

La stratégie régionale pour la mer et le littoral :

*Pour une transition maritime
de la Bretagne ?*

Définition de l'ambition générale

Document de travail

S'appuyant sur l'ensemble des rapports réalisés par la section Mer Littoral du CESER de Bretagne, sur les contributions reçues suite à la diffusion d'un premier document de travail et sur les réflexions en cours et les textes de référence, ce deuxième document vient préciser l'ambition et les axes de la Stratégie régionale pour la mer et le littoral. Les éléments qu'il présente seront approfondis et complétés dans la phase 2 par un travail spécifique à chacun des grands axes de la stratégie, afin d'identifier et de définir les mesures qui composeront le premier plan d'action.

Dans cette perspective, la première partie du document ci-après expose le contexte d'élaboration de la stratégie et les attentes exprimées par les membres de la CRML. La seconde partie propose l'ambition et les objectifs de la stratégie et une analyse des axes structurant les thématiques et les domaines retenus.

Il s'agit à ce stade d'éléments de travail soumis à la consultation des membres de la Conférence régionale de la mer et du littoral.

* *

*

1. Le contexte de l'élaboration de la stratégie régionale pour la mer et le littoral	p 5
1.1- <i>Les enseignements de la charte des espaces côtiers bretons</i>	
1.2- <i>L'émergence et la structuration d'un cadre d'action publique pour la mer et le littoral</i>	
1.3- <i>Des acteurs bretons qui se mobilisent pour la mer et le littoral</i>	
2. Les attentes concernant la stratégie régionale pour la mer et le littoral	p 9
2.1- <i>Une volonté d'agir et des attentes fortes</i>	
2.2- <i>Une volonté de passer de l'ambition à l'action</i>	
2.3- <i>Une volonté de replacer le social au cœur de la stratégie</i>	
2.4- <i>Un modèle de gouvernance qui se dessine peu à peu</i>	
2.5- <i>Des carences à combler dans la phase 2 d'élaboration</i>	
3. L'ambition et les objectifs de la stratégie régionale pour la mer et le littoral	p 13
4. Les axes structurant les thématiques et les domaines retenus dans la stratégie régionale pour la mer et le littoral	p 15
4.1- <i>La cohabitation des activités et l'accès à l'espace et aux ressources</i>	
4.2- <i>Le développement économique et la transition écologique</i>	
4.3- <i>La pression sur l'environnement et le bon fonctionnement des écosystèmes marins</i>	
4.4- <i>L'acculturation maritime</i>	
4.5- <i>La solidarité</i>	
5. La définition des grands axes et des actions de la stratégie régionale pour la mer et le littoral	p 21

Avec la charte des espaces côtiers bretons, la Bretagne possède près de dix ans d'expérience en gestion intégrée de la zone côtière, approche reposant sur les mêmes principes méthodologiques que la politique maritime intégrée. Les enseignements issus de la charte et les actions menées sont par conséquent un atout sur lequel il est nécessaire de capitaliser pour mener à bien la mise en œuvre d'une stratégie régionale pour la mer et le littoral.

Durant cette décennie, les politiques publiques autour de la mer et le littoral se sont multipliées, tant dans le sens d'une politique maritime intégrée que dans une approche plus sectorielle ou plus spécifique. Leur origine est variée et leur développement et leur mise en œuvre s'inscrivent à tous les niveaux de l'action publique. Si la majorité d'entre elles est de nature réglementaire et donc obligatoire, on constate dans le même temps une augmentation significative d'initiatives volontaires de la part des collectivités territoriales mais aussi d'autres acteurs de la mer et du littoral.

De la gestion intégrée de la zone côtière à la politique maritime intégrée :

La gestion intégrée de la zone côtière est une démarche et une méthode de gouvernance des territoires littoraux. Son objectif est de parvenir à une gestion durable de l'espace et des ressources prenant simultanément en compte les enjeux terrestres et marins, naturels, économiques et sociaux de la zone côtière.

La gestion intégrée de la zone côtière aborde les enjeux maritimes dans une logique territoriale, et cela selon deux axes forts :

- *garantir que l'usage fait par l'homme des ressources et des espaces maritimes ne remet pas en cause les dynamiques fonctionnelles des écosystèmes marins et côtiers ;*
- *s'assurer de la cohabitation entre les usages et les activités de la mer et du littoral en veillant à privilégier les pratiques offrant les meilleures garanties en termes de développement durable, c'est-à-dire le meilleur rapport entre l'utilisation des ressources naturelles, la plus-value pour la société et le bien-être des populations.*

Si cette approche permet de couvrir l'essentiel des enjeux maritimes, elle ne permet pas de traiter de manière satisfaisante les sujets ayant un faible ancrage territorial. C'est par exemple le cas de la recherche, de la formation ou encore de certains secteurs d'activités maritimes en développement.

La gestion intégrée de la zone côtière est également souvent considérée à tort comme une politique environnementale, ce qui a pour effet de limiter parfois ses champs d'application à des sujets de préservation et de sensibilisation, en l'écartant de sujets d'aménagement et de développement importants comme les questions portuaires par exemple.

Sur le plan spatial, la gestion intégrée de la zone côtière se limite à l'interface terre-mer, dans des limites variables en fonction du sujet abordé, tandis que la politique maritime intégrée doit porter sur l'ensemble des zones sous juridiction nationale.

La gouvernance à mettre en œuvre pour une politique maritime intégrée est similaire à celui de la gestion intégrée de la zone côtière. Il fait appel aux mêmes principes tels que la concertation et l'action collective, l'approche systémique et la mise en synergie et en cohérence des actions, la combinaison d'approches s'inscrivant à différentes échelles spatio-temporelles, la combinaison d'une approche stratégique et de chantiers opérationnels, l'évaluation et le réajustement des actions, etc.

Plusieurs initiatives majeures et structurantes, de portée nationale, ont vu le jour ces dernières années, démontrant d'une part le potentiel de développement du secteur maritime sur le territoire

de la Bretagne et d'autre part la capacité des acteurs à collaborer pour saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent.

1.1. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CHARTE DES ESPACES COTIERS BRETONS

La charte est une initiative volontaire et n'ayant aucun pouvoir prescriptif. Son défaut de pouvoir prescriptif, qui pouvait être perçu comme une faiblesse a été au contraire un atout pour le succès de cette charte de première génération. Cela a permis de travailler sur une ambition collective, et de développer une véritable dynamique de projet.

La charte, et plus précisément la Conférence régionale de la mer et du littoral, ont sans conteste marqué un tournant dans la façon d'appréhender la mer et le littoral en Bretagne. Les acteurs sont maintenant sensibilisés aux enjeux maritimes et à la nécessité de développer de nouvelles façons de travailler ensemble. Pour la plupart ils sont engagés, d'une manière ou d'une autre, dans un projet développé dans le cadre de la charte.

La Conférence régionale de la mer et du littoral a inventé de nouveaux modèles de gouvernance de la mer et du littoral, reposant non pas sur la séparation des compétences, mais au contraire sur leur complémentarité. Elle a également instauré la concertation comme méthode de base pour produire l'action publique, démontrant également la robustesse des décisions co-construites entre les autorités publiques et avec l'ensemble des parties prenantes.

On peut dire qu'un « esprit CRML » s'est peu à peu développé au fil des sessions et des travaux des groupes thématiques mis en place (énergies marines renouvelables, dragage, etc.).

La mise en place d'un réseau de démarches territoriales de gestion intégrée de la zone côtière, par le biais d'un appel à projets puis la mise en œuvre de la priorité 4 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) intitulé « développement local par les acteurs locaux » a permis de décliner, à l'échelle locale, la dynamique engagée au niveau régional avec la Conférence régionale de la mer et du littoral. Depuis 2014, la totalité des territoires maritimes de la Bretagne sont engagés dans une démarche de gestion intégrée de la zone côtière. Ce réseau, unique en France, a servi de socle dans la mise en œuvre des fonds européens et des politiques régionales dans les territoires maritimes.

De la même manière, les dynamiques engagées dans le cadre du réseau Melglaz ont permis la rencontre d'acteurs qui ne se connaissaient pas et de développer de nouvelles façons de faire. Des

La charte des espaces côtiers bretons comprend trois parties :

La première partie définit un projet d'avenir pour la zone côtière bretonne se déclinant en 7 grands enjeux :

- Valoriser pleinement les atouts maritimes de la Bretagne en développant une économie diversifiée et ancrée dans l'innovation et le développement durable ;*
- Maîtriser l'urbanisation et favoriser la diversité sociale sur le littoral ;*
- Préserver le patrimoine naturel et maintenir le potentiel écologique des espaces côtiers bretons ;*
- Restaurer la qualité des masses d'eau côtières et réduire les pollutions sur le littoral ;*
- Préserver et valoriser le patrimoine culturel maritime ;*
- Anticiper et s'adapter aux effets du changement climatique sur la zone côtière ;*
- Préserver le potentiel social, écologique et économique des îles bretonnes.*

La deuxième partie propose une nouvelle gouvernance de la zone côtière pour mettre en œuvre l'ambition reposant sur :

- 1. des principes communs d'action ;*
- 2. la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de gouvernance afin de faire vivre la charte (la conférence régionale de la mer et du littoral et le réseau de démarches territoriales de gestion intégrée de la zone côtière) ;*
- 3. des dispositifs de connaissance, de suivi et d'évaluation ;*
- 4. l'accompagnement des acteurs pour les amener à évoluer avec Le réseau Melglaz (réseau mer et littoral de Bretagne).*

La troisième partie propose 10 chantiers-phares afin d'amorcer la mise en œuvre de la charte des espaces côtiers bretons. Ces chantiers constituaient une première base de travail qui a fortement évolué depuis l'adoption de la charte en 2007.

approches citoyennes et intégrées se sont ainsi développées à la suite du groupe de travail sur l'éducation à la mer et au littoral, qui a réuni une centaine de structures. On peut également citer le travail sur l'économie circulaire dans les secteurs de la mer, ou encore sur la gestion des bateaux de plaisance hors d'usage (BPHU).

Toutefois, l'approche volontaire a touché ses limites. Elle n'a pas permis, que ce soit dans les organisations, dans la mise en œuvre des compétences et dans la manière d'appréhender les enjeux, de décloisonner complètement les politiques en faveur de la mer et du littoral. Si des contradictions ont été évitées, l'insuffisance de transversalité a parfois abouti à la juxtaposition de politiques, empêchant des synergies qui auraient pu les renforcer.

L'absence d'opposabilité juridique a fini aussi par constituer un obstacle pour aboutir à des décisions fortes sur des sujets sensibles.

Ainsi, si la dynamique est engagée de manière irréversible, il reste encore beaucoup à faire pour que la mer et le littoral soient pris en compte au niveau auquel l'ensemble des acteurs souhaite la promouvoir.

1.2. L'ÉMERGENCE ET LA STRUCTURATION D'UN CADRE D'ACTION PUBLIQUE POUR LA MER ET LE LITTORAL

Que ce soit sur le plan environnemental, économique ou sociétal, de nombreuses lois et directives européennes sont venues ces dernières années cadrer et structurer la gouvernance de la mer et du littoral à l'échelle nationale. Cette dynamique est notamment le résultat de l'initiative de la Commission européenne de promouvoir une politique maritime intégrée (économie bleue, Directive cadre Stratégie pour le milieu marin, directive planification de l'espace maritime, FEAMP, etc.).

Dans le prolongement de la dynamique européenne, mais aussi du rapport du groupe POSEIDON publié en 2006 par le secrétariat général de la mer, l'État s'est engagé dans un Grenelle de la mer. Celui-ci a marqué un tournant significatif dans la mesure où il a posé les bases d'une vision stratégique globale pour la mer et le littoral en France. Il a donné lieu à la publication d'un livre bleu national sur le sujet, puis dans le cadre des lois Grenelle à l'inscription dans le Code de l'environnement (articles L 219-1 et suivants) de l'élaboration d'une Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) ayant valeur de « *document stratégique de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale* ». La SNML est élaborée par le ministère chargé de la mer, en concertation avec le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), créé à l'occasion. Des façades maritimes ont été définies comme échelons de mise en œuvre et des Conseils maritimes de façade (CMF) ont été créés, pilotés par un tandem de préfets coordonnateurs (Préfet maritime et Préfet de région) avec l'appui des directions interrégionales de la mer (DIRM). La loi prévoit que des documents stratégiques de façades (DSF) soient élaborés par l'État, en lien étroit avec les Conseils maritimes de façade. Ces documents comprendront un volet spatialisé, qui sera l'un des outils de mise en œuvre de la Directive cadre Planification de l'espace maritime, adoptée le 23 juillet 2014. La loi sur l'économie bleue, promulguée le 20 juin 2016, est venue compléter et renforcer l'action engagée au niveau national en faveur de la mer et du littoral.

En parallèle, une dynamique s'est engagée au niveau régional. A partir de 2004 avec la volonté de l'exécutif de développer une stratégie en faveur de la zone côtière, confortée par le transfert de propriété vers la Région de trois ports de commerce, le Conseil régional a peu à peu adopté un positionnement stratégique sur les questions de la mer et du littoral en Bretagne.

Ces dix dernières années, la Région a élaboré un nombre important de schémas et de stratégies, dont la plupart comportent une dimension maritime ou littorale. Les lois MAPTAM et NOTRe ont renforcé les compétences des Régions dans le domaine de la mer et du littoral et lui ont conféré un rôle stratégique et de chef de file en matière d'aménagement du territoire, avec l'élaboration du

SRADDET. Cette responsabilité régionale est enfin confortée par le transfert de la gestion des fonds européens.

On ne peut que souligner l'essor d'une véritable action publique en faveur de la mer et du littoral. Mais ce saut qualitatif dépend en grande partie de la manière d'élaborer et de mettre en œuvre ces politiques. Or, les dispositifs actuels montrent leur limite pour développer une vision globale, stratégique et opérationnelle de la gestion de la mer et du littoral. L'interdépendance et la complémentarité à la fois des compétences de l'Etat et des Régions et des différents niveaux d'action publique impliquent que seule une politique intégrée maritime co-construite entre l'Etat et les collectivités territoriales et avec les acteurs, peut réellement être en capacité d'atteindre les objectifs visés.

La complexité et l'importance des enjeux de gestion de la mer et du littoral font que :

- aucun enjeu n'est seulement local, régional, national ou européen ;
- aucun enjeu n'est uniquement environnemental, social ou économique, sectoriel ou territorial ;
- aucun enjeu ne trouve sa solution uniquement dans le réglementaire et ne peut être solutionné par un seul acteur de la mer et du littoral.

1.3. DES ACTEURS BRETONS QUI SE MOBILISENT POUR LA MER ET LE LITTORAL

Les acteurs ont pris conscience ces dernières années de ce que la mer pouvait leur apporter et apporter à la Bretagne. Ils se sont mobilisés et organisés à tous les niveaux, dans la plupart des sujets et des secteurs maritimes.

Ainsi, tout comme la Région, les Conseils départementaux ont engagé des réflexions et mis en œuvre des actions en faveur de la mer et du littoral. Au niveau local, les trois appels à projets successifs ont engagé les acteurs locaux dans des démarches collectives en faveur d'une meilleure gestion de la mer et du littoral.

La création ces dernières années du Pôle Mer Bretagne, de Bretagne Pôle Naval, de France Energies Marines, du Labex Mer, etc., et les projets en cours tel que le campus mondial de la mer démontrent l'importante dynamique engagée en Bretagne autour des questions maritimes aussi bien dans la diversité des thèmes abordés et des outils mobilisés, que dans le nombre des acteurs impliqués. Ces différentes initiatives montrent la capacité d'entraînement d'une politique volontariste portée par les acteurs publics.

La mer possède en Bretagne un pouvoir fédérateur auprès des acteurs bretons :

- La mer mobilise et fédère les acteurs bretons ;
- Les acteurs bretons ont pris conscience de la nécessité d'agir pour saisir les opportunités ou répondre aux enjeux liés à la mer ;
- Un grand nombre d'initiatives collectives ont été engagées ces dernières années, il convient de s'appuyer dessus pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie régionale ;
- Les acteurs bretons possèdent une réelle capacité et une vraie aspiration à « faire ensemble » ;
- Il est nécessaire de développer de nouvelles modalités d'implication des acteurs et plus globalement de la société civile dans les processus de gestion de la mer du littoral.

La sensibilité et la mobilisation des acteurs se manifestent de diverses manières. Ainsi, les mouvements d'opposition engendrés par des projets de concessions aquacoles, de dragage, de mise en place de plans de lutte contre les risques de submersion, etc. qui conduisent à des conflits trop fréquents et parfois à des blocages, révèlent également que la société est soucieuse de la bonne gestion du milieu marin, et que les dispositifs actuels trouvent leurs limites sans l'implication des acteurs dans la production de solutions robustes et reconnues.

2.

Les attentes concernant la stratégie régionale pour la mer et le littoral

L'analyse des contributions recueillies dans la cadre de la phase 1 d'élaboration de la SRML, des documents de référence existants, des réflexions en cours au niveau local, régional, de la façade ou national permet de relever un certain nombre de constats et d'éléments prépondérants pour la structuration de la stratégie.

2.1. UNE VOLONTE D'AGIR ET DES ATTENTES FORTES

On constate un consensus fort entre les contributeurs, d'une part sur la nécessité d'élaborer une stratégie pour la mer et le littoral et d'autre part sur l'ambition et le périmètre que celle-ci doit avoir. Quel que soit leur domaine d'intervention et le niveau auquel s'inscrit leur action, les acteurs expriment fortement leur souhait de disposer de documents formalisant une ambition commune en faveur de la mer et du littoral et de cadres d'action pour répondre aux enjeux auxquels ils sont confrontés. Une conscience maritime partagée existe aujourd'hui entre l'ensemble des acteurs.

<ul style="list-style-type: none">▪ Energies marines renouvelables▪ Pêche▪ Conchyliculture et aquaculture▪ Algoculture▪ Agriculture littorale▪ Commercialisation et valorisation des produits de la mer▪ Activités portuaires▪ Transport maritime▪ Sécurité et sûreté maritimes▪ Construction, réparation et déconstruction navales▪ Activités minières, extraction de granulats marins▪ Biotechnologies marines▪ Electronique marine et observation▪ R&D dans les domaines maritimes▪ Nautisme▪ Tourisme littoral▪ Economie sociale et solidaire▪ Pratiques sportives, de loisir et de plein air▪ Enseignement supérieur et recherche▪ Observation et connaissance▪ Formation professionnelle maritime▪ Changement climatique	<ul style="list-style-type: none">▪ Sécurité des marins et bien-être des gens de mer▪ Education à la mer▪ Patrimoine culturel maritime▪ Connaissance du patrimoine culturel▪ Urbanisation et gestion foncière du littoral▪ Interface terre-mer▪ Mixité et cohésion sociale▪ Insularité▪ Préservation et mise en valeur des espaces remarquables naturels et des zones humides▪ Mobilités littorales▪ Gestion et prévention des risques en zone côtière▪ Paysages côtiers▪ Préservation de la biodiversité marine et littorale▪ Gestion du Domaine Public Maritime (DPM) Planification spatiale maritime▪ Qualité des masses d'eau côtières▪ Promotion des métiers de la mer▪ Pollutions maritimes▪ Aide à la décision▪ Gouvernance▪ Coopération transfrontalière internationale
---	---

Tableau 1 : les domaines, secteurs, sujets et enjeux couverts par la stratégie régionale de la mer et du littoral. Les modifications apportées, suite aux contributions, sont matérialisées en rouge.

L'attente exprimée est forte. En témoigne le nombre de domaines et de sujets que la stratégie devrait couvrir, le niveau des objectifs qu'elle devrait viser pour chacun d'entre eux, et les délais dans lesquels ils devraient être atteints. Des priorités dans les sujets et dans les échéances devront être définies.

On constate qu'à tous les niveaux, du local au national, les mêmes attentes sont exprimées et les enjeux sont très proches. L'ambition exprimée lors de l'élaboration de la charte des espaces côtiers bretons, concernant la zone côtière, est aujourd'hui celle qui s'exprime pour la mer et le littoral. Elle se résumait ainsi : « *pour l'ensemble des acteurs, la zone côtière doit, dans l'avenir, être à la fois un lieu de vie et de loisirs, un lieu de travail, un patrimoine naturel et culturel préservé* ». Le défi de la stratégie régionale pour la mer et le littoral réside dans la manière de satisfaire ces deux objectifs en apparence antagoniste.

2.2. UNE VOLONTE DE PASSER DE L'AMBITION A L'ACTION

Au-delà de la définition de l'ambition et des axes prioritaires, les acteurs ont de fortes attentes concernant le plan d'action et sa mise en œuvre effective. La structuration de la stratégie doit tenir compte de cette préoccupation.

Dans cette perspective et sur la base des éléments recueillis dans la première phase d'élaboration, il est proposé de structurer la Stratégie régionale pour la mer et le littoral de la manière suivante :

1. **une ambition générale** concernant la mer et le littoral en Bretagne qui doit exprimer la place que doit occuper le maritime dans l'avenir de la Bretagne, et les principes qui doivent guider la mise en œuvre de cette ambition.
2. **des grands axes** qui définissent d'une part le périmètre de travail, les thématiques et les sujets couverts par la stratégie, et d'autre part les orientations politiques de la stratégie, en réponse aux grands enjeux visés. Les contributions recueillies lors de la première phase apportent des éclairages concernant les trois grands axes soumis à la consultation et donc d'identifier quelles pourraient être ces grandes orientations (cf. point suivant) ;
3. les grands axes stratégiques sont déclinés en **chantiers prioritaires**. Pour chacun des chantiers, une feuille de route sera élaborée ;
4. les chantiers prioritaires se déclinent à leur tour **en actions**. L'ensemble de ces actions composeront le plan d'action pour les 5 prochaines années.

2.3. UNE VOLONTE DE REPLACER LE SOCIAL AU CŒUR DE LA STRATEGIE

Dans le triptyque du développement durable le pilier « social » reste souvent le parent pauvre des stratégies de développement et de leur mise en œuvre.

La mixité sociale et l'accès de tous à la mer, l'éducation à la mer, les conditions de travail et la formation des gens de mer sont les principaux besoins exprimés. L'appropriation sociale des enjeux maritimes est également essentielle pour véritablement développer une politique maritime intégrée et les oppositions qui peuvent exister entre l'environnement et l'économie.

Or, dans la difficile réconciliation entre enjeux de développement économique et enjeux de préservation des milieux, la politique maritime intégrée, en valorisant le pilier social, peut offrir de nouvelles perspectives pour appréhender de manière articulée l'ensemble des défis environnementaux et économiques.

2.4. UN MODELE DE GOUVERNANCE QUI SE DESSINE PEU A PEU

Plusieurs démarches stratégiques sont actuellement en cours à des échelles différentes. Au niveau national, la stratégie nationale pour la mer et le littoral devrait être adoptée d'ici la fin de l'année. Elle se déclinera ultérieurement à l'échelle des façades maritimes par le biais des documents stratégiques de façade.

La dynamique engagée depuis 10 ans en Bretagne, avec la charte des espaces côtiers bretons, et renforcée récemment par les évolutions de compétences induites par la loi NOTRe, ont fait de l'échelon régional un niveau de gouvernance pertinent pour les questions maritimes. C'est d'ailleurs dans cette logique que s'inscrit l'élaboration de la stratégie régionale pour la mer et le littoral.

De la même manière, la dynamique engagée depuis 2011 au niveau local, avec les appels à projets GIZC, puis plus récemment avec la mise en œuvre de la priorité 4 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche intitulée « développement local par les acteurs locaux », a permis d'engager localement une dynamique de politique maritime intégrée et de développer un réseau de démarches territoriales complémentaires de l'échelon régional. Ces quatre échelons (national, façade, régional, local) proposent donc des cadres complémentaires pour la gestion de la mer et du littoral pour la Bretagne. Ces échelons ne sont pas exclusifs les uns des autres, dans la mesure où des dynamiques ou des sujets peuvent s'inscrire à des échelles différentes, mais il est essentiel qu'ils soient les espaces de déclinaison, de mise en œuvre et d'animation, d'orientations stratégiques convergentes et cohérentes entre elles. Par ailleurs en plus de ces échelons stratégiques des actions peuvent s'inscrire à d'autres échelles (une baie, un bassin de navigation, etc.).

L'articulation des différents niveaux de gouvernance est un enjeu-clé de la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée.

L'interface terre-mer constitue la deuxième dimension à prendre en compte dans la définition d'une politique maritime intégrée et interroge les quatre niveaux de gouvernance évoqués ci-dessus. Il est d'abord admis qu'une politique maritime intégrée doit porter à la fois sur la terre et la mer. Plus on s'éloigne du littoral, plus l'influence de l'un sur l'autre s'estompe. Par conséquent, la haute mer doit être appréhendée à l'échelon national et à celui de la façade, tandis que la zone côtière interagit très fortement avec l'échelon régional et local.

La prise en compte de l'interface terre-mer pose implicitement la question de la planification spatiale maritime et plus précisément de sa finalité, de ses modalités de mise en œuvre et de sa déclinaison à chacun des 4 niveaux de gouvernance. Ces questions sont d'autant plus sensibles qu'il n'existe pas de doctrine arrêtée concernant la mise en œuvre de la planification spatiale maritime en France. La directive européenne relative à la planification des espaces maritimes comporte peu d'éléments de méthode, mis à part les résultats cartographiques attendus.

Concernant la finalité, un exercice de planification spatiale ne peut être appréhendé que comme un exercice de synthèse couvrant les enjeux environnementaux, économiques et sociaux dont la finalité est de contribuer au bon fonctionnement des écosystèmes marins, à la bonne cohabitation entre les activités, de prioriser les activités que nous souhaitons privilégier et de préciser et expliciter les conditions d'accès aux espaces et aux ressources par les activités.

La planification spatiale maritime doit être une déclinaison spatiale d'une ambition. Elle est donc partie intégrante de la stratégie. C'est d'abord un exercice portant sur les modalités d'accès aux espaces et aux ressources pour les activités, avant d'être un exercice de cartographie. Enfin, l'exercice doit être mené en prenant bien en compte le continuum terre-mer et en combinant pour cela les différentes échelles et les différents outils disponibles, à savoir le document stratégique de façade (DSF), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité de territoires (SRADDET) et les volets maritimes des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Une attention particulière devra être portée, dans la deuxième phase d'élaboration de la SRML, à la définition des éléments de doctrine et de mise en œuvre de la planification spatiale maritime.

2.5. DES CARENCES A COMBLER DANS LA PHASE 2 D'ELABORATION

Plusieurs carences ressortent des travaux de la première phase, auxquelles il est important d'apporter des réponses.

La première carence identifiée est **l'insuffisance d'éléments de diagnostic robustes** permettant d'objectiver le choix des priorités à retenir dans le cadre de la stratégie

La volonté de donner à la stratégie régionale une dimension opérationnelle forte pose **la question du caractère mesurable des objectifs que l'on se fixe aux différents horizons de temps : 2040, à 5 ans** (échelle des plans d'actions), ainsi que du **dispositif de suivi de la mise en œuvre de ces objectifs**.

Concernant les objectifs et plus globalement l'ambition à échéance 2040, les éléments recueillis dans la première phase d'élaboration de la SRML sont relativement faibles. Toujours avec le souci d'identifier les priorités clés de la stratégie, **une approche prospective à l'horizon 2040** pourrait être nécessaire pour alimenter les travaux de la phase 2.

Ce qu'il faut retenir pour élaborer la stratégie régionale pour la mer et le littoral :

- il s'agit d'abord de définir ou de confirmer une ambition collective pour la gestion de la mer et du littoral ;
- en fonction de ce projet, il convient ensuite d'articuler et de mettre en synergie les politiques existantes, puis de s'assurer que les politiques qui seront produites par la suite seront élaborées en ayant mieux pris en compte les enjeux de l'ensemble des domaines interagissant avec ladite politique ;
- Par conséquent, il s'agit de prendre en compte l'ensemble des domaines et sujets liés à la mer et au littoral... mais de manière stratégique et non simplement juxtaposée ;
- Pour cela, il est nécessaire de regrouper ces domaines et enjeux par axe stratégique et de les prioriser entre eux ;
- Cela implique donc de combiner une approche à long terme (20 à 30 ans), reposant sur ces axes stratégiques, et une approche opérationnelle à court et moyen terme, avec des actions considérées comme prioritaires pour les 4 à 5 années à venir ;
- Une politique maritime intégrée doit « vivre », les axes stratégiques doivent être vérifiés et réajustés si nécessaire, et les mesures opérationnelles mises en œuvre, évaluées et redéfinies, cela à échéance régulière. L'instance de gouvernance est donc aussi importante que la stratégie en elle-même. Dans ce sens la Conférence régionale de la mer et du littoral est au cœur de la mise en œuvre de la stratégie ;
- Qui dit gouvernance dit collaboration, implication, et concertation avec l'ensemble des acteurs concernés pour élaborer, mais aussi pour faire vivre cette politique.

3.

L'ambition et les objectifs de la stratégie régionale pour la mer et le littoral

Confortant l'ambition générale exprimée par la charte, la stratégie régionale pour la mer et le littoral doit être **un document de référence et d'action en matière de politique maritime intégrée pour engager véritablement la Bretagne dans une transition maritime.**

Pour cela :

- elle aborde l'ensemble des domaines et sujets en lien avec la mer et le littoral et couvre aussi bien les enjeux économiques, environnementaux et sociaux ;
- elle est intégratrice par le fait qu'elle s'appuie et structure l'ensemble des politiques portant ou interagissant avec les sujets et les enjeux maritimes ;
- elle place l'homme et les questions sociales au centre des enjeux et des priorités ;
- elle se veut opérationnelle et pragmatique en déclinant l'ambition générale en actions concrètes visant des objectifs de résultats probants. Pour cela elle mobilise l'ensemble des moyens nécessaires et s'appuie sur les dynamiques, les actions et les dispositifs existants pour atteindre les résultats visés.

Pour la population bretonne, la zone côtière devra, dans l'avenir, être :

- un espace préservé, avec des paysages variés et de qualité ;
- un territoire possédant une économie prospère, composé d'une grande variété d'activités créatrices d'emplois, toutes utilisant les ressources et les espaces de manière durable ;
- un patrimoine naturel et culturel riche et davantage valorisé pour mieux le faire connaître à la population et aux visiteurs ;
- un territoire accueillant et accessible pour tous, permettant une large diversité sociale et présentant une qualité de vie au moins égale à celle que nous connaissons aujourd'hui ;
- un atout et une source d'innovation pour le développement de la Bretagne.

La Stratégie régionale pour la mer et le littoral de la Bretagne vise à :

- **provoquer** une rupture dans la manière d'appréhender la mer et le littoral pour en faire un pilier de la transition écologique de la Bretagne et un accélérateur pour le développement de la société bretonne ;
- **pourvoir** chaque domaine et enjeu maritimes d'orientations stratégiques à l'horizon 2040 et de plans d'actions quinquennaux visant des objectifs opérationnels ;
- **renforcer** le caractère structurant des enjeux maritimes dans l'élaboration des politiques publiques dans une Bretagne qui doit s'appuyer davantage sur ses atouts maritimes ;
- **compléter** les politiques actuelles par un document stratégique et opérationnel reprenant, et prolongeant les enjeux de la charte et garantissant une action transversale en mettant en relation et en synergie les politiques entre elles.

La stratégie régionale pour la mer et le littoral est avant tout **une stratégie d'action**, c'est à dire une stratégie :

- **d'anticipation et proactive**, s'inscrivant dans la durée et développant des approches prospectives et des dispositifs d'observation et de suivi des dynamiques des écosystèmes, des différents secteurs d'activités, des évolutions de la société, mais aussi de la mise en œuvre des politiques publiques, afin de s'assurer qu'elles soient toujours à même de répondre aux enjeux visés. Cela doit également permettre d'être en capacité de saisir toutes les opportunités se présentant pour atteindre les objectifs visés ;
- **d'impulsion**, en développant une « nouvelle maritimité », c'est-à-dire une culture maritime porteuse d'avenir s'appuyant à la fois sur les richesses de la Bretagne maritime actuelle, sa créativité contemporaine, ses réussites, ses expériences, ses compétences et son potentiel naturel, humain et économique ;
- **de coopération et de concertation**, en s'appuyant sur l'ensemble des initiatives partenariales mises en place au cours de ces dernières années, que ce soit dans le domaine de l'innovation, de la recherche, des entreprises et des acteurs de différents secteurs, pour alimenter et mettre en œuvre l'ambition maritime de la Bretagne, en utilisant la Conférence régionale de la mer et le littoral comme instance centrale de gouvernance de la stratégie maritime pour la mer et le littoral ;
- **de co-construction**, reposant sur la complémentarité et la mise en synergie des compétences de chacun au service d'un projet défini collectivement, permettant aux décideurs publics de mieux prendre en compte les différents enjeux dans leur prise de décision, chaque autorité restant responsable de l'exercice de ses compétences, en cohérence avec celles des autres ;
- **écosystémique**, en identifiant les ambitions, les enjeux et les priorités avant d'envisager les outils et les actions de mise en œuvre, en appréhendant les enjeux maritimes de manière transversale et systémique, en combinant et en mettant en synergie les compétences, les moyens et les outils quelles que soient leurs origines, et s'inscrivant à différentes échelles de temps et d'espace afin de répondre le plus efficacement possible aux enjeux et de garantir le succès des mesures prises ;
- **de consolidation et de structuration**, en renforçant les chantiers déjà engagés, en définissant des feuilles de route pour leur réalisation, en les menant en transversalité, et en complétant les politiques actuelles par un document stratégique et opérationnel garantissant notamment une meilleure prise en compte des enjeux maritimes dans l'élaboration des politiques publiques en Bretagne.

4.

Les axes structurant les thématiques et les domaines retenus dans la stratégie régionale pour la mer et le littoral

Les contributions recueillies dans le cadre de la phase 1 de l'élaboration de la stratégie ont confirmé que son champ d'action devait être large et aborder un nombre important de thématiques et de domaines. Tous ces sujets interagissent entre eux, c'est-à-dire que l'action sur l'un peut avoir des effets sur les autres. Ils constituent par conséquent un système, que nous pouvons qualifier de « système mer et littoral » de la Bretagne.

Compte tenu de l'ambition proposée d'avoir une stratégie d'action permettant de faire basculer le système actuel dans une logique de politique maritime intégrée et de transition maritime pour la Bretagne, que l'on pourrait appeler la « transition maritime » pour la Bretagne, il est nécessaire d'identifier les axes structurants de réflexion de ce « système mer et littoral », sur lesquels il conviendra d'intervenir.

5 axes de réflexion structurent ce « système mer et littoral » :

- la cohabitation des activités et l'accès à l'espace et aux ressources ;
- le développement économique et la transition écologique ;
- la pression sur l'environnement et le bon fonctionnement des écosystèmes marins ;
- l'acculturation ;
- la solidarité.

Si ces axes de réflexion traversent le « système mer et littoral » en Bretagne, ils ne constituent pas pour autant les axes stratégiques d'une politique maritime intégrée pour la Bretagne qu'il reste encore à définir conjointement. C'est tout l'objet des travaux dorénavant proposés.

Les thématiques « gouvernance » et « aide à la décision » n'interviennent pas dans la structuration de ce système, dans la mesure où ils constituent plutôt ses outils de pilotage. Ils sont donc traités de façon indépendante des grands axes d'orientation de la stratégie régionale pour la mer et le littoral.

4.1. LA COHABITATION DES ACTIVITES ET L'ACCES A L'ESPACE ET AUX RESSOURCES

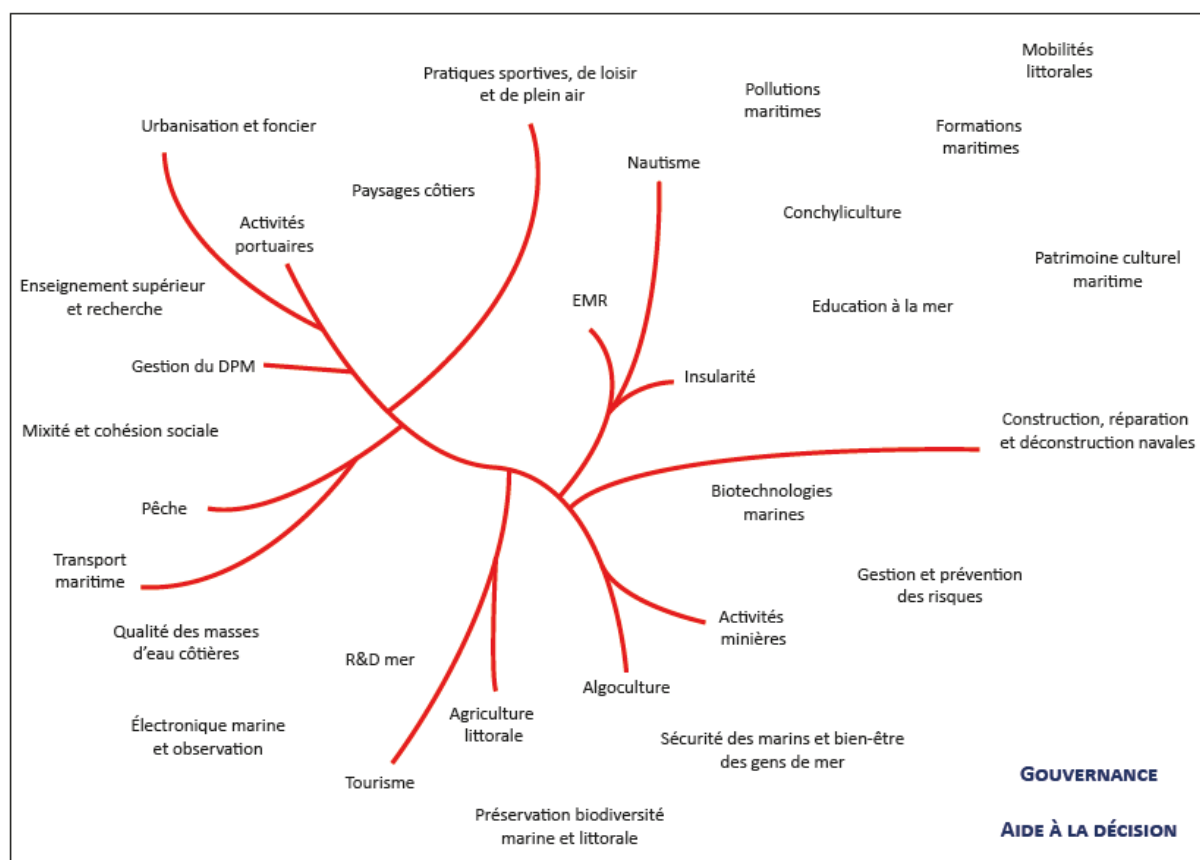
Les espaces maritimes doivent rester dans l'avenir des lieux de vie, des espaces de travail et de loisir et un patrimoine naturel et culturel préservé.

Les couples cohabitation/ conflit entre activités, et partage de / accès exclusif à l'espace et aux ressources sont communs à un grand nombre de sujets et enjeux retenus dans le champ de la stratégie. Ils sont d'autant plus importants que l'augmentation des usages en mer met les activités en compétition entre elles et accentue la pression sur la biodiversité marine et littorale. Cela se traduit notamment par des oppositions presque systématiques à tout projet de développement d'activités en zone côtière.

La cohabitation entre les usages et l'accès aux espaces maritimes constituent, pour les activités maritimes, des enjeux tout aussi importants que le financement de leur développement. Sans un accès privilégié et garanti dans le temps aux espaces maritimes, les secteurs maritimes ne peuvent se projeter dans une perspective durable.

La question de l'accès à l'espace et aux ressources concerne également les citoyens. Sans accès à la mer, il n'est pas possible de promouvoir une culture maritime. Pour que les citoyens comprennent les enjeux maritimes et évoluent dans leurs relations avec la mer, il est nécessaire qu'ils puissent pratiquer la mer, de différentes manières et à différents moments de leur vie, et cela de le respect du principe, d'égalité des droits.

C'est tout l'enjeu de la planification spatiale maritime : faire cohabiter l'ensemble de ces aspirations sans remettre en cause le bon fonctionnement des écosystèmes, en définissant les règles d'accès aux espaces maritimes et aux ressources marines pour chaque usage, selon des priorités en termes de gestion de la biodiversité marine et de développement économique et social.



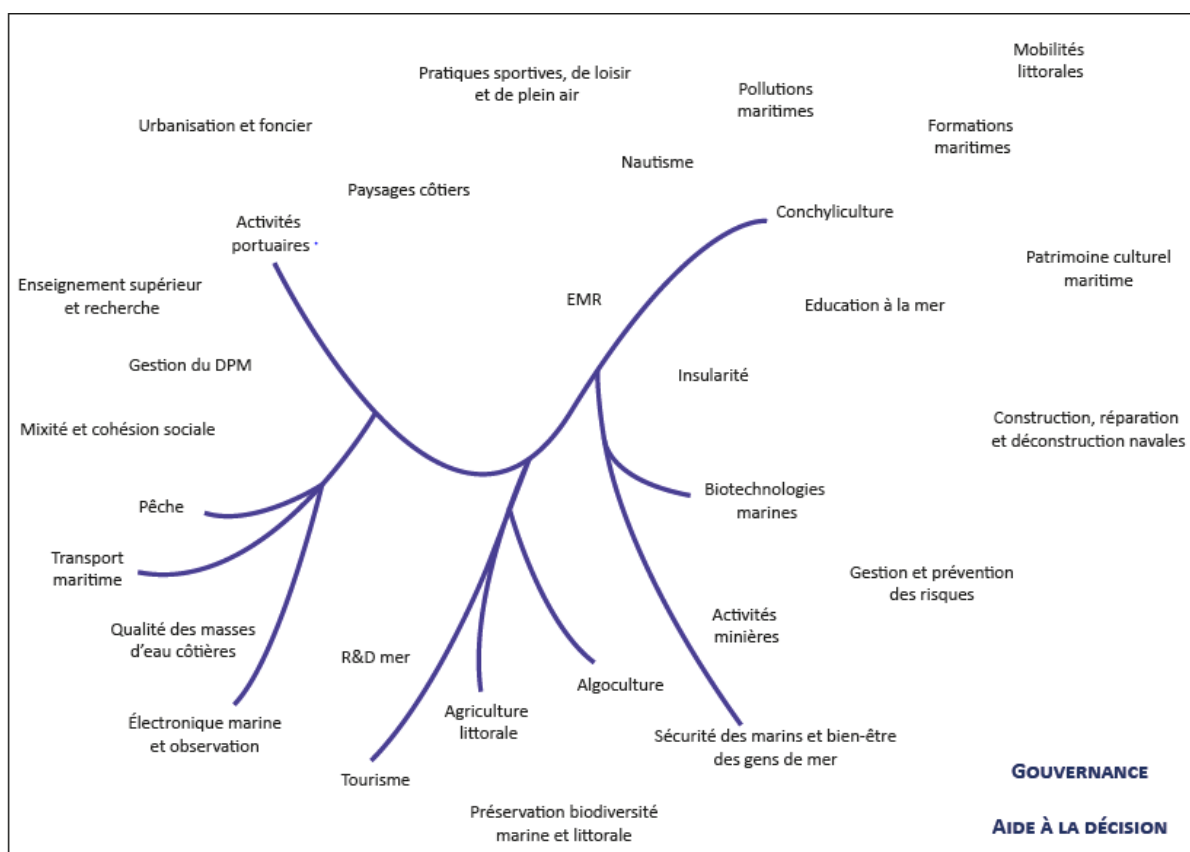
4.2. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LA TRANSITION ECOLOGIQUE

Le développement et l'évolution des activités maritimes constituent un deuxième axe structurant du système. Que ce soit pour les nouvelles activités (EMR, numérique, observation, biotechnologie marine, algoculture, etc.) ou les activités maritimes plus conventionnelles (pêche, aquaculture, construction navale, etc.), elles sont toutes confrontées à des enjeux similaires : évoluer afin de répondre à de nouvelles contraintes environnementales, développer de nouveaux marchés, atteindre des seuils de développement économique viables, ce qui pose des questions de financement, mais aussi d'organisation des filières, de lien avec la recherche et l'enseignement supérieur, l'emploi et la formation, la réglementation et les cadres administratifs, etc.

Si dans sa globalité le sujet est partagé avec les autres secteurs économiques, il revêt une certaine spécificité du fait par exemple des modes de gestion propres aux secteurs maritimes (transmission des entreprises à la pêche, etc.), des coûts plus importants induits par les contraintes maritimes, ou encore de la forte dépendance des activités à des dynamiques peu maîtrisables (qualité du milieu marin, mondialisation des marchés, etc.).

La volonté de maintenir et de développer les activités existantes et de promouvoir les nouvelles économies maritimes est largement partagée par l'ensemble des acteurs. Les ressources et les espaces maritimes étant limités, il est nécessaire de développer de nouveaux modèles pour l'économie maritime bretonne. Ces nouveaux modèles doivent reposer sur la meilleure valorisation possible des ressources exploitées, sur une meilleure synergie avec les territoires afin de créer et de pérenniser l'emploi maritime, sur le croisement de filières pour développer des technologies innovantes. Et on ne peut ignorer dans cette réflexion les activités touristiques, qui constituent aujourd'hui l'un des premiers secteurs économiques sur le littoral breton.

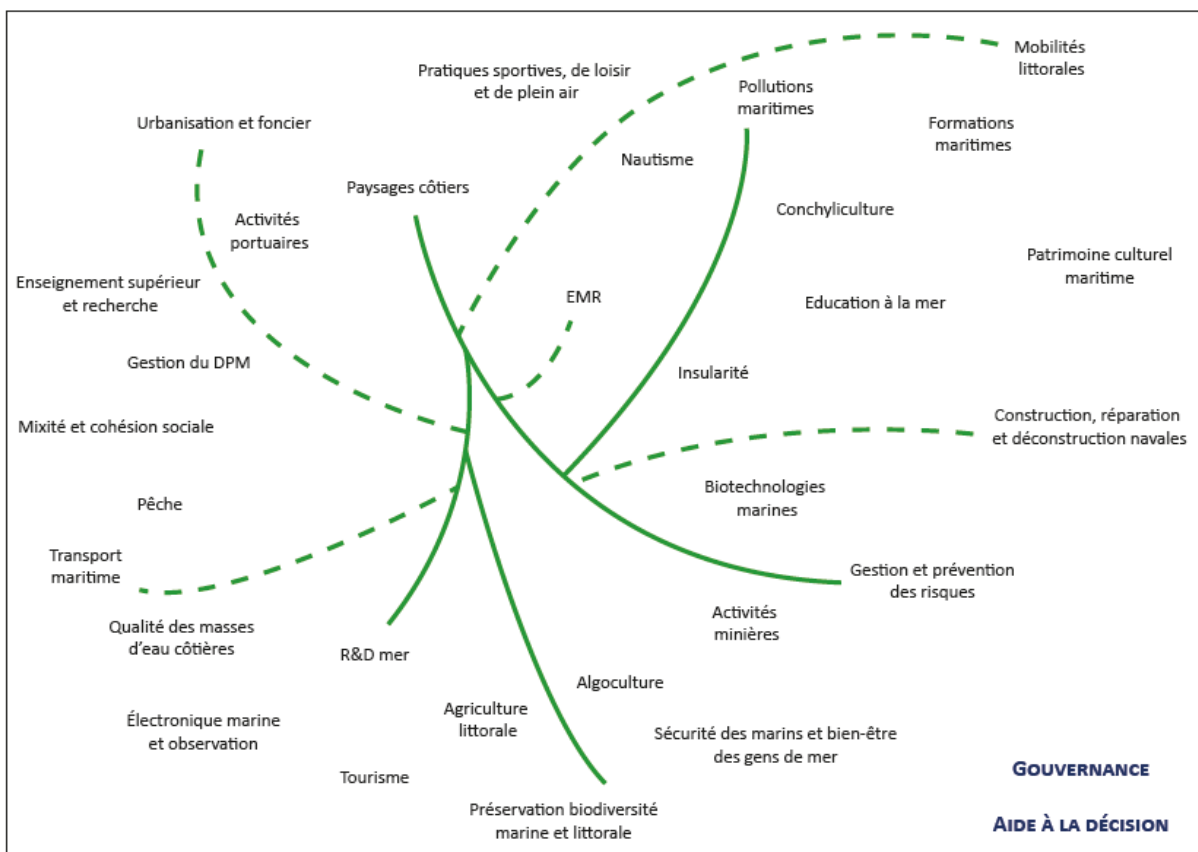
L'emploi maritime est un élément-clé de cet axe, du fait de sa diversité, de son caractère structurant pour les territoires, et surtout pour les potentialités de développement d'activités peu délocalisables, aussi bien en ingénierie qu'en production.



4.3. LA PRESSION SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE BON FONCTIONNEMENT DES ECOSYSTEMES MARINS

La pression sur l'environnement et le maintien du bon fonctionnement des écosystèmes marins et côtiers constituent également un thème structurant du système mer et littoral en Bretagne. Une grande partie des activités maritimes dépendent directement de la bonne qualité des écosystèmes marins et côtiers, et les services écosystémiques rendus par les espaces naturels, en zone littorale, sont essentiels face au changement climatique.

L'antagonisme entre la préservation environnementale et le développement économique est une constante, mais il ne doit pas faire l'objet d'une vision simpliste. Si une grande partie des activités maritimes ne peuvent exister en l'absence d'écosystèmes sains et productifs, la solution ne peut se réduire à l'exclusion des activités maritimes, au risque de déplacer le problème dans des pays et des territoires où les règles d'encadrement des activités sont moins exigeantes. Les aires marines protégées apportent un certain nombre de réponses à la question de la pression humaine sur l'environnement maritime ; il est nécessaire de compléter ces réponses en développant des technologies réduisant l'impact environnemental des activités maritimes et en améliorant la prise en compte dans les politiques territoriales des enjeux liés au bon fonctionnement des écosystèmes marins. L'enjeu de la transition écologique recouvre, au delà des questions liées à la biodiversité et aux milieux, les sujets relevant de la lutte et de l'adaptation au changement climatique et de l'économie circulaire. Sans exhaustivité, on retrouve ainsi le transport maritime, la construction navale, les EMR ou encore l'urbanisation et la mobilité en zone côtière. Cette extension de périmètre est représentée par des pointillés sur le schéma.

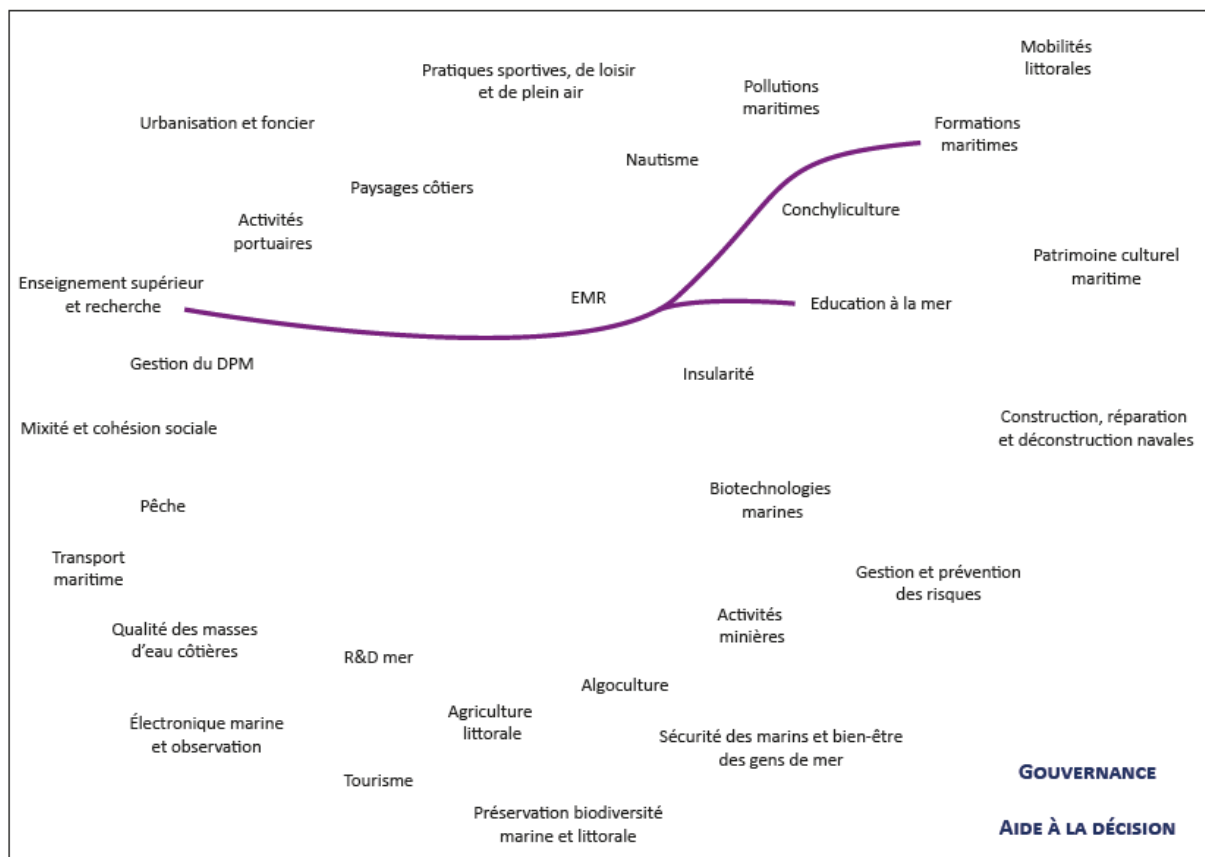


4.4. L'ACCULTURATION MARITIME

Bien qu'il soit moins ramifié que les précédents, l'axe composé de l'éducation, l'enseignement et la recherche n'en est pas moins structurant pour le système mer et littoral en Bretagne. Nous manquons globalement de connaissances aussi bien sur le milieu marin, sur les effets des activités sur celui-ci, sur les activités elles-mêmes ou encore en termes d'innovation pour faire évoluer les pratiques. De ce fait, cet axe interagit avec les trois axes structurants précédents.

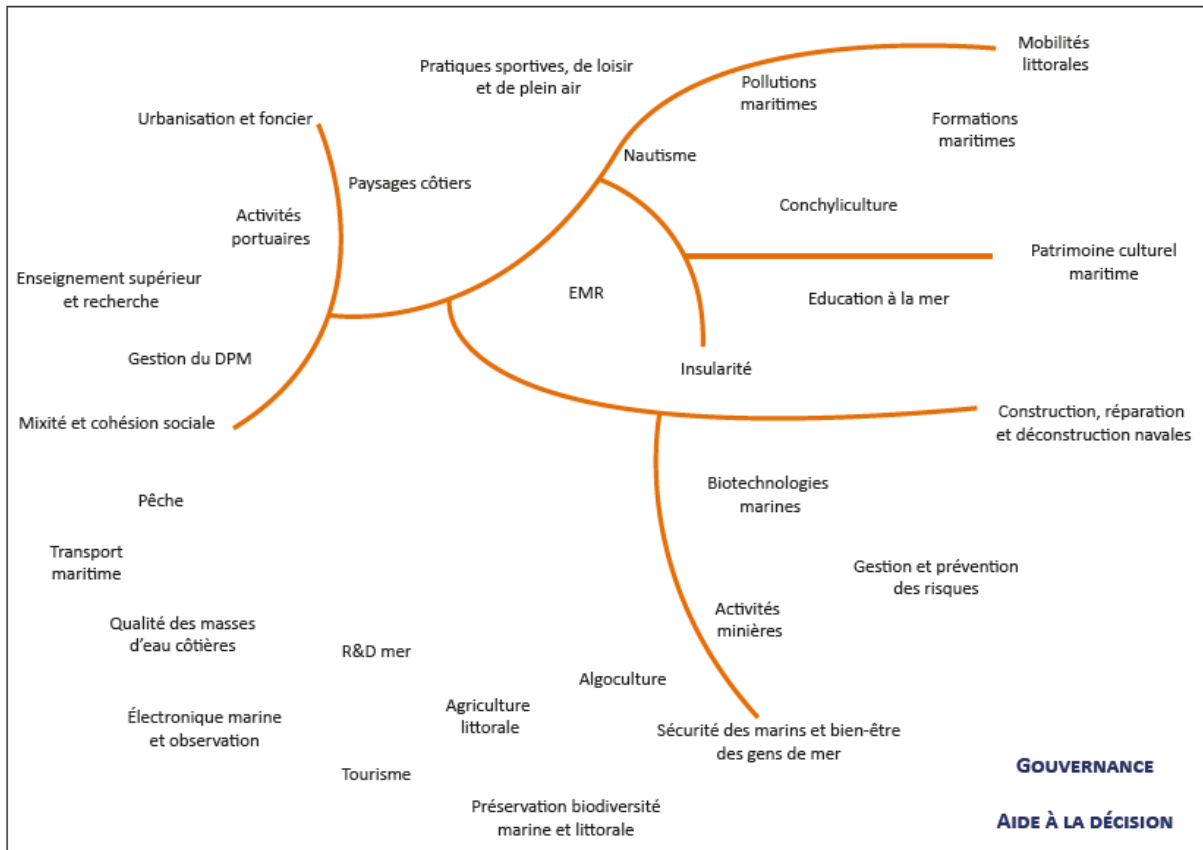
Outre l'intérêt d'améliorer nos connaissances sur les écosystèmes marins et côtiers, la plupart des secteurs d'activités maritimes ont également des besoins importants de connaissances pour mettre en œuvre leur développement et leur mutation. Les besoins en termes de compétences et par conséquent les métiers vont de fait fortement évoluer dans les prochaines années. Cela implique de développer de nouvelles formations, initiales et continues.

L'éducation constitue également un thème central. Globalement la population connaît peu le milieu marin et perçoit d'abord la mer comme un espace de loisirs. Si nous voulons que la population s'approprie les enjeux de gestion de la mer du littoral et comprenne la nature et la portée des décisions prises, il faut un minimum de culture maritime pour tous et sur tous les domaines et thèmes maritimes. L'éducation maritime constitue d'autant plus un axe stratégique qu'elle doit s'inscrire dans la durée, sans qu'on puisse réellement démontrer sa rentabilité économique, et qu'elle est multiforme. Mais elle constitue sans doute le moyen le plus efficace et une condition sine qua non pour mettre en œuvre une politique maritime intégrée.



4.5. LA SOLIDARITE

Un cinquième axe structurant intitulé « solidarité » peut être constitué autour des questions de mise en relation des individus entre eux dans l'espace, dans le temps, entre les générations, entre groupes sociaux... On retrouve ici les questions de mixité et de cohésion sociales, d'urbanisation et de foncier, de mobilité sur le littoral, d'insularité, de gestion des risques, de bien-être des gens de mer, mais aussi celles liées au patrimoine culturel maritime. Ce dernier constitue un important marqueur d'identité qui retisse les liens parfois distendus entre les populations et les dynamiques des territoires qui les accueillent.



5.

La définition des grands axes et des actions de la stratégie régionale pour la mer et le littoral

Les 4 grands axes, soumis à la consultation dans la phase 1 d'élaboration, ont été dans leur globalité validés. Ils demandent néanmoins à être affinés et précisés à la lumière d'un certain nombre de remarques émises, des attentes exprimées, et des objectifs proposés.

Outre ce travail complémentaire, les travaux de la deuxième phase d'élaboration auront comme objectif, par axe stratégique :

- **de recenser : les documents de référence et d'analyser leur contenu ;
les acteurs concernés ;
les actions engagées**
- **de réaliser : un diagnostic par grandes thématiques ;**
- **de définir : une ambition, des objectifs et des priorités à l'horizon 2040 ;
des chantiers prioritaires avec des objectifs opérationnels ;
des actions à réaliser d'ici 2020 et la feuille de route pour les réaliser.**
- **d'identifier : les éléments-clés pour le succès des actions ;
les moyens et les ressources mobilisables ;
la mobilisation et la complémentarité entre les différents niveaux de l'action publique ;
les différents besoins par chantiers prioritaires et par actions en termes de planification spatiale, à terre et en mer.**

La mise en œuvre de la phase 2 d'élaboration de la stratégie se fera par le biais de groupes de travail, dont le format et le calendrier de réalisation seront détaillés prochainement.