

Contribution de l'association des CESER de l'Atlantique dans le cadre de la consultation sur les projets de stratégies de façade « Manche Est-Mer du Nord », « Nord Atlantique-Manche Ouest » et « Sud-Atlantique »

Depuis plus de 20 ans, les CESER de l'Atlantique (Bretagne, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine, et, depuis 2017, Normandie) conduisent des réflexions communes et adoptent des positions et propositions partagées sur des sujets qui dépassent le cadre strictement régional, afin de favoriser une vision d'ensemble et d'encourager la mise en œuvre de politiques interrégionales plus concertées. Les enjeux maritimes et littoraux ont constitué le « fil bleu » des travaux conduits en commun.

Convaincus de la chance mais aussi de la responsabilité que représentent la mer et le littoral pour la France, et en tout premier lieu pour les régions littorales, les CESER de l'Atlantique se félicitent des démarches stratégiques enfin engagées à différents niveaux. S'inscrivant dans une dynamique impulsée par l'Union européenne, elles contribuent à la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée et ambitieuse à l'échelle nationale et locale, répondant à une attente forte des acteurs socio-professionnels, relayée par les CESER.

Les CESER de l'Atlantique soulignent également l'importance de l'organisation de temps d'association du public, au-delà de la seule concertation institutionnelle. Les CESER de l'Atlantique ont ainsi participé à plusieurs consultations organisées par l'Etat dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral et sa déclinaison à l'échelle des façades :

- « recueil des éléments de connaissance de référence » pour l'élaboration de l'état des lieux du document stratégique de façade à l'échelle de la façade « Nord Atlantique-Manche Ouest » (mai 2016) ;
- projet de Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (octobre 2016) ;
- projet de diagnostic du document stratégique de façade « Nord Atlantique-Manche Ouest » (janvier 2017).

Alors que s'ouvre une ultime phase de consultation, avant l'adoption des stratégies de façade, les CESER de l'Atlantique **contribuent** de nouveau **au débat, en apportant le regard de la société civile organisée à l'échelle de la façade atlantique, au croisement des trois façades « Manche Est-Mer du Nord », « Nord Atlantique-Manche Ouest » et « Sud Atlantique ».**

I. Observations sur la démarche d'élaboration des stratégies de façade

Les CESER de l'Atlantique reconnaissent tout d'abord la **complexité de la démarche**, et saluent la **forte mobilisation** de l'Etat, des collectivités territoriales, des acteurs socio-économiques et de l'ensemble des usagers de la mer, sur toute la durée de la procédure.

D'une manière globale, les acteurs impliqués ont le sentiment d'avoir été écoutés et entendus, même si cette appréciation de la **qualité de la concertation** peut varier selon les façades ou les activités représentées.

L'élaboration des stratégies de façade a permis de **rassembler un volume important de données et d'analyses** et de **produire un état des lieux partagé**, à une échelle inédite et avec une approche transversale, sur l'ensemble des dimensions du développement durable liées à la mer et au littoral.

Les CESER de l'Atlantique se félicitent que les travaux régionaux et interrégionaux des CESER aient été relativement bien identifiés dans ce cadre et utilisés pour nourrir les diagnostics, même si cette contribution n'apparaît pas de manière explicite dans le document de synthèse final.

De même, la démarche a permis de produire un **corpus d'éléments cartographiques** qui n'avaient jamais été matérialisés à cette échelle.

La **concomitance des démarches stratégiques** sur la mer et le littoral engagées par l'Etat et certaines collectivités territoriales de la façade atlantique a été à la fois une chance et une difficulté.

L'opportunité est celle de pouvoir mettre en cohérence ces exercices. Elle semble avoir été saisie sur la façade « Nord Atlantique-Manche Ouest » : des liens, voire des ateliers communs, ont été organisés entre l'élaboration de la stratégie de façade et les démarches engagées par les Régions Bretagne et Pays de la Loire, et les Départements Loire-Atlantique et Vendée.

Mais cette concomitance a pu poser des difficultés de mobilisation pour les organisations représentatives sollicitées. Par ailleurs, les spécificités de ces démarches, qui ont leurs propres finalités, temporalités et portées juridiques, ont parfois pu être mal comprises.

Cette **recherche d'articulation** entre les différentes démarches stratégiques de l'Etat et des collectivités semble avoir fait défaut sur les deux autres façades. Dans le cas de la façade « Sud-Atlantique », elle aurait dû être facilitée par le fait que la façade corresponde à terre à une seule région administrative, la Nouvelle-Aquitaine, et le fait que le Conseil régional élabore actuellement une stratégie « Croissance bleue ».

Les CESER de l'Atlantique déplorent par ailleurs l'**absence de réflexion, d'échanges et de concertation transfrontaliers** tout au long de la démarche. Ceci est d'autant plus surprenant qu'elle a vocation à répondre à une directive européenne, la directive-cadre « Planification de l'espace maritime ». La façade « Sud-Atlantique » partage notamment des enjeux communs avec le nord de l'Espagne. Un atelier transfrontalier a néanmoins été organisé en octobre 2018 afin de pallier ce manque de coopération, dans le cadre du programme européen SIMNORAT, visant à soutenir la mise en œuvre de la directive-cadre « Planification de l'Espace Maritime » dans un contexte transfrontalier. Il est regrettable que ce type d'outil n'ait pas pu être utilisé plus en amont et intégré au processus d'élaboration de la stratégie de façade. De plus, un « benchmarking » de la planification mise en œuvre dans les pays voisins aurait pu éclairer utilement l'élaboration de ces stratégies de façade. Les CESER de l'Atlantique recommandent qu'une telle analyse soit menée pour préparer les futurs processus de révision des stratégies de façade.

La **technicité, la densité et le volume des documents** soumis aux acteurs tout au long de l'élaboration des stratégies de façade ont pu rendre cette matière difficilement appropriable par des « non-experts ». Les CESER de l'Atlantique saluent les efforts consentis à l'occasion de la consultation publique préalable qui

s'est déroulée de janvier à mars 2018, mais font le constat d'une participation restée décevante : les « ateliers citoyens » organisés sur les territoires ont été assez peu suivis, et majoritairement par des personnes déjà impliquées dans le processus. Lors des futurs processus de révision des stratégies de façade, une meilleure adéquation entre les documents soumis à la concertation et les publics visés devra être recherchée. Une attention particulière devra être portée aux méthodes et à la qualité des supports et moyens de communication dédiés à la consultation du public.

Les CESER de l'Atlantique s'interrogent aussi sur la **prise en compte des résultats de ces concertations** : dans quelle mesure les observations formulées lors de ces « ateliers citoyens » ont-elles été intégrées dans les stratégies de façade, notamment en ce qui concerne la vision à 2030 (partie décrivant l'avenir souhaité pour la façade à cet horizon) ?

De plus, les **moyens humains mobilisés par l'Etat** au sein des Directions interrégionales de la mer pour coordonner l'élaboration de ces documents ne semblent pas toujours en adéquation avec l'ambition affichée.

Les CESER de l'Atlantique regrettent également une **disproportion des temps** consacrés respectivement à l'élaboration du diagnostic (années 2016 et 2017) et à la construction de la vision et des objectifs stratégiques (six premiers mois de 2018). Sans remettre en cause le temps consacré au diagnostic, nécessairement long, la seconde phase aurait pu être approfondie en disposant de quelques mois supplémentaires.

La parution, le 11 juillet 2018, d'un arrêté précisant les critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration des deux premières parties du document stratégique de façade, est surprenante à ce titre, puisque les documents étaient en cours de finalisation à cette période : les CESER de l'Atlantique y voient un marqueur des **difficultés méthodologiques** rencontrées (cf. partie II).

A l'issue du processus d'élaboration, les CESER de l'Atlantique saluent l'existence d'une synthèse pédagogique et lisible, qui favorise une appropriation globale des stratégies de façade. Un **document de taille intermédiaire** entre les stratégies de façades et des annexes volumineuses et techniques serait néanmoins utile afin de mieux identifier les spécificités régionales et apprécier la déclinaison des objectifs en indicateurs et cibles.

Enfin, la constitution d'un « **retour d'expérience** » et l'**évaluation des méthodes** mises en œuvre pour l'élaboration des stratégies de façade semblent indispensables pour préparer les futurs processus de révision.

II. Observations sur le contenu des stratégies de façade

L'analyse des CESER a porté sur les trois stratégies de façade « Manche Est-Mer du Nord », « Nord Atlantique-Manche Ouest » et « Sud-Atlantique », dans leurs versions synthétiques, et non sur l'intégralité de leurs annexes.

Les CESER de l'Atlantique ont fait le choix de ne porter à connaissance que leurs observations communes aux trois stratégies de façade, et non des remarques spécifiques à chacune d'entre elles, estimant que la valeur ajoutée de leur contribution réside dans cette analyse comparative.

➤ II.1/ Observations sur la partie I « Situation de l'existant » des stratégies de façade

Etats des lieux : Une première étape vers une approche globale des enjeux maritimes et littoraux, mais qui doit se placer dans une logique dynamique

Les états des lieux présentés dans les trois stratégies de façade apparaissent relativement complets. Toutefois, contraints par une exigence de concision, ils restent assez généraux et ne reflètent pas à sa juste valeur la richesse du travail de diagnostic réalisé. De plus, ils ne permettent pas toujours d'appréhender le **poids de chaque activité maritime** dans l'économie régionale et les **spécificités des façades**, qui auraient pu être plus clairement mises en valeur.

Ces états des lieux ont été rédigés sur la base des **informations disponibles** au moment de leur rédaction.

Certaines d'entre elles mériteraient aujourd'hui une **actualisation**, comme par exemple le recensement des initiatives stratégiques des acteurs.

De plus, dans le domaine environnemental, les connaissances actuelles demeurent insuffisantes pour éclairer pleinement la décision publique. Les CESER de l'Atlantique réaffirment à cet égard l'**enjeu du développement de la connaissance et de la compréhension des écosystèmes marins et côtiers, et du soutien à la recherche** dans ces domaines, régulièrement mis en avant dans leurs travaux régionaux et interrégionaux.

Les CESER de l'Atlantique soulignent également que les **contours de l'économie maritime** évoluent au gré de la transformation des activités et des innovations : l'économie maritime doit donc être appréhendée dans une **logique dynamique**. Les tendances d'évolution des différents secteurs et les perspectives de développement de nouvelles activités ou technologies ou de nouveaux usages ne semblent pas suffisamment abordées dans les trois états des lieux. Or l'un des enjeux de la planification est aussi d'anticiper les besoins de ces futur(e)s activités et usages.

Des visions à 2030 inatteignables et peu spécifiques

Les visions à 2030 pour les trois façades paraissent très « idéalisées », elles projettent un « avenir souhaitable ». Les CESER de l'Atlantique s'interrogent sur la méthode qui a présidé à l'élaboration de ces visions à 2030, car elle n'est pas explicitée dans les stratégies de façade.

Elles paraissent en outre inatteignables, car elles ne procèdent à aucun arbitrage, à aucune hiérarchisation et n'abordent aucune contradiction.

Elles semblent de plus **assez peu spécifiques** d'une façade à l'autre et ne sont donc pas constitutives d'une ambition pour leur façade.

➤ II.2/ Observations sur la partie II « Objectifs stratégiques et planification des espaces maritimes » des stratégies de façade

Objectifs stratégiques socio-économiques et environnementaux : un déséquilibre préoccupant

Les CESER de l'Atlantique regrettent le **déséquilibre certes quantitatif, mais surtout qualitatif** dans la définition des objectifs stratégiques socio-économiques

et environnementaux, ces derniers étant à la fois plus nombreux et plus précis que les premiers. Ce déséquilibre est-il uniquement révélateur des différences de maturité méthodologique sur ces questions ou bien tient-il aussi à d'autres facteurs ?

De plus, la formulation des objectifs stratégiques environnementaux et leur déclinaison en indicateurs et valeurs-cibles associées est beaucoup plus harmonisée entre les façades, puisqu'ils émanent d'instructions transmises par le niveau central de l'Etat et bénéficient du long travail mené dans le cadre de la directive-cadre européenne « Stratégie pour le milieu marin ». Les CESER de l'Atlantique auraient souhaité que le même niveau d'approfondissement soit appliqué à la définition des objectifs socio-économiques.

Au sein même de ces derniers, la dimension sociale reste nettement moins développée que la dimension économique.

Les CESER de l'Atlantique saluent néanmoins les progrès accomplis depuis le début de la démarche pour la prise en compte de ces dimensions, notamment grâce à l'implication des acteurs socioprofessionnels et des services déconcentrés de l'Etat. Ils recommandent que ces travaux de rééquilibrage dans la définition des objectifs économiques, sociaux et environnementaux soient poursuivis lors des futurs processus de révision des stratégies de façade.

Du point de vue de la présentation des objectifs, les CESER de l'Atlantique sont sensibles aux **initiatives prises dans deux façades**.

Dans la stratégie de façade « Sud-Atlantique », les objectifs sont rattachés à la vision proposée à l'horizon 2030 : ces liens permettent de matérialiser la façon dont les objectifs fixés sont susceptibles de contribuer à l'atteinte de la vision.

Dans la stratégie de façade « Manche Est-Mer du Nord », les objectifs stratégiques ne sont pas présentés en deux parties distinctes, l'une portant sur la dimension socio-économique, l'autre sur la dimension environnementale : elles sont fusionnées pour mieux rendre compte des interactions entre les activités et le milieu dans lequel elles s'exercent.

Enfin, la seule lecture des documents synthétiques que constituent les stratégies de façade ne permet pas de disposer de beaucoup de **précisions sur les objectifs** et d'apprécier les **indicateurs et cibles associées**. Il faut se référer aux annexes, dont la multiplicité, l'ampleur et la présentation sous forme de tableaux ne facilitent pas l'analyse et l'appropriation.

Cartes des vocations : des interrogations sur la portée opérationnelle de l'exercice

Les cartes des vocations visent à identifier des zones cohérentes au regard des enjeux et objectifs stratégiques qui leur sont assignés. Elles sont censées favoriser la définition de priorités stratégiques (vocations) données à une ou plusieurs activités ou exigences environnementales.

La **difficulté d'assigner une vocation prioritaire** à une zone apparaît dans les trois stratégies de façade : les libellés décrivant les vocations assignées à chaque zone comprennent le plus souvent trois ou quatre activités dites prioritaires. Ceci illustre les limites de l'application au domaine maritime d'une conception terrestre de la planification.

L'**opposabilité** de ces cartes des vocations reste difficile à saisir en pratique, notamment pour les projets à terre. Les CESER de l'Atlantique s'interrogent en particulier sur la nature des motifs qui permettront de déroger à l'obligation de compatibilité.

Pour ces deux raisons, les CESER de l'Atlantique émettent des réserves sur la **portée opérationnelle des cartes des vocations** et **alertent sur les difficultés** à venir dans la mise en œuvre des stratégies de façade et dans la gestion d'éventuels conflits d'usage. Plus qu'un document de planification, elles constituent davantage aux yeux des CESER de l'Atlantique un outil de concertation.

La mise en **cohérence des zonages partagés entre les façades « Nord Atlantique-Manche Ouest » et « Sud-Atlantique » et des objectifs et vocations associés** mérite d'être soulignée. Les CESER de l'Atlantique regrettent que cette articulation n'ait pas eu lieu entre les façades « Manche Est-Mer du Nord » et « Nord Atlantique-Manche Ouest ». L'Etat devrait en effet être garant de la cohérence des approches développées sur chacune des façades.

➤ **II.3/ Observations générales sur le contenu des stratégies de façade : focus sur quelques thématiques insuffisamment prises en compte**

L'enjeu de la **formation et de l'attractivité des métiers de la mer** ne semble pas suffisamment mis en avant dans les trois stratégies de façade. Il est pourtant crucial, comme l'ont souligné les CESER de l'Atlantique dans leurs travaux, et notamment dans leur dernière contribution sur l'innovation¹ : la formation est indispensable pour permettre l'émergence et la diffusion de l'innovation, qui constitue elle-même un des leviers pour (re)valoriser les filières traditionnelles.

Le **changement climatique et ses conséquences** prévisibles sur le milieu marin et les zones littorales (élévation du niveau de la mer, modification des courants, conséquences sur les ressources vivantes, etc.) et les activités qui en dépendent ne semblent pas suffisamment pris en compte. Réciproquement, la nécessaire transition énergétique et écologique des activités s'exerçant en mer et sur le littoral n'est que trop peu évoquée.

En ce qui concerne les **énergies marines renouvelables**, les CESER de l'Atlantique estiment qu'il est indispensable de poursuivre, au-delà des seules stratégies de façade, le travail d'identification des zones propices à leur développement, en tenant compte des contraintes technico-économiques, et des enjeux sociaux et environnementaux, en concertation avec l'ensemble des acteurs régionaux et locaux. A ce titre, ils souhaitent réaffirmer la place occupée par les instances de concertation régionales, telles que la Conférence régionale pour la mer et le littoral de Bretagne ou l'Assemblée régionale de la mer et du littoral des Pays de la Loire. Ces instances doivent continuer et approfondir leurs travaux de fond sur les enjeux propres à chaque territoire. En parallèle, l'évaluation préalable et le suivi des impacts environnementaux et socio-économiques individuels et cumulés de ces projets et les retours d'expérience en provenance d'autres pays plus avancés restent à développer. La conciliation de ces nouveaux usages de l'espace maritime avec les activités pré-existantes doit être recherchée.

En matière de transport maritime, les CESER de l'Atlantique s'étonnent de ne voir aucune référence à **l'intégration des ports** des trois façades dans les **réseaux transeuropéens**, eu égard aux débats en cours sur l'adaptation des corridors de

¹ *Innovation et économie maritime : Un océan d'opportunités pour les régions de la façade atlantique française*, CESER de l'Atlantique, juin 2017.

transport européens². De même, les enjeux de complémentarité et de coopération entre les ports de la façade atlantique ne sont pas assez affirmés.

Les **conséquences socio-économiques potentielles du Brexit** ne sont que trop peu évoquées dans les trois stratégies de façade. Elles sont présentées comme un enjeu commun et transversal dans la stratégie de façade « Nord Atlantique-Manche Ouest », mais la problématique est globalement absente des trois visions à 2030 (malgré une brève allusion pour la façade « Manche Est-Mer du Nord ») et des objectifs qui en découlent. Les impacts sur la pêche sont également abordés, mais de nombreux autres secteurs d'activité sont susceptibles d'être affectés : la transformation des produits de la mer, l'énergie (interconnexions sous-marines notamment), le transport maritime, le tourisme, la plaisance, la recherche, etc.³. Même si les régions Bretagne et Normandie risquent d'être plus particulièrement touchées, les conséquences pourraient s'exercer sur l'ensemble de la façade atlantique, par exemple via des effets de report d'activité dans le domaine de la pêche. Aussi, les CESER de l'Atlantique incitent les Régions de la façade à prendre pleinement la mesure des conséquences socio-économiques potentielles sur leurs territoires, à anticiper et à agir collectivement pour que ces enjeux spécifiques puissent être pris en compte dans les négociations.

Plus globalement, les CESER de l'Atlantique regrettent que la **notion d'interrégionalité et les enjeux transfrontaliers** soient quasi-absents des trois stratégies de façade. Seule la vision à 2030 pour la façade « Nord Atlantique-Manche Ouest » accorde une place à l'interrégionalité. Pourtant, les dynamiques des activités maritimes et de l'environnement marin dépassent largement les frontières régionales, soulevant de nombreux sujets de coopération entre les façades.

~

En conclusion, et dans le prolongement de leurs précédentes contributions, les CESER de l'Atlantique insistent sur la **complémentarité à rechercher entre les différentes échelles territoriales**. Le principe de subsidiarité doit guider l'intervention de ces différents échelons.

L'**Etat** doit se positionner en garant de la mise en œuvre de la stratégie nationale, de la cohérence entre les façades et de la cohésion nationale. Les CESER de l'Atlantique notent que les stratégies de façade laissent une certaine latitude aux stratégies conduites aux échelles régionales et locales pour mettre en œuvre une planification plus précise.

L'échelle régionale a récemment été renforcée en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de planification stratégique. Les CESER de l'Atlantique se félicitent des stratégies régionales pour la mer et le littoral qui ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration. L'élaboration des SRADDET constitue également une opportunité sans précédent d'impulser la construction de stratégies régionales intégrant les questions maritimes et littorales. Ces schémas, tout comme les autres schémas régionaux, devront nécessairement prendre en compte les objectifs et dispositions des stratégies de façade.

L'échelle locale demeure incontournable pour conduire une planification plus précise, gérer la cohabitation des usages et des activités, prévenir et gérer les conflits.

² Voir à ce sujet le *vœu du CESER de Bretagne pour l'intégration des ports bretons dans les réseaux transeuropéens* (8 octobre 2018).

³ *Les conséquences socio-économiques potentielles du Brexit dans les régions de la façade atlantique française*, CESER de l'Atlantique, décembre 2017.

De plus, la valorisation du potentiel de développement et la protection de ce bien commun de l'humanité qu'est l'océan suppose des **coopérations à tous les niveaux** : entre territoires, entre Régions, et entre Etats, à l'échelle internationale.

Les CESER de l'Atlantique soulignent également l'importance des phases de **mise en œuvre et d'évaluation** à venir suite à l'adoption de ces stratégies de façade, qu'ils suivront avec un grand intérêt. Il importera notamment de prioriser les différentes mesures, de préciser les moyens mobilisés et les responsabilités de chacun des acteurs pour atteindre les objectifs fixés. La constitution d'un retour d'expérience sur la démarche d'élaboration des stratégies de façade sera également nécessaire pour préparer les futurs processus de révision de ces documents.

Enfin, les trois stratégies de façade mettent en avant, à juste titre, le besoin d'**appropriation des enjeux maritimes** et de la portée des différentes démarches stratégiques par l'ensemble de la société civile : les CESER de l'Atlantique continueront à y contribuer à la place qui est la leur.



ceser.bretagne.bzh



www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr



www.ceser.paysdelaloire.fr



www.ceser.normandie.fr



Association des CESER de l'Atlantique
Hôtel de Région- 1 rue de la Loire
44 966 NANTES Cedex 9
Tél : 02 28 20 63 95 – Portable : 06 12 25 37 07
E-mail : gaelle.frostin@ces-atlantique.fr