



# **ATOUMO : vers une gestion intégrée de l'île de la Martinique et de son espace maritime : trajectoires de gouvernance et adaptation aux changements passés, actuels et futurs**

M. de Cacqueray, Nicolas Rocle, Catherine Meur-Ferec, J. Denis, Y. Hénocque, Laurence David

## ► To cite this version:

M. de Cacqueray, Nicolas Rocle, Catherine Meur-Ferec, J. Denis, Y. Hénocque, et al.. ATOUMO : vers une gestion intégrée de l'île de la Martinique et de son espace maritime : trajectoires de gouvernance et adaptation aux changements passés, actuels et futurs. [Rapport de recherche] irstea. 2015, pp.80. hal-02602302

**HAL Id: hal-02602302**  
<https://hal.inrae.fr/hal-02602302v1>

Submitted on 16 May 2020

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

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

# ATOUMO

## Vers une gestion intégrée de l'île de la Martinique et de son espace maritime

*Trajectoires de gouvernance et adaptation aux changements passés, actuels et futurs*



Responsable du projet : Catherine Meur-Ferec

Coordination : Mathilde de Cacqueray

Rapport de synthèse des résultats du projet de recherche ATOUMO (Analyse des trajectoires de gouvernance en réponse aux changements systémiques marins et littoraux de Martinique) soutenu par la Fondation de France (2013-2015) et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique.

Date de dernière mise à jour : 20 février 2015

Imprimé au mois de mars 2015 chez Cloître Imprimeurs à Saint-Thonan

Dépôt légal : mars 2015

Responsable du projet : Catherine Meur-Ferec, LETG Brest, Géomer UMR 6554 CNRS – UBO

Coordination : Mathilde de Cacqueray

Conception graphique du rapport : Mathilde de Cacqueray

Conception de la frise chronologique : Laurence David, Mathilde de Cacqueray

Auteurs : Mathilde de Cacqueray, Nicolas Rocle

Relecture : Jacques Denis, Yves Henocque, Catherine Meur-Ferec

Crédits photos : Mathilde Brassy (MB), Mathilde de Cacqueray (MDC), Amandine Limouzin (AL)

Photo de couverture : Bateaux de pêche à Tartane, presqu'île de la Caravelle (MDC)

Rapport disponible en téléchargement sur : <http://www-iuem.univ-brest.fr/pops/projects/atoumo>

Pour citer ce document : de Cacqueray M., Rocle N., Meur-Ferec C., Denis J., Henocque Y., David L.,

2015. ATOUMO : vers une gestion intégrée de l'île de la Martinique et de son espace maritime.

Trajectoires de gouvernance et adaptation aux changements passés, actuels et futurs. 80p.

## Remerciements

Ce rapport a été coordonné par Mathilde de Cacqueray, avec la collaboration des membres de l'équipe de recherche du projet ATOUMO (Analyse des trajectoires de gouvernance en réponse aux changements systémiques marins et littoraux de Martinique) mené entre 2013 et 2015.

Ce projet a été soutenu par la Fondation de France (<http://www.fondationdefrance.org>) dans le cadre des appels à projets « quels littoraux pour demain ? » (2012) qui vise à travers un soutien à la recherche en sciences humaines et sociales à mieux connaître les littoraux pour en assurer la protection et mettre en place une gestion efficace de ces milieux. Ce financement a notamment permis la création d'un post doctorat assuré par Mathilde de Cacqueray à qui cette opportunité a apporté une expérience fondamentale pour la poursuite de son parcours professionnel. Merci plus particulièrement à Thierry Gissinger pour l'accompagnement et l'attention portée tout au long du projet.

Un grand merci ensuite à Yves-Michel Daunar, directeur de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique, pour son soutien au projet dès son montage, pour son soutien financier et matériel, et l'accueil chaleureux réservé par toute l'équipe de l'Agence au sein de sa structure. Nous avons ainsi pu profiter de la dynamique du Comité Bodlanmè pour mettre en place les ateliers de travail.

Nous remercions également l'Office De l'Eau de la Martinique pour son aide financière dans l'organisation de l'atelier final du projet ATOUMO ainsi que l'Observatoire De l'Eau de la Martinique, et plus particulièrement Jean Rogister pour son investissement dans la prise en main de la frise chronologique.

Nous remercions aussi le personnel du musée régional d'histoire et d'ethnographie de la Martinique et des archives départementales pour leur aide dans la recherche documentaire.

Nous avons aussi été accompagnés dans ce projet par deux stagiaires : Caroline Demange (stage de fin d'étude pour l'obtention du diplôme d'ingénieur agronome en spécialité « territoires, ressources, politiques publiques et acteurs » à Montpellier SupAgro - 5 mois à Fort-de-France de mai à septembre 2014) et Louis Portier (stage de Master 1 « Expertise et Gestion de l'Environnement Littoral » à l'IUEM – UBO – 3 mois à Brest de mai à juillet 2014) dont les rapports sont disponibles en téléchargement via les liens suivants (<http://www-iuem.univ-brest.fr/pops/projects/atoumo>).

Enfin, nous remercions les membres de l'association EUCC-France pour leur collaboration dans l'organisation de l'atelier de terrain en Martinique « les risques littoraux (érosion, submersion marine) et les impacts du changement climatique : pourquoi et comment anticiper et s'adapter ? » (17-19 mars 2015).

Mais ce rapport est le fruit avant tout d'un travail collaboratif avec de nombreux acteurs de la Martinique (élus, agents des collectivités territoriales, des services de l'État, d'Établissements publics, représentants professionnels, associations de protection de l'environnement, fédérations ou clubs sportifs et de loisirs, scientifiques, bureaux d'études) sans quoi rien de tout cela n'aurait eu de sens. Nous vous remercions vivement pour votre implication dans ce projet. La liste complète des contributeurs au projet se trouve en annexe 1 de ce rapport.

Ce rapport est accompagné d'une frise chronologique présentant l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique. Elle a été développée à partir des logiciels Adobe Illustrator, et Flippingbook par Laurence David et Mathilde de Cacqueray grâce à la collaboration de l'ensemble des contributeurs au projet. Elle sera accessible sur le site de l'Observatoire De l'Eau de la Martinique (<http://www.observatoire-eau-martinique.fr/>) qui se chargera de sa mise à jour et de son évolution dans les années à venir pour qu'il demeure un outil collaboratif de mémoire collective.

# SOMMAIRE

## CADRE GÉNÉRAL

5

### ÉTAPE 1 ÉTAT DES LIEUX PARTAGÉ DE L'ÉCO-SOCIO-SYSTÈME LITTORAL ET MARIN EN MARTINIQUE D'HIER A AUJOURD'HUI

13

*Mathilde de Cacqueray*

### ÉTAPE 2 ANALYSE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE MER ET LITTORAL EN MARTINIQUE

43

*Nicolas Roche*

### ÉTAPE 3 ET DEMAIN : COMMENT ANTICIPER L'ÉVOLUTION DE L'ÉCO-SOCIO- SYSTÈME LITTORAL ET MARIN DE MARTINIQUE POUR MIEUX ADAPTER LES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE ET LES PRATIQUES DE GESTION ?

60

*Mathilde de Cacqueray*

67

*Mathilde de Cacqueray*

70

## RÉFÉRENCES

75

## ANNEXES

Contexte de la gouvernance du littoral et de la mer en Martinique

6

Objectifs du projet ATOUMO

7

Équipe

8

Cadre scientifique et étapes du projet

10

Les acteurs du littoral et de la mer en Martinique aujourd'hui : qui fait quoi, où ?

14

Les enjeux liés à la mer et au littoral en Martinique et leur gouvernance actuelle : visions d'acteurs

21

Une frise chronologique comme outil de mémoire collective de l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique

36

La gouvernance territoriale : éléments de définition et cadre d'analyse

44

Retour socio-historique sur le gouvernement de la mer et du littoral de Martinique (18ème siècle – années 1980

45

Analyse des processus de gouvernance territoriale sur la période contemporaine (année 1980 et suivantes)

51

Identification de variables clés et de tendances d'évolutions : la base d'un exercice de prospective à poursuivre

61

Quelles conditions favorables à la construction d'une vision commune du littoral et de la mer en Martinique

64

De la dynamique créée par le projet à la valorisation de ses résultats et livrables

68

Perspectives à venir

69

Liste des références

71

Annexe 1 - Acteurs martiniquais ayant contribué au projet ATOUMO

76

Annexe 2 - Grille d'analyse de la gouvernance territoriale pour la gestion de la mer et du littoral en Martinique (adaptée de Rey-Valette et al., 2011)

79



## Cadre général

- Contexte de la gouvernance du littoral et de la mer en Martinique
- Objectifs du projet ATOUMO
- Équipe
- Cadre scientifique et étapes du projet

# Contexte de la gouvernance du littoral et de la mer en Martinique

## Présentation sommaire des enjeux liés à la mer et au littoral de Martinique

La Martinique, parfois qualifiée « d'île périurbaine » (Desse, 2005), est à la fois une Région et un Département d'outre-mer des Antilles françaises, située dans la grande région Caraïbe. Elle compte environ 400 000 habitants (recensement INSEE 2008) sur une superficie de 1100 km. La densité de population et la diversité des activités humaines ont conduit à faire du littoral une zone à enjeux forts : zone résidentielle pour la majorité des communes de l'île, zone d'activités économiques et récréatives majeure, dont le développement des activités touristiques est une volonté affichée des élus locaux. Elle constitue aussi un réservoir de biodiversité dont la richesse est une des caractéristiques de l'île, à travers notamment les trois types d'écosystèmes littoraux que sont les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers. Ces milieux évoluent continuellement sous l'effet conjugué des pressions locales (aménagements en front de mer, risques de surpêche, pollutions des eaux et des sédiments marins, destruction physique d'habitats...) et des changements environnementaux globaux (réchauffement et acidification des eaux, accélération de la hausse du niveau marin, présence d'espèces envahissantes...) pouvant perturber certains systèmes écologiques dont dépendent de nombreux usages et activités humaines. La protection des biens et des personnes face aux houles de tempêtes tropicales et cyclones représenterait par exemple, à l'échelle de l'île, le premier service environnemental rendu par les récifs coralliens et leurs écosystèmes associés en termes économiques (Failler et al., 2010). Le contexte insulaire et tropical de ce territoire l'expose, en effet, à des aléas météo-marins importants (ouragan Lenny en 1999, Dean en 2007). La tendance à l'érosion côtière est dominante et la vulnérabilité à la submersion est forte sur la frange littorale (bande des 50 pas géométriques, notamment) densément occupée par un habitat souvent spontané et une grande partie des activités humaines. Au plan socioéconomique, on assiste à une évolution des activités traditionnelles (pêche, agriculture), ainsi qu'à de nouveaux modes de vie où le littoral et la mer connaissent des fréquentations croissantes et diversifiées. Ce n'est que récemment, depuis les années 1980, qu'un attrait pour la fréquentation du littoral a été observé.

6

## Contexte politique et institutionnel

La Martinique doit composer avec des régulations telles que les Directives européennes (Directive Cadre sur l'Eau), des stratégies nationales (Stratégie Nationale pour la Biodiversité, Stratégie Nationale pour la Mer et les Océans, stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte, Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation) et des contingences territoriales liées à la richesse et à la vulnérabilité des écosystèmes et des paysages, à des pollutions anciennes et persistantes (par exemple la contamination par la chlordécone), aux inégalités sociales, ou encore à une concurrence d'espace entre urbanisation et agriculture. Par ailleurs, la prise en compte des interdépendances entre les milieux et les activités humaines, ainsi que les possibles concurrences ou conflits d'usages, conduisent les autorités publiques à composer, au sein d'un espace restreint, avec une pluralité de valeurs et d'objectifs (Richard-Ferroudji, 2008).

Pour tenter de répondre à ces différents impératifs, on observe depuis le début des années 2000 le développement d'outils de gestion et de préservation de la mer et du littoral. Se sont ainsi mis en place des contrats de territoires (contrat de la baie de la baie de Fort-de-France, contrat de rivière du bassin versant du Galion, expérimentation de Gestion Intégrée de la Zone Côtierre sur le territoire

de la baie du Robert, projet de contrat de littoral du sud), des Réserves Naturelles Nationales avec aujourd’hui des projets d’extensions (Réserve des îlets de Saint Anne, Réserve de la presqu’île de la Caravelle) et des projets de Réserves Naturelles Régionales (Réserve de la baie de Génipa, Réserve marine du Prêcheur, Réserve de Sainte-Luce). D’autres démarches de gestion ou de planification sont également à mentionner : la révision du Schéma d’Aménagement Régional (SAR) intégrant un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) et l’élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) intégrant un volet maritime, ainsi qu’une mise à l’étude d’un Parc Naturel Marin à l’échelle de l’île (Agence des Aires Marines Protégées, 2010). En réponse à la stratégie nationale pour la mer et les océans, un Conseil Maritime de Bassin Ultramarin (CMBU) doit être mis en place en Martinique selon le décret de 2014 (décret n° 2014-483 du 13 mai 2014) comme dans les autres départements et territoires d’outre-mer. Si un Conseil similaire avait été mis en place dans le cadre du Grenelle de l’environnement puis dans celui des Assises de la mer, il ne s’agissait pas encore du CMBU. L’objectif de ce CMBU est d’établir une synthèse des enjeux et des grandes orientations liés aux espaces maritimes de l’île, pour l’élaboration d’un document stratégique de bassin maritime. Enfin, en matière d’anticipation des effets du changement climatique, la démarche de réflexion conduite à ce jour résulte de l’élaboration du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) de la Martinique. Son volet « adaptation » a conduit à la production d’un rapport sur les impacts, la vulnérabilité et l’adaptation de la Martinique au changement climatique (CLIMPACT, 2011). Parallèlement, une majorité d’acteurs gestionnaires et institutionnels reconnaissent les défauts et décalages entre les décisions, les mesures mises en œuvre et les résultats effectivement observés, et s’interrogent sur les conditions d’appropriation et d’efficacité de ces politiques de gestion et de préservation. En réaction à ce constat, il faut souligner la tenue, tous les deux ans depuis 2008, d’un forum d’échanges intitulé *Bodlanmè* (signifiant littéralement « bord de mer » ou « littoral » en créole) sur les problématiques de gestion du littoral et de la mer à l’échelle des Antilles françaises. Suite au deuxième forum de 2011, les acteurs et participants ont souhaité maintenir la dynamique et les échanges sur ces questions transversales, au travers d’un comité de suivi, le « Comité *Bodlanmè* ». Ce comité vise à promouvoir et soutenir les principes et les pratiques de la gestion intégrée de la mer et du littoral, en favorisant les échanges entre parties prenantes, en diffusant les informations relatives à ces questionnements et en soutenant des initiatives et actions conduites en réponse à cette motivation. Les trois organismes animant ce comité (Agence des 50 pas géométriques, Ifremer, Irstea) étant à l’origine et/ou partenaires du projet ATOUMO, nous nous sommes appuyés largement sur cette dynamique pour mener ce travail de recherche, dans l’objectif d’une meilleure articulation entre science, politique et gestion.

## Objectifs du projet ATOUMO

La finalité du projet consiste tout d’abord à apporter un appui à la future politique maritime régionale de la Martinique, par une contribution scientifique aux travaux du futur Conseil Maritime de Bassin Ultramarin et aux différentes démarches en cours à l’échelle du territoire martiniquais. A ce titre, il vise à soutenir la mise en œuvre des principes de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral - GIML (nouvelle appellation française pour la Gestion Intégrée des Zones Côtier - GIZC) en Martinique en favorisant une dynamique d’échanges et de co-construction d’une vision partagée des modes de gouvernance de ces espaces. L’autre finalité consiste à venir en appui aux actions et aux politiques d’adaptation aux changements climatiques sur le territoire martiniquais. Dans ce but, le projet ATOUMO (Analyse des trajectoires de gouvernance en réponse aux changements systémiques marins et littoraux de Martinique) s’est attaché, en mobilisant les données existantes et les savoirs d’acteurs, à analyser et comprendre les liens dynamiques entre l’évolution des éco-socio-systèmes littoraux et marins et les formes de gouvernance mises en place en réponse à ces évolutions.

**L'objectif du projet consiste ainsi à retracer les trajectoires de ces formes de gouvernance passées, actuelles et à venir, face aux tendances probables des changements futurs. En d'autres termes, en quoi les systèmes de gouvernance, d'hier à aujourd'hui, se sont-ils adaptés aux dynamiques des changements terrestres et marins, et quelles pourraient en être les marges d'amélioration ?**

Plus particulièrement :

1. Comment l'éco-socio-système littoral et marin martiniquais a-t-il évolué au cours des cent dernières années jusqu'à nos jours ? Concrètement, comment d'une part les activités humaines, les usages littoraux et maritimes, les comportements et relations qu'entretiennent les acteurs à ces territoires ont-ils évolué dans le temps et dans l'espace ? Ces évolutions socio-économiques sont- liées à des changements environnementaux, à la qualité / quantité des biens et des services rendus par les écosystèmes ?
2. Quelles ont été les réponses en termes de systèmes de gouvernance face aux changements identifiés ci-dessus ? Quels sont alors les liens entre l'évolution de l'éco-socio-système et les modes de gouvernance mis en place ? Quelles sont les forces et faiblesses des systèmes de gouvernance actuels ?
3. Quels scénarios d'évolution de l'éco-socio-système mer et littoral martiniquais peuvent être élaborés pour les 20, 50 voire 100 prochaines années ? Quels systèmes de gouvernance adaptatifs peut-on imaginer en réponse à ces projections futures ?
4. Quelles recommandations peut-on enfin tirer de cette analyse pour soutenir une Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) en Martinique ? Comment favoriser l'appropriation des résultats dans le cadre de la politique de planification stratégique maritime française ?

8

## Équipe

Ce projet de recherche est le fruit d'une collaboration entre le laboratoire LETG-Brest, Géomer UMR 6554 LETG CNRS, l'Institut Français de Recherche et d'Exploitation de la Mer (Ifremer), l'Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (Irstea, ex-Cemagref) et l'association « LittOcean ».

**Catherine MEUR-FEREC**, responsable du projet, est professeur de géographie à l'Université de Bretagne Occidentale (UBO) et membre de LETG-Brest, Géomer, UMR CNRS 6554 et de l'Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM) depuis 2007. Elle était précédemment maître de conférences à l'Université du Littoral Côte d'Opale et membre de l'Institut des Mers du Nord. Elle a soutenu en 2006 une Habilitation à Diriger des Recherches (HDR) intitulée « De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe » qui reprend l'ensemble de ses travaux sur l'étude des côtes (disponible sur le site d'archives ouvertes TEL). Son approche d'abord orientée vers la géomorphologie littorale s'est progressivement diversifiée et ouverte vers des questions de gestion du littoral, notamment la préservation des espaces de nature, les risques côtiers et la Gestion Intégrée des Zones Côtierères (GIZC).

**Mathilde DE CACQUERAY**, post-doctorante et coordinatrice du projet, est docteur en géographie depuis décembre 2011 et accueillie en tant que membre associée au sein du laboratoire LETG-Brest, Géomer UMR 6554 CNRS où elle a effectué sa thèse. Son travail de doctorat porte sur la question de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) en s'intéressant plus particulièrement aux enjeux de la Planification Spatiale Maritime (PSM). Après avoir étudié le sens de la PSM, notamment au travers de l'analyse d'expériences à l'échelle internationale, cette thèse s'est attachée à évaluer la position

française vis-à-vis de la PSM dans le contexte de construction de sa stratégie de GIML. Les aspects théoriques de la PSM y sont confrontés avec les réalités du terrain à différentes échelles et plus particulièrement à celle du bassin maritime de Lorient. Cette démarche a permis d'identifier les éléments clés et les enjeux de la mise en œuvre de la PSM dans le contexte français métropolitain.

**Jacques DENIS** est docteur ingénieur dans le domaine de l'environnement côtier et marin à l'Ifremer, abordé sous les angles de la biologie (ressources vivantes), de la technologie (observation du milieu, bases de connaissances partagées, traitement des données et de restitution de l'information), de la méthodologie (démarches et outils dédiés à l'aménagement, instruments de protection et processus de gestion de l'espace littoral et marin, approche systémique) ; autant d'activités qui l'ont amené à se spécialiser dans le domaine de la Gestion Intégrée des Zones Côtierères (GIZC). Il a ainsi largement contribué à des études, projets et programmes et à de nombreuses expertises, à la production et édition de documents de promotion de la GIZC ou GIML. Ces expériences et compétences lui ont valu d'être responsable durant cinq années d'un des 15 programmes partageant l'activité scientifique de l'Institut, dédié au Développement Durable et à la GIZC, puis d'être en charge d'actions scientifiques menées en appui aux politiques publiques relevant de la gestion de la mer et du littoral. A ce jour, il est retraité de l'Ifremer après avoir rempli pour son dernier poste de 2011 à 2013 les fonctions de directeur délégué régional de l'Ifremer pour les Antilles françaises et de responsable de l'Unité recherche « biodiversité et Environnement » située au Robert en Martinique.

**Yves Henocque** a commencé à travailler dans le domaine de l'aquaculture en Bretagne puis de l'environnement côtier en Méditerranée. Depuis, il a accumulé plus de 30 années d'expérience en Europe et à l'international dans le domaine de la gouvernance et de la gestion intégrée incluant l'identification, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de développement et de protection dans le cadre de stratégies et de projets de gestion intégrée de la mer et du littoral. Ses expériences à l'étranger ont démarré au début des années 80 au Japon, puis dans le sud-est Asie et l'Océan Indien où il a coordonné l'assistance technique du projet régional soutenu par la Commission Européenne avec la Commission de l'Océan Indien pour les pays des Comores, Madagascar, Maurice, Réunion et Seychelles. Après de nombreux engagements en Méditerranée, il a co-dirigé durant 5 ans (2002-2007) un projet de gestion des ressources côtières mené au sein du département des Pêches thaïlandais avec un cofinancement de la Commission Européenne. De nouveau à l'Ifremer depuis 2008, où il occupe la fonction de Conseiller Stratégies Mer et littoral, il est aussi un des membres fondateurs de l'association « LittOcean, Pour des espaces maritimes équitables ». Au nom de cette association, il a piloté le thème « Mécanismes de gouvernance et planification stratégique » développé dans le cadre de l'Initiative Française Pour mes Récifs Coralliens - IFRECOR (Phase III, 2011-2015) dans l'ensemble des territoires et collectivités d'outre-mer.

**Nicolas ROCLE** est ingénieur-chercheur à l'Irstea (Unité « Environnement, Territoires, Infrastructures » à Bordeaux). Il a d'abord mené des travaux en agro-environnement sur les processus de transfert de contaminants chimiques et physiques dans les eaux superficielles et zones littorales associées, avant de s'intéresser, dans une logique pluridisciplinaire, aux politiques de gestion et de préservation des territoires littoraux. Il a développé par la suite une spécialisation en sciences sociales sur les questions de gestion intégrée des zones côtières, s'intéressant notamment à l'intégration des connaissances scientifiques dans les processus de décision (projet RESPIREAU – LITEAU III) ou encore au suivi et à l'évaluation d'outils de gestion du littoral. Il a débuté à l'automne 2012 une thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Denis Salles (directeur de recherche en sociologie à Irstea) portant sur l'adaptation des sociétés aux changements globaux sur les territoires littoraux et marins, dont l'un des terrains d'application est la Martinique.

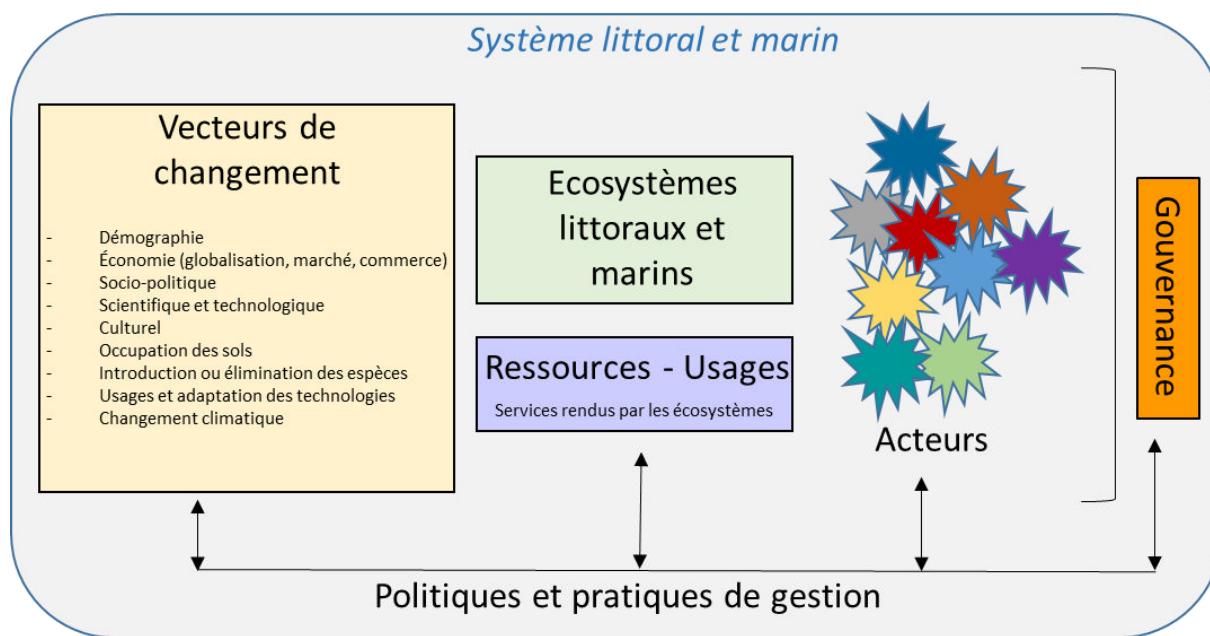
Plusieurs membres de l'équipe du projet ATOUMO sont aussi adhérents à l'association « LittOcean » qui se veut un laboratoire d'idées dédié au développement de politiques et de stratégies maritimes intégrées et de leurs dispositifs de gouvernance. Elle se donne pour objectifs de développer la dimension maritime des politiques publiques et des relations internationales, de contribuer à la consolidation d'une compréhension commune des problématiques littorales, maritimes et océaniques, par nature complexes et pluridisciplinaires, et ce faisant, d'éclairer les dynamiques d'intégration en cours comme de favoriser la synergie des diverses communautés de réflexion et d'action.

## Cadre scientifique et étapes du projet

10

### Cadre scientifique

La Gestion Intégrée de la Mer et des Littoraux (GIML) recommande la mise en œuvre d'une approche par écosystème. Cette approche met l'accent sur le maintien des fonctions et des services rendus par les écosystèmes. Ce concept a été depuis développé, particulièrement dans le cadre de l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire (Millennium Ecosystem Assessment, 2005), via un cadre mettant en relation la biodiversité, les services écologiques, les facteurs de changement et le bien-être humain. Si on y ajoute le système de gouvernance, on obtient un schéma représentatif des composantes de l'éco-socio-système.



Représentation d'un éco-socio-système (Auteur : Mathilde de Cacqueray d'après LittOcean, 2013)

L'éco-socio-système est ainsi défini comme un « *espace composite et complexe, siège d'interactions entre des composantes physiques, biologiques et anthropiques* » (COI-UNESCO, 1997). Nous considérons alors l'espace littoral (entendu ici comme la bande terrestre du littoral, mangroves comprises) et l'espace marin / maritime / mer (correspondant dans ce cadre à la zone au-delà des mangroves jusqu'à la Zone Economique Exclusive) de Martinique comme un éco-socio-système. Des méthodes et outils d'analyse et de diagnostic des éco-socio-systèmes ont été développés et conduisent aujourd'hui à prendre davantage en compte les interactions entre leurs différentes composantes. Le bilan et l'évaluation du programme LITEAU, principal programme de recherche sur la

mer et le littoral du ministère du développement durable (MEDDE), a cependant souligné le faible nombre de travaux prenant en compte la dynamique des éco-socio-systèmes dans une perspective adaptative. Les dispositifs institutionnels et les politiques publiques qui soutiennent une GIML doivent en effet composer avec leurs dynamiques évolutives, leur complexité et leurs incertitudes, et appellent ainsi à une « gouvernance adaptive » (Walker et al., 2006, Olsen et al., 2009). La problématique de l'adaptation n'est en soi pas nouvelle, comme l'a montré la nécessité constante des sociétés à s'adapter aux conditions météo-marines. En revanche, la problématique des changements globaux conduit à renouveler les questionnements sur ces enjeux : le caractère global et la vitesse d'évolution des phénomènes mis en avant par les sciences du climat, la place de l'État dans la conduite de l'action publique aux côtés d'autres acteurs et selon des référentiels d'action en pleine évolution, comme la gestion et la prévention des risques (Borraz, 2008, ainsi que l'acceptation de plus en plus réduite des sociétés modernes à s'adapter aux variabilités des milieux par suite de la recherche de modes de vie affranchis des conditions dites « naturelles » (Beck, 2001, Picon, 2008).

Les systèmes de gouvernance que nous étudierons sont appréhendés comme des « **processus dynamique[s] de coordination entre des acteurs publics et privés, aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés, visant la construction collective d'objectifs et d'actions, en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires** » (Rey-Valette et al., 2011). Cette définition, certes longue, présente toutefois un caractère opératoire à l'analyse souhaitée des systèmes de gouvernance de la mer et du littoral. Elle permet, en effet, d'analyser les réponses en termes de gouvernance face aux changements systémiques (incluant notamment des modes de « gouvernance territoriale endogène », cf. Beuret et Cadoret, 2010), en s'intéressant en particulier aux processus d'apprentissage collectif, aux innovations institutionnelles et organisationnelles, ainsi qu'aux outils et aux dispositifs de coordination entre les enjeux socio-économiques et environnementaux. Pour les propos qui vont suivre, la distinction entre les termes gestion et gouvernance est importante. La première relève des règles et pratiques effectives pour conduire une activité, partager un espace ou un milieu donné. La seconde correspond alors aux « règles sur les règles », à la manière dont les différents acteurs s'accordent et révisent les règles de cette gestion. L'analyse, le suivi et l'évaluation des « trajectoires de gouvernance » constitue ainsi l'originalité de ce projet, en permettant d'apprécier s'il s'agit effectivement de « trajectoires d'adaptation » (Magnan, 2009) en réponse aux changements systémiques.

## Étapes du projet

Pour répondre aux différents objectifs exposés ci-dessus, ce travail a mobilisé une méthodologie empruntée au guide du programme *Land-Ocean Interactions in the Coastal Zone* (Olsen et al., 2009). Ce cadre méthodologique a été développé et testé sur différents territoires côtiers à partir des travaux du GESAMP (Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). Il offre des méthodes et cadres conceptuels souples permettant d'analyser les mécanismes de gouvernance en réponse aux dynamiques côtières, en suivant pour cela différentes étapes de travail. La méthodologie retenue pour le projet vise à mobiliser et synthétiser des données existantes ainsi que les connaissances d'acteurs par le biais d'entretiens semi-directifs et d'ateliers de travail, en s'inspirant également de la démarche prospective testée dans le cadre du travail de doctorat de Mathilde de Cacqueray (de cacqueray, 2011).

Le projet s'est déroulé en quatre étapes.

## **Etape 1 – État des lieux partagé de l'éco-socio-système littoral et marin en Martinique, d'hier à aujourd'hui**

1. Collecte de données afin de caractériser les différents états et l'évolution du littoral et de la mer en Martinique. Synthèse bibliographique (littérature grise et scientifique) sur les usages et activités humaines en mer et sur le littoral, sur l'état des écosystèmes, sur les modes d'occupation du territoire, sur l'histoire des relations des Martiniquais à la mer. Identification des acteurs du littoral et de la mer en Martinique.
2. Réalisation d'entretiens auprès d'un panel diversifié d'acteurs pour compléter la synthèse et identifier des pistes possibles d'études de cas.
3. Construction d'un outil pour aider à l'analyse des « trajectoires de gouvernance ».
4. Mise en place d'ateliers de travail à partir de la dynamique insufflée par le Comité *Bodlanmè* qui réuniront les acteurs représentatifs du littoral et de la mer en Martinique.

12

### ***Objectifs du premier atelier de travail :***

- discuter et valider les enjeux de gestion du littoral et de la mer aujourd'hui en Martinique,
- identifier les enjeux de gouvernance actuels et discuter de la vision qu'on les acteurs de ce système et valider cet état des lieux actuel,
- initier les réflexions en termes de rétrospectives : vers la construction d'une frise chronologique à partir des données bibliographiques collectées et issues des entretiens,
- des études de cas sont choisies pour approfondir (à l'étape 2) l'analyse des trajectoires de gouvernance.

## **Etape 2 – Analyse de la gouvernance territoriale mer et littoral en Martinique**

1. Etude des liens entre l'évolution de l'éco-socio-système et celle des systèmes de gouvernance, en cherchant à voir dans quelle mesure ces modes de gouvernance répondent aux enjeux identifiés et influencent en retour les dynamiques de l'éco-socio-système.
2. Mise en exergue des échelles de temps caractérisant ces changements. Caractériser dans le temps les points de rupture et suivre ainsi les « trajectoires de gouvernance » en lien avec les dynamiques de l'éco-socio-système.

### ***Objectif du deuxième atelier de travail :***

- validation de la frise chronologique et échanges entre les acteurs par rapport aux évolutions de l'éco-socio-système observé et plus particulièrement en termes de gouvernance,
- initiation de l'exercice de prospective.

## **Etape 3 – Initiation d'un exercice de prospective : quelles sont les projections possibles de l'éco-socio-système et des modes de gouvernance associés ?**

1. Identification de variables clés et de tendances d'évolution à partir de la bibliographie : construction de la base d'un exercice de prospective à poursuivre.
2. Validation de cette base.

### ***Objectifs du troisième atelier de travail :***

- validation des variables clés et de leurs tendances d'évolution,
- discussion autour de ces évolutions et des éléments de cadrage à poser en préalable à la construction de scénarios.

## **Etape 4 – Présentation et discussion des résultats et perspectives**

1. Présentation et mise en discussion des résultats du projet dans le cadre d'une réunion publique.
2. Echanges sur les perspectives du projet, tant en matière de compléments d'études identifiés que sur les modalités de diffusion et d'intégration des résultats en appui aux initiatives et aux politiques de gestion de la mer et du littoral.

# Étape 1

## État des lieux partagé de l'éco-socio-système littoral et marin en Martinique d'hier à aujourd'hui.

*Mathilde de Cacqueray*

- Les acteurs du littoral et de la mer en Martinique aujourd'hui : qui fait quoi, où ?
- Les enjeux liés à la mer et au littoral en Martinique et leur gouvernance actuelle : visions d'acteurs
- Une frise chronologique comme outil de mémoire collective de l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique

# Les acteurs du littoral et de la mer en Martinique aujourd’hui : qui fait quoi, où ?

## Problématique

Afin de réaliser un état des lieux partagé de l'éco-socio-système littoral et marin en Martinique, d'hier à aujourd'hui (Etape 1 du projet) il était avant tout nécessaire d'identifier les acteurs de ce système. Nous nous sommes alors posé les questions suivantes : quels sont les acteurs du littoral et de la mer en Martinique aujourd'hui, quels sont leurs missions, sur quels espaces géographiques ? Nous nous sommes aussi interrogés sur les liens et le degré de reconnaissance existant entre ces acteurs.

14

## Méthodes d'investigation

### Recherches bibliographiques et pratiques du terrain

Pour répondre à ces questionnements nous avons d'abord réalisé des recherches bibliographiques (ouvrages et revues scientifiques, rapports d'études, documents stratégiques, revue de presse, etc.) afin de nous familiariser avec les enjeux de gestion du littoral et de la mer en Martinique tout en faisant également le tour de l'île pour appréhender sur le terrain ces différentes problématiques et identifier ainsi les différents acteurs clés. Au total 6 séjours ont été réalisés entre 2013 et 2015 par Mathilde de Cacqueray en Martinique, représentant 11 mois sur place dont 2 séjours de 5 mois consécutifs.

### Des enquêtes par entretiens

A partir de ces éléments, nous avons bâti une enquête par entretiens semi-directifs. En effet, l'entretien, à la différence du questionnaire, permet de mettre davantage l'accent sur les processus, les systèmes de représentation et les pratiques sociales, nécessaire pour l'analyse des systèmes de gouvernance.

Il n'existe pas de méthode clé pour mener des entretiens de ce type. C'est uniquement la pratique qui forme et qui nécessite de se questionner en permanence. L'entretien est perçu dans notre approche comme « *une situation sociale de rencontre et d'échange et non pas un simple prélèvement d'informations* » (Blanchet et Gotman, 2007). Chaque entretien est différent en fonction de la relation qui s'instaure avec l'interviewé, du cadre dans lequel se fait l'entretien, de notre disposition et de notre capacité propre à s'adapter à l'interlocuteur et donc à une certaine capacité d'improvisation. L'enquêteur doit cependant réussir à garder le fil de l'entretien et discerner les stratégies que peuvent adopter les interviewés pour tirer profit de l'entretien (prestige, reconnaissance sociale, faire passer un message) ou des stratégies défensives visant à donner peu d'information ou des informations erronées.

La méthode d'entretien choisie est la méthode semi directive qui permet « *de structurer l'interrogation mais ne dirige pas le discours* » (Blanchet et Gotman, 2007). Le choix d'entretiens semi directif permet de laisser parler le plus librement la personne interviewée et d'influencer le moins possible ses propos.

### Population enquêtée

Pour délimiter la population à enquêter, nous nous sommes aidés d'abord de nos recherches bibliographiques et d'observation participative dans le cadre de réunions (pour le projet de création d'un Parc Naturel Marin en Martinique, pour le Plan d'Action pour le Développement de la Martinique – PADM, pour la révision du Schéma d'Aménagement Régional valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer – SAR/SMVM, pour les Assises de la mer, pour le suivi de la GIZC au Robert, pour le réseau des animateurs de contrats de territoires, etc.). Nous avons cherchés les acteurs participants à des instances décisionnelles dans la gestion du littoral et de la mer (gestionnaires, membres de comités de gestion divers, de contrats de territoires, élus, personnels des services de l'État ou de collectivités territoriales), les acteurs ayant des connaissance du territoire littoral et marin et participant à la

sensibilisation à l'environnement de ces milieux (scientifiques, associations, experts, bureaux d'études spatialisés), et des acteurs pratiquant des activités professionnelles ou récréatives sur ces espaces (représentants professionnels, fédérations d'activités de loisirs, associations d'usagers). Mais, il s'agit aussi plus largement de la société civile (représentée au sein d'associations ou par des élus), et des acteurs ayant un impact sur ces milieux (agriculture, industries).

Puis, au fur et à mesure des entretiens, la liste d'acteurs s'est complétée sur recommandation des différentes personnes enquêtées, ce qui a également permis d'identifier « *les acteurs significatifs* » (qui sont régulièrement cités) et de faire « *apparaître les réseaux de connaissances et d'affinités des différents acteurs* » (Guyot, 2008). Ainsi, certains acteurs ont été mentionnés par plusieurs enquêtés comme des acteurs « clé » et d'autres comme « peu recommandables » (peu ou trop bavard, peu accessible, peu accueillant...) ou n'étaient pas mentionnés soit pas oubli, soit par ce qu'ils ne sont justement pas reconnus, ni identifiés comme « acteur du littoral et de la mer » et donc pas identifiés comme légitimes à être interviewés dans ce cadre. Cela a également permis de mettre en évidence parfois le manque de connaissance entre les acteurs par rapport à leurs missions, voir l'absence de connaissance de l'existence même de certains acteurs.

Les entretiens ont en eux-mêmes contribué au partage, à la diffusion des connaissances et des savoirs relatifs au littoral et à la mer et à la mise en réseau de certains de ces acteurs.

Il a été choisi d'enregistrer les entretiens et de les retranscrire intégralement pour pouvoir rester au plus proche du discours. Les entretiens ont duré entre ½ heure pour les plus courts (soit pour des raisons de disponibilité des acteurs, soit par manque d'intérêt pour échanger) à un peu plus de 2 heures pour les plus longs. Il aura donc fallu en moyenne 4 à 6 heures de retranscription par entretien et plusieurs mois de travail au total pour les traiter.

### Le guide d'entretien

Pour ne pas perdre le fil de l'entretien un guide d'entretien a été réalisé pour servir de référence afin de vérifier que l'interlocuteur aborde toutes les thématiques souhaitées. Des relances peuvent être utilisées si nécessaire pour relancer la discussion lorsqu'un point n'a pas été abordé ou pour recentrer les échanges. La présentation des objectifs et du cadre de l'entretien suffisent généralement pour engager l'interviewé vers les thématiques souhaitées. Ce guide permet de reformuler les questions de recherche en questions destinées aux enquêtés. Ce guide a donc été élaboré pour répondre aux objectifs suivants :

- identifier les acteurs concernés par le littoral et la mer à l'échelle du territoire martiniquais,
- mettre en évidence les thématiques préoccupantes pour ces acteurs en termes de gestion du littoral et la mer en Martinique aujourd'hui, et notamment en termes de gouvernance,
- collecter leurs connaissances sur l'évolution du système littoral et marin,
- identifier les acteurs intéressés par le projet ATOUMO susceptibles de contribuer aux ateliers de travail.

Un guide construit en cinq parties :

Parties du guide		Questionnements
<b>1</b>	<b>Activités de l'enquêté</b>	description de la structure, des missions sur quel territoire ?
<b>2</b>	<b>Les enjeux de gestion du littoral et de la mer en Martinique aujourd'hui</b>	dossiers les plus préoccupants actuellement par rapport au champ d'activité et de compétences principaux enjeux actuels en Martinique (en général, question ouverte sans spécifier mer ou littoral) principaux enjeux de gestion actuels du littoral et de la mer : les localiser si possible sur une carte
<b>3</b>	<b>Vision du système mer et littoral en termes de gouvernance</b>	représenter sur une feuille les acteurs du territoire littoral et marin de Martinique, leurs relations (comportements entre eux, évolution dans le temps), avec qui vous travaillez quotidiennement comment est géré actuellement le littoral et le milieu marin en Martinique : qu'est-ce qui pose problème, qu'est-ce qui fonctionne bien, en terme de gouvernance et de jeux d'acteurs.
<b>4</b>	<b>Evolution de l'éco-socio-système d'hier à aujourd'hui</b>	qu'est-ce qui semble primordial à noter sur une frise chronologique en termes d'évolution du système littoral et marin en Martinique ? avez-vous en tête des faits marquants en termes d'évolution du littoral et de la mer en Martinique par rapport aux milieux naturels, au secteur économique et social, aux politiques, lois, aux outils de gestion, démarches territoriales, en termes de connaissances ? quels sont selon vous les liens dynamiques entre ces différentes évolutions ?
<b>5</b>	<b>Besoins et intérêt de l'enquêté pour le projet ATOUMO</b>	en quoi le projet ATOUMO pourrait vous aider dans vos missions recommandations en termes de bibliographie à consulter, d'acteurs à rencontrer quels cas d'études souhaiteriez-vous voir traiter dans le cadre du projet ATOUMO ? seriez-vous prêt à participer à 3 ou 4 ateliers de travail dans le cadre de ce projet ?

16

Ces entretiens ont constitué un corpus important de données.

#### L'analyse du contenu par thématiques

L'analyse par thématique consiste à croiser chaque entretien en fonction de parties identifiées dans le guide d'entretien en remplissant une grille d'analyse. Cette grille se construit en relisant l'ensemble des entretiens. En croisant ces entretiens on peut alors faire ressortir des thématiques transversales, communes aux différents entretiens. On relève alors les différentes façons d'aborder ces thématiques pour comparer les visions, les représentations, les points de vues qui s'opposent ou se complètent.

La partie 1 de l'entretien a permis de bien identifier les missions et secteurs géographiques de compétence des différents acteurs, leur lien au littoral et à la mer et de donner quelques éléments en termes de turn-over.

La partie 2 a été analysée à partir d'une grille d'analyse en trois parties :

- noms de l'acteur, structure, fonction, catégorie,
- enjeux identifiés et hiérarchisés,
- extrait d'entretien correspondant.

La partie 3 a conduit à la réalisation de sociogrammes, une méthode développée par le psychiatre J.-L. Moreno à partir de 1934 qui inspira de nombreux chercheurs dans le domaine de la sociométrie initiant les débuts des études portant sur les réseaux sociaux et la psychologie sociale. Ainsi le sociogramme permet de mettre en évidence les liens entre individus au sein d'un groupe.

Pour la partie 4 de l'entretien concernant l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin d'hier à aujourd'hui, nous avons analysé les réponses des enquêtés sous forme chronologique c'est-à-dire en complétant une frise chronologique du système littoral et marin de Martinique.

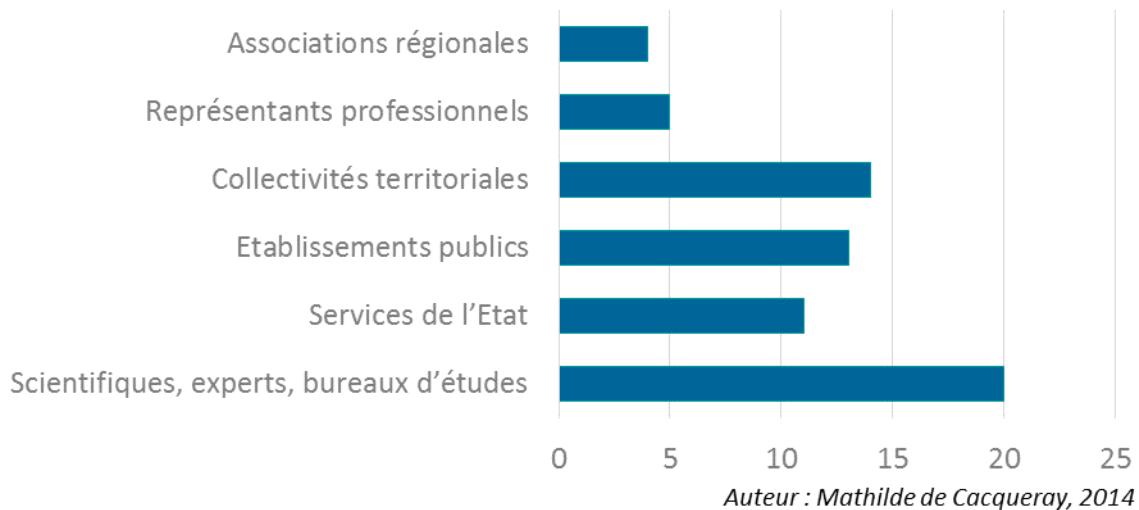
Enfin, la partie 5 est venue alimenter la liste des acteurs à rencontrer, la bibliographie à consulter et les acteurs à inviter aux ateliers de travail du projet. Cela a également permis de sonder l'intérêt pour le projet et les besoins exprimés en termes d'aide à la coordination des actions de gestion du littoral et de la mer.

17

## Résultats

Nous avons rencontré au total **65 personnes** (56 entretiens, certains entretiens ont été réalisés avec plusieurs personnes à la fois) sur 8 semaines entre juin et juillet 2013. Ces acteurs ont été regroupés en **6 catégories**.

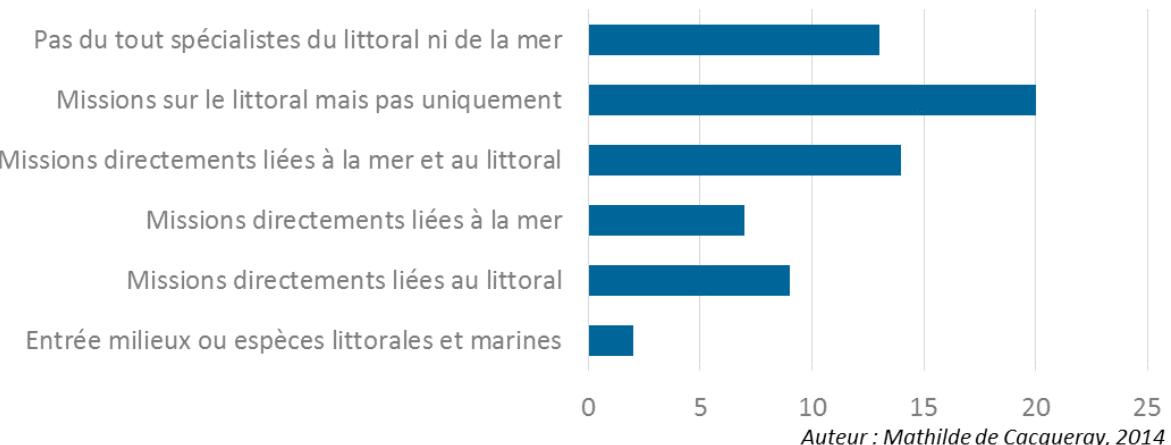
Nombre de personnes rencontrées par catégories d'acteurs



Nous avons différencié le nombre de personnes martiniquaises, guadeloupéennes et guyanaises des français de l'hexagone pour mettre en évidence la durée de passage en Martinique de ces derniers. La moyenne est de 2 à 3 ans de contrat (10 personnes), certains venaient juste d'arriver (moins de 1 ans pour 3 personnes), quelques-uns ont dépassé la moyenne en restant au-delà de 4 ans (pour 5 personnes) et 9 vivent en Martinique depuis 10 ou 20 ans.

Nous avons aussi cherché à identifier le lien de chaque acteur avec le littoral terrestre et l'espace maritime.

### Lien des interviewés avec le littoral terrestre et l'espace maritime



On note alors que :

- 20 des enquêtés ont des missions sur le littoral mais pas uniquement,
- 14 ont un lien direct avec le littoral et la mer,
- 9 en lien uniquement avec le littoral,
- 7 en lien uniquement avec la mer,
- 2 ont des entrées par les espèces (tortues marines) ou les milieux (forêt domaniale du littoral) sur le littoral et la mer,
- et 13 d'entre eux ne sont pas spécialistes du littoral ou de la mer.

On peut se demander pourquoi se trouvent parmi les enquêtés des personnes qui n'ont pas de lien spécifiques avec le littoral et la mer. Cela correspond aux élus communaux, à certains chercheurs qui travaillent sur la chlordécone par exemple ou sur des questions plus générales de sciences politiques, et à ceux qui ne se considèrent pas eux-mêmes comme acteurs du littoral et de la mer comme les gestionnaires du grand port maritime de Martinique, ou les représentants professionnels du tourisme hôtelier.

#### Atouts et limites des entretiens

En termes de bilan général de ces entretiens, nous avons pu constater une grande réactivité aux demandes de rendez-vous et une grande disponibilité. Ce projet a réussi à mobiliser les acteurs dès le début au travers de ces entretiens ce qui souligne une certaine dynamique autour des problématiques littorales et marines, des attentes et un intérêt marqué vis-à-vis de la gouvernance de ces espaces.

Il manque bien entendu quelques acteurs que nous n'avons pas pu interviewer soit par manque de temps (réponse trop tardive aux demandes de rendez-vous dans le temps des missions prévues en Martinique) ou par manque d'intérêt (sans suite malgré des relances).

Certains acteurs ne se sentent pas légitimes pour répondre, ne se considérant pas comme des acteurs du littoral ou de la mer, pas compétents pour répondre à des questions de Recherche. On note ici un certain fossé par rapport au monde de la Recherche perçue comme trop conceptuel et pas assez opérationnel. Avec insistance, nous avons pu parfois palier ces réticences ou réaliser à défaut des entretiens informels.

Les acteurs les plus difficiles à rencontrer ont été les élus communaux et les agents du Conseil Régional et du Conseil Général. Il a été difficile au cours de l'enquête d'identifier et d'avoir des contacts avec les services de ces collectivités susceptibles de traiter des questions littorales et marines.

Il manque de façon évidente un entretien avec des personnes de la division de l'action de l'État en mer, mais la période des entretiens correspondait au changement de fonction du chef de ce service.

Cependant, ces personnes ont été ensuite invitées à l'ensemble des ateliers de travail et y ont participé en partie.

Nous aurions également souhaité rencontrer plus d'agents économiques comme des représentants d'activités sportives et de loisirs. Mais le déficit de fédérations a parfois rendu difficile l'identification de structures représentatives. Ce manque de fédération est aussi à souligner dans le domaine des associations de protection de l'environnement. S'il existe de nombreuses associations, leurs coordonnées ne sont pas toujours faciles d'accès et leurs niveaux d'activité souvent très variables. Nous n'avons pas pu rencontrer les écoles de formations relatives aux métiers de la mer et avons également essuyé quelques refus notamment de la part de structures professionnelles pourtant cruciales dans le domaine de l'industrie nautique (Fédération de l'Industrie Nautique). Enfin, nous n'avons pas pu rencontrer non plus l'Union des producteurs de bananes ou encore la DAAF ou la chambre d'agriculture malgré leur réponse positive mais trop tardive.

19

En fonction des missions, compétences et espaces de pratiques de chacun nous avons construit une représentation spatialisée de la position des acteurs Martiniquais identifiés, en les répartissant de la terre vers la mer (*cf. page suivante : Les acteurs Martiniquais de la terre vers la mer - MDC*).

On peut alors proposer 4 catégories d'acteurs :

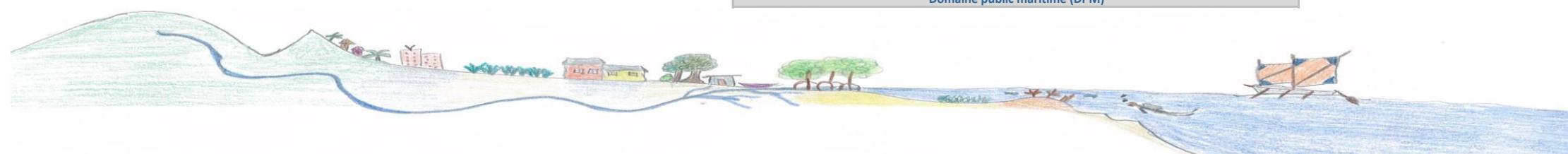
- des acteurs tournés vers la mer dont les espaces de pratiques, missions, compétences sont presque totalement en mer,
- des acteurs de l'espace littoral terrestre, en position d'interface,
- des acteurs plutôt à dominante terrestre mais ayant des actions ponctuelles sur la bande littoral ou la mer côtière ou une influence sur ces espaces,
- des acteurs transversaux qui ne sont pas spécifiquement littoraux ou maritimes mais qui ont des actions en lien avec ce domaine.

Ce classement ne cherche pas à mettre en évidence des acteurs plus « significatifs » que les autres vis-à-vis du littoral et de la mer, mais à mieux comprendre leurs positionnements géographiques et ainsi expliquer pourquoi certains sont intégrés ou non dans les réseaux liés aux problématiques littorales et maritimes. Il s'agit là, à la fois d'une question d'auto représentation des acteurs par rapport à leur positionnement dans le système, d'une question d'inter connaissance de l'existence de tel ou tel acteur, et d'une question de reconnaissance de cet acteur comme étant légitime à participer au réseau du littoral et de la mer en Martinique.

Vous pourrez retrouver un descriptif des missions de l'ensemble de ces acteurs via le lien suivant :  
<http://www-iuem.univ-brest.fr/pops/projects/atoumo>

Ces informations seront également disponibles prochainement dans le carnet d'adresse du portail de la mer et du littoral de l'Observatoire De l'Eau courant 2015.

CACEM, Cap Nord, Espace Sud Communes littorales	Aménagements littoraux (port de plaisance), contrats territoriaux			Volet mer de SCOT						
Conseil régional (PNR, RNR, SAR-SMVM, DCP, aquaculture ) Conseil général Citoyens martiniquais	gestion des ports, gestion de l'eau, Agenda 21, aménagements touristiques, risques, Usages récréatifs			Baignade ZNIEFF littorales et marines						
Associations de protection / sensibilisation environnement Agence Régionale de la Santé (ARS)	qualité des eaux de baignade, plan chlordécone			Chargée de mission milieu marin / pilotage du comité local IFRECOR						
Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement (DEAL) Préfet	Chargée de mission littoral + cellule risques dont risques littoraux sauvetage, police des pêches, ordre public en mer, protection environnement et pollutions...			Sur avis du préfet Direction de l'Action de l'Etat en Mer (DAEM)						
Météo France IRD Uuniversité des Antilles BRGM Bureaux d'études Observatoire de l'eau de la Martinique CAEC				Portail de la mer et du littoral Direction de la Mer (sur et sous l'eau mais pas cattaché à la terre)						
Agence Urbanisme et Aménagement Martinique (ADUAM) zones urbaines	Soutien à l'aquaculture marine			IFREMER						
Parc Naturel Régional de la Martinique ONF (FDL, CDL, mangrove du DPM, gestion RNR îlets de Sainte-Anne ) ONCFS : gestion d'espèces patrimoniales + ONEMA Extension possible si continuité écologique dans les terres Avis conforme ou simple sur les activités susceptibles d'impacter le milieu marin Syndicats de gestion de l'eau potable Comité de bassin de la Martinique Office de l'eau de la Martinique (suivi, mise en œuvre du SDAGE) Acteur du secteur agricole (DAAF, chambre d'agriculture...) EDF, RTE, ADEME, AME	Mission d'aménagement des 50 pas géométriques gestion RNR Caravelle, Sainte-Anne, projet RNR baie de Génipa Conservatoire du littoral (zones naturelles des 50 pas géométriques) Aquaculture Infrastructures aquacoles sur le littoral Infrastructures aquacoles sur le littoral, débarquement, ports			Aménagement de pontons Gestion RNR marine du Prêcheur îlets Réseau tortues marines Nouvelle compétences sur le DPM Agence des Aires Marines Protégées : Parc Naturel Marin + Sanctuaire AGOA volet mer du SDAGE Projet d'EMR : thermique Ecole de formation professionnelle maritime et aquacole (EFPMA) COOPAQAM - ADEPAM Comité Régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) Croisières Club Med						
Comité Martiniquais du Tourisme : CMT Comité régional de la randonnée pédestre Direction de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale	Hôtellerie (Karibea, Zilea, Montplaisir, Blue Season Hôtels...) Sentiers littoraux Association des maîtres-nageurs sauveteurs Société Antillaise d'exploitation des ports de plaisance (SAEPP) Grand port maritime de la Martinique (GPMLM)			Sports nautiques Fédération de yoles rondes / club des gommiers de Comité martiniquais de Comité Martinique Guyane des sports subaquatiques (COMASSUB) Ligue de voile de la Martinique Martinique yachting association Fédération des industries nautiques / clusters maritimes Activités nautiques et de loisirs Fédération martiniquaise de la pêche plaisancière et de loisirs Baie du marin Baie de Fort-de-France Tech Dive Services : travaux sous marins SOMARA : remorqueurs, manœuvres portuaires, assistance en haute mer Mouillage organisés						
Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique : CCIM Domaine terrestre (cœur de l'île)	Aménagement des zones commerciales sur le littoral Domaine littoral : 50 pas géométriques (81,20m)			Domaine maritime						
Privé	Privé de l'Etat	Public de l'Etat	Privé (particuliers régularisés)	Privé de l'Etat (FDL, terrains du CDL)	Public de l'Etat (dont fait partie la mangrove)	Limite de rivage jusqu'à 300m	12 miles mer territoriale	24 miles	200 miles ZEE	Haute mer
Domaine public maritime (DPM)										



# Les enjeux liés à la mer et au littoral en Martinique et leur gouvernance actuelle : visions d'acteurs.

## Problématique et méthode d'investigation

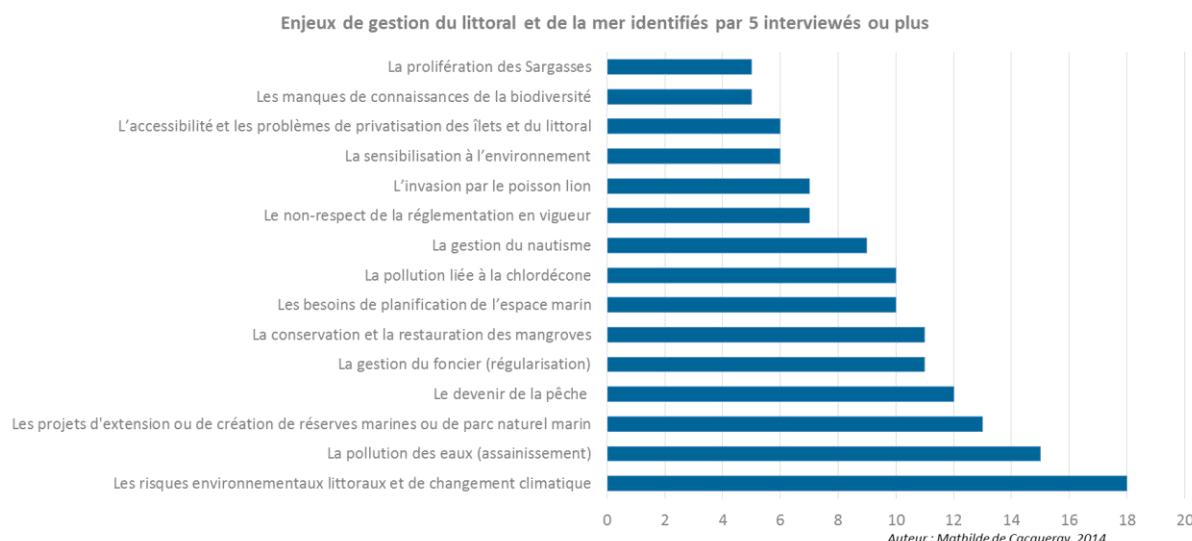
Après avoir identifié les acteurs du littoral et de la mer en Martinique, les entretiens réalisés ont permis de mettre en évidence leurs perceptions des enjeux littoraux et marins et de leur gestion actuelle (cf. partie 2 du guide d'entretien – page 16). Il s'agit ensuite d'esquisser leurs visions de la gouvernance du littoral et de la mer en Martinique notamment à l'aide de sociogrammes (cf. partie 3 du guide d'entretien – page 16) pour essayer de comprendre leurs relations, les réseaux existants (types de liens entre les acteurs : échanges d'informations, échanges financiers, travail en comité) et la force de ces liens (réguliers, ponctuels, très faibles).

21

## Résultats

### 1 - Visions d'acteurs des enjeux de gestion du littoral et de la mer aujourd'hui en Martinique

En croisant les différentes réponses des enquêtés nous avons pu identifier 41 enjeux pour le littoral et la mer. Nous en avons retenu 15 qui apparaissent plus fortement dans les entretiens pour avoir été cités au moins une fois par 5 interviewés et plus.



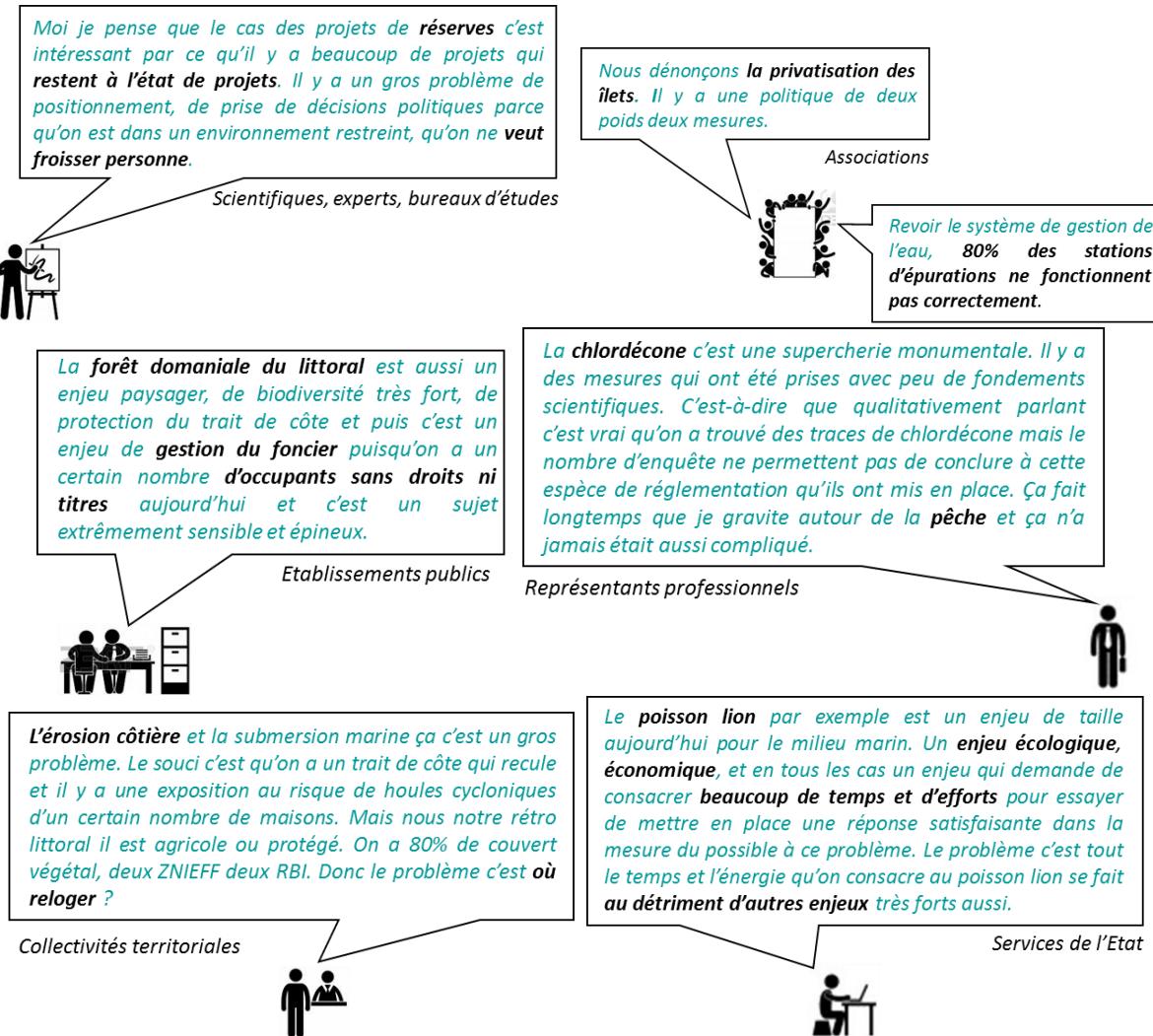
Les trois plus importants qui ressortent sont :

- Les risques côtiers (érosion, submersion marine) et les impacts du changement climatique (18),
- La pollution des eaux du fait du manque de réseau d'assainissement (15),
- Les projets d'extensions ou de création de Réserves Marines ou de Parc Naturel Marin (13).

Deux territoires ressortent aussi de ces entretiens où se concentreraient une bonne partie de ces enjeux :

- Le nord de la Martinique côté Caraïbe, plus particulièrement la commune du Prêcheur (identifié par 7 enquêtés),
- La baie de Fort-de-France (identifié par 9 enquêtés).

Voilà quelques exemples montrant comment les enquêtés s'expriment sur ces enjeux :



#### Vision d'acteurs sur la gouvernance du littoral et de la mer aujourd'hui

En croisant les différents entretiens, nous avons identifié 6 thématiques transversales relevant de la gouvernance du littoral et de la mer en Martinique.

#### DES QUESTIONS DE LEGITIMITÉ ENTRE LES ACTEURS

En analysant les différents entretiens, il est apparu que les rôles de certains acteurs ou d'outils de gestion sont remis en question. Il y aurait des outils de gestion qui ne joueraient pas leur rôle, qui ne permettraient pas de partager une vision, une stratégie globale. Certains soulignent la différence entre une gouvernance formelle et réelle : « *Il y a la gouvernance formelle et puis il y a la gouvernance réelle. On connaît le système qui fait que forcément la gouvernance échappe des fois et n'est pas toujours partagée. Je ne crois pas qu'on fasse le bonheur d'un territoire quand on est à l'extérieur du territoire.* » (Collectivité territoriale). D'autres discutent le terme même de gouvernance : « *Je conteste le terme de « gouvernance » parce que la « gouvernance » postule qu'on est dans le cadre d'une sorte de partenariat à travers lequel tous les acteurs auraient le même poids et seraient sur le même pied d'égalité. On voit bien qu'il n'en est rien. Cela ne veut absolument pas dire que les acteurs de l'État sont des potentats qui imposent leur point de vue, et d'abord l'État est en miette, ce n'est pas une espèce de bloc monolithique avec une volonté unique.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études).

Le rôle des comités de pilotage est discuté : « *Moi je sais ce qu'est un comité de pilotage et ce n'est pas là que se prennent les décisions. A la limite, on a des gens qui contestent, qui discutent, on peut toujours valider, ou corriger mais on ne peut pas impulser au niveau d'un comité de pilotage, ce n'est pas vrai. Donc, nous sommes exclus parce qu'on ne partage pas la vision.* » (Collectivité territoriale) De même que le rôle de la Région à qui on reproche un manque d'implication et de vision stratégique globale : « *Je pense qu'il faut faire beaucoup de lobbying auprès de la Région par ce que je ne pense pas que la Région ait totalement pris conscience des enjeux. Elle considère beaucoup que c'est une affaire de l'État. On est dans un système politique qui est assez pervers et qui défavorise l'environnement puisque chacun se rejette la responsabilité.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études). « *Ce serait bien que les grandes collectivités territoriales s'impliquent un peu plus.* » (Établissement public).

Le rôle des élus aussi est discuté, leur pouvoir de décision, le fait que chacun travaille sur sa commune en rupture avec l'opposition, leur manque de vision sur la mer : « *Il y a un problème de relations avec les élus, c'est épuisant. On s'investit et puis l'élu choisit de ne pas faire la Réserve.* » (Services de l'État). « *Les politiques ils n'ont toujours pas de vision de la mer. Il n'y a qu'à voir le nombre d'élus qui sont venus au forum Bodlammé.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études).

Enfin, l'absence d'un véritable lieu de partage commun pour construire un projet de territoire est soulignée : « *L'enjeu c'est qu'on n'a pas un outil qui permet de mettre en face les acteurs et de travailler sur un projet de territoire.* » [...] « *On ne travaille pas sur la vision prospective.* » (Établissement public). Certains encore estiment qu'il manque un « chef d'orchestre », un chef d'orchestre qui ne changerait pas tout le temps, et qu'il manque une stratégie globale de préservation de l'environnement mais aussi de développement économique. Chaque institution a sa propre stratégie interne mais elle n'est pas partagée encore moins intégrée. Et parfois, à l'intérieur même d'une institution il n'existe pas forcément cette stratégie commune, cette doctrine commune.

## DES PROBLEMES DE COHERENCES ENTRE PROJETS, DES PROBLEMES DE (RE)CONNAISSANCE ENTRE ACTEURS

A la lumière de ces entretiens, il y a effectivement un problème de coordination des projets, de synergie entre les outils de gestion, à cause de la multiplicité des outils qui ne sont pas forcément appropriés ni cohérents : « *En terme de gouvernance moi ce qui me frappe c'est : d'une part la multiplicité des outils qui existent en la matière sous forme de plans, de schémas en tout genre, et d'autre part la difficulté à se les approprier pour en faire des outils cohérents, au service des objectifs que l'on s'est fixé en la matière.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études). Il est question de savoir si tous ces outils de gestion vont dans le même sens, des outils menés indépendamment sans une approche globale.

Les enquêtés trouvent qu'il y a trop d'acteurs qui ont chacun leurs missions, des sortes de près carrés, parfois même à l'intérieur d'une même structure entre chargés de mission. Mais à la fois les enquêtés soulignent parfois des limites de compétences floues où chacun se renvoie la balle.

Il est aussi souligné le manque de dialogue, de coordination entre les acteurs. Par exemple, entre les chercheurs : « *Même au niveau des chercheurs il n'y a aucune synergie.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études), entre certaines structures qui traitent par exemple de la gestion des 50 pas géométriques et, notamment, entre celles qui s'occupent des zones urbanisées, et celles qui s'occupent des zones naturelles, à la frontière entre ces zones. Ce manque de communication se retrouve entre acteurs mais aussi à l'intérieur même des institutions, il y a un manque de transversalité : « *Il y a parfois des problèmes de communication entre les chargés de missions et leur direction qui n'est pas toujours au courant des actions menées.* » [...] « *Assez bizarrement, c'est un peu paradoxal, il y a pleins de gens qui veulent s'occuper de la mer alors ça va depuis le Parc Naturel Régional, certaines mairies, le Conservatoire du Littoral, l'Agence des 50 pas géométriques, l'Agence*

*des Aires Marines Protégées, les services de la DEAL (Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), la Direction de la Mer, les pêcheurs, vous avez plein de monde. Et puis, il n'y a aucune transversalité entre tout ça, aucune. »* (Établissement public).

Les entretiens ont aussi révélé l'idée que les projets n'avancent pas du fait qu'il y a trop de superpositions d'organismes, il y a des lourdeurs administratives et financières (des projets qui sont en projet depuis des années comme le Centre Caraïbe de la mer). Il y a aussi un manque de connaissances des missions de chacun : « *Moi je sais à peu près ce que font les services de l'État. En revanche on ignore totalement ce que font les collectivités.* » (Établissement public). Le monde de la Recherche n'est pas forcément très connu non plus. Il y a donc un manque de connaissance des missions de chacun mais aussi des doctrines qui guident ces missions. Il y a de même un manque de reconnaissances entre acteurs : « *Au niveau des financeurs, il y a souvent des changements de personnes et peut-être qu'on ne nous fait pas assez confiance, pourtant on a 20 ans d'existence.* » (Association).

C'est aussi un manque de reconnaissance des actions des autres par défaut de connaissance de ce qu'ils font, de leur manière de fonctionner, de leurs contraintes, etc. On juge les actions des autres. Enfin, on note une certaine « ségrégation » de certains acteurs considérés à part, comme les bureaux d'études.

Ce manque de transversalité est souvent associé à un manque de temps et de moyens humains, mais l'état d'esprit ou la culture de la gestion intégrée de la mer et du littoral n'est pas non plus toujours véritablement ancrée.

### LE TURNOVER DES ACTEURS DANS LES SERVICES DE L'ÉTAT

La troisième thématique identifiée correspond à la problématique du *turnover*, dans les services de l'État plus particulièrement. Cette problématique comme beaucoup d'autres identifiées n'est pas spécifique à la Martinique. Cependant, cette question du *turnover* peut apparaître plus problématique du fait du contexte spécifique à l'outre-mer qui nécessite un certain temps d'adaptation pour se l'approprier, à la différence d'un changement de région dans la France hexagonale.

Il y a donc un *turnover* des agents des services de l'État mais pas uniquement puisque cela concerne aussi les stagiaires, les Volontaire au Service Civique (VSC), les chercheurs extérieurs (doctorants, post-docs...). Pour la plupart, ces personnes quittent le Département au bout de quelques mois à quelques années avec leurs connaissances qui ne sont pas toujours valorisées sur place et encore moins capitalisées : « *Et les nouveaux qui arrivent ne connaissent pas le contexte, les acteurs. [...] Régulièrement, je faisais une formation de ceux qui arrivaient (et cela sans être mandaté, juste pour assurer le relais et pouvoir ainsi mieux travailler ensemble). Quand tu passes d'une région française à une autre région française, il existe des disparités en termes de climat, de végétations, etc. mais le contraste avec une petite île tropicale insulaire et la France continentale c'est quand même un autre monde (tant naturel qu'humain). [...] Il y a une petite acquisition courte pour le bien commun, des rapports, parfois des thèses, qui vont peut-être dormir dans une étagère, et puis ces gens-là repartent et donc localement il n'y a que trop peu de capitalisation des savoirs et des compétences.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études).

Ce *turnover* pose la question de la continuité des actions engagées puisque certaines reposent sur des personnes clés et non sur des structures : « *Quand on parle d'acteurs, il y a la structure, mais il y a véritablement la personne et pour peu que cette personne ne soit plus là, parce qu'il y a des rotations, au bout de 2 ou 3 ans ça bouge dans les structures, il faut alors retrouver la bonne personne pour reporter l'action ou bien alors adapter.* » (Collectivité territoriale).

Mais se pose aussi des problèmes de mémoire collective, et de suivis des dossiers : « *Il y a un turnover donc pas de mémoire. Ce n'est pas assez 1 an pour comprendre. 3 ans ce n'est pas assez mais 4 ans on fatigue.* » (Services de l'État), « *Vous savez il y a un turnover très important dans les services de l'État,*

[...] s'il n'y a pas une continuité, pas de transmission des dossiers, vous ne savez rien. » (Établissement public).

### LE PARTAGE DES CONNAISSANCES

La question des données a également été soulignée dans ces entretiens. Il s'agit de la problématique du partage des connaissances, de la valorisation de ces connaissances, de la compatibilité des données, du suivi des études et des données (suivis d'espèces réalisés par des associations instables), de la mémoire (liée au *turnover* et au manque de mémoire partagée). Parfois, on refait des études qui ont déjà été faites, on met bout à bout des études sans avoir d'approche globale ni intégrée, on fait des études sans passer à l'acte au-delà par peur de ne pas agir à bon escient.

A titre d'illustration, on peut retenir les extraits d'entretiens suivants :

« *On voulait au sein des associations essayer d'homogénéiser nos discours. [Il y a des acteurs] qui essaient de chercher de l'information pour être sûrs et qui racontent des choses vraies, connues et validées scientifiquement, ce n'est pas le cas de tout le monde.* » (Association).

« *On a beaucoup de connaissances mais on les oublie (dans des placards, les gens partent à la retraite) et on recommence à zéro. Il y a besoin de vulgariser les données, de les répertorier.* » [...] « *Il y a beaucoup de données dans le domaine de l'eau, la donnée existe mais elle est un peu éparsillée. On ne sait pas toujours qu'elle existe, même les professionnels de l'eau. Du coup, il y a des études qui étaient redondantes.* » (Établissements publics).

« *Nous n'avons pas les mêmes bases de calcul du nombre d'occupations illégales sur la bande des 50 pas car nous n'avons pas la même base de données que l'Agence.* » [...] « *L'historique de ce qu'on a il est quand même faiblard. On ne travaille ni la connaissance, ni la mémoire. On ne se structure pas nous. La mémoire est très mal organisée.* » (Services de l'État).

Le rôle de l'Observatoire De l'Eau a été souligné ayant déjà contribué à répondre à ces difficultés, de même que le projet CARIBSAT<sup>1</sup>. Le portail de la mer et du littoral porté par l'Observatoire De l'Eau avec la collaboration de la DEAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) devrait aussi y répondre et consolider cette mémoire.

### LE MANQUE DE FORMATIONS

Les enquêtés ont aussi été nombreux à soulever la question du manque de formations dans le domaine du littoral et de la mer en Martinique. Cela concerne les gestionnaires de sites naturels : « *Il y a un problème de professionnalisation des gestionnaires. C'est ce qu'on a essayé d'accompagner mais il y a quand même un principe de subsidiarité, on ne peut pas faire d'ingérence dans l'organisation des collectivités locales qui assurent la gestion [du littoral]. On peut faire un accompagnement. On a une vraie difficulté à ce niveau-là. C'est en train de se structurer, les choses avancent mais il y a un enjeu de formation et il y a un vrai enjeu d'appropriation.* » (Établissements publics). Mais aussi les professionnels du tourisme en termes de connaissances de la biodiversité mais aussi en termes de techniques de communication : « *Quand on voit la qualité du discours qui est produit [lors d'une sortie en mer avec des pêcheurs], il faut revoir. Ça sous-entend une professionnalisation, il faut améliorer la connaissance des acteurs. Il faut savoir s'adapter en communication, adapter le discours en fonction du public.* » (Établissements publics), « *Par ce qu'en fait, même ceux qui font les balades en bateaux ils ne sont pas forcément capables de montrer aux gens ça c'est une sterne. Ils ne savent pas ce que c'est et que pour eux ce n'est pas plus remarquable que ça, ils l'ont vue tous les jours depuis qu'ils sont petits. Moi je crois qu'il y a un gros gap de connaissances au niveau biodiversité.* » (Représentant professionnels). Ou encore les élus des communes littorales.

<sup>1</sup> CARIBSAT (système caribéen d'information environnementale) : <http://caribsat.teledetection.fr/>

D'autre part, été souligné le fait qu'il y a encore des métiers à développer en lien avec le littoral et la mer : « *L'un de nos objectifs c'est de développer ce potentiel nautisme, activité sportives, développer tout ce qui est activités touristiques. Il y a un gros potentiel et donc il y a un besoin en termes de métiers. Métiers spécialisés nautiques comme par exemple la déconstruction de bateaux, on a un gros, gros manque là-dedans. Il y a toute une activité à développer et il manque des compétences en termes d'accueil, de déchets [...]* » (Représentant professionnels).

### L'EQUILIBRE ENTRE SENSIBILISATION ET RÉPRESSION

Enfin, la dernière thématique identifiée à partir des entretiens concerne le besoin de trouver un équilibre entre la sensibilisation et l'application de la réglementation en vigueur. L'importance de sensibiliser avant de mettre des procès-verbaux, d'impliquer les habitants pour qu'ils s'approprient les projets, ou encore de choisir le bon vocabulaire pour sensibiliser a été mis en avant : « *Dès fois quand on est trop répressif ça ne porte pas de fruits. Automatiquement, on engage les marins pêcheurs dans les projets, c'était difficile au départ mais ils nous appellent souvent pour nous dire que des tortues se sont échouées...* » (Collectivités territoriales), « *On ne peut pas parler protection du littoral en Martinique sans utiliser le levier paysage qui est d'ailleurs un levier à mon avis qu'il faut mettre en amont du côté écologique. Ça ne parle pas les espèces animales, végétales. Il faut arriver à utiliser l'outil paysage et l'outil support d'activités économiques.* » (Établissements publics).

La difficulté à appliquer la réglementation en Martinique a aussi été soulevée : une connaissance de la réglementation qui est différente de la France hexagonale, appliquée aussi différemment, avec plus de « tolérance ». La nécessité d'une police de l'environnement pour faire appliquer la réglementation existante a été plusieurs fois évoquée : « *Pourquoi vous avez des gens au bord de la route qui continuent de vendre des trucs ? Est-ce que vous croyez que c'est analysé par rapport à la chlordécone ? Regardez les gens qui se promènent en mobylette sans casques. Il y a une connaissance de la réglementation qui est différente. Et du coup, elle est appliquée de façon différente. On est un peu loin de tout et des fois, il y a des tolérances qui s'appliquent. Pourquoi en Guadeloupe la chasse est autorisée à partir du 14 juillet et pourquoi en Martinique c'est le premier dimanche ? Pourquoi certaines espèces sont autorisées en Martinique et pas en Guadeloupe ?* » (Établissements publics), « *Il ne peut pas exister de système ou de société sans police. C'est un principe de base. Ici pour la protection de l'environnement ils ne voient pas ça comme ça. Ils voient « c'est naturel donc c'est à nous, on fait ce qu'on veut ». Si vous voulez que ça dure, il faut poser des limites et elles sont posées par un système de police.* » (Collectivités territoriales).

Les enquêtés ont aussi identifié la difficulté communiquer et informer sur certaines problématiques : « *On publie des courbes sur la dégradation des récifs coralliens, je n'ai jamais eu de retours. On n'a jamais trouvé le moyen peut-être de communiquer de façon suffisamment habile et de le mettre suffisamment en évidence pour que ça devienne un sujet à enjeu pour les élus.* » (Services de l'État).

### Quelles réactions des acteurs face à cet état des lieux des enjeux ?

Les participants à l'atelier de travail constatent qu'il s'agit essentiellement d'enjeux environnementaux. Si les aspects méthodologique ont été interrogés : « *est-ce que la question a bien été comprise ?* », pour certains c'est aussi le constat que même les acteurs économiques se rendent bien compte que « *c'est les problématiques environnementales qu'il faut résoudre en premier pour pouvoir faire un développement économique* » (Établissement public). Cette idée est reprise sous d'autres formes : « *est-ce que l'aspect économique n'est pas un corollaire justement de ces différents enjeux ? Ils n'apparaissent pas en tant que tels mais j'ai envie de dire de façon générale les impacts sont plutôt défavorables au développement de notre économique. C'est plutôt en termes de conséquences.* » (Établissement public).

En effet, même les acteurs professionnels enquêtés ont mis en avant des enjeux environnementaux dont leurs activités dépendent en plus des enjeux propres au développement de leur activité (besoin d'une véritable stratégie touristique, nécessité de structuration de la filière aquacole, besoin de développement d'une filière de transformation de poisson, etc.). Il a donc été rappelé lors de l'atelier l'importance des enjeux économiques à mettre en relief.

Pour d'autres acteurs, il serait nécessaire de « *classifier* » et de « *pondérer* » ces enjeux qui n'ont « *pas le même poids* » et de nuancer ces résultats estimant que tous les acteurs enquêtés n'auraient pas la connaissance suffisante pour juger objectivement de ces enjeux (scientifiques, experts, bureaux d'études). Se pose donc à travers cette remarque la question de la légitimité des acteurs à travailler sur les problématiques littorales et marines et la nécessité de hiérarchisation des enjeux qui relève d'une démarche de planification stratégique. Notre travail de recherche s'en est donc tenu à cet état des lieux n'ayant pas mission en tant que scientifique à prioriser ces enjeux.

Autre aspect, la problématique de blanchissement des coraux ne ressort pas telle quelle de ces entretiens. Cependant, lors de l'atelier, il a été souligné qu'elle est sous-jacente à l'enjeu relatif à la prolifération des sargasses, la pollution des eaux et à la sédimentation : « *on ne l'a pas dit avec les mots mais il est là* » (Associations).

Enfin les territoires qui ressortent étonnent aussi certain acteurs qui ne comprennent pas que d'autres n'apparaissent pas : « *je suis surprise de ne pas voir d'autres territoires émerger* » (Établissement public). Bien entendu, de multiples territoires à enjeux ont été identifiés mais simplement par moins d'enquêtés.

### Quelles réactions des acteurs face à cet état des lieux de la gouvernance ?

Cet état des lieux de la gouvernance actuelle du littoral et de la mer en Martinique, issu des entretiens, a été présenté aux acteurs lors du premier atelier de travail. Leur réaction a été partagée.

Certains, majoritairement des représentants professionnels, **valident pleinement ce constat** : « *Je trouve que votre constat est terrible par ce qu'il est vrai. Il est totalement réel et il démontre un petit peu l'absence de portage à l'heure actuelle de l'État sur tout un tas de politiques, c'est édifiant mais moi il m'intéresse beaucoup votre constat par ce que je trouve que c'est totalement ce qu'on vit au quotidien. C'est-à-dire un problème de portage des politiques nationales qui sont portées ailleurs, qui ne sont pas portée ici. Un problème de cohérence. [...] Votre analyse fait remonter exactement la situation telle qu'elle peut être vécue.* » (Services de l'État), « *On a répondu à un appel d'offre de la Région pour la mise en place du plan de développement de la pêche et de l'aquaculture. Donc, on a rencontré des professionnels et des acteurs qui gravitent autour de la filière et le constat est exactement le même. Que ce soit en termes de partage de données, que ce soit les conflits entre les personnes, tout ce qui a été dit est exactement dans notre état des lieux. Effectivement, il y a des choses qui commencent à se mettre en place mais sur le terrain c'est exactement le ressenti de la profession*

*comme c'est écrit là. » (Représentants professionnels), « moi je dis que cette analyse elle est réelle [...]. C'est une très bonne analyse qui nous permet de prendre conscience. Par ce qu'on peut bien avoir connaissance des problématiques qui existent, mais sans vraiment en prendre conscience. Je pense que le projet ATOUMO ça peut nous aider à aller dans le sens d'une gouvernance plus claire. » (Associations).*

D'autres, plutôt des représentants d'Établissements publics, qui effectivement mènent des actions et souhaitent les voir valoriser, le trouvent trop négatif : « *Moi je trouve que c'est hyper sombre [...] ont été tous déprimés ? Il y a des choses qui marchent, il y a des choses qui fonctionnent. J'ai lu des trucs qui sont tarte à la crème sur votre power point. » [...] « Je trouve effectivement que le constat est plutôt négatif [...] il y a des choses très positives qui se passent sur l'île et que j'aurais bien aimé aussi voir apparaître » (Établissement publics).*

Cependant, s'il y a des éléments positifs en termes de gouvernance, ils ne sont pas ressortis de façon évidente dans les entretiens, notamment par ce que les enquêtés ont volontairement mis l'accent sur les défauts pour essayer d'y remédier prioritairement, sans pour autant que l'entretien ne soit orienté en ce sens : « *moi quand j'ai fait l'entretien j'ai mis l'accent sur ce qui ne marchait pas parce qu'en fait effectivement le but était un peu d'apporter une vision pour faire avancer les choses. » (Représentants professionnels).* D'autres éléments comme les projets de création de Réserves Naturelles Régionales marines ont été évoqués par de nombreux acteurs mais du fait de la lenteur des processus de création notamment du fait des problématiques de concertation ces éléments apparaissent plutôt de façon négative dans les entretiens. Ils sont au contraire valorisés comme des éléments positifs en termes de gouvernance dans le cadre de l'atelier de travail : « *Il y a quand même des schémas de gouvernance qui sont en train de monter en puissance et qu'il aurait peut-être fallu mettre plus en valeur. Je pense, entre autres, au travail que fait l'Agence des Aires Marines Protégées sur le projet de Parc Marin, on est quand même sur une gouvernance qui me semble tout à fait intéressante [...]. Je pense aussi aux projets de Réserves que ce soit au Prêcheur, l'extension des îlets de Sainte-Anne, enfin tous les projets de Réserves et puis des projets de contrats de territoires tel que le contrat du Sud Littoral. Il y a des gouvernances très intéressantes, alors qui sont en état d'ébauche, mais qu'il faut peut-être aussi appuyer par ce qu'on parle de communication, peut-être que plus on communiquera sur ces projets-là plus les gouvernances s'installeront. » (Établissements publics).* D'autres soulignent que, malgré certains exemples comme le contrat de baie de la baie de Fort-de-France ou le Comité Bodlanmè, cela n'avance pas beaucoup.

De fait, l'importance de mettre en valeur les « points positifs » en termes de gouvernance du littoral et de la mer a été souligné pour montrer les progrès (pédagogie d'encouragement) et le fait que ce système de gouvernance est dynamique : « *Des interlocuteurs que je n'avais pas avant, que j'ai aujourd'hui, mais dans le même temps c'est vrai qu'il y en a que j'avais avant que je vois moins. Tout n'est pas figé. » (Établissements publics), « toutes ces réflexions-là elles sont dans la dynamique et j'avoue que je suis un peu frustrée par le côté figé, constat. » (Établissements publics).*

La question du turnover a été commentée : « *vous parliez du turnover, à mon avis ça n'est pas un problème, ce qui est le problème c'est la qualité et la capacité de gérer effectivement sa mémoire. Elle n'est pas gérée. On réorganise les services, on ne s'occupe pas de savoir : où vont les données, comment elles sont signalisées, comment on peut les retrouver ? C'est vrai que co-construire une mémoire c'est vraiment un vrai problème. C'est dramatique parce qu'il y a des choses qui disparaissent, il y a un savoir je dirais empirique, ancien qu'on n'arrive plus à capitaliser. » (Services de l'État), « Le turnover, moi je ne vais pas dire que ce n'est pas un problème mais c'est comme ça, après chacun essaye de le gérer comme il l'entend [...] améliorer le niveau de recrutement local et puis m'appuyer sur la mémoire des gens qui restent longtemps ».*

Les participants à l'atelier ont également insisté sur le fait que ces enjeux de gouvernance ne sont pas spécifiques à la Martinique : « *je n'ai pas l'impression que sur les problématiques de*

*gouvernance nous soyons un cas particulier. »* (Collectivités territoriales), « *je ne vois pas de différences fondamentales sur les sujets qui sont traités aujourd’hui avec l’endroit d’où j’arrive. [...] Nous ne sommes pas ici dans un cas particulier et les problèmes qui sont soulevés là sont les mêmes partout.* » (Établissements publics). Par contre, l’absence de lieu de co-construction d’une vision globale pour la gestion du littoral et de la mer est soulevée, même si le rôle du forum *Bodlanmè* a été rappelé.

La question de la bonne **échelle de gouvernance** a aussi été posée : « *on décide de gérer cette problématique de l’érosion côtière à quel niveau ?* » (Collectivités territoriales) : celle de la commune, de la communauté de communes, « *qui est le chef de file dans la gestion ?* » (Collectivités territoriales). La problématique de la **temporalité** entre celle des élus, des techniciens, de l’administratif ou encore du chercheur a été évoquée. Le lien entre l’État et les collectivités locales est aussi critiqué : « *qu’ils arrêtent quelques fois d’être des hyper prescripteurs* » (Collectivités territoriales). Cela rejoint également ici la nécessité d’adapter la législation au contexte martiniquais : « *je pense qu’effectivement la réglementation mérite de temps en temps un regard différent, une adaptabilité qu’il n’y a pas. Je pense qu’effectivement la possibilité de légiférer ou d’adapter le droit d’une façon je dirais conventionnelle tel que c’est actuellement le cas va peut-être faire évoluer un peu les choses.* » (Services de l’État).

Le « **retard** » de la Martinique a été mis en évidence dans les échanges notamment par rapport à la non déclinaison de certaines Directives européennes (par exemple : la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM) qui n’est pas applicable aux DOM), mais aussi par rapport au niveau de la conservation de la nature : « *Si on replace dans le contexte caribéen pour voir si c’est sombre ou pas, il faut aller voir comment ça se passe à côté, il faut voir que des îles Vierges jusqu’aux Grenadines, dans toutes les îles aussi petites soient-elles avec des moyens économiques limitées, elles ont toutes des aires naturelles et une réglementation. Et, en fait, quand on se place dans cet ensemble là on voit un petit peu le retard de la Martinique même s’il y a pleins de projets en cours, concrètement dans l’ensemble, dans le tableau global que représente la Caraïbe, en fait on a vraiment un tableau qui mérite d’être sombre* » (Représentants socioprofessionnels).

Une demande a aussi porté sur la mise en évidence plus marquée des **liens terre - mer** en termes de gouvernance. La révision du Schéma d’Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est en cours au moment même de cet atelier de travail et le lien avec le domaine maritime pourrait y être davantage mis en avant, de même que le transfert de compétences pour le suivi de la qualité des eaux côtières transmis à l’Office De l’Eau.

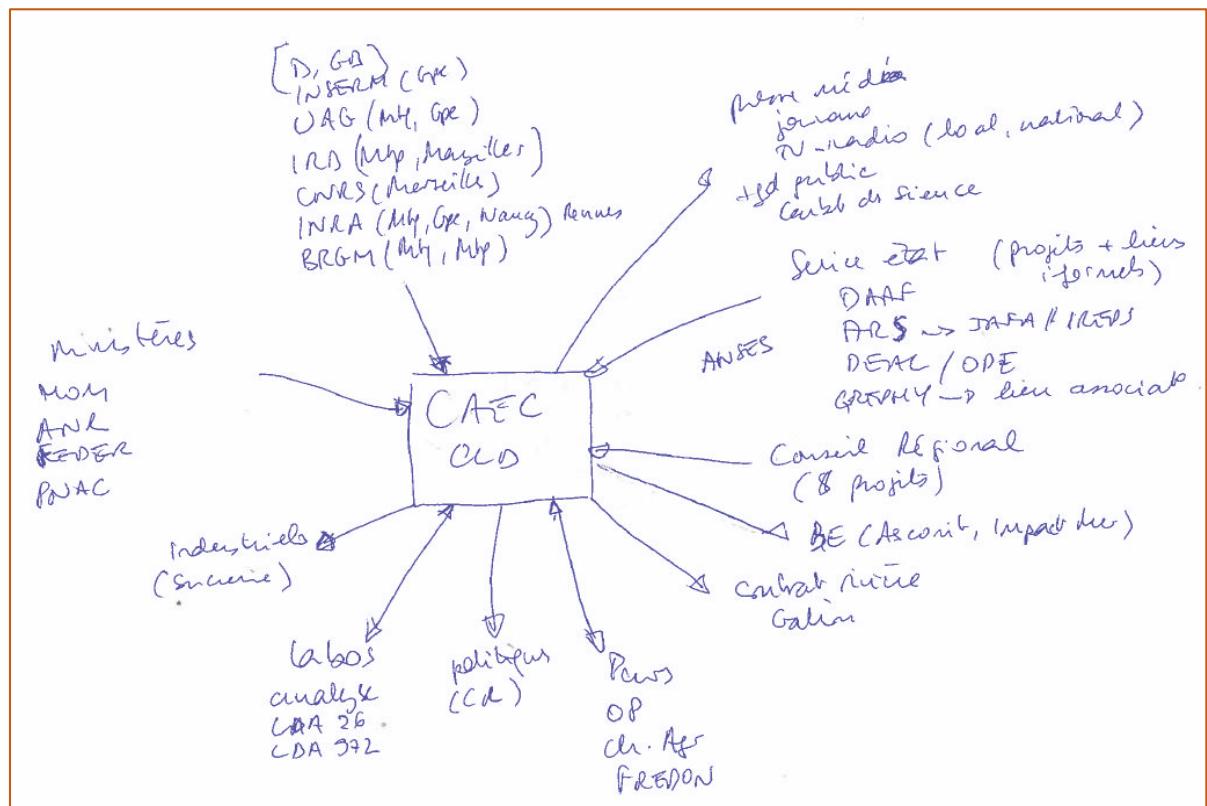
## 2 - Visions d’acteurs du système d’acteurs littoraux et marins en Martinique

Pendant les entretiens, il était aussi demandé aux enquêtés de représenter sur papier les acteurs du littoral et de la mer en Martinique et les relations qui existent entre eux, ce qui revient à exprimer matériellement leur vision du système de gouvernance du littoral et de la mer. Il s’agissait donc de dessiner des sociogrammes, c’est-à-dire un schéma des liens sociaux entre des personnes. En réponse à cet exercice, les enquêtés ont réagi différemment. Certains ont refusé de faire cet exercice. Il y a ceux qui ne se sentent pas acteurs du littoral ou en marge et donc qui s’interrogent sur leur légitimité à donner leur avis, et ceux qui se cantonnent à leur secteur d’activité.

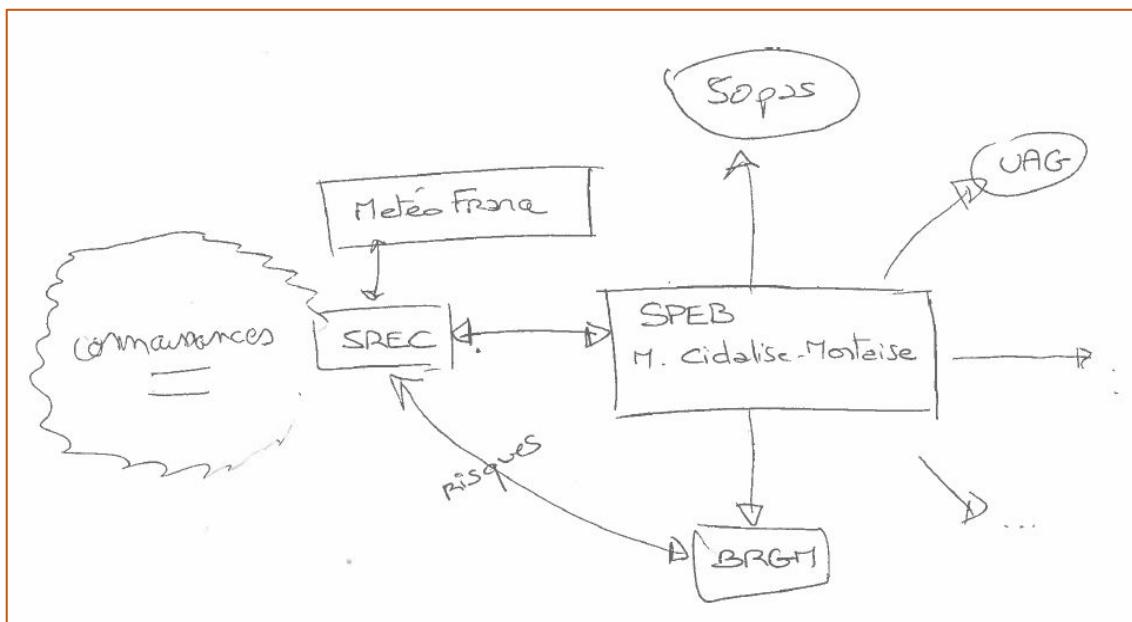
Au total, 40 sociogrammes sur 65 personnes rencontrées et 56 entretiens ont été collectés. Ces sociogrammes prennent des formes multiples : en liste, sous forme littéraire, sous forme d’organigramme, en étoile à partir d’un acteur central, en boucle, par boîtes, sous forme de croquis géographique.

Nous avons ensuite classé ces sociogrammes pour parvenir à une typologie révélant différentes logiques d’acteurs :

- Ceux qui ont plutôt une **logique thématique**

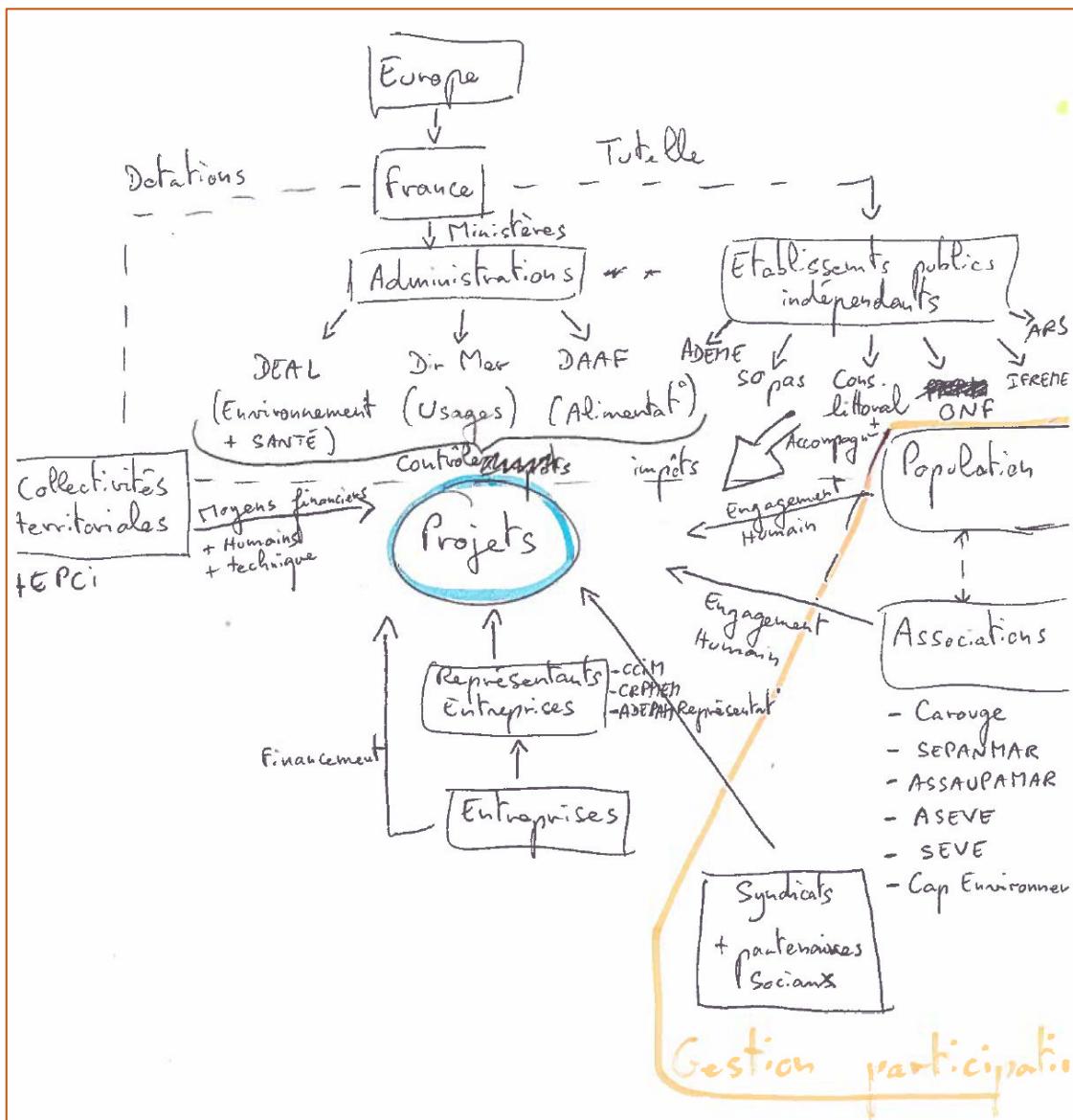


### *Exemple d'un sociogramme de la gestion de la problématique chlordécone.*



*Exemple d'un sociogramme de la gestion de la problématique des risques côtiers.*

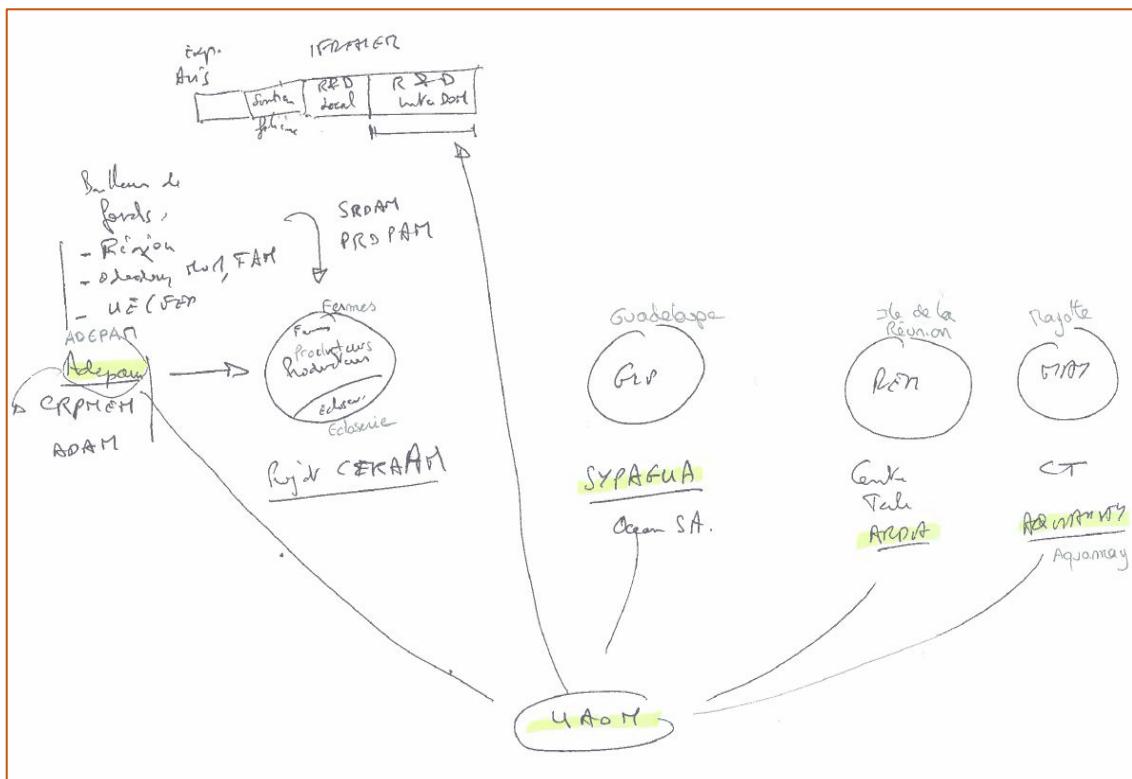
- Ceux qui ont une logique de projet ou interne à un outil de gestion



31

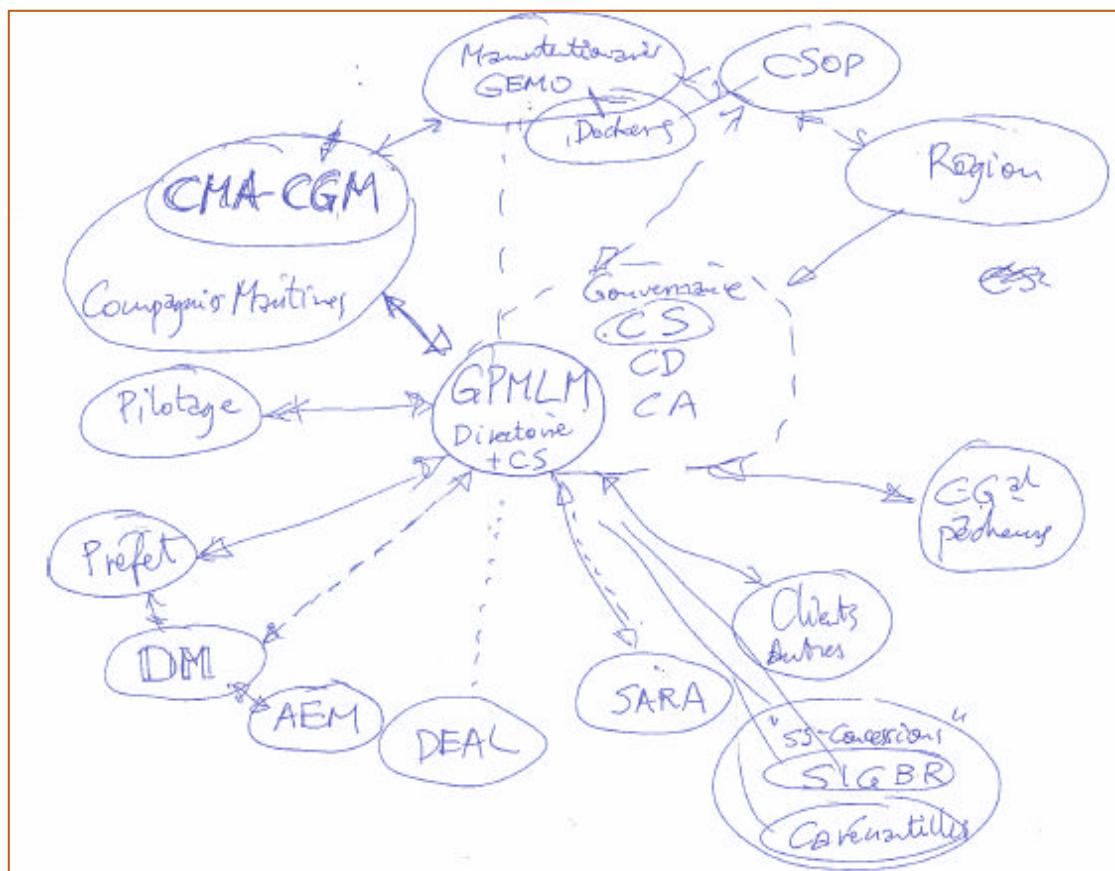
Exemple d'un sociogramme contruit autour d'un projet communal.

➤ Ceux qui ont une logique par secteur d'activité



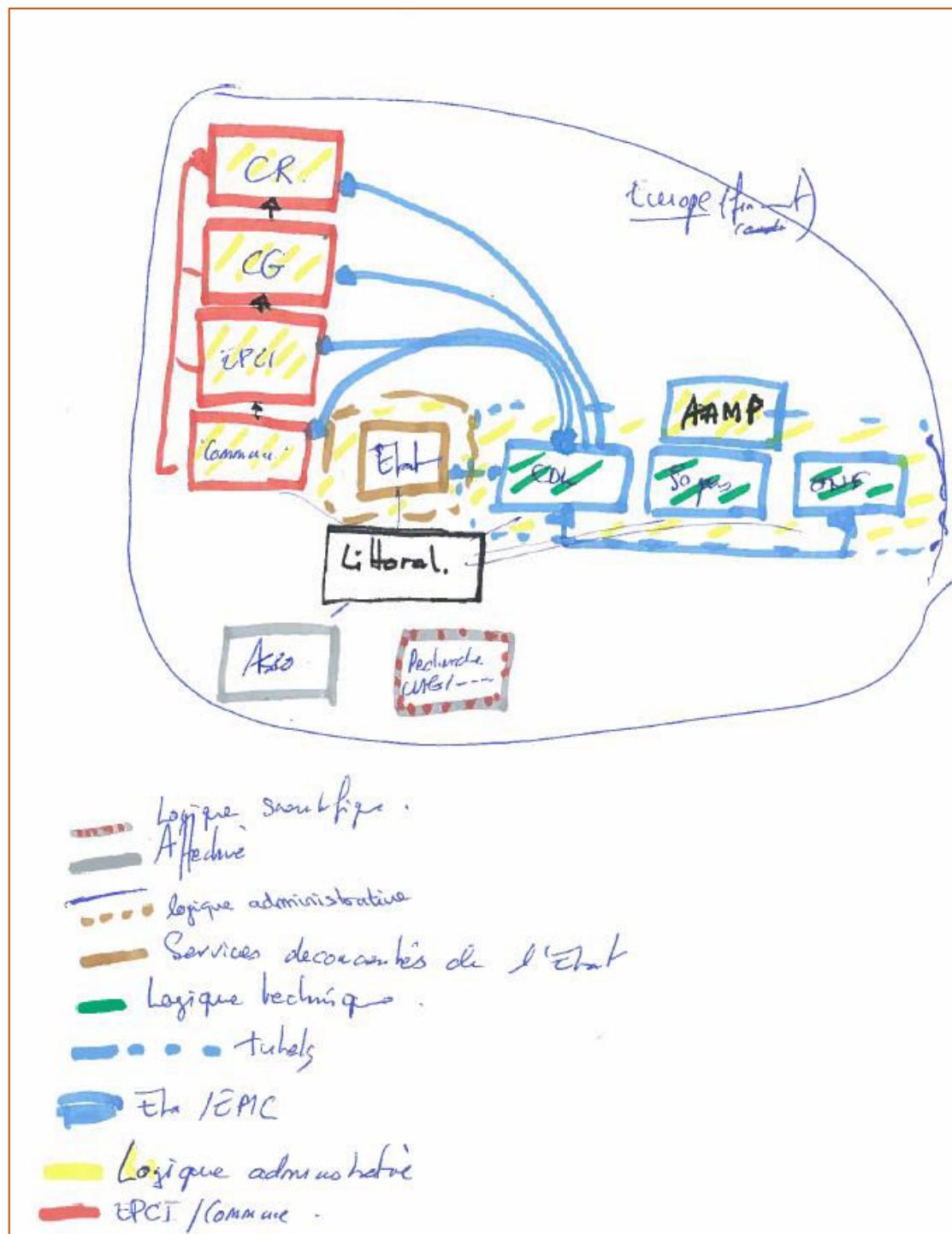
32

Exemple d'un sociogramme du réseau d'acteurs de la filière aquacole.

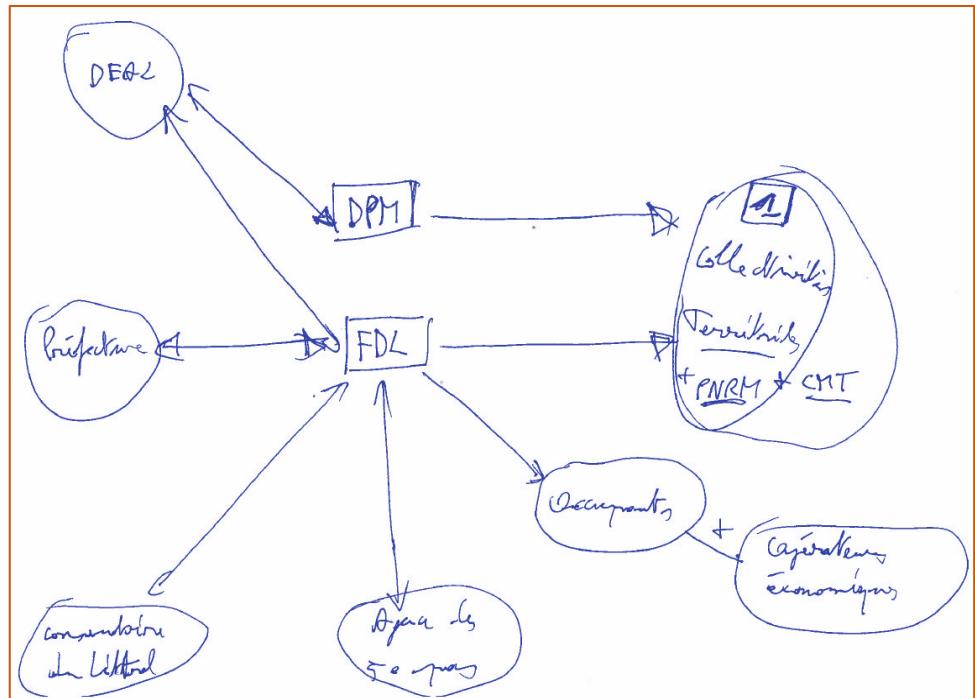


Exemple d'un sociogramme du réseau des acteurs du Grand Port Maritime de la Martinique.

- Ceux qui ont une **logique territoriale** autour du littoral, de la Forêt Domaniale du Littoral (FDL) ou encore du Domaine Public Maritime (DPM).

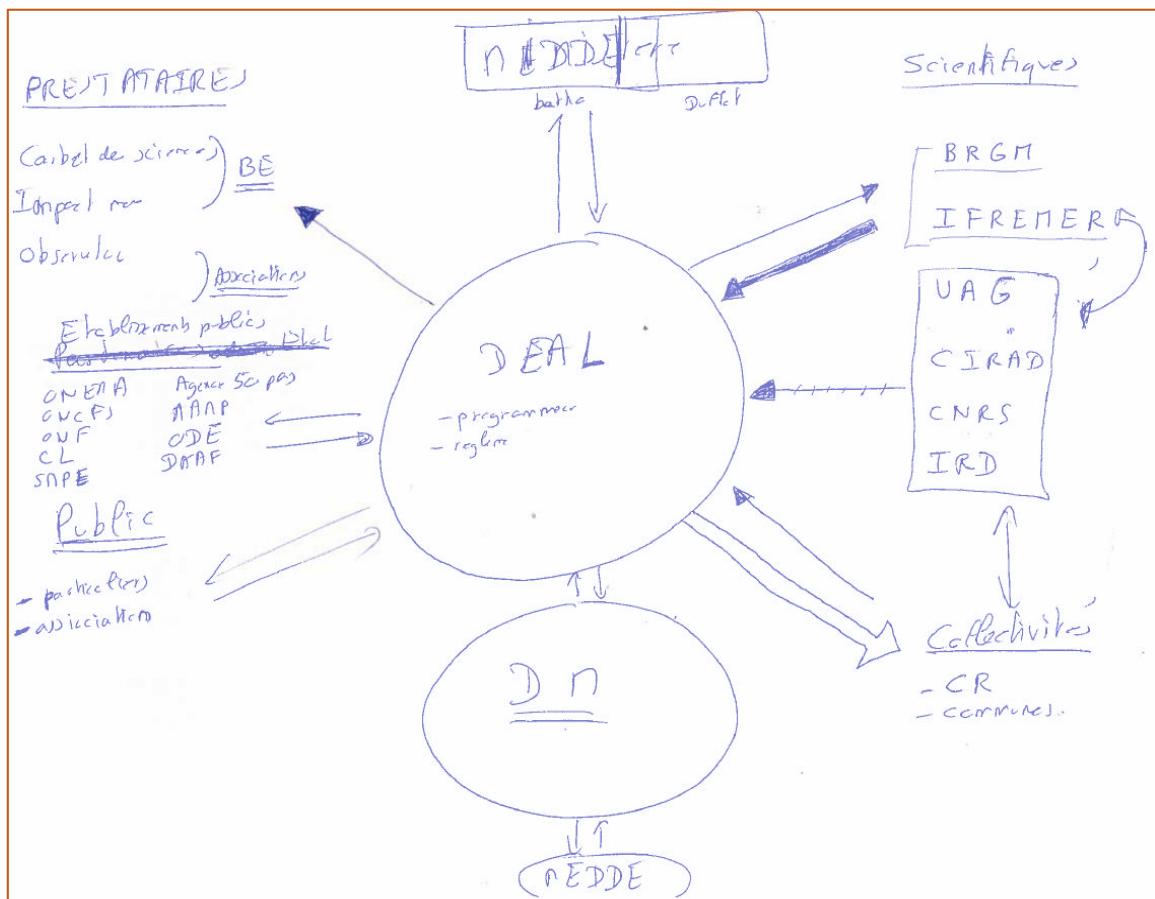


Exemple d'un sociogramme où le littoral martiniquais est au centre.



Exemple de sociogramme où la FDL est au centre.

- Enfin, ceux qui ont une **logique plus administrative et hiérarchique**



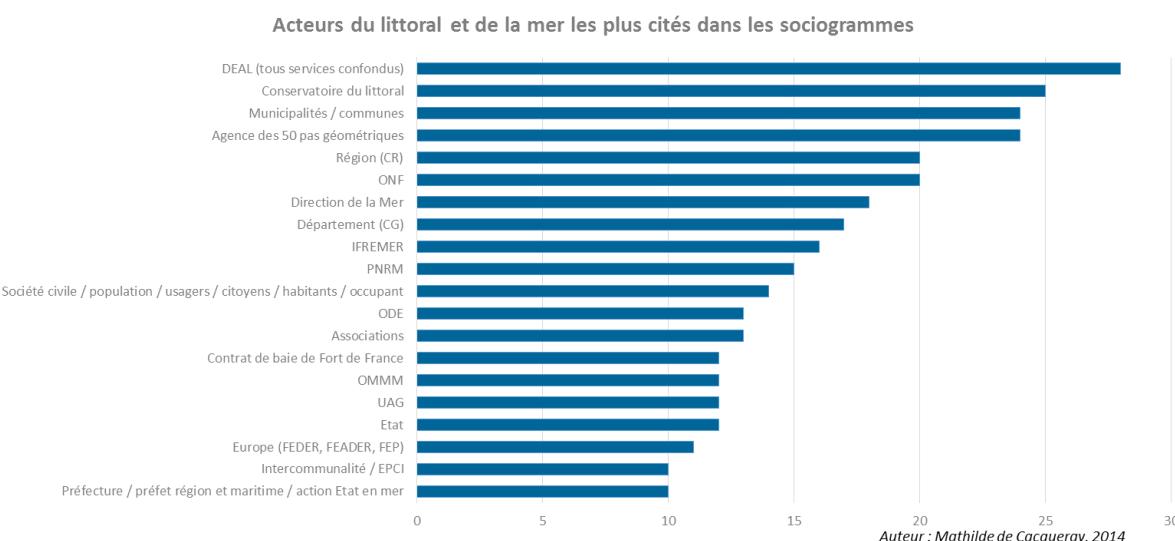
Exemple de sociogramme représentant le fonctionnement des services de l'État.

Ces sociogrammes mettent en évidence une gouvernance riche et complexe du littoral et de la mer. On y voit des façons très différentes de se représenter les rôles, les liens et les positions entre acteurs du littoral et de la mer. Il est intéressant de remarquer que certains acteurs ne sont pas considérés par d'autres comme des acteurs du littoral et de la mer. En effet, certains acteurs sont absents des sociogrammes, parfois par oubli car l'exercice demandé devait être réalisé de préférence pendant l'entretien et donc avec un temps court de réflexion. Mais, c'est aussi révélateur de liens plus distants, plus distendus entre certains acteurs.

Cette multitude de représentations peut constituer des atouts. En effet, cela démontre la richesse des points de vue et l'intérêt de les confronter, mais aussi la complexité du jeu d'acteurs et donc l'existence d'une gouvernance effective, puisqu'il n'y a pas un centre de décision unique mais un système polycentrique (plusieurs acteurs, plusieurs niveaux d'action publique, pluralité des lieux de décisions et d'actions). Mais, de telles représentations peuvent aussi révéler des difficultés notamment en termes de coordination et de cohérence de ces différents pôles de décisions pour parvenir à une gestion équilibrée et adaptative. Cette complexité pour travailler ensemble manque de lieux ou de structures pour la co-construction d'une vision et d'une planification stratégique partagée.

Les sociogrammes nous renseignent aussi sur les acteurs qui sont les plus cités. Sur les 178 acteurs qui apparaissent au travers des sociogrammes, 20 sont cités par plus de 10 interviewés et peuvent donc être considérés comme des acteurs présents sur le devant de la scène dans la gestion du littoral et de la mer en Martinique.

A noter que le contrat de baie de la baie de Fort-de-France a été identifié comme un acteur parmi les autres par les enquêtés. « L'État » a été différencié des « services de l'État » car souvent les deux entités ont été mentionnées dans les entretiens, « l'État » étant plutôt considéré comme l'État central en France hexagonale et les services de l'État comme ses représentants locaux.



Cet exercice de sociogramme a démontré ici quelques limites. En effet, nous avons été confronté à la difficulté d'en faire ressortir une représentation synthétique des relations entre acteurs à cette échelle. Les sociogrammes sont pour cela trop diversifiés. La question des relations entre acteurs a été analysée ensuite plus finement à l'échelle du projet de création de la Réserve Naturelle Régionale marine du Prêcheur dans le cadre du stage de Caroline Demange. Pour plus de détail sur cet aspect, nous vous renvoyons à son rapport de stage (Demange, 2014).

# Une frise chronologique comme outil de mémoire collective de l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique

## Problématique et objectifs

Après avoir réalisé l'état des lieux actuel de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique, nous avons cherché à retracer l'évolution de ce système par une analyse rétrospective. Ce travail qui avait pour objectif initial de nous aider à identifier des « trajectoires de gouvernance » du littoral et de la mer en Martinique s'est révélé, au regard des acteurs participant au projet, comme étant un exercice nécessaire pour illustrer la gouvernance du littoral et de la mer compte tenu des problématiques de *turnover*, de transfert et de partage de la mémoire identifiés lors des entretiens.

L'objectif de ce travail rétrospectif était donc multiple :

- proposer un support de partage de la mémoire, une trace écrite et visible de la dynamique de la gestion du littoral et de la mer,
- collecter la matière pour apprendre du passé et prendre du recul par rapport à ce qui se passe aujourd'hui utile pour se projeter dans le futur,
- apporter un outil pour la représentation et l'aide à l'analyse des trajectoires de gouvernance.

## Méthode d'investigation

Pour répondre à ces enjeux, la construction d'une frise chronologique a été initiée. Cette méthode issue de l'histoire permet d'organiser des évènements selon leur ordre temporel d'occurrence. Nous nous sommes pour cela inspiré des travaux menés par Glenn Page et Stephen Olsen dans le cadre des travaux de SustainaMetrix (<http://www.sustainametrix.com/>), bureau d'étude visant à développer des outils et des méthodes permettant la prise en compte du changement des écosystèmes dans les processus de gouvernance et ainsi viser une meilleure adaptabilité de ces derniers. Ces chercheurs ont, par exemple, développé une frise chronologique de la gestion des récifs coralliens du nord des îles Mariannes (Commonwealth of the Northern Mariana Islands - CNMI). L'objectif de cette frise chronologie sur les Mariannes est de développer une connaissance partagée de l'évolution de la gestion des récifs coralliens. Sa construction a reposé sur des entretiens et des recherches bibliographiques. Puis, la frise a été imprimée sur papier et présentée dans diverses réunions afin de la discuter, la valider et la compléter avec les acteurs concernés.

Nous avons développé une méthode similaire mais sur une thématique beaucoup plus large à savoir celle de la gestion du littoral et de la mer en Martinique. L'originalité de notre approche, par rapport à celle utilisée pour les Mariannes repose sur l'aspect participatif de sa construction dès le début de sa conception mais aussi sur son aspect dynamique dans sa lecture.

## Etapes de construction de la frise chronologique

### Phase 1 : Les entretiens

Pour collecter les informations fondamentales à intégrer dans la frise chronologique, aux yeux des acteurs Martiniquais, nous avons intégré à notre enquête par entretiens une question relative aux aspects rétrospectifs (*cf. partie 4 du guide d'entretien - page 16*).

L'analyse des réponses concernant cette question a fait ressortir trois constats en termes de dynamique du système.

## LE « FANTASME » DES MARTINQUAIS QUI « TOURNERAIENT TOUJOURS LE DOS A LA MER » : VERS UNE APPROPRIATION DU LITTORAL ET DE LA MER EN COURS.

L'idée que la société martiniquaise serait une société terrienne est apparue à plusieurs reprises dans le cadre des entretiens et reste une idée couramment mise en avant pour « justifier » un intérêt peu affirmé pour les problématiques de gestion du littoral et de la mer. En effet, l'histoire de la Martinique est une histoire terrienne liée à la colonisation, à l'exploitation des terres dans le cadre du système des habitations et des plantations de canne à sucre. Les esclaves importés comme main d'œuvre n'étaient pas souvent issus de zones côtières et ont subi des traversées douloureuses en bateau rendant l'espace maritime plutôt effrayant pour eux. Il n'y a donc pas une véritable « culture maritime », ni une population de marins en Martinique. Ainsi, il n'y a pas de déterminisme géographique, les populations insulaires n'étant pas forcément des populations de marins. En ce sens la Martinique n'est bien sûr pas une exception et d'autres sociétés insulaires n'ont pas de lien particulièrement fort avec la mer.

Cela ne signifie pas nécessairement que les Martiniquais continuent de tourner systématiquement le dos à la mer aujourd'hui. Même pendant la période coloniale, des éléments remettent en question cette absence de lien avec la mer. En effet, il existait déjà par exemple des esclaves pêcheurs.

Par ailleurs, avant le développement du système routier, la majeure partie des transports se faisait par cabotage. Aussi, il existait une activité de production de chaux à partir de squelettes de coraux pour alimenter de nombreux fours sur le littoral qui attestent de cette activité liée à la mer.

Aujourd'hui encore, la population de pêcheurs et d'aquaculteurs tient une place forte dans le système martiniquais où la population consomme beaucoup de poissons frais majoritairement vendu directement au débarquement. La pêche reste aussi souvent une activité de subsistance pour de nombreux Martiniquais face au coût de la vie élevé sur l'île ce qui montre l'importance sociale de ces milieux.

En outre, les Martiniquais fréquentent les plages, même si ce n'est pas nécessairement pour s'y baigner ou bronzer, mais s'y retrouver en famille, pique-niquer ou camper traditionnellement et encore aujourd'hui lors des fêtes religieuses. D'autre part certaines pratiques populaires, comme la cuisine du crabe Matoutou à Pâques, illustrent aussi ce lien à la mer. Le tour des yoles est un événement annuel très suivi par les Martiniquais qui n'hésitent pas à prendre leurs congés à ce moment-là pour suivre cette course en bateau ou depuis la côte. Il s'agit là d'autres formes d'usages et d'appropriation du littoral parfois différentes des pratiques hexagonales, mais pas moins forte en termes de lien avec la mer.

Enfin, si les Martiniquais pratiquent encore peu la plongée sous-marine et sont donc moins intéressés ou sensibilisés au domaine sous-marins par rapport au domaine terrestre, les pratiques nautiques telles que le motonautisme ont tendance elles à se développer.

Les nouvelles générations sont de plus en plus sensibilisées aux enjeux de conservation de ces milieux comme on a pu le voir lors du concours « regard d'enfants sur la biodiversité » qui a eu lieu dans le cadre du forum *Bodlanmé* de 2013 où les enfants ont abordé des enjeux tels que la prolifération du poisson lion, la protection des tortues marines ou encore la gestion des déchets. D'autre part, la natation fait aujourd'hui partie intégrante de leur cursus et ils vont souvent à la mer en sorties scolaires (accueil de scolaires à l'étang des Salines, aménagement de la plage de Sainte-Anne pour la baignade, activités d'initiation à la voile dans des clubs nautiques, etc.). Cependant, le fossé existant entre ces générations et celles qui prennent les décisions aujourd'hui est largement souligné.

Il est donc important d'après certains enquêtés de relativiser cette idée de distance des Martiniquais par rapport à la mer qui ne fait manifestement pas consensus ; cela nécessiterait une véritable étude des perceptions et des pratiques à l'échelle de la Martinique.

## L'HYPER RAPIDITÉ DES CHANGEMENTS SOCIO-ÉCONOMIQUES CONTEMPORAINS

Les acteurs interrogés ont relevé que certaines mutations observées en France hexagonale sur une période de 3 à 4 siècles l'ont été en Martinique sur 100 à 150 ans. Par exemple, la culture du loisir est un phénomène social extrêmement récent à la Martinique, apparue parallèlement à l'augmentation du niveau de vie. Mais les enquêtés ont tenu à rappeler qu'il n'était pas judicieux de chercher à comparer ces mutations précisant qu'il s'agissait de sociétés bien différentes où les processus ne se font pas du tout au même moment.

Ce développement très rapide des activités de loisirs sur le littoral et la mer n'a pas été accompagné aussi rapidement par une prise de conscience des impacts de ces activités sur les écosystèmes et les besoins de préservation. Cependant, la prise de conscience des richesses naturelles et de la nécessité de préserver la biodiversité est bien réelle (concernant notamment la mangrove), mais ne semble pas encore se concrétiser dans les pratiques. D'autre part, l'exode rural de la population, initié à la suite de la crise sucrière, a favorisé progressivement une certaine rupture des pratiques des Martiniquais avec la nature (perte du jardin créole) et donc aussi relativement avec la mer et le littoral ; un phénomène commun à l'ensemble des pays occidentaux, corollaire des processus d'urbanisation.

## PENDANT CE TEMPS LÀ, DES ÉCOSYSTEMES QUI CONTINUENT DE SE DÉGRADER

La question de l'enquête touchant à la profondeur historique révèle aussi que malgré de nombreuses initiatives de protection des milieux, de régulation des usages et de sensibilisation des acteurs (contrats de territoires, projet d'organisation des mouillages, de création d'aires marines protégées, mise en place de sentiers sous-marins, projet de Centre Caribéen de la mer ou de maisons de la biodiversité...) ainsi que de quelques signes encourageants (découvertes de récifs coralliens en bonne santé dans la baie de Fort de France par exemple), les écosystèmes continuent de se dégrader depuis plusieurs décennies. La rapidité des changements en termes d'aménagement (vitesse de construction des centres commerciaux) se fait au détriment de l'inertie de certains projets de conservations.

Au-delà de ces trois constats, les entretiens ont également permis d'obtenir des éclairages sur des points historiques plus spécifiques, comme l'historique :

- de certaines activités (aquaculture, pêche, tourisme, cabotage),
- de certains projets (extensions et création de Réserves Naturelles Marines, Centre Caribéen de la mer, contrats de territoires),
- de certaines structures (bureaux d'études, services de l'État, Établissements publics, associations),
- de certaines périodes (amérindiens, période coloniale et post coloniale),
- plus personnel (liens de l'interviewé avec le littoral et la mer, exemples de sa propre famille).

En termes de bilan général par rapport à cet exercice de collecte de données relatives au passé, nous avons pu constater des difficultés à parler de rétrospective et d'évolutions. Cette difficulté est à rapprocher des problématiques de partage et de transfert de la mémoire liées au *turnover* et aux archives non capitalisées ni valorisées. Ainsi, nous avons souvent été confrontés à des considérations très globales en termes d'évolutions, et à la difficulté pour les enquêtés à identifier des échéances ou jalons précis.

### Phase 2 : l'analyse des entretiens pour construire une frise chronologique en format papier

Pour rendre compte de toutes ces informations historiques en terme d'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique (évolution socio-économique, évolution des écosystèmes, évolution des pressions, évolution des politiques, des pratiques de gestion, des outils, des lois...), nous avons construit en format papier une frise chronologique, à partir des entretiens et des références

bibliographiques que les enquêtés ont pu recommander. L'idée était de pouvoir illustrer chacun des éléments inscrits dans la frise par des documents collectés auprès de différentes structures, comme le musée d'histoire et d'ethnographie de la Martinique, les archives départementales, les archives de l'Institut National d'Audiovisuel, et des archives de tous les acteurs contribuant au projet.

Cette frise s'étend de l'an 0 (période céramique) jusqu'en 2014. L'intérêt de remonter aussi loin dans le temps est de pouvoir véritablement intégrer toute l'histoire de la Martinique, indispensable à la compréhension de l'éco-socio-système littoral et marin tel qu'il est aujourd'hui.

La période Céramique a été identifiée ici sur la base des travaux de Delpuech (2001) et Bérard (2004) issues elles-mêmes d'une longue histoire de la recherche menée par la communauté des archéologues de la Caraïbe toujours en cours (Giraud in Bérard, 2013, p29 et 34).

39

Sur cette frise chronologique nous avons utilisé des « post-it » de couleurs différentes pour identifier :

- les évolutions des connaissances et des milieux naturels (vert clair),
- les créations d'outils de gestion, de politiques, de lois (bleu clair),
- les éléments socio-économiques (orange),
- les faits historiques et politiques de contexte (bleu foncé).

Les éléments y sont classés par siècle pour les périodes anciennes ou pas décennie pour les périodes plus récentes en fonction du nombre d'informations que nous avons pu collecter. Sur chaque « post-it » est spécifiée la date précise de l'élément.



Frise chronologique de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique en cours de construction (MDC)

### Phase 3 : numérisation de la frise chronologique

Une fois réalisé ce travail en format papier, nous sommes passé à sa numérisation, d'abord avec le logiciel Adobe Illustrator puis avec le logiciel Flippingbook grâce aux compétences de Laurence David (ingénieur de recherche CNRS au laboratoire LETG Brest, Géomer UMR 6554 CNRS). Le but était de rendre cette chronologie dynamique et accessible à tous via Internet. A partir du site Internet de l'Observatoire De l'Eau de la Martinique, l'internaute pourra naviguer de façon interactive en activant

différents liens vers des cartographies anciennes, des articles de presse, d'anciennes cartes postales, des rapports, des vidéos, etc. Ce support numérique permettra de rendre cette mémoire plus vivante, plus facilement appropriable, et de participer à la valorisation des connaissances existantes.

#### Phase 4 : validation des informations intégrées dans la frise

Une fois cette frise réalisée en format numérique, nous avons pu la diffuser en format pdf à l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet ATOUMO et même au-delà afin de valider son contenu. De nombreuses personnes ont salué l'intérêt et la qualité de cet outil. Plus particulièrement, 13 personnes ont réagi en apportant des corrections de dates, des précisions, des nouvelles données, ou encore des remarques sur la forme pour aider à sa lecture.

#### Phase 5 : pérennisation de l'outil

Enfin, il était nécessaire de penser à la pérennisation de cet outil afin qu'il puisse être complété pour les années à venir. L'Observatoire De l'Eau de la Martinique, structure partenariale regroupant l'ensemble des acteurs de l'eau en Martinique, s'est proposé de prendre en charge la mise à jour de ce travail. Avec pour objectif de faciliter l'accès et améliorer le partage des connaissances, d'élargir la diffusion de l'information et de mutualiser les outils et les compétences en valorisation des données existantes, il apparaît en effet comme l'acteur le plus légitime en Martinique pour prendre en main cet outil de mémoire collective. Ce choix s'avère d'autant plus judicieux qu'un portail dédié aux thématiques spécifiques de la mer et du littoral est en cours de développement par l'Observatoire De l'Eau et la DEAL. Prévu pour 2015, cette déclinaison en Portail de la Mer et du Littoral du site de l'Observatoire De l'Eau centré exclusivement vers les thématiques de la mer et du littoral permettra de structurer les connaissances et le réseau d'acteurs de ce domaine (base documentaire, annuaire des acteurs, cartes et cartographie dynamique, espace de travail partagé). La frise chronologique viendra donc compléter ce système de partage de l'information en y apportant une dimension historique et culturelle.

40

#### **Atelier de travail n° 2 : Validation de la frise chronologique**

Lors du second atelier de travail, une version en partie illustrée et dynamique de la frise chronologique a été présentée dans le but de donner une meilleure idée du résultat final souhaité.

Cette frise chronologique a suscité un intérêt certain de la part des acteurs impliqués dans le projet : « *Je trouve que c'est un très joli document qui a un intérêt certain en termes de lien avec l'histoire.* » (Établissements publics). « *Je voudrais te remercier d'avoir fait ce travail parce que c'est un travail de fou. Evidemment il n'y aura jamais tout, il y a toujours des trous mais c'est pas mal de l'avoir fait, c'est même plus que pas mal, c'est extraordinaire parce qu'on a une frise chronologique et des fois ce n'est pas mauvais de remettre dans l'ordre dans nos têtes l'ordre chronologique d'un certain nombre de choses. [...] c'est un document qui doit encore nous servir de nombreuses années.* » (Établissements publics).

Mais des limites sont également soulignées sur le fond comme sur la forme :

- « *il manque avant 2000 des informations sur la législation et les structures de gouvernance locale (actes du conseil souverain, décisions des conseils privés tout au long de la période coloniale)* » (Scientifiques, bureaux d'études, experts),
- « *le jeu des acteurs et la gouvernance ne ressortent pas [...], il n'y a pas une vision transversale du jeu des acteurs à première vue. Je ne sais pas comment le faire ressortir dans la frise, est-ce que c'est vraiment dans cet exercice-là qu'on peut travailler sur le jeu des acteurs directement ? peut-être pas ?* » (Établissements publics),
- « *La critique c'est qu'il y a trop de choses sur la page [...] A mon avis il y aurait peut-être une manière de simplifier et de faire ressortir certains éléments plus que d'autres.* » (Établissements publics),

- « *moi je ne vois pas les initiatives locales et je me demande si on ne devrait pas aller jusqu'au niveau municipal pour voir si dans le temps, avant les interventions de Paris, il n'y avait pas eu des réactions, des initiatives récupérées ou non au niveau central, mais dont il faut quand même tenir compte et il faut au moins chercher à connaître. Du coup, la lecture se fait comme d'habitude toujours du haut vers le bas, des initiatives internationales, nationales vers le local. [...] Est-ce que les phénomènes naturels qui ont affecté le littoral et la mer n'ont pas sur place provoqué des initiatives de type réglementaire ou législatif qui ensuite ont été élargis soit aux DOM soit à l'ensemble national ?* » (Scientifiques, bureaux d'études, experts). « *Si on prend un exemple, la gestion de la houle Lenny, je crois qu'il y a eu quand même une réponse d'initiative locale et je dirais même qu'il y a eu de l'ingénierie locale sur le modèle de l'architecture de catastrophes [...] c'est pour ça que je rejoins complètement ce qui a été dit, trouver effectivement des initiatives locales qui sont des réponses intéressantes.* » (Collectivités territoriales)

A partir de cette base chronologique, nous avons tenté d'animer un échange dans le cadre de cet atelier de travail sur les dynamiques d'évolution de ce système en posant les questions suivantes :

- Quels sont les grands moments marquants (événements) que vous retenez par rapport à la gestion du littoral et de la mer ? Les éléments qui vous semblent forts dans l'évolution du littoral et de la mer et dans la gestion de ces espaces et qui expliquent la situation actuelle ?
- Quels sont les grands éléments de ruptures (bifurcations, recyclages) dans l'évolution des changements environnementaux, socio-économiques et le changement institutionnel et politique ?
- Qu'est-ce qui fait sens pour vous en termes d'évolution ? Quelles sont pour vous les grandes tendances d'évolution ?
- Que nous dit cette frise chronologique par rapport à l'histoire des politiques liées à la mer et au littoral en Martinique ? Quelles leçons peut-on tirer de cette frise chronologique ?

Si l'exercice apparaît difficile aux participants de l'atelier : « *il y a trop de jeunes autour de la table* » (Établissements publics), quelques éléments ont pu néanmoins être mis en évidence.

Quelques évolutions marquantes ont été soulignées. D'abord, la problématique de l'urbanisation et de sa gestion sur le littoral au travers de la chronologie contradictoire de la réglementation des 50 pas géométriques : « *l'occupation du littoral [...] est en pleine évolution. Ce n'est jamais fini. Mais c'est un élément complètement indispensable pour comprendre la Martinique. Non seulement, il y a eu des évènements sûrement réglementaires à la fois nationaux et locaux qui ont peu ou pas été suivis d'effets puisqu'on en est là aujourd'hui.* » (Établissements publics), « *suivre l'évolution contradictoire de l'État par rapport à cela depuis l'époque de la compagnie des Indes où on définit les 50 pas du Roi, donc on la préserve, et puis ensuite on abandonne, puis on récupère pour faire des bourgs.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études).

On peut noter aussi que le processus de prise de conscience de l'importance de préserver le littoral et de la richesse de certains écosystèmes (mangrove) fait suite à des luttes associatives à la fin des années 1960, début 1970 avec l'émergence de l'ASSAUPAMAR (ancêtre : ASSAUPASUD) contre des projets d'aménagement du littoral (projet AZATAMA à Sainte-Anne). Puis, apparaît la nécessité d'une vision globale au travers de l'élaboration du SAR-SMVM et de sa révision actuelle allant jusqu'à intégrer la Zone Économique Exclusive (ZEE). Ainsi, est souligné le fait qu'il ne faut pas croire qu'au niveau de la prise de conscience écologique la Martinique serait en retard par rapport à l'hexagone : « *peut-être l'une des premières régions françaises où a émergé une conscience écologique* » (Collectivités territoriales).

Des événements météorologiques marquants ont été soulignés comme le cyclone Lenny : « *de grands moments de mémoire récente ce sont les facteurs climatiques qui je pense ont influencé les gestionnaires à se pencher sur un certain nombre de problèmes* » (collectivités territoriales), ou aussi le tsunami en Indonésie en 2004 : « *c'est une mémoire qui peut inciter le Conseil Général à lancer des*

*initiatives sur la prévention des tsunamis et la protection des côtes. »* (Collectivités territoriales). L'éruption de la montagne Pelée (1902) est aussi rappelée comme étant un élément majeur de rupture.

Des projets structurants en termes de gouvernance du littoral et de la mer ont été mis en avant comme l'initiative de Gestion Intégrée des Zones Côtierères (GIZC) dans la baie du Robert, la signature du contrat de baie de la baie de Fort-de-France le 10 mai 2010, la mise en place du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) : « *je pense que le SDAGE c'est quand même le premier outil (en 2002) où on commence à traduire dans un document opposable à la loi des préoccupations littorales via toutes les pollutions qui sont prises en compte sur l'île. [...] Donc, c'est quand même le premier outil local légal qui a été mis en place sur le littoral.* » (Établissements publics), ou encore la mise en place des Plans de Prévention des Risques (PPR) : « *je crois que ça a quand même bouleversé beaucoup de choses.* » (Collectivités territoriales). Enfin la création du Comité Régional des Pêches Maritimes et des Élevages Marins (CRPMEM) a aussi été mise en évidence comme un élément important en termes de gouvernance.

Les éléments de rupture identifiés proviennent donc, soit de politiques environnementales imposées par l'État, soit d'initiatives locales et, à ce titre, la création du CRPMEM peut être vu comme un élément de rupture notable par rapport aux pratiques passées.

Finalement, la frise chronologique apparaît comme un outil nécessaire qui faisait défaut jusque-là aux acteurs pour aider au transfert de la mémoire collective relative à la gestion du littoral et de la mer en Martinique. Mais elle reste à améliorer sous plusieurs aspects puisqu'un outil de ce type n'est jamais complètement exhaustif ni finalisé. C'est un outil évolutif dont les acteurs du littoral et de la mer en Martinique doivent s'emparer et s'approprier. En termes d'informations, il semblerait nécessaire de venir l'alimenter avec davantage de données locales provenant des différentes communes et des citoyens du territoire et passer ainsi d'une approche participative à une démarche véritablement collaborative. Cet aspect n'a pas pu être réalisé dans le cadre du projet ATOUMO faute de temps et nécessiterait une véritable enquête pour la collecte des données et la mise en place d'une plateforme collaborative de façon à permettre à chaque Martiniquais qui le souhaite de venir compléter cette frise. Cependant, dans cette optique, la question du modérateur apparaît fondamentale afin de pouvoir trier les informations et choisir les plus pertinentes à intégrer. L'Observatoire De l'Eau joue déjà en partie ce rôle avec les acteurs de l'eau réunis régulièrement pour donner leur avis sur les données à intégrer et pour contribuer à l'alimentation de l'Observatoire. La question se pose pour la continuité de la frise chronologique de l'implication des acteurs du littoral et de la mer : « *après, c'est effectivement tous les gens qui participeront au groupe de travail ATOUMO qui devront aussi donner des orientations au projet et peut-être des sonnettes d'alarmes quand il faut* » (Établissements publics). L'ouverture d'un portail de la mer et du littoral au sein de l'Observatoire de l'Eau pourrait permettre la constitution de ce groupe de travail afin de continuer à alimenter et à faire vivre cette frise. Le Comité *Bodlanmè* pourrait aussi y contribuer.

Par ailleurs, si cet outil est une première base, il serait nécessaire en termes d'analyse des trajectoires de gouvernance de l'approfondir, le détailler, le zoomer, pour arriver à en faire ressortir les éléments de gouvernance de façon plus évidente. Pour cela, d'autres formes de frises chronologiques pourraient être testées avec des logiciels spécifiquement dédiés à ce genre d'approches tels que Timegene (<http://www.timegene.net/35-2/>) ou autres logiciels de chronologie existants et en choisissant éventuellement des thèmes comme par exemple l'évolution de la gestion des mangroves pour arriver à des analyses plus fines des trajectoires de gouvernance qui leur sont appliquées.



## Étape 2

# Analyse de la gouvernance territoriale mer et littoral en Martinique

Nicolas Roche

- La gouvernance territoriale : éléments de définition et cadre d'analyse
- Retour socio-historique sur le gouvernement de la mer et du littoral de Martinique (18ème siècle – années 1980)
- Analyse des processus de gouvernance territoriale sur la période contemporaine (année 1980 et suivantes)

# La gouvernance territoriale : éléments de définition et cadre d'analyse

## COMMENT PENSER LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL ?

Quels étaient et quels sont les liens entre les changements affectant la mer et le littoral de Martinique et les modes de gouvernance mis en place ? Dans quelle mesure ces processus reflètent-ils une gouvernance dite « adaptative » ? Une des finalités exprimées dans le projet initial visait en effet à retracer des « trajectoires de gouvernance » à partir de l'analyse des changements institutionnels. L'objectif de cette partie (étape 2 du projet ATOUMO) est ainsi de chercher à montrer si, et en quoi, les modes de gouvernance (et de gouvernement) observés ont pu et peuvent être dits « adaptatifs » au regard des changements environnementaux et sociopolitiques affectant l'espace marin et littoral de Martinique. La démarche d'analyse doit donc permettre d'appréhender une « adaptabilité » des processus à l'œuvre. Comme mentionné dans le guide LOICZ, *“the purpose is not to pass judgment on past and current efforts to address issues of concern but rather to document how the processes of governance have played out in specific instances”* (Olsen et al., 2009, p.29). Il s'agit ainsi de se dégager d'une posture normative faisant état d'une « bonne » ou d'une « mauvaise » adaptation des politiques publiques face aux changements survenus, de même qu'il s'agit de minimiser les risques d'une vision purement fonctionnaliste qui considérerait à penser que tel changement environnemental s'est traduit « mécaniquement » par tel changement institutionnel. Une autre limite doit être considérée vis-à-vis de la pluralité des « formes » que peut prendre une institution et ses changements selon les perceptions individuelles et/ou collectives que les acteurs s'en font (Tournay, 2013). Au plan analytique et comme moyen de dépasser ces limites, il s'agit alors de rendre compte de la pluralité des perceptions associées aux changements institutionnels. Cette préoccupation se retrouve également dans le guide LOICZ : *“Noting differences of interpretation and perception of “the facts” is an important feature of a baseline”* (Olsen et al., 2009, p.21). *“The emphasis upon perceptions is crucial because values influence perceptions and behavior as much – sometimes more – than objective facts”* (Olsen et al., 2009, p.25). Il s'agira donc d'adopter une double approche analytique : celle consistant à rendre compte de la pluralité des perceptions et analyses de la gouvernance relative aux deux thématiques étudiées (aires marines protégées/gérées, risques littoraux), et celle visant à proposer une analyse sociologique des changements institutionnels tenant compte de ces perceptions plurielles.

44

## GRILLE D'ANALYSE DES PROCESSUS DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Le concept de gouvernance ne sera pas discuté ici tant les écrits à ce sujet sont florissants ; l'objectif est de mobiliser ce concept pour rendre compte des processus sociopolitiques qui se sont donnés à voir au fur et à mesure de l'institutionnalisation d'une gestion de la mer et du littoral en Martinique. Comme le soulignent Pasquier et al. (2007), *“le problème principal n'est pas du tout de savoir si les phénomènes que prétend désigner et décrire le terme de gouvernance existent effectivement, il est de déterminer si ce terme les désigne efficacement, s'il ne les regroupe pas de façon abusive au point de les confondre”* (pp 21-22). A ce propos, et au vu de l'horizon temporel sur lequel l'analyse des trajectoires souhaite se porter, on peut d'ores et déjà retenir que le concept de gouvernance (territoriale) trouve des limites dès lors que l'on s'intéresse à des moments précédant la période des années 1970-1980, c'est-à-dire celle où le terme a commencé à être employé pour décrire les processus d'une action plus transversale et coordonnée (il lui sera alors préféré le terme de gouvernement).

La définition retenue de la gouvernance territoriale (voir cadre général en début de rapport)<sup>2</sup> ainsi que la grille d'analyse correspondante (Rey-Valette *et al.*, 2011) présentent une dimension générique et donc applicable/transposable à divers types de situations ou études de cas. Elles ne se centrent de ce fait pas sur des projets ou initiatives « labellisés GIZC » (Hénocque et Billé, 2005) ni sur les seules actions des autorités publiques mais incluent également les acteurs privés et non-gouvernementaux (ONG...). Elles mettent l'accent sur les processus de construction collective, d'apprentissage collectif et sur les innovations institutionnelles et organisationnelles. Cette définition ainsi que la grille d'analyse proposée par Rey-Valette *et al.* (2011) ont ainsi servi de cadre général pour construire les grilles des entretiens menés sur les processus de gouvernance territoriale à l'œuvre suivant les deux thématiques retenues (annexe 2). En particulier, quatre axes d'investigation et d'analyse peuvent être proposés pour rendre compte des principaux attributs d'une gouvernance dite « adaptative » (Huitema *et al.*, 2009) :

- Un système de gouvernance polycentrique (plusieurs centres de décision et d'action) pour des capacités à apprendre et à faire face au changement (*vs* des problèmes de coordination, de coûts de transaction, de légitimité démocratique des différents centres de décision et d'action...) ;
- Une participation favorisant la qualité et la légitimité des décisions, de même qu'une réflexivité collective ou institutionnelle ;
- Des approches par expérimentation avec une dimension participative ou inclusive afin de favoriser des apprentissages sociaux ou collectifs ;
- Une approche bio-régionale ou écosystémique de la gestion, à partir des institutions existantes (mécanismes de « co » : co-financement, co-construction, co-décision...).

La manière dont ces prescriptions sont mises en œuvre importe tout autant que leur mise en œuvre même, à l'image des outils de gestion intégrée de la mer et du littoral (Rocle *et al.*, 2011). Ces différentes dimensions étant en effet interconnectées, une attention doit être portée sur les rétroactions positives ou négatives entre elles.

## Retour socio-historique sur le gouvernement de la mer et du littoral de Martinique (18<sup>ème</sup> siècle - années 1980)

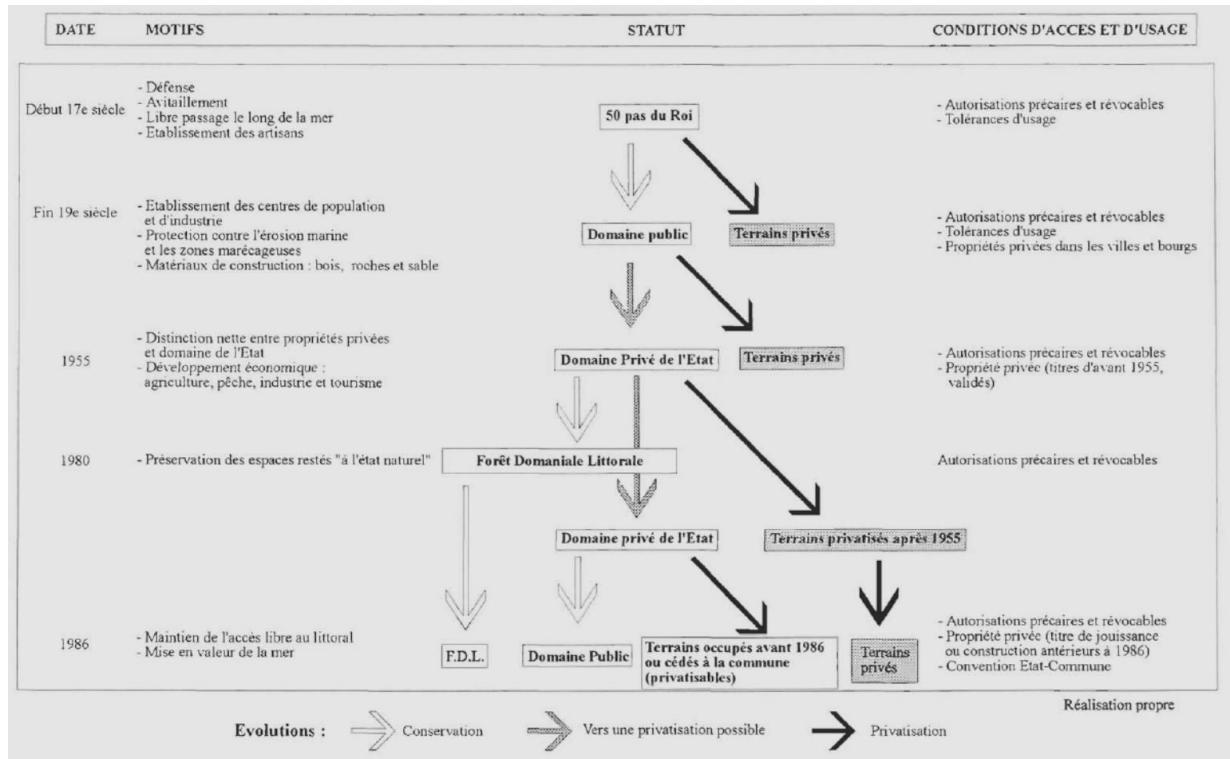
La première étape de recherche par entretiens ayant permis d'identifier et de hiérarchiser (par ordre de récurrence) les principaux enjeux liés aux évolutions littorales et marines, un choix d'études de cas à la fois thématique et territoriale a été proposé aux partenaires du projet afin de rendre opératoire une analyse fine des processus de gouvernance. Les trois enjeux les plus fréquemment cités étaient, par ordre décroissant : les risques côtiers et les impacts du changement climatique, la pollution chimique et bactériologique des eaux, les projets d'extensions ou de création d'aires marines protégées. Il a ainsi été proposé et décidé collectivement de mener cette analyse sur deux thématiques à enjeux : d'une part les aires marines protégées ou gérées (ainsi que leur éventuelle mise en réseau avec des aires protégées en milieu terrestre, preuve de transversalité dans les outils de gestion pour

<sup>2</sup> Comme l'indique J. Theys (2002) à propos d'une définition proche, « l'important dans cette définition c'est l'idée de processus interactif : une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de la réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement, sans que rien - ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance ».

le Conservatoire du Littoral par exemple (1<sup>er</sup> atelier de travail)), d'autre part les risques littoraux et leurs évolutions face au changement climatique (thématique pour laquelle de nombreuses études et actions étaient alors initiées par les services de l'État ou des partenaires au regard de la mise en place de réglementations notamment). Deux territoires ressortaient également de ces entretiens : la côte nord Caraïbe (et plus particulièrement la commune du Prêcheur) ainsi que la baie de Fort-de-France. Le choix du territoire d'étude s'est orienté sur la commune du Prêcheur, ce territoire étant particulièrement concerné par les deux thématiques à enjeux précitées : il fait en effet l'objet du premier projet de Réserve Naturelle Régionale entièrement marine à l'échelle de l'île et est particulièrement exposé aux aléas météo-marins engendrant des phénomènes de submersion et d'érosion marines (recul du trait de côte le plus important à l'échelle de l'île depuis 1951 – Lemoigne *et al.*, 2013). Nous proposons ainsi, en s'appuyant sur divers matériaux et outils tels que la frise chronologique élaborée en collaboration avec les partenaires du projet, de retracer les principales évolutions ayant eu cours sur ces deux thématiques à l'échelle de la commune du Prêcheur et/ou de l'île de la Martinique, tout en portant une attention aux liens entre les différentes échelles de gouvernement et/ou de gouvernance (commune, communauté d'agglomération, Martinique, bassin Caraïbe...). Cette deuxième partie revient sur la période comprise entre le 18<sup>ème</sup> siècle et les années 1970-1980 et cherchera à synthétiser quelques grandes étapes du gouvernement de la mer et du littoral sur cette période. La troisième partie s'attachera à une analyse plus fine de la gouvernance attachée aux enjeux contemporains, avec un bref retour historique sur chacune des deux thématiques traitées.

#### L'AMENAGEMENT ET LA GESTION DU LITTORAL MARTINQUAIS

Le littoral martiniquais est caractérisé par l'existence, depuis le milieu du 17<sup>ème</sup> siècle, d'une zone dite « des 50 pas géométriques » (initialement « 50 pas du roi »), bande de 81,20 m mesurée depuis le rivage de la mer et intégrée au domaine public de l'État depuis la loi littoral du 3 janvier 1986. Précédemment, cette zone a connu de nombreux changements de statut qui ont conduit à un morcellement progressif du foncier entre domaine public de l'État, domaine privé de l'État et terrains privés et qui ont contribué à la complexification de sa gestion. Lors du deuxième atelier de travail du projet ATOUMO, un participant suggérait alors que « *la meilleure des frises [...] serait de suivre les évolutions contradictoires [des statuts et des règles de la bande des 50 pas géométriques], depuis l'époque de la compagnie des Indes où on définit les 50 pas du Roi, [afin de montrer] un balisage assez édifiant* » (scientifique). Suivant cette proposition, le lecteur pourra se reporter avec profit au rapport d'O. Thébault (1994) retraçant dans sa première partie les principales évolutions ayant conduit à la situation contemporaine de gestion de la bande des 50 pas géométriques. Les différents statuts et conditions d'accès au cours du temps démontrent alors des changements dans les perceptions et les préoccupations afférentes au littoral depuis le 17<sup>ème</sup> siècle. Un résumé peut être donné dans la figure ci-dessous.



Evolution de la zone des 50 pas géométriques : statuts et conditions d'accès et d'usage (Source : Thébault, 1994)

Sans revenir en détails sur l'ensemble des évolutions qui ont traversé la gestion de cette bande littorale, les règles édictées au cours du temps s'agissant des conditions d'accès et d'usage sont particulièrement intéressantes à observer au regard de la problématique adaptative qui est la nôtre. En effet, des « autorisations précaires et révocables » ont été attribuées dès l'établissement de la colonie pour assurer les conditions de défense militaire, faciliter la libre circulation, permettre l'avitaillement ainsi que l'établissement de commerces. Le développement économique productif et les enjeux de défense prévalaient alors et étaient centrés autour de la bande littorale (via les infrastructures et moyens de transports...)<sup>3</sup>. Dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le statut de la zone côtière a évolué du fait de la création de centres-bourg et de transformations socio-économiques (notamment de l'économie agricole liée à la canne à sucre), conférant une importance plus relative au caractère économique du littoral, dont une partie a fait alors l'objet d'une privatisation des espaces bâties. En dehors de ces terrains privés, les droits d'usage, précaires et personnels, se sont vus attribués des conditions de restriction pour d'une part protéger la végétation qui constituait, selon une circulaire du Gouverneur de 1903, un rempart contre l'action de la mer et une zone « tampon » entre espaces habités et espaces marécageux, et d'autre part protéger les boisements menacés d'épuisement.

La départementalisation en 1946 fait apparaître de nouveaux changements dans le statut de cette réserve domaniale : le législateur, considérant à l'époque que la complexité des règles de gestion héritées constituait un frein au développement économique de l'île, décida de réformer le statut de la réserve en délimitant de manière plus précise l'étendue de la zone des 50 pas (et donc la limite supérieure du domaine public maritime) et en prononçant son intégration au domaine privé de l'Etat, alienable et prescriptible. Ainsi, le décret correspondant pris en juin 1955 fait apparaître comme préoccupation le rôle économique essentiel des espaces côtiers, avec pour principes corollaires la préservation des accès aux plages et une servitude de passage le long du Domaine Public Maritime (DPM), afin d'assurer la libre circulation le long de la mer de même que pour les embarcations de

<sup>3</sup> La mer des Antilles était en effet, au 18<sup>ème</sup> siècle, un enjeu stratégique européen, en particulier le siège de luttes entre la France et l'Angleterre.

pêche. Les régularisations et cessions de titres de propriété resteront cependant faiblement proportionnées au regard des occupations littorales, traduisant certainement un conflit de représentations entre un droit « coutumier » du sol (ancienneté et appropriation forte des terrains, transmission par héritage ou vente « hors-marché ») et des tentatives de droit « moderne » pour la privatisation foncière (Thébault, 1994).

A partir des années 1960, des transformations sociétales rapides (explosion démographique des années 1930 à la fin des années 1960, passage d'une économie coloniale fondée sur la plantation cannière et sucrière à un système économique basé sur le secteur tertiaire et l'administration, l'accroissement de flux financiers externes, le développement du tourisme comme secteur économique à part entière) entraînent une élévation globale du niveau de vie martiniquais, favorisant l'émergence de nouvelles classes sociales à l'origine d'une demande croissante en biens de consommation et en loisirs ainsi que l'affirmation de fortes inégalités sociales. Une urbanisation croissante des côtes martiniquaises s'observe alors, ce mouvement (très hétérogène au plan spatial) étant pour une part contrôlé et organisé, pour une autre échappant à tout contrôle avec le développement de quartiers d'habitat précaire ou quartiers résidentiels, particulièrement dans la bande des 50 pas géométriques (et pour certains également sur le DPM, en zone de mangrove) qui constitue de fait une réserve de terrains gratuits en l'absence d'un contrôle efficace de la part de l'Etat. Ainsi la notion d'aménagement du territoire apparaît-elle en France dans les années 1960 mais sa traduction en Martinique rencontre de nombreuses difficultés malgré le développement d'outils pour penser les grands projets d'aménagement.

Rejoint par un maire mettant en avant les mouvements précoce issus d'associations environnementalistes en Martinique, un participant au groupe de travail évoque « *l'émergence de certains projets [fin des années 1960 – début des années 1970]. Par exemple le projet AZATAMA qui était un vaste projet hôtelier sur la presqu'île de Sainte-Anne. [...] c'est à partir de ce moment qu'a commencé une [...] conscience du littoral et de la nécessité de sa préservation. [Par] réaction de certaines associations environnementales de l'époque qui venaient de manière frontale s'opposer à ce projet qui devait venir massacer la presqu'île. [...] c'est aussi en même temps l'émergence de la conscience de l'importance de certains biotopes comme la mangrove. Avant c'était un espace putride. Le déversoir de tous les avatars de la Martinique. Je pense qu'à partir de ce moment-là la conscience d'un espace à prendre en compte, à préserver et à mettre en valeur, a commencé à émerger. [Un] regard différent s'est posé sur le littoral* » (Collectivités territoriales). Les années 1970 sont ainsi marquées par la création d'associations environnementalistes (notamment l'ASSAUPAMAR et le Comité de Résistance à la Destruction de l'Environnement Martiniquais) de même que la Création du Conservatoire du Littoral (1975), dont l'intervention dans les DOM passe par le Conseil des Rivages Français d'Amérique en 1977. La protection des espaces côtiers contre l'appropriation privée et les atteintes aux milieux naturels deviennent alors des objectifs d'action publique à part entière, ces actions restant presque exclusivement centrées sur le littoral terrestre et les mangroves. Les schémas et documents d'orientation, les actions de l'Office National des Forêts (ONF) dans la gestion de la forêt domaniale du littoral ou des mangroves, de même que celles du Conservatoire du Littoral et de nombreux autres intervenants traduisent alors la prise en compte simultanée de préoccupations écologiques (protection et restauration des milieux) et socioéconomiques (développement économique, ouverture au public...). La loi Littoral du 3 janvier 1986 (puis la loi du 30 décembre 1996) viendra renforcer le statut de patrimoine collectif de la bande des 50 pas, celle-ci redevant inaliénable et imprescriptible, avec des objectifs de protection des espaces naturels, de régularisation foncière des occupants et d'aménagement des zones urbaines ou occupées par une urbanisation diffuse. L'incorporation dans le DPM ne concernera toutefois pas les terrains domaniaux gérés par l'ONF et tiendra compte des nombreux cas d'occupation à la fois légale et sans titre de parcelles des 50 pas

(prévoyant pour ces dernières des conventions de gestion entre l'Etat et les communes afin de régulariser et stabiliser ce type de situations pour les occupants antérieurs à 1986 ou pour des opérations d'aménagement communal).

De ce bref (et partiel) retour historique concernant les représentations et les règles ayant présidé à l'aménagement et à la gestion du littoral martiniquais, plusieurs analyses et enseignements peuvent être tirés en fonction des paramètres « d'adaptabilité » dont le gouvernement du littoral a su ou non faire preuve. Tout d'abord, la complexification des problèmes (et leur acuité pour ceux liés à l'épuisement ou à la dégradation des ressources) et des règles afférentes démontre des interactions croissantes entre les transformations physiques et écologiques du littoral et l'évolution de sa place dans la société. L'environnement littoral est, depuis les années 1970, de plus en plus reconnu non seulement comme base de production ou de défense contre les actions de la mer mais comme l'une des bases même du développement insulaire. La multifonctionnalité de l'interface terre-mer se retrouve en effet à travers les nombreux changements dans les conditions d'accès et d'usage au littoral, et en particulier à la zone des 50 pas géométriques. L'approche écosystémique s'en est vraisemblablement trouvée renforcée, en particulier sur les zones de mangroves dès les années 1960-1970. Les transformations institutionnelles et sociétales à l'échelle de l'île ont également conduit à une division du travail social et à la multiplication de nombreux acteurs et institutions en prise avec les enjeux littoraux (dont des acteurs représentant de la « société civile » tels que les associations d'environnement), et partant à la multiplication progressive des centres de décision et d'action, dont les mécanismes de coordination seront analysés ci-après. Par ailleurs, si les « autorisations précaires et révocables » font toujours partie des instruments de gestion du littoral, à l'image des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT), l'effet cumulatif de ces autorisations et leur couplage à d'autres instruments plus pérennes ou moins réversibles (afférant au régime de propriété foncière notamment) auront conduit à des transformations physiques et sociétales profondes, qu'il s'agisse d'évolutions diffuses (pression foncière, extension urbaine...) ou de transformations ponctuelles (projets d'aménagements...). Comme le souligne Thébault (1994), « *ces irréversibilités ont également une composante institutionnelle, dans la mesure où les formes d'occupation progressivement établies, qui entrent en contradiction avec les perceptions nouvelles de l'intérêt public associé au littoral, n'ont pas été remises en cause par des institutions qui les ont le plus souvent intégrées aux orientations futures* » (p.29). Ainsi, si des « situations-problèmes » sont aujourd'hui prises en charge et servent de situations d'apprentissage pour de nouvelles manières de penser et de gérer le littoral, il apparaît des trajectoires plurielles et parfois contradictoires dans les orientations et les outils de gestion du littoral. Ces différentes trajectoires ont, de manière non intentionnelle mais cumulative, conduit à des phénomènes d'irréversibilité et des « degrés de liberté » souvent contraints pour le devenir des espaces littoraux.

### VULNERABILITES COTIERES ET SOLIDARITES TERRITORIALES

Dans la perspective d'effets pour la plupart incertains mais inéluctables du changement climatique, en particulier sur l'intensité et/ou la fréquence des événements extrêmes, il est également intéressant de procéder à un retour historique sur l'évolution des vulnérabilités physiques et socioéconomiques de l'île, mais aussi et surtout sur la manière dont les sociétés ont fait face à ces événements<sup>4</sup>. Face aux cyclones et submersions marines associées, et ce dès le début du 18<sup>ème</sup> siècle, est attesté dans les Antilles françaises un système de prévention et d'alerte reposant essentiellement sur l'intervention des capitaineries et des autorités locales (en particulier le « gouverneur » et les maires) (Desarthe,

<sup>4</sup> À l'échelle des Antilles, les données d'archives suggèrent une forte variabilité tout au long du XXe siècle avec des périodes de faible activité cyclonique comme la période 1930-1950 et des périodes plus actives comme celle de 1960-1980 (Desarthe, 2014).

2014). Face au risque de submersion, les populations littorales sont invitées à quitter les lieux et à trouver refuge sur les hauteurs. « *Dans le domaine de la prévention, la question de la protection des populations est au cœur de ces différentes expertises. Parmi les mesures proposées figure leur déplacement. Ainsi en 1780, le bourg du Prêcheur (Martinique) est en partie submergé lors du cyclone du 11 octobre. Devant l'ampleur du phénomène, le gouverneur propose de faire déplacer le bourg vers le lieu nommé l'Abîme situé dans la zone des 50 pas géométriques jugée plus à l'abri des assauts de l'océan. La question se pose de nouveau au lendemain de la submersion de novembre 1956* » (Desarthe, 2014).

Un levier de la politique de gestion des risques est alors l'aide financière apportée par la métropole, systématiquement mise en œuvre pour les catastrophes naturelles depuis le 17<sup>ème</sup> siècle (Desarthe, 2013). A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, un nouveau dispositif de secours apparaît : l'assurance. « *La pénétration de l'assurance dans les Antilles françaises est faible avec encore aujourd'hui moins de 50% de ménages assurés contre les catastrophes naturelles (Calvet et Grislain-Letrémy, 2011). [...] Pour autant, l'arrivée de l'assurance introduit une modification des politiques de secours (Desarthe, 2013). Les autorités privilégièrent principalement les populations qui ne disposent pas d'assurance. Depuis 2000, les dommages causés par les vents cycloniques sont pris en compte par le régime Cat Nat (Bidan, 2000)* » (Desarthe, 2014).

En outre, suite au cyclone de 1928 (l'un des plus meurtriers depuis le 18<sup>ème</sup> siècle), « *un cadre normatif regroupant l'ensemble des mesures et pratiques est mis en place. Deux niveaux d'alerte sont alors prévus. [...] Ces différentes mesures font l'objet d'une diffusion par voie d'affichage dans la presse régionale dès le début de la saison cyclonique. À partir de 1952, le nouveau cadre réglementaire des plans ORSEC (Organisation de la Réponse de SECurité Civile) reprend l'ensemble de ces mesures* » (Desarthe, 2014). S'agissant des secours aux populations et de la relance des activités économiques (via la réhabilitation des routes en particulier) au lendemain des évènements extrêmes, « *les archives soulignent l'existence précoce de réseaux de solidarité entre les différentes îles. S'il est de coutume que la Martinique, la Guadeloupe mais aussi Saint-Barthélemy s'entraident, un plus large réseau de secours s'organise au lendemain des cyclones. Les autorités des différentes îles expédient des secours sous forme d'argent, de nourriture ou de fourniture de matériel. Ces solidarités s'expliquent en partie par l'interdépendance économique de ces îles* » (Desarthe, 2014).

Au-delà des dispositifs de gestion effective des risques littoraux (protection des populations face à des évènements météo-marins), le cadre d'analyse de la « vulnérabilité systémique » des littoraux (Meur-Férec *et al.*, 2004) permet également d'appréhender les vulnérabilités côtières sous l'angle des enjeux humains et des aléas naturels d'une part, mais aussi des mesures de gestion et des perceptions et représentations sociales associées au littoral et aux risques littoraux. Ainsi, l'analyse qui a été proposée pour l'aménagement et la gestion du littoral martiniquais dans la section ci-dessus permet-elle de mettre en avant les représentations sociales et les règles qui ont présidé à l'accroissement ou à la réduction des vulnérabilités côtières à travers le temps. Les représentations associées à la bande littorale ont semble-t-il toujours accordé une attention particulière, au moins au plan institutionnel pour ce qui concerne le corpus mobilisé, au rôle protecteur des écosystèmes littoraux face à l'action de la mer, et ce dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. L'augmentation des enjeux humains (habitat, activités économiques essentiellement) s'en est trouvée restreinte malgré les mesures et les interventions pour le développement économique de l'île autour de cet espace. Il apparaît cependant que la privatisation des bourgs et des villes a amorcé au début mais surtout au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle un tournant dans le développement de l'occupation du littoral martiniquais. Suite à la réforme de 1955 conférant au littoral le statut de domaine privé de l'Etat, aliénable et prescriptible, les contraintes physiques et topographiques de l'île, l'existence d'infrastructures d'habitations et de transports, ainsi

que les changements socioéconomiques et institutionnels des années 1950-1960, auront participé d'une augmentation sans précédent des enjeux humains potentiellement soumis aux aléas météomarins. Cette urbanisation ne s'est cependant pas manifestée de manière homogène, avec de fortes disparités tant spatiales que socioéconomiques. Les quartiers d'habitat précaire ou insalubres se sont notamment développés durant ces décennies suite à la crise de l'économie agricole et à l'absence de réponse adaptée des politiques de construction et de planification, en particulier sur les communes de Fort-de-France et Schoelcher.

Face à l'augmentation des enjeux littoraux et à la compartimentation des interventions, la volonté d'une « politique du littoral » était dès lors affichée dans les projets de Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et de Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à la fin des années 1970. Cependant, suite à une synthèse bibliographique et à une analyse de quatre conflits d'usages sur le littoral martiniquais, Thébault (1994) indique que face à la complexité des systèmes de décision, ces outils de programmation collective « *ne semblent être, à l'heure actuelle, qu'une forme de constat du décalage qui existe entre la gestion intentionnelle publique et la gestion effective, ou encore comme un objectif abstrait vers lequel il s'agirait de tendre dans la gestion des côtes. En fin de compte, ils ne semblent pas fournir d'éléments de régulation directs des usages; en particulier, ils ne définissent pas de lieux de concertation et de négociation* ». L'analyse des mécanismes à l'œuvre dans la période contemporaine visera donc en particulier à analyser les évolutions perceptibles suivant ces principes de participation et de coordination entre acteurs.

## Analyse des processus de gouvernance territoriale sur la période contemporaine (années 1980 et suivantes)

### LES AIRES MARINES PROTEGEES : ENTRE CONSERVATION ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

La terminologie des « Aires Marines Protégées » regroupe un ensemble d'outils de gestion et de protection développés ces dernières décennies dans le cadre des politiques environnementales sur le milieu marin (Parc Naturel Marin, Réserves Naturelles et Parcs Nationaux avec une partie marine, sites Natura 2000 en mer, secteurs du Domaine Public Maritime gérés par le Conservatoire du Littoral, Arrêtés de Protection de Biotope avec partie marine, sites RAMSAR...). Parmi celles-ci, l'analyse du projet de Réserve Naturelle Régionale du Prêcheur<sup>5</sup>, tant dans son émergence que dans ses évolutions, permet de tirer certains enseignements sur la manière de penser conjointement les changements sociopolitiques et environnementaux à l'échelle d'un territoire donné ainsi que les modes de gouvernance associés. Un travail de stage (Demange, 2014) a été réalisé pour l'analyse de la gouvernance associée au projet de Réserve du Prêcheur. Au-delà de l'analyse bibliographique afférente au projet de Réserve et celle plus générale liée à la création et à la gestion des aires marines protégées, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'acteurs directement ou indirectement liés au projet de la Réserve du Prêcheur.

<sup>5</sup> Il n'existe à ce jour aucune Réserve Naturelle Régionale qui soit exclusivement marine ni qui recouvre entièrement le littoral d'une commune ; le projet de Réserve au Prêcheur en Martinique serait de ce point de vue inédit.

Structure	Catégorie d'acteurs
Parc Naturel Régional de Martinique (PNRM)	Collectivités territoriales
Observatoire du Milieu Marin Martiniquais (OMMM)	Experts techniques et scientifiques
Bureau d'études Impact Mer	Experts techniques et scientifiques
Conseil Régional	Collectivités territoriales
Mairie du Prêcheur	Collectivités territoriales
Direction de la Mer	Services déconcentrés de l'Etat
Agence des Aires Marines Protégées (AAMP)	Etablissements publics
Comité Régional des Pêches et des Elevages Marins	Organisations professionnelles et usagers
Office de l'Eau Martinique	Etablissements publics
Plongeur-observateur	Experts techniques et scientifiques
Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)	Services déconcentrés de l'Etat
Association des pêcheurs du Prêcheur	Organisations professionnelles et usagers
Groupement des Acteurs Economiques du Prêcheur	Organisations professionnelles et usagers
Conservatoire du Littoral	Etablissements publics
Réerves Naturelles de France	Etablissements publics
Parc Naturel Régional & Conseil Régional	Collectivités territoriales
Office National des Forêts	Etablissements publics

*Liste des acteurs rencontrés durant le stage dédié au projet de Réserve du Prêcheur (Demange, 2014)*

Le Prêcheur est une commune de moins de 3000 hectares, abritant 1830 habitants, située à l'extrême Nord-Ouest de l'île. La commune fait partie de la Communauté d'Agglomération du Pays Nord Martinique, dont les principaux enjeux affichés sont l'attractivité et le développement économique ainsi que la protection de l'environnement. La pratique de la pêche est très présente au Prêcheur, beaucoup partent au large sur des Dispositifs de Concentration de Poissons (DCP), permettant de diminuer la pression sur la ressource halieutique du plateau continental, où la pêche de subsistance, au casier, au filet, à la senne, sont encore très présents. La pratique de la plongée y est importante, notamment au niveau des îlets la Perle et la Citadelle, situés au nord de la commune à moins d'un kilomètre de la côte. Ces zones riches en diversité de coraux et de poissons, attirent pêcheurs professionnels, plaisanciers, pêcheurs amateurs, plongeurs en bouteille et quelques chasseurs sous-marins. Le projet de création de Réserve Naturelle Marine tel qu'il est envisagé concerne ces deux sites (îlets la Perle et Citadelle), ainsi que les 12 km du littoral le long de la commune du Prêcheur.

Un historique sommaire du projet de Réserve fait apparaître que dans les années 1980-90, Michel Météry (moniteur de plongée ayant participé à la découverte des épaves de Saint Pierre) et Albert Falco (capitaine de la Calypso, équipe du commandant Cousteau) ont commencé à formuler la nécessité de protéger cet espace marin. La plongée et l'observation de la diminution des ressources halieutiques par de jeunes pêcheurs du Prêcheur les ont également convaincus de l'intérêt de protection de cet espace. Ils ont alors développé un projet de cantonnement, qui n'a jamais vu le jour. Bien plus tard, en 2006, la DEAL (DIREN à l'époque) réalisait un inventaire pour la création d'une ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique) sur les sites du nord du Prêcheur, avec l'idée de réaliser une Réserve Naturelle Nationale marine. Depuis 2005 il est possible de créer des Réserves Naturelles Régionales, outil qui sera finalement choisi pour ce projet en 2007. Depuis, le Conseil Régional, épaulé par la DEAL, porte le projet de RNR du Prêcheur, dont les diagnostics et les réunions de concertations sont menés par une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage composée d'un bureau

d'étude, d'un centre de recherche et d'une association centrée sur le milieu marin martiniquais. Le projet a été soumis à enquête publique mais a été stoppé en 2013 par certains acteurs locaux, sollicitant une gouvernance davantage locale de la future Réserve. Le projet a été repris en juin 2014, après les dernières élections municipales. L'approbation du projet de Réserve a été donnée par le Conseil Régional à la fin de l'année 2014 et au moment de la rédaction du présent rapport, la création de la Réserve doit être validée au niveau national pour être officiellement entérinée.

Pour une analyse plus détaillée des différentes positions d'acteurs et de leurs relations évolutives au cours de ce dossier, on se reportera au rapport de stage de Caroline Demange (2104). Nous nous attachons ici à relever certains aspects sociopolitiques pour en dégager des éléments analytiques au regard de la problématique d'une gouvernance « adaptative » liée à la thématique des aires marines protégées en Martinique. Le diagnostic issu de l'évolution du projet a montré que, malgré certaines réticences au départ vis-à-vis d'un outil qui peut être considéré comme une « mise sous cloche », les procédures de concertation et de négociation ont participé de la construction territoriale d'un bien commun (Lascombes et Le Bourhis, 1998) autour du territoire marin du Prêcheur. Bien qu'il s'agisse d'un outil réglementaire de protection des espaces naturels, des marges de manœuvre ont permis aux différents acteurs de participer à la construction de ce projet d'action collective, de se l'approprier et, parfois, de l'adapter à leurs propres attentes ou objectifs. Le projet de Réserve peut à ce titre être vu comme un « objet-frontière » (Trompette et Vinck, 2009), c'est-à-dire un objet abstrait dont la structure est commune aux différents mondes sociaux en présence (ici la préservation d'une zone marine) mais suffisamment souple pour s'adapter aux contraintes et attentes de chacun des acteurs ou des groupes. Ainsi, sans chercher l'exhaustivité, certains y voient un atout symbolique pour la prise en compte de l'environnement (en particulier marin) dans les politiques de développement en Martinique. Certains pêcheurs y voient une nouvelle manière de mener leur activité de pêche en la diversifiant grâce à des systèmes d'aide ou de compensation (pêche plus au large, pêche et tourisme, création éventuelle de récifs artificiels...). D'autres enfin, y voient un atout possible pour l'attractivité et le développement économique de la commune, rappelant ainsi que les territoires littoraux sont le siège d'enjeux pluriels et souvent en tension les uns les autres.

C'est cette tension palpable entre développement économique, préservation du milieu et relations sociales, qui a été l'objet de négociations et de compromis. Si certains acteurs estiment que les ambitions du projet ont été, au plan écologique, revus à la baisse en fonction des négociations avec les pêcheurs en particulier, d'autres estiment cependant que ce projet ne peut se faire qu'avec et pour eux. L'absence de débat ou de protagoniste en matière de conservation de la biodiversité a été pointée comme un élément ayant fait défaut dans ce type de négociations, posant la question des limites de la représentativité (des générations futures, des écosystèmes) dans les instances actuelles de concertation et de décision s'agissant des problèmes d'environnement (Bourg et Whiteside, 2010). Les initiatives de protection des écosystèmes marins, telles que l'IFRECOR (Initiative Française Pour les Récifs Coralliens), pourraient-elles alors assurer ce rôle de représentation des écosystèmes dans les arènes démocratiques locales et régionales ? Rien n'est moins sûr dans l'état actuel des choses, car comme l'a montré sa Thématique d'Intérêt Transversale (TIT) sur la gouvernance, la question de la représentativité des comités locaux IFRECOR se pose aussi avec acuité, notamment en Martinique où le comité local est davantage perçu comme une instance de lancement et de suivi d'études scientifiques plutôt qu'un lieu de débat entre acteurs, en articulation avec les autres cadres de gestion bassin versant-zone côtière (LittOcean, 2013).

Parmi les principaux leviers ayant contribué au lancement du projet et aux compromis entre l'ensemble des parties prenantes, on peut noter :

- La présence de « lanceurs d'alerte » (plongeurs réputés/médiatisés et pêcheurs locaux) ayant relayé et porté la richesse et l'importance du périmètre dans l'espace public.
- La prise en charge du dossier au niveau de la commission pêche du Conseil Régional, par un agent technique originaire du Prêcheur : la communication et le dialogue entre le maître d'ouvrage du projet et les acteurs de terrain s'en sont vraisemblablement trouvés facilités.
- La coordination (et le relais passé) entre différents porteurs et partenaires du projet : services de l'Etat en région et Conseil Régional, de même que le Parc Naturel Régional et la commune du Prêcheur.
- La présence et l'implication forte du maire du Prêcheur, avec une volonté politique affichée de pouvoir expérimenter et concilier développement économique (notamment création d'emplois locaux), préservation du milieu et bénéfices sociaux dans le cadre d'une gouvernance de proximité malgré le statut régional de la Réserve.
- La co-construction progressive du projet dans son périmètre et ses modalités futures de gouvernance et de gestion, avec l'implication des usagers et en particulier les pêcheurs, également représentés par un membre de l'équipe municipale du Prêcheur.

S'il reviendra au futur comité de gestion de la Réserve de mettre à profit l'expérience acquise au cours de la construction de ce projet, un certain nombre d'éléments, tels que ceux cités ci-dessus et au regard des quatre paramètres retenus pour analyser l'adaptabilité d'un système, laissent à penser que la capacité d'expérimentation et d'adaptation (au plan de la gestion locale proprement dite) est importante dans un tel contexte. En effet, les dernières orientations connues en matière de gouvernance de la future Réserve envisageaient une co-gestion entre la commune du Prêcheur et le Parc Naturel Régional de la Martinique. Cette architecture multi-niveaux semble à même de présenter à la fois une stabilité et une adaptabilité sur le moyen et long terme, du fait d'une légitimité démocratique suivant un principe de proximité (souhaité et revendiqué par le Maire et l'équipe municipale) et un principe de réflexivité (prise en compte des expressions plurielles d'un bien commun) déjà démontré lors de la construction du projet. L'approche écosystémique méritera certainement d'être confirmée lors de l'élaboration du plan de gestion (ainsi que via la composition du comité de gestion lui-même) afin de reconnaître d'une part les interactions terre-mer (et notamment les activités terrestres qui pourraient avoir des effets/impacts sur le milieu marin) et d'autre part les limites d'un « effet Réserve » en fonction des pratiques effectives (pour le cas d'étude du Prêcheur en particulier, voir Failler *et al.*, 2013). La surveillance et l'application des règles de gestion, la régulation des éventuels conflits d'usage ou d'interprétation des règles, constituent des paramètres de gestion dont la construction méritera également de reposer sur une participation large et effective des différents publics, dans un souci de mise à distance des positions partisanes et des intérêts particuliers afin d'assurer une légitimité d'impartialité (Rosanvallon, 2008) à cette Réserve Naturelle Régionale.

#### LES RISQUES LITTORAUX ET LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : QUELLES PERSPECTIVES D'ANTICIPATION ET D'ADAPTATION ?

De nombreuses actions ont été menées ces dernières décennies dans le domaine de la gestion et de la prévention des risques naturels majeurs. Pour un aperçu général des différents outils et politiques en la matière, et en particulier leur mise en application possible à l'échelle d'une commune française, le lecteur pourra se reporter avec profit à l'article de Meur-Férec et Rabuteau (2014). Pour une déclinaison plus particulière de ces outils et leur application en Martinique, en particulier sur la commune du Prêcheur, nous renvoyons au rapport de stage effectué dans le cadre de ce projet par

Louis Portier (2014). Nous nous attacherons dans la partie qui suit à rendre compte des principaux mécanismes sociaux et institutionnels de prise en charge des effets du changement climatique dans la gestion des risques littoraux en Martinique, à partir d'une analyse documentaire et d'entretiens semi-directifs menés en Martinique entre 2013 et 2014<sup>6</sup>.

« *Sur le sujet des grands moments de mémoire récente ce sont les facteurs climatiques qui je pense ont influencé les gestionnaires à se pencher sur un certain nombre de problématiques. Je pense au passage de Lenny [en 1999] qui a bien endommagé Saint Pierre. Dans la foulée en 2004 il y a eu le tsunami en Indonésie* » (Collectivités territoriales). La prise en compte des changements climatiques entraîne-t-elle également de nouvelles règles dans la gestion et la prévention des risques littoraux ?

Face aux effets avérés et/ou potentiels du changement climatique, les départements et régions d'outre-mer sont désignés comme particulièrement vulnérables du fait de leur situation géographique, économique et sociale (ONERC, 2012). Deux grands types d'actions à mener sont généralement identifiés : l'atténuation (diminution des gaz à effet de serre) et l'adaptation. Pour la Martinique, le volet adaptation a été essentiellement traité lors de l'élaboration du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE). Cette prise en compte est cependant restée relativement minoritaire par rapport au sujet de l'atténuation et a donné lieu à des pistes et recommandations assez génériques malgré une étude dédiée aux vulnérabilités territoriales (incluant de premières projections climatiques à l'échelle régionale) et faisant suite au plan climat du Conseil Général, dans le sillage d'un colloque organisé en 2006 avec l'Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique (ONERC)<sup>7</sup>. Alors que les services de l'Etat reconnaissent une « absence de vision » et une posture consensuelle pour la démarche SRCAE, la Région avait *a contrario* un « cap » préalable sur les questions énergétiques, ayant conduit au traitement largement dominant du sujet de l'atténuation. Le caractère insulaire donne en effet une acuité à ces questions et à celle de l'autonomie énergétique en particulier (Bertrand et Richard, 2010). Les capacités politiques à produire une vision du territoire régional se sont ainsi concentrées sur la problématique énergétique, l'instrument SRCAE ayant ouvert une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon, 1984)<sup>8</sup>. Par ailleurs, les chargés de mission climat des trois communautés d'agglomération de l'île, de l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie<sup>9</sup> ainsi que des services de l'Etat, se tourneraient davantage vers des échanges et mutualisations d'expériences sur l'adaptation avec les autres îles et Etats de la Caraïbe, susceptibles de rencontrer des changements environnementaux comparables et où existent bien souvent des initiatives et des structures telles que le *Caribbean Community Climate Change Centre*, montrant ainsi le potentiel de développement de coopérations territoriales dans ce domaine (Bertrand et Richard, 2012). Enfin, dans une synthèse des recherches menées sur le changement climatique, l'ONERC pointait la difficulté de « *localiser les équipes de recherche ayant une expérience dans le domaine des effets du climat sur les milieux côtiers en outre-mer* » et le fait que le thème de l'adaptation n'était alors jamais abordé comme sujet de recherche spécifique (ONERC, 2005).

<sup>6</sup> Une partie des passages suivants est issue d'une publication scientifique en cours de révision. Ils reposent notamment sur une analyse de littérature grise (rapports, documents d'orientations...) et douze entretiens menés durant l'année 2013 (auprès d'acteurs institutionnels pour la plupart) dans le cadre de la thèse de Nicolas Rocle sur la gouvernance de l'adaptation au changement climatique sur les littoraux, dont le projet ATOUMO a contribué aux enquêtes sur le terrain d'étude de la Martinique.

<sup>7</sup> « Changement climatique : la Caraïbe en danger ! », Fort-de-France, 11-13 décembre 2006.

<sup>8</sup> La Région Martinique, tout comme la Réunion, dispose d'une habilitation afin de fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

<sup>9</sup> L'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) accompagne les collectivités dans l'élaboration des plans climat, via un dispositif de contractualisation et de financement : le Contrat d'Objectifs Territorial.

La mise sur agenda très discrète de l'adaptation au changement climatique au niveau régional et aux échelons locaux donne également à voir certaines difficultés pour l'action publique territoriale à se saisir d'un tel problème. D'une part, elle révèle les limites liées aux logiques sectorielles pour la gestion et la prévention des risques : « *Il y a deux directions selon les missions : la mission nature, environnement, eau, biodiversité est d'un côté et la direction risque est de l'autre [...], les choses ne sont pas forcément bien coordonnées si bien qu'après ça se ressent au niveau des chargés de mission, on a du mal à travailler ensemble [...], on a vraiment difficilement des actions communes qu'on peut mettre en place* » (Services de l'Etat)<sup>10</sup>. Cette situation traduit la faible institutionnalisation, aux échelles intermédiaires de l'action publique, de l'action collective dédiée aux risques littoraux, et peut permettre d'expliquer l'absence de positionnement d'un acteur intermédiaire ou « médiateur » dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et/ou des risques associés<sup>11</sup>. D'autre part, ce mode de gouvernance des risques repose essentiellement sur un modèle « standard » ou « positiviste » (Joly, 2005) de gestion des risques littoraux, c'est-à-dire quasi-uniquement sur les savoirs « experts » et préoccupations gestionnaires. Le principe de participation (des publics et parties prenantes) est souvent réduit à une simple information ou consultation lors d'enquêtes publiques. Deux exemples peuvent être donnés pour illustrer ce principe. En 2001 avait été créé un « comité de pilotage pour une politique concertée des risques naturels en Martinique ». La principale mission de ce comité était d'établir les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) à l'échelle communale. Ce comité se composait de la Préfecture, du Conseil Régional, du Conseil Général, de l'Association des maires de la Martinique, de professionnels du bâtiment, de bailleurs sociaux (association de maîtres d'ouvrages sociaux), de l'Association de Prévention des Risques Majeurs (APRM) et de services de l'État concernés (DEAL..). Il semble cependant, au regard des entretiens effectués, que certains acteurs parties prenantes de la mise en œuvre des outils de gestion et de prévention regrettent aujourd'hui le manque d'une telle instance de concertation. Une commission départementale des risques naturels majeurs est également en projet depuis quelques années, mais ne semble pas aboutir jusqu'à présent. Par ailleurs, un rapport de 2007 du Conseil Economique et Social Régional de Martinique (CESR), relevait des facteurs institutionnels de vulnérabilités parmi lesquels une approche par trop cartésienne et descendante de l'information et de la prévention sur les risques majeurs, induisant des décalages avec les attentes citoyennes (CESR, 2007). « *Une majorité d'enquêtés marquent une préférence pour un apprentissage concret, gestuel et physique, pour des informations détaillées, basées sur des exemples, faisant appel à des représentations visuelles et affectives de la situation de risque [...]* » (p.90) ; « *les Martiniquais enquêtés manifestent clairement des préférences pour l'apprentissage participatif et pour les médias visuels* » (p.93). Un mode de gouvernance davantage participatif ne permettrait-il pas alors d'accroître et de renforcer les capacités d'adaptation aux risques littoraux ? Des signaux faibles de changement dans les représentations et dans les discours associés à une gestion des risques et des incertitudes liés au changement climatique peuvent être observés et décrits ci-dessous pour rendre compte de telles orientations.

Le Grenelle de la mer en 2009 avait recommandé l'adoption d'une stratégie pour la gestion du trait de côte sur le littoral français. Des suites de la tempête Xynthia en 2010 notamment, et en parallèle de la préparation du plan national d'adaptation au changement climatique (2011), un groupe de travail a remis un rapport au gouvernement qui préconisait notamment la mise en œuvre de la relocalisation des biens et des activités exposés aux risques littoraux (Cousin, 2011). La relocalisation

<sup>10</sup> A l'image d'une structuration similaire au sein du Ministère de l'Ecologie entre une Direction Générale de la Prévention des Risques (chargée des questions d'inondation-submersion) et une Direction Générale de l'Alimentation, du Logement et de la Nature (chargée des questions de gestion du trait de côte).

<sup>11</sup> Cette institutionnalisation s'observe néanmoins depuis quelques années et sur certains territoires dans le cadre de « contrats de milieux » (de baie ou de rivière).

consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer. A la suite de ce rapport, la « Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte » lancée en 2012 par le Ministère de l'écologie validait le principe d'étudier et d'expérimenter au plan local « la relocalisation des activités et des biens » (MEDDE, 2012). Un appel à projets pour le repli stratégique et la relocalisation des biens et des activités a été lancé en 2012 et cinq sites ont été retenus en février 2013 pour lesquels les travaux de réflexion et d'échanges sont en cours.

La mise en œuvre d'une option telle que la relocalisation des biens et des activités face aux risques littoraux, n'est pas observée à l'heure actuelle en Martinique, tout comme sur l'ensemble des façades maritimes françaises à l'exception de quelques sites durant ces trois dernières décennies. Tout récemment cependant, cette option du repli stratégique a fait l'objet de discussions et ressort comme l'une des fiches projets du Plan d'Actions pour le Développement de la Martinique (PADM) piloté par la Région (2014). Une « stratégie de redéploiement » à l'échelle régionale et un accompagnement d'actions locales figurent en tant que pistes d'actions dans ce cadre. Ce nouveau discours sur la requalification du littoral terrestre rentre toutefois en tension avec les enjeux considérables présents sur une grande partie du littoral. Dans quelle mesure une telle stratégie de redéploiement pourrait-elle se concrétiser ? Lors des entretiens menés en 2013-2014, cette option était uniquement connue de la DEAL Martinique, chargée du suivi de la « Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte » et de l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique. Le statut et les missions de cette agence lui confèrent une position d'interface privilégiée entre les services de l'État et les collectivités, ainsi qu'entre divers acteurs intervenant dans l'aménagement et la gestion du littoral martiniquais (bureaux d'études, associations de quartiers, etc.). Elle ne s'est pas cependant positionnée des suites à l'appel à projets pour la relocalisation, dans le cadre de ses missions d'aménagement en zone littorale (l'Agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe accompagne quant à elle un projet d'étude de la relocalisation sur la commune de Petit-Bourg). Le Maire d'une commune littorale confrontée aux risques littoraux, investi sur ces questions et régulièrement sollicité par l'Association nationale des élus du littoral (participation aux journées annuelles, aux Assises Nationales des Risques Naturels, au séminaire sur la relocalisation...) se serait positionné sur cet appel à projets s'il en avait eu connaissance à temps : « *On n'a pas été au courant en Martinique qu'il y avait un appel à candidatures lancé par le ministère de l'environnement pour expérimenter [...] ce dispositif de relocalisation des activités et des biens* » (Collectivités territoriales). Evoquant les actions possibles à mener face aux risques littoraux, cet élu indique le besoin d'une structure « *pour nous aider justement à mettre en place une véritable stratégie [...]* ». Le Parc Naturel Régional de la Martinique intercède également depuis peu dans l'accompagnement des collectivités sur la thématique de l'adaptation au changement climatique : ce dernier pourrait s'avérer un interlocuteur privilégié auprès des élus et des techniciens, en particulier sur les domaines de compétences que sont la biodiversité et la préservation du patrimoine naturel et culturel, également menacés par le changement climatique (ONERC, *op. cit.*). Il reste donc à voir dans quelle mesure cet acteur, s'il confirme son rôle dans la mise en œuvre d'une gestion adaptative des écosystèmes (Angeon *et al.*, 2013), peut participer d'une mise en politique de l'adaptation et, le cas échéant, à en étudier les effets sur la trajectoire d'action publique.

#### DE QUELQUES FREINS ET LEVIERS DANS LES MECANISMES ACTUELS DE GOUVERNANCE

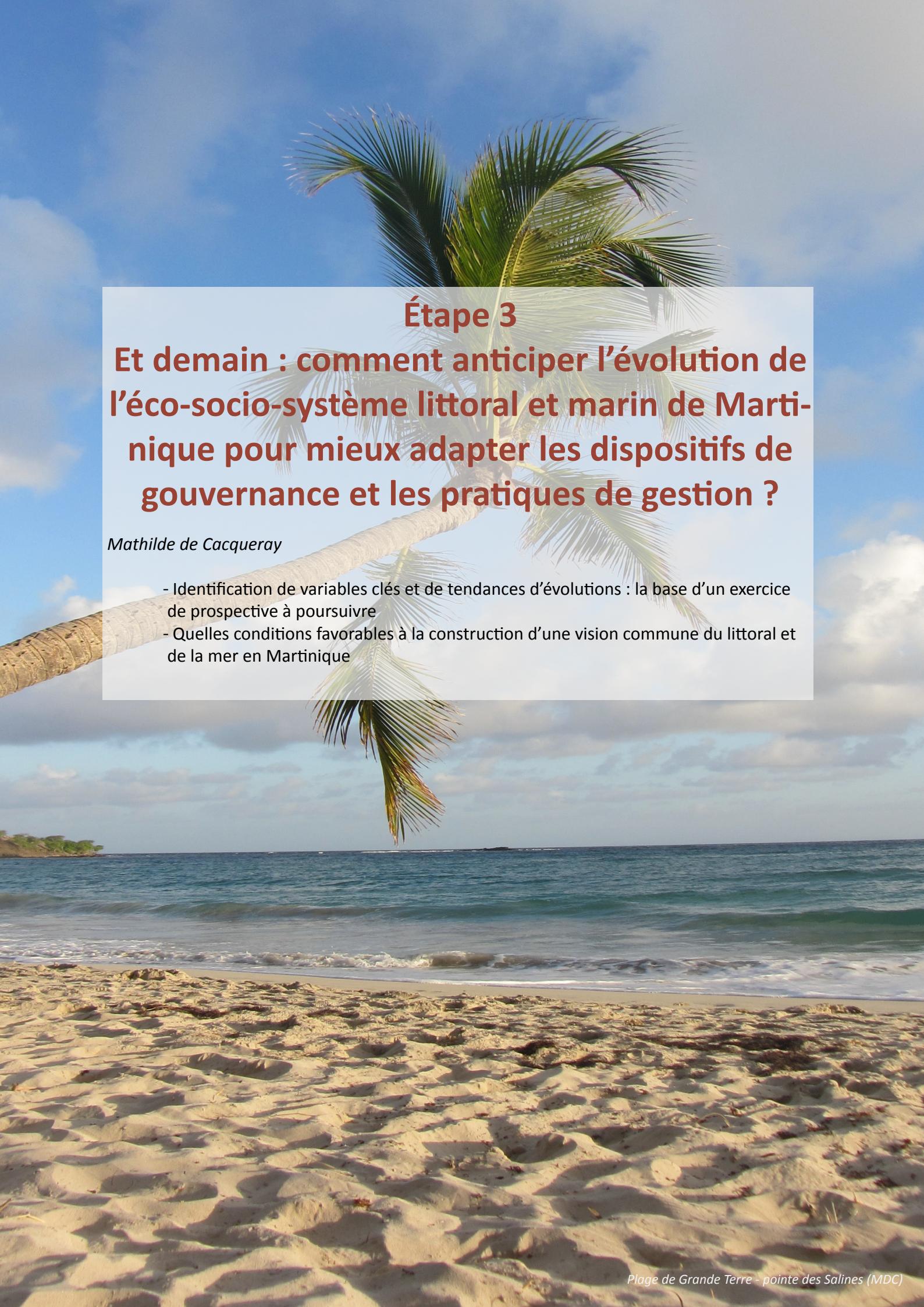
« *Les changements institutionnels ne peuvent pas être strictement localisés sur un plan spatial ou temporel. Les descriptions qui en sont faites, si elles fournissent une idée suffisante pour analyser et comprendre le monde, ne parviennent toutefois pas à épuiser la substance des changements observés. [...] Dès lors, les points d'émergence et de transformation sont éminemment complexes à circonscrire et à figurer dans un tableau général d'évolution de l'institution* » (Tournay, 2013, pp.8-9).

Cette citation vise à rappeler, s'il en était besoin, que les analyses fournies dans cette partie du rapport n'épuisent effectivement pas l'ensemble des changements et des transformations institutionnelles au cours de ces dernières années en matière de gouvernance du littoral et de la mer en Martinique. Des éléments bibliographiques et sociographiques ont par ailleurs été collectés et discutés lors du projet afin de pouvoir rendre compte d'autres faits et changements institutionnels (voir partie 1 pour la frise chronologique en particulier et partie 3 pour des facteurs de changement plus contemporains). Relevons également que la notion de « trajectoire de gouvernance » n'a pu être approfondie et qu'un travail de conceptualisation resterait à effectuer pour ce faire. Les études de cas ont cependant montré des interactions de plus en plus fortes au cours du temps entre les changements environnementaux et socioéconomiques d'une part, et entre ces changements et les modes de gouvernance associés d'autre part. Des interdépendances s'en trouvent alors renforcées, induisant une complexification accrue des processus de gestion et le franchissement possible de seuls d'irréversibilité. Cette complexité et ces interdépendances impliquent alors de porter une attention particulière aux processus de gouvernance, c'est-à-dire à la capacité des acteurs et des institutions de construire des mécanismes de coordination et d'apprentissage collectif.

Deux ensembles de constats et/ou de résultats semblent converger avec les principaux résultats du projet ATOUMO. D'une part, l'exercice de prospective « Martinique 2025 » mené lors de l'élaboration du Schéma Martiniquais de Développement Economique (SMDE) en 2007 faisait ressortir que « *si les éléments publics sont nombreux et bien établis, les participants considèrent qu'il manque « la mise en œuvre, l'organisation, le partenariat », et que la « société civile » fonctionne mieux que les institutions officielles : un tissu associatif dense, une « économie sociale » très présente. Les institutions sont critiquées pour une « absence de pilotage, de projet commun, de coordination, de communication entre les socioprofessionnels et les acteurs politiques ». La complexité de l'administration est mise en cause* » (p.25). La coordination des acteurs et des dispositifs ressortait alors parmi les principaux points d'achoppement des politiques de développement territorial en Martinique. D'autre part, un récent rapport de recherche établi pour la période récente à l'échelle caribéenne relevait plusieurs défis et difficultés pour les Antilles françaises dans la mise en œuvre d'un développement durable : « *la faiblesse des capacités institutionnelles, les difficultés de coordination liées à la complexité d'une architecture politico-institutionnelle caractérisée par une multiplicité d'acteurs et de niveaux d'intervention, rendant parfois difficile la coordination entre les politiques mises en œuvre localement et les engagements internationaux* » (Daniel, 2013, pp.34-35). De même, « *peu de politiques nouvelles présentent réellement un caractère transversal ou font l'objet de la participation importante du public* » (p.36).

D'autres éléments issus du projet ATOUMO peuvent être avancés en complément et/ou en contrepoint. A la faveur des lois de décentralisation et des évolutions institutionnelles propres à ce Département-Région d'outre-mer, la Région semble s'être progressivement positionnée en tant que chef de file pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'outils programmatiques. L'exemple de la politique énergétique régionale, à la suite du Schéma Régional Climat Air Énergie, est sans doute l'un de ceux qui illustre la capacité à fédérer et à élaborer des arrangements institutionnels, des partenariats public-privé, un dialogue avec les services de l'État et l'ensemble des partenaires. Dans ce contexte, l'État en région intervient alors davantage comme partenaire et régulateur (Hassenteufel, 2008), impulsant et/ou accompagnant les politiques de préservation des milieux marins (telle la Réserve Naturelle Régionale du Prêcheur) ou de gestion des risques. Le portage effectif de certaines politiques récentes (comme le repli stratégique face aux risques littoraux) semble trouver des limites dues à la sectorisation toujours palpable dans leur élaboration et leur mise en œuvre, ainsi qu'à l'absence ou à la défaillance de mécanismes de coordination et de coopération efficents, entre les structures de niveau régional (État et collectivités territoriales) et les communes. Certaines de ces

dernières initient des expérimentations locales, dans des domaines comme la transition énergétique, la préservation de la biodiversité, permettant d'ouvrir des espaces d'apprentissage collectif. D'autres initiatives démontrent par ailleurs qu'un rôle de médiation peut être joué par certains acteurs, à l'image du Parc Naturel Régional s'agissant de l'accompagnement aux communes sur ses domaines de compétences historiques ou plus récents. S'il ne peut y avoir un gestionnaire unique du littoral, ce rôle de « facilitateur » est bien souvent mis en avant en matière de gestion intégrée de la mer et du littoral (voir par exemple Billé, 2006). Un autre enseignement tiré de ces études de cas, valide également dans d'autres domaines d'action sur le milieu marin et littoral, relève de l'ouverture encore faible des espaces de concertation et de décision, suivant le principe largement prôné de la participation. Cette faible participation des publics (« société civile », « parties prenantes », « associations », « usagers »...), ainsi que des savoirs et des points de vue citoyens, pose des questions de légitimité et de représentativité pour les actions collectives et politiques à mener. Le cas du projet de Réserve Naturelle Régionale du Prêcheur a cependant démontré que l'implication des acteurs et groupes sociaux concernés et/ou intéressés peut permettre la construction progressive d'un bien commun, incluant la régulation de conflits, dès lors que des formes de participation et de cogestion sont expérimentées. La gestion durable de ce bien commun, c'est-à-dire d'un système littoral et marin, dépendra alors des règles effectives, formelles et informelles, établies suivant ces mêmes principes. Enfin et comme il a aussi été montré dans cette partie, ces initiatives et ces expérimentations pourraient certainement bénéficier de liens et d'expériences menées dans d'autres territoires, en l'occurrence de la Caraïbe, pour l'ensemble des domaines d'action relevant de la gestion de la mer et du littoral.



## Étape 3

# Et demain : comment anticiper l'évolution de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique pour mieux adapter les dispositifs de gouvernance et les pratiques de gestion ?

*Mathilde de Cacqueray*

- Identification de variables clés et de tendances d'évolutions : la base d'un exercice de prospective à poursuivre
- Quelles conditions favorables à la construction d'une vision commune du littoral et de la mer en Martinique

# Identification de variables clés et de tendances d'évolutions : la base d'un exercice de prospective à poursuivre

## Problématique

La troisième étape du projet consiste, sur la base de l'état des lieux à la fois passé et présent de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique, à imaginer des futurs possibles pour la gestion du littoral et de la mer en Martinique. C'est par un travail de prospective qu'il est possible d'approcher cet objectif.

## Méthode d'investigation

61

Le projet ATOUMO avait initialement prévu la co-construction de scénarios d'évolution pour la gestion du littoral et de la mer en Martinique. La méthode de prospective a été présentée lors du second atelier de travail afin de décider collectivement avec les acteurs concernés de la méthode à adopter, et des objectifs que l'on pouvait se fixer pour que cet exercice soit utile et réalisable dans le temps imparti du projet. Suite aux échanges menés dans le cadre de ce deuxième atelier de travail, plusieurs constats ont été effectués :

- le manque de disponibilité des acteurs concernés pour s'impliquer dans une démarche de prospective nécessitant plus d'une demi-journée de travail : « *Je ne pense pas qu'il faille le poser en termes de motivation parce que l'exercice, je pense, est très motivant et très collaboratif donc il est intéressant. Après moi, c'est plus en termes de disponibilité, moi je n'ai pas une journée à consacrer. [...] moi je ne peux pas me mobiliser sur une journée entière et je préfère travailler sur des propositions sur une demi-journée.* » (Établissements publics). « *Ce que je tire [de mon expérience], c'est qu'il est très, très gourmand en temps et si on n'y consacre pas du temps ça n'a pas d'intérêt. [...] L'intérêt ce n'est pas d'avoir l'avis de [l'équipe d'ATOUMO] et qu'ils nous montrent des scénarios, ça n'a pas de sens. Le sens c'est qu'on se retrouve à même ne serait-ce que 10 mais que les 10 qui y participent s'investissent suffisamment en temps pour qu'ils partagent vraiment des choses et qu'ils apprennent des uns et des autres. [...] Ce qui est hyper intéressant c'est de confronter des organismes, des gens d'horizon extrêmement divers [...]. Ce n'est pas ça qui est intéressant le résultat, où on va en 2050 ou en 2030 ou en 2100, quelle gestion du littoral, c'est comment on y arrive, c'est la méthode. Qu'est-ce qu'on partage entre nous qui est intéressant.* » (Établissements publics). Ou encore : « *Je ne sais pas si en une journée c'est vraiment faisable parce qu'il ne faudrait pas qu'à la fin de la journée les scénarios ne soient pas bouclés ce qui pourrait conduire à une grosse frustration des gens.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études), « *Une solution peut-être intermédiaire serait d'avoir peut-être deux jours mais avec un effectif plus réduit de personnes [...] faire ça même un week-end.* » (Scientifiques, experts, bureaux d'études).
- le manque de temps pour réaliser cet exercice dans le cadre du projet ATOUMO si on ne peut mobiliser les acteurs sur plus d'une demi-journée à chaque atelier,
- la question de la légitimité des scientifiques à porter un tel exercice s'il n'est pas officiellement soutenu par une collectivité territoriale et/ou l'État afin d'être certain qu'il servira par la suite aux choix de planification stratégique.

A l'issu de ces constats, il a donc été choisi de ne réaliser qu'une partie de la démarche de prospective, à savoir la construction de la base. Il s'agit donc d'identifier les variables clés de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique et leurs tendances d'évolution. Une base qui pourra alors servir aux acteurs souhaitant poursuivre cet exercice de prospective que ce soit en interne à des structures pour définir ou envisager une stratégie ou une politique adaptative (comme l'a déjà fait le Conservatoire du Littoral), pour soutenir la mise en œuvre de politiques stratégiques sectorielles à l'échelle de la

Martinique (par exemple, dans le domaine de la plaisance, du tourisme) ou pour alimenter notamment les réflexions du Conseil Maritime de Bassin Ultramarin (CMBU) en vue de mettre en place le document stratégique de bassin maritime (décret n° 2014-483 du 13 mai 2014).

On peut aussi tout à fait imaginer que cette base pourrait procurer la matière nécessaire à l'animation d'un atelier de travail dans le cadre d'un prochain forum *Bodlanmè* afin de poursuivre les réflexions.

L'échelle de travail choisie pour l'exercice concerne toute la Martinique (l'île et sa ZEE).

L'objectif final de cet exercice est de pouvoir identifier les conditions nécessaires et utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une gouvernance adaptative du littoral et de la mer en Martinique.

Pour construire cette base de l'exercice de prospective, des fiches ont été élaborées par variables clés de l'éco-socio-système littoral et marin de Martinique et, pour chacune d'elles, leurs tendances d'évolutions ont été identifiées en prenant 2040 comme horizon temporel. Les grandes tendances d'évolution par variables ont été identifiées à partir de la bibliographie provenant des exercices prospectifs existants (démographie, climat, énergie), des documents stratégiques et politiques de l'Etat et des collectivités territoriales, des rapports d'expertises ou encore de la littérature scientifique. Dans les étapes habituelles d'un exercice de prospective ces tendances par variables doivent ensuite être développées et validées par des experts de chacun des secteurs d'activité abordés. Nous avons donc soumis ces fiches variables aux acteurs impliqués dans le cadre du projet ATOUMO et plus largement aux acteurs du littoral et de la mer en Martinique afin d'avoir leurs retours en amont ou pendant le troisième atelier de travail et pouvoir ainsi valider cette base. Les fiches ne peuvent être exhaustives mais elles donnent néanmoins un aperçu global des tendances d'évolution.

Ces fiches ont alors été relues, discutées et amendées lors du troisième atelier de travail.

11 variables clés ont été identifiées et décrites :

- Gestion des milieux naturels
- Démographie et urbanisation
- Pêche
- Aquaculture marine
- Agriculture
- Tourisme
- Plaisance et autres activités nautiques
- Activités portuaires
- Production d'énergies
- Recherche
- Formes de gouvernance

Ces fiches sont consultables via le lien suivant : <http://www-iuem.univ-brest.fr/pops/projects/atoumo>

### Atelier de travail n° 3 : retour des acteurs sur l'intérêt de ces fiches par variables

« *La présentation est extrêmement intéressante* » (Établissements publics).

« *Je voulais te remercier pour la qualité du travail par ce que j'ai appris plein de choses en lisant le document que tu as fait passer.* » (Établissements publics).

« *Félicitation pour tout ce travail établi et ça a surtout l'avantage de nous montrer s'il était encore besoin que toutes les fiches sont autant de critères de données que nous rencontrons dans notre métier. Et effectivement, ça a le mérite de les classer et de les mettre en exergue.* » (Établissement public).

« *C'est quand même une bonne base, ça fait bien le tour et il y a beaucoup de choses intéressantes* » (Établissements publics).

« *C'est un formidable travail déjà qui a le mérite de mettre tout le monde autour de la même table et faire que ça ait une importance. Parce que souvent ont fait ça, on met tout le monde autour de la table mais au bout du compte, il n'y a absolument rien.* » (Associations d'usagers).

« *Merci de nous offrir ce lieu d'échange.* » (Établissements publics).

« *Je rejoins tout le monde sur la qualité de ton travail. C'est super d'avoir des fiches comme ça bien synthétiques, moi j'ai appris pleins de choses aussi.* » (Associations d'environnement).

« *Félicitation pour ton travail qui est assez complet.* » (Établissements publics)



Atelier de travail dans le cadre du projet ATOUMO (AL)

# Quelles conditions favorables à la construction d'une vision commune du littoral et de la mer en Martinique ?

Des échanges issus du troisième atelier de travail nous pouvons faire ressortir plusieurs éléments importants à retenir pour la poursuite de la démarche de prospective.

## DYNAMIQUE ET MUTATIONS DE LA GOUVERNANCE DU LITTORAL ET DE LA MER EN MARTINIQUE

Un constat général a été fait par rapport à la difficulté de l'exercice de prospective dans un contexte actuel de mutations de la gouvernance comme le projet de collectivité unique en cours : est-ce qu'il y aura beaucoup de changements et quand ? Le devenir de l'Agence des 50 pas géométriques est aussi en discussion : vers une prolongation, un éclatement des missions entre les acteurs existants, la création d'un groupement d'intérêt public, etc. ? Des documents de planification sont en cours de révision : le SDAGE, le SAR-SMVM. Des outils de protection sont aussi en projets : Réserves Naturelles Régionales marines du Prêcheur, de Génipa, de Sainte-Luce, extension des Réserves Naturelles Nationales des îlets de Sainte-Anne, de la Caravelle, projet de Parc Naturel Marin. Des contrats de territoires ont un avenir incertain (projet de GIZC au Robert) ; d'autres sont en projet : sur le littoral sud, la baie de Saint-Pierre. Enfin, la création de l'Agence Française de Biodiversité peut aussi poser question quant aux changements de gouvernance qu'elle pourrait engendrer au plan régional.

L'aspect dynamique du système de gouvernance a été souligné par des éléments très positifs en cours comme les efforts en matière de surveillance de l'environnement qui ont été faits même s'ils s'avèrent encore insuffisants ; le processus de révision du SDAGE est en cours même si le volet littoral n'est pas aussi poussé qu'initialement envisagé ; des progrès en matière de pêche ont été aussi indiqués tout comme le travail de l'Agence des 50 pas géométriques. Au niveau de la recherche, des efforts considérables sont faits vers l'international et la région Caraïbe. Il y a aussi des contrats de territoires qui fonctionnent comme le contrat de baie de la baie de Fort-de-France et le contrat de rivière du Galion. Des actions de sensibilisation à l'environnement importantes sont à noter, notamment sur le changement climatique et les énergies marines renouvelables mais aussi sur les économies d'énergies sont à noter. Par ailleurs, le TCSP (Transport en Commun en Site Propre) devrait stimuler le co-voiturage. Une charte d'éco-tourisme nautique est en projet. Enfin, la création « d'associations d'activités » au sein des zones commerciales est mise en avant pour progresser vers un développement durable de ces zones.

Ainsi, les initiatives sont nombreuses et se multiplient même. Mais la question de leur coordination, de leur mise en synergie du bassin versant au milieu marin, reste une question récurrente posée par la plupart des acteurs. Manifestement, et malgré la multiplication des instances, les lieux de rencontre pour en débattre librement et opérer cet apprentissage collectif, que le projet a modestement tenté de promouvoir à travers ses ateliers, manquent.

Ces divers éléments complexifient la capacité à se projeter dans le futur. Ils nécessitent certainement des réflexions collectives pour tenter de synthétiser et de conceptualiser ces facteurs et leurs modalités d'évolution afin de pouvoir entreprendre un véritable exercice de scénario.

## FREINS, LEVIERS D'ACTIONS, FACTEURS D'ACCÉLÉRATION OU DE RUPTURE, LIENS ENTRE VARIABLES

Certains obstacles en termes de gouvernance ont été identifiés comme difficiles à dépasser :

- La question du **lien terre - mer** dans le cadre du SDAGE n'a pas atteint le niveau espéré par certains acteurs. Cela révèle un certain cloisonnement des secteurs et des acteurs de la terre et de la mer, une difficulté à dialoguer, à se prêter au jeu de travailler ensemble. L'intérêt pour cela d'une gouvernance telle que le Parc Naturel Marin a été évoqué ainsi que le rôle du forum *Bodlanmè* dans le renforcement de ce lien terre – mer.

- Le **facteur économique** reste un frein majeur dans le cadre de la crise économique actuelle mais il est difficile d'évaluer son impact.
- Les relations avec **l'échelon national** sont difficiles : manque de prise sur ce niveau de décision soumis en plus à la problématique du *turnover* des cadres.
- La question de la **représentativité** des acteurs dans les processus de concertation est également difficile à résoudre : il manque une fédération des associations environnementales, des professionnels de loisirs et des usagers récréatifs en mer. Certaines fédérations ne semblent pas reconnues.
- Le **positionnement des associations de protection de l'environnement** parfois trop engagées politiquement et pas assez dans la lutte écologique.
- **L'inertie globale du système administratif.**
- La **difficulté d'articulation et d'intégration des différents outils de gestion**, de fédérer toutes les parties prenantes autour de projets communs et cohérents pour éviter le chevauchement ou la redondance sans coordination, mettre en place une gouvernance collaborative ou au moins une réflexion commune est encore difficile

Des actions plus « réalistes » et concrètes à mettre en œuvre dans un avenir proche et susceptibles d'améliorer le système de gouvernance du littoral et de la mer ont été valorisées, à savoir :

- organiser les **mouillages**,
- **structurer le secteur du nautisme** : mise en place d'infrastructures d'accueil (ports à sec) et de services (traitement des eaux grises...), gestion des bateaux ventouses, meilleure gestion des ports et marina existantes,
- **aménager les quartiers situés dans la zone des 50 pas géométriques** en n'oubliant pas la place de l'humain dans ces processus,
- **sensibiliser et responsabiliser tous les Martiniquais** (ambassadeurs du littoral)
- **appliquer la réglementation existante** : pour certains acteurs, les années qui passent devraient permettre d'appliquer les réglementations existantes et de porter leurs fruits,
- imaginer des **constructions sur le littoral adaptées au contexte local de risques naturels**,
- **planifier l'espace maritime** pour éviter les conflits d'usages entre usagers : exemple des plans de baignade.

Les actions prioritaires à mettre en œuvre répondent à deux problématiques majeures qui paraissent aussi les plus difficiles à solutionner, du moins à court terme :

- la **mise aux normes de l'assainissement non collectif** (problèmes de coûts et de répartition des moyens humains et financiers pour la mise aux normes),
- la **décontamination des zones touchées par la pollution à la Chlordécone**, et les problèmes sanitaires et environnementaux, aussi bien qu'économiques et sociaux associés : très coûteux et techniquement très difficile (possibilité seulement de diminuer les concentrations, agriculture en hors sol, mais pas de solutions pour la pêche).

Un exemple de cas faisant l'actualité en matière de gestion du littoral depuis quelques mois en Martinique a été mis en avant pour essayer d'en tirer des leçons pour le futur, il s'agit du projet d'extension du port de Fort-de-France

Facteurs d'accélération des dynamiques	Facteurs de ruptures dans le système
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La crise au Moyen Orient détourne les touristes vers les Caraïbes dont la Martinique.</li> <li>- l'absence de requins, contrairement à La Réunion est aussi un atout favorable au tourisme.</li> <li>- La nouvelle Directive baignade peut aller jusqu'à la fermeture de certaines plages en cas de non-respect de la qualité des eaux impactant directement le tourisme : cela pourrait faire accélérer la mise aux normes de l'assainissement non collectif pour éviter la dégradation de l'image touristique de la Martinique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrêt de la culture de la banane (risque de l'arrêt des subventions européennes).</li> <li>- Facturation par EDF au coût réel s'ils en ont le droit : quel impact ? est-ce que cela favoriserait le développement des EMR ?</li> </ul>

66

Bien que toutes dépendantes les unes des autres sur un territoire insulaire, des liens particuliers entre certaines variables ont été soulignés :

- Qualité des eaux de baignade / assainissement non collectif,
- Agriculture, urbanisation, maîtrise de la qualité des eaux, assainissement / Tourisme,
- Recul des mangroves, dégradation des récifs coralliens, imperméabilisation des sols / augmentation des risques.

#### CONDITIONS FAVORABLES A LA CONSTRUCTION D'UNE VISION COMMUNE DU LITTORAL ET DE LA MER

Pour permettre la construction d'une vision commune du devenir du littoral et de la mer, les acteurs ont souligné la nécessité de :

##### DECENTRALISATION

- aller vers un rééquilibrage entre le pouvoir central étatique et les représentants locaux.

##### REPRESENTATIVITE

- soutenir les associations de défense de l'environnement pour les amener à prendre une place plus importante dans les comités de concertation par le biais de formations et par leur fédération, de même que pour les professionnels de loisirs et les pratiquants d'activités récréatives,
- créer des comités pourvus de réels pouvoirs décisionnels et d'une légitimité.

##### CONCERTATION :

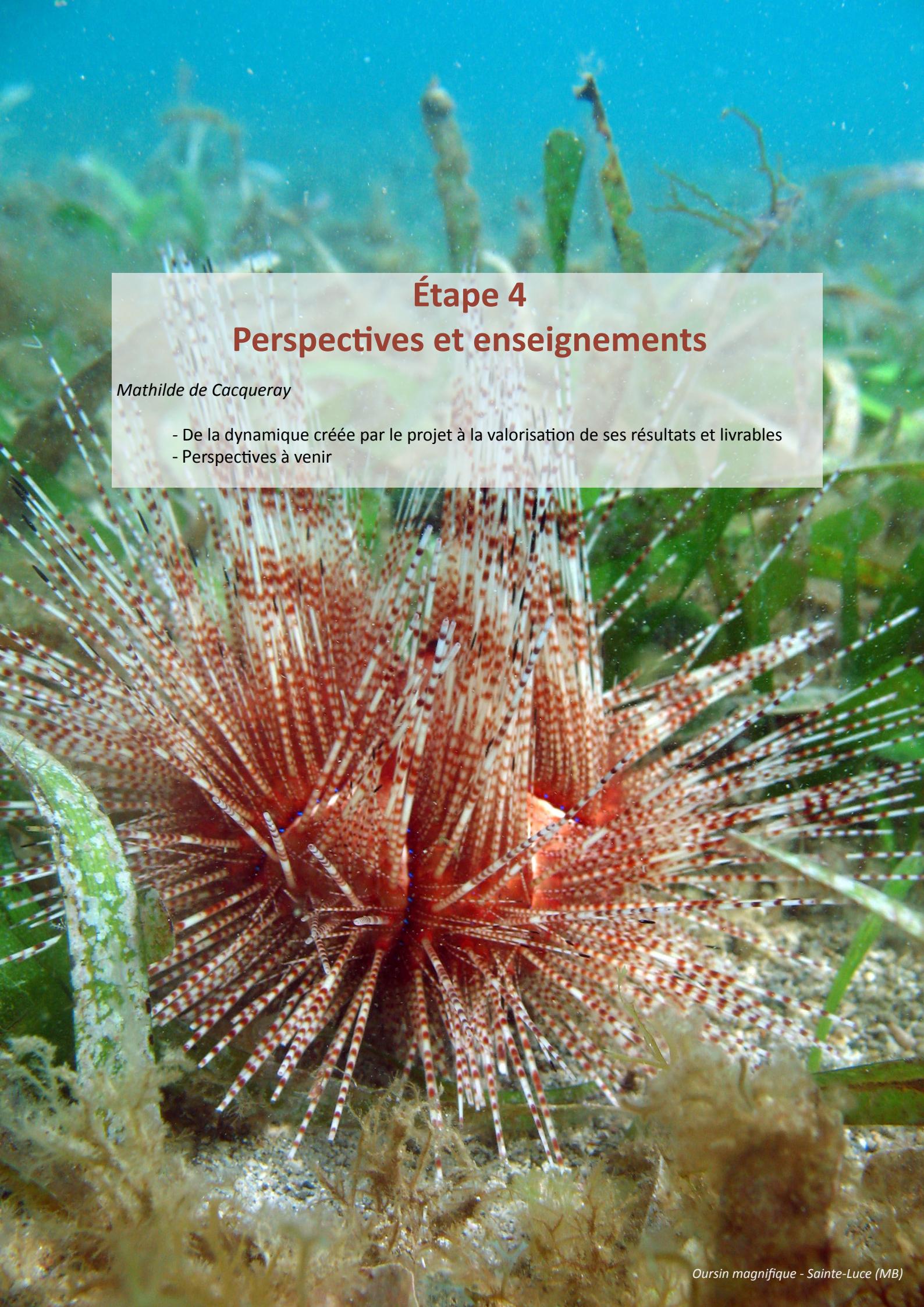
- éviter le passage en force de projets d'aménagements en accompagnant les services de l'État dans un dialogue plus direct avec les acteurs locaux,
- trouver des moyens pour répondre aux préoccupations des populations,
- trouver le moyen de dialoguer entre des acteurs dont les missions sont parfois contradictoires afin de trouver un équilibre.

##### APPRENTISSAGE COLLECTIF

- instaurer des lieux de rencontre permanents, nécessaires aux échanges entre acteurs.

##### INTEGRATION TERRITORIALE

- favoriser la mise en place d'une gouvernance de type Parc Naturel Marin pour aider à mettre à plat les jeux de pouvoirs et favoriser l'intégration des divers politiques / gestion.



## Étape 4

### Perspectives et enseignements

*Mathilde de Cacqueray*

- De la dynamique créée par le projet à la valorisation de ses résultats et livrables
- Perspectives à venir

## De la dynamique créée par le projet à la valorisation de ses résultats et livrables

Il est avant tout important de souligner l'importance de la mobilisation autour du projet ATOUMO. En effet, ce projet a intéressé de multiples acteurs, tous représentatifs à des degrés divers des acteurs de la mer et du littoral en Martinique. Dans son déroulement, il a provoqué de nombreuses occasions de les faire se rencontrer collectivement ou individuellement, lors des trois ateliers de travail qui ont jalonné progressivement les grandes étapes du programme et les interviews menés auprès d'un certain nombre d'entre eux. Ces rencontres (entretiens et ateliers) ont touché au total plus d'une centaine de personnes en Martinique. Cette présence montre aussi la demande et la réelle motivation des acteurs Martiniquais à la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral : « *tous ceux qui sont autour de la table je pense qu'il y a de bonnes volontés* » (Associations). Les trois ateliers de travail mis en place dans le cadre du projet ont été perçus comme des lieux de dialogue, de partage de points de vue, permettant de mettre les problématiques à plat autour d'une « *table du parler vrai* » (Services de l'État).

Un tel taux de mobilisation, rarement atteint dans les démarches à caractère scientifique de ce type, est le signe d'une remarquable dynamique instaurée au sein de cette fédération d'acteurs. Le projet aura alors réussi à développer une forte synergie entre eux, caractérisée par l'intensité des débats qui les a animés. En effet, cette dynamique s'est traduite d'abord par un taux de participation élevé, en moyenne de 20 personnes par atelier avec, notamment, la participation soutenue de certaines personnes particulièrement motivées par l'exercice. La dynamique insufflée par le projet s'est également traduite par le niveau de qualité et la densité des échanges en réunions de travail difficiles à contenir en trois heures. La position de chercheurs, pour certain, arrivant de l'extérieur du département semble avoir facilité cette dynamique, un œil « neutre » ayant ses avantages pour peu que le chercheur sache rester à l'écoute et ainsi être crédible dans son rôle de « facilitateur ».

Les livrables issus de ce projet sont :

- Un rapport de synthèse des résultats
- Une frise chronologique
- Des fiches variables des tendances d'évolutions

Les attentes de la part des acteurs impliqués dans le projet étaient particulièrement fortes en termes d'outils opérationnels et de clés de compréhension du système. La frise chronologique est une première réponse à ce besoin d'outil opérationnel dans le domaine du partage des connaissances et de la mémoire de la gouvernance du littoral et de la mer bien qu'elle nécessitera d'être mise à jour et développée sous différentes aspects. L'analyse du système de gouvernance et de sa trajectoire pourrait aussi apporter des éléments utiles de compréhension s'ils sont appropriés et débattus dans différentes instance.

Afin de valoriser les résultats de ce projet, plusieurs moyens de communication ont été planifiés. En premier lieu la diffusion de ce rapport à tous les contributeurs du projet et acteurs concernés. Par ailleurs, un atelier de terrain intitulé « Les risques littoraux (érosion, submersion marine) et les impacts du changement climatique : pourquoi et comment s'adapter ? » sera organisé par l'équipe d'ATOUMO en collaboration avec l'association EUCC-France<sup>12</sup> du 17 au 19 mars 2015 afin d'approfondir les recherches menées dans le cadre du projet sur cette thématique (comprendre comment les risques côtiers sont appréhendés et gérés aujourd'hui en Martinique et comment ces différents enjeux sont

<sup>12</sup> <http://www.euccfrance.fr/>

perçus par les habitants, discuter des évolutions possibles / probables dans les prochaines années et décennies face aux effets du changement climatique, échanger sur les formes de gouvernance actuelles et celles à construire face aux évolutions pressenties). Faisant suite à cet atelier conjoint, une restitution publique des résultats d'ATOUMO est prévue le 19 mars 2015 avec un temps d'échange dédié aux perspectives à donner à ce travail. Un bilan sera réalisé à cette occasion afin d'avoir une évaluation du projet de la part des acteurs impliqués.

La frise chronologique, passée entre les mains de l'Observatoire De l'Eau, devra continuer à vivre posant la question de l'aspect participatif et collaboratif de sa mise à jour. Cet aspect permet également de poser la question du devenir du Comité *Bodlanmè* au-delà de l'organisation du forum. En effet, si le projet ATOUMO s'est construit sur la dynamique du Comité *Bodlanmè* et que les ateliers de travail ont su soutenir une forte mobilisation, on peut s'interroger sur le devenir de cette dynamique sans animateur à temps complet, sur sa légitimité et son effectivité.

Parallèlement, cet outil synoptique sera également valorisé au travers des sites Internet du laboratoire LETG Brest, Géomer, UMR 6554 CNRS (<https://letg.univ-nantes.fr/fr/laboratoire/5/presentation>) et de la Fondation de France (<http://www.fondationdefrance.org/>).

Les résultats du projet pourront aussi être exposés et discutés lors du forum *Bodlanmè* de juin 2015. Une note d'orientation stratégique devrait être rédigée sur la base de ce rapport afin de pouvoir communiquer un certain nombre de résultats vers les acteurs et plus particulièrement les décideurs. Dans le domaine académique, deux articles scientifiques seront soumis à des revues scientifiques spécialisées afin de soumettre certaines analyses au processus d'évaluation afférent et de dégager d'éventuels éléments réplicables vers d'autres territoires insulaires.

Enfin, une fiche de synthèse des résultats du projet sera mise à la disposition de la Fondation de France pour ses donateurs.

## Perspectives à venir

La question qui se pose, une fois le projet terminé, est de savoir ou prévoir comment la dynamique qu'il a développée va perdurer et comment entretenir les conditions de valorisation de ses résultats et livrables. La condition est qu'il faut maintenir un intérêt certain pour les acteurs vis à vis des questions traitées. Trouver un intérêt pour les acteurs signifie qu'ils doivent y trouver au travers des résultats et des produits du projet des sources d'information, des méthodes ou des outils qui leurs soient utiles dans l'exercice de leurs métiers respectifs.

Pour ce faire, la prise en charge par une instance adéquate, institutionnelle et de coordination, est indispensable pour porter et faire vivre les issues du projet, notamment pour ce qui concerne les résultats d'analyse de la gouvernance et des recommandations émises à la clé.

Une supra gouvernance a même été proposée pour assurer une approche de gestion globale à l'échelle de l'île et de son domaine maritime. Il s'agit, en fait, de soutenir une véritable politique maritime intégrée pour ce territoire aidée pour son élaboration par les travaux du Comité Maritime Ultramarin sur la base d'une planification stratégique cohérente.

## Références



## Listes des références

Agence des Aires Marines Protégées, 2010. *Analyse Stratégique Régionale Martinique*, rapport de synthèse.

Angeon V., Caron A., Birard C., Cayre P., Chambon P., Larade A., Méasson L., Planchat C., 2013. « Les apports de la gouvernance adaptative pour analyser les enjeux d'une mise en œuvre effective de la Trame Verte et Bleue. L'exemple du PNR des Volcans d'Auvergne », *Développement durable et territoires [En ligne]*, 4, n° 1.

Beck U., 2001. *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris, 521 p.

71

Bérard B., 2004. *Les premières occupations agricoles de l'arc antillais, migrations et insularité : le cas de l'occupation saladoïde ancienne de la Martinique*. Oxford, British Archaeological Reports, IS 1299, Paris, Monographs in American Archaeology, 15, 214 p.

Bérard Y., Crespin R., 2010. *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica.

Bertrand, F., Richard, E., 2012. Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires, *Territoire en mouvement - Revue de géographie et aménagement*, 14-15, 138-153.

Bertrand, F., Richard, E., 2010. Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et la Réunion), *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 10, 3.

Beuret J-E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires, Vers une démocratie participative*. Editions Charles Léopold Mayer, Fondation de France, 228 p.

Bessin M., Bidart C., Grossetti M. (dir.), 2010. *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*, La Découverte, coll. « recherches ».

Blanchet A. et Gotman A., 2007 [1992]. *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition refondue, Paris, 126 p.

Borraz O., 2008. *Les politiques du risque*, Presses de SciencesPo., collection Gouvernances, Paris, 294p.

Bourg D., Whiteside K., 2010. *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Coédition Seuil-La République des idées.

de Cacqueray M., 2011. *La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral*. Doctorat de géographie. Université de Bretagne Occidentale, 554 p.

CESR, 2007. *Martinique : zone à hauts risques majeurs. Problématique des risques naturels*. Rapport présenté par la Commission aménagement du territoire et de la recherche, Conseil Economique et Social Régional de la Martinique, décembre 2007.

CLIMPACT, 2011. *Impacts, Vulnérabilités et Adaptation au Changement Climatique en Martinique - Rapport Intermédiaire*, 101 p.

COI-UNESCO, 1997. « Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières », Manuels et Guides, n°36, 47 p.

Daniel J. (dir.), 2013. *La gouvernance du développement durable dans l'espace caraïbe*, Programme de recherche Environnement et développement durable dans l'espace caraïbe, CRPLC.

Dehoorne, O., Joseph, P., 2004. Iles et littoraux des Caraïbes: entre risques naturels et vulnérabilité des sociétés. *Espaces tropicaux et risques: du local au global*, 58.

Delpuech A., 2001. *Guadeloupe amérindienne*. Guide archéologiques de la France, Editions du patrimoine, Paris, 120 p.

Demange C., 2014. *Projet de création d'une Réserve Naturelle Régionale marine au Prêcheur : vers une appropriation de l'outil à l'échelle locale*. Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur agronome, Montpellier SupAgro – Université de Brest (laboratoire LETG Brest, Géomer, UMR 6554 CNRS).

Desarthe J., 2014. « Les sociétés antillaises face aux événements extrêmes : l'exemple des cyclones et des submersions (XVIIe- XXe siècle) », Colloque *Connaissance et compréhension des risques côtiers*, IUEM, Brest.

Desse M., 2005. « Perception et pratiques territoriales des littoraux de la Caraïbe », *Études caribéennes, Études caribéennes*, n°3

Failler P., Borot de Battisti A., Binet T., Violas L., 2013. « Conséquences de la création de l'aire marine régionale du Prêcheur (Martinique) sur la pêche martiniquaise », *Études caribéennes*, 26.

Failler P., Petre E., Marechal J-P., 2010. « Valeur économique totale des récifs coralliens, mangroves et herbiers de la Martinique », *Études caribéennes*, n°15.

Giraud J.-P., 2013. *Chronologie des occupations précolombiennes de la Martinique*. In Bérard B (dir.), 2013. Martinique, terre amérindienne. Une approche pluridisciplinaire. Sidestone Press, Leiden, 278p.

Guyot S., 2008. Une méthode de terrain « avec de vrais bricolages et plein de petits arrangements, Colloque « *A travers l'espace de la méthode : les dimensions du terrain en géographie* ». Arras du 18 au 20 juin 2008.

Hassenteufel P., 2008. *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, coll. « U Sociologie ».

Hénocque Y., Billé R., 2005. « Gestion Intégrée du Littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration », Colloque « Prospective du littoral – Prospective pour le littoral », MEDD, 2005.

Hénocque Y., 2006. Leçons et futurs de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde, *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7, 3.

Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, and R. Yalcin. 2009. "Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co)management from a governance perspective and defining a research agenda". *Ecology and Society*, 14(1): 26.

Joly, P.-B., 2005. La sociologie de l'expertise scientifique : la recherche française au milieu du gué, in Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P.-B. (Eds), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, MSH-Alpes, Cahiers n°3 du GIS « Risques Collectifs et Situations de Crise », 117-174.

Lascoumes P., Le Bourhis J-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, 11, 42, pp.37-66.

Lemoigne B., Paulineau M., Nachbaur A. Stépanian A., 2013. *Établissement d'un état de référence du trait de côte de la Martinique : situation en 2010 et évolution historique depuis 1951*. Rapport final BRGM/RP- 61686-FR150.

LittOcean, 2013. *Rapport d'expertise Martinique*, Thématique d'intérêt transversale « mécanismes de gouvernance et planification stratégique », IFRECOR.

MAGNAN A., 2009. « Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 9, numéro 3.

MEDDE, 2012. *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens*.

Meur-Férec C., Rabuteau Y., 2014. Plonevez-les-Flots: un territoire fictif pour souligner les dilemmes des élus locaux face à la gestion des risques côtiers, *L'espace géographique*, 1/14.

Meur-Férec, C., Deboudt, P., Deldrève, V., Flanquart, H., Hellequin, A.-P., Herbert, V., Morel, V., 2003-2004. *La vulnérabilité des territoires côtiers : évaluation, enjeux et politiques publiques*, Programme national environnement côtier (PNEC).

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: General Synthesis*, Island Press Washington D.C.

Olsen S.B., Page G.G., Ochoa E., 2009. *The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline*. LOICZ Reports & Studies, n°34, GKSS Research Center, Geesthach, 87 p.

ONERC, 2005. *Recensement des études concernant les effets du climat et du changement climatique sur les espaces côtiers dans les Dom-Tom, Note technique n°1*.

ONERC, 2012. *Les Outre-mer face au défi du changement climatique*, La Documentation française.

Picon B., 2008. *L'espace et le temps en Camargue*, Actes Sud, 304 p.

Portier L., 2014. *Les risques côtiers et leur gestion en Martinique*. Mémoire de stage de Master 1 Sciences de la mer et du littoral, mention Expertise et Gestion de l'Environnement Littoral, Université de Brest (laboratoire LETG Brest, Géomer, UMR 6554 CNRS).

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champrigaud A., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.

Richard-Ferroudji A., 2008. *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*, doctorat de sociologie, EHESS - CEMAGREF.

Rocle N., Lafitte A., Denis J., Hénocque Y., 2011. « Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale : L'exemple de la gestion intégrée de la mer et du littoral », 48ème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Schoelcher, France.

Rosanvallon P., 2008. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil.

Thébault O., 1994. *Les conflits d'usage de l'espace littoral martiniquais*, Rapport d'étude IFREMER.

Theys J. (2002) La Gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Développement Durable et Territoires*. Dossier 2 "Gouvernance Locale et Développement Durable".

Tournay V., 2014. *Penser le changement institutionnel. Essai sur la logique évolutionnaire*, Paris, Presses Universitaires de France.

Walker, B. H., J. M. Anderies, A. P. Kinzig, and P. Ryan. 2006. "Exploring resilience in social-ecological systems through comparative studies and theory development: introduction to the special issue", *Ecology and Society*, 11(1), p.12

<http://www.sustainametrix.com/>

## Annexes



## Annexe 1 - Acteurs martiniquais ayant contribué au projet ATOUMO

- AIRAUD Martine, Direction de la Mer (DM)
- ALEXANDRE Alain, Agence des 50 pas géométriques de Martinique
- ALMONT Jean-Michel, Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
- ANGEON Valérie, Université Antilles (UA)
- ARQUE Alexandre, Agence des aires marines protégées
- BARNERIAS Cyrille, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service Paysage, eau et Biodiversité (SPEB)
- BELFAN David, association Le Carouge
- BELHUMEURE Wilfrid, ville du Robert
- BERARD Benoît, EA 929, AIHP-GEODE (Archéologie Industrielle, Histoire, Patrimoine/Géographie-Développement Environnement de la Caraïbe) – Université Antilles (UA)
- BEUZE Lyne-Rose, Musée régional d'histoire et d'ethnologie de Martinique
- BLEZES Brigitte, Centre d'écologie de la commune de Sainte-Anne
- BOIS DE FER Gertrude, Conseil Régional de Martinique
- BOUDRE Sylvie, Office de l'eau de Martinique
- BOULARD Nicolas, Conservatoire du Littoral (CDL)
- BERISSON Anne, Agence des 50 pas géométriques de Martinique
- BRASSY Mathilde Carbet des Sciences
- BRINGTOWN Gérald, ville du Robert
- CATHERINE Patrick, ville du Robert
- CHERY Vincent, Office Nationale des Forêts (ONF)
- CHAMOISEAU Patrick, Conseil Régional de Martinique
- CHOMET Daniel, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- CIDALISE-MONTAISE Murièle, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) unité littoral
- CLOSTRE Florence, Campus Agro-Environnementale de la Caraïbe (CAEC) - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- COLAS François, Agence des aires marines protégées
- CRILLON Jessica, Impact-Mer
- DANIEL Justin, Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux de la Caraïbe (CRPLC) – Université Antilles (UA)
- DAUNAR Yves-Michel, Agence des 50 pas géométriques de Martinique
- DEHOORNE Olivier, Centre d'Etude et de Recherche en Economie, Gestion, Modélisation et Informatique Appliquée (CEREGMIA) – Université Antilles (UA)
- DELLA ROSSA Pauline, Campus Agro-Environnementale de la Caraïbe (CAEC) - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- DENIS Jacques, Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)
- DESIRE Rodolphe, maire du Marin
- DOLIQUE Franck, UMR 228 ESPACE-DEV IRD-UM2-UA-UR, Institut de Recherche pour le Développement (IRD) – Université Antilles (UA)
- DOPPIA Brigitte, Cabinet CDAAHC pour l'ADEPAM
- DUBOST Isabelle, Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux de la Caraïbe (CRPLC) – Université Antilles (UA)
- DUMONT-DAYOT Emilie, Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)
- DUTON Germain, ville du Prêcheur

- EDMOND Frédérique, Cabinet CDAAHC pour la COOPAQUAM
- ESPERANCE Benjamin, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service Paysage, eau et Biodiversité (SPEB)
- FALGUIERE Jean-Claude, Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)
- FOSSORIER Laure, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service risques, énergies, climat (SREC)
- FRANCIL Hugues, Comité Régional des Pêches Maritimes et de l'Elevages Marin (CRPMEM)
- GABRIEL Jean-Guy, Association des marins pêcheurs du Prêcheur
- GARNIER Julien, Office de l'eau de Martinique (ODE)
- GROS-DESORMEAUX Jean-Raphaël, Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux de la Caraïbe (CRPLC) – Université Antilles (UA)
- HAMAIDE Gilles, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service risques, énergies, climat (SREC)
- HERVOUET Anaïs, Conservatoire du Littoral
- HIELARD Gaëlle, Office De l'Eau de la Martinique (ODE)
- HUYGHUES-BELROSE Vincent, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- JANVIER Philippe, Conseil Régional de la Martinique, directeur de projet pour la révision du Schéma d'Aménagement Régional (SAR)
- LAFFITTE David, Office Nationale de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS)
- LALUBIE Guillaume, EA 929, AIHP-GEODE (Archéologie Industrielle, Histoire, Patrimoine/Géographie- Développement Environnement de la Caraïbe) – Université Antilles (UA)
- LAUNE Patrick, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- LE CESNE Benoît, Karibea hôtel, Zilea
- LECOMPTE Bruno, ville du Robert
- LEONARD Sylvain, Office Nationale de la Forêt (ONF)
- LESUEUR JANNOYER Magalie, Campus Agro-Environnementale de la Caraïbe (CAEC) - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- LIMOUZIN Amandine, Agence des 50 pas géométriques de Martinique
- LISE Isabelle, Chambre de Commerce et d'Industrie de la Martinique, service environnement
- LOUIS-REGIS Henri, ASSAUPAMAR
- LOWENSKI Patricia, Essentiel Conseil
- MACARIE Hervé, Institut de Recherche pour le Développement (IRD)
- MALSA Garcin, maire de Sainte-Anne
- MARECHAL Jean-Philippe, Observatoire du Milieu Marin Martiniquais (OMMM)
- MARIE-MAGDELAINE Marc, Fleur'd'o
- MBOLIDI-BARON Hélène, Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
- METERY Michel, plongeur
- MONTPLAISIR Ralph, maire de Case-Pilote
- MORANDI Bertrand, CNRS – CIRAD – ODE
- MOREAU Marie-Michèle, Conservatoire du Littoral (CDL)
- NACHBAUR Aude, Bureau de Recherche Géologique et Minière (BRGM)
- NADEAU Marcellin, maire du Prêcheur
- NEGOUAI Françoise, Conseil Régional de Martinique
- NICOLAS Jean-Claude, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- PALANY Philippe, Météo France
- PLANCHET Bernard, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service Connaissance, Prospective et Développement Territorial (SCPDT)
- POMPIERE Alain-Christophe, Fédération martiniquaise de la pêche plaisancière et de loisirs
- QUENEHERVE Patrick, Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

- RANGOLY Sylvana, Centre Caribéen de Développement Durable et Solidaire - CD2S ville de Sainte-Anne
- REMY YVONNE, Office Nationale de la Forêt (ONF)
- RENARD Victor, ASSAUPAMAR
- REYNAL Lionel, Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)
- RINTO Marie-Claude, Groupement des Acteurs Economiques du Prêcheur
- ROGISTER Jean, Observatoire de l'eau de Martinique
- SAFFACHE Pascal, EA 929, AIHP-GEODE (Archéologie Industrielle, Histoire, Patrimoine/Géographie- Développement Environnement de la Caraïbe) – Université Antilles (UA)
- SAFI Morjane, Agence des aires marines protégées
- SAINTE-AGATHE Sylvie, Musée régional d'histoire et d'ethnologie de Martinique
- SANTOS Yannick, Société Antillaise d'Exploitation des Ports de Plaisance (SAEPP)
- SLISSA Laurent, Observatoire de l'eau de Martinique
- STEPHEN-FORTUNE Sylvia, Commune de Sainte-Anne
- JALTA Philippe, Comité Martiniquais du Tourisme (CMT)
- JEREMIE Stéphane, Contrat de baie de Fort-de-France - CACEM
- THOUARD Emmanuel, Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)
- TURPEAU Matthieu, Division de l'Action de l'État en Mer (DAEM)
- VEDIE Fabien, Direction de l'environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) service Paysage, eau et Biodiversité (SPEB)
- VEILLEURE Maurice, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- VENUMIERE Nadine, Parc Naturel Régional de la Martinique (PNRM)
- VILLARD-MAUREL Axel, ville de Case-Pilote
- VION Jean-Michel, Grand Port Maritime de la Martinique
- VOLTINE Patrick, Comité de la randonnée pédestre de la Martinique
- WOIGNER Thierry, Institut de Recherche pour le Développement (IRD) - CNRS
- YOKESSA Didier, Agence des 50 pas géométriques de Martinique
- YVON Christophe, Impact-Mer

# Annexe 2 - Grille d'analyse de la gouvernance territoriale pour la gestion de la mer et du littoral en Martinique (adaptée de Rey-Valette et al., 2011)

79

## 1. Acteurs, institutions et dispositifs de gouvernance

- Quels sont les dispositifs de gouvernance (politique, contrat, instance, financement...) mis en place par rapport à la question/problématique étudiée ? Quelle en a été la genèse (facteur ou événement déclenchant, directive européenne, etc.)
- Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (concertation, partenariat, cohérence des actions, pérennité d'un programme d'actions...) ? Comment sont (ont été) définis les objectifs et de quelle manière l'atteinte de ces objectifs est-elle suivie et évaluée ?
- Quels acteurs sont impliqués et représentés dans ces dispositifs ? Des partenariats ou coalitions (formelles et informelles) se sont-ils formés entre autorités publiques, acteurs privés et/ou associations, si oui lesquels ? (*Qui sont les absents ? Quels sont leurs valeurs et leurs représentations, leurs intérêts et leur justification ? Quels sont les responsabilités et les ressources institutionnelles ? Quels sont les acteurs qui ont des mandats multiples ?*)
- Comment ces dispositif(s) sont-ils (ont-ils été) organisés et mis en œuvre ? Quels sont (ont été) les types de coordinations à l'œuvre (hiérarchie, conflits, participation) ? A quelles échelles de temps et d'espace ? *Quel est la légitimité de ces dispositifs et des acteurs parties prenantes ? Existe-t-il des nouvelles relations et pratiques de travail qui font sens pour les acteurs ?*

## 2. Analyse des interactions fonctionnelles et territoriales

- Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relations, finances, temps, évaluation) utilisés ? Le dispositif permet-il (a-t-il permis) un(e) meilleur(e) accès/distribution aux ressources ? *Comment le pouvoir (politique) est-il distribué ? Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ?*
- En particulier, comment ont évolué la nature, la production et la mutualisation des informations, de même que la communication entre les acteurs ?
- Quels sont les conflits / comment ont évolué les conflits sur le territoire (changements d'acteurs, participation plus large des acteurs concernés et/ou intéressés...) ?
- De manière plus générale, quels sont les spécificités du territoire concerné et à quels enjeux répond la gouvernance sur le territoire ? Quels enjeux représentent la gouvernance pour le territoire ? *Quels sont ses liens avec les autres échelles (ex. d'acteurs multi positionnés) ? Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils avec les enjeux locaux ? Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ? Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...) notamment au regard des dispositifs de gouvernance ?*

## 3. Apprentissages collectifs ; reconfigurations et/ou innovations organisationnelles et institutionnelles

- Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui (ou par quoi) ont-elles été initiées et comment ont-elles été intégrées ?
- Quels types d'expérimentations et d'apprentissages (ex. création d'un langage commun, de règles particulières...) ont facilité la mise en œuvre effective de la gouvernance ? Y a-t-il (eu) des moments réflexifs sur cette mise en œuvre (ex. prise en compte du caractère (éco) systémique de la gestion du littoral) ?
- Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ? Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ? *Ont-ils fait l'objet de stratégies d'appropriation ?*



Rapport réalisé dans le cadre du projet ATOUMO (Analyse des trajectoires de gouvernance en réponse aux changements systémiques marins et littoraux de Martinique) - 2013-2015 – soutenu par la Fondation de France et l'Agence des 50 pas géométriques de Martinique.

