

Bilan-perspective du Grenelle de la mer

17 juin 2019

Un héritage à préserver

Aux origines du Grenelle de la mer et au fil des débats au sein de ses groupes de travail, une posture, des représentations et des principes en ont fait l'originalité. Ils en constituent l'héritage et leur pertinence est toujours d'actualité :

1- L'ouverture du débat sur la mer au-delà du cercle des initiés, prenant appui sur l'approche en cinq collèges du Grenelle (Etat, collectivités, employeurs, salariés et ONG) :

Cela a permis de constituer une communauté de travail et d'échange, d'apprendre à connaître les enjeux des uns et des autres et discuter plutôt que simplement s'affronter. La rénovation en cours du fonctionnement du CNML est une opportunité pour qu'il retrouve pleinement son rôle de catalyseur d'idées et qu'il conforte les démarches thématiques (travaux de ses groupes de travail, approche filières économiques du comité France maritime et approche milieu marin du comité France océan) en offrant un lien de partage et de synthèse. Un meilleur échange entre le national et les façades-bassins doit être recherché, au moyen de relations plus étroites entre CNML et CMF-CMU.

2- L'élargissement des champs à prendre en compte :

- Sur l'interface entre la mer et la terre, ne pas se limiter à la bande littorale, mais mieux articuler les planifications terrestres et marines ainsi que les planifications sectorielles et maritimes. Par exemple, il faut prendre en compte l'impact de l'ensemble des bassins versants sur la pollution en mer. Il y a déjà eu des dispositions de prises pour articuler planification en mer (DSF-DSBM) et à terre, par un principe d'opposabilité des premiers. Mais il faut renforcer l'articulation entre les différents documents de planification territoriale et avec les stratégies sectorielles. Par exemple avoir un volet maritime dans la PPE rendrait plus visible cette articulation.
- Mesurer l'importance de l'Europe et de l'international.
- Concevoir l'archipel France comme interface avec le monde et, si cela se fait déjà dans les conventions de mers régionales, il faudrait voir au-delà les instances dans lesquelles les outre-mer devraient être pris en compte et valorisés (y compris dans les politiques internationales et de coopération de l'Union européenne).
- Prendre en compte la culture. Les progrès ont été réels dans la sensibilisation et l'éducation et doivent être poursuivis, il faut insister notamment sur la médiation scientifique et la formation. Poursuivre les expériences de sciences participatives.

3- Les approches qui doivent être abordées conjointement :

- Protection de l'environnement et développement économique et social,
- Economie maritime et autres approches économiques, notamment l'économie des territoires,
- Activités professionnelles et usages de loisirs (notamment sur accès à l'espace et aux ressources).

4- La confiance dans l'innovation, qu'elle soit technologique (navires et ports du futur, exploration à faible impact,...) ou de gouvernance (valeur des services écosystémiques, indicateurs socio-économiques pour la pêche,...).

5- Le socle de connaissance et de recherche qu'il faut conforter. Il faut progresser dans la mise à disposition et la vulgarisation des informations, c'est un élément essentiel pour apprécier les balances à trouver entre coûts environnementaux et sociaux et gains économiques. Il faut donner de la visibilité à l'effort français de recherche au niveau national, européen et international en affichant un programme de recherche et développement mers et océans.

Des réalisations à poursuivre

D'un point de vue général, s'ils n'ont pas été suivis à la lettre, les engagements pris à l'issue du Grenelle de la mer ont conduit à des évolutions qui sur le fond en ont respecté l'esprit, en s'adaptant grâce aux travaux des comités opérationnels qui ont suivi aux difficultés de mise en œuvre et aux circonstances particulières rencontrées. Pour beaucoup les sujets traités sont encore à l'ordre du jour aussi les débats lors des ateliers ont souligné bon nombre de questions ou recommandations pour en poursuivre la dynamique.

Il a été posé le postulat, sous la dénomination de Grenelle de la mer 2.0, que s'était engagé avec la tenue des ateliers du CNML d'avril 2019 une nouvelle phase d'échanges, qui avait vocation à s'inscrire dans la durée.

Territoires et zones littorales

La volonté de développer une gestion intégrée de la mer et du littoral s'est traduite par la mise en place d'un dispositif de planification emboîtée avec une stratégie nationale et des documents stratégiques de façade et de bassin maritime, dont la mise en œuvre est bien avancée. Sur la question particulière du trait de côte, une stratégie nationale de gestion intégrée, des développements méthodologiques et des expérimentations ont permis de progresser, mais la question des responsabilités, des outils juridiques et du financement du recul stratégique n'est pas encore aboutie. Les documents stratégiques de façade et de bassin maritime vont permettre de renforcer le lien terre-mer, mais il leur reste à le préciser de façon opérationnelle dans leur plan d'action en préparation. Il se pose également la question de renforcer l'articulation entre les différents documents de planification.

L'échelle locale reste insuffisamment prise en compte dans les décisions stratégiques ou comme niveau opérationnel pour définir et mettre en œuvre des politiques et des projets de territoire qui prennent en charge des enjeux comme la gestion des risques littoraux, la protection du milieu marin ou la conciliation des usages. A cet égard, le développement de l'aquaculture marine, considéré comme une priorité, est un échec et il convient de s'interroger sur ses causes. Elle doit permettre

également de mieux appréhender les questions liées au tourisme littoral. Dans le contexte de la réforme territoriale, il faudrait rendre plus régulier le dialogue Etats/collectivités pour assurer un continuum des responsabilités de chacune des entités.

Un rapprochement a pu être constaté entre élus et scientifique qu'il faut poursuivre, car il contribue à la capacité des territoires à faire face aux défis qu'ils affrontent. A titre des moyens mobilisables, un meilleur emploi des fonds européens semble possible sous réserve d'en faciliter l'accès.

Ces réflexions s'appliquent aux outre-mer, mais il faut toutefois ajouter que la priorité qui devait leur être donnée ne l'a pas été et qu'un effort particulier devrait leur être consacré.

Biodiversité

Les progrès ont été considérables en termes d'approches, de collecte de données, de définition et mise en œuvre de mesures, principalement sous les impulsions communes au niveau européen de la Stratégie pour le milieu marin et de Natura 2000. La constitution d'un réseau d'aires marines protégées, l'extension du domaine du Conservatoire du littoral, le plan d'action Ifrecor, les mesures en faveur des mammifères marins, etc. sont autant de réalisations remarquables.

Néanmoins l'évaluation de l'état écologique du milieu marin ou de l'état de conservation des espèces et habitats, le constat d'une omniprésence des pollutions, les risques liés aux décharges sous-marines de munitions chimiques ou encore les crises écologiques survenues récemment montrent qu'il faut poursuivre et élargir les approches, en intégrant notamment les effets cumulés des pressions subies par les écosystèmes. La proportion d'espaces sous protection forte reste très faible (0,1%). La séquence « éviter-réduire-compenser » nécessite des développements spécifiques pour pouvoir être mise en œuvre de façon efficace en mer, de même que l'objectif de 0 artificialisation nette supplémentaire. Il est suggéré que l'État s'appuie sur les collectivités pour mieux porter une bonne utilisation du milieu marin et donc du littoral et de faire la promotion des solutions basées sur la nature, notamment outre-mer. Il est souligné la nécessité de définir une trajectoire de gestion à long terme du réseau d'aires marines protégées.

Dans l'immédiat, trois facteurs de pression méritent d'être mieux documentés et évalués : les prélèvements de la pêche de loisirs, les pollutions plastiques et la prolifération des sargasses.

Culture, métiers, communication

Là encore les progrès ont été considérables, depuis l'intégration des sujets maritimes dans les programmes scolaires jusqu'à la multitude d'initiatives qui ont été prises par la société civile pour la sensibilisation au milieu marin ou la promotion des métiers de la mer, en passant par la mobilisation du monde sportif, l'émergence des aires marines éducatives ou encore l'essor des sciences participatives. Les projets culturels, les musées, les aquariums, l'attention grandissante au patrimoine matériel et immatériel, sont autant de preuve d'une culture vivante.

Cette dynamique doit toujours être encouragée. Le patrimoine maritime mérite d'être encore mieux connu et valorisé. Médiation scientifique et sciences participatives ont un succès qui doit inciter à les soutenir. Les richesses et opportunités des outre-mer au plan maritime devrait être mieux mises en valeur.

Il devrait être ajouté pour les plus jeunes une meilleure information sur les métiers de la mer et notamment ceux de la fonction publique d'État. L'utilisation des réseaux sociaux est une opportunité pour toucher les jeunes, de même que le prochain service national universel.

Industries maritimes

Le secteur des industries maritimes a pleinement profité du dynamisme insufflé depuis 10 ans. La filière s'est réorganisée, le comité stratégique de filière des industries navales a été renouvelé et élargi à l'ensemble des industries maritimes et s'est doté d'un organe de coordination de l'innovation. Le développement des énergies marines renouvelables a bénéficié de plusieurs appels d'offres d'éolien posé, mais il a pris un retard important sur la concurrence européenne. Une adaptation de la réglementation devrait faciliter le déroulement des prochains projets. Une filière d'éolien flottant a été amorcée avec des fermes pilotes et une part dédiée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. On peut citer également les avancées dans le domaine du recyclage des navires avec l'accréditation de 4 chantiers pour la déconstruction et la mise en place d'une filière de responsabilité étendue du producteur pour les navires de plaisance.

Parce qu'elle est encore en devenir, il faut réaffirmer la volonté d'une politique industrielle forte sur les énergies marines renouvelables, en ayant une attention sur les retombées économiques locales et en évitant le dumping social dans ces filières, et à la compatibilité avec les usages préexistants.

Par ailleurs il serait souhaitable de revisiter la stratégie nationale sur la connaissance et l'exploitation des ressources profondes, sous tous ses aspects y compris géostratégiques, ultramarins, environnementaux, sociaux, sociétaux et financiers, compte-tenu du peu d'évolution depuis 10 ans.

Transports maritimes activités portuaires

Avec la stratégie de relance portuaire de 2013, l'État a affirmé son ambition de donner à la France une place de premier rang dans le commerce international comme point d'entrée ou hub de l'Europe et de contribuer au développement industriel et économique du pays. Elle est complétée par la stratégie nationale portuaire en outre-mer adoptée en 2016 qui porte l'ambition de valoriser positionnement géostratégique exceptionnel des ports maritimes ultramarins, au plus près des grandes routes du transport maritime mondial, dans le respect de l'environnement marin et côtier particulièrement riche en outre-mer. Une nouvelle stratégie nationale logistique et portuaire est à l'étude.

Le transport maritime est soumis à une concurrence internationale intense et parfois déloyale. Il doit également faire face à l'enjeu d'une transition écologique et énergétique, pour laquelle la France porte des propositions ambitieuses dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale. Il doit intégrer les risques croissants liés à la conteneurisation. L'espace européen lui-même n'est pas dépourvu de concurrence déloyale entre Etats-membres, notamment en termes de règles sociales. Au coût global le transport maritime est moins cher qu'un transport par route, il faut le documenter et revoir en conséquence la question des aides d'État au niveau européen, ainsi que les stratégies de transport et les recherches de partenariats. Il faut soit une aide dans un cadre européen d'aide d'État soit une internationalisation des externalités du transport.

Un travail de mise à jour du bilan réalisé par le CESE s'appliquant au transport maritime serait utile.

Connaissances

Les questions de recherche se sont structurées autour du programme mer d'Allenvi et des travaux du COMER, qui ont conduit aux priorités affichées dans la Stratégie nationale pour la mer et le littoral. La flotte océanographique française a été restructurée. Les capacités d'observation de l'océan mondial ont progressé tant en mer qu'au niveau spatial. Un effort d'inventaires et d'observation important a été fait pour mettre en œuvre les plans d'action pour le milieu marin.

Pour autant la demande demeure pour une meilleure information sur les forces de recherche, sur la programmation et sur la coordination entre recherche et innovation en métropole et outre-mer. Un travail d'inventaire est en cours par le COMER, avec l'appui de la bibliothèque La Pérouse, pour une cartographie des forces de recherche (moyens humains et financiers), qui contribuera à préciser l'effort de recherche publique et en faire un indicateur de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral. Il faudrait pouvoir à terme y associer les moyens de la recherche privée.

Un grand programme de recherche et développement mers et océan porté par le ministère de la recherche, le ministère de l'écologie et le secrétariat général de la mer est souhaité pour pouvoir afficher une recherche française de niveau européen et international. Il faut pouvoir profiter de la décennie des sciences océaniques, notamment, pour mieux placer la recherche française et augmenter le soutien financier de l'Union européenne.

Il est souligné l'importance de développer la contribution des sciences humaines à la recherche océanique, que ce soit du point de vue anthropologique, sociologique, économique ou encore de la géographie et de l'histoire.

Enfin, même si des progrès ont été réalisés, il faut progresser dans la mise à disposition et la vulgarisation des informations qui font pencher la balance dans l'équilibre coût environnemental/apports économiques. L'évaluation des écosystèmes et de leurs services réalisée dans le cadre du projet EFESSE a été un premier pas important.

Gouvernance

La mise en place du Conseil national de la mer et des littoraux, des conseils maritimes de façade et de bassin maritime, ainsi que les initiatives des Régions en matière d'instances de concertation, ont créé les conditions d'une association des parties prenantes et d'un débat constructif pour concilier les approches économiques et environnementales et pour rechercher les moyens d'une conciliation des usages.

La mobilisation de la société civile suppose des démarches plus volontaristes, qui passe par un renforcement de la prise de conscience et la mise à disposition de ressources pédagogiques et informatives. Il faut réfléchir à la prise en compte de la culture et élargir le champ des sujets à mettre en débat sur la mer pour mieux tenir compte des centres d'intérêt du public. Des initiatives locales comme les aires marines éducatives, ou une valorisation des données issues des sciences participatives seraient des moyens pour encourager la mobilisation.

L'Europe connaît un renouvellement de son Parlement et de la Commission et doit faire face à la sortie du Royaume-Uni. C'est un moment particulier qui est propice pour une réflexion prospective et des propositions sur la politique maritime intégrée. C'est la raison pour laquelle le CNML a élaboré

une vision prospective qui, autour des trois enjeux que sont l'objectif de développement-durable 14 (Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable), la lutte contre et l'adaptation au changement climatique et l'ambition océanique à la hauteur de ses atouts et des enjeux géostratégiques que doit avoir le géant maritime qu'est l'Europe, fait des propositions autour de huit objectifs :

- Des océans et un littoral en bon état écologique
- Un espace maritime européen socialement et économiquement protecteur
- Une forte compétitivité de l'économie bleue européenne sur la scène mondiale
- Un espace maritime sûr et sécurisé
- Des territoires maritimes et littoraux bien intégrés dans l'aménagement du territoire européen et ouvrant sur le monde
- Une connaissance approfondie des espaces marins : connaissance scientifique, inventaires, dispositif de suivis
- Une bonne capacité d'influence au niveau international
- Une société européenne de l'océan

Une dimension particulière des questions internationales est liée aux outre-mer. L'Archipel France avec les bassins maritimes dans lesquels il baigne est une ouverture sur le monde qu'il faut mieux utiliser et défendre. Les conventions de mer régionale revêtent une importance particulière de ce point de vue pour la France qui a intérêt à œuvrer pour leur efficacité.

Enfin, il est important de rappeler qu'au niveau global la négociation en cours d'un traité pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des juridictions nationales est un moment unique. Il faut y porter un haut niveau d'ambition en commençant par amener l'Europe à élever les siennes. De même, la France doit continuer à prendre des initiatives et à pousser les négociations au sein de l'Organisation Maritime Internationale sur la réduction des émissions des navires, de polluants ou de CO₂.

Des questions majeures à approfondir

En conclusion, 5 thèmes sont proposés pour un travail complémentaire, pour renouveler les approches et dépasser les difficultés rencontrées :

- **Les territoires maritimes et la décentralisation** : quelles évolutions dans la répartition des compétences pour planifier, décider et agir aux bonnes échelles (aux échelles pertinentes) ? Trouver les principes permettant l'adaptabilité aux différentes situations : gestion par les collectivités des risques littoraux et d'une bonne utilisation du milieu marin, contribution au développement des filières économiques, préservation du patrimoine,...
- **La valorisation économique de la mer et du littoral** : quel modèle d'économie bleue privilégier, quelle place accorder à l'industrialisation ou aux activités récréatives par exemple et comment atteindre les objectifs sectoriels fixés nationalement, quel lien avec l'économie des territoires et enfin quels outils de suivi et de pilotage qui intègrent les valeurs sociales, environnementales et patrimoniales. Ce thème devrait notamment faire l'objet de propositions du comité France maritime à mettre en débat.
- **La recherche et l'innovation** : quel est le grand programme national de recherche et d'innovation sur la mer et le littoral ? Formaliser, en associant les organismes de recherche et enseignement supérieur, le programme qui est sous-jacent à la programmation des organismes,

aux orientations de leurs associations et des pôles de compétitivité. Faire avancer le projet de réseau de l'enseignement supérieur maritime annoncé en CIMER. Le COMER pourrait animer le travail de formalisation avec Allenvi.

- **L'objectif de zéro artificialisation nette** : cet objectif figure dans le plan biodiversité et a été rappelé par le Président de la République récemment à l'occasion de la tenue de la réunion plénière de l'IPBES à Paris. Le code de l'environnement prévoit déjà une séquence éviter-réduire-compenser avec l'obligation de 0 perte nette de biodiversité. Mais concrètement en mer et sur le littoral, quels outils, mesures, connaissance et moyens pour planifier, aménager et restaurer dans le respect de cet objectif, sachant que nous avons notamment des enjeux d'adaptations de nos infrastructures portuaires ou de nos aménagements littoraux ? Le comité France océan devrait notamment faire des propositions à mettre en débat.
- **La France comme leader européen** : la vision prospective pour la politique maritime européenne proposée par le CNML nécessite maintenant un travail plus précis pour être traduite en propositions opérationnelles.

Sur ces 5 thèmes, des propositions de mesures concrètes doivent pouvoir être faites pour un examen dès le CIMER de 2019. Les différents comités et instances existantes devraient être sollicités pour faire part de leurs propositions d'ici fin septembre, pour permettre au CNML d'en assurer un croisement et de faire part de ses recommandations au gouvernement.