

Contribution de LittOcean à la consultation sur le projet de SNML

Rappel !

Les dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et les engagements pris dans le cadre du Grenelle de la mer conduisent l'Etat à élaborer une stratégie nationale pour la mer et le littoral, elle-même déclinée, en métropole, par des documents stratégiques de façade et, outre-mer, par des documents stratégiques de bassin. Cette stratégie a vocation à coordonner toutes les politiques sectorielles s'exerçant en mer ou sur le littoral. Dans une perspective de gestion intégrée des espaces, elle doit comporter les orientations relatives à :

- la protection des milieux, des ressources 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.

Le décret précise les conditions dans lesquelles la SNML et les DSF doivent être élaborés. Il confie ce soin au ministre chargé de la mer s'agissant de la SNML et à des préfets coordonnateurs désignés pour chaque façade maritime s'agissant des DSF.

Le contenu de la SNML devra être approuvé par décret, tous les six ans.

Des travaux préparatoires ont eu lieu, qui figurent sur le site du ministère, et notamment la réalisation d'un rapport « Etat des lieux Mer et Littoral » publié en octobre 2014 (l'avant-projet de ce rapport a été présenté au CNML et soumis à la consultation de ses membres durant le premier trimestre 2014) et l'identification par le CNML des enjeux et priorités de la SNML.

Le projet de SNML soumis à consultation ne reflète aucunement ces travaux élaborés en parfaite concertation et qui ont mobilisé beaucoup d'expertise. Il ne se réfère pas aux orientations du CIMER, ne décline aucune action concrète assortie d'indicateurs de suivi.

Notre proposition est que le CNML reprenne le projet dans sa totalité, à partir des travaux susvisés.

L'heure n'est plus au stade des déclarations de politique générale ou des grands principes mais à l'heure de la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée définie dans le livre bleu approuvé en CIMER en 2009. C'est le moment des choix, des priorités et de leur mise en œuvre. L'urgence climatique rappelée dans le projet renforce la nécessité d'avancer sur des choix assortis des moyens nécessaires à leur réalisation.

L'essentiel dans un document de cette nature est de réaliser un papier co-construit avec ceux qui vivent de la mer et du littoral et éventuellement près de la mer et du littoral. On ne peut se satisfaire d'une consultation du public à partir d'un document élaboré en solitaire (?) qui ne propose aucun plan d'action global appelé à être décliné localement.

1 Remarques générales

Le document présenté n'apparaît pas comme une stratégie complète, mais un document intermédiaire entre un document politique et une liste d'actions et d'objectifs déjà décidés dans le cadre d'autres stratégies (nationales ou communautaires). Il manque les éléments essentiels d'une stratégie, au-delà des grandes orientations et des objectifs généraux, que sont des **objectifs détaillés**, les **calendriers et indicateurs** associés, la désignation des **responsables** de la mise en œuvre et les **ressources** allouées.

L'horizon temporel fixé à la stratégie (en passant, à la page 30...) est apparemment de six ans. C'est confondre l'horizon de la stratégie avec la périodicité de révision (fixé à 6 ans par la loi : L219-2 code de l'environnement). Dans la pratique, le document se réfère soit à des objectifs proches (généralement déjà arrêtés), soit à des objectifs généraux, vagues et lointains. Une telle stratégie devrait être définie pour au moins 15 ans (avec une révision périodique tous les 6 ans), ou mieux 20 ou 25 ans (« objectifs de long terme » art. R 219-1.1), compte tenu des dynamiques maritimes naturelles ou humaines. Une périodicité de six ans est raisonnable pour la révision d'une telle stratégie, mais ne peut évidemment en constituer l'horizon.

Les objectifs de la politique maritime de la France, que cette stratégie parmi d'autres vise à mettre en œuvre, ont déjà été définis dans le Livre Bleu adopté en Comité interministériel sous la présidence du Premier Ministre en décembre 2009, à la suite des Grenelle de l'environnement et de la Mer, sur la base d'une concertation interministérielle approfondie. Le cadre du Livre Bleu dépasse celui défini par la loi pour la SNML, mais la SNML devrait reprendre et citer ces orientations. La stratégie ne cite même pas le Livre Bleu...

Le processus d'élaboration de la stratégie n'est pas satisfaisant ; on y retrouve bien les contributions d'un certain nombre d'acteurs (notamment certains secteurs économiques ou le secteur de la recherche), mais tous les acteurs de la gouvernance maritime n'ont pas été associés à l'élaboration de ce projet ; il n'y a aucune traçabilité des contributions de ces acteurs. Le CNML est l'instance clé de cette gouvernance maritime : il aurait dû être beaucoup plus impliqué dans son élaboration. Les nombreuses lacunes du projet, notamment en matière économique, témoignent bien des faiblesses de la concertation des acteurs.

La SNML est présentée comme une simple composante de la Stratégie Nationale pour la Transition Ecologique. Il y a évidemment des intersections fortes entre les deux documents, et ces intersections doivent être rappelées et la cohérence entre ces deux documents doit être assurée. De plus, alors que la SNTE contient des objectifs précis et des indicateurs, ce n'est pas le cas du projet de SNML présenté ici ; on peut donc s'interroger sur sa capacité à contribuer de manière effective à la mise en œuvre de la SNTE.

Il semble que ce document ait principalement pour objet de définir un programme au sein du MEDDE (« programme Océan », cité plusieurs fois mais non présenté), alors qu'il devrait selon la loi constituer un document de référence partagé pour *tous* les acteurs publics associés à sa mise en œuvre (ministères autres que le MEDDE, collectivités territoriales), et les acteurs privés concernés.

Parfois concret et spécifique pour les volets traditionnels des activités maritimes et l'accompagnement des mutations, le projet se borne à des généralités dans tous les autres

domaines où il aurait dû définir des objectifs clairs et des actions bien définies, et désigner les organisations ou administrations en charge de les mettre en œuvre.

Tel quel, le document ne peut absolument pas servir de guide (ce devrait être une de ses ambitions principales) pour l'élaboration des DSF ou des DSB¹ et encore moins des SCOT et de leur volet maritime.

Enfin, en tant que document prévu par la législation, la SNML devrait être soumise à évaluation environnementale.

Par ailleurs, le projet contient encore beaucoup d'erreurs typographiques pour un document soumis à consultation qui a donc fait l'objet de relectures internes attentives.

Au bilan, le projet tel qu'il est présenté n'apporte rien ou presque à la vision maritime nationale (déjà définie par le Livre Bleu de 2009), ne précise que très peu la manière dont cette vision est ou sera déclinée, ne définit aucun objectif clair qui ne soit déjà défini par ailleurs, se contente de rappeler ou de citer d'autres stratégies en rapport avec la mer sans traiter des éventuelles incohérences, ne définit clairement aucune action ni aucun responsable, et reporte à plus tard la définition des moyens nécessaires pour sa mise en œuvre. Tel quel, ce projet n'est pas satisfaisant et doit être profondément revu.

2 Analyse détaillée

Introduction

La politique maritime européenne est définie par d'autres documents que la seule Déclaration de Limassol, qui devraient être rappelés ici, notamment le « Livre Bleu » (COM(2007)0575). Au niveau français, il manque la référence au Livre Bleu de 2009.

Parmi les filières d'excellence, il faudrait citer l'industrie offshore (notamment pétrolier).

Le « Programme Océan » évoqué dans cette introduction n'est plus évoqué ensuite. En toute rigueur, une stratégie aussi large ne peut se mettre en œuvre dans un programme ne relevant que d'un seul ministère, même si son périmètre est large.

Outre-mer : le « livre bleu de l'Océan indien » n'est pas cité, alors qu'il s'agit d'une des initiatives les plus abouties pour formuler une stratégie et définir des priorités.

La surveillance maritime est par ailleurs un enjeu stratégique clé et une composante du savoir-faire maritime français, qui devrait être mentionnée et qui concerne à la fois les activités et leur impacts et l'environnement.

Synthèse de l'état des lieux et enjeux

I/ Les territoires maritimes français

Le « choix fait par la France » de ne pas accepter de soumettre les différends relatifs à des délimitations internationales à des juridictions internationales se réfère sans doute à la pratique du recours à l'arbitrage, dont les résultats ne sont pas nécessairement convaincants (Saint-Pierre et Miquelon) ; il ne semble pas que ce « choix » ait fait l'objet de dispositions réglementaires ; en tout état de cause, il ne semble pas utile d'en faire état à ce stade.

¹ cf R219-1-1 la SNML « précise les modalités selon lesquelles les documents stratégiques de façade et de bassin traduisent et complètent ses orientations et principes. »

II/ La mer, vectrice de croissance et d'emplois

« Support » plutôt que « vectrice » ?

Il serait souhaitable en matière d'économie et dans une stratégie d'évoquer des « chaînes de valeur » plutôt que de simples « effets d'entraînement ». Les études menées par l'Union européenne dans le domaine de l'économie bleue contribuent largement à clarifier ce « halo plus difficile à définir et à mesurer ». En matière d'économie maritime, la stratégie ne peut se borner à lister des secteurs d'intérêt, elle devrait préciser quelles parties de la chaîne de valeur la France souhaite développer en priorité.

Quand il évoque l'industrie maritime, le document a tendance à oublier le secteur de l'industrie offshore (notamment pétrolière). Il serait nécessaire de prendre en compte tous les secteurs économiques maritimes et dépendant de l'usage du littoral.

Le projet devrait faire état, au moins dans son état des lieux de l'importance et du poids économique des moyens de l'Etat et de leur relation avec certains secteurs (Défense, construction navale).

Le secteur de la pêche ne mentionne pas l'exploitation des algues naturelles (macro algues), qui mériterait sans doute d'être citée (70 000 t/an, UBO 2012 : 425 millions d'euros/an, Idealg, 2015 ; France : deuxième producteur européen).

Ports de commerce : au-delà du tonnage, peu significatif (ex : granulats marins), la valeur ajoutée des ports maritimes devrait être précisée, et le cas échéant comparée à celle des voisins européens. Le développement de l'économie bleue dans ce domaine passe sans doute au moins autant par l'augmentation de la valeur ajoutée que par celle des tonnages.

Altération et dégradation des habitats : il faudrait ajouter les projets portuaires et côtiers, évoquer le bruit sous-marin (cohérence avec les descripteurs du bon état écologique de la DCSMM)

Pollutions chimiques : l'augmentation rapportée des rejets par rapport à la période 2000-2011 interpelle, compte tenu du nombre de conventions internationales en principe mises en œuvre ; une analyse devrait être présentée (meilleur contrôle, ou rejets croissants ?).

Objectifs

Quatre grands objectifs sont annoncés ; le lien avec la partie précédente n'existe pas, pas plus que le lien avec les thèmes listés par la loi. Plus que d'« objectifs », il s'agit en fait d'enjeux. Il est évidemment nécessaire d'identifier les enjeux visés par une stratégie, mais c'est clairement insuffisant pour la mettre en œuvre et l'évaluer. La formulation des objectifs est trop générale, ce qui en rend concrètement l'atteinte impossible à évaluer.

Plutôt que « croissance bleue », qui concentre l'attention sur les *développements* à venir, il conviendrait d'utiliser (comme le fait d'ailleurs désormais l'UE) l'expression « économie bleue », moins contestée, et qui intègre la nécessité au-delà de la « croissance » d'une meilleure durabilité et d'une meilleure valorisation économique et sociale des activités, y compris existantes.

Gestion intégrée des zones côtières : approche universellement reconnue du développement durable des zones côtières, il est paradoxal qu'elle ne soit citée qu'au chapitre « rayonnement de la France ».

Axes stratégiques

On se serait attendu dans cette partie à des objectifs concrets et mesurables, qu'on n'y cherche en vain (au-delà du simple rappel des objectifs déjà définis par ailleurs dans d'autres stratégies généralement sectorielles ou spécifiques).

I/ S'appuyer sur la connaissance et l'innovation

On aurait pu choisir un verbe plus adapté à une stratégie, tel que « développer », « soutenir ».

Ce chapitre traite à des niveaux de détail variés de ses deux objets.

- Le volet « connaissance » insiste surtout sur la recherche. Il n'est pas question de nier ici la nécessité de soutenir la recherche marine et maritime ; néanmoins, une politique et une stratégie se construisent d'abord sur la *connaissance existante*, qui est très loin d'être négligeable puisque c'est elle qui a permis d'établir l'état des lieux qui fonde ce document. La recherche est traitée aux points A et C.
- La nécessité de rendre disponible la connaissance existante n'est pas mise en avant, alors que c'est une condition préalable au développement de l'économie bleue (ainsi que le mettent en évidence les études européennes).
- L'expertise nécessaire à la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse n'est pas seulement scientifique, elle est aussi technique. Les bureaux d'études sont ainsi les principaux acteurs du développement maritime et d'ailleurs de sa durabilité (études d'impact...), et le soutien au développement de l'expertise marine et maritime au-delà de l'expertise scientifique devrait être affirmé.
- Le soutien à l'innovation se limite à des généralités, aucune ligne d'action n'étant formulée pour définir et objectiver ces généralités (ex. : « développer les énergies marines renouvelables »)
- Le volet « éducation » n'est traité que très marginalement, dans le cadre inadapté de la « sensibilisation aux enjeux maritimes ». Dans ce domaine, on apprend seulement que « l'Education nationale peut jouer un rôle important »... ce qui ne suffit pas à formuler des objectifs clairs, ni à esquisser la manière dont ces objectifs seront remplis, et ne couvre qu'une partie du champ de l'éducation (académique : masters... professionnelle, etc.). On affirme seulement par exemple que « les sciences et technique de la mer présentent un potentiel à ne pas négliger » - ce qui est un peu court pour espérer investir activement dans l'innovation et le développement... L'éducation se limite à la formation professionnelle, avec une focalisation sur les secteurs traditionnels et les métiers, plus que sur les *compétences* qui garantissent l'adaptation à de nouveaux secteurs ou à des secteurs en mutation. Les formulations de type « il est souhaitable de » ne devraient pas trouver place dans une stratégie.

II/ Développer des territoires maritimes et littoraux durables et résilients

Par rapport à la partie précédente, cette partie formule des objectifs plus concrets et potentiellement mesurables, quoiqu'elle ne formule aucun indicateur. Elle distingue bien la *planification stratégique*, qui devrait décliner à l'échelle de la façade les objectifs nationaux que la SNML devrait définir, et la *composante opérationnelle* (baptisée ici « spatiale » sans doute dans l'esprit de la directive PEM). En revanche, l'articulation des niveaux de définition et de mise en œuvre (façade, PNM, SCOT...) n'est pas assez précisée.

A/Mettre en place une planification stratégique

Dans l'état actuel du document, on peut s'interroger sur la capacité de la SNML à fournir

« un cadre général pour une déclinaison à l'échelle de chaque façade maritime et bassin ultramarin, adaptée aux spécificités et aux enjeux de l'espace concerné » au sens où elle ne fixe pas d'objectifs pour ces territoires si ce n'est une déclinaison laissée à la libre concertation des façades et des bassins.

Il conviendrait de rappeler explicitement que les documents stratégiques évoqués ici existent dans la loi : ce sont les DSF et les DSB, qui devraient porter les objectifs stratégiques et leur déclinaison spatiale à l'échelle de la façade ou du bassin maritime ultramarin, en s'appuyant sur les instances de gouvernance définies à ces échelles (CMF et CMBU).

On peut s'interroger sur le besoin de se donner encore 6 ans pour réfléchir à la mise en œuvre des volets mer des SCOT, créés par la loi en 2005...

La rédaction du dernier paragraphe est d'ailleurs à revoir, car il laisse entendre qu'il n'est pas possible d'établir de SCOT dans les DOM.

B/ Avec une composante spatiale

Le pendant de la stratégie est son volet opérationnel, qui ne comprend pas seulement une composante spatiale. C'est le DSF qui devrait logiquement porter cette planification à l'échelle des façades, les SCOT constituant l'instrument opérationnel (« schéma » : stratégie et modalités de mise en œuvre) adéquat à l'échelle locale. Le report de 6 ans encore pour la définition des règles pour les volets mer des SCOT est donc regrettable. Des projets pilotes pourraient parfaitement être lancés et soutenus sur chaque façade et bassin sur cette période afin de préparer cette échéance.

C/ Développer les « projets de territoire »

Il s'agit apparemment ici de l'échelle locale. Les instruments à mettre en œuvre (cités ici « par exemple ») devraient être définis, et la gouvernance associée rappelée et précisée (ex : association des acteurs maritimes...)

D/ Protéger les milieux, les ressources, etc.

Une bonne partie des objectifs sont portés par les PAMM, dont il conviendrait de rappeler qu'ils constituent les volets environnementaux des DSF. La Stratégie nationale pour la gestion et la création des AMP est citée, mais la SNML ne précise pas comment les objectifs de cette stratégie seront mis en cohérence avec les autres enjeux (notamment ceux du développement économique) ; s'il y a une hiérarchie des stratégies, c'est la SNML, document stratégique le plus général, qui devrait la préciser, au risque sinon de maintenir l'ambiguïté et l'empilement sectoriel (stratégie EMR, aquaculture, pêche, AMP, ...), et de laisser perdurer les incertitudes actuelles sur les arbitrages entre activités nouvelles et activités traditionnelles.

E/ Adapter l'aménagement du littoral au changement global

L'articulation entre « gestion intégrée du trait de côte » et approche générale de la « gestion intégrée des zones côtières » reste à préciser. En l'état, la SNML renvoie à une stratégie extérieure le soin de traiter un enjeu identifié comme important, contribuant encore à vider de sa substance ce document déjà trop général...

F/ Préserver les intérêts nationaux et prévenir les risques en mer

Ce chapitre semble traiter à la fois de la sûreté (menaces) et de la sécurité (risques). Au-delà de généralités et de rappels de structures et de stratégies existantes, il traite bien (même s'il

ne la met pas assez en évidence) de la nécessité de développer la surveillance des activités. Ce sujet (surveillance) aurait sans doute mérité un chapitre particulier, tant se fait sentir le besoin d'une surveillance intégrée (activités et environnement), seule manière de garantir la durabilité des activités maritimes. La surveillance actuelle des activités maritimes (focalisée sur la sécurité maritime et la sûreté maritime, dans leurs aspects « temps réel/réaction ») ne suffira pas à répondre aux besoins de la gestion intégrée dans une approche écosystémique.

III/ Soutenir et valoriser les initiatives et lever les freins

A/ Soutenir les activités nouvelles

EMR : le projet de SNML se limite à citer partiellement des stratégies déjà définies (énergie), sans rapport d'ailleurs avec les potentiels identifiés en première partie du document (potentiel élevé, objectifs très limités et à court terme). Aucune action concrète n'est identifiée, aucune indication sur la manière dont les objectifs limités rappelés seront poursuivis sur chacune des façades maritimes.

Biotechnologies marines : le document rappelle les perspectives... déjà évoquées dans l'état des lieux, mais sans la moindre action concrète.

Pour les autres thèmes économiques, le document se limite à des généralités.

B/ accompagner la mutation en cours des activités traditionnelles

Au-delà encore une fois de rappeler les stratégies et politiques déjà définies (PCP, directives et conventions internationales, stratégie nationale portuaire...), ce chapitre se borne à des généralités, qui d'ailleurs ne couvrent pas toujours tout le champ traité ; ainsi, la plaisance (dont la mutation devrait être envisagée ou au moins anticipée) n'est traitée que par les ports et la construction nautique, et non par les pratiques qui la motivent en principe.

C/ Définir une stratégie de financement harmonieuse

La SNML reporte sur un Comité le soin de trouver les ressources pour les actions nécessaires... On notera que le document ne contient aucune estimation des coûts, ni en fonctionnement actuel, ni en projection pour les actions envisagées.

On aurait pu s'attendre à ce que le projet rappelle au moins – ou définisse - les grands principes de ce financement : principe pollueur-payeur, principe usager-payeur, contribution de chaque usager à la charge de la prévention et du traitement des risques qu'il entraîne (actuellement supportés par le contribuable et le généreux donateur). La stratégie aurait aussi pu (et dû) définir les modalités d'affectation des ressources correspondantes. On peut rappeler que la plupart des redevances ou taxes « maritimes » sont actuellement absorbées en grande partie par le budget de l'Etat, ou distribuées suivant des critères discutables (financement du Conservatoire par la taxe de francisation des navires de plaisance, attribution de la taxe sur les parcs éoliens à des bénéficiaires particuliers ou des collectivités sur des critères arbitraires), une très faible part des ressources générées par la mer bénéficiant de fait à sa gestion.

D/ Rendre attractifs les métiers maritimes

Cet objectif n'est pas autonome, et dépend du développement de l'économie bleue : les métiers ne sont attractifs que si le secteur associé l'est. Le paragraphe ne propose d'ailleurs rien dans ce domaine, au-delà de l'habituelle référence à des actions déjà en cours.

E/ Améliorer la gouvernance, poursuivre la modernisation de l'action publique

Les améliorations proposées, quand ce sont des améliorations, sont très limitées. Le document propose par exemple de généraliser le doublon à l'échelle des régions ou façades avec la généralisation des « conférences mer et littoral » qui ont été créées en fait à l'initiative des régions pour rééquilibrer la gouvernance des CMF, confisquée de fait par l'Etat dans le décret d'application, contrairement aux principes définis par le Livre bleu... et la correction des erreurs passées (calque des façades sur les régions administratives). Il propose insidieusement de priver le préfet maritime (seule autorité spécifiquement maritime et dotée des compétences requises en matière d'Action de l'Etat en Mer) de ses missions en les partageant avec les autres « préfets coordonnateur de façade ».

Par ailleurs, il n'est pas fait mention de l'outremer dans ce chapitre, qui n'évoque explicitement que la métropole.

F/ Partager les données et l'information

Mesure innovante et positive (partage des données publiques), mais sans le moindre début d'action pour la mettre en œuvre...

Ce chapitre devrait faire mention de la mission de Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et non du « superviseur général des données du ministère de l'environnement » ; les enjeux de partage de données marines et maritimes dépassent en effet très largement le cadre de l'environnement.

IV/ Promouvoir une vision française, etc.

A/ Sur le plan international

Cette partie se borne à rappeler des engagements déjà pris au niveau international et des actions déjà accomplies, et des orientations déjà exprimées dans le Livre Bleu de 2009. Aucun objectif ni aucune action concrets ne sont proposés, au-delà d'orientations vagues (« peut », « doivent », « souhaite », « doit tenir »).

Le projet déborde par ailleurs du cadre de la loi (qui limite le champ de la SNML aux zones sous souveraineté ou juridiction nationale)

B/ Sur le plan communautaire

De la même manière, le projet rappelle des généralités et des actions déjà en cours, sans aucune valeur ajoutée.