



HAL
open science

La planification de l'espace maritime (Partie 4. Chapitre 3. De la gestion des zones côtières (GIZC) à la planification spatiale maritime (PSM)

Brice Trouillet

► To cite this version:

Brice Trouillet. La planification de l'espace maritime (Partie 4. Chapitre 3. De la gestion des zones côtières (GIZC) à la planification spatiale maritime (PSM). Desse, M., Robert, S., Herbert, V., Chadenas, C. Les littoraux français. Permanences, changements, enjeux, Armand Colin, pp.435-446, 2024, Horizon, 978-2-200-63816-0. hal-04649668

HAL Id: hal-04649668

<https://hal.science/hal-04649668>

Submitted on 16 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Trouillet, B. (2024). La planification de l'espace maritime. In : Desse, M., & Herbert, V. Partie 4. Chapitre 3. De la gestion des zones côtières (GIZC) à la planification spatiale maritime (PSM). Dunod, Paris, pp. 435-446.

Sous licence CC-BY

3. La planification de l'espace maritime

Malgré quelques timides tentatives, jusque très récemment la mer est demeurée extérieure aux choses de l'aménagement du territoire et même, pour tout dire, un impensé de la gestion des zones côtières : « À l'analyse de l'expérience française (...), il y a matière à s'interroger sur la réalité de la prise en compte du volet marin des zones côtières dans la gestion intégrée, alors même que son fondement y invitait. » (Guineberteau et al, 2006). Presque vingt ans plus tard, c'est peu dire que la situation a changé. Pour prendre la mesure de ce changement, en particulier dans le contexte français, nous reviendrons d'abord sur l'émergence de la planification de l'espace maritime. Sur cette première base, nous mettrons en évidence le fait que, derrière la planification, il y a en réalité un changement de paradigme. Ensuite, le dispositif qui a été mis en place sera examiné dans le détail. Enfin, les principaux défis à relever pour qu'elle soit utile et juste seront précisés.

1. L'émergence

L'impulsion est donnée à l'échelle internationale, en s'appuyant sur quelques expériences alors considérées comme pionnières (Belgique, Australie). Conduits par l'UNESCO, des travaux et réflexions viennent souligner le besoin de plus en plus pressant d'organiser de manière intégrée le développement des activités humaines en mer sous le regard d'impératifs de protection de l'environnement marin. En effet, jusqu'alors, n'existent que des règles de cohabitation et des zonages sectoriels : chenaux de navigation¹, dispositifs de séparation du trafic², cadastre des cultures marines³, zonage pour les premiers parcs éoliens, aires marines protégées⁴ (AMP), accords de cohabitation (ex. entre « métiers⁵ » de pêche, entre chalutiers et caseyeurs en Manche-Centrale⁶, entre pêcheurs français et des îles anglo-normandes⁷), etc. De surcroît, l'ensemble de ces règles et zonages sont définis indépendamment les uns des autres, sans qu'aucune logique d'ensemble ne prévale (Trouillet, 2006). L'idée d'une « mer du chaos » fait son chemin (Maes, 2005⁸). Il n'existe effectivement pas d'outil stratégique global d'aménagement du territoire maritime, alors que cherchent à se développer de nouveaux usages (notamment l'éolien) ou à être déployés de nouveaux outils de politique publique (en particulier les AMP). Afin d'accompagner ce mouvement, voire de le susciter, une série de trois guides internationaux apportent des éléments de cadrage généraux (i.e., Ehler et Douvère, 2007, 2009 ; Ehler, 2014).

Pendant ce temps, en Europe, la Commission construit pour la première fois une « politique maritime intégrée⁹ » (2007) autour de cinq objectifs¹⁰ et trois instruments : un réseau de surveillance de l'environnement marin, un système d'information et la planification de l'espace maritime. Cette politique se traduit aussi concrètement dès 2008 par une première directive, la directive-cadre 2008/56/CE Stratégie pour le milieu marin (DCSMM)¹¹, formant en quelque sorte le « pilier environnemental » de la politique maritime intégrée. La même année, elle prend aussi la forme d'une feuille de route posant les principes communs de la planification de l'espace maritime¹². Malgré un changement de cap lié aux conséquences socio-économiques de la crise des « subprimes » (2007-2008) et à un lobbying du secteur de l'énergie, il faudra encore attendre six ans pour qu'en 2014 soit enfin adoptée la directive 2014/89/UE établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

¹ <https://diffusion.shom.fr/reglementation-navigation.html>

² <https://diffusion.shom.fr/dst.html>

³ <https://experience.arcgis.com/experience/45e186df09854fd3b0115fc2db6a27f7/page/Tableau-de-bord/>

⁴ <https://www.amp.milieuamfrance.fr/accueil-fr/>

⁵ Voir partie 3.

⁶ <https://www.comite-peches-normandie.fr/crpmem-article-112-77-accords-de-la-manche-centrale-accords-manche-centrale>

⁷ Dits « accords de la baie de Granville ». A ce propos, voir Fleury (2006).

⁸ Voir p. 104.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52007DC0575>

¹⁰ Pour résumer : la croissance bleue, la connaissance, la qualité de vie, les affaires maritimes internationales et la sensibilisation aux questions maritimes.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/strategy-for-the-marine-environment.html>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0791>

(DCPEM)¹³. Cette dernière s'applique uniquement dans les eaux marines des États membres (article 2), tournant en quelque sorte le dos à la partie terrestre des zones côtières, même si le texte insiste à plusieurs reprises sur la prise en compte des « interactions terre-mer », y compris en utilisant « *d'autres processus formels ou informels, tels que la gestion intégrée des zones côtières* » (article 7).

Au niveau national, un rapport commandité par le Premier ministre François Fillon au Centre d'analyse stratégique et au Secrétariat général de la mer (faisant partie tous les deux de ses services), vient poser les premiers jalons de la politique maritime française (i.e., Groupe Poséidon, 2006). Celui-ci parle alors essentiellement de planification des usages et/ou des activités. Dans la foulée, se tient le Grenelle Environnement (en 2007, organisé par le ministère l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, alors occupé par Jean-Louis Borloo), dont la mer apparaît comme la grande absente, à un point tel qu'un Grenelle de la mer sera finalement organisé en 2009. Il en sortira notamment un livre bleu des engagements du Grenelle de la mer (i.e., MEEDM, 2009) et, à quelques jours d'intervalle, un autre livre bleu relatif cette fois-ci à la stratégie nationale maritime, émanant des services du Premier ministre (i.e., SG Mer, 2009). Sur fond de compétition des services de l'État, dans ces deux documents, est évoquée une « planification stratégique » accommodée de diverses manières¹⁴. Quelques mois plutôt (février 2009), à l'occasion de l'évènement de lancement de la planification de l'espace maritime à l'échelle européenne, faisant suite à la publication de la feuille de route et ouvrant une série de conférences et d'ateliers à travers l'Union européenne, le Secrétaire général de la mer, l'amiral Jean-François Tallec, rappelle que la France a une certaine expérience de la planification maritime avec les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et met en garde sur le fait que la planification, avant d'être spatiale, doit être stratégique (Trouillet et al, 2011).

En effet, à la suite du rapport Piquard (1973), la France a expérimenté à partir du milieu des années 1970 les Schémas d'aptitude à l'utilisation de la mer (SAUM) dans quelques secteurs géographiques présentant des caractères particuliers : rade de Brest, pertuis charentais et bassin d'Arcachon¹⁵. Il s'agissait de documents à l'échelle d'un secteur côtier comprenant le territoire d'une quinzaine de communes et la partie maritime adjacente. Quelques années plus tard, le SMVM¹⁶ s'est substitué au SAUM, avec l'objectif d'en faire un outil applicable à toutes les zones côtières et non à certains secteurs géographiques spécifiques : « *Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. A 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.* » Malgré quelques adaptations¹⁷, les SMVM ou leurs successeurs sont considérés comme un échec dans le sens où très peu ont été adoptés¹⁸ même si un bilan numérique s'avère insuffisant pour tirer une telle conclusion (Trouillet et al, 2011). Les raisons évoquées tiennent généralement à la lourdeur de leur élaboration, à la crainte des élus locaux de voir une partie de leur pouvoir leur échapper du fait, justement, du caractère trop précis de la planification spatiale, ou encore

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&rid=1>

¹⁴ « Planification stratégique nationale intersectorielle », « planification notamment pour les énergies marines renouvelables » (engagement 81), « planification stratégique de tous les usages de l'espace et des ressources », etc.

¹⁵ D'autres ont été mis à l'étude mais n'ont pas été approuvés (ex. côte picarde).

¹⁶ Créé par la loi « Defferre » n°83-8 du 7 janvier 1983 (article 57), ensuite notamment complété par la loi « littoral » n°86-2 du 3 janvier 1986 (article 18) relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, et par le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer.

¹⁷ Dont la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, accordant aux SMVM les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement, ou encore la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (ouvrant la possibilité pour les collectivités de compléter leur Schéma de cohérence territoriale (SCOT) par un chapitre individualisé (volet « maritime ») valant SMVM... et désormais intégré dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCOT.

¹⁸ Quatre SMVM ont été approuvés (étang de Thau, bassin d'Arcachon, golfe du Morbihan, Trégor-Goëlo) ainsi que quelques volets maritimes de SCOT (Provence-Méditerranée, à Toulon ; Littoral sud et Plaine du Roussillon, tous les deux dans les Pyrénées-Orientales).

au coût de réalisation (ibid.). C'est dans ce contexte, et au moment où la France commençait à construire son réseau d'AMP et à réfléchir à un premier exercice de planification de l'éolien en mer, qu'a été construit le dispositif de planification de l'espace maritime, lui-même pensé à l'échelle de sous-ensembles géographiques relativement vastes, idéalement alignés sur les limites des « mers régionales ».

2. Un changement de paradigme

L'émergence de la planification de l'espace maritime traduit une étape ultime d'une certaine forme de banalisation de l'espace maritime (Trouillet, 2006), qui renseigne en creux que le profond changement en cours dans les rapports que les sociétés humaines entretiennent avec l'océan, comme c'est le cas en France. Dans le même ordre d'idée, c'est à une inversion de l'ordre des facteurs à laquelle on assiste, et que l'on avait résumé – comme précédemment montré dans l'exemple des pêches – par le basculement d'un système dans lequel « on pouvait pêcher partout sauf là où c'est interdit » à un système dans lequel « on peut pêcher nulle part sauf là où c'est autorisé » (Trouillet, 2006b). A la question posée par Wolff (2015) à propos d'un changement de paradigme concernant l'océan, la réponse est donc affirmative. Aussi, en mer, l'usage de l'espace ou la consommation d'espace fait graduellement et de manière sous-jacente apparaître une logique utilitariste, de subdivision, ou encore « rationnelle ». D'ailleurs, la manière dont est posée la question du « multi-usage » en mer est à cet égard intéressante tant elle pourra paraître contre-intuitive (Guyot-Téphany et al, 2024). En effet, tout se passe comme si était associée l'idée vertueuse du multi-usage aux activités nouvelles (ex. éolien), exclusifs et excluants. A l'inverse, est opposée aux activités historiques (ex. pêche, navigation) l'idée qu'elles ne sont pas « propriétaires » de l'espace maritime ; idée pour le moins étrange puisque, par principe, elles permettent une pratique multiple et partagée de l'espace.

Alors que la communauté scientifique s'est rapidement emparée de cet objet (Frazão Santos et al, 2019), la planification de l'espace maritime – idée pas totalement neuve car puisant en réalité dans des réflexions datant au moins des années 1970 (cf. Young et Fricke, 1975 ; Eisma et al, 1979 ; Smith, 1991, 1991b, 1990, 1988) – fait encore peu l'objet d'études par les géographes français. Quelques rares travaux ont été menés ces dernières années sur la variété des formes prises par la territorialisation de l'espace maritime (Trouillet, 2004), sur les prémisses de la mise en œuvre de la planification en France (de Cacqueray, 2011), sur l'invisibilisation des dimensions ou aspirations sociales dans les formes prises par les représentations cartographiques (Leroy, 2018), sur un premier bilan critique des démarches de planification et les enjeux savoir/pouvoir dans la planification (Trouillet, 2018), sur les rapports de pouvoir à l'œuvre (Legé, 2019), ou encore sur les enjeux informationnels (Davret, 2023). Au niveau international, après s'être engouffrées dans les approches normatives et/ou prescriptives, et largement dominées par les sciences « dures » (Flannery et Ellis, 2016 ; Trouillet, 2020), les recherches ont progressivement amorcé un tournant critique et un rapport plus distancié à cet objet (Flannery et al, 2020). Il faut dire qu'après l'enthousiasme des débuts, un écart a commencé à apparaître entre la théorie et la réalité des pratiques.

3. Le dispositif français

La planification de l'espace maritime en France combine une impulsion européenne et une approche française, elle-même le fruit de l'organisation de l'État (associant notamment centralisation et logique de corps de l'État), d'une certaine tradition en matière d'aménagement, et peut-être aussi d'une légère amnésie...

D'abord, au niveau européen, l'objet de la DCPEM est explicite ; il s'agit « *de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines.* » (article 1, voir aussi son article 5). La planification y est définie comme « *le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre*

écologique, économique et social. » (article 3)¹⁹. Conçu comme un document-cadre, la directive laisse une grande marge de manœuvre aux États membres. Par exemple, en matière de participation du public, l'article 9 précise simplement que les États membres doivent mettre « *en place les modalités de participation du public, en informant toutes les parties intéressées et en consultant les parties prenantes et autorités pertinentes, ainsi que le public concerné, à une phase précoce de l'élaboration des plans (...)* ». Aussi, certains États feront le choix de faire participer le « grand public » ou les « parties-prenantes » selon différentes modalités (Tissière et Trouillet, 2022). De même, la DCPEM précise qu'il faut privilégier le recours aux « meilleures données disponibles » (article 10), ce qui empêchera parfois de se demander si les meilleures données disponibles sont suffisamment pertinentes pour cet exercice (Said et Trouillet, 2020). Enfin, la directive indique que les États membres avaient un peu plus de deux ans pour la transposer dans leurs droits nationaux (article 15), que les plans devront être révisés au maximum tous les dix ans (article 6) et que la première génération de plans devra être établie pour la fin mars 2021 (article 15). En dehors de cela, et mise à part la forte incitation à la collaboration transfrontalière, la DCPEM ne dit guère plus sur les modalités concrètes de mise en œuvre, ni n'ailleurs sur la valeur réglementaire que devraient avoir, ou pas, les plans maritimes. Avec quelques années de recul, les premiers bilans réalisés ont montré que la planification de l'espace maritime avait été largement envisagée par les États membres comme un support à la « croissance bleue », notamment en soutien au développement de l'éolien en mer, laissant de fait de côté les objectifs environnementaux et sociaux (Jones et al, 2016 ; Trouillet, 2018, 2020).

En France, la DCPEM a été transposée dans le droit national par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ainsi que par le décret n°2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade. Fait symbolique compte tenu de l'orientation dominante à minima à l'échelle européenne, les dispositions sont reprises en France dans le code de l'environnement. Les objectifs de la planification de l'espace maritime sont précisés (article L. 219-5-1) par un copié/collé de l'article 1 de la directive 2014/98/UE (voir supra) ; définition pour laquelle on mesure alors le caractère symbolique, relatif ou performatif de la répétition par trois fois de l'adjectif « durable²⁰ ». Au-delà, l'exemple français est marqué par au moins quatre caractéristiques, pour partie en comparaison des autres États membres de l'Union européenne. Premièrement, les plans maritimes doivent décliner, en France, simultanément les deux directives DCSMM et DCPEM. Deuxièmement, ils sont dotés d'une valeur réglementaire que l'on peut qualifier de forte dans la mesure où, les plans, programmes, schémas, projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, SMVM, Schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM), etc., doivent être compatibles. Troisièmement, la forme prise par la participation est double, d'une part avec les acteurs maritimes (activités économiques, associations, collectivités, etc.) selon les cinq « collèges Grenelle », d'autre part avec le « grand public » (Legé, 2019 ; Tissière et Trouillet, 2022). Les premiers sont intégrés à des conseils qui permettent de les consulter de manière relativement suivie dans la durée, alors que le second est consulté à certaines étapes précises du processus de construction des plans maritimes. Quatrièmement, la planification de l'espace maritime combine deux niveaux d'échelle et deux types de planification. En effet, le dispositif élaboré articule une planification stratégique à l'échelle nationale, établie dans le cadre d'une « concertation » qui a lieu dans le cadre du conseil national de la mer et des littoraux. Cela prend la forme d'un document écrit par les services ministériels, détaillant la stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML), composée de grands objectifs, d'indicateurs et d'actions. On est là dans le registre de la planification purement stratégique. La première SNML a paru en 2017 (cf. MTES, 2017) et doit, théoriquement, être révisée tous les six ans, donc dans un

¹⁹ La définition est très proche de celle proposée par l'UNESCO : « *Un processus public qui consiste à analyser et définir la répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les zones marines pour atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux généralement fixés dans le cadre d'un processus politique.* » (Ehler et Douvère, 2009).

²⁰ Si l'on escamote l'adjectif « durable », qui n'est d'ailleurs pas défini, la définition prend alors un tout autre sens, puisque la planification de l'espace maritime aurait alors pour but de « *promouvoir la croissance (...) des économies maritimes, le développement (...) des espaces maritimes et l'utilisation (...) des ressources marines.* »

intervalle inférieur à celui prévu par la DCPEM. Au début 2024, l'actualisation de la SNML est toujours en cours mais une version provisoire est déjà disponible (cf. Secrétariat d'État chargé de la mer, 2023). Dans la stratégie 2017-2023, il y avait quatre grands objectifs de long terme : la « transition écologique », le « développement de l'économie bleue durable », le « bon état écologique du milieu marin » et le « rayonnement de la France ».

Ensuite, dans une logique *top-down*, cette SNML est déclinée à l'échelle de grands ensembles géographiques, dénommés « façades ». La France hexagonale en compte quatre : Manche-Est-mer du Nord (correspondant aux façades des régions Hauts-de-France et Normandie), Nord-Atlantique-Manche-Ouest (Bretagne et Pays de la Loire), Sud-Atlantique (Nouvelle-Aquitaine) et Méditerranée (Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse) (voir Figure 1). Dans chacune de ces façades, doivent être élaborés des documents stratégiques de façade (DSF), dont le rôle est de venir préciser spatialement les grands éléments posés dans la SNML. Par exemple, à l'heure actuelle, si l'on prend l'exemple de l'éolien en mer, la stratégie nationale précisera qu'il faudra avoir installé 45 GW en 2050, et les DSF devront chacun prévoir des zones pour l'installation de ces parcs éoliens. On est donc là cette fois-ci dans le registre de la planification spatiale. Comme pour la SNML au niveau national, impliquant une « concertation » avec le CNML, les DSF sont élaborés en associant pour chaque façade des acteurs, au nombre de 80, réunis dans des conseils maritimes de façade²¹ (CMF). Ces conseils s'appuient sur une commission permanente, des commissions thématiques voire des groupes de travail ad-hoc. La décision revient *in fine* aux conseils administratifs de façade (CAF), regroupant uniquement les représentants des services de l'État. En façade, les travaux sont co-présidés par le préfet maritime et le préfet de région, et le secrétariat technique est assuré par l'administration, à savoir les missions de coordinations des politiques publiques au sein des directions interrégionales de la mer (DIRM).

Les DSF comprennent deux volets. Dans le premier, le « volet stratégique », on trouve des objectifs stratégiques et indicateurs associés (définis sur la base d'une situation de l'existant), ainsi qu'une « carte des vocations²² ». Sauf à considérer les deux objectifs à long terme de développer l'éolien en mer et les AMP, il est difficile de comprendre le retour en grâce de la « carte des vocations », jadis considérée sur le fond comme sur la forme comme une fausse bonne idée (Marini, 1998). Dans le second, le « volet opérationnel », il y a un ensemble de critères et d'indicateurs qui renseignent sur l'avancement au regard des objectifs fixés, ainsi que le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) issu de la DCSMM. Chaque DSF constitue un ensemble de documents contenant plusieurs milliers de pages et de tableaux d'indicateurs.

Enfin, toujours dans cette même logique *top-down*, la « carte des vocations » fait apparaître les périmètres des outils de gestion établis à une échelle locale (parcs naturels marins, SMVM, etc.) qui doivent, à l'occasion de leur révision, devenir compatibles avec les DSF.

A l'occasion du premier cycle de planification de l'espace maritime en France (2017-2022), un certain nombre d'évolutions sont apparues (voir partie 3), dont notamment (1) la loi APER n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, visant à définir des sortes de réserves foncières en mer pour le développement de l'éolien, (2) la loi ESSOC n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance qui fait désormais intervenir le débat public plus en amont et introduit plus de souplesse dans les dossiers des développeurs éoliens (cf. « permis enveloppe »), et (3) la loi ASAP n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, permettant de mutualiser les débats relatifs à plusieurs parcs éoliens au sein d'une même façade et correspondant ainsi à un changement d'échelle dans l'exercice de la concertation, du parc à la façade.

²¹ Voir par exemple : <https://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/textes-en-vigueur-a601.html>

²² Voir : <https://cerema.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=3a1cc8e6d52c4c4cb85fc8fe404f5f06>

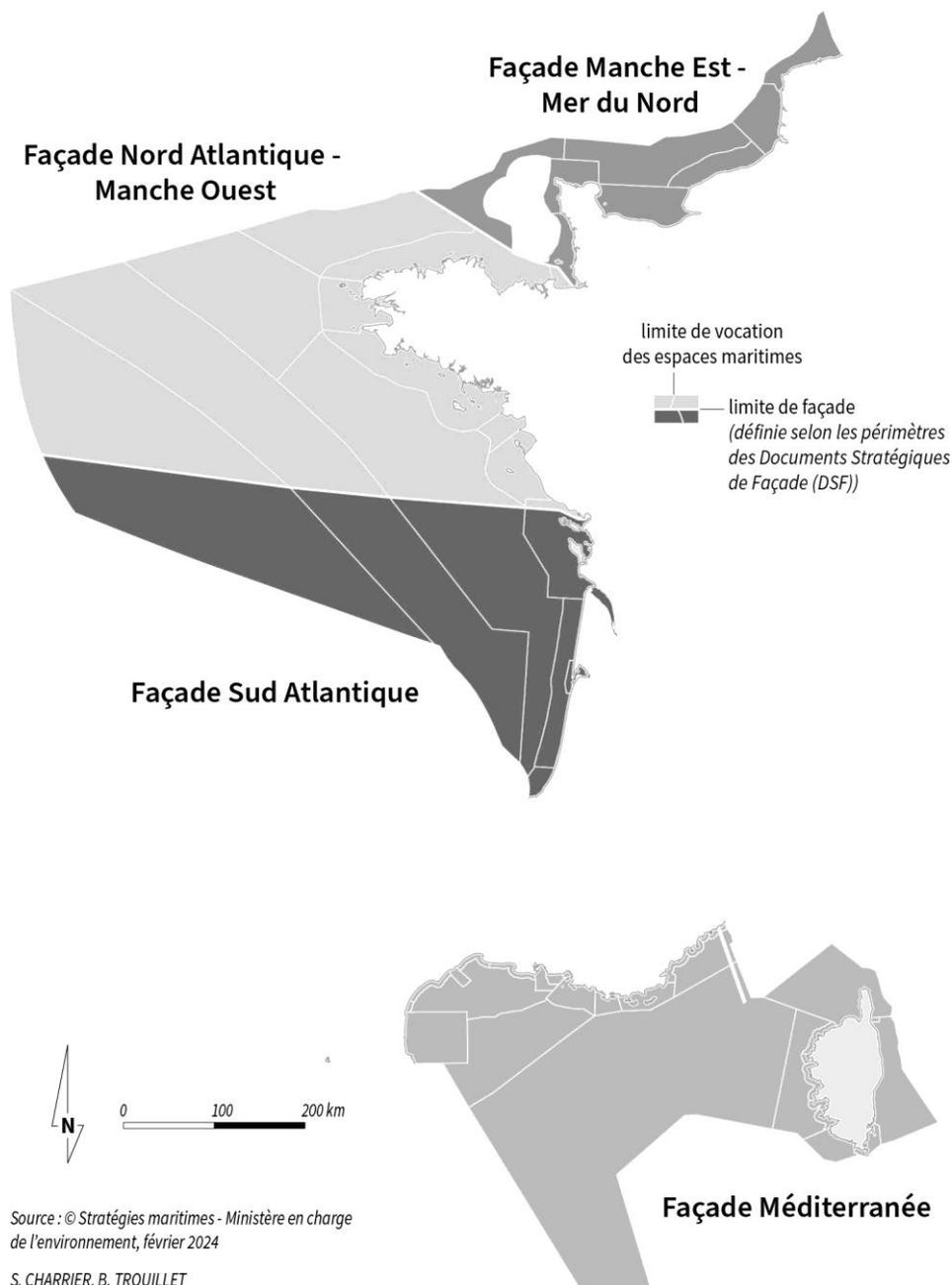


Figure 4.X – Les périmètres des 4 DSF et leurs vocations.

4. Dix défis majeurs

Il serait évidemment illusoire de prétendre à l'exhaustivité dans la présentation des multiples défis auxquels la planification de l'espace maritime doit faire face en France (et sans doute ailleurs). Aussi, nous contenterons-nous de préciser dix défis majeurs.

Premier défi : clarifier le type de planification. La question de la « carte des vocations » et de l'équilibre entre planifications stratégique et spatiale est loin d'être anecdotique. Au contraire, c'est même l'un des points-clé de la planification de l'espace maritime. Alors qu'en 2009, les autorités françaises mettaient en garde contre une planification trop spatiale au détriment de sa dimension stratégique (cf. supra), on constate qu'un virage a été pris dans la seconde moitié des années 2010. Rappelons que la version française de la DCPEM parle de « planification de l'espace maritime », afin de mettre l'accent sur l'objet et non le type de la planification (comme d'ailleurs les traductions dans les langues des pays du Sud de l'Europe), alors que les pays du Nord de l'Europe font l'inverse avec

une référence explicite à une « planification spatiale maritime ». D'ailleurs, si l'on prenait le temps de le faire, la superposition serait quasi-parfaite entre les pays disposant de parcs éoliens, et les pays pour lesquels il est question de « planification spatiale » dans la traduction de la directive. Derrière le type de planification, se dresse alors un défi d'équité entre des intérêts qui n'ont pas les mêmes attentes et contraintes vis-à-vis des formes prises par la planification (Trouillet, 2018, 2020). Concrètement, certains intérêts sont rétifs au zonage (ex. pêche), alors que d'autres ont besoin d'un zonage précis (ex. éolien). Choisir un type de planification avant même de commencer l'exercice, c'est donc déjà choisir un intérêt plutôt qu'un autre.

Deuxième défi : mieux caractériser les activités humaines en mer. Il n'est pas du tout trivial d'identifier les besoins actuels et futurs des activités humaines en mer, en particulier s'agissant des activités mobiles. La variabilité de certaines activités dans le temps et l'espace en font des objets particulièrement complexes à coder en information géographique et à restituer. Si les activités professionnelles telles que les pêches en font partie, les activités non encadrées telles que la plaisance sont également concernées au premier plan. Aussi, la caractérisation passe par une meilleure prise en compte des dimensions autres que économiques. En effet, dans l'exercice de la planification, les activités sont souvent envisagées selon un prisme essentiellement économique, négligeant leur rôle social, culturel, territorial, etc. (Said et Trouillet, 2020). Il faut donc pouvoir mieux documenter ces aspects, sinon la planification se résumera à un exercice de priorisation entre intérêts économiques.

Troisième défi : ouvrir la boîte noire. A l'heure actuelle, de nombreux choix techniques liés à la fabrication des données, à leur pré-traitement et à leur cartographie, sans être forcément cachés sont invisibilisés parce que trop techniques, trop complexes, trop nombreux, etc. Or les enjeux informationnels sont distribués sur l'ensemble d'un continuum technique-politique entre la fabrication et la circulation des données en passant par leurs (non-)usages (Davret, 2023 ; Davret et al, 2024 ; Trouillet et al, 2023). Dans le prolongement du défi précédent, il y a ici un véritable enjeu dans le fait d'élargir le débat démocratique à l'ensemble des choix techniques opérés, qui ont d'évidentes incidences pratiques. Globalement, il y a là un enjeu de connaissance particulièrement sensible.

Quatrième défi : dégager des pistes de compatibilités. Si l'on va outre les oppositions binaires entre intérêts, il est sans doute possible de trouver de meilleures voies de cohabitation, voire de co-viabilité, entre activités ou entre activités et milieux marins. Cela implique de travailler de manière collaborative et en tenant compte de la finesse des pratiques et des calendriers d'activité. A tout le moins, il semble essentiel de ne pas se cantonner à une approche monolithique, forcément superficielle, des usages et des fonctions de l'espace maritime.

Cinquième défi : évaluer les effets cumulés. Il y a là un vaste chantier tant il est déjà difficile d'évaluer les effets de A sur 1 dans la complexité du fonctionnement du milieu marin et, parfois, du déroulement des activités humaines en mer. Alors la route est encore longue, permettant d'arriver à cerner les effets cumulés de A, B et C, etc. sur 1, avec éventuellement des effets à longue distance ou à long terme et/ou avec un temps de latence ! Par exemple, comment prendre en compte les effets cumulés de plusieurs parcs éoliens, du Brexit et de la mise en place de mesures de restriction d'accès dans plusieurs AMP, en France et à l'étranger ?

Sixième défi : tisser des liens terre-mer. On l'a dit plus tôt : la planification de l'espace maritime a été construite en tournant le dos au littoral terrestre. Si l'on a progressé puisqu'il existe aujourd'hui des instruments d'aménagement de la mer, le défi consiste aujourd'hui à les articuler à ceux existants à terre et éventuellement à l'interface terre-mer (Guineberteau et al, 2006 ; Trouillet et al, 2008). C'est d'autant plus nécessaire que l'espace maritime ne peut s'envisager qu'avec une projection permise par des infrastructures à la côte : ports, atterrages des réseaux électriques, etc. Par ailleurs, la plupart des acteurs ou du public invités à participer à l'élaboration des plans maritimes a un point de vue maritime essentiellement voire exclusivement côtier, depuis la terre. Il est donc aussi plus globalement d'acculturation et d'ouverture aux choses de la mer.

Septième défi : mieux penser le rôle et la place des collectivités. Dans la foulée du point précédent, et puisque ces équipements sont souvent gérés par les collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes), les collectivités – relativement marginalisées dans le cadre du cycle 1 de la planification (Tissière et Trouillet, 2022) – doivent être repositionnées pour occuper une juste place, aux côtés de l’État qui reste le seul compétent en mer. Dans le cadre du développement de l’éolien en mer, pour ne prendre que cet exemple, les collectivités ont aussi plusieurs leviers entre les mains (ex. formation, tissu économique) pour amplifier ou contrarier les effets des décisions prises par l’État. Il importe donc d’articuler les différentes approches via, notamment, les outils existants (ex. Schéma régional régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires, SRADDET).

Huitième défi : dépasser l’opposition développement-conservation. Plusieurs études ont permis de montrer qu’après plus de trente ans de développement durable, il n’était toujours pas possible de transcender l’opposition entre développement économique et conservation de l’environnement dans les expériences de planification de l’espace maritime réalisées jusque là (Jones et al, 2016 ; Trouillet, 2018, 2020). Dans leur immense majorité, les plans maritimes penchent soit d’un côté soit de l’autre mais n’arrivent pas à atteindre un point d’équilibre, a fortiori qui intègre les aspects sociaux relégués au troisième rang des préoccupations.

Neuvième défi : composer avec le changement climatique. La planification de l’espace maritime est un outil pour anticiper ou réduire les effets du changement climatique. A l’inverse, elle peut être un obstacle si elle vient figer les approches, en particulier si la planification s’enferme dans une forme trop spatiale qui érige les limites en barrières. Pour reprendre la formule de Frazão Santos et al (2020), la planification doit être « *climate-ready* » et composer avec les incertitudes qui sont liées. Elle doit être un élément d’adaptation et non d’immobilisme.

Dixième défi : améliorer la qualité de la participation. La participation demeure aujourd’hui un défi saillant de la planification de l’espace maritime. De manière générale, au mieux elle est souvent inutile, et au pire procédurale, factice, ou encore instrumentalisée par les pouvoirs publics ou les pouvoirs dominants. Aujourd’hui, en France, notamment avec les récentes lois ESSOC et ASAP, la question est de savoir quelle place il faut donner, et comment, aux participations relatives des acteurs maritimes et du « grand public ». Autrement dit, la complexité des phénomènes en jeu en matière d’aménagement, en particulier maritime, interpelle directement la question même de la participation : possible partage de la décision, désinformation potentielle, rôles respectifs du technique et du politique dans la décision, représentativité, échelle(s) de participation, etc.

Conclusion

Comme dans un nombre croissant de pays dans le monde, l’espace maritime forme un nouvel horizon de la politique d’aménagement du territoire en France. En moins de dix ans, le principe d’une planification de l’espace maritime s’est imposé en France, mais de nombreuses questions restent encore en suspens. Elle ne s’est pas traduite par une réorganisation de l’Etat et/ou par une redistribution des rôles (sans même parler de compétences) entre l’Etat et les collectivités. Elle n’a pas encore non plus donné lieu à la production de données ou même de connaissances spécifiques, ni conduit à mettre en œuvre des modalités d’articulation entre les espaces maritime et côtier.

A l’évidence aussi, il s’agit encore à ce stade de la compilation de planifications (notamment énergétique et écologique), plus que d’une planification véritablement intégrée. Dans un registre un peu différent, à l’image de la planification environnementale de la fin des années 1980, on peut également y voir une tentative encore inaboutie soit de socialiser la planification de la conservation, soit d’écologiser la planification des usages (Trouillet, 2018, 2020).

Si la planification de l’espace maritime constitue une marque tangible d’un changement de regard porté par les sociétés humaines sur l’océan, son analyse permet de mieux comprendre comment l’océan de demain se dessine aujourd’hui.

BIBLIOGRAPHIE

- Cacqueray (de), M. (2011). La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral. Thèse de doctorat, Université de Brest, 554 p. <https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/AO-GEOGRAPHIE/tel-00656090v1>
- Davret, J. (2023). La partie immergée de l'information géographique : Analyse critique à travers le cas de la planification maritime. Thèse de doctorat, Université de Nantes. <http://www.theses.fr/2023NANU2005>
- Davret, J., Trouillet, B., & Toonen, H. (2024). The digital turn of marine planning: A global analysis of ocean geoportals. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 26(1), 2283081. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2023.2283081>
- Ehler, C. (2014). A Guide to evaluating marine spatial plans. UNESCO, IOC & MAB, Manuals and Guides n°70. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227779.locale=fr>
- Ehler, C., & Douvère, F. (2009). Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. UNESCO, IOC & MAB, Manuals and Guides n°53. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186559_fre.locale=fr [version française]
- Ehler, C., & Douvère, F. (2007). Vision for a sea change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. UNESCO, IOC & MAB, Manuals and Guides n°48. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000153465.locale=fr>
- Eisma, D., H. van Hoorn, & A.J. de Jong (1979). Concepts for sea-use planning in the North Sea. *Ocean Management*, 5(4): 295-307. [https://doi.org/10.1016/0302-184X\(79\)90030-1](https://doi.org/10.1016/0302-184X(79)90030-1)
- Flannery, W., Toonen, H., Jay, S. & Vince, J. (2020). A critical turn in marine spatial planning. *Maritime Studies* 19: 223–228. <https://doi.org/10.1007/s40152-020-00198-8>
- Flannery, W., & Ellis, G. (2016) Exploring the winners and losers of marine environmental governance. *Planning Theory and Practice* 17(1): 121-122. <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1131482>
- Fleury, C. (2006). Discontinuités et systèmes spatiaux. La combinaison île/frontière à travers les exemples de Jersey, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Trinidad. Thèse de géographie, Université de Caen, 624 p. <https://theses.hal.science/tel-00523626>
- Frazão Santos, C., Agardy, T., Andrade, F. et al. (2020). Integrating climate change in ocean planning. *Nature Sustainability*, 3: 505-516. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0513-x>
- Frazão Santos, C., Ehler, C.N., Agardy, T., Andrade, F., Orbach, M.K., & Crowder, L.B. (2019). Chapter 30 - Marine Spatial Planning. In: Sheppard, C. (Ed.). *World Seas: An Environmental Evaluation (Second Edition)*, Academic Press, 571-592. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805052-1.00033-4>
- Groupe Poséidon (2006). Une ambition maritime pour la France. Rapport du Centre d'analyse stratégique et du Secrétariat général de la mer au Premier ministre, 226 p. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/064000881.pdf>
- Guineberteau, T., Meur-Férec, C., & Trouillet, B. (2006). La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale. *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, 7(3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.2569>
- Guyot-Téphany, J., Trouillet, B., Diederichsen, S. Juell-Skielse, E., Thomas, J-B., McCann, J., Rebours, C., Scherer, M., Freeman, P., Gröndahl, F., Walsh, J.P., & Lukic, I. (2024). Two decades of research on ocean multi-use: achievements, challenges and the need for transdisciplinarity. *npj Ocean Sustainability*, 3, 8. <https://doi.org/10.1038/s44183-024-00043-z>
- Jones, P.J.S., L.M. Lieberknecht, & W. Qiu (2016). Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, 71: 256-264, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.04.026>

- Legé, R. (2019). La mer néolibérale : approche géographique de la démarche française de Planification spatiale marine en Manche - mer du Nord. Thèse de doctorat, Université de Nantes, 344 p. <https://theses.hal.science/tel-03759992/>
- Leroy, Y. (2018). Cartographie critique de réalités géographiques : cas de la planification de l'espace marin. Thèse de doctorat, Université de Nantes, 349 p. <https://theses.hal.science/tel-02013494/>
- Marini, P. (1998). Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France. Rapport d'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, n° 345 (1997-1998), tome VI, 134 p. <https://www.senat.fr/rap/r97-345-6/r97-345-61.pdf>
- MEEDM (ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer) (2019). Le livre bleu des engagements du Grenelle de la mer. Rapport, 71 p. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/094000356.pdf>
- MTES (ministère de la Transition écologique et solidaire) (2017). Stratégie nationale pour la mer et le littoral. MTES, 55 p. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/17094_Strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral_fev2017.pdf
- Piquard, M. (1973). Littoral français. Perspectives pour l'aménagement. Rapport au gouvernement, La Documentation française, 268 p.
- Said, A., & Trouillet, B., (2020). Bringing 'deep knowledge' of fisheries into marine spatial planning. *Maritime Studies*, 19: 347-357. <https://doi.org/10.1007/s40152-020-00178-y>
- Secrétariat d'État chargé de la mer (2023). Stratégie nationale mer et littoral 2030. 31 p. https://mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-08/SNML%20DOC%20A4-WEB-PAGE-BD-ok_compressed.pdf
- SG Mer (Secrétariat général de la mer) (2009). Livre bleu : Stratégie nationale pour la mer et les océans. Rapport, 41 p. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/104000028.pdf>
- Smith, H.D. (1991a). The North Sea: Sea use management and planning. *Ocean and Shoreline Management*, 16(3-4): 383-395. [https://doi.org/10.1016/0951-8312\(91\)90015-T](https://doi.org/10.1016/0951-8312(91)90015-T)
- Smith, H.D. (1991b). The regional bases of sea use management. *Ocean and Shoreline Management*, 15(4): 273-282. [https://doi.org/10.1016/0951-8312\(91\)90020-3](https://doi.org/10.1016/0951-8312(91)90020-3)
- Smith, H.D. (1990). Sea-Use Management and Planning in the North Sea. *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, 5(1-3): 313-324.
- Smith, H.D. (1988). The theory and practice of sea use management. In: Smith H.D., Vigarié A. (Eds.). *New Frontiers in Marine Geography*. Rome, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 16-32.
- Tissière L., & Trouillet, B. (2022). What participation means in marine spatial planning systems? Lessons from the French case. *Planning Practice & Research*, 37(3): 355-376. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2027638>
- Trouillet, B. (2020). Reinventing marine spatial planning: a critical review of initiatives worldwide. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(4): 441-459. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1751605>
- Trouillet, B. (2018). Les pêches dans la planification spatiale marine au crible des géotechnologies : perspectives critiques sur le « spatial » et « l'environnement ». Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Nantes, 122 p. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01961744>
- Trouillet, B. (2006). La mer-territoire ou la banalisation de l'espace marin (golfe de Gascogne). *M@ppemonde*, 84 (4). <https://mappemonde-archivage.mgm.fr/num12/articles/art06405.html>
- Trouillet, B. (2006b). Réglementation de l'exercice de la pêche et dynamiques d'occupation de la mer côtière. In Chaussade, & J., Guillaume, J. (dir). *Pêche et aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral*. Rennes, PUR, coll. Espace et territoires, 353-365. <https://hal.science/hal-00195638>

- Trouillet, B. (2004). La « mer côtière d'Iroise à Finistère. Etude géographique d'ensembles territoriaux en construction. Thèse de doctorat, Université de Nantes, 293 p. <https://theses.hal.science/tel-00010854>
- Trouillet, B., Guineberteau, T., de Cacqueray, M., & Rochette, J. (2011). Planning the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives. *Marine Policy*, 35(3): 324-334. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.10.012>
- Trouillet, B., Guineberteau, T., Guillaume, J., & Lamberts, C. (2008) La gestion des littoraux et des mers. In Guillotreau, P. (dir.). *Mare Economicum. Enjeux et avenir de la France maritime et littorale*. Rennes, PUR, 457-509. <https://doi.org/10.4000/books.pur.53829>
- Trouillet, B., Gaye, N., Seck, A., Desse, M., Fall, A.N., Fossi, A., Guineberteau, T., Kane, A., & Pourinet, L. (2023). Les enjeux informationnels de la planification spatiale marine. Les leçons tirées du cas des petites pêches artisanales au Sénégal. In Bertrand, S., & Bonnin, M. (Ed.). *Planification spatiale marine en Atlantique tropical : D'une tour de Babel à l'organisation d'une intelligence collective*. Montpellier, IRD Editions, 235-265. <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.44828>
- Wolff, M. (2015). From sea sharing to sea sparing – Is there a paradigm shift in ocean management? *Ocean & Coastal Management*, 116: 58-63. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.07.004>
- Young, E., & P. Fricke (Ed.) (1975). *Sea-use Planning*. Fabian Tract, 337: 1-36. <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:top483tin/read/single#page/38/mode/2up>