

**Journées ANEL « Habiter le littoral »  
20 et 21 octobre – Les Sables d'Olonne**

\*\*\*

**TABLE RONDE**

**Quels outils d'aménagement pour que les collectivités locales puissent construire  
une stratégie de la mer et du littoral ?**

\*\*\*

Intervention Anne-Sophie LECLERE

\*\*\*

*Préambule : les questionnements*

Personnellement, il m'a semblé qu'**un des sujets fondamentaux à évoquer aujourd'hui est celui des échelles de travail et de l'articulation entre les différents outils déjà existants ou en cours de développement** : Documents Stratégiques de Façade (DSF), Documents Stratégiques de Bassin (DSB), SCOT, SAR, PLU, Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), DTA, SDAGE, SAGE, schéma de conchyliculture, Parcs marins, documents d'objectifs Natura 2000... **La boîte à outils est complète** : outils de planification, outils de gestion, outils de programmation financière. Elle est aussi **complexe** : aménagement du territoire, gestion de l'eau, préservation des milieux, organisation des activités, enjeux liés mais quelquefois dissociés dans les différents documents...

Ce constat soulève donc différentes questions : **où est développée la vision stratégique**, qui la construit, **est elle cohérente entre les différents outils qui la traduit, comment intégrer les politiques sectorielles à l'échelle d'un territoire**, est-ce que ce système « de poupées russes » permet un emboîtement ? Comment également **guider l'action à une échelle pertinente, dans une logique de solidarité intra-territoriale sans empiéter sur les principes de subsidiarité** ?

La question du rôle respectif des collectivités et de l'Etat dans ce nouveau schéma d'organisation est évidemment posée. Au delà des étapes d'avis puis d'approbation prévues formellement aux différentes phases de la procédure, quel rôle positif l'Etat peut-il jouer ?

A partir de ce questionnement, voici quelques éléments de réflexions que je souhaite partager avec vous :

**1) Le PLU est un document d'urbanisme, qui définit les zones d'urbanisation et règles d'urbanisme. S'il peut prendre en compte les enjeux littoraux, de par sa nature et son échelle, il ne peut être porteur, seul, d'une vision stratégique pour la mer et le littoral.**

*Le PLU est un outil de planification terrestre, qui, sur l'espace d'une ville littorale, doit prendre en compte cet atout et les contraintes qui y sont liées. Mais un PLU n'est pas maritime et son échelle n'est pas pertinente pour en faire un outil de planification maritime. La question de la gouvernance se pose également : il faut trouver à associer les acteurs pertinents pour sortir du Nimby et faire valoir l'intérêt général, qui peut être différent de l'intérêt local.*

**2) Est-ce que le volet maritime des SCOT peut être porteur de cette stratégie ?**

Les schémas de mise en valeur de la mer ont été initiés en 1983. En 20 ans, seuls 4 SMVM portés par l'Etat ont été approuvés (le bassin de Thau, le golfe du Morbihan, Arcachon, le Tregor Goelo,) sur une quinzaine projetés. Partant du constat de la lourdeur et de la difficulté d'élaboration des SMVM par l'Etat, le législateur a procédé à deux modifications majeures du SMVM en 2005 : sa déconcentration d'une part, sa possible décentralisation d'autre part, en ouvrant aux collectivités la faculté de réaliser des volets maritimes de SCOT, valant SMVM. Le décret d'application a tardé à

sortir (2007), et aujourd'hui 4 ans après sa publication, ce nouveau dispositif, le volet maritime des SCOT, semble connaître un démarrage relativement lent.

Une enquête menée en 2009 par le CETE sur les motivations des collectivités à s'engager dans cette démarche avait révélé des hésitations de la part des EPCI porteurs de SCOT. Par ailleurs, pour ceux qui souhaitaient s'engager, les motivations évoquées étaient très variables : pour les uns, espoir de pouvoir toucher aux modalités d'application de la loi littoral, pour les autres, souhait de mieux gérer les questions maritimes (plutôt dans la perspective d'une meilleure gestion des conflits d'usage) ou encore la nécessaire révision d'un SMVM ancien pour le cas de Thau. Ces disparités trouvent aussi leurs origines dans des enjeux territoriaux éminemment variables d'un site à l'autre, ainsi que des usages différents de la mer et de son littoral : balnéaire, plaisance, activités de pêche, extraction de granulats, sécurité maritime... Les préoccupations diverses des EPCI sont donc légitimes, et rendent difficile un discours *a priori* de l'Etat sur ce que doit être un volet mer de SCOT.

Il faut noter que pour les volets mer des SCOT, la question de l'échelle est très particulière puisque les périmètres terrestres sont déjà existants dans bon nombre de cas et ils reposent sur d'autres logiques que les enjeux maritimes. Il est donc nécessaire d'**amener les EPCI à sortir du périmètre de leur SCOT pour traiter les enjeux maritimes** de diverses natures, les conflits d'usage éventuels et s'interroger sur les conséquences en mer des aménagements terrestres et inversement, s'interroger sur les conséquences à terre des projets maritimes (par ex réserver les accès).

**Si le volet mer du SCOT est un outil pertinent pour traduire concrètement et inscrire dans une gouvernance de projet une vision stratégique pour la mer et littoral, il ne peut être le cadre de la réflexion d'ensemble, car, sauf exception, le périmètre et sa gouvernance, conçus tous deux dans une vision terrestre, n'auront pas été définis dans cette perspective intégrée.**

### 3) Le niveau supérieur : les futurs documents stratégiques de façade ?

La loi Grenelle 2 a créé les documents stratégiques de façade (DSF) qui doivent définir une stratégie pour la mer et le littoral à l'échelle des façades maritimes, en déclinaison d'une stratégie nationale. Outre mer, ce seront des documents stratégiques de bassin (DSB).

Les DSF ont **vocation à porter une vision stratégique à l'échelle de façade**, ce qui permettrait de donner un cadre de réflexion aux volets mer de SCOT, de porter une **politique intégrée qui pourrait ensuite se traduire en terme de planification dans les SCOT et leurs volets mer puis les PLU en terme d'urbanisme pour la partie terrestre.**

### 4) Comment gérer la phase transitoire ?

Aujourd'hui, les DSF n'existent pas encore mais le besoin est réel pour cadrer les volets mer des SCOT. L'Etat doit donc **compenser** pendant cette phase de transition :

- en formulant des propositions sur les échelles spatiales et temporelles de travail, les acteurs à associer,
- en précisant les autres perspectives et/ou stratégies portées par les différents outils existants
- en donnant les moyens aux collectivités de progresser vers une vision intégrée des enjeux mer et littoral plutôt qu'une vision sectorielle

En attendant l'élaboration conjointe des DSF, l'Etat ne doit pas définir seul sa propre vision de DSF mais doit accompagner les EPCI pour que les choix opérés dans les volets mer des SCOT ne soient pas remis en cause ni n'obèrent les futurs DSF.

En terme d'articulation, la loi Grenelle qui a créé le DSF prévoit que les autres documents devront le

« prendre en compte ». L'articulation est donc prévue par les textes, mais reste relativement ténue, elle sera soumise à interprétation et peut être contentieuse. Finalement, la **meilleure intégration territoriale dont on peut rêver serait celle qui reposerait sur le volontariat, l'adhésion, grâce à un consensus sur une vision partagée « stratégie pour la mer et le littoral »**. C'est donc le **principal défi à relever pour ces futurs DSF**.

Le législateur a fait le choix de retenir le niveau de façade comme niveau pertinent, dans une logique « physique », comme les grands bassins hydrologiques ont été retenus en 1964 pour la politique de l'eau. Les SDAGE sont assis sur ces périmètres hydrologiques.

L'échelle régionale aurait pu être un autre choix du législateur, cela n'a pas été le cas. Pour autant, l'exemple de la **Charte régionale des espaces côtiers** élaborée par la Région Bretagne peut nous inspirer tant pour la construction de la vision stratégique que pour sa déclinaison par les engagements volontaires des EPCI ou intercommunalités.

Pour l'outre-mer, le volet mer des SAR et pour la Corse, le volet mer du PADDUC, constituent également un niveau d'analyse à une échelle supérieure à celle des SCOT, qui est pertinente puisqu'elle correspond aux périmètres de ces îles. Les documents stratégiques de façade et de bassin devront s'adapter à ces situations différentes, pour apporter une plus-value à l'existant.