



DÉBAT
PUBLIC

CAHIER D'ACTEUR

LA MER EN DÉBAT

20.11.2023
26.04.2024

N°69 | AVRIL 2024

National

Normandie – Hauts-de-France

Nouvelle-Aquitaine

Méditerranée

Bretagne – Pays de la Loire



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Bretagne est composé d'hommes et de femmes issus d'horizons divers, qui représentent toutes les composantes de la société civile organisée et, par leurs avis et travaux, éclairent et enrichissent l'élaboration des politiques publiques.

Contact :

CESER de Bretagne

5 rue de la Châtaigneraie
35510 Cesson-Sévigné

T +33 2 99 87 18 75

contact@ceser.bretagne.bzh

ceser.bretagne.bzh

twitter.com/ceserbretagne

Le point de vue du CESER de Bretagne

EN BREF. Fort de [ses nombreuses analyses et propositions sur la maritimé de la Bretagne](#), véritable fil bleu de ses travaux, le CESER est un acteur important du débat sur les enjeux maritimes, en région et au-delà. Il y consacre, avec sa section Mer-Littoral, une instance de réflexion dédiée, unique en France. S'appuyant sur sa composition plurielle, il souhaite, avec ce cahier d'acteur, dépasser le piège de l'addition d'intérêts particuliers et porter la voix de la société civile organisée, afin d'éclairer des décisions majeures pour l'avenir de la Bretagne.

Le CESER accueille favorablement le principe de ce débat public, moment clé dans la vie d'une démocratie dynamique et vivante. Il peut constituer un levier pour développer l'appropriation par le plus grand nombre des enjeux maritimes, et favoriser le dialogue par le partage d'informations objectives sur les écosystèmes, sur les opportunités et risques liés au développement des activités, et sur le nécessaire équilibre à trouver entre préservation et exploitation de la mer et de ses ressources.

Au-delà, ce débat doit contribuer à éclairer des décisions revêtant un caractère d'intérêt général concernant la préservation, l'occupation et l'exploitation des ressources et des espaces maritimes. Selon le CESER, la planification maritime s'avère essentielle si l'on souhaite saisir les opportunités offertes par la mer, tant nourricières qu'énergétiques, sans porter atteinte à la fonctionnalité des écosystèmes marins. Il souligne cependant la difficulté de s'exprimer sur l'objet très large et complexe de ce débat, d'autant que les critères et conditions de réalisation des projets pourraient fortement évoluer dans les prochaines années, dans un contexte d'incertitudes climatiques, écologiques, économiques, sociales et technologiques majeures. Guidé par son esprit d'anticipation et de prospective, le CESER souhaite néanmoins contribuer par ses analyses et propositions à faire ce pari sur l'avenir, non sans partager certains points de vigilance...

LA commission nationale du débat public **CNDP**

Débat public La Mer en débat
244 Boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
mer-en-debat@debat-cndp.fr
www.debatpublic.fr/la-mer-en-debat/



Planifier les espaces maritimes : pourquoi et comment ?

Avant tout, le CESER tient à rappeler certaines spécificités des espaces maritimes qui sont au cœur du processus de planification que doit éclairer le débat public : abritant des écosystèmes riches et variés, supports d'activités nombreuses, ces espaces relèvent du domaine public. Nous avons la responsabilité collective de penser ces écosystèmes comme des biens communs.

Selon le CESER, la planification maritime doit s'envisager comme un processus global, incluant un volet stratégique (des choix et des arbitrages politiques) et, si besoin, un volet spatial (zonage traduisant ces choix). La complexité qui régit ces espaces explique toutefois que la planification maritime ne peut être appréhendée comme une simple copie de la planification territoriale, dont les outils (cadastre, plan local d'urbanisme...) ne sont pas en phase avec la réalité maritime. Le processus doit tenir compte de nombreuses particularités (caractère multidimensionnel et dispersif du milieu marin, dimension saisonnière et temporelle des activités, difficultés de cartographie des habitats...), sans compter que certaines pressions subies par ces écosystèmes viennent aussi, en grande majorité, de la terre (ex : pollutions).

Les grandes lignes de cette planification sont posées par :

↳ la directive-cadre *Stratégie pour le milieu marin*, qui fixe un objectif de bon état écologique (BEE) des eaux européennes. Celui-ci repose, entre autres, sur la labellisation d'espaces maritimes reconnus comme Zones de protection forte (ZPF), qui devront couvrir 3% des eaux marines de la façade d'ici 2027.

↳ la Stratégie nationale de la mer et du littoral, adoptée en 2017 et dont une version 2 devrait être bientôt publiée. Elle a été déclinée en 2019 au sein d'un document stratégique de façade (DSF), auquel a été adossé, en 2022, un plan d'actions en 115 fiches. **Le CESER s'interroge sur la valeur ajoutée d'une révision de ce corpus, alors qu'aucun bilan n'a été tiré de la première mouture, et sur l'utilité du long travail de concertation et coconstruction qui a préfiguré l'élaboration de ces documents, et semble aujourd'hui balayé.**

↳ la loi de programmation énergétique, qui fixe des objectifs importants pour la façade NAMO en matière de production d'énergies marines (6 à 9 GW d'ici 2030, jusqu'à 25 GW en 2050). **Les propositions cartographiques de l'Etat pour ce déploiement n'ont toutefois été versées que tardivement au débat, alors qu'elles comportent des informations techniques, économiques et environnementales essentielles à la bonne compréhension des enjeux.**



Le processus de planification s'intègre aussi, au niveau régional, dans le cadre fixé par :

↳ le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui reprend les objectifs du Pacte électrique breton. Conclu dès 2010, ce pacte a été actualisé au sein du Schéma régional climat air énergie (SRCAE), défini au sein de la Conférence bretonne de la transition énergétique (CBTE).

↳ la Stratégie de la Bretagne pour la mer et le littoral (SBML), adoptée au sein de la Conférence régionale de la mer et du littoral, qui réunit depuis 2009 les acteurs de la mer et du littoral sous la coprésidence du Conseil régional et de l'Etat.

Aux yeux du CESER, les principaux objectifs de la planification maritime sont donc connus, et il n'y a pas lieu de réinventer sans cesse ces cadres d'action.

Planifier les espaces maritimes : quelques grands messages

S'appuyant sur ses analyses et propositions, le CESER décline ici quelques "ingrédients" d'une planification maritime réussie en Bretagne, autour des cinq questionnements de la CNDP. Considérant qu'il y a matière à débattre dans un même esprit de responsabilité sur chacun d'entre eux, il regrette néanmoins que le débat public se soit focalisé sur la planification énergétique, aussi essentielle soit-elle. Il renvoie donc le lecteur soucieux d'approfondir certaines thématiques à ses travaux, disponibles en ligne.

Mer, terre et société : quelles relations ?

Dans [une étude de 2017](#), le CESER montre comment les relations entre mer, terre et société pourraient évoluer en Bretagne à l'horizon 2040, à travers 4 scénarios contrastés. Si l'exercice prospectif est par nature empreint d'incertitudes, ces futurs possibles mettent en évidence plusieurs tendances dominantes du rapport de la société à la mer. Ils montrent combien le développement maritime de la Bretagne présente pour chacun d'entre nous des opportunités en matière d'emploi et de formation, de cadre de vie et d'aménités,

d'alimentation, d'énergie, de transport, mais révèlent que les connaissances de la mer sont souvent cantonnées à la perception d'un espace de loisirs et de bien-être, plus que de production et d'emploi. Les ambitions pour la mer et le littoral ne pourront pourtant être mises en œuvre, et atteindre pleinement leurs objectifs, sans une compréhension collective des enjeux, dans toute leur complexité. Ce processus d'appropriation s'inscrit forcément dans le temps long et exige, bien au-delà du présent débat, un effort soutenu en faveur de l'éducation à la maritimité du plus grand nombre, comme le CESER l'a recommandé dans [son étude de 2021](#).

Environnement, climat et biodiversité : quelles connaissances et quelle protection ?

Le CESER souligne l'intérêt du débat public, qui permet le partage de connaissances sur l'état des écosystèmes, sur la nature et la localisation des spots de biodiversité et sur les impacts des activités. Il regrette néanmoins que la question des ZPF ait été peu abordée durant le débat, éclipsée par celle du zonage des EMR. La définition et l'appropriation des critères de protection forte soulèvent pourtant des enjeux majeurs dans les espaces maritimes qui bordent la Bretagne.

Dans [une étude de 2012](#), le CESER a montré que les écosystèmes marins assurent des fonctions écologiques variées, à la base de nombreux biens et services fournis à la société (ressources alimentaires ou médicales, régulation climatique, captation de carbone...). Dans le même temps, ils subissent des pressions de plus en plus fortes qui peuvent compromettre leur capacité à fournir ces ressources, et avoir des conséquences économiques et sociales importantes. La protection de l'environnement apparaît alors comme une condition obligatoire au bon fonctionnement des écosystèmes et au dynamisme des territoires côtiers. Il ne s'agit pas de chercher à retrouver un état vierge de toute influence humaine, mais de retrouver ou maintenir un écosystème capable d'assurer ses fonctions, et de répondre et s'adapter aux perturbations (résilience).

Il faut chercher à évaluer, lorsque c'est possible, le bilan entre le coût d'une activité pour l'environnement et les richesses produites dans les territoires littoraux, que l'on pourrait appeler « empreinte sociétale ». Couplée à la capacité de support des écosystèmes, cette notion doit nous amener à privilégier les activités qui offrent les meilleures valorisations pour la société en affectant le moins la fonctionnalité des écosystèmes. Défendues de longue date par le CESER, ces deux notions trouvent tout leur sens dans l'exercice de planification.

Le corollaire est de porter un effort continu au développement de la connaissance et du suivi des écosystèmes et des pressions qu'ils subissent, en intégrant le changement global qui tend à devenir un facteur majeur de

pression sur la biodiversité. La Bretagne réunit toutes les compétences pour assurer et renforcer cette observation et cette surveillance des milieux, en s'appuyant sur un socle de compétences, unique en France sur les enjeux maritimes, et sur sa capacité à maîtriser la chaîne de la donnée et à la mettre au service du débat démocratique et de la décision politique.

Éolien en mer et énergies marines : quel développement d'énergies décarbonées en mer ?

Depuis 2009, le CESER a consacré [plusieurs publications](#) à démontrer combien les projets d'EMR étaient indispensables, en Bretagne comme ailleurs, pour développer une alternative aux énergies fossiles et atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en complément d'une nécessaire réduction de la consommation énergétique.

Ces projets doivent aussi contribuer à la diversification des industries maritimes et à la création d'emplois durables en région. Leur développement ne peut se faire sans garde fou : l'appropriation collective des enjeux, l'exemplarité environnementale et énergétique, l'évitement (ou la compensation) des externalités négatives, la mobilisation des industries régionales et un déploiement anticipé et coordonné à l'échelle de la façade, reposant sur une répartition équilibrée des gigawatts et des zones de production, et tenant compte des capacités et spécificités de chaque territoire, notamment en matière portuaire. De ce point de vue, le CESER insiste sur l'enjeu d'une coopération entre régions, afin de se prémunir d'une saturation des outils de production.

Si l'on souhaite, autant que possible dans une économie profondément capitaliste, capter les marchés et optimiser les retombées territoriales, le CESER estime essentiel que la planification soit adossée à une véritable politique industrielle régionale. La planification de la production en mer se poursuit en effet à terre avec des enjeux de dimensionnement des infrastructures portuaires, d'atterrage et de connexion au réseau électrique, d'emploi et de



formation. Dans ce contexte, le CESER rappelle que les acteurs et collectivités bretonnes, notamment le Conseil régional, se mobilisent de longue date pour créer les conditions d'accueil de ces technologies sur le territoire. Cet écosystème territorial attend aujourd'hui, et bien logiquement, un "retour sur investissement". De ce point de vue, le CESER considère que le prix ne peut être le seul déterminant du choix des lauréats et les cahiers des charges doivent aussi intégrer des critères environnementaux, sociaux et territoriaux (limitation des émissions de gaz à effet de serre durant la fabrication et le transport, exigences sociales...).

En termes de calendrier, l'articulation d'un horizon de court terme (2030) axé sur l'éolien posé et flottant et d'un horizon de long terme (2050) ciblant l'éolien flottant apparaît comme un scénario équilibré, favorisant le déploiement de parcs plus au large dès que les conditions technologiques, économiques et environnementales de déploiement du flottant seront réunies, sans retarder davantage la nécessaire transition de la production énergétique. En tout état de cause, le CESER insiste sur le caractère nécessairement évolutif des scénarios, qui devront intégrer des clauses de revoyure permettant d'ajuster la planification au gré de la levée des incertitudes technologiques, économiques, environnementales et sociales.

En parallèle, un effort doit être porté à la prise en compte des retours d'expérience tirés de chaque projet et à la diffusion de la connaissance sur les autres technologies qui pourraient être mobilisées dans le mix énergétique, sur leurs impacts et coûts globaux et sur les modalités de coactivités avec les autres usages. C'est le gage d'une meilleure acceptabilité des EMR.

Activités maritimes et littorales : quelles évolutions ?

Pêche, aquaculture, industries navales, nautisme et course au large, transport, EMR, recherche et santé... : toutes ces activités ont un effet d'entraînement important sur les territoires bretons. Cette économie maritime plurielle est une force de la Bretagne et ses différentes facettes doivent trouver leur place dans l'exercice de planification.

Dans un contexte de transitions majeures (transformation numérique, transition écologique et énergétique...), il est essentiel de donner des perspectives sur les modalités d'occupation de la mer et d'exploitation de ses ressources, sur les possibilités de cohabitation entre activités et sur les critères d'accompagnement et d'intervention publique (application de la séquence

éviter/réduire/compenser, conditionnalité des aides...). Mieux comprendre et évaluer les effets d'entraînement et le coût environnemental des activités (empreinte sociétale) est indispensable dans cette perspective.

Quelle gouvernance de la mer et quelle association du public après le débat ?

Les espaces maritimes sont une compétence d'Etat mais leur occupation s'inscrit dans un véritable continuum avec les territoires littoraux (logique de bassins versants, atterrage...). Cette logique d'interface entre la terre et la mer est l'une des raisons qui a conduit, il y a plusieurs années, à la mobilisation des concepts de "politique maritime intégrée" et de "gestion intégrée des zones côtières", qui appellent à coordonner et articuler l'action de l'ensemble des acteurs impliqués, dont les collectivités locales, dans le respect des compétences de chacun.

Subsidiarité, relation de confiance, dialogue et coconstruction... ce sont tous ces principes qui ont conduit à la création (et la reconnaissance par un décret en Conseil d'Etat) de la **Conférence régionale de la mer et du littoral**, instance à laquelle le CESER est attaché. Quels retours d'expérience ont été tirés de ses travaux ? Quelle place sera donnée à cette instance ? Craignant qu'on ne se soit éloigné, ces dernières années, de l'esprit qui a prévalu à sa création, il appelle à **remettre ces principes au coeur des politiques maritimes. La voix de cette conférence a toute sa place dans le débat public et dans la suite du processus.**

EN CONCLUSION, le CESER s'interroge sur les suites qui seront données au débat public, à l'aube d'une année 2025 annoncée comme étant l'année des océans. Attaché à un débat démocratique et de long cours sur des enjeux maritimes d'importance, en particulier dans une grande région maritime telle que la Bretagne, il insiste sur le nécessaire esprit de dialogue qui devra accompagner la suite du processus. La continuité de la concertation s'inscrit, pour la société civile organisée, comme une évidence et une exigence, pour affiner les projets au niveau territorial et suivre les objectifs définis collectivement en région.

Désormais, les arbitrages doivent être donnés mais la concrétisation et le suivi des projets devront s'appuyer pleinement sur les instances et modalités de gouvernance installées depuis plusieurs années en Bretagne, et qui ont fait leur preuve.

