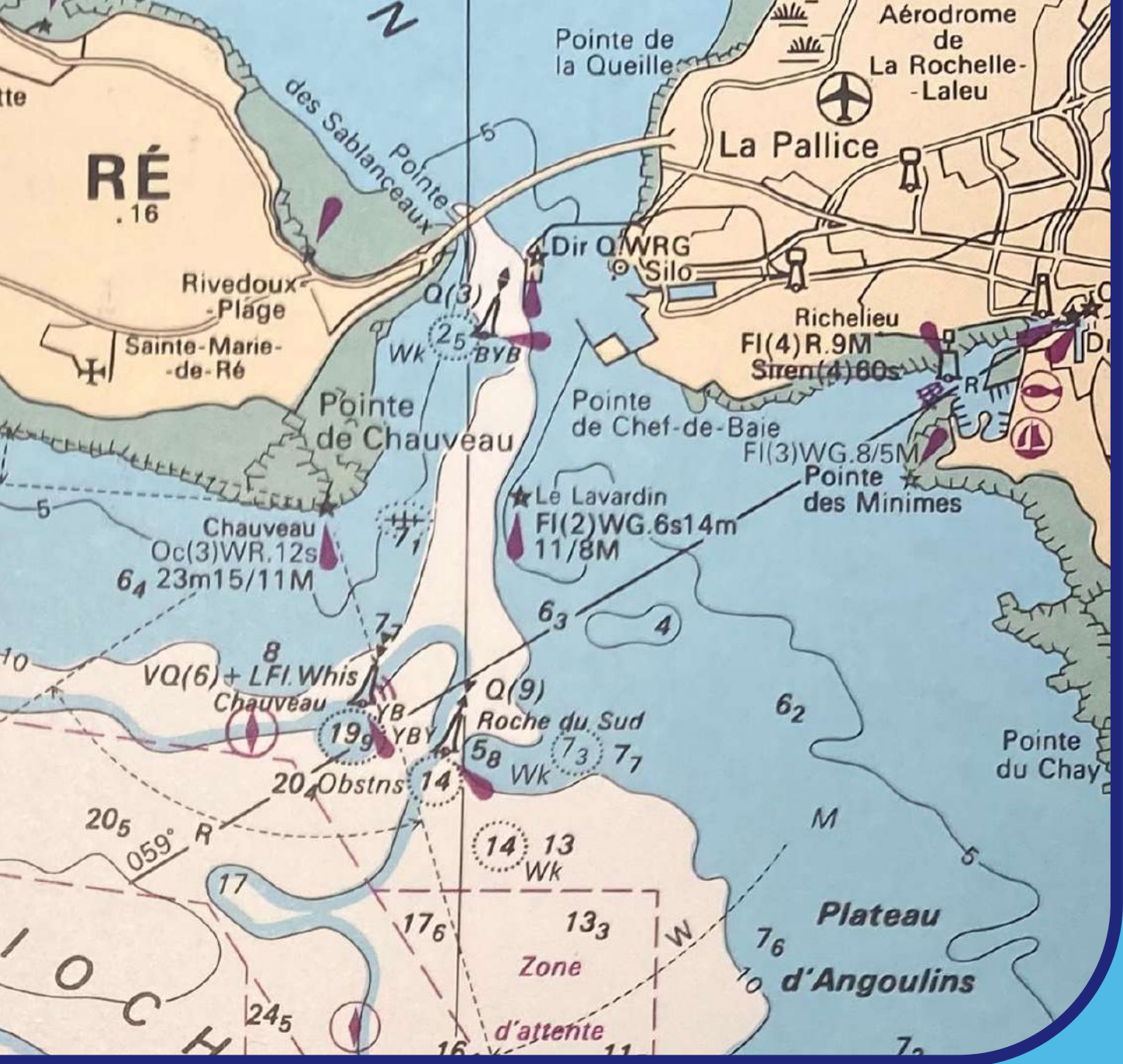


© SHOM.

11



La planification de l'espace maritime

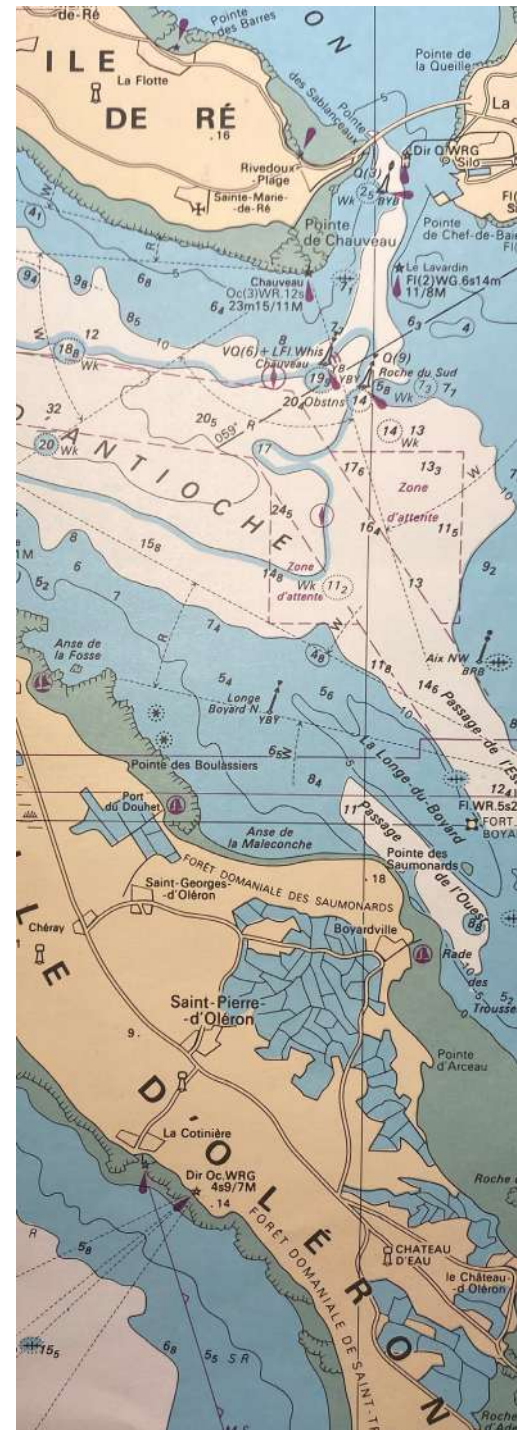
Introduction

Deuxième mondial, l'espace maritime de la France s'étend sur près de 11 millions de km² et borde près de 20 000 km de côtes. Ces espaces marins et littoraux regorgent d'une biodiversité unique et particulièrement riche. Au cœur de grandes routes maritimes mondiales, les quatre façades maritimes de la France métropolitaine accueillent une grande diversité d'activités et enregistrent une densification des usages et pressions. Les activités traditionnelles de pêche et de transport maritime doivent désormais composer avec l'intensification de la plaisance, du nautisme, de la conchyliculture, ainsi que de nouvelles activités en mer telles les énergies marines renouvelables (EMR). Face au cumul des pressions anthropiques sur les milieux, des zones de protection ont progressivement été mises en place dans l'ensemble de l'espace maritime afin de réduire l'impact des activités humaines.

Au début des années 2000, dans ce contexte de diversification et d'intensification des enjeux maritimes, la notion de planification de l'espace maritime (PEM) a progressivement émergé, incitant les États à se doter d'outils de planification en mer pour sécuriser la coexistence des usages et limiter les pressions sur l'environnement.

À partir des années 2000, l'enjeu de concilier développement de l'économie maritime avec protection de l'environnement amène l'Unesco, puis l'Union européenne à concevoir la notion de planification de l'espace maritime (en anglais « Maritime spatial planning », MSP). Par l'initiative MSP, la Commission océanique intergouvernementale de l'Unesco (COI-Unesco) propose que chaque État adopte une planification de son espace maritime comme outil de gouvernance et de gestion intégrée, comme cela est fait à terre. Remplaçant la gestion sectorielle isolée, ce nouveau cadre juridique de planification en mer permet aux États de prendre en compte l'ensemble des activités, enjeux et pressions, et de les situer spatialement par des outils cartographiques. Par cette méthode, il est possible à la fois de concilier et sécuriser les usages présents, et d'identifier des zones où de nouvelles activités pourraient se développer dans l'avenir.

En 2014, l'Union Européenne (UE) a instauré un cadre commun pour la planification maritime et la gestion intégrée des zones côtières de l'espace européen, par l'adoption de la Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime, dite DCPEM¹. La DCPEM établit la politique maritime intégrée (PMI) de l'UE, qui vise à assurer la cohérence entre les politiques de gestion et les politiques sectorielles mises en œuvre dans le milieu marin et



1 - La Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime (directive 2014/87/UE), dite DCPEM, a été transposée dans la législation française au travers de la Loi Biodiversité du 8 août 2016, puis dans le décret du 3 mai 2017 qui intègre la planification maritime et le Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) dans les DSF.

la coordination de l'ensemble des activités en mer². La planification maritime intégrée de l'UE est intersectorielle et transversale. Ce concept, développé par l'UE, se décline en deux instruments de gouvernance complémentaire :

- La planification de l'espace maritime (PEM), qui se définit comme le processus d'organisation des activités en mer visant à renforcer l'« économie bleue » (objectif d'ordre économique et social) et à préserver l'environnement marin.
- La Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), qui désigne le processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières. En France, la GIZC est appliquée et renforcée au travers de la Gestion intégrée de la mer et du littoral (GIML).

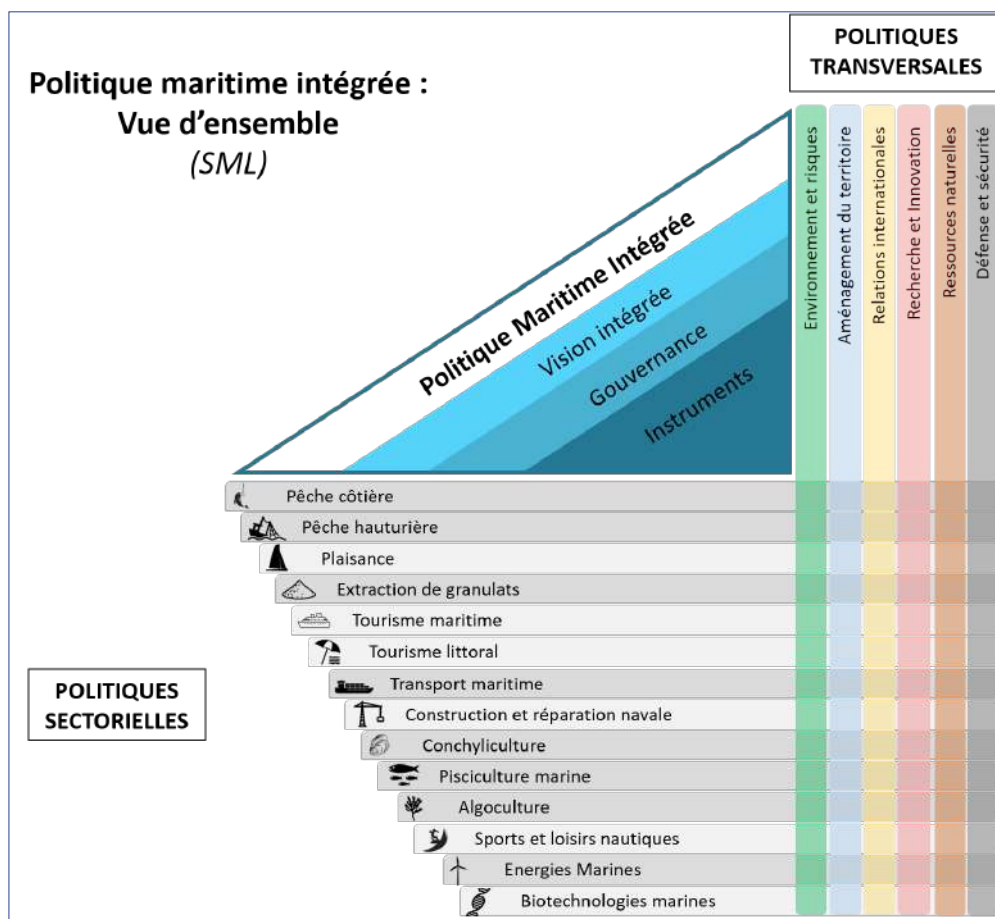


Figure n°1 : Vue d'ensemble de la politique maritime intégrée (PMI).

Source : Stratégie Mer et Littoral.

2 - Les objectifs de la planification de l'espace maritime sont les suivants (article 5-2 de la DCPem) : les États membres visent à contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime, et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, y compris à la résilience aux incidences du changement climatique. En outre, les États membres peuvent poursuivre d'autres objectifs tels que la promotion du tourisme durable et l'extraction durable des matières premières. Source : <https://www.merlittoral2030.gouv.fr/ou-en-sommes-nous/la-directive-cadre-pour-la-planification-de-lespace-maritime-directive-201487ue> [consulté le 16/03/2023].

La Directive-Cadre stratégie pour le milieu marin (Directive 2008/56/CE, dite DCSMM) mise en place dès 2008, constitue le pilier environnemental de la PMI européenne. La DCSMM vise à l'atteinte du « bon état écologique » du milieu marin et littoral européen, par le maintien ou la restauration des écosystèmes marins.

La DCSMM

La Directive-Cadre stratégie pour le milieu marin (Directive 2008/56/CE, dite DCSMM) de 2008 vise à l'atteinte du bon état écologique de l'espace maritime européen, par le maintien ou la restauration des écosystèmes marins. La directive a pour objectif de renforcer la cohérence entre les politiques des pays membres en matière de stratégie littorale et maritime, et favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux dans ces politiques (par exemple dans la politique commune des pêches). L'objectif principal donnée par la Directive aux États-membres ayant une façade littorale est l'atteinte du « bon état écologique » avant 2020 et leur impose de prendre des mesures concrètes. L'objectif n'a pas été considéré comme atteint par la CE, et la DCSMM est en cours de révision. De nouveaux objectifs et une nouvelle méthode sont attendus pour 2023.

En France, la DCSMM a été transposée dans le code de l'environnement et a été déclinée en 2011 sous la forme de quatre Plans d'action pour le milieu marin (PAMM) propres à chacune des quatre sous-régions marines (SMR)³. Les PAMM doivent prendre en compte les cinq éléments suivants : une évaluation de l'état initial des eaux, une définition du « bon état écologique », des objectifs environnementaux et indicateurs associés, un programme de surveillance et un programme de mesure. L'élaboration des PAMM est faite par par les deux préfets coordonnateurs de façade (le préfet maritime et le préfet de région compétent). Depuis 2017, les PAMM ont été intégrés dans les Documents stratégiques de façade (DSF).

3 - Les quatre sous-régions marines pour l'application de la DCSMM sont la Manche-Mer du Nord, les mers celtiques, le golfe de Gascogne et la Méditerranée occidentale.

I. La planification de l'espace maritime français : un cadrage national, une application par façade

En 2016, la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁴ inscrit la planification de l'espace maritime dans le Code de l'environnement et la définit comme « *le processus par lequel l'État analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale* » (Art. L. 219-5-1 du Code de l'environnement). Cette planification se fait par façade selon un cadrage national.

1. La Stratégie nationale mer et littoral, un cadrage national de référence

Depuis 2017, la France s'est dotée d'une Stratégie nationale mer et littoral (SNML) qui constitue une base réglementaire et législative des politiques maritimes françaises. La stratégie française vise à soutenir le développement d'une « économie bleue » durable et préserver le milieu marin et littoral. Consolidée et révisée au cours des dix dernières années, elle donne les grandes orientations en matière de protection de l'environnement marin, de gestion des ressources, et de gestion intégrée et concertée des activités en mer. La SNML s'articule autour de six thèmes complémentaires, définis à l'article R. 219-1-1 du code de l'environnement :

4 - Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

- « La protection des milieux, des ressources, des équilibres biologiques et écologiques ainsi que la préservation des sites, des paysages et du patrimoine ;
- La prévention des risques et la gestion du trait de côte ;
- La connaissance, la recherche et l'innovation ainsi que l'éducation et la formation aux métiers de la mer ;
- Le développement durable des activités économiques, maritimes et littorales et la valorisation des ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques ;
- La participation de la France à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques internationales et européennes intégrées pour la protection et la valorisation des espaces et activités maritimes ;
- La gouvernance associée à cette stratégie, les moyens de sa mise en œuvre et les modalités de son suivi et de son évaluation. »

La SNML, adoptée en 2017 et prise en application des articles L 219-1 et suivants du code de l'environnement, est élaborée par l'État en concertation avec le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Sa mise en œuvre est par la suite pilotée et suivie au niveau national par le Secrétariat d'État chargé de la mer..

2. Les Documents stratégiques de façade ou de bassin maritime : articuler développement de l'« économie bleue » avec préservation de l'environnement

Au moment de la transposition de la DCPem dans sa législation nationale par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁵ en 2016, la France a fait le choix de se doter d'un document unique de planification de l'espace maritime : le Document stratégique de façade (DSF) en métropole, désigné sous le nom de Document stratégique de bassin maritime (DSBM) en outre-mer (respectivement définis aux articles R219-1-7 à R219-1-14 du code de l'environnement et à l'article R219-1-23 du même code).

On distingue quatre façades maritimes : la façade Manche Est-Mer du Nord (MEMN), la façade Nord-Atlantique Manche Ouest (NAMO), la façade Sud-Atlantique (SA) et la façade Méditerranéenne. En outre-mer, il y a quatre bassins maritimes : Antilles, Sud océan Indien, Guyane, Saint-Pierre et

5 - Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Miquelon. Les documents stratégiques de façade ou de bassin maritime précisent et complètent les orientations de la SNML au regard des spécificités environnementales et socio-économiques de chaque façade ou bassin maritime.

Depuis 2017, le DSF et le DSBM constituent les principaux documents de planification maritime en France. Chacun fixe les objectifs de gestion intégrée de la mer et du littoral pour la façade, ou le bassin maritime, puis détaille les plans d'actions pour l'atteinte de ces objectifs.

Le DSF et le DSBM reprennent les quatre premiers thèmes de la SNML cités ci-dessus.

Ces documents permettent d'aborder à la fois les enjeux sociaux et économiques de la façade, ou du bassin maritime, et les pressions sur le milieu marin et littoral. Le développement et le cumul des activités humaines doivent s'effectuer dans le respect de l'objectif d'atteinte ou maintien du « bon état écologique » que s'est fixée l'Union européenne au moment de l'adoption de la DCSMM. C'est pourquoi chaque DSF et DSBM respecte les obligations liées à l'atteinte de cet objectif et intègre le second cycle du Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) de la façade, mis en place par la France dans le cadre de la DCSMM.

A. Périmètre géographique des documents stratégiques de façade ou de bassin maritime

La planification maritime dans ces documents stratégiques s'étend sur les trois dimensions : maritime, aérienne et terrestre.

- Le périmètre maritime s'étend dans la limite des eaux marines sous souveraineté et sous juridiction françaises. Il comprend donc la mer territoriale (jusqu'à 12 milles marins des côtes), la zone contiguë (entre 12 et 24 milles marins), la Zone Economique Exclusive (ZEE, jusqu'à 200 milles des côtes) et l'extension au plateau continental⁶. Il inclut à la fois la surface, la colonne d'eaux et les fonds marins.
- Le périmètre aérien correspond au périmètre maritime.
- Le périmètre terrestre comprend les activités terrestres situées sur le littoral (régions administratives côtières) et celles ayant un impact sur l'espace maritime.

6 - L'espace maritime de la France est divisé en plusieurs zones où l'État exerce sa souveraineté, avec des droits plus ou moins étendus :

- Dans les Eaux Intérieures et en Mer Territoriale, qui se situe jusqu'à 12 milles marins depuis la côte, l'État détient les mêmes droits souverains que sur son territoire terrestre (sécurité, douane, économie, protection de l'environnement).
- Dans la zone contiguë, située à partir de 12 milles marins et jusqu'à 24 milles marins, les droits souverains de l'État se limitent aux droits de police.
- En Zone Économique Exclusive (ZEE), qui s'étend jusqu'à 200 milles marins, l'État bénéficie de droits d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles.
- Sur son plateau continental, l'État détient également des droits souverain en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles.

B. Élaboration du Document stratégique de façade (DSF) : stratégie et plans d'actions

Le DSF est élaboré par l'État en concertation avec les acteurs locaux pour une durée de six ans. Au niveau de chaque façade maritime, son élaboration est pilotée par deux préfets coordonnateurs, le préfet maritime et le préfet de région, qui s'appuient sur Conseil maritime de façade (CMF), une instance de concertation unique entre les différents acteurs de la façade.

Chaque DSF se compose de deux volets, élaborés chacun en deux temps :

- **Un volet stratégique**, présentant la situation de l'existant et définissant les objectifs stratégiques économiques, sociaux et environnementaux de la façade. Ces objectifs sont accompagnés d'une carte des vocations, qui délimitent les différentes zones au sein de la façade. Après un cycle de consultations publiques menées en 2018 sous l'égide de la Commission particulière de débat public (CPDP), les Préfets coordonnateurs ont approuvé les stratégies par façade en automne 2019 ;
- **Un volet opérationnel**, présentant les plans d'actions et le dispositif de suivi des objectifs. Suite à une seconde phase de consultation, les dispositifs de suivis ont été approuvés par l'État en octobre 2021 et les plans d'actions entre mars et mai 2022.

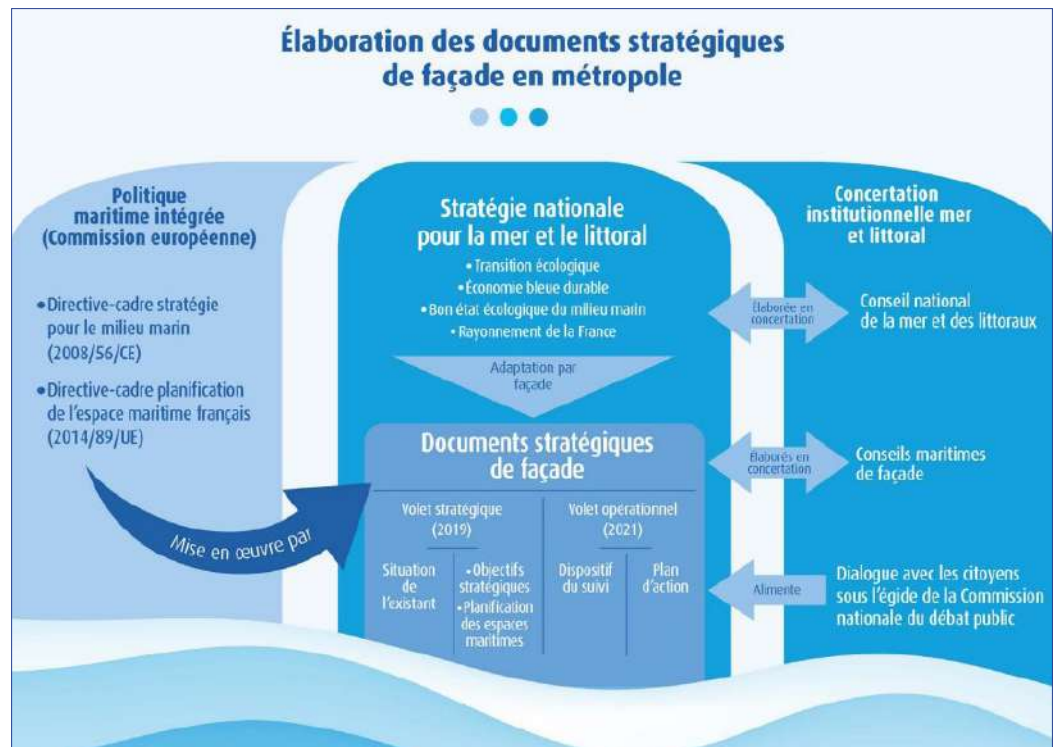


Figure n°2 : L'élaboration des documents stratégiques de façade en métropole.

Source : MTE, 2020.

La carte des vocations :

Une fois un premier état des lieux des usages et des pressions de la façade réalisé, et plus particulièrement un constat de son état environnemental (volet « stratégique », situation de l'existant), le DSF vise à rendre compte des différents enjeux de la façade. La traduction cartographique des enjeux de la façade prend la forme de cartes de vocation, intégrées au DSF. Elles offrent une vue d'ensemble sur les usages présents en mer et sur le littoral et permettent d'identifier les zones propices au développement de nouvelles activités et celles soumises à de fortes pressions nécessitant une protection renforcée.

« Confrontés à une question de conflits d'usage, les acteurs et les autorités disposeront à travers ce document d'une aide pour trouver les moyens d'une conciliation en fonction de la zone dans laquelle ils se trouvent. La carte des vocations doit permettre de juger en opportunité des projets et des activités et d'articuler les planifications sectorielles et de territoires, voire de les susciter. Les activités en expansion trouveront dans ce document des orientations leur permettant d'identifier les zones susceptibles de les accueillir, sans pour autant qu'il leur soit accordé une exclusivité. » (Ministère de la Transition Ecologique, Document stratégique de la façade Manche Est-Mer du Nord).

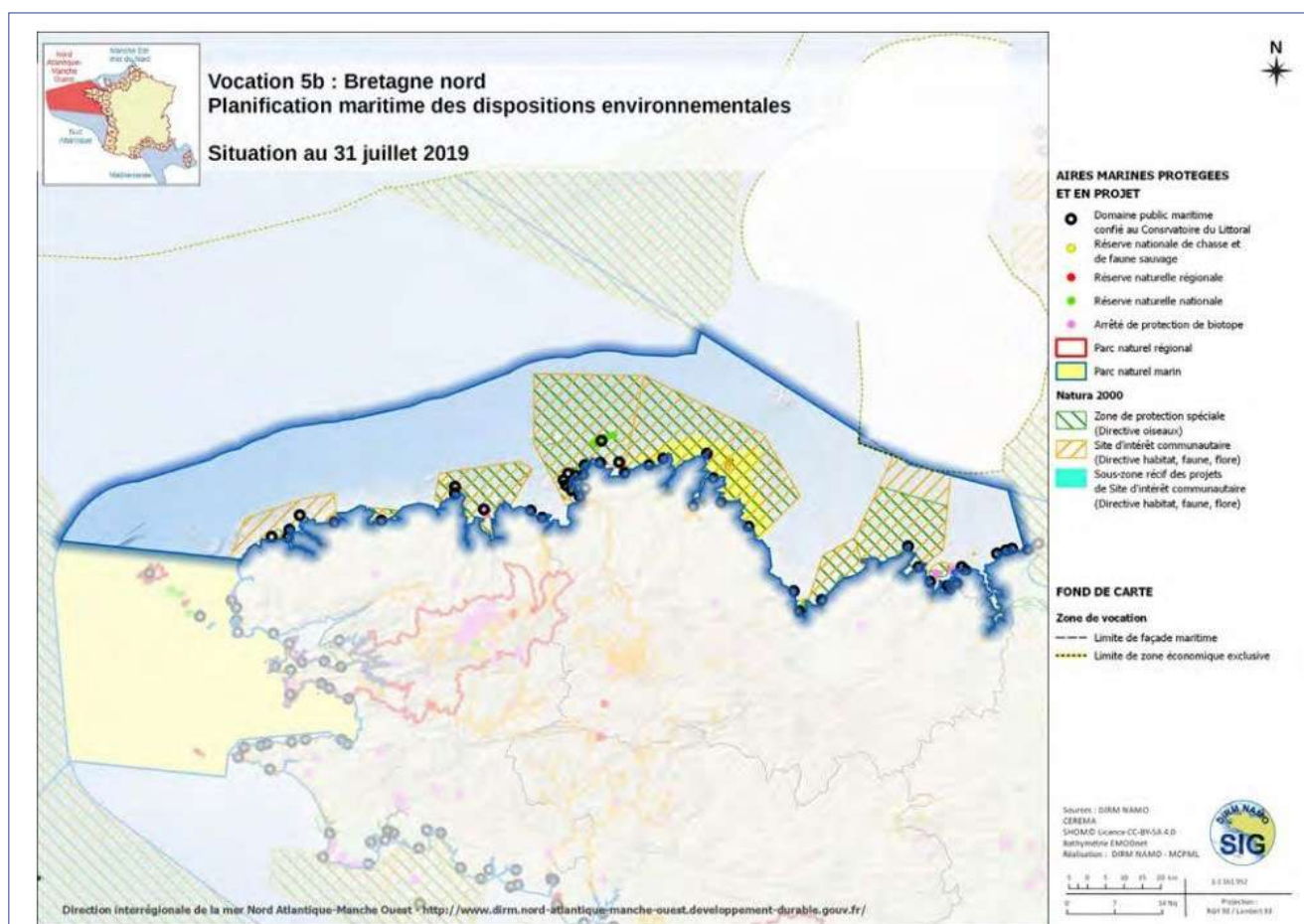


Figure n°3 : Planification maritime des dispositions environnementales en Bretagne nord.

Source : Carte des vocations 5b « Bretagne nord », du DSF de la façade maritime Nord-atlantique Manche-Ouest (NAMO), DIRM NAMO, CEREMA, SHOM, 31 juillet 2019

C. Le régime d'opposabilité juridique du document stratégique de façade ou de bassin maritime

Défini à l'article L. 219-4 du code de l'environnement, le régime d'opposabilité du DSF est le suivant :

« Doivent être compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime :

- 1- Les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 219-1 ;
- 2- Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même code ;
- 3- Les schémas de mise en valeur de la mer ;
- 4- Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- 5- Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales, notamment lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer.

À l'exclusion de ceux mentionnés au 1 du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 du présent code prennent en compte le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin maritime ».

La Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit qu'après l'approbation du document stratégique de façade, la mise en compatibilité soit faite au moment de la révision des documents concernés ou sous trois ans.

II. Documents devant être compatibles ou rendus compatibles avec les DSF

Le DSF constitue désormais le principal document de planification de l'espace maritime métropolitain. Sa mise en œuvre récente présente un enjeu de compatibilité avec les autres politiques publiques en mer et les planifications sectorielles. De nombreux enjeux et pressions dans l'espace maritime découlent directement des bassins versants et des espaces terrestres : qualité des eaux, occupation des sols, aménagements urbains, touristiques et agricoles, activités portuaires et industrielles, activités en mer, etc. Leur gestion doit être prise en considération au moment de l'exercice de planification en mer.

Compte-tenu des interactions terre-mer, pour être efficace et cohérent, ce nouvel outil de planification de l'espace maritime doit ainsi prendre en compte les démarches de gestion intégrée de zones côtières préexistantes et les orientations des schémas sectoriels. Comme mentionné précédemment, le régime d'opposabilité juridique du document stratégique de façade (article L. 219-4 du code de l'environnement) dispose que les plans, schémas, programme, projets et actes administratifs en mer, ou à terre s'ils peuvent avoir une incidence importante en mer, soient compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du DSF. Cela concerne :

- Les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ;
- Les schémas et plans d'aménagement et d'orientation du territoire, tel que le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- Les documents de planification d'urbanisme dont le périmètre s'étend au domaine public maritime que sont les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLUi) ;
- Les Schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) ;
- Les autres plans, programmes et schémas de planification applicables à terre mais susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer,

comme le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;

- Les autres plans, programmes, schémas relatifs aux activités localisées sur la façade tels que les Documents d'orientation et de gestion durable des granulats marins (DOGGM), les Zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL), etc.

1. Le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) : un outil de planification mer-terre

Le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est un outil d'aménagement des zones côtières qui vise à mieux intégrer les enjeux maritimes et littoraux dans l'aménagement à terre.

La loi du 7 janvier 1983⁷ dispose à l'article 57 que « ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. À cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. »

La portée du SMVM a été complétée par l'article 18 de la loi « Littoral »⁸ (voir encadré), qui intègre « l'espace terrestre attenant », et ajoute l'objectif de « préservation du milieu littoral et du milieu marin ». La loi « Littoral » dispose d'autre part que les SMVM constituent des outils de déclinaison de ses nouvelles dispositions d'urbanisme. Le décret du 5 décembre 1986 allonge son périmètre d'action sur les espaces littoraux (ports, zones humides) et dispose que les autres instruments d'urbanismes locaux inférieurs doivent lui être rendus compatibles. Le périmètre du SMVM peut s'étendre à la limite de la mer territoriale, bien qu'il soit généralement limité à 3 milles marins.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux⁹ dispose que le SMVM puisse être élaboré directement par l'État (par le Préfet), soit dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) d'intercommunalités littorales. Jusqu'en 2021, le SMVM était intégré au SCoT au travers d'un « chapitre individualisé valant SMVM ». Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021 de l'ordonnance du 17 juin 2020¹⁰, le Document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCoT décrit directement les conditions d'utilisation de l'espace marin et terrestre du

7 - Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

8 - Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « littoral ».

9 - Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

10 - Ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020.

littoral, supprimant et remplaçant le chapitre valant SMVM. Les SCoT intégrant déjà un chapitre valant SMVM sont libres de conserver ce chapitre ou de réinsérer ses dispositions directement dans le volet littoral et maritime du DOO.

Toutefois, les SMVM se sont peu développés le long du territoire métropolitain, et seuls quatre ont été mis en place : le bassin de Thau, le bassin d'Arcachon, le bassin Trégor-Goëlo et le Golfe du Morbihan. Ces schémas ont pour principale vocation de concilier la préservation de milieux fragiles (zones humides, Golfe) avec les diverses activités maritimes et littorales.

En Outre-mer, les SMVM sont intégrés dans le Schéma d'aménagement régional (SAR), et ont été adoptés en Martinique, à la Réunion, en Guadeloupe et en Guyane.

La loi « Littoral »

La Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral¹¹, a pour principal objectif de concilier les activités humaine sur le littoral avec la préservation du paysage et des écosystèmes. Le littoral français s'étend sur 5 500 kilomètres en métropole et 2 000 kilomètres en outre-mer. Espace dynamique et attractif, ils s'y développent et se multiplient de nombreuses activités : tourisme, plaisance et nautisme, développement de l'urbanisme, activités portuaires, etc. Face aux multiples pressions menaçant les écosystèmes littoraux, la loi Littoral encadre l'aménagement du littoral et restreint son urbanisation. La loi Littoral permet également un accès pour tous aux littoraux, évitant les privatisations des bords de mer.

Les territoires concernés par la loi Littoral sont les communes littorales et les communes situées à proximité de grands lacs, des estuaires et des deltas (article L. 321-2 du code de l'environnement). Afin de s'adapter aux spécificités de chaque territoire, la loi est déclinée au travers des documents d'urbanisme SCoT et PLUi, qui doivent être compatibles avec ses dispositions. Les SCoT en précisent les modalités d'application, reprises par la suite dans les PLU à l'échelle locale. Au travers des documents d'urbanisme, la loi limite les espaces constructibles :

- Une bande de cent mètres est inconstructible en dehors des espaces urbanisés, à compter de la limite « haute » du rivage ;
- L'extension de l'urbanisation doit être réalisée en continuité de l'urbanisation existante ;
- Des coupures d'urbanisation doivent être aménagées entre les espaces urbanisés, l'urbanisation ne peut pas être continue en front de mer ;
- Afin de préserver les écosystèmes, des zones spécifiques de préservation « espaces naturels remarquables » ou « caractéristiques » sont mis en place par les communes.

En France 1 212 communes sont concernées, incluant 975 communes littorales (885 en métropole et 90 en Outre-mer – hors Mayotte).

11 - Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « Littoral ».

2. Les documents d'aménagement et de planification de l'urbanisme des collectivités territoriales littorales

Sur le territoire français, les collectivités territoriales sont compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme (article L. 101-1 du code de l'environnement). Lorsqu'ils peuvent avoir une incidence en mer, les documents relatifs à l'aménagement du territoire régional et à la planification de l'urbanisme disposent d'un volet maritime, et leur champ d'application peut alors s'étendre jusqu'aux limites de la mer territoriale. C'est le cas du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des régions littorales, le schéma d'orientation stratégique (SCoT) d'intercommunalités littorales et le plan local d'urbanisme (PLUi) d'une ou plusieurs communes littorales. On peut également ajouter le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui planifie la gestion des eaux sur les bassins versants. Conformément à l'article L.219-4 du code de l'urbanisme, ces documents doivent être compatibles ou rendus compatibles aux DSF.

A. Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un schéma de planification, prescriptif et intégrateur des principales politiques publiques sectorielles. Il est élaboré par les régions et depuis la loi NOTRe du 7 août 2015¹², il fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas pré-existants, et remplace le Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT). Il ne détermine pas de règles d'utilisation des sols mais établit une stratégie et donnent des objectifs à l'échelle de la région. Le SRADDET regroupe le Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le Schéma régional de l'intermodalité (SRI), le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que ce schéma « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de

12 - Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ».

Compte-tenu des spécificités de chaque région, et dans un souci d'égalité des territoires, les SRADDET peuvent territorialiser leurs stratégies. Les régions littorales peuvent intégrer des orientations spécifiques dans un volet littoral et maritime. Il doit alors être compatible ou rendu compatible au DSF.

Le SCoT, et à défaut le PLU, doivent prendre en compte ses objectifs et être compatibles avec les règles de son fascicule.

B. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un outil stratégique et prospectif d'un « bassin de vie » (ensemble de communes, voire d'intercommunalités) qui donne les grandes orientations relatives à l'organisation et l'aménagement du territoire. Son champ de compétence est très étendu et comprend à la fois le logement, la préservation de l'environnement, l'agriculture, les transports, les infrastructures et équipements logistiques, les activités économiques, etc. Le SCoT intègre toutes les politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire, et propose une déclinaison territorialisée des divers documents de planification nationaux ou régionaux.

Les dispositions d'orientations stratégiques du SCoT ont évolué suite à l'ordonnance de modernisation du SCoT du 17 juin 2020 prise en application de la loi ELAN¹³. Chaque SCoT est désormais doté d'un document d'orientations et d'objectif (DOO) qui définit les « orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires ». D'autre part, la Loi ELAN a fait des SCoT l'outil d'application de la loi « Littoral » sur chaque territoire, qui doit préciser les modalités d'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. De ce fait, le SCoT peut limiter l'extension de l'urbanisme sur les rivages et les littoraux, notamment par l'application du principe de continuité de l'urbanisme.

Conformément à l'article L. 141-9 du code de l'urbanisme, lorsqu'il est composé d'une ou plusieurs communes littorales le SCoT peut donner des grandes orientations en matières d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral et de la mer. Depuis avril 2021¹⁴, le DOO du SCoT décrit

13 - Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

14 - Ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020.

les conditions d'utilisation de l'espace marin et terrestre du littoral, supprimant et remplaçant le chapitre valant SMVM.

Dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, il est précisé à l'article L. 141-13 du Code de l'urbanisme que le DOO définit :

- « Les orientations en matière d'équilibre entre les enjeux environnementaux et climatiques, d'une part, et les activités notamment économiques, résidentielles et touristiques, d'autre part » ;
- « Les orientations relatives à l'accès au littoral et au partage des usages, notamment dans le cadre du développement des énergies marines renouvelables, du maintien et du développement des activités de loisirs, aquacoles ou halieutiques » ;
- « Les orientations de gestion des milieux aquatiques, de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Il peut identifier des secteurs propices à l'accueil d'ouvrages de défense contre la mer pour protéger des secteurs habités denses ou des équipements d'intérêt général ou publics. Il peut également identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation. Les secteurs de relocalisation se situent au-delà de la bande littorale et des zones délimitées en application de l'article L. 121-22-2 et en dehors des espaces remarquables du littoral. »

Le DOO du SCoT précise également :

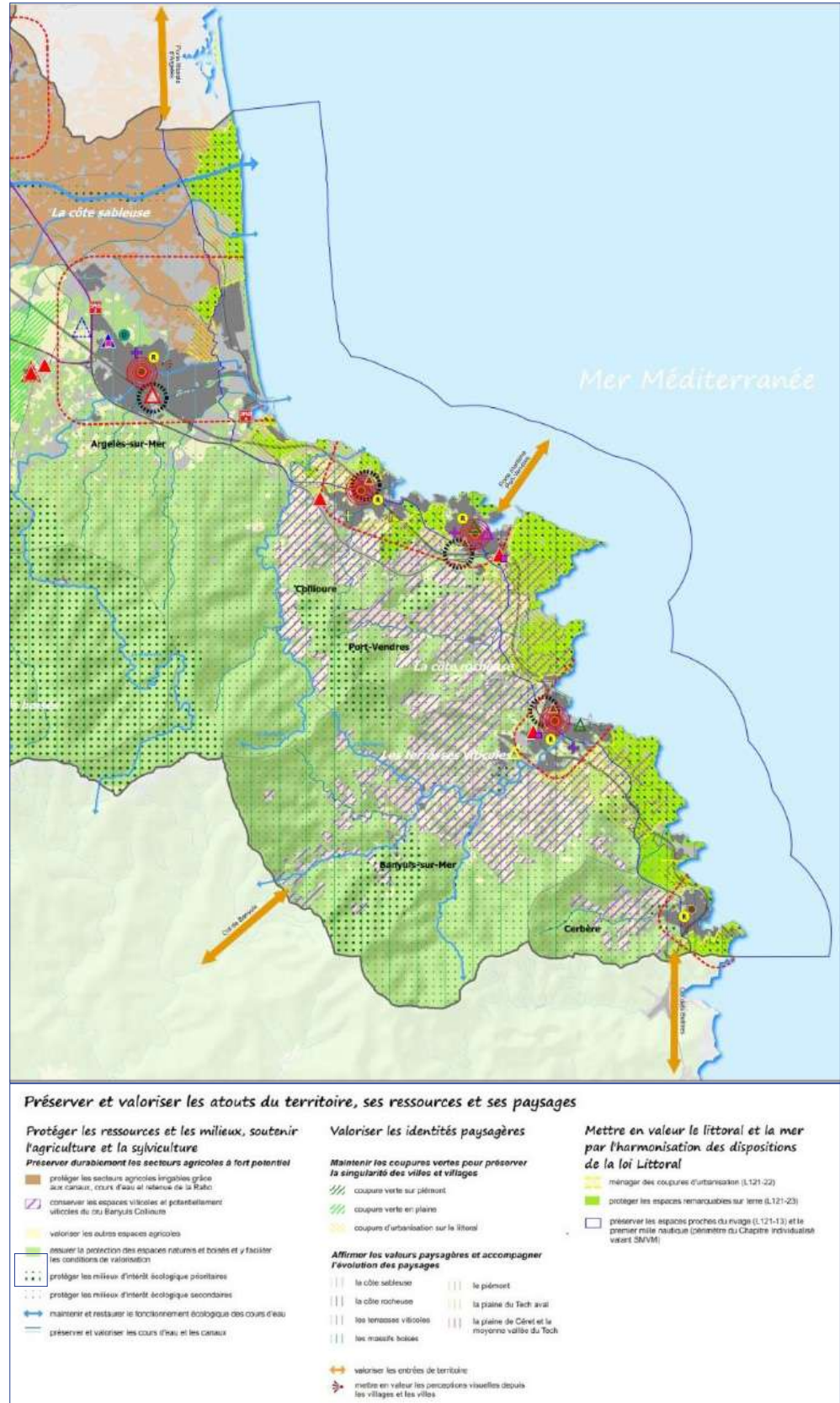
- Les mesures de préservation du milieu marin ;
- Les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, en précisant les conditions de compatibilité entre les usages ;
- Les orientations et principes de localisations des activités industrielles et portuaires ;
- Fait mention des orientations relatives à l'aquaculture marine et aux activités nautiques de loisir.

Le SCoT peut être accompagné d'un programme d'actions visant à mettre en œuvre ses orientations stratégiques.

Enfin, de la même façon que dans le PLU, le SCoT doit être compatible et décliner les objectifs de la loi « Littoral » et du DSF dans son DOO.

Figure n°4 : SCoT littoral Sud, Carte de synthèse du Document d'Orientations et d'Objectifs, 2020.

Source : IGN BD Topo®2015, DDTM66, OCS GE IGN 2015, AURCA 2020. Réalisation : AURCA/février 2020.



C. Plan local d'urbanisme communal et intercommunal (PLUi)

Le plan local d'urbanisme (PLUi) constitue le document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale. Il remplace le plan d'occupation des sols depuis la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000¹⁵. Il décline de façon opérationnelle le SRADDET et le SCoT dans le territoire de la commune. Le PLUi délimite, à la parcelle, les zones constructibles et y définit les règles applicables.

Dans les communes littorales, les PLUi ne disposent pas de volet maritime spécifique, et le code de l'urbanisme n'en fait pas mention. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État (CE) a confirmé que le territoire d'une commune littorale s'étendait jusqu'aux limites de la mer territoriale (12 milles marins des côtes)¹⁶. Le PLUi a donc la possibilité d'aborder les enjeux de l'interface terre-mer, voire planifier certains usages dans le territoire communale maritime, comme par exemple la mise en place d'un espace naturel protégé ou remarquable à terre ou en mer. Situé au sein du domaine public maritime, celui-ci doit respecter les principes de gestion défini par l'État. Pour autant, le CE précise que les opérations d'aménagement au sein du domaine public maritime doivent être rendus compatibles avec le PLUi¹⁷.

D. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), institué par la loi sur l'eau de 1992¹⁸ transposant la Directive cadre sur l'eau (DCE), est un instrument de planification visant une gestion équilibrée de la ressource en eau. Il fixe les orientations fondamentales et les objectifs à atteindre pour chaque bassin hydrographique. Au niveau local (sous-bassin hydrographique), les SDAGE sont déclinés en schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Les SDAGE et SAGE peuvent prévoir des orientations spécifiques pour le littoral et la qualité des masses d'eaux côtières, et introduire des mesures spécifiques en matière de pollution et de préservation et restauration de fonctionnalités du milieu aquatique.

Prévu pour une période de 6 ans, le SDAGE fait l'objet d'une consultation publique, avant d'être adopté par un comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin.

Les SRADDET et les documents de planification de l'urbanisme SCoT et PLUi, doivent être compatibles avec certaines de ses prescriptions.

15 - Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

16 - CE, 20 févr. 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux, req. n° 16449.

17 - CE, Ass., 30 mars 1973, Sieur Schwetsoff, req. n° 88151.

18 - Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

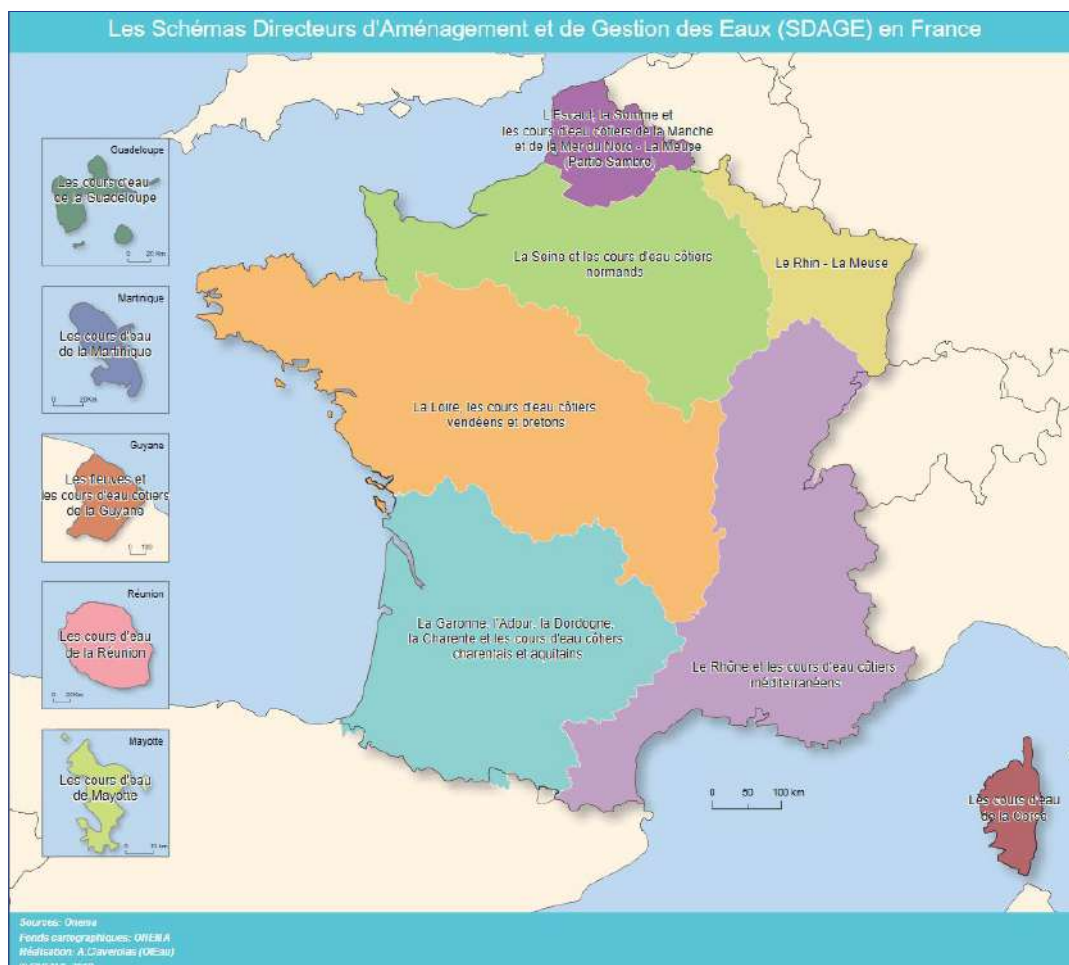


Figure n°5 : Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux en France.

Source : ONEMA, 2010.

La DCE :

La Directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (Directive 2000/60) définit un cadre commun pour la gestion et la protection des eaux européennes, regroupées par grands bassins hydrographiques. Ses objectifs ambitieux visent à assurer la cohérence des politiques des États membres pour préserver et restaurer l'état des eaux superficielles et des eaux souterraines. Tous les 6 ans, un plan de gestion est établi pour chaque « masse d'eau », détaillant les d'objectifs à atteindre, les grandes orientations et un programme de mesures. Ces plans de gestion ont pour objectifs de veiller à la non-dégradation de la qualité des eaux, et atteindre le « bon état » ou « bon potentiel » écologique et chimique des eaux, initialement prévus à l'horizon 2015.

En 2015, de nouveaux plans de gestion et de nouveaux objectifs ont été fixés pour 2027.

En France métropolitaine, les plans de gestion correspondent aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le territoire est découpé en 12 bassins dont 5 en Outre-mer, et leur gestion s'appuie sur un comité de bassin.

3. Les planifications sectorielles au sein des façades maritimes

A. Les Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine (SRDAM)

Certains secteurs font déjà l'objet d'une planification spécifique pour soutenir le développement de leur activité le long des côtes françaises. C'est le cas de l'aquaculture marine qui, voyant sa production mise en péril par la densification des usages en mer, a obtenu que l'activité soit planifiée spatialement.

Introduit par la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, l'article L. 923-1 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) a permis l'élaboration des Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine (SRDAM) dans les régions littorales. Chaque schéma recense les sites d'aquaculture marine existants et identifie les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable. Suite à une concertation avec les collectivités territoriales, les établissements publics et les professionnels concernés, le Préfet de Région arrête ce schéma. Bien que construit dans une logique de planification uniquement sectorielle, les SDRAM fournissent des éléments utiles à la planification et la gestion intégrée des espaces maritimes.

Toutefois leur articulation avec les autres schémas, plans et programmes sur le littoral reste limitée confirmant la nécessité d'élaborer un document de planification unique, transversal et intersectoriel.

B. La planification de l'exploitation des granulats marins : les documents d'orientation et de gestion durable des granulats marins (DOGGM)

Indispensables pour l'industrie de la construction, l'extraction de granulats peut se faire à terre comme en mer. Exploités dans les petits fonds (moins de 200 mètres de profondeur), les granulats marins représentaient environ 5,5 millions de tonnes extraites en 2019¹⁹, soit moins de 2 % de la production totale de granulats en France. Sur la façade métropolitaine, dix-huit concessions étaient en exploitation en 2018²⁰ (façades Atlantique et Manche-Mer du Nord).

À partir de 2012, la France se dote d'une stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de

19 - Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, données 2019.

20 - Dix-huit concessions d'exploitations ont été recensées en 2018 en France métropolitaine, selon l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER).

carrières. Son objectif est d'assurer l'approvisionnement durable de la France en matériaux marins, en respectant les composantes environnementales, sociales et économiques.

Progressivement, l'État a mis en place des outils de planification pour les granulats marins, qui reposent sur deux approches complémentaires : une approche régionale et une approche par façade maritime.

- Dans chaque région, les Schémas régionaux de carrières (SRC), règlementés par le code de l'environnement, encadrent l'activité à terre pour les produits de carrière. Ceux-ci intègrent également la ressource marine en tant que matériau complémentaire aux granulats terrestres. Les SRC déterminent les flux de matériau nécessaires pour satisfaire les besoins de la région ;
- Sur chaque façade maritime, des Documents d'orientation et de gestion durable des granulats marins (DOGGM) ont été élaborés et définissent un cadre de décision pour la gestion durable de l'exploration et l'extraction des granulats marins qui s'insèrent dans le processus de planification de l'espace maritime et constituent désormais le volet « extraction des granulats marin » des DSF. Ils répondent aux objectifs fixés dans les DSF d'assurer une extraction durable des granulats marins, d'intégrer une réduction des impacts et de préserver les zones fragiles (vasières, nourricières).

C. Les zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) : une gestion durable et intégrée des mouillages

Compte-tenu de l'intensification de la plaisance au sein de l'espace maritime, le mouillage²¹ des navires est devenu un enjeu à la fois économique, environnemental et de sécurité maritime pour les communes littorales. Créées par la Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, les Zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) délimitent et aménagent des zones de stationnement temporaires au sein du domaine public maritime pour les navires de plaisance. En encadrant le mouillage en dehors des zones portuaires, les ZMEL permettent de limiter l'impact des mouillages sauvages sur le milieu naturel, organiser l'espace maritime et sécuriser le plan d'eau, et offrir de nouveaux dispositifs d'accueil pour les plaisanciers. Ces zones participent au développement durable des zones côtières au travers de leur objectif de concilier la préservation de l'environnement marin, l'adaptation des mouillages aux flux de plaisanciers et la sécurité de la navigation. Dans ces zones, les installations de mouillages doivent être « légères », fixes (chaines et bouées) ou sur ancre.

Sur l'ensemble du territoire maritime français, en 2020 on dénombrait 300 ZMEL, d'un total de 34 000 places, contre 470 ports et installations de plaisance d'une capacité totale de 164 000 places dont une partie est réservée

21 - Le « mouillage » désigne aussi bien le matériel, l'action et le lieu de stationnement du navire. Il peut être forain (utilisation du matériel du navire, ancre) ou fixe (équipements présents sur le lieu de mouillage même en l'absence de navire).

aux bateaux de pêche²². La capacité d'accueil est cependant considérée insuffisante pour accueillir les quatre millions de plaisanciers annuels.

L'installation d'une ZMEL est soumise à autorisation, délivrée par la Préfecture de département et la Préfecture maritime. Depuis le décret du 4 juin 2020, l'autorisation ZMEL est accordée au travers d'une convention entre l'État et le pétitionnaire (personne de droit public ou privé). Le pétitionnaire est bénéficiaire de la convention et peut déléguer tout ou partie de la gestion de la ZMEL, mais reste le seul responsable des installations et du bon fonctionnement de la zone de mouillage. En contrepartie, le bénéficiaire verse une redevance domaniale à l'État. Les ZMEL étant reconnues d'utilité publique, les communes ou regroupement de communes sont prioritaires pour la gestion des ZMEL.

L'évaluation du choix du lieu d'implantation d'une ZMEL s'appuie sur les documents de planification de la façade ou du bassin maritime : les DSF ou DSBM, le PAMM, le SDAGE, le SMVM, la stratégie de mouillage à l'échelle des façades maritimes, les contrats de baie, les documents d'objectifs Natura 2000, etc. Les ZMEL sont intégrées aux DSF depuis 2017 et doivent respecter les objectifs environnementaux des plans d'actions pour le milieu marin (PAMM) de la sous-région marine, issus de la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », afin de conserver le « bon état écologique » des eaux. Au moment de la délivrance de l'autorisation ZMEL, l'État doit donc s'assurer que les objectifs environnementaux sont respectés et que la zone d'implantation est propice à cette installation. Les ZMEL peuvent également être implantées à proximité ou dans des espaces protégés, tels que les sites classés et les aires marines protégées (AMP), si leur réglementation l'autorise. Le projet d'implantation d'une ZMEL dans une AMP doit être compatible avec les exigences réglementaires de la zone protégée et son dimensionnement doit être fait en concertation avec les acteurs intéressés.

22 - Secrétariat d'État chargé de la mer, 2020.

III. Concilier la protection de l'environnement marin et les activités humaines au sein de l'espace maritime

Les écosystèmes marins rendent des services écosystémiques fondamentaux pour la préservation de l'équilibre biologique des milieux et la limitation du réchauffement climatique. Afin de les préserver des pressions humaines, les objectifs communautaires de protection de la biodiversité marine se sont renforcés au cours des dernières années, et les États membres et en particulier la France, ont intégré la préoccupation environnementale dans leur planification maritime.

Selon l'Agence européenne pour l'environnement, en 2020, 93 % de l'espace maritime européen subissait des pressions multiples (au moins deux)²³. Pour la même année, 12 % des eaux européennes étaient protégées et moins de 1 % des aires marines protégées européennes étaient sous protection stricte²⁴.

23 - The European Topic Center on Inland, Coastal and Marine waters (2020) *Multiple pressures and their combined effects in Europe's seas*. Report 4/2019.

24 - The European Topic Center on Inland, Coastal and Marine waters (2020), *Spatial Analysis of Marine Protected Area Networks in Europe's Seas III*, Report 3/2020.

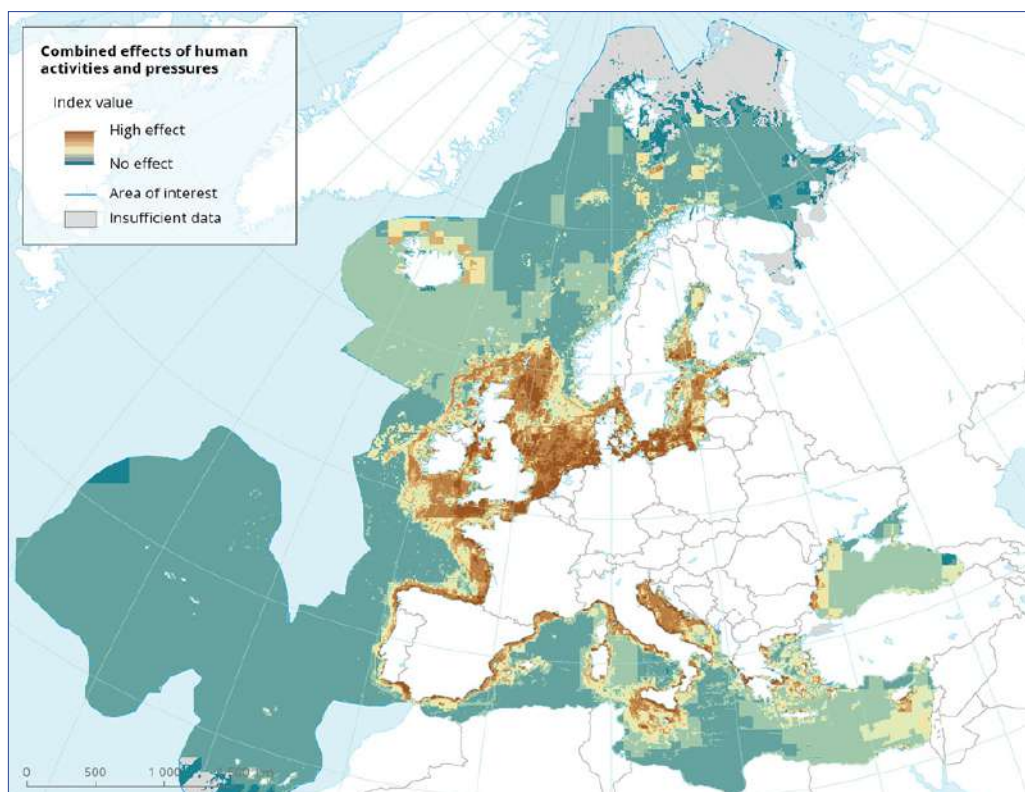


Figure n°6 : Les mers européennes sous pressions.

Source : *The European Topic Center on Inland, Coastal and Marine waters (2020) Multiple pressures and their combined effects in Europe's seas. Report 4/2019.*

Depuis l'adoption de la DCSMM en 2008, l'UE s'est donnée pour objectif d'atteindre le « bon état écologique » de ses eaux avant 2020. L'objectif n'a pas été considéré comme atteint par la Commission Européenne, et la DCSMM est en cours de révision. De nouveaux objectifs et une nouvelle méthode sont attendus pour 2023.

Plus récemment, le 9 juin 2021, le Parlement européen a adopté la Stratégie de l'Union européenne (UE) pour la biodiversité à l'horizon 2030²⁵. Parmi les mesures prioritaires, l'UE prévoit de protéger au moins 30 % de son espace maritime et de laisser intact 10 % de ces zones marines.

Au sein de l'Union européenne, des zones protégées en mer et sur le littoral ont été mises en place par les États membres, mais avec des degrés de protection différents et sans politique globale harmonisée. Chaque État reste libre de leur création et de la réglementation afférente. Des discussions sont toujours en cours sur les modalités d'application des zones protégées, et plus particulièrement sur le recours à une protection stricte ou à une protection forte dans les zones les plus vulnérables. La mise en place d'une protection stricte (« *strictly protected areas* ») implique l'interdiction de toute activité humaine dans la zone protégée (pêche, extraction, tourisme, etc.), tandis que la protection forte (« *highly protected areas* ») restreint certaines activités mais s'inscrit davantage dans une logique de conciliation durable des usages.

25 - Résolution du Parlement européen du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies (2020/2273 (INI)).

1. Les aires marines protégées dans l'espace maritime français

Afin de préserver les écosystèmes marins fragiles ou menacés, la France mène depuis le début des années 2000 une politique volontariste de protection de l'environnement marin par la mise en place d'aires marines protégées (AMP). Les AMP sont des zones maritimes délimitées qui visent à protéger les espèces et habitats marins qui s'y trouvent.

En France, le Code de l'environnement (article L. 334-1) considère onze catégories juridiques d'AMP :

- Les « parcs nationaux ayant une partie maritime » ;
- Les « réserves naturelles ayant une partie maritime » ;
- Les « arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime » ;
- Les « parcs naturels marins » ;
- Les « sites Natura 2000 ayant une partie maritime » ;
- Les « parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » ;
- Les « zones de conservation halieutiques » ;
- Les « parties maritimes des parcs naturels régionaux » ;
- Les « réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime » ;
- Les « aires marines protégées créées en application des codes de l'environnement de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna, des provinces de la Nouvelle-Calédonie et en application des délibérations du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie » ;
- Les « aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux ».

Au début de l'année 2022, 33,1 % des espaces maritimes sous juridiction et souveraineté française étaient recouverts d'au moins une AMP²⁶. Parmi eux, sont recensés neuf parcs naturels marins, 110 sites marins Natura 2000, le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles, et plus récemment la réserve naturelle nationale des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) devenue la deuxième réserve naturelle marine au monde.

En 2007, l'État élabore la première Stratégie nationale aires protégées (SNAP) visant à renforcer la protection des milieux naturels sur le territoire français à terre. Elle est par ailleurs complétée en 2012 d'une stratégie nationale Aires Marines Protégées, pour le milieu marin, avec un objectif de couvrir 20 % des eaux françaises. La seconde SNAP (décision du comité interministériel de la mer en 2019) intègre désormais un volet marin qui vise à couvrir 30 % des eaux françaises, et 10 % par une zone de protection forte (ZPF). En ce qui concerne

26 - Selon le Ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires, 2022.

la Méditerranée, particulièrement impactée par le réchauffement climatique et la pression anthropique, l'objectif de porter à 5 % de ZPF dans les eaux françaises de Méditerranée a été officialisé par décret au début de l'année 2022.

La France a fait le choix d'appliquer une protection « forte » (ZPF) pour certaines zones plus fragiles, et non pas une protection « stricte » (interdisant toute activité humaine). Ce terme plus souple traduit la volonté de concilier activités humaines et protection de l'environnement. Une vision assez contestée du côté de certaines associations environnementales, qui plaident pour que la protection des AMP soit « intégrale » (interdiction des activités extractives ou destructrices et limitation au minimum des autres activités) ou pour le moins « haute » (seules les extractions²⁷ légères sont autorisées et les autres activités réduites au minimum). En effet, plusieurs études scientifiques ont démontré que la protection du milieu variait sensiblement selon la présence ou non d'activités humaines, et que seules les zones sanctuarisées protégeaient efficacement les écosystèmes marins²⁸.

Depuis janvier 2020, l'Office français de la biodiversité (OFB) remplace l'Agence française pour la Biodiversité (AFB) dans la gestion des AMP. Il est progressivement devenu l'interlocuteur direct de l'État en matière de protection de l'environnement et joue un rôle important dans la planification maritime. Lors des choix de localisation des projets éoliens, l'OFB est sollicité pour vérifier la compatibilité avec les AMP et piloter des études environnementales.

27 - On considère comme activité extractive toute activité de prélèvement (extraction de granulat, pêche, récolte d'algues, de maërl...).

28 - Zupan et al. 2018.

Exemples d'AMP françaises :

Le réseau européen écologique Natura 2000, outil principal de l'UE en matière de protection de la biodiversité (Directive 79/409/CEE dite Directive « Oiseaux » et Directive 92/43/CEE dite Directive « Habitats »), vise à préserver les espèces et les habitats remarquables sur le territoire européen. Cette protection se fait au travers de « zones de protection spéciale » (ZPS) pour l'avifaune et de « zones spéciales de conservation » (ZSC) pour les habitats et espèces remarquables. En 2018, la France métropolitaine comptait 200 sites maritimes, soit 33% de la surface des eaux territoriales²⁹. Ces zones n'empêchent pas la présence d'activités humaines ni les projets d'infrastructures. Les projets susceptibles d'avoir des incidences sur les espèces et habitats protégés doivent toutefois faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable.

Le réseau de parcs marins français (Loi du 14 avril 2006³⁰) constitue un outil juridique de protection forte du milieu marin. À ce jour, le réseau compte neuf parcs naturels marins (PNM) : six en métropole et trois en outre-mer qui s'étendent sur plus de 185 000 km², dont 87% en outre-mer. Un comité de gestion est chargé de l'élaboration de son plan de gestion mais ne dispose pas du pouvoir réglementaire. Le PNM est créé par décision interministérielle et sa gouvernance repose sur un comité de gestion, composé de représentants d'acteurs du milieu marin, qui élabore un plan de gestion mais ne peut pas produire de réglementation. Il peut toutefois rendre des avis sur les activités susceptibles de nuire au milieu, et qui sont soumis à évaluation.

Les réserves naturelles (RN) ont pour objectif de protéger des zones naturelles présentant une « importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader » (Alinéa I de l'article L. 332-1 du code de l'environnement). De statuts juridiques différents, les réserves naturelles sont créées par décret interministériel et peuvent être nationales, régionales, ou spécifiques de Corse. Leurs trois missions principales sont la protection des milieux, la gestion des sites naturels et la sensibilisation. Contrairement aux parcs naturels marins, chaque réserve naturelle est régie à la fois par une réglementation commune et par une réglementation qui lui est propre, élaborée en fonction des spécificités du site naturel et des pressions locales. Cette réglementation, définie par une instance de gestion, peut interdire, limiter ou contrôler certaines activités qui porteraient atteinte au site naturel. En février 2022, lors du One Ocean Summit, le Président de la République a annoncé la création de la deuxième plus grande réserve naturelle du monde par l'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Elle s'étend désormais sur 1,6 million de km².

Les zones de conservation halieutiques (ZCH) visent à régénérer et préserver les ressources halieutiques dans des zones spéciales. Depuis le décret n° 2017-568 du 19 avril 2017 relatif aux zones de conservation halieutiques, tout espace maritime au sein des eaux territoriales présentant un intérêt pour la reproduction, l'alimentation ou la croissance de la ressource halieutique peut être désigné comme zone de conservation halieutique (ZCH) (articles L. 924-1 à L. 924-6 du code rural et de la pêche maritime). Mise en place par décret après avis du CNML, la ZCH est déterminée sur un périmètre clairement délimité et pour une durée précise, avec des objectifs visant à régénérer ses fonctionnalités halieutiques. Les mesures de conservation sont mises en œuvre par une autorité administrative désignée par ledit décret, qui peut limiter ou interdire certaines activités dans la zone.

En complément des aires marines protégées, d'autres zones protégées en mer sont étudiées lors des décisions relatives à l'aménagement de l'espace littoral et maritime et la planification des activités.

29 - OFB, 2020.

30 - Loi N° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

2. Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)

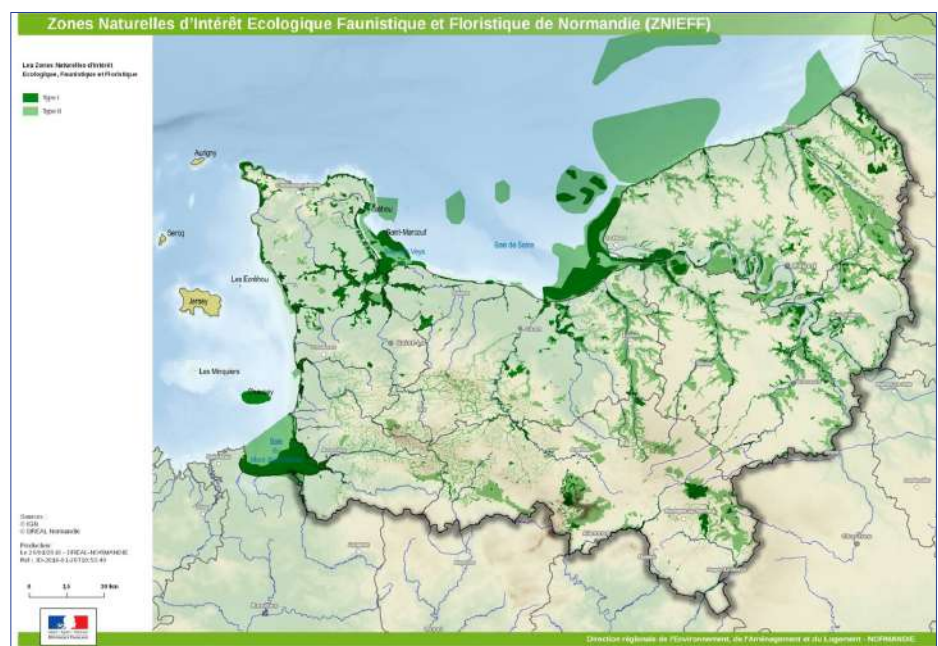
Depuis 1982, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) identifie et décrit les espaces naturels présentant un caractère naturel remarquable sur l'ensemble du territoire terrestre et maritime de la France, en métropole comme en Outre-mer. Initialement prévu comme un outil d'aide à la connaissance, l'inventaire des ZNIEFF constitue aujourd'hui un outil majeur des politiques de protection de la biodiversité et d'aménagement du territoire. Révisé continuellement depuis 1995, il complète les zones réglementaires de protection (AMP notamment) et doit être consulté au moment des décisions d'aménagement du territoire (documents d'urbanisme SCoT, PLU, SRADET, créations de zones protégées, élaboration des SRC et DOGGM, etc.) pour éviter l'artificialisation des zones présentant un enjeu écologique. Les ZNIEFF n'ont pas de valeur réglementaire, mais font partie du patrimoine et constituent des aides pour la prise de décision et la connaissance.

Pour être désignée comme une ZNIEFF, la zone doit accueillir la population d'au moins une « espèce déterminante », identifiée par la législation française ou les directives communautaires.

Selon l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), en 2017, plus de 308 000 hectares de l'espace maritime métropolitain et près de 63 000 hectares de l'espace maritime d'outre-mer étaient identifiés comme ZNIEFF.

Figure n°7 : Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique de Normandie.

Source : DREAL Normandie.



IV. Perspectives

1. La Stratégie nationale en cours de révision

La Stratégie nationale mer et littoral (SNML), qui constitue le cadre de référence pour la protection des milieux et pour la gestion durable des activités liées à la mer et au littoral dans les espaces sous juridiction nationale (à l'exception de celles liées à la sécurité nationale), est actuellement en cours de révision. La SNML 2017/2023 était structurée autour de 4 axes :

1. S'appuyer sur la connaissance et l'innovation ;
2. Développer des territoires maritimes durables et résilients ;
3. Soutenir et valoriser les initiatives, lever les freins ;
4. Promouvoir une vision française internationale et européenne.

Il est prévu que la prochaine SNML 2023/2029 soit adoptée à l'été 2023. Elle s'attachera à définir des priorités stratégiques sectorielles et intersectorielles s'articulant avec les documents stratégiques de façade.

2. Planifications maritimes à l'échelle internationale : zones ECA et ZMPV

A. Zones de réduction des émissions (zones ECA)

Des planifications régionales ou internationales peuvent également être appliquées pour des enjeux sécuritaires ou environnementaux. C'est le cas des zones de contrôle des émissions (ECA, *Emission Control Area* en anglais) établies par l'Organisation maritime internationale (OMI) et reconnues par la Convention MarPol (*Marine pollution* en anglais). Ces zones maritimes font l'objet de contrôles plus importants et visent à limiter les émissions d'oxydes de soufre, d'oxyde d'azote et de particules. Il existe d'autres types de zones ECA telles que les zones de contrôle des émissions de soufre (SECA, *Sulphur*

Emission Control Area en anglais) et les zones de réduction des émissions d'oxyde d'azote (NECA, *Nitrogen Emission Control Area* en anglais).

Ces zones sont créées par l'OMI dans des zones particulièrement impactées, suite à l'adoption de l'Annexe VI³¹ de la Convention MarPol en 1997. Entrée en vigueur depuis 2005, puis révisée en 2010, l'Annexe VI vise à réduire les risques sur les écosystèmes et les populations liés aux émissions du transport maritime mondial.

Cette limitation existe déjà dans quatre zones ECA :

- Depuis 2011, deux zones ECA ont été mise en place en Amérique du Nord (côtes Est et Ouest des États-Unis et du Canada) et dans la mer des Caraïbes (États-Unis) ;
- Depuis 2015, deux zones SECA existent dans la mer Baltique et la Manche-mer du Nord.

Lors de la 78^e conférence du Comité de protection du milieu marin (CPEM 78) de l'OMI, qui s'est tenue du 6 au 10 juin 2022, la création d'une zone SECA a été adoptée pour l'ensemble de la mer Méditerranée. Cette zone sera effective en 2025. Plus concrètement, cela signifie que tous les navires entrant en mer Méditerranée devront utiliser un combustible dont la teneur en soufre ne dépasse pas 0,1 % en masse. Une proposition portée depuis plusieurs années par la France, et qui permettrait une réduction jusqu'à 80 % des émissions de particules fines et ultrafines sur cette zone.

B. Zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV)

Les zones maritimes particulièrement vulnérables (ZMPV) sont des zones qui, en raison de leurs caractéristiques écologiques, socio-économiques ou scientifiques et de leur caractère particulièrement vulnérable au transport maritime international, font l'objet d'une protection particulière. Créées par décision de l'OMI, les ZMPV permettent de renforcer les contrôles et d'établir des mesures spécifiques telles que des mesures d'organisation du trafic maritime, l'application de l'Annexe VI de la Convention MarPol, l'installation de services de trafic maritime, etc.

Au large des côtes françaises, les Bouches de Bonifacio ont été classées en ZMPV en 2011.

31 - Annexe VI de la convention MARPOL : Règles pour la Prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires (votée le 26 septembre 1997, en vigueur au 15 octobre 2005).

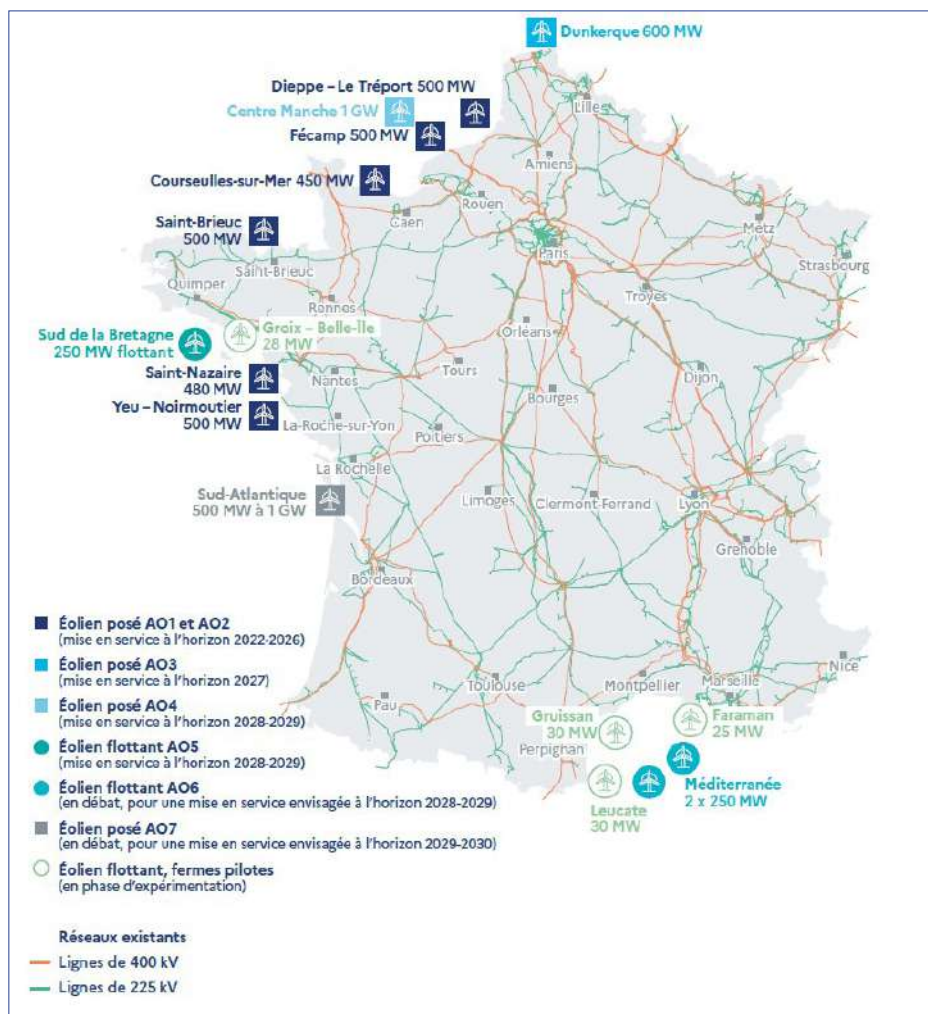
3. Les défis d'une intégration renforcée des EMR

À partir des années 2000, la France prend conscience du potentiel énergétique de ses façades maritimes et décide de développer les énergies marines renouvelables (EMR). En 2010, l'État débute la planification de l'éolien en mer au sein de son espace maritime métropolitain. Six appels d'offres (AO) ont été lancés entre 2011 et mars 2022, totalisant onze projets de parcs, pour un total de 5,26 GW de puissance installée. Le premier parc commercial a été raccordé à la fin de l'année 2022 au large de Saint-Nazaire. Deux autres appels d'offre, d'1 GW chacun, ont été officiellement lancés au cours de l'année 2022.

La planification des parcs éolien en mer n'a cessé d'évoluer au fil des appels d'offre, conjointement avec la mise en place de la planification de l'espace maritime et la planification énergétique. Le renforcement de l'acceptabilité des projets et la limitation des conflits d'usage ont tout de suite représenté des enjeux centraux dans l'exercice de planification. Plusieurs projets de parcs éolien en mer sont au cœur de conflits d'usages au sein de l'espace maritime,

Figure n°8 : Projets de parcs éoliens en France métropolitaine.

Source : DGEC.



menant parfois jusqu'au contentieux. Le secteur de la pêche, particulièrement attentif aux choix de localisation des parcs, redoute l'implantation des parcs dans les zones de pêche et leurs effets durables sur la ressource halieutique. Les défenseurs de l'environnement contestent également les projets implantés dans des aires marines protégées, dont la réglementation n'exclue pas le développement³². Depuis 2017, les cartes des vocations des DSF permettent de repérer les macro-zones propices au développement des parcs et facilitent l'identification des potentiels conflits d'usage au moment de l'installation des projets.

La question de l'acceptabilité est devenue centrale dans l'exercice de planification des éoliennes en mer. Les populations riveraines et les usagers de l'espace maritime se montrent parfois réticents quant à leur installation, dénonçant l'impact visuel et environnemental et l'atteinte aux ressources halieutiques. Depuis la Loi pour un État au service d'une société de confiance de 2018, dite loi Essoc³³, le choix de localisation de chaque projet éolien est soumis au débat public, organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). La saisine est effectuée par l'État en amont de la procédure de mise en concurrence. Le débat public permet d'associer les autres acteurs de la façade et les populations locales au plus tôt dans le processus décisionnel. La loi de décembre 2020 d'accélération et simplification de l'action publique, dite loi ASAP³⁴, prévoit la possibilité que les débats publics portent sur plusieurs projets d'une même façade maritime. D'autre part, la procédure de mise en concurrence (phases administratives) peut débiter en même temps que l'organisation du débat public, permettant d'accélérer l'attribution des projets³⁵.

Conformément à cet objectif d'acceptabilité de la planification des activités, un Observatoire environnemental de l'éolien en mer a été annoncé lors du Comité interministériel de la mer 2022, et permettra d'améliorer la connaissance concernant l'impact des éoliennes en mer sur le milieu marin.

Des objectifs énergétiques renforcés, un véritable défi spatial

En février 2022, le Président de la République a annoncé le nouvel objectif de 50 parcs commerciaux éoliens en mer dans les eaux françaises en 2050, pour une puissance installée envisagée de 40 GW. Le dernier accord en date entre l'État et la filière vise l'installation de 2 GW d'éolien en mer par an entre 2025 et 2030.

Ces objectifs ambitieux suscitent l'interrogation quant à l'insertion spatiale des projets et leur conciliation avec les autres usages présents dans le DPM. Soulevant des enjeux à la fois économiques, environnementaux, techniques et sécuritaires, les projets d'éoliennes en mer mettent en tension l'exercice de planification et illustrent toute la complexité du développement d'une nouvelle activité de grande envergure en mer.

32 - C'est le cas du projet au large d'Oléron, initialement localisé dans un parc naturel marin (AO7) et qui a fait l'objet de forte contestation en 2021 et au début de l'année 2022.

33 - Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

34 - Loi n° 2020-1525 d'accélération et simplification de l'action publique, dite loi ASAP de 2020.

35 - Intégré dans l'article L121-8-1 du code de l'environnement.

A. L'éolien flottant : de nouvelles perspectives pour la planification maritime

En 2021 et mars 2022, trois projets de parcs éoliens flottants ont été attribués en Sud-Bretagne et en Méditerranée. L'éolien flottant est une technologie encore au stade de développement, et peu de parcs ont été raccordés à travers le monde. Toutefois, plusieurs facteurs laissent entrevoir des perspectives de développement important pour la filière française. En effet, les récentes avancées technologiques (croissance de la taille des turbines notamment) devraient permettre une baisse importante des coûts de production, et la suppression de l'obstacle de la profondeur des fonds ouvre de nouvelles perspectives pour la planification au large des côtes métropolitaines. Plus loin en mer et sans ancrage au sol, l'éolien flottant pourrait être planifié dans des zones moins denses et en dehors des AMP, limitant les conflits d'usage et l'impact potentiel sur les écosystèmes marins.

4. Étendre la planification de l'espace maritime à d'autres usages ? l'exemple des câbles sous-marins de communication

Les câbles sous-marins de communication constituent aujourd'hui des canaux essentiels pour la transmission mondiale d'informations ; plus de 95 % des communications mondiales transitent par les 436 câbles sous-marins mondiaux déployés au fond des océans. Le territoire métropolitain bénéficie d'une position géographique stratégique, permettant à l'ensemble de ses façades maritimes d'être reliées aux trajets de vingt câbles sous-marins (douze de dimension internationale). Six nouveaux câbles devraient être déployés dans les prochaines années. Les territoires ultramarins sont raccordés à vingt-deux câbles de dimension internationale et trois nouveaux câbles sont en projet pour améliorer la connexion de ces territoires. Ces infrastructures sous-marines sont posées et gérées par des opérateurs privés. Les projets sont soumis à autorisation auprès des services de l'État compétents (la procédure administrative varie selon la localisation des projets) donnant lieu à une concession d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports est ensuite octroyée.

La pose des câbles sous-marins constitue un nouvel enjeu pour la conciliation des usages en mer. Ils peuvent être endommagés par les activités de pêches ou les mouillages, mais également abîmer les écosystèmes marins au moment de leur ensouillage.

Sur le littoral français, la ville de Marseille concentre de nombreux câbles sous-marins de communication. Face à la potentielle saturation de l'espace maritime et aux conflits avec les opérateurs, il devient nécessaire de mieux planifier et coordonner l'arrivée des nouveaux câbles dans le DPM.

La conciliation entre protection de l'environnement marin et la pose de câbles sous-marins de communication risque d'être largement discutée dans les prochaines années, notamment via la mise en œuvre de zones de protection strictes dans les eaux européennes.

Le développement des câbles sous-marins dans le DPM suscite de nombreuses interrogations, voire inquiétudes, quant à leur articulation avec les autres activités en mer. L'intégration à l'exercice de planification de l'espace maritime de l'État reste encore en suspens, mais n'est pas exclue.

5. Le risque de submersion marine et le recul du trait de côte : anticiper les effets du changement climatique sur l'économie bleue et mieux appréhender le lien de la terre à la mer

Dans les années à venir, les effets du changement climatique seront particulièrement visibles sur le littoral, les ports et les estuaires, directement concernés par l'érosion côtière, la montée du niveau de la mer et le risque de submersion marine. En métropole, le littoral représente 4 % du territoire mais concentre 10 % de la population. On estime que 20 % des côtes françaises sont soumises au risque d'érosion, dont 64 % également concernées par un risque de submersion marine. Face à ces phénomènes, l'État soutient depuis plusieurs années des opérations de défense contre la mer (enrochements, digues, rechargements en sable). Toutefois, les communes des zones basses littorales³⁶ et les gestionnaires d'infrastructures marines et portuaires seront amenés à s'adapter pour pérenniser leurs implantations.

Cette problématique est désormais prise en compte par les politiques d'aménagement et d'urbanisme dans les communes littorales, et sera intégrée aux documents stratégiques de façade au moment de leurs révisions, ce qui permettra d'appréhender cet enjeu aussi bien sur le côté terrestre du littoral

36 - Les « zones basses » désigne les zones soumises aux aléas de submersion, d'une altitude inférieure au niveau de la mer, particulièrement vulnérables lors de conditions extrêmes.

que celui maritime. La loi « climat et résilience » du 22 août 2021³⁷ prévoit un cadre juridique adapté à la prise en compte du recul du trait de côte en tant que composante des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement. Le dispositif repose sur un régime de constructibilité gradué selon le degré de vulnérabilité des zones exposées et induit la mise en place d'outils de maîtrise foncière publique. L'ordonnance du 6 avril 2022³⁸ complète les dispositions de la loi « climat et résilience » en identifiant les outils d'aménagement et d'intervention foncière que les collectivités pourront utiliser. Ces outils d'aménagement sont d'ores et déjà expérimentés sur trois communes pilotes (Lacanau, Gouville-sur-mer, Saint-Jean-de-Luz), et financés dans le cadre de France Relance. D'autre part, le décret du 29 avril 2022³⁹ établit une première liste de 126 communes dont l'action en matière d'urbanisme et de politique d'aménagement doit être adaptée au phénomène d'érosion côtière, et sera complétée par une nouvelle liste à la fin de l'année 2022.

À terme, l'exercice de planification spatiale maritime pourra permettre de faciliter l'adaptation du littoral au recul du trait de côte, qui impliquera entre autres la relocalisation d'activités actuellement situées en mer et sur le littoral (aquaculture, tourisme, activités portuaires, chantiers navales, etc.) dans les documents stratégiques de façade et de bassin maritime⁴⁰.

37 - Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

38 - Ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

39 - Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doit être adaptée aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

40 - Le comité national du trait de côte (CNTC), rattaché au Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), s'est réuni pour la première fois le 14 mars, autour de la secrétaire d'État à l'Écologie Bélangère Couillard. Présidé par la députée Sophie Panonacle (Renaissance), il réunit 56 membres - élus, scientifiques, associations, fonctionnaires. Le CNTC a pour ambition de devenir une instance de dialogue et de concertation entre les parties prenantes sur tous les sujets relatifs à la gestion intégrée du trait de côte. Le CNTC sera mobilisé sur trois principaux chantiers, à savoir, la concertation et le suivi des travaux techniques relatifs à la définition d'un modèle économique pour le recul du trait de côte, la révision de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) et les modifications apportées au décret établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées à l'érosion du littoral.
Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/lancement-du-comite-national-du-trait-cote-berangere-couillard-mardi-14-mars-2023> [consulté le 16/03/2023].

L'objectif de « zéro artificialisation net »

Les territoires littoraux métropolitains sont fortement touchés par le processus d'artificialisation, et concentrent deux fois plus de surface urbanisée que le reste du territoire. L'artificialisation désigne la perte de fonction naturelle d'un sol liée à l'urbanisation, et aux différents usages des espaces agricoles et naturels par les humains. L'artificialisation engendre la destruction des habitats naturels et des continuités écologiques nécessaires à la faune sauvage pour circuler. Sur les littoraux, l'artificialisation augmente également les risques de submersion marine, et certains équipements peuvent aggraver l'érosion côtière.

À partir des années 1980, la loi « Littoral » régit les possibilités et les modalités de construction et d'aménagement des communes littorales, permettant de limiter l'extension de l'urbanisme sur la bande côtière.

Inscrit dans le Plan Biodiversité en 2018, l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) établi par le Gouvernement vise à réduire le rythme d'artificialisation de 50% d'ici à 2050. En cours de définition depuis la loi « Climat et Résilience », le terme d'artificialisation désigne un sol ayant perdu ses fonctions, mais ce terme peine à être appliqué dans le milieu marin.

Les politiques de lutte contre l'érosion côtière et la submersion marine :

L'érosion côtière est un phénomène d'origine naturelle, accentué par les effets du changement climatique et pouvant être aggravé par les activités humaines.

Élaborée en 2012, la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a pour ambition d'améliorer la connaissance sur l'évolution du trait de côte et définir une stratégie d'adaptation propre à chaque territoire. Cette politique publique accompagne l'identification des territoires à risque, soutient les stratégies partagées de gestion des risques et la recomposition spatiale du territoire, et encadre le financement des mesures.

La submersion marine est un autre phénomène d'origine naturelle pouvant être aggravé par l'artificialisation des sols. La submersion marine génère l'inondation temporaire de la zone côtière au moment de conditions météorologiques et marégraphiques importantes. Désignées comme « zones basses », les zones côtières menacées de submersion sont situées à une altitude pouvant être inférieure au niveau de la mer lors d'épisode météorologiques sévères.

Élaborés par les services de l'État sous autorité préfectorale, les Plans de Prévention des Risques Naturels permettent d'anticiper et de limiter les risques d'inondations, de tempête, de mouvements de terrain et de submersions marines. Depuis 2011, le Plan Submersion Rapide assure la sécurité des populations au travers de mesures préventives et de protection.