

Groupe de travail sur la planification stratégique mer et littoral

Synthèse des avis émis sur les stratégies de façade maritime

Approuvée le 27 mai 2019

Dans le cadre du processus d'élaboration des stratégies de façade maritime, les membres du *Groupe de travail Planification* du CNML se sont réunis à trois reprises (18 décembre 2018, 22 janvier 2019 et 12 avril 2019) pour échanger sur ces stratégies à la suite de présentations réalisées par les DIRM. Le document suivant constitue un projet de synthèse à discuter lors de la réunion du 27 mai 2019, qui sera ensuite transmis au bureau du CNML du 5 juin. Le bureau tiendra compte également de l'avis préparé par les membres du comité spécialisé pour la recherche marine, maritime et littorale (COMER). Le CNML rendra son avis le 17 juin 2019.

Les membres du GT planification saluent la démarche d'élaboration des documents stratégiques de façade, même si cette dernière ainsi que le contenu des documents restent perfectibles. Les associations de protection de l'environnement qui se sont prononcées (FNE et WWF) expriment en revanche un avis défavorable, au motif d'une dégradation de la mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), par rapport à ce qui pouvait être attendu à l'issue d'un premier cycle du Plan d'action pour le milieu marin (PAMM).

En fonction de leur sensibilité, les membres regrettent un déséquilibre dans le traitement des enjeux auxquels font face les façades avec selon les cas, l'impression d'une prédominance pour le pilier économique au détriment de l'état de l'environnement, ou bien celle d'un déficit de travail autour des questions socio-économiques par rapport à la structuration de la démarche pour l'environnement.

Les échanges lors des réunions ont révélé une compréhension plurielle du processus d'élaboration des DSF et une demande de clarification de la nature et de la portée de ce travail pionnier.

1. Cadrage national et communautaire

Cadrage national : la stratégie nationale pour la mer et le littoral est déclinée, mais l'axe transition écologique et solidaire n'est pas suffisamment pris en compte.

L'élaboration des documents stratégiques de façade a permis de réunir les connaissances existantes indispensables pour structurer l'action en milieu littoral et marin. Cet état des lieux est par nature lacunaire, l'amélioration des connaissances étant une dynamique à poursuivre continuellement, tant sur le plan environnemental que sur les plans économique et social. La compréhension du lien terre-

mer devrait être renforcée en tirant profit des expériences locales et des SDAGE à l'échelle des bassins versants.

Axes d'amélioration souhaités pour le traitement des questions relatives à la mer et au littoral :

- améliorer et actualiser les connaissances pour le prochain cycle, mais également voir comment traiter ce qui est par nature évolutif sur des périodes inférieures à 6 ans (difficulté d'être à jour sur des données particulièrement évolutives comme les stocks halieutiques), et progresser dans l'évaluation des impacts des activités et de leur cumul,
- prendre davantage en compte le lien terre-mer,
- prendre davantage en compte l'impact à court et moyen terme du changement climatique, et la nécessaire adaptation des activités et des territoires,
- traiter davantage l'économie circulaire (valoriser les expériences inventoriées dans les volets économie circulaire des SRADDET, notamment lors de l'élaboration des plans d'action)
- intégrer le recensement des sites de pratique des sports et activités nautiques (plongée, surf, kitesurf, voile...) via le travail réalisé entre le Ministère des Sports et le Cerema, et prendre en compte le poids socio-économique de ces filières dans l'état des lieux.
- aller vers une « évaluation sociétale stratégique » (concept qui serait à développer ; pour commencer, il est proposé qu'un indicateur « bien-être » soit retenu en lien avec les travaux de l'Insee sur le sujet).

Cadrage communautaire : la mise en œuvre conjointe de la DCPEM et de la DCSMM dans les DSF constitue un premier pas salué dans le sens d'une approche intégrée, même si la tâche reste ardue et qu'une articulation doit être assurée avec la DCE.

Les DSF doivent permettre une mise en œuvre effective des directives cadre. La DCSMM bénéficiant d'un cycle d'avance, la maturation du travail sur le volet environnemental laissait espérer de meilleurs progrès dans l'identification de cibles permettant d'atteindre le bon état écologique, en toute connaissance des préoccupations sociales et économiques.

L'approche écosystémique doit être mieux démontrée, voire renforcée. La cohérence avec la directive cadre sur l'eau (DCE) est requise. Les travaux techniques conjoints sur la mise en œuvre des directives (DCSMM, DCPEM, DCE, DHFF, DO...), y compris leur suivi et leur évaluation, doivent être réguliers.

Les plans d'action et de suivi devront s'attacher à poursuivre la mise en place de la DCSMM et de la DCPEM, afin de mettre en valeur la volonté française de créer un unique document de planification pour ces deux directives cadres européennes. L'approche intégrée doit être renforcée au niveau du plan d'action.

Concernant le lien avec les objectifs de développement durable (ODD) définis par l'ONU, il est souligné qu'un travail de définition d'indicateurs et de transcription du travail d'identification qui a été fait au niveau national devra être mené sur chaque façade. Le travail inverse devra également être mené, afin que l'agrégation des indicateurs retenus en façade permette la création d'indicateurs nationaux. Il faut de plus, veiller à une approche globale des ODD, et ne pas se limiter uniquement à l'ODD 14.

2. La définition des objectifs stratégiques n'a pas permis de dépasser la dichotomie entre objectifs environnementaux et objectifs socio-économiques, le plan d'action devra être plus équilibré.

Les membres du GT déplorent ce qu'ils considèrent comme une élaboration en parallèle, et non croisée, des objectifs stratégiques environnementaux (OE) et des objectifs stratégiques socio-économiques (OSE). Il est souvent estimé qu'une catégorie d'objectifs prend le pas sur l'autre, socio-économiques ou environnementaux. Cela interroge les capacités collectives à rendre effective la vision à 2030. Les DSF devraient être des plans d'« *aménagement et de développement durable* », valorisant les interactions positives entre les objectifs environnementaux et les objectifs socio-économiques.

Plusieurs avis témoignent d'une inquiétude liée à l'établissement d'objectifs environnementaux en-deçà de ceux attendus, et qui ne sauraient permettre la garantie du bon état écologique. Par exemple, le report au plan d'action de la définition des indicateurs et des cibles liées à la mise en place de zones exemptes de pressions via les outils de « protection forte » et de « zone de conservation halieutique » est ressenti comme un recul très dommageable par rapport à la version initiale soumise à la concertation avec les acteurs. Il en va de même avec le manque d'ambition des objectifs relatifs à l'artificialisation du littoral et aux apports telluriques. Le temps de concertation a manqué, du fait de la mise en discussion tardive des propositions des scientifiques et de l'administration.

Néanmoins les OSE et les OE sont difficilement comparables (format différent : niveau de précision, échelle, intitulés...). Une approche territorialisée et une meilleure prise en compte du lien terre-mer dans les DSF permettront de faire le lien entre ces deux catégories d'objectifs, ce qui est d'autant plus important, étant donné que le DSF doit s'articuler avec d'autres plans. Le social aurait pu être un chapeau commun pour l'économique et l'environnemental.

La phase opérationnelle à venir sera déterminante, et devra s'accompagner d'une planification budgétaire à la hauteur des ambitions, et qui fasse l'objet d'une concertation entre acteurs publics (Etat et collectivités) et acteurs privés.

3. La planification des espaces maritimes n'est pas élaborée pour interdire et figer, mais pour permettre à l'autorité concernée de juger en opportunité des projets et activités

Plusieurs avis témoignent de l'intérêt de l'approche retenue dans les projets de Stratégies de façade car celle-ci ne conduit pas à une organisation figée et exclusive des usages de l'espace maritime.

La planification du DSF doit permettre d'articuler les planifications sectorielles, de les susciter et de constituer un cadre global à l'échelle de la façade pour les plans et schémas à d'autres échelles. Les approches sectorielles ou à des échelles plus locales devront éclairer la prise de décision et ses conséquences. Il est souligné par exemple l'intérêt d'une planification pour les infrastructures EMR (mutualisation des infrastructures de raccordement).

Dans les fiches descriptives des zones, la mention de la spécificité et du rôle des zones protégées ou réglementées (sites Natura 2000, réserves naturelles marines, réserves de biosphère, schémas de mise en valeur de la mer) devrait être plus détaillée pour étayer l'analyse des contraintes d'usages.

Les membres du GT souhaitent que soient clarifiés, partagés, et compris, la nature du DSF ainsi que son régime juridique vis-à-vis des autres documents.

Les sports nautiques et la plaisance sont insuffisamment pris en compte dans la planification. Ces usages ne sont pas clairement pris en compte dans les cartes de vocation, en particulier dans les cartes relatives aux zones côtières (exemple de la Baie de Quiberon). Il est demandé de valoriser dans les cartes de vocation les zones de navigation des centres nautiques déclarées aux DDTM, ou d'intégrer la couche « centre nautique » de l'ONML développée par le CEREMA avec le Ministère des Sports, à partir de la base de données d'Etat de recensement des équipements sportifs (RES).

Concernant la dénomination des vocations, l'ordre de priorité donné aux activités gagnerait à être explicité. Par exemple :

- les acteurs du nautisme font part de leur incompréhension du fait que le nautisme et la plaisance soient définis comme des filières d'excellence, mais qu'ils apparaissent dans les derniers rangs des priorités ;
- dans les fiches descriptives des zones, les zones de pratique potentielle d'activités subaquatiques doivent être identifiées.

Le volet maritime d'un SCoT peut être la bonne échelle pour organiser ces usages de loisirs dans l'espace.

D'autres avis sont plus réservés, faisant état d'une planification qui n'est pas suffisamment fondée sur l'approche écosystémique, et de vocations d'activités qui paraissent incompatibles pour une même zone.

4. Une cohérence entre façades et avec les autres Etats membres à améliorer

Cohérence des projets de stratégies entre façades

Les avis des membres du GT divergent sur cette question, certains estimant que les documents sont cohérents, quand d'autres émettent des réserves. Cependant, même dans ce dernier cas, les avis font état d'une amélioration entre les projets initiaux et les documents actuels au fil du processus d'élaboration.

La coopération transfrontalière avec les autres pays membres en est à ses débuts sur la planification et doit être renforcée.

Les projets de stratégies de façade maritime doivent donner lieu à plus de coopération avec les pays voisins, qui ne doivent pas être sollicités uniquement au moment des consultations. Une meilleure coopération avec les Etats voisins sur les DSF doit permettre également de bénéficier des retours d'expérience, par exemple sur la compensation en mer, ou encore de réfléchir sur les effets cumulés au niveau européen.

La spécificité française de mettre en œuvre la DCSMM et la DCPem dans un seul document est saluée, cette dynamique gagnerait à être développée par d'autres Etats membres.

Des thématiques précises sont jugées insuffisamment abordées, notamment :

- les enjeux et conséquences du Brexit même s'ils dépassent le cadre de la planification spatiale en cours, et pourraient, à court terme, mettre en question les choix retenus et obliger à réviser prématurément le DSF,
- l'intégration des ports de commerce de la façade dans les réseaux transeuropéens,
- les coopérations interrégionales européennes et internationales.

5. Conseils pour la suite : de la pédagogie et du local

Malgré un effort remarqué de synthèse pour faciliter l'appropriation des DSF, les membres du GT estiment que le contenu des DSF est difficilement appropriable en l'état, tout en admettant que cela est lié à la nature même des DSF. Ils font également état de la difficulté pour les acteurs économiques à maîtriser l'intégralité du DSF, composé de plusieurs annexes, dont les données et objectifs stratégiques sont parfois difficiles à retrouver. La rédaction d'un document synthétique plus complet pour en faciliter l'appropriation permettrait de mieux préparer la seconde phase du DSF.

L'appropriation doit se faire progressivement en partant du local. L'organisation au niveau de chaque façade va être primordiale, en faisant en sorte que les collectivités locales jouent leur rôle, chacune à son niveau d'intervention, des régions jusqu'aux communes et communautés de communes et leur SCOT maritime. Dans cet ensemble institutionnel, le couple Etat/Conseil maritime de façade n'est pas suffisant. Il faut décentraliser davantage et prendre exemple sur les groupes de travail et les secteurs d'intervention des comités de bassin.

La phase relative à la rédaction des plans d'actions doit mieux intégrer les enjeux sociaux et sociétaux sur la façade avec une forte mobilisation sur comment rendre les citoyens acteurs de cette stratégie en particulier sur les objectifs environnementaux. Le plan d'action du DSF doit faciliter l'essaimage de bonnes pratiques et d'expérience qui ont prouvé leur efficacité. Les sports nautiques et leur maillage territorial ainsi que l'éducation nationale doivent pouvoir être fortement mobilisés dans la construction de ce plan d'action. Favoriser les actions qui sensibilisent, éduquent, forment les citoyens et en particulier les jeunes à mieux vivre avec l'océan. Il est proposé un volet génération Océan aux DSF.

La planification doit également intégrer rapidement les enjeux associés au changement climatique. Pour cela, les membres du GT recommandent d'évaluer les incidences du changement climatique sur le milieu marin et côtier, ses conséquences sur la pêche, la biodiversité marine, l'érosion côtière, ainsi que ses effets sur le plan environnemental, social et économique par façade. Il conviendrait également de réaliser une analyse spatiale de ces vulnérabilités avec une prise en compte par les différents plans locaux. La recherche traitant des sujets relatifs au changement climatique (impacts sur le trait de côte et les écosystèmes) doit être encouragée. Les DSF pourraient également comporter une synthèse des études prospectives qui ont déjà été réalisées en lien avec le centre de ressources du PNACC 2, que celles-ci soient en rapport avec les aspects naturels, sociaux, ou économiques.

Les membres du GT ont également fait part d'autres attentes ou demandes de travaux complémentaires :

- Clarifier le régime d'opposabilité du DSF et veiller à ce que le DSF clarifie l'articulation entre l'ensemble des planifications sectorielles, et encourage explicitement leur établissement lorsque celles-ci font encore défaut,
- Développer un programme national d'acquisition des connaissances (PAC) en y associant les acteurs socio-professionnels,
- Associer systématiquement les acteurs maritimes aux réflexions relatives à la gestion de l'eau à terre, faire évoluer les gouvernances pour mieux associer ceux dont les activités dépendent de la qualité des eaux ; le CNML pourrait recommander que soient pris en compte les besoins en apports d'eau douce en quantité et en qualité pour le milieu marin pour nourrir les conclusions des Assises de l'eau ;
- Donner aux DSF les moyens de leurs ambitions, et accompagner tous les acteurs concernés ;
- Développer et mettre en œuvre une doctrine éviter-réduire-compenser en mer, recenser dans les DSF des secteurs propices à la compensation et à des actions de restauration écologique en rapport avec les principaux impacts prévisibles.