

Planification maritime : le nécessaire partage de l'historique et des concepts avant d'aborder la nouvelle génération de documents



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

**Direction interrégionale de la mer
Nord Atlantique-Manche Ouest**
MCPML

Nantes, le 16 juin 2014

Note à l'attention de la CAF NAMO

Affaire suivie par : François VICTOR et Lucie TRULLA
Tél. : 02 90 08 57 45
dirm-namo@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Planification maritime : le nécessaire partage de l'historique et des concepts avant d'aborder la nouvelle génération de documents

Résumé :

En 2014, on parle beaucoup de planification maritime avec l'élaboration en cours d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) et la sortie imminente d'une directive cadre européenne, relative à la planification de l'espace maritime (PEM). Pour autant, ces démarches ne sont pas nouvelles. Des SAUM en passant par les SMVM puis les SCOT et leur volet valant SMVM, plusieurs générations de schémas se sont succédé sans parfois aboutir, sur le littoral et la mer côtière. Les travaux parlementaires et universitaires¹ ont permis de clarifier les conditions de mise en œuvre et les résultats ou les échecs de certaines de ces démarches. Avant de se lancer dans le nouveau cycle de planification qui s'affirme d'ores et déjà comme plus maritime et plus prospectif que les précédents, il est important de partager sur l'historique, les points communs et ceux différenciant les dispositifs et les concepts qui pourraient présider à cette nouvelle génération de documents stratégiques. Il s'agit également de traduire les enseignements des expériences passées en matière d'élaboration du futur document stratégique de façade (DSF). La question de l'évaluation de l'efficacité des schémas approuvés n'est pas abordée dans cette note.

I. HISTORIQUE RAPIDE ET COMMENTÉ²

I-1 Les SAUM

Imaginé en 1972 dans le cadre des réflexions sur les "perspectives à long terme du littoral français (appelées aussi Rapport "Picquart") les Schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM) constituent une sorte d'extension maritime du SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). 4

¹[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](#), Mathilde De Cacqueray, Thèse de doctorat de géographie, UBO & Université de Nantes, décembre 2008 – décembre 2011.

²[Planning the sea: The French experience](#). Contribution to marine spatial planning perspectives, [Brice Trouillet](#), [Thierry Guineberteau](#), [Mathilde de Cacqueray](#), [Julien Rochette](#), [Marine Policy](#) **Volume 35, Issue 3**, May 2011, Pages 324–334

² Ont volontairement été omis tout ce qui concerne la Corse et les territoires ultra-marins régis par d'autres dispositifs.

SAUM sont mis en chantier fin 1974 : Rade d'Hyères, Rade de Brest, Golfe du Morbihan, Pertuis Charentais suivis 3 ans plus tard, des Bassins d'Arcachon, Estuaire de la Seine et côte Picarde. Plus porté vers la gestion que le SDAU qu'il complète, le SAUM n'est pas opposable au tiers. Il engage principalement les administrations et les collectivités qui participent à son élaboration. Son intérêt principal est de tenter d'assurer la cohérence des politiques sectorielles qui concerne sa zone d'extension.

Bilan et commentaires

Sur 7 SAUM lancés 3 ont été approuvés : Rade de Brest, Pertuis Charentais, Bassin d'Arcachon. Non opposables au tiers, très axés sur les activités marines (en particulier les cultures marines), ces documents ont eu valeur de prototype mais sont rarement cités dans la littérature. Si leur portée en matière d'aménagement est très limitée, ils constituent les premiers essais avant l'heure d'une gestion intégrée de la zone côtière.

I-2 Les SMVM

Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)³, document de planification, est introduit par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Complété par la loi littoral, le SMVM détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes.

Le décret N° 86-1252 du 5 décembre 1986 fixe les règles relatives au contenu et à l'élaboration des SMVM. En définissant les conditions de la compatibilité des usages entre la terre et la mer, les SMVM visent une cohérence du projet au sein d'une unité géographique pertinente. Elaborés par l'Etat, leur approbation par le Conseil d'État leur confère les mêmes effets qu'une directive Territoriale d'Aménagement (entre la loi et les documents d'urbanisme décentralisés).

Bilan, commentaires

D'après un rapport parlementaire " Le SMVM⁴ est[...], un document de l'État, producteur de la norme. Le préfet dirige la procédure, fixe la composition des divers groupes de travail, décide, après consultation des personnes publiques intéressées, du projet de schéma qui est ensuite approuvé par décret en Conseil d'État. L'État peut donc, après instruction déconcentrée, imposer aux communes ses choix d'aménagement et de protection, choix, qui trouvent impérativement leur traduction dans les schémas directeurs et les POS".

Cependant, le SMVM est un document intercommunal sinon il échouerait au stade de la mise en œuvre. Ainsi, pendant toute la durée de l'élaboration du schéma, le préfet recherche la réalisation d'une véritable intercommunalité littorale pour porter le projet.

Le pari est d'ailleurs difficile. Dans le cas du SMVM de la Baie de Bourgneuf, on constate que les élus, pourtant demandeurs et qui avaient participé amplement à l'élaboration du document, peut-être inquiets des contraintes engendrées, ou déçus par le contenu du volet « développement » par rapport au volet « protection », souhaitent une modification de la procédure d'élaboration, pour la calquer sur celle des SAGE, qui donne aux élus un rôle plus important().*

De la même façon, les réunions supports aux travaux préparatoires d'autres SMVM comme celui de la pointe du Raz à l'Odet ont finalement été désertées par les élus et le schéma jamais adopté. Outre son caractère "Étatique" très marqué il semble que l'équilibre enjeux/lourdeur de la procédure ait été défavorable aux schémas conçus en mers côtières ouvertes. Seuls les SMVM traitant de milieux fermés et à enjeux "vitaux" pour les activités ont finalement abouti (à l'exception du Trégor Goëlo situé en milieu plus ouvert).

Au 23 septembre 2010, le bilan pour les SMVM élaborés par l'État est le suivant ⁵ : sur 16 SMVM lancés, 4 SMVM approuvés, Bassin de Thau (1995), Bassin d'Arcachon (2004), Golfe du Morbihan (2006) et Trégor Goëlo (2006).

³ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-schemas-de-mise-en-valeur-de.html>

⁴ Rapport d'information n° 345 (1997-1998) de M. Philippe MARINI, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, déposé le 6 mars 1998

⁵ <http://www.fnau.org/file/news/Toulon-SMVR.pdf>

I-3 Les SCOT et leur volet maritime

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)⁶ ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000.

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCoT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement.

L'article 235 de la loi N° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux modifie le dispositif de mise en place des SMVM en donnant la possibilité aux collectivités locales d'élaborer un chapitre individualisé aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), valant SMVM. Il se substitue au SMVM élaboré par l'État s'il en existe un sur le territoire concerné. La loi maintient la possibilité d'élaboration des SMVM par l'État. L'approbation des SMVM est néanmoins déconcentrée : le SMVM est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique. Le décret N° 2007-1586 du 8 novembre 2007 modifie le décret N°86-1252 du 5 décembre 2006 et précise les contenus et modes d'élaboration des SMVM.

Le décret n°86-1252 et le code de l'Urbanisme fixent donc le contenu réglementaire suivant, pour les SMVM et le volet littoral des SCOT :

- Descriptif de la **situation existante**, notamment l'état de l'environnement et les conditions de l'utilisation de l'espace marin et littoral et les principales **perspectives d'évolution** de ce milieu.
- **Orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement** à l'intérieur du périmètre. À cet effet, il détermine la **vocation générale des différentes zones**, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les **vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent** pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées. Il définit les **conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral**. Le schéma mentionne les **projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer** tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leur caractéristique et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant.
- Le schéma précise également les mesures de protection du milieu marin.

Il existe, au 1er janvier 2013 :

- 178 SCoT opposables concernant 22,6 millions d'habitants et 9024 communes,
- 41 projets de SCoT arrêtés, concernant 3,7 millions d'habitants et 1734 communes,
- 129 projets de SCoT sont en cours, concernant 15,2 millions d'habitants et 7425 communes,
- 59 SCoT en projet, concernant 2,8 millions d'habitants et 3025 communes.

Ainsi, au total 407 SCoT sont approuvés, en cours ou en projet, représentant 21 208 communes (58 %) et 46,3 millions d'habitants (71%), sur 55 % du territoire national.

En façade NAMO : voir carte en annexe.

⁶ <http://www.territoires.gouv.fr/>

Bilan, commentaires

Fin 2010, le bilan des volets maritimes des SCOT réalisé par la Fédération nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)⁷, décomptait environ 80 SCoTs littoraux, mais aucun volet maritime de SCOT approuvé et très peu de lancement officiel d'élaboration de volets maritimes de ScoT (à compléter et actualiser en séance par la présentation de la DREAL Bretagne).

La FNAU recense plusieurs explications à ce très faible bilan :

- La 1^{ère} étape à franchir (élaboration) et à mûrir (mise en œuvre) : celle des SCOT terrestres !
- Pas d'obligation, seulement une possibilité ;
- Une faible motivation politique liée au pouvoir très limité en mer des collectivités locales ;
- Une superposition de démarches de gestion et protection en cours : DOCOB Natura 2000, Contrats de Baie, réflexion GIZC (appel à projet 2004-2005), Parcs marins, parcs nationaux, aires marines protégées, schémas départementaux de la mer et du littoral (CG du Var) ;
- Des questionnements juridiques (PLU maritime, qui met en œuvre ?).

Par ailleurs, on peut souligner la particularité du volet maritime des SCOT. Compte tenu des attributions fortes de l'État en mer, il est difficilement envisageable que celui-ci en reste au « porter à connaissance » et au contrôle de légalité qui prévalent à terre. En l'absence d'une doctrine propre à l'État et spécifique sur ce thème, le nombre de volet mer des SCOT risque de rester peu élevé.

Points communs et différenciant :

Dans tous les cas, il s'agit de démarches lourdes en concertation visant principalement à gérer les conflits d'usages connus ou supposés avec un regard d'aménageur souvent plus terrestre que marin. Les schémas approuvés ont en commun de concerner des milieux fermés aux enjeux très forts, lesquels ont pu motiver les acteurs à poursuivre la démarche entreprise jusqu'à son approbation. Les périmètres sont infra-départementaux et sans aucune mesure avec les périmètres des démarches qui s'annoncent à l'échelle de la façade. Les surfaces couvertes en mer de ces schémas sont finalement assez limitées (jamais au-delà des 12 milles nautiques)

Les SAUM et les premiers SMVM étaient, comme le DSF, d'initiative étatique ce qui n'a pas toujours été motivant pour les autres acteurs. Les premières démarches ont été conduites à une époque où très peu de politiques sectorielles étaient mises en œuvre sur la mer et le littoral.

Tous ces schémas ont été lancés avant "l'arrivée" d'un nouvel entrant majeur dans le nouveau paysage maritime : les opérateurs EMR.

Seul le SCOT et son volet maritime relèvent de l'initiative des collectivités territoriales, (si l'on excepte des chartes régionales ou départementales qui ont des objectifs plus tournés vers la Gestion Intégrée de la Zone Côtière que la planification). Toutefois, on peut supposer que la prévalence de l'État en mer rend délicat l'élaboration de ce volet maritime par les seules collectivités.

Le zonage a été privilégié sur la stratégie dans tous les schémas

La rupture entre ces démarches et le DSF réside dans l'éloignement vis-à-vis des côtes et l'influence moindre des activités terrestres dans l'exercice. On quitte peu à peu la GIZC pour la Gestion Intégrée Mer et Littoral voire la Politique Maritime Intégrée au fur et à mesure que l'on s'avance vers le large.

Dans sa thèse, Mathilde de Cacqueray, (déjà citée plus haut) à partir d'entretiens avec les acteurs de ces démarches de planification spatiale maritime, identifie quelques freins communs à toutes les démarches :

- *Les difficultés de cohabitation entre activités au cœur des enjeux de la PSM et en particulier :*
 - *La mauvaise représentation entre les activités maritimes,*
 - *La crainte des autres activités (impacts, concurrences spatiales),*
 - *Le manque de confiance réciproque entre certaines catégories d'acteurs,*
 - *Le non respect de la réglementation existante,*

⁷ Club FNAU des Villes Maritimes (C.Mignet) – FNAU SCoT Perpignan 23/ 09/2010

- *Des échelles de représentation difficiles à intégrer,*
- *L'inégalité des activités (priorités affirmées ou implicites).*
- *Des freins à la PSM qui résident aussi dans les limites de la gouvernance.*

Par ailleurs, l'aspect « figeant » des schémas semble faire peur et l'intérêt de la spatialisation ne paraît pas toujours évident aux acteurs.

II. UN NÉCESSAIRE PARTAGE DES SPÉCIFICITÉS ET CONCEPTS DE LA PLANIFICATION MARITIME

Compte tenu des éléments précédents, il convient de revenir sur les spécificités du milieu marin, lesquels n'ont pas toujours été au cœur des travaux d'inspiration plus terrestre. Les éléments qui suivent ne constituent pas une liste exhaustive des concepts maritimes à intégrer mais peuvent servir de support au débat préalable au lancement des exercices de planification à venir :

- Le milieu physique marin est un milieu continu, sans frontières visibles, dynamique, fluide, épais (en 3 dimensions), perméable, tampon, ouvert, difficile à délimiter et aux interfaces très marquées : terre/mer ; mer/air ; mer/fond où il est difficile d'évaluer et encore plus de maîtriser les "intrants".
- Le milieu marin et ses écosystèmes sont encore mal connus. Dans son immense majorité, ce milieu est hostile pour l'homme et inhabité à l'exception de rares implantations offshore (plates-formes pétrolières) qui restent précaires et vulnérables.
- Le milieu maritime, au-delà de sa dynamique propre, est le réceptacle de nombreux apports en provenance de la terre. Il est fragilisé par de nombreuses perturbations anthropiques qui trouvent leurs sources parfois très loin du littoral.
- En mer de nombreux traités internationaux, la présence de navires étrangers et les échanges transcontinentaux permanents donnent une dimension plus complexe à la maîtrise des activités.

De ces observations, on pourrait tirer quelques préceptes pour la méthode d'élaboration des DSF à venir :

- L'objectif majeur de la planification stratégique est la sécurisation des activités traditionnelles et nouvelles dans le respect des équilibres naturels et socio-économiques actuels et futurs. La planification spatiale et le zonage ne sont que des éléments de précision de cette stratégie, lorsque nécessaire.
- Sur un même espace (en trois dimensions), et contrairement à l'approche terrestre, la co-habitation de nombreuses activités est possible qu'elle soit simultanée ou décalée dans le temps. Il conviendrait de rechercher chaque fois que possible la co-activité et non l'exclusivité.
- La temporalité est une donnée essentielle. Un zonage des activités en mer devrait intégrer une dimension temporelle, (saisonniers ou pas), en lien avec la biologie des espèces et la dynamique du milieu.
- L'approche stratégique intégrée, basée sur des réflexions prospectives, interdisciplinaires et transversales devrait précéder l'approche spatialisante et le zonage.
- Les approches sectorielles en cours, souvent exclusives par nature, devront être ré-examinées à travers une approche intégrée territoriale.
- Toute démarche stratégique maritime doit intégrer un volet international pour mieux identifier ce qui peut être du ressort de l'exercice ou pas.
- Le lien terre-mer ne doit pas être négligé, mais il ne peut présider à l'ensemble de la démarche

III. UNE PROPOSITION DE MÉTHODE POUR L'ÉLABORATION DU FUTUR DSF

III.1 - Rappel du contexte réglementaire

Au niveau communautaire, le principe d'une **politique maritime intégrée** (PMI) de l'Union européenne a été adopté par le Conseil européen le 14 décembre 2007. Il a été confirmé lors de la [conférence de Limassol tenue le 7 octobre 2012](#) qui a mis en exergue la notion de « **croissance bleue** ».

La planification de l'espace maritime (PEM) telle qu'adoptée par le parlement européen le 17 avril dernier, est un élément fondamental de la stratégie de la Commission.

Il s'agit d'un *processus, engagé par les autorités concernées des États membres, d'analyse et d'organisation des activités humaines dans les zones maritimes, aux fins d'objectifs à la fois écologiques, économiques et sociaux*. Elle permettra de mieux comprendre la répartition des ressources marines et offrira davantage de certitude aux investisseurs en ce qui concerne les possibilités de développement économique.

Enfin, elle devra également contribuer à une mise en œuvre plus efficace de la législation environnementale de l'UE dans les eaux marines, dont elle aidera à assurer le bon état écologique dans les États membres d'ici à 2020. Une fois adoptée par les ministres d'ici mi 2014, la directive doit être transposée par les États membres dans leur législation nationale d'ici à 2016 et l'autorité compétente responsable de la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime doit être désignée. Les États membres doivent également établir leurs **programmes nationaux de planification de l'espace maritime d'ici à 2021**. Ils sont libres d'adapter le contenu des programmes et des stratégies à leurs priorités économiques, sociales et environnementales, aux objectifs de leurs politiques sectorielles nationales et à leurs traditions juridiques mais ils doivent respecter les exigences minimales de la directive.

Au niveau national, la PIML doit s'établir à travers la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) prévue par l'article R.219 du Code de l'environnement et lancée lors du Conseil national de la mer et des littoraux dans sa séance du 18 janvier 2013. Cette stratégie doit se concrétiser en NAMO à travers l'élaboration du **Document Stratégique de Façade** (DSF). S'appuyant sur les travaux de la Commission administrative de façade (réunissant les services et établissements publics de l'État de la façade) et de ceux des groupes de travail issus du Conseil maritime de façade, ce document donnera des perspectives stratégiques de moyen et long termes aux acteurs du monde littoral et maritime dans l'optique de concilier économie et écologie.

III-2 Des enjeux forts

L'enjeu majeur de cette stratégie, dans laquelle la spatialisation des activités n'est qu'un volet, est au final de réussir à faire cohabiter : les usages « traditionnels » (pêche, conchyliculture, défense, transport, pêche récréative...) de la mer avec les activités plus récentes (énergies marines renouvelables, algoculture et aquaculture au large, loisirs et sports, exploitation minière et extraction de granulats marins, rejets de dragage...) et de participer à une prise de conscience des enjeux de préservation et de connaissance des milieux marins (protection des écosystèmes marins et recherche scientifique).

Cette cohabitation doit s'effectuer dans le respect des équilibres sociaux économiques mais aussi du milieu marin sur lesquels se déploient également en ce moment des outils communautaires, complexes à gérer avec les acteurs (Directive Cadre pour la Stratégie du Milieu Marin, Natura 2000 au large, Directive Cadre sur l'Eau et révision du SDAGE en cours). Par ailleurs, certaines collectivités souhaiteraient s'engager plus avant dans des stratégies à des échelles régionales, départementales...

L'ensemble de ces politiques sectorielles ou intégrées sont à affirmer dans le respect des attributions de chacun. Si l'action de l'État prévaut en mer, chaque acteur, porteur d'une politique,

d'une activité ou d'une compétence particulière en mer devrait pouvoir exprimer sa vision et proposer des moyens d'action pour la porter, la sécuriser. C'est, au final, tout l'objet de ces démarches stratégiques et des débats qu'elles vont susciter. En termes de méthode, les travaux autour des thématiques susceptibles d'être retenues comme des axes directeurs pourraient être portés, animés et documentés par les acteurs les plus compétents.

Quels que soient les timings de tous ces processus, les stratégies régionales et thématiques nationales devront à terme intégrer ou renvoyer à des dispositifs d'harmonisation au sein du DSF. Plus qu'une articulation parfaite (et probablement inaccessible) entre les documents attendus, on devra veiller au contact permanent entre les acteurs chargés de leur mises en œuvre et à la souplesse des méthodes d'élaboration proposées.