

La mise en oeuvre de la Planification des espaces maritimes en Région Bretagne

Gauthier Laureline

► **To cite this version:**

Gauthier Laureline. La mise en oeuvre de la Planification des espaces maritimes en Région Bretagne. 2017. hal-01882947

HAL Id: hal-01882947

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01882947>

Submitted on 27 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mise en œuvre de la planification des espaces maritimes en



Région Bretagne



Thèse professionnelle du Master PAPDD, Année Universitaire 2016-2017.

Pour le compte du Conseil Régional de Bretagne à la Direction de la mer, du développement maritime et du littoral (DIMER)

GAUTHIER Laureline encadrée par Stéphane PENNANGUER, chef de service de la DIMER et Jean-Eudes BEURET, Agrocampus Ouest.

La Bretagne est caractérisée par une très grande diversité d'écosystèmes marins et côtiers qui assurent des fonctions écologiques, économiques et sociales variées. Ces zones côtières sont de plus en plus convoitées par de nouvelles activités comme les EMR en concurrence avec les activités dites traditionnelles, dont la pêche et l'aquaculture font partie. La forte pression sur les ressources et l'espace suscite des conflits d'usages. Les enjeux liés à l'accès et au partage de la mer et la cohabitation entre les usages impliquent la mise en œuvre de la Directive Cadre européenne pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (DCPEM). Cette étude a pour but de comprendre comment cette directive s'est déclinée en France et de réfléchir sur sa mise en œuvre en Région Bretagne notamment à travers le Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La problématique générale est :

Comment mettre en œuvre une planification des espaces maritimes en Bretagne ? Quelle serait la méthodologie à mettre en place pour que ce projet soit une réussite au niveau local ?
Quelle place aura le volet mer et littoral de SRADDET ?

L'historique de la gestion et du droit de la mer est dicté par de nombreux grands textes internationaux et européens dont la DCPEM, publiée le 23 avril 2014 et la Directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM). Elle se décline en France par le biais de la Stratégie nationale mer et littoral (SNML) et des Documents stratégiques de façades (DSF) (Fig.1). En

Bretagne, sa mise en œuvre s'appuiera sur la Stratégie régionale pour la mer et le littoral (SRML), en cours d'élaboration dans le cadre de la Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML). La SRML vise à devenir le document de référence et d'action en termes de Politique maritime intégrée en Bretagne. (La liste des sigles se trouve à la fin de ce document)

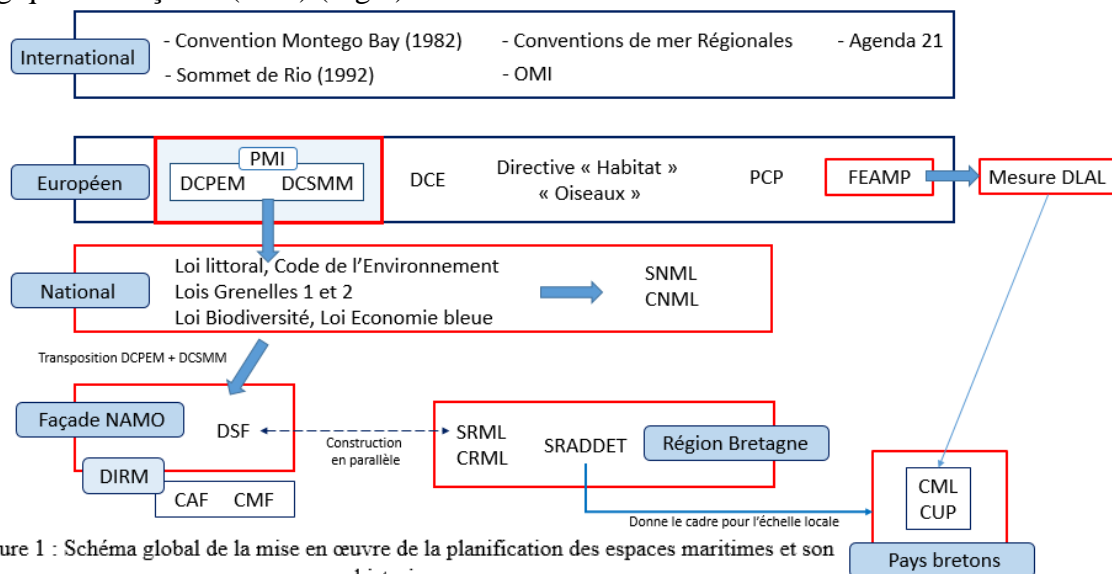


Figure 1 : Schéma global de la mise en œuvre de la planification des espaces maritimes et son historique

La co-construction Etat/Région pour une cohérence des documents stratégiques

La multitude d'échelles et de documents font craindre un manque de cohérence, de complémentarité et de clarté pour les acteurs rencontrés. En effet, la Région Bretagne et les services de l'État travaillent très peu conjointement sur l'élaboration d'une stratégie de façade. La co-construction entre le DSF et la SRML est indispensable pour qu'une vision stratégique de planification soit applicable en Bretagne et au niveau local. La mise en œuvre de la planification se fera grâce à des acteurs qui dialoguent à travers des instances de concertation et de gouvernance à chaque échelle de gestion.

L'articulation des instances de gouvernance

Le Pays est l'échelle de gestion la plus fine. Avec sa nouvelle instance de gouvernance, la Commission mer et littoral (CML), créée par le fond européen FEAMP et son volet territorial DLAL, le réseau des instances est complet en Bretagne. La CML pourrait être une véritable instance de concertation opérationnelle et avec une réelle connaissance des enjeux de chaque Pays. La CML s'appuierait alors sur le volet mer et littoral du SRADDET et sur l'instance de gouvernance régionale qu'est la CRML, où tous les Pays sont représentés. A une échelle plus haute de gestion, la Région sera en relation avec les services de l'État, grâce au Conseil maritime de façade de la DIMR, et sa Région voisine du Pays-de-la-Loire. La CRML pourrait être un lieu d'échange qui prendrait de la hauteur sur tous les territoires afin de réfléchir sur les améliorations possibles des mises en œuvre des différentes politiques publiques de la mer et du littoral. Cette instance a été reconnue par l'État, ce qui est très important pour les acteurs locaux. Le lieu de l'échange qu'il en soit devra être formalisé avec un cadre officiel. Ce processus Bottom-up serait une voie de communication

pour la Région et les Pays. Cependant, ce scénario de gouvernance en donnant plus de poids à la Région et à la CRML, n'est pas accepté par les acteurs de la façade.

Le contenu du volet mer et littoral du SRADDET

Le SRADDET sera le document qui permettra de clarifier l'ensemble du processus de mise en œuvre de la PEM en Bretagne. Chaque acteur aura un rôle dans ce processus. Les préconisations et hypothèses se situent à chaque étape pour mettre en œuvre efficacement la planification des espaces maritimes. A travers le volet mer du SRADDET, les acteurs régionaux et locaux trouveront un cadre méthodologique, des outils et des moyens pour la planification mais aussi des indicateurs de suivi et d'évaluation de cette politique publique. Le volet mer ne sera pas prescriptif mais sera un document cadre pour la Région. Quelques préconisations pour la mise en œuvre de la PEM et pour le contenu du SRADDET ont été formulées.

Préconisations

Préconisation 1 : Ré-impulser le dialogue entre l'État et les Régions pour une meilleure co-construction des politiques publiques en redéfinissant les compétences de chacun pour plus de communication et de réflexion sur les axes de collaborations possibles. Des réunions bilatérales d'information peuvent avoir lieu à l'échelle de chaque façade. Les actions des agents des collectivités territoriales concernées (Région, Pays) et des services de l'État central (DML) et déconcentré (DIRM, voire DDTM) doivent être clarifiées. Ceci permettrait un premier échange plus technique et efficace avant la concertation. Il faut trouver une ligne de travail commune pour tirer profit des compétences de chacun.

Préconisation 2 : Faire du tandem Etat/Région le pivot d'une gestion partagée de la mer et du littoral. Le SRADDET peut en être le moyen en traduisant le DSF pour la Région Bretagne. **Préconisation 3 :** Mettre les pays au centre de la mise en œuvre de la planification des espaces maritimes pour une nouvelle gouvernance territoriale et opérationnelle. Le contrat Europe/Région/Pays appuie la déclinaison opérationnelle des politiques publiques.

Préconisation 4 : Faire du SRADDET le document de planification qui informera et guidera les acteurs locaux pour la PEM. Une méthodologie commune doit être posée dans le volet mer et littoral afin que les Pays puissent mettre en œuvre de manière efficace la DCPEM. La Région viendrait alors en position d'appui aux Pays.

Préconisation 5 : Prendre en compte l'évolution de la composition des territoires. L'échelle du Pays est aujourd'hui actuelle mais la tendance est aux regroupements de moyens. La Région Bretagne ne doit pas se focaliser sur les Pays. Les compétences des EPCI et des métropoles peuvent s'accroître dans le futur.

Préconisation 6 : Faire du réseau des instances de gouvernance et de concertation le lieu multi-échelle d'appropriation et de décision des acteurs pour la mise en œuvre de la planification des espaces maritimes.

Préconisation 7 : Promouvoir la Région Bretagne comme l'interlocuteur central entre la mise en œuvre locale et les documents cadre de façade. La place de la Région Bretagne est essentielle. La CRML est un outil de gouvernance

appréciée des acteurs ce qui donne à la Région une légitimité dans sa position d'interlocuteur central.

Préconisation 8 : Faire de la CML une instance opérationnelle pour que les projets territoriaux prennent en compte la planification des espaces maritimes de chaque pays

Préconisation 9 : Utiliser les financements européens pour redynamiser les réseaux d'acteurs dans la continuité de la GIZC.

Préconisation 10 : Intégrer les enjeux maritimes dans les négociations des différents types de contrats. Inclure dans les contrats de partenariats et de territoires le financement de moyens humains et techniques pour la mise en œuvre de la PEM.

Préconisation 11 : Permettre aux Pays d'élaborer le volet mer valant SMVM pour chaque SCOT littoral afin d'obtenir une stratégie maritime locale sur l'ensemble du littoral breton. Le SRADDET donnera un cadre et une méthodologie notamment sur la partie prospective territoriale.

Hypothèses sur les indicateurs du SRADDET

Les indicateurs de suivi et d'évaluation du SRADDET ne sont pas encore construits. Néanmoins, pour le volet mer et littoral, plusieurs hypothèses d'indicateurs peuvent être posés :

Indicateur 1 : Avoir des volets mer valant SMVM pour tous les SCOTs bretons d'ici à la prochaine révision. Les SCOTs sont révisés tous les 6 ans ce qui laisse plus de temps pour la réflexion sur la prospective territoriale sachant que c'est

l'étape où les essais de volets mer ont échoués.

Indicateur 2 : Fixer un objectif chiffré de projets territoriaux du DLAL concernant directement la planification des espaces maritimes pour chaque pays et pour la Région dans sa globalité. Evaluer leurs impacts sur le territoire.

Indicateur 3 : Fixer un nombre de rencontres minimum par année pour la CML sur la gestion de la mer et du littoral.

Indicateur 4 : Evaluer comment se réalise la gestion des conflits sur les territoires et leur nombre et la cause pour chaque pays. Ceci permettrait de reconnaître les zones de tension en parallèle à la cartographie et faire un retour Bottom-up sur les conflits et la gestion à la Région.

Indicateur 5 : Créer un indicateur financier pour suivre la consommation des financements totaux pour identifier les besoins. Un suivi à l'année peut être réalisé par la Région pour que ce dispositif soit au plus près des territoires.

Conclusion

La planification, définie comme un outil de régulation des activités, est encore un concept flou pour les acteurs locaux qui n'ont aujourd'hui que peu d'information. Le jeu d'acteur complexe et les multiples échelles de gestion ne facilitent pas la mise en œuvre de la planification. Le Fond européen FEAMP via son volet territorial serait une des solutions pour redéfinir une gouvernance locale et donner de nouveaux moyens aux Pays bretons pour la mise en œuvre opérationnelle de la DCPem. Néanmoins, les acteurs nationaux et régionaux doivent travailler conjointement. Le volet mer du SRADDET clarifiera les concepts, donnera une méthodologie aux Pays, posera des indicateurs et leviers financiers pour les acteurs de la Région. Ce processus de planification doit être géré par les acteurs locaux avec la Région en appui. C'est une réflexion en continu qui doit se construire (Fig.2).

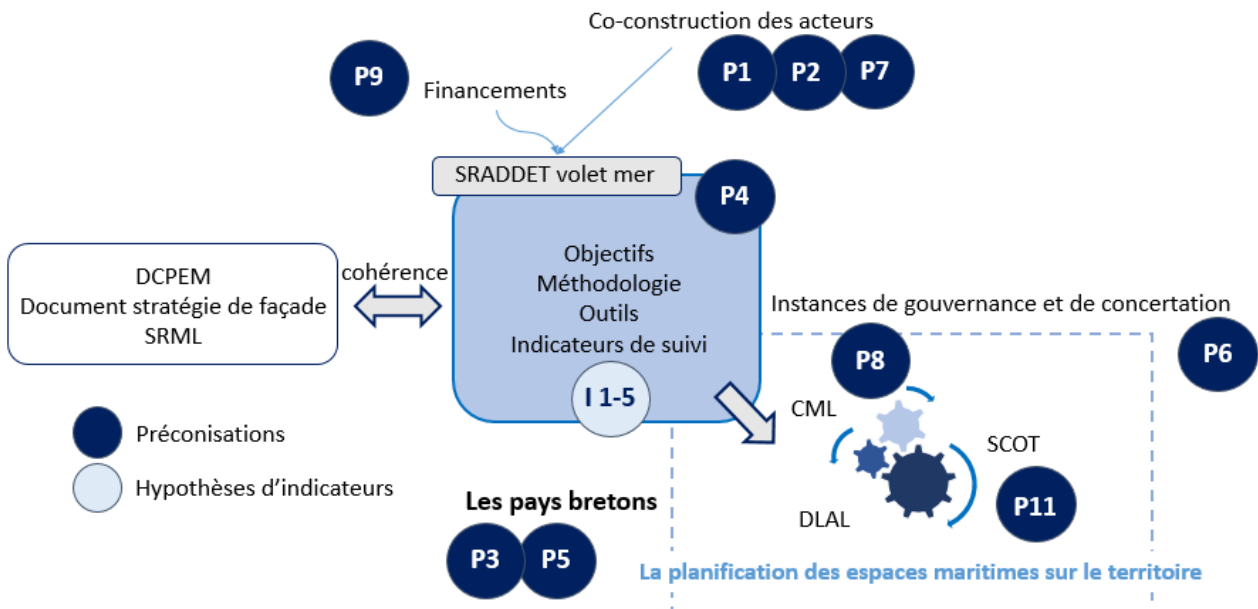


Figure 2 : Schéma récapitulatif des hypothèses et actions dans le cadre du volet mer du SRADDET

Bibliographie

CESER (2011), Milieux côtiers, ressources marines et société, Section Mer et littoral, 24p.

CGEDD (2011), Service de l'observation et des statistiques, Les outils d'urbanisme, de gestion et d'aménagement, 55p.

Comité régional de sélection (2016), Le volet territorial du FEAMP en Bretagne, Rapport interne à la Région Bretagne, 8p.

DML (2017), Guide méthodologique pour l'élaboration du Document stratégique façade pour les DIRM, composé de trois volets dont deux disponibles, 123p.

Région Bretagne (2017a), Diagnostic stratégique dans le cadre de la définition de la stratégie régionale maritime et littorale (SRML) pour la Bretagne, rapport interne, 2017, 155p.

Région Bretagne (2017b), Stratégie régionale pour la mer et le littoral (SRML), pour une transition maritime de la Bretagne (Région Bretagne), document en cours d'élaboration, 2017.

Liste des sigles

CAF : Conseil administratif de façade
FEAMP : Fond européen pour les affaires maritimes et la pêche
CMF : Conseil maritime de façade
CML : Commission mer et littoral
CNML : Conseil national de la mer et du littoral
CRML : Conférence régionale de la mer et du littoral
CUP : Comité unique de programmation
DCPEM : Directive Cadre pour la planification des espaces maritimes
DCSMM : Directive Cadre stratégie pour le milieu marin
DIMER : Direction de la mer, du développement maritime et du littoral
DIRM : Direction inter-régionale de la mer
DLAL : Développement local mené par les acteurs locaux
DSF : Document stratégique de façade
EMR : Energie marine renouvelable
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
GALPA : Groupe d'action locale pêche et aquaculture
GIZC: Gestion intégrée des zones côtières
MSP : Marine spatial planning
NAMO : Nord Atlantique Manche Ouest
NOTRe : Nouvelle organisation territorial de la République
PCP : Politique commune des pêches
PEM : Planification des espaces maritimes
PLU : Plan local d'urbanisme
PMI : Politique maritime intégrée
PSM : planification spatiale maritime
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer
SRADDET : Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires
SRML : Stratégie régionale de la mer et du littoral