

Annexe 2

Méthodologie de planification des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) Manche Est-mer du Nord

I. Contexte

L'aquaculture marine, qui est une composante à part entière du paysage littoral français, est confrontée à la multiplication et à la concurrence des usages sur cet espace restreint et convoité. Dans ce contexte, la planification spatiale de son développement est apparue comme un enjeu pour assurer sa pérennité et son développement en harmonie avec les autres usages du littoral.

Face à cet enjeu, la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a prévu l'élaboration de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) qui ont pour objet de recenser les sites existants et les sites propices au développement de cette activité (article 85 de la loi, inséré au code rural et de la pêche maritime par l'article L.923-1-1).

Ils doivent ainsi permettre d'une part, d'asseoir la légitimité des exploitations existantes et d'autre part, de favoriser le développement du secteur par l'identification de sites propices de nature à encourager de futurs investissements.

Le décret n°2011-888 du 26 juillet 2011 relatif aux SRDAM a précisé les modalités d'élaboration de ces schémas. Ce décret a été complété d'une circulaire du 2 août 2011 relative à leur mise en œuvre.

II. Cadrage de la méthodologie au niveau national

• L'article L.923-1-1 du code rural et de la pêche maritime pose quelques grands principes qui gouvernent la préparation et l'adoption des SRDAM :

- Des phases de communication avant l'adoption du SRDAM par le préfet de région :

- Une phase de concertation élargie avec plusieurs représentants (élus des collectivités territoriales, établissements publics et des professionnels concernés, personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences), phase estimée primordiale pour assurer le développement de l'aquaculture marine en facilitant les procédures préalables aux autorisations nécessaires pour l'exercice des activités aquacoles maritimes.

- Une phase de consultation du public de nature à permettre son information et sa participation.

- Une nécessaire prise en compte par le SRDAM des orientations nationales et de l'Union européenne en matière d'aquaculture marine et aussi des autres documents de planification (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, schéma de mise en valeur de la mer, schéma de cohérence territoriale). De même, l'autorité administrative prend en compte ces schémas lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du domaine public maritime ; par ailleurs, les documents de planification et les projets de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte ces schémas, notamment en veillant à l'accessibilité des zones aquacoles qu'ils prévoient.

• Le décret n° 2011-888, composé de 5 articles, précise les principales modalités d'élaboration des SRDAM :

Il définit le SRDAM en lui-même :

- Contenu : recensement exhaustif des sites existants et propices, voies d'accès, surfaces terrestres nécessaires à l'exploitation, bassins de production homogènes.
- Éléments d'identification des sites propices : prise en compte des caractéristiques de différentes natures : hydrologiques, écologiques, océanographiques, sanitaires, etc.
- Périmètre : domaine public maritime étendu aux eaux sous souveraineté ou juridiction française et aux territoires des communes littorales.
- Adoption : consultation du conseil maritime de façade.
- Suites données au premier SRDAM : le premier bilan de la mise en œuvre intervient au plus tard de cinq ans à compter de la date de l'arrêté établissant le schéma. L'opportunité d'une révision du schéma est alors examinée.

Mais il prévoit aussi les interactions avec d'autres documents ou éléments :

- L'identification des sites propices prend en compte les impacts environnementaux et les bénéfices socio-économiques que l'activité est susceptible d'engendrer.
- Le SRDAM est pris en compte lors de l'élaboration d'un document stratégique de façade.
- Les actes de gestion relatifs aux autorisations d'exploitation de cultures marines sont instruits en tenant compte du SRDAM. Toutefois, des concessions peuvent être accordées dans des zones qui ne seraient pas recensées dans le schéma.
- Une activité autre que l'aquaculture marine peut être autorisée sur les sites identifiés dans un SRDAM, à condition que le demandeur démontre la compatibilité du projet avec le développement durable de l'aquaculture marine.

• La circulaire, après un rappel des dispositions réglementaires afférentes à chaque activité aquacole et du cadre général du SRDAM, s'attache à préciser et à faire certaines préconisations sur la procédure d'élaboration des SRDAM (partie C) :

a) Il est souligné en préambule l'importance de la concertation.

b) Sont ensuite déclinés les items suivants :

- Pilotage :

En métropole, sous l'autorité du préfet de région, il doit pouvoir être confié à la direction interrégionale de la mer (DIRM) qui peut s'appuyer notamment sur les services de l'Etat en région et dans les départements ainsi que sur l'IFREMER.

- Elaboration du répertoire des sites existants :

Via les bases des DDTM/DML, pour les zones conchylicoles, Syndicat français de l'aquaculture marine et nouvelle (SFAMN) pour les sites piscicoles.

- Elaboration du répertoire des sites propices :

Elle doit s'appuyer sur les propositions des professionnels ou de leurs représentants ainsi que sur l'inventaire IFREMER des zones d'aptitude aquacole du littoral français (études publiées en 1999 et 2001).

La synthèse des propositions des professionnels constitue l'ébauche du répertoire des sites propices et doit également être traduite par des documents cartographiques.

Il est souligné que cette ébauche des sites propices doit être étudiée et confrontée aux autres contraintes d'usages sur les mêmes sites (pêche, plaisance, tourisme, trafic commercial, servitudes militaires...), mais aussi aux enjeux en matière de protection et de préservation de l'environnement (réserve naturelle, parc marin, aire marine protégée, zone Natura 2000, DCE, DCSMM...) et doit prendre en compte les autres

documents de planification

Cette ébauche doit conséquence être examinée par les services de l'Etat, une synthèse de leurs avis et prescriptions doit être ensuite faite qui permet d'arrêter un projet de SRDAM qui puisse être proposé à la concertation avec les acteurs socio-économiques concernés.

- Concertation avec les acteurs concernés sur le projet de SRDAM :

Avec des représentants élus de toutes les collectivités territoriales, des établissements publics (IFREMER, agence des aires marines protégées, conservatoire du littoral, agence de l'eau, universités, parcs nationaux et régionaux...), des professionnels concernés et des personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral.

- Consultations finales préalables à l'adoption du SRDAM par arrêté du préfet de région :

Le conseil maritime de façade est consulté et le projet est mis à la disposition du public. En raison d'une évolution réglementaire, le SRDAM, avant adoption, est soumis à évaluation environnementale et à avis de l'autorité environnementale.

c) Le dernier volet de la circulaire concerne spécifiquement les implications du SRDAM :

D'une part, dans la gestion du domaine public maritime (DPM) : afin de garantir l'effet levier du SRDAM en s'appuyant sur le résultat de la concertation ayant conduit à son adoption, l'autorité administrative prend en compte favorablement ces schémas lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du domaine public maritime. Toutefois, l'existence de ces schémas ne s'oppose pas à l'octroi de concessions dans des zones qui ne seraient pas recensées dans un SRDAM.

D'autre part, vis-à-vis des autres documents de planification et autres activités : rappel de l'article L.923-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

III. Déclinaison au niveau de la DIRM MEMN du cadre méthodologique décrit dans la circulaire

Sur la façade de la DIRM MEMN, quatre SRDAM devaient être élaborés. Pour les quatre, la démarche a été identique et la trame et les étapes d'élaboration préconisées par la circulaire ont de manière générale été suivies, avec quelques aménagements apparus nécessaires.

Les étapes et enjeux principaux ont été les suivants :

-Recensement et recueil des données :

Sur la base des critères nombreux à prendre en compte précisés dans la circulaire, la DIRM a établi une liste des données à recueillir, liste soumise pour avis notamment aux DREAL et DDTM.

La liste établie, il a fallu solliciter les services détenteurs de ces données. Les questions très pragmatiques ont été alors d'identifier le bon service, de gérer le délai de transmission des données et la nature de celles-ci ; en effet, elles devaient avoir un format compatible avec une mise en forme cartographique.

A ce stade, plusieurs difficultés ont été constatées : la récupération fastidieuse des données, leur nombre, leur nature et leur traitement nécessaire (divers formats) ; il est aussi vite apparu difficile de cartographier l'ensemble des données reçues pour différentes raisons : illisibilité des cartes si toutes les données étaient cartographiées sur la même carte ou illisibilité du SRDAM si plusieurs cartes étaient nécessaires pour

présenter une série de données, certaines données difficilement mises sur une carte relative aux SRDAM (zones vulnérables aux pollutions microbiennes ou phytoplanctoniques, zones de pêche, risques naturels tels éboulement ou inondation...). En cartographiant beaucoup de données, l'objectif du SRDAM risquait d'être perdu.

C'est la raison pour laquelle, même si la circulaire préconisait la cartographie, il est apparu nécessaire tout d'abord, d'accompagner les cartes d'une partie écrite étoffée et ensuite, de regrouper les données en grandes thématiques (les deux principales étant environnement et usages en mer, lesquelles se déclinent en sous-thèmes).

- Travail en interaction avec d'autres services de l'Etat et autres établissements :

La circulaire prévoyait des réunions successives avec les différents acteurs concernés. En fait, les réunions ont été simultanées avec ces acteurs et les échanges se sont poursuivis sur plusieurs mois, notamment avec les professionnels pour propositions de sites propices et avec les DREAL et DDTM pour la forme et le contenu du projet. Avec ces services, la concertation a abouti notamment à des « cartes de sensibilité », complémentaires aux cartes de présentation des sites propices, faisant apparaître les zones d'exclusion, zones à enjeu de contraintes fortes, zones à enjeu de contraintes modérées pour le développement de l'aquaculture. Selon les régions, la concertation des autres services de l'Etat et des établissements listés dans la circulaire s'est fait simultanément ou à l'issue des premières réunions avec les DRAL et DDTM. Les contributions des services ont permis de préparer un projet de SRDAM qui a été soumis à la consultation élargie telle que prévue par la circulaire.

Un acteur important dans cette élaboration a été le CEREMA Normandie à qui avait été confié, sous contrepartie financière, la mise en forme cartographique. Les échanges ont été très nombreux entre 2011 et 2014 pour s'accorder sur des questions de méthode, de choix cartographiques, etc.

- Communication durant la phase d'élaboration :

Elle s'est faite régulièrement via des présentations de l'état d'avancement des quatre SRDAM lors des réunions de l'assemblée plénière du conseil maritime de façade.

- Gestion administrative : hors quelques points de situation demandés par le ministère, il n'y a pas eu au niveau national de réunions ou d'échanges particuliers entre services centraux et les DIRM. Chaque DIRM a géré et fait face aux contraintes de cette élaboration de façon autonome.

Dans cet « exercice » de planification, la DIRM assurait l'élaboration pratique en simultané des quatre SRDAM mais dépendait pour cela d'autres acteurs : les détenteurs de données, les services de l'Etat pour la concertation, le CEREMA pour la cartographie, les financements pour la rédaction cartographique du SRDAM et pour l'évaluation environnementale. Or, sur tous ces points, la DIRM ne maîtrisait pas les délais de réponse, ce qui rend parfois le pilotage compliqué. Il s'est avéré par ailleurs que cette élaboration est conséquente en charge de travail, en temps d'échanges, demande un suivi précis et régulier.

- Objet des SRDAM de la façade :

Ces SRDAM ont finalement été conçus comme des documents de spatialisation mais non de planification, comme des outils d'aide à la décision et non comme des documents décisionnels. Ils doivent permettre de faire un « constat » cartographique d'une situation qu'il faudra apprécier de nouveau dans les cinq ans après leur adoption par arrêté.