



## Avis sur le Guide méthodologique sur le processus de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime

### **Confusion entre Planification de l'Espace Maritime (PEM), Document Stratégique de Façade (DSF) et calendrier**

Dans le projet de guide, le Document Stratégique de Façade semble être considéré comme la déclinaison en France de la Directive européenne « *établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime* ». Or le décret n°2012-219 prévoit que le DSF « *précise et complète les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres* ». Ainsi, le DSF présentera une portée stratégique, notamment pour le développement des activités économiques maritimes, qui n'est pas explicitement prévue par la directive européenne. Cet élément nécessite clarification.

Cette clarification est d'autant plus nécessaire que cette portée stratégique nous paraît primordiale pour les activités de pêche. En effet, nos activités sont, par essence, mobiles et leur planification ne peut se limiter à une planification spatiale. L'intégration d'une dimension stratégique et temporelle nous paraît donc indispensable à une prise en compte cohérente des activités de pêche professionnelle. La notion « *d'allocation de vocations à des secteurs déterminés...- page 15* » présentée comme le stade décisionnel de l'exercice de planification nous inquiète fortement et nous paraît extrêmement réducteur. Au-delà du processus d'élaboration du DSF, des travaux spécifiques devront être menés, en concertation avec les acteurs, sur les modalités de traduction opérationnelles des objectifs de la directive planification.

Le titre du document visant la planification maritime nous semble donc ambiguë et les articulations entre application de la Directive européenne, SNML et DSF mériteraient d'être explicitées en introduction.

Si les plans imposés par la Directive peuvent constituer une partie du DSF ; à l'inverse, ce dernier ne peut se résumer à ces plans.

### **Objectifs du guide et calendrier**

A la lecture du guide, de la confusion subsiste entre le projet de guide et l'élaboration du DSF. Ce guide concerne-t-il le processus d'élaboration ou propose-t-il une méthodologie pour l'élaboration du DSF ? A notre sens, ce guide doit se limiter au processus d'élaboration et, à ce titre, une partie du guide devrait présenter un calendrier de travail au regard des objectifs fixés par la Directive et la SNML. Ce calendrier devrait, par ailleurs, présenter les étapes d'association/concertation/collaboration/consultation des acteurs et instances.

Un guide complémentaire sera indispensable pour établir une méthodologie quant à la définition des enjeux, leur hiérarchisation, l'analyse croisée et l'ensemble des étapes d'élaboration du DSF.

La cohérence entre calendriers DCSMM et DSF devra être recherchée et sur le long terme, la révision des DSF devrait intervenir avant la révision des PAMM.

### **Modalités de concertation/consultation/association des acteurs**

La définition des termes concertation, consultation et association des acteurs mériterait d'être précisée en annexe du document.

La CAF tient une place importante dans l'ensemble du processus et la proposition de CAF élargie ne nous semble pas suffisante pour garantir une véritable co-construction du DSF. La mise en place d'un groupe de travail *ad hoc*, issu du CMF, chargé de co-construire l'ensemble du DSF avec la CAF pourrait répondre aux attentes des acteurs. Ce groupe de travail ne doit pas seulement être « associé » à l'élaboration des documents mais bien partie prenante de leur construction. Les acteurs ne peuvent être réduits à la transmission de données et/ou d'informations.

D'un point de vue opérationnel, la construction d'un tableau de suivi des commentaires précisant l'intégration ou les raisons de la non intégration des commentaires par les acteurs pourrait participer à faciliter et à rendre efficace la collaboration.

L'association du CMF est insuffisante dans la mesure où son implication est finalement limitée à un avis simple.

### **Place du volet environnemental dans le DSF**

Dans la phase d'état des lieux, il ne nous semble pas nécessaire de croiser de nouveau les usages au regard des enjeux environnementaux. En effet, cet exercice a été mené dans le cadre des PAMM et si le développement d'une « *méthode commune d'analyse des interactions entre les usages* » est nécessaire, l'analyse des effets et pressions des activités et des usages sur les écosystèmes a déjà été réalisée.

De la même manière, le paragraphe dédié à l'établissement des principes généraux pour l'élaboration du projet stratégique mentionne la définition de prescriptions environnementales. Les PAMM ne répondent-ils pas déjà à ces questions ; le bon état écologique étant censé être assuré par la mise en œuvre du programme d'actions des PAMM ?

Enfin, nous ne comprenons pas la signification du principe « *obtenir un coût économiquement viable des mesures de protections environnementales par le choix des zones propices compatibles avec le développement durable d'une activité* » ? Ce principe ne semble avoir absolument aucun sens pour les activités de pêche maritime.

Ainsi, nous souhaiterions que soient précisés les objectifs du DSF, les objectifs des PAMM et l'articulation entre ces différents objectifs et documents. Le DSF n'a pas, à notre sens, pour vocation de revenir sur l'atteinte du bon état écologique puisque les PAMM constitueront, *de facto*, le volet environnemental des DSF.

## Note technique et juridique sur le document

Nota 1 : Pour la bonne compréhension de cette note, il est recommandé de disposer de la directive (11 pages) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0089>

Nota 2 : La traduction de « Maritime spatial planning » en « Planification de l'espace maritime » n'est pas heureuse voire réductrice. Nous proposons ainsi que le CRPMEM de Bretagne de traduire ces termes par « **Aménagement de l'espace maritime** »<sup>1</sup>.

### **1. Présentation de la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime**

#### *1.1 Objet de la directive – Article 1:*

La directive communautaire exige des Etats membres qu'ils définissent un cadre pour l'aménagement de leurs espaces maritimes dans le but de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines.

La directive demande donc aux Etats membres un processus, un cadre organisationnel sans pour autant présumer de la définition des politiques publiques ou des priorités (voir articles 2.3, 4.3 et 5.3 de la directive). Simplement, elle précise l'esprit et les objectifs globaux dans lesquels ce cadre doit être défini.

#### *1.2 Champ d'application de la directive – Article 2*

La Directive s'applique à l'ensemble des eaux marines des Etats membres. Elle couvre dans ce ressort l'ensemble des règlements nationaux à l'exception de ceux concernant la planification et l'utilisation des sols dans le périmètre des eaux côtières (phrase de l'article 2.1 dont la rédaction ou la traduction semble assez ambiguë).

Toutes les activités sont concernées à l'exception de celles touchant à la Défense ou à la sécurité nationale. A titre indicatif, l'article 8 de la Directive liste une série d'activités.

La Directive impose de prendre en compte les interactions Terre Mer et une coopération transfrontalière améliorée (article 1.2 de la Directive).

#### *1.3 Modalités de transposition de la Directive*

En résumé, la Directive fixe un certain nombre de prescriptions aux Etats membres dans le cadre de la transposition de sa transposition :

- En application du cadre défini par chacun d'eux, ils doivent établir un ou des plans mettant en œuvre la planification (aménagement). Article 4 de la Directive.
- Outre les interactions Terre / Mer et les aspects internationaux, ces plans doivent prendre en considération à la fois les aspects économiques, sociaux et

---

<sup>1</sup> Définitions LAROUSSE : Planification : Encadrement du développement économique d'un pays par les pouvoirs publics. Aménagement : Politique consistant à rechercher la meilleure répartition des activités économiques en fonction des ressources naturelles et humaines.

environnementaux dans une logique de croissance et de développement durable.  
Article 5.1 de la Directive.

- La planification (aménagement) doit également prendre en compte **la bonne cohabitation entre les activités humaines et la pertinence des usages.**
- Les Etats membres doivent veiller à la consultation de toute partie intéressée (articles 6 et 9 de la directive).
- Ils doivent enfin désigner une autorité compétente pour la mise en œuvre de la Directive (Article 13).

#### *1.4 Délais pour transposer la Directive*

Les Etats membres doivent définir leur cadre pour l'aménagement de leurs espaces maritimes respectifs **avant le 18 septembre 2016**. Ils ont jusqu'au 31 mars 2021 pour réaliser les plans issus de la planification (aménagement) et décrits à l'article 4 de la Directive.

## **2. Analyse du projet de « Guide méthodologique »**

Le projet de guide méthodologique a été réalisé à la demande du MEDDE sous la responsabilité des préfets coordonnateurs de la façade maritime Manche Mer du Nord (lettre de mission du 03 août 2015). Le projet de guide a été transmis au Ministère en octobre 2015. Il a été soumis à l'avis des CMF.

#### *2.1 Consultations obligatoires par les autorités administratives*

Il faut distinguer ici les consultations au titre du projet de guide méthodologique (en l'occurrence CMF + consultation publique) et les consultations prônées par le guide dans le cadre de la transposition de la directive (c'est-à-dire les DSF et les plans issus de la planification.

Concernant les secondes, la consultation des CMF et du public semble un minima à respecter. Il serait intéressant de laisser une latitude aux autorités administratives en charge de la planification et de l'élaboration des plans stratégiques, de pouvoir consulter tout organisme qui leur semblerait compétent ou intéressé (à partir du moment où elles le décideraient, elles y seraient tenues). Cette possibilité permettrait en plus d'un cadre commun minimal de prendre en compte les particularités liées à la façade maritime et aux activités qui s'y exercent.

#### *2.2 Elaboration d'un état des lieux*

Il s'agit de la première étape de la procédure. Elle est cruciale et présente comme principale difficulté de concilier état des lieux de l'existant et anticipation d'activités nouvelles futures.

Le guide propose 4 étapes :

- Constitution d'un état des lieux partagé
- Caractérisation et hiérarchisation des enjeux (dans le cadre d'une démarche concertée)
- Analyse croisée des enjeux
- Du général au particulier, la façade tient compte des territoires

## Constitution d'un état des lieux partagé

Le guide prescrit la prise en compte de toutes les activités identifiables et des problématiques y compris celles liées à l'environnement ou au développement durable (notamment futur schéma de développement durable dont les prescriptions s'imposeront aux autres documents).

L'état des lieux devrait cependant inclure la liste des schémas et plans réalisés ou en cours de réalisation pour chaque façade (SCOT, PLU, SRDAM ...).

Les activités des ressortissants d'une autre Etat ne doivent pas être oubliées.

Dans le guide (ou dans un guide complémentaire présentant la méthodologie d'élaboration du DSF), il serait intéressant qu'à l'occasion de cette phase soit rappelé le périmètre et les activités qui seront pris en considération par la planification des espaces maritimes (la liste des activités n'apparaît que bien plus loin dans le guide).

## Caractérisation et hiérarchisation des enjeux

Le guide insiste pour cette étape sur la nécessité de concerter l'ensemble des acteurs intéressés car elle peut être éminemment politique et subjective. Toutefois, afin d'éviter des conflits ou des distorsions de pratiques, il serait important de produire un minimum d'indicateurs de caractérisation et de hiérarchisation. (et pas seulement les dimensions spatiales et temporelles, il y a aussi le poids social, économique, culturel et le caractère plus ou moins durable de l'activité ...).

## Analyse croisée des enjeux

L'étape la plus délicate car susceptible d'avoir des conséquences sur les activités.

Le guide prône une phase analytique prenant en compte les enjeux écologiques et basée sur un certain nombre de documents notamment issus des deux premières étapes :

- Etat des lieux de l'existant des besoins émergents
- Matrice de compatibilité des usages
- Matrice d'impact des usages sur les écosystèmes
- Cartographie des enjeux et problématiques

Le guide ne le précise pas explicitement mais on imagine que ce sont les préfets coordonnateurs des différentes façades maritimes qui auront la responsabilité chacun pour leur façade de conduire ces travaux.

Le guide propose de qualifier les interactions entre activités en fonction de leur compatibilité : cumulables, cumulables sous condition, non cumulables.

A ce stade, on peut constater que le guide ne prend pas en compte un certain nombre de documents de planification déjà en vigueur ou en passe de l'être. Il n'est donc pas décrit la manière dont ils doivent être intégrés surtout si les orientations stratégiques s'avèrent incompatibles.

## Prise en compte des territoires

Il s'agit ici de prendre en considération les spécificités et de consolider le travail à une échelle de concertation plus fine.

Cette phase n'est pas très claire : s'agit-il de compléter l'état des lieux et dans ce cas elle arrive trop tard ? Ou alors l'objectif est-il de résoudre les problèmes d'incompatibilité en s'adressant aux principaux concernés à un échelon le plus fin possible et dans ce cas c'est la dénomination de cette phase qui est inappropriée car non explicite ?

### *2.3 Elaboration du projet stratégique de chaque façade maritime*

#### Détermination des orientations stratégiques générales

Le guide propose de décliner à ce niveau des travaux les orientations nationales déterminées par la SNML (Stratégie nationale de la mer et du littoral - [http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-pour-la-mer.html#Travaux\\_d\\_laboration](http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-pour-la-mer.html#Travaux_d_laboration)). Cela suppose donc que la stratégie soit finalisée avant d'attaquer les travaux par façade.

Le guide reconnaît que cette étape ne pourra que se limiter à cette déclinaison compte tenu des particularités de chaque façade.

#### La définition des objectifs opérationnels

Le guide sur cette étape se contente de rappeler l'article 5 de la directive (développement durable et approche systémique). Ce rappel des objectifs généraux, dans le cadre desquels les plans issus de la planification maritime, semble insuffisant pour réellement mettre en œuvre cette étape. Par ailleurs, ces objectifs généraux de l'article 5 de la directive figureront probablement dans la SNML. Cette phase sauf précision utile risque donc d'être redondante avec la précédente.

#### L'établissement des principes généraux

Le guide liste un certains nombres de principes dans la conduite des travaux :

- conduire une démarche prospective d'insertion de ces enjeux dans la cartographie en tenant compte à la fois des conditions qui leur sont favorables et des éléments d'environnement préexistants de toute nature ;
- déterminer des critères d'acceptabilité d'un usage partagé d'un même espace dans le temps et dans sa triple dimension : beaucoup plus que l'approche de planification à terre, la cohabitation de plusieurs activités est possible, qu'elle soit simultanée ou décalée dans le temps ;
- rechercher dans la mesure du possible la co-activité et non l'exclusivité ; la temporalité est une donnée essentielle et un zonage des activités en mer doit intégrer une dimension de temps (saisonniers mais pas seulement), en lien avec la biologie des espèces et la dynamique du milieu ;
- mener une analyse prévisionnelle des conflits spatiaux nouveaux susceptibles d'apparaître, parallèlement à l'approche écosystémique, à l'application du principe de précaution et à l'évaluation coûts-bénéfices des usages et des besoins ;
- définir les mesures de compensation environnementale au développement des usages, voire d'atténuation du coût économique des mesures de protection ;
- définir les prescriptions environnementales nécessaires à l'exercice ou au développement des usages ;

- obtenir un coût économiquement viable des mesures de protections environnementales par le choix de zones propices compatibles avec le développement durable d'une activité ;
- négocier de manière concertée, si possible, les modalités concrètes du partage de l'espace, identification éventuelle des alternatives au développement des usages sur leurs localisations actuelles et détermination des espaces de déploiement et des conditions de délocalisation des activités et des biens ;
- poursuivre ou mettre en place l'accompagnement des activités, comme c'est le cas en matière de gestion de la pêche de coquilles Saint-Jacques en Manche Est-mer du Nord (cf annexe n°8).
- collaborer avec les autorités compétentes des Etats voisins pour mettre en cohérence des espaces partagés avec les façades limitrophes (cadre à porter à la connaissance du CMF) ;

Mais le guide ne précise pas si ces principes doivent être systématiquement pris en considération ou s'il s'agit de propositions à la disposition des façades maritimes, charge à elles d'en retenir un plus ou moins grand nombre. Par ailleurs, certains principes semblent relever de domaines (notamment l'environnement) qui sont ou seront traités dans un autre cadre que la planification des espaces maritimes.

#### L'élaboration d'une planification spatiale des usages et des activités

Le guide évoque ici la nécessité de faire des arbitrages en cas de chevauchement d'activités incompatibles mais sans préciser la manière de procéder et à qui revient en dernier ressort la décision. Or, il s'agit justement de l'un des exigences de la directive (une partie de la réponse se trouve au point suivant).

#### La nécessité des arbitrages

Le guide rappelle que dans certains cas des arbitrages seront nécessaires pour départager des activités incompatibles.

Il propose la CMF qualifiée de légitime et opérationnelle pour assurer la gouvernance et définir les objectifs stratégiques avec recours à la commission permanente de la CMF pour effectuer les arbitrages.

Si pour la définition des objectifs stratégiques, la CMF semble pertinente (en tout cas pour les proposer). Le guide ne précise pas qui sera l'autorité signataire. Quant aux arbitrages, il n'est pas précisé dans quelle mesure ils seront opposables aux plans issus de la planification ainsi qu'aux autorités décisionnaires dans le cadre d'une demande d'activité (compatibilité ou opposabilité ?), sans parler des activités exercées par des ressortissants d'un état tiers.