

Analyse du projet de « Guide méthodologique » sur l'élaboration de la planification de l'espace maritime

Le projet de document établi par la préfecture maritime de Manche Est Mer du Nord et la préfecture de Région Haute Normandie, en date du 29 septembre 2015, a été adressé pour consultation aux parties prenantes avec ses annexes.

Ces annexes reflètent des travaux de spatialisation d'usages qui ont été effectués sur plusieurs façades maritimes mais sont incomplètes notamment au niveau de l'évaluation des pressions et impacts de l'évaluation des PAAM et démontrent bien que si il faut tenir compte de ce qui a été fait, elles ne s'appuient pas sur les textes juridiques existants et le projet de guide ne montre pas en quoi il répond à ce que doit être le DSF.

1/ L'objet du Guide n'est pas le bon

Le projet s'intitule « guide méthodologique sur le processus de mise en oeuvre de la planification de l'espace maritime » or il est entendu à ce jour (Cf introduction du document) que l'outil de la mise en oeuvre de la PEM en France, sera constitué par la somme des différents DSF établis à l'échelle de chaque façade maritime.

De façon pratique, le guide méthodologique à établir doit donc porter sur l'élaboration des DSF dans leur intégralité, qui sont bien les outils supports, et non sur une partie des finalités auxquelles ils devront répondre, à savoir les obligations liées à la PEM.

Il faut donc que le guide soit établi en fonction des règles qui régissent l'élaboration et le contenu des DSF (Art R 219-1-7 et suivants du Code de l'Environnement), tout en s'assurant que les objectifs cadres fixés par la PEM sont remplis. Celle-ci laisse une grande marge de manœuvre sur le contenu même de la planification (art 2.3, 4.3, 5.3 de la directive PEM) et permet de s'appuyer totalement sur les textes nationaux.

L'explicitation de la nature - et donc du contenu - des DSF est d'autant plus nécessaire qu'il s'agira à la fois d'un document de planification, au sens de la directive PEM notamment à travers ses pièces cartographiques nécessaires à la planification spatiale, et d'un document programmatique (programmation d'actions et mesures) ne serait –ce que parce qu'il intègre le contenu du ou des PAMM s'appliquant à la façade maritime (art. R219-1-7 du CE). Des précisions seraient d'ailleurs nécessaires pour comprendre comment une programmation comme les PAMM est intégrée à un document essentiellement de planification spatiale, d'orientations stratégiques et de règles d'usages.

2/ Il ne peut pas s'agir à ce stade, d'un guide méthodologique

En effet on attend d'un guide méthodologique qu'après avoir explicité les finalités, enjeux et contenus de l'objet défini auquel il s'applique, il fournisse des éclairages précis en terme de mode opératoire, avec des marges de manœuvres définies.

Or non seulement l'objet du guide n'est pas correctement ciblé (cf-ci-dessus) mais le contenu du document ne répond pas aux attentes .Pire il interroge ouvertement sur le niveau de maîtrise du processus par l'administration de l'Etat et sur l'absence de vision stratégique au plus haut niveau.

Ce « guide » établi par les services déconcentrés de l'Etat comporte en effet une série d'interpellations, incertitudes et questionnements propres à l'administration, l'ensemble révélant de grandes faiblesses de pilotage qui confirment les craintes soulevées depuis le lancement des démarches SNML et DSF. Il est déroutant de constater que l'attente de la nomination d'un délégué à la mer et au littoral , l'affectation de moyens humains pour animer la démarche ou encore les attentes de précisions des administrations de façade à l'égard du niveau ministériel soient des problématiques ouvertement exposées aux parties prenantes dans le cadre d'un document appelé « guide ».De même les incertitudes techniques relatives , par exemple, à la notion d'Etat Riverain ou frontalier doivent trouver des réponses consolidées dans un guide et non rester au stade d'une question ouverte posée aux acteurs concernés...sinon quel sens donner à ce document ?

L'exposé de rappels sur le rôle du CMF ou encore de généralités sur la notion de concertation renforcent le sentiment que l'administration « tourne autour du pot » sans savoir où aller ni oser formuler des propositions concrètes et opérationnelles de l'élaboration du DSF qu'attendent pourtant les parties prenantes depuis plus de 5 ans !

3/ Maîtrise d'ouvrage de l'Etat et concertation des parties prenantes

Le chapitre I du document met en avant à la fois le pilotage de la démarche PEM (donc l'élaboration du DSF) par l'Etat (au I-1) et la nécessité d'une élaboration en concertation avec l'ensemble des parties prenantes .FNE et ses associations membres des CMF tiennent en effet, comme d'autres acteurs de la société civile à pouvoir être réellement entendues dans le processus d'élaboration de la planification et des règles du DSF.

En revanche FNE s'inquiète du fait que la rédaction du guide place l'Etat comme un acteur parmi d'autres

(Cf.notamment I-2) contribuant avec les autres avec ses propres visions et enjeux. Plus grave encore, s'y dessine l'idée que le contenu, tant de l'état des lieux que des enjeux et orientations, serait largement issu de la contribution des acteurs.

Pour FNE cette formulation est clairement incompatible d'une part avec la responsabilité de l'Etat à l'égard de la mise en œuvre de la directive PEM (en tant qu'autorité mettant en œuvre la PEM), d'autre part avec le fait que l'Etat est le seul signataire responsable du contenu des DSF et aujourd'hui, principale autorité de gestion du domaine maritime (régulation des usages et délivrances d'autorisations).

Dans l'ensemble du processus GIML (Gestion Intégrée Mer et littoral), à fortiori compte tenu du caractère opposable des DSF à l'égard des autorisations ou documents de planification, il est de la responsabilité de l'Etat de formuler clairement sa vision de la situation et des enjeux, ses priorités et ses propositions de contenu ou d'arbitrage pour les DSF, tout au long des différentes étapes d'élaboration. La concertation ne peut d'ailleurs être menée dans le vide mais bien reposer sur des éléments mis à disposition par l'Etat qui doit, in fine, endosser la responsabilité du contenu du document concerté.

4/ La prise en compte de l'environnement dans le DSF doit être à la fois thématique et transversale

Le fait que les PAMM soient intégrés au DSF, dans les composantes d'état des lieux, de suivi et de programme d'action ne peut résumer seul le contenu environnemental du DSF. Des questions non résolues se posent également sur les changements d'échelles. (sous-régions marines vs façades)

Les enjeux de la GIML, mais aussi plus largement de la PMI et de la PEM sont clairs : il s'agit bien, à travers un ensemble de règles et d'outils, dont la planification spatiale, de mieux réguler des usages entre eux mais surtout de rendre soutenables les différents usages du milieu marin. Un exercice consistant à ce que les acteurs arbitrent entre aux différents usages indépendamment des conséquences environnementales ne peut avoir sa place dans le DSF et entraînerait de facto son invalidité juridique.

Quelle que soit la méthode retenue pour l'identification concertée des enjeux, c'est bien la capacité à justifier en quoi les arbitrages rendus pour les orientations du DSF et la planification spatiale des usages respectent le milieu marin (au sens du PAMM) et plus largement les enjeux environnementaux, qui permettra d'assurer le respect des textes et, in fine la sécurité juridique du DSF.

A cet égard, la démarche d'évaluation environnementale constitue un élément majeur de l'élaboration même du DSF pour parvenir à justifier les choix opérés.

L'affirmation portée au II-3 selon laquelle « la conservation du patrimoine naturel est ainsi considérée au même titre que les autres activités » est donc à reprendre, en précisant le statut du PAMM au sein du DSF, de même qu'il est nécessaire d'explicitier en quoi le contenu du DSF est influencé par les conclusions de l'évaluation environnementale menée parallèlement à la concertation. A ce stade, la démarche d'évaluation environnementale semble un « accessoire » de procédure alors que c'est le moyen unique par lequel il est possible de justifier de la bonne prise en compte de l'environnement dans le DSF. La Commission Européenne y sera particulièrement attentive et la sécurité juridique des DSF en dépend, de même que celle de toutes les autorisations ou planifications qui seront validées en s'appuyant sur le contenu du DSF.

5/ Les effets juridiques du DSF doivent être précisés en fonction de son contenu

Pour FNE, si l'élaboration du DSF est une étape importante, seule la manière dont il sera appliqué permettra d'évoluer ou non vers une gestion intégrée de la mer et du Littoral. Les rapports de compatibilité en mer et prise en compte à terre sont liés aux orientations qui seront retenues et à la manière dont les éléments cartographiques guideront la planification spatiale. Aucune précision n'est fournie par le projet de guide à ce sujet.

6/ L'élaboration du DSF comme la forme du document doivent réellement permettre la concertation et rester accessibles aux parties prenantes

Pour FNE, l'expérience des PAMM doit être mise à profit pour le DSF : cadrés par les critères de la DCSMM, les PAMM ont aboutis à des documents techniques et riches certes, mais impossibles à appréhender par les acteurs locaux et probablement très difficiles à mettre en œuvre. Les DSF, au delà des PAMM, seront essentiellement des documents pris en référence pour les autorisations et planifications : les règles et raisonnements qui auront conduit à les établir doivent pouvoir être appréhendés par tous les acteurs. A ce stade, les propositions faites dans le projet de guide pour établir le DSF ne permettent en rien de garantir d'aboutir-malgré les intentions exprimées- à des documents clairs et synthétiques.

7/ La demande de FNE :

Tout l'enjeu des DSF est que de leur écriture et de leur contenu va dépendre les autorisations d'usages des espaces maritimes et côtiers, et de la sécurité juridique de ces autorisations.

Il est donc vital que les règles qu'ils contiennent aient du sens et de la perspective. De ce point de vue la SNML devrait être le chapeau qui décline les priorités, avec une volonté forte affichée de l'Etat de piloter leurs mises en œuvre.

FNE demande que les services de l'Etat établissent un guide « martyr » à partir des textes juridiques existants et de ce qu'est une vraie planification, qui permette ensuite aux autres documents d'être compatibles, notamment : les SCOT, SAR et les SMVM.



Partout où la nature a besoin de nous

OCÉANS, MERS ET LITTORAUX