

L'ÉVOLUTION DU RÔLE STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

Agathe VAN LANG

*Professeure de droit public à l'Université de Nantes,
Droit et Changement social, UMR-CNRS 6297*

Pendant longtemps, la question de l'existence d'une politique maritime de la France appelait une seule réponse : l'ordonnance royale sur la marine de Colbert d'août 1681.

Pourtant, l'État français ne peut se désintéresser de l'espace maritime, très étendu, dont il dispose. Grâce aux territoires d'outre-mer, la France se place en effet au second rang mondial dans la maîtrise d'un territoire maritime. L'État y exerce traditionnellement des droits de souveraineté, voire de propriété s'agissant du domaine public maritime naturel¹. Les nombreuses activités qui se déploient sur les zones côtières et marines ont donné lieu à l'adoption de législations et de réglementations sectorielles, portant sur la pêche, le transport maritime, la plaisance, la défense nationale, l'exploitation des fonds marins, la protection du milieu marin et la lutte contre les pollutions, etc... La zone côtière a quant à elle bénéficié d'une politique plus ambitieuse, dans le triple objectif d'aménagement, de mise en valeur et de protection, affiché par la loi dite « littoral » du 3 janvier 1986². Cette loi concrétise en particulier la volonté de contenir l'urbanisation de la bordure littorale, au moyen d'une planification rigoureuse des possibilités de construction inscrite dans les documents d'urbanisme.

Par ailleurs, des tentatives ont été menées pour élaborer des documents d'aménagement portant sur des espaces maritimes et côtiers, destinés à organiser de façon globale les diverses activités économiques, de loisir et autres, qui sont susceptibles d'entrer en conflit sur ces espaces très convoités. L'institution en 1973 des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM) n'ayant guère eu

¹ Aux termes de l'article L 2111-4 CGPPP, le domaine public maritime naturel de l'État comprend : 1° le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et , côté terre, le rivage de la mer ; 2° le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ; 3° les lais et relais de la mer ; 4° la zone des « 50 pas géométriques » dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ; 5° les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique, et qui ont été acquis par l'État.

² Loi n° 1986-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral. Cf. « Les 25 ans de la loi Littoral », *RJE* 2012 numéro spécial.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

de succès³, l'article 53 de la loi du 7 janvier 1983 lui substitua les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Il s'agit d'un document d'aménagement global, à l'initiative de l'État, concernant à la fois les parties terrestres et marines des communes littorales. Les SMVM ont pour objet de « fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral ». A cet effet, « ils déterminent la vocation générale des différentes zones, et notamment des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisir. Ils précisent les mesures de protection du milieu maritime, ainsi que les principes de compatibilité entre les usages concurrents de la mer et du littoral et les conséquences qui en résultent ». Ils acquièrent valeur de directive territoriale d'aménagement avec la loi « Pasqua » du 4 février 1995. Confronté à un nouvel échec⁴, le législateur a insufflé une dose de décentralisation dans cet instrument à l'occasion de la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, en aménageant la possibilité d'une planification concertée entre schéma de cohérence territoriale (SCOT) et SMVM : les communes peuvent désormais décider d'intégrer dans leur SCOT un chapitre valant SMVM⁵. Ces documents constituent une première étape de la planification de l'espace maritime, manifestant déjà la prise en compte de l'interaction terre-mer.

Récemment, la combinaison de deux facteurs a fait évoluer considérablement la politique de l'État français en matière d'espaces marins, vers une approche à la fois globale et stratégique. Cette approche nouvelle traduit la double influence du concept de développement durable, sur le plan théorique, et du droit de l'Union Européenne, sur le plan opérationnel. Elle s'est exprimée à la faveur du Grenelle de l'environnement⁶ et du Grenelle de la mer⁷. Le rôle stratégique⁸ de l'État français dans l'aménagement maritime en est donc encore à ses balbutiements. Les instruments de planification que nous allons étudier sont en cours d'élaboration, ce qui nous prive du recul nécessaire pour les évaluer.

³ Seulement trois SAUM ont vu le jour, celui de la rade de Brest, celui du Perthuis Charentais et celui du bassin d'Arcachon. Ces documents avaient seulement valeur de « directives particulières d'aménagement national » pour les administrations, et n'étaient pas opposables aux particuliers.

⁴ Seuls quatre SMVM ont été approuvés, celui de l'Étang de Thau, celui du bassin d'Arcachon, celui du Golfe du Morbihan et celui du Trégor-Goëlo.

⁵ Cf. S. LE BRIERO, Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit du littoral, *Envir.* juin 2005 p.9.

⁶ Méthode de concertation particulière associant l'État, les élus, les employeurs, syndicats et ONG, pour l'élaboration de la politique environnementale. Il en est résulté deux lois majeures : la loi du 3 août 2009 de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, et la loi du 12 juillet 2010, engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II.

⁷ Démarche reprenant le mode de concertation adopté pour le Grenelle de l'environnement, appliquée à la mer. Le Grenelle de la mer a abouti à la publication le 29 juillet 2009 d'un « Livre bleu » comportant 137 engagements en vue d'une politique intégrée de la mer et du littoral. Il constitue la réponse de la France au Livre bleu adopté au niveau européen pour définir les lignes directrices d'une approche intégrée de la politique maritime (communication de la Commission du 10 octobre 2007, COM (2007) 575).

⁸ Selon le sens courant du terme stratégie, définie comme l'art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but.

DIVERSITE DES ACTEURS & VARIETE DES ECHELLES SPATIALES

Il apparaît cependant que l'on peut d'ores et déjà tenter de mesurer la démarche française à l'aune des exigences européennes, au regard de la protection du milieu marin⁹ et de la planification de l'espace maritime¹⁰. Ceci débouche sur un double constat : d'une part, les difficultés liées à la mise en œuvre d'une planification multifactorielle sont globalement surmontées ; d'autre part, celles tenant au renouvellement du mode de gouvernance semblent plus résistantes.

I. LA DEFINITION – PLUTOT SATISFAISANTE – D'UNE PLANIFICATION MULTIDIMENSIONNELLE.

L'élaboration de stratégies au niveau européen, que ce soit pour la mise en place de la GIZC, pour le maintien ou le bon rétablissement du bon état écologique du milieu marin, et enfin pour une politique maritime intégrée, postule tout naturellement le recours aux instruments de planification. En effet, les plans et programmes permettent de définir des orientations à moyen et long termes, pour l'aménagement du territoire et le développement économique¹¹. La dimension anticipatrice de la planification s'accompagne de la faculté d'organiser l'espace, notamment en affectant des zones à un usage déterminé. Les caractéristiques de ce procédé répondent ainsi parfaitement aux exigences véhiculées par le concept de développement durable. Celui-ci recouvre la nécessité d'assurer une exploitation durable des ressources naturelles pour les besoins des générations présentes et futures et se traduit par la recherche de conciliation des préoccupations environnementales, économiques et sociales¹². L'intégration spatiale ajoutée à l'intégration temporelle, au moyen de la planification, constituent donc une démarche pertinente pour atteindre l'objectif de développement durable¹³.

⁹ Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

¹⁰ Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

¹¹ Domaines étroitement liés qui ont été le terreau d'implantation de la planification au lendemain de la seconde guerre mondiale, aboutissant notamment à la création d'un ministère du Plan en décembre 1946. Celui-ci n'existe plus depuis 1995.

¹² Le concept de développement durable justifierait de longs développements. Nous nous contenterons ici de renvoyer à sa formulation au sein de la Charte constitutionnelle de l'environnement, dont le considérant préliminaire n° 7 dispose « qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins », et l'article 6 dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et le mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

¹³ Cf. Y. JEGOUZO, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA*, 1994 p. 609. L'auteur y définit la planification comme un « processus concerté conduisant à arrêter un programme d'action prospectif fondé sur une analyse de l'état actuel de la situation et sur une prévision, et visant à organiser de manière cohérente les interventions des divers décideurs concernés ».