



Conseil économique et social

Pour une politique maritime ambitieuse en Bretagne

Document d'étape

Section Mer Littoral 

Décembre 2006

Rapporteurs
MM. François LE FOLL
et Christian LE LAMER

Introduction : éléments de contextualisation

Par une lettre en date du 9 février 2006, le Président du Conseil régional de Bretagne a saisi le Conseil économique et social régional (CESR) pour la réalisation d'un rapport contribuant à l'élaboration, par l'assemblée régionale, « *d'une politique maritime renouvelée pour la Bretagne* »¹.

Le contexte de cette saisine est celui de l'achèvement, par la Commission européenne, « *d'un Livre vert sur la politique maritime*² qui servira de base à un large débat débouchant sur un Livre blanc en 2007 et des décisions au niveau de l'Union ». Au niveau européen toujours, il faut noter l'implication des régions sur les problématiques maritimes au travers du projet « Europe de la Mer » de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), dont le rapport final est paru en septembre 2006.

Le cadre national est quant à lui marqué par la constitution, fin 2005, d'un groupe de travail intitulé POSEIDON, ayant pour mission de faire au gouvernement français des propositions en matière de politique maritime intégrée. Un Conseil National du Littoral a par ailleurs été installé le 13 juillet dernier.

Dans ce contexte, il paraît important que la Région Bretagne puisse « *définir son propre positionnement à partir d'une approche qui rassemble et fasse converger les différentes thématiques sectorielles qui sont fortement présentes, notamment : pêche, ports, formation, tourisme* ».

En effet, la Région élabore « *un ensemble de schémas qui vont lui servir de guide pour la définition et la mise en œuvre de ses politiques dans les années à venir. La mer doit prendre sa place dans ces réflexions et orientations et pouvoir se concrétiser dans une politique maritime intégrée à vocation réellement transversale permettant de prendre en compte les principes du développement durable et déployant pleinement une dimension sociale* ».

Sans méconnaître la réalité institutionnelle et le partage des compétences entre l'Europe, l'Etat et les collectivités territoriales et entre elles-mêmes, ni sous-estimer ses responsabilités propres, « *la légitimité de la Région comme porteuse des aspirations de la population bretonne autour de son identité maritime doit la conduire à aborder l'ensemble des questions liées à la mer et, en définitive, à se positionner sur elles, même si évidemment elle n'interviendra que dans ses domaines propres tels que définis par la loi* ».

Le Président du Conseil régional a ainsi proposé à l'assemblée régionale de débattre de cette question à la fin de l'année 2006, débat qui permettra de « *fixer les grands axes de sa future politique maritime* » et qui débouchera « *sur la refondation de ses politiques* ».

C'est pourquoi il a souhaité « *recueillir l'avis du Conseil économique et social régional sur chacune des thématiques concernées et sur les synergies à créer et les moyens d'y parvenir à travers un rapport qui contribuera à l'élaboration, par l'assemblée régionale, d'une politique maritime renouvelée pour la Bretagne* ». En réponse à cette sollicitation, le CESR de Bretagne

¹ Les extraits de la lettre de saisine figurent en italique.

² Livre vert, « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », édité par la Commission européenne le 7 juin 2006.

présente ici un document d'étape, contribution intermédiaire au rapport final qui sera présenté à son assemblée plénière du mois de juin 2007 : elle expose les grandes pistes de réflexion et les premières orientations qui seront développées et étayées plus en détail dans le rapport final.

Cette contribution est le fruit du travail de la section Mer Littoral. Depuis sa mise en place en 1996, elle a contribué à l'enrichissement des réflexions régionales sur la maritimité au travers de quatre études principales. En 1999, elle a tout d'abord travaillé sur le volet maritime du rapport « Bretagne, région transfrontalière » du CESR. En 2001, elle a présenté « La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale », où elle a exposé à la fois les caractéristiques bretonnes en matière littorale et maritime, et les enjeux pour la région. Cette mise en perspective des enjeux décisifs pour la Bretagne a servi de support à la réalisation d'une contribution intitulée « Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne » parue en 2004. La section Mer Littoral y a approfondi l'analyse initiée en 2001 en s'intéressant, par une étude des conflits d'usage, aux conditions nécessaires à la gestion intégrée des espaces côtiers bretons. Dans le prolongement de ces travaux, la section a enfin présenté en 2006 une contribution intitulée « Pour une stratégie portuaire dans une région maritime », dans laquelle elle propose des pistes de réflexion pour une stratégie de développement portuaire en Bretagne.

Ces différentes contributions ont progressivement mis en évidence les **limites d'une approche sectorielle des problématiques maritimes et littorales** et donc l'intérêt d'une approche transversale et concertée. Elles ont également souligné le rôle que la Région Bretagne devrait jouer dans chacun des champs abordés. La présente saisine constitue donc une opportunité, pour la section Mer Littoral, de réfléchir de manière plus globale à ce que pourrait être une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne et aux conditions de sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, voici les objectifs poursuivis par l'étude :

- établir un état des lieux de l'existant en matière de politique maritime, et l'analyser sous l'angle des forces et des faiblesses ;
- identifier les grands enjeux maritimes pour la Bretagne, actuels et à venir ;
- envisager la place de la Bretagne dans le contexte national et européen de l'élaboration d'une politique maritime ;
- réfléchir, sur cette base, à ce que pourrait être une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne ;
- formuler des préconisations qui s'adresseront principalement au Conseil régional de Bretagne.

La méthodologie déployée pour atteindre ces objectifs repose sur des auditions d'acteurs et d'experts à l'échelle régionale mais aussi européenne, afin de nourrir les réflexions, analyses et propositions, comme le pratique habituellement le CESR. La plupart des acteurs maritimes de la Bretagne ont été auditionnés lors des contributions précédentes et les écouter à nouveau n'aurait pas apporté d'éléments nouveaux. C'est pourquoi le choix a été fait d'auditionner de façon privilégiée des personnes ayant une approche transversale du domaine maritime ou ayant déjà mené des réflexions sur une politique maritime intégrée. Le nombre d'auditions a donc été volontairement plus restreint qu'à l'accoutumée. La représentativité des membres de la section a de plus été pleinement exploitée à travers une contribution écrite de chacun d'entre eux, dans le domaine qui est le sien, et sur les thèmes qui l'intéressent le plus.

Les premiers résultats de la mise en œuvre de cette méthodologie constituent la matière de ce document d'étape. Des éléments d'analyse des relations qu'entretient la Bretagne avec la mer introduisent l'exposé des scénarios possibles quant à l'intégration d'une ambition maritime dans les politiques régionales. Enfin, des préconisations concernant les conditions de mise en œuvre d'une politique maritime sont formulées principalement à l'attention du Conseil régional de Bretagne.

Première partie - La Bretagne et la mer : hier, aujourd'hui, et demain

L'examen de la dualité entre la **r**égion (au sens territorial, géographique) et la **R**égion (au sens institutionnel) est particulièrement pertinent du point de vue de l'analyse des rapports qu'entretient la Bretagne avec la mer.

L'identification des atouts et des contraintes de la Bretagne en matière maritime, ainsi que des enjeux qui en résultent, mettra ensuite en évidence toute l'importance de réfléchir, à l'échelle régionale, à une politique maritime intégrée. Une telle démarche s'impose en effet pour mieux tirer parti des points forts de la dimension maritime et penser les axes d'action à mettre en œuvre pour en pallier les points faibles.

L'enjeu de promouvoir une ambition maritime pour la Bretagne est aussi de se positionner par rapport aux autres initiatives dans le contexte national et européen, et développer ainsi une certaine exemplarité.

1) La Bretagne : région maritime

L'identité maritime de la Bretagne est souvent affirmée dans les slogans de la promotion touristique ainsi que dans les discours politiques ; nous l'avons nous-mêmes caractérisée dans nos contributions. Elle est donc une spécificité régionale qui semble évidente du point de vue « d'un observateur extérieur ». Mais la vocation maritime de la Bretagne va-t-elle véritablement de soi, est-elle une réalité dans l'esprit et dans les actions des décideurs publics, des acteurs socioprofessionnels et des bretons en général ?

Sur quels critères peut-on dire d'une région qu'elle est maritime ? Les axes d'analyse qui seront développés pour qualifier cette dimension territoriale pourront être les suivants, sans qu'ils soient ici exhaustifs et hiérarchisés :

- l'importance relative du linéaire côtier
- la diversité des habitats naturels
- la position et l'attractivité par rapport aux couloirs de navigation de fret
- l'attachement, l'identitaire maritime
- l'image maritime de la région
- l'image des produits de la mer
- le poids des activités maritimes (économie, emplois...)
- le nombre d'acteurs maritimes
- la concentration des instituts de recherche marine et des activités d'innovation
- les projets liés à la mer
- ...

Le nombre, l'évolution et la répartition des acteurs maritimes dans les différents secteurs d'activité sont par exemple particulièrement intéressants à examiner dans les régions maritimes, et en particulier en Bretagne, où les emplois maritimes, au nombre d'environ 100 000, sont évalués à 10% de l'emploi total. De profondes mutations touchent en effet les actifs maritimes : la démographie maritime s'oriente aujourd'hui de plus en plus vers des activités maritimes moins traditionnelles comme le tourisme, la recherche et l'innovation, les services... au détriment des activités de pêche et de marine de commerce notamment. Ce glissement et cette diversification des métiers maritimes se traduisent par la diminution des inscrits maritimes. L'augmentation de la productivité du travail, les crises qu'a connues la filière pêche et l'internationalisation des équipages de commerce y sont aussi pour beaucoup. Les statistiques ne font cependant pas état des emplois créés dans les nouveaux secteurs d'activités maritimes.

Par ailleurs, la reconnaissance de la mer comme un espace territorial à part entière est sans doute un préalable à l'expression puis à l'affirmation d'une vocation maritime. Quelle a alors été

la démarche de l'institution régionale, au cours de son histoire, à l'égard des problématiques maritimes ? Quelle est-elle aujourd'hui ? Que pourra-t-elle être demain ?

2) La Région Bretagne : Région (ou institution) maritime

Pour qualifier cette dimension institutionnelle (soulignée par le R majuscule), il est nécessaire d'examiner la prise en compte des aspects maritimes tout au long de l'histoire de la Région :

- dans sa dimension politique : grands dossiers, actions menées (dans le cadre de ses compétences ou en-dehors), budgets, affichage et ambitions politiques, structuration et pouvoir des Vice-présidences...
- dans sa dimension organisationnelle : services en charge des actions liées à la mer, domaines concernés (production, environnement, tourisme, industrie, etc.) ...
- dans son évolution par rapport au contexte du transfert de compétences, à la prise de conscience de la population, à l'augmentation des besoins et des menaces pour la mer et le littoral,...
- dans sa volonté à participer à cette évolution.

*2.1. La Région Bretagne dans l'histoire récente : **R**égion maritime*

Une première analyse de l'historique, depuis 1982, de la répartition des compétences entre les services de la Région Bretagne montre comment la place de la mer a évolué dans l'organisation de l'institution, ainsi que l'importance accordée à la transversalité.

Dans la configuration « restreinte » de l'Etablissement Public Régional qu'est la Région Bretagne de 1982 à 1986 (date des premières élections régionales), un chargé de mission « Mer et Formation professionnelle » avait la responsabilité du suivi des questions liées à la pêche, à l'aquaculture, à la protection du littoral, aux îles et aux ports et transports maritimes.

En 1987, la réorganisation de l'institution régionale en grandes directions s'accompagne d'une répartition des problématiques maritimes et littorales entre trois grands pôles :

- « Formation professionnelle », au sein duquel un *service* « Enseignement et apprentissage maritime » est identifié ;
- « Développement économique », dont un *service* « Agriculture et pêche » ;
- « Tourisme, urbanisme et environnement ».

A partir de 1994, le *service* « Enseignement et apprentissage maritime » qui préexistait depuis 1987 n'apparaît plus en tant que tel car il est intégré à un *service* en charge de la formation et de l'apprentissage en général.

L'année 1998 marque la séparation en deux services distincts, de l'agriculture d'une part, et de la pêche et des activités maritimes d'autre part.

La question portuaire, jusqu'ici non identifiable dans l'organigramme des services de la Région, fait l'objet d'une *mission* spécifique à partir de 2003, puis d'un *service* en 2004 avec la refonte des compétences en cinq grands *Pôles* qui fondent l'organisation actuelle. C'est aussi en 2004 que fut prise la décision de créer une *mission* Mer, rattachée à la Direction Générale des Services.

Ce rapide historique de l'organisation administrative de la Région sur ces vingt dernières années montre tout le poids de l'héritage sectoriel dans l'approche des problématiques maritimes et littorales, ainsi que la spécificité maritime de certains domaines amenant à isoler ce volet maritime. Avec la réorganisation en Pôles de compétence et la création de la mission Mer, semble néanmoins s'affirmer la prise de conscience récente de la nécessité de traiter de manière plus transversale les questions maritimes et de mettre en cohérence les actions menées dans ces domaines. Cette recherche de transversalité, orientation directrice de l'activité dans les services,

est complétée sur le plan politique par un *groupe de travail* réunissant les Vice-présidences du Conseil régional en lien avec la mer.

Pour compléter l'analyse, il faudra mener une étude rétrospective de la prise en compte des aspects maritimes par la Région Bretagne dans sa dimension politique : quels ont été les ambitions, les grands dossiers, les actions menées, les budgets alloués... ? La contribution finale comprendra cette analyse.

2.2. La Région Bretagne aujourd'hui : **Région maritime**

Afin d'établir un état des lieux de l'existant en matière de politique(s) maritime(s) régionale(s), la section Mer Littoral, en la personne de l'un de ses rapporteurs et de sa conseillère technique, a entrepris, avec l'assentiment du Président du Conseil régional, d'enquêter auprès des services du Conseil régional de Bretagne concernés par les aspects maritimes sur les actions menées, les budgets alloués et les collaborations entre acteurs.

Avant de présenter un premier bilan de ces rencontres, il est important de resituer le cadre d'intervention de la Région. Il peut en effet être de trois grands types selon :

- *le champ de ses compétences propres* : c'est le cas par exemple de la formation initiale, de l'apprentissage et d'une partie du développement économique. Les secteurs concernés font alors l'objet de « Pôles » dans l'organisation des services du Conseil régional. Ces Pôles ne comportent normalement pas de spécificité maritime. Dans la réalité de certains domaines, il semble pourtant qu'il existe une spécificité maritime difficilement occultable.
- *le champ de ses compétences partagées* : c'est le cas par exemple de la valorisation du patrimoine historique, de la coordination des programmes européens et de la pêche. Cette dernière est gérée conjointement par les niveaux européen, national, régional et départemental : le rôle de la Région est alors limité à une fonction d'accompagnement, d'appui à des décisions prises à d'autres niveaux.
- *le champ de ses actions volontaires*, entreprises notamment pour leur capacité à faire levier sur d'autres niveaux : c'est le cas par exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la politique de l'eau et de l'énergie (qui sont de la compétence de l'Etat), du sport (qui est de compétence locale), ou des ports de plaisance (qui sont de compétence locale et départementale).

Les étapes successives de la régionalisation modifient en outre cette géométrie des compétences.

Le constat général qui se dégage de ces rencontres est qu'il ne semble pas encore y avoir aujourd'hui une véritable politique maritime concertée au sein de la Région Bretagne, pas de « consolidation Mer » des actions menées, même si des budgets conséquents sont affectés à des problématiques maritimes.

Les différents services sont apparus comme « des tuyaux d'orgue », qui ne sont que très rarement amenés à échanger entre eux. Cet état de fait est globalement regretté par les services, qui souhaiteraient de manière générale plus de transversalité. La lourdeur des procédures au sein du Conseil Régional a aussi été mise en exergue.

La mission Mer et ses actions sont apparues comme peu connues : à peine plus de la moitié des services rencontrés ont fait part de relations régulières avec la mission.

Deux grandes visions semblent pouvoir être dégagées de ces rencontres avec les services du Conseil régional sur la problématique maritime :

- l'une, plutôt minoritaire, reconnaît le bien-fondé d'une coordination « mer » des politiques,
- l'autre, plutôt majoritaire, n'estime pas que l'élaboration d'une politique maritime intégrée soit nécessaire, car il n'y a pas de spécificité du maritime par rapport aux autres secteurs.

Une analyse qualitative et quantitative des aspects maritimes relevant des différents programmes d'actions et schémas actuellement menés par la Région viendra, dans la contribution finale, compléter ces premières observations de son fonctionnement organisationnel.

3) Les points forts et les points faibles de la Bretagne en matière maritime aujourd'hui

La politique maritime de demain devra permettre de mieux tirer parti des points forts de la Bretagne, prévoir des axes d'action pour en pallier les points faibles, et répondre ainsi aux enjeux qui se posent à la région face à la mer.

L'identification des atouts et des contraintes de la Bretagne en matière maritime qui va suivre est le résultat de la concertation des membres de la section Mer Littoral, dont la représentativité et la diversité ont ainsi été valorisées.

3.1. Une économie maritime bretonne contrastée, principal atout mais aussi principale faiblesse de la région en matière maritime

Préserver la suprématie européenne en matière d'activités maritimes est un des premiers axes du Livre vert sur une future politique maritime de l'Union. C'est également une des clés de la réflexion à l'échelle régionale.

Les points forts de l'économie maritime en Bretagne tiennent à sa diversité, à la complémentarité des activités.

En termes de secteurs, la filière pêche et cultures marines, l'agroalimentaire ainsi que le tourisme et la plaisance font preuve d'un bon dynamisme.

Il faut noter à l'égard des filières de productions halieutiques les efforts portés sur la gestion des ressources.

La bonne organisation professionnelle dont font preuve ces acteurs est un atout supplémentaire.

Par ailleurs, la Bretagne dispose encore de potentialités de développement, par exemple dans le domaine des cultures marines ou celui des énergies marines renouvelables.

Il existe enfin un savoir-faire breton reconnu en matière de construction et de réparation navales.

Malgré ces atouts indéniables, l'économie maritime bretonne n'est pas sans points faibles.

Ils résident tout d'abord dans la faiblesse du positionnement des ports de commerce dans les réseaux de transport maritime et le développement trop limité du cabotage entre ports bretons, ainsi que dans la faiblesse des armements bretons dans le fret.

Les coûts d'exploitation élevés et l'éloignement des lieux de pêche sont autant de freins au développement.

Le caractère cyclique des activités de construction et de réparation navales est un point faible supplémentaire.

Les contraintes imposées par l'activité de défense nationale s'ajoutent à ces facteurs limitants.

Enfin, la structuration des filières du tourisme et du nautisme est incomplète du fait de leur complexité et de leur nature diffuse.

3.2. Un point fort incontesté : la recherche et l'innovation

Une recherche océanographique et halieutique d'excellence, à laquelle se joint une recherche biotechnologique importante, placent la Bretagne dans les premiers rangs des régions françaises, voire européennes : il y a là un atout incontesté.

Cette dynamique est soutenue par un important potentiel de recherche et de formation (dans les divers secteurs maritimes et aux différents niveaux de formation) et se concrétise dans l'existence de nombreux pôles de recherche.

Une ingénierie navale civile et militaire de haut niveau vient compléter ce tableau très favorable pour la région.

Des efforts de vulgarisation et de communication restent cependant à développer afin de répondre efficacement à l'attente des citoyens.

L'insuffisance actuelle de la recherche sur la qualité du milieu est aussi à combler.

Il semble que le Conseil régional de Bretagne ait là un rôle majeur à jouer pour assurer la cohérence des travaux, aider à la valorisation de la recherche, aider à une meilleure intégration de la recherche et de l'université, soutenir les principaux pôles, aider à l'émergence de nouveaux, et conforter le Pôle de compétitivité Mer. La Bretagne devrait également jouer un rôle offensif auprès de Bruxelles pour obtenir une véritable politique européenne en matière de recherche maritime.

3.3. Un point faible reconnu par tous : une gouvernance jusqu'à présent mal adaptée

La gouvernance maritime et littorale constitue un axe de travail fort identifié dans le Livre vert sur une future politique maritime de l'Union européenne. Cette notion est également reconnue comme prioritaire par la section Mer Littoral du CESR.

Le littoral breton est en effet victime de son attrait et suscite de nombreux conflits d'usage.

La dispersion des compétences administratives et le manque de coordination entre des instances multiples dans la gestion du domaine maritime et littoral sont pointés du doigt.

De plus, les initiatives à l'échelle régionale apparaissent confuses et la promotion de la Bretagne en tant que région maritime semble trop faible et maladroite.

L'émiettement de l'organisation régionale de l'Etat et l'insuffisance du soutien national aux efforts de structuration bretons rejoignent ces critiques dans la perspective d'une gouvernance insuffisante.

3.4. Les enjeux qui résultent de ces points forts et de ces points faibles

Des atouts et des contraintes identifiés précédemment résultent un certain nombre d'enjeux auxquels la Bretagne devra faire face : ils sont ici exposés dans l'ordre des priorités évaluées par la section Mer Littoral.

La région est confrontée à de nombreux enjeux économiques, il lui faudra notamment :

- soutenir l'adaptation de l'économie maritime, et notamment accompagner les mutations des filières pêche et cultures marines ;

- soutenir les investissements ;

- étudier les flux de transports entrants et sortants pour les différents modes de transport ;

- mieux connaître l'évolution des activités liées à la mer dans une démarche prospective.

Le défi global à relever dans le champ de l'économie réside dans la promotion et le soutien de l'emploi dans l'ensemble des activités maritimes.

Les enjeux liés à la gouvernance sont tout aussi primordiaux, il s'agit de combler l'insuffisance qui prévaut aujourd'hui en :

- assurant la cohérence de la politique maritime à l'échelle régionale, que ses composantes soient de sa compétence, de celle de l'Etat ou de celle des collectivités locales ;

- confortant et renforçant la structure Mer du Conseil régional de Bretagne ;

- hiérarchisant les priorités régionales en fonction des différents secteurs géographiques ;

- soutenant politiquement et financièrement les Pays maritimes, et en définissant une stratégie régionale à leur égard ;

- définissant les différentes échelles de coopération pour gérer les actions de l'Union européenne (par exemple les programmes concernant l'environnement, la pêche ou les cultures marines) ;

- définissant une stratégie de coopération interrégionale, y compris transnationale.

La recherche, l'innovation et la formation constituent ensuite des domaines perçus comme décisifs pour l'avenir de la dimension maritime de la Bretagne. Les enjeux à relever concernent :

- le développement de la formation (initiale, continue et supérieure) et de la recherche dans le domaine des sciences de la mer et du littoral ;
- le renforcement de l'interface entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée ;
- le renforcement de l'initiation à la mer des scolaires.

Enfin, la mer et le littoral en tant que milieux posent la question de leur préservation. Améliorer, sécuriser la qualité des eaux (victimes de pollutions marines et terrestres) et pérenniser la qualité des milieux pour assurer la durabilité des activités et la qualité de vie sont les enjeux fondamentaux en matière d'environnement.

4) De l'intérêt de promouvoir et de développer une ambition maritime pour la Bretagne

Comme nous l'avons exposé précédemment, l'intérêt d'une politique régionale qui servirait l'ambition maritime de la Bretagne, serait tout d'abord de mieux tirer parti des points forts de la Bretagne, de prévoir des axes d'action pour en pallier les points faibles, et de répondre ainsi aux enjeux qui se posent à la région face à la mer. Mais parvenir à l'élaboration d'une politique maritime intégrée aurait de nombreux autres avantages.

Elle permettrait tout d'abord de faire véritablement de « Bretagne, région maritime » beaucoup plus qu'un slogan : puisque c'est l'image que la région véhicule et entend développer à l'extérieur de son territoire, fonder une véritable politique maritime intégrée et communiquer sur cette démarche valoriserait d'autant plus la Bretagne.

Une telle politique procurerait ensuite à la Région les moyens de conforter sa place ou de se positionner par rapport aux autres initiatives dans le contexte européen (Projet « Europe de la mer » de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, Livre vert...) et national (Groupe de travail POSEIDON, Conseil National du Littoral...) et ainsi de s'affirmer parmi les leaders en termes de politique maritime. Dans le cadre du projet « Europe de la Mer », la Région Bretagne a d'ores-et-déjà été coordinatrice du groupe de travail « Economie et emploi » : ce type de prises de positions motrices pourrait se généraliser avec l'élaboration d'une politique maritime régionale.

En conséquence, l'élaboration d'une telle politique constituerait pour la Bretagne une opportunité sans précédent de développer une réelle exemplarité en la matière, comme c'est déjà le cas dans le domaine particulier de la lutte contre les pollutions marines par exemple.

Deuxième partie : Les scénarios possibles quant à l'intégration d'une ambition maritime dans les politiques régionales

Une politique maritime intégrée consistera en un ensemble d'options cohérentes, déclinées collectivement dans des actions concertées, entre tous les acteurs concernés et abordant tous les secteurs et tous les domaines. Son principal défi est d'aboutir à la définition d'une vision commune et d'objectifs communs³.

Avant d'exposer les réflexions de la section Mer Littoral sur les conditions d'élaboration d'une politique maritime intégrée pour la Bretagne, il est essentiel d'explorer l'éventail des scénarios possibles. Leurs avantages, leurs inconvénients, leurs moyens de mise en œuvre ainsi que leurs impacts seront identifiés de manière à alimenter le débat du Conseil régional sur une future politique maritime pour la Bretagne.

Scénario 1 :

La Région Bretagne pourrait-elle ne pas avoir d'ambition maritime ?

Cette éventualité apparaît peu probable au vu des besoins du développement régional, des démarches engagées, et de la situation actuelle de l'économie maritime bretonne.

L'institution régionale pourrait pourtant faire le choix politique de ne pas *exprimer* d'ambition maritime, mais de privilégier une ambition de production, agro-alimentaire, industrielle, touristique... dans une perspective de hiérarchisation et d'efficacité des politiques.

Ce serait alors passer outre le fait que la Bretagne est la première région maritime de France (ce que les différentes contributions de la section Mer Littoral ont montré), dénaturer son image, et ignorer les attentes des acteurs maritimes. Ce scénario aurait aussi pour conséquence, sous l'angle de l'organisation des pouvoirs politiques et des services, la disparition de la Vice-présidence chargée de la mer et de la mission Mer qui lui est associée, devenues sans objet dans leur vocation de transversalité maritime, accompagnée d'un retour à des pratiques sectorielles et segmentées.

Scénario 2 :

L'ambition maritime pourrait-elle rester à l'état de vœu, et ne pas se concrétiser dans l'organisation des politiques régionales ?

Ce scénario présenterait l'avantage, par rapport au précédent, d'être en phase avec l'image maritime de la Bretagne, et de contribuer ainsi à la promotion de la région à travers une communication ambitieuse sur une thématique porteuse.

Il aurait aussi pour effet positif de ne pas compliquer les procédures d'examen des projets, dont la lourdeur a déjà été regrettée par les services rencontrés, puisque la Vice-présidence chargée de la mer, la mission Mer et l'organisation institutionnelle qui lui sont associées n'auraient plus lieu d'être.

Par contre, la réalité des actions sectorielles conduites par la Région n'en serait pas changée, tant la difficulté d'intégration des problématiques maritimes est grande : une telle démarche d'intégration et de transversalité ne peut en effet pas naître si elle n'a pas été organisée au préalable du point de vue des politiques menées et du fonctionnement institutionnel.

Scénario 3 :

La Vice-présidence chargée de la Mer du Conseil régional devrait-elle rester une Vice-présidence de coordination sans moyens propres ? Faut-il ainsi conforter la mission Mer existante dans son rôle de mise en cohérence des différentes problématiques maritimes sans lui attribuer de budget propre d'action ?

Ce scénario de « coordination légère » se situerait dans le prolongement de la démarche déjà engagée par la Région Bretagne. Il ne remettrait donc pas en cause l'organisation actuelle et répondrait ainsi à un certain besoin de stabilité dans le fonctionnement, permettant de construire des habitudes de travail sur le long terme et donc de gagner en efficacité.

³ Audition de M. Christophe LE VISAGE par la section Mer Littoral du CESR, le 13 avril 2006 à Rennes.

Pour conforter la mission Mer dans son rôle de mise en cohérence, ce scénario supposerait néanmoins de mettre en place de nouvelles procédures de consultation de la mission, plus contraignantes, voire obligatoires, pour assurer l'intégration de chaque action du Conseil régional relevant du maritime.

L'absence de budget propre place enfin la mission dans une position d'infériorité relative vis-à-vis des autres services et directions : on pourrait alors s'inquiéter d'un poids moindre de la Vice-présidence chargée de la mer dans la prise de décision politique.

Scénario 4 :

Les services de la Région concernés par les questions maritimes devraient-ils se réorganiser autour de la Vice-présidence et de la mission Mer, qui disposerait alors de moyens propres ? Faut-il ainsi créer un Pôle de compétence «Mer et Littoral » à l'instar des Pôles « Economie, emploi, enseignement supérieur et recherche » ou « Solidarités et formation tout au long de la vie » ?

Ce scénario supposerait de donner le pouvoir financier d'initiative (après isolement des budgets maritimes par chaque service) et de décision à la mission Mer actuelle pour la transformer et la renforcer en un Pôle.

Cette perspective est celle qui servirait sans doute le mieux l'exigence de transversalité dans le traitement des problématiques maritimes et littorales : la répartition des projets maritimes sur un seul et même budget pourrait grandement faciliter la mise en cohérence des actions et leur hiérarchisation en fonction des priorités retenues par le Conseil régional.

Une démarche d'évaluation des impacts (coûts et bénéfiques) s'imposerait enfin en amont et en aval d'une telle réorganisation des services concernés par la mer et le littoral : il faudrait veiller à ce que le gain de cohérence et d'intégration des sujets maritimes ne se fasse pas aux dépens d'autres sujets.

Ce dernier scénario constituerait en quelque sorte le « scénario idéal » aux yeux de la section Mer Littoral du CESR, à l'opposé du scénario 1 perçu comme un retour en arrière fondamentalement inacceptable. La préconisation d'une structure forte identifiée «Mer » avait d'ailleurs déjà été formulée dans les contributions du CESR de 2001 (« La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale ») et de 2004 (« Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne »).

La constitution d'un Pôle « Mer et Littoral » peut cependant apparaître comme un objectif difficile à concrétiser dans le court terme. La section Mer Littoral du CESR, souhaitant faire preuve de pragmatisme et de réalisme dans ses préconisations, appelle par conséquent de ses vœux le scénario 3 : la nécessité d'une transversalité maritime, sujet sur lequel la Bretagne devrait faire preuve d'exemplarité, doit en effet être affirmée avec force. Le scénario 4 constitue cependant un objectif vers lequel il faut tendre à moyen terme à partir du scénario 3, scénario « d'attente », du moins si l'expérience confirme le bien-fondé de cette évolution.

Troisième partie : Réflexions sur la mise en œuvre d'une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne

1) Les enseignements des expériences étrangères en matière de politique maritime

Il existe un certain nombre d'exemples de réflexions nationales ou régionales ayant abouti à l'élaboration de politiques maritimes globales, dont certaines ont été menées par des Etats européens : on peut notamment évoquer le « Marine Stewardship Report » britannique, publié en 2002, et qui définissait un cadre stratégique pour l'action du gouvernement, ou la « Stratégie pour les Océans » du Portugal développée en 2003 sous le gouvernement de M. BARROSO. Elles sont trop récentes pour avoir donné lieu à une réelle mise en œuvre. La région italienne de la Toscane a quant à elle lancé en 2003 un Projet Pilote Intégré (PPI) de coordination des interventions inhérentes à son « système Mer ».

Parmi les plus abouties au niveau international, on trouve la politique australienne des Océans, développée en 1998. Mais on peut également évoquer les travaux menés au Canada à partir de 1997 (Ocean Act), qui ont conduit à la définition d'une « Stratégie sur les Océans », et plus récemment les travaux de la commission américaine sur la politique de l'océan, dont le rapport a été publié en 2004⁴.

Dans la suite du travail, il conviendra d'analyser ces différents documents sous l'angle de leurs points communs et de leurs différences ainsi qu'à la lumière des compétences dont disposent ces Etats ou ces régions : cela permettra de mieux identifier les marges potentielles d'action de la Région Bretagne. Les résultats de cette étude seront présentés dans la contribution finale du CESR, mais la restitution dès-à-présent de l'expérience de la région italienne de la Toscane, dont une représentante a été auditionnée par la section Mer Littoral, nous a paru pouvoir enrichir la réflexion du Conseil régional.

Avant de décrire la politique maritime mise en œuvre par la Toscane, il faut la resituer dans son contexte géographique (Région de 5000 km², avec 433 km de côtes) ainsi que dans le contexte des institutions et collectivités italiennes. L'Italie est une république constituée de :

- municipalités
- villes métropolitaines
- Provinces
- Régions
- Etat.

Le pouvoir législatif relève de la compétence de l'Etat et des Régions. Une réforme constitutionnelle a eu lieu en 2001. Suite à une réforme datant de 2001, la Région dispose de compétences exclusives, ainsi que de compétences concurrentes qui ont été développées (une compétence est dite concurrente lorsque l'Etat établit les principes généraux à partir desquels la Région doit établir la législation). Cette réforme a ouvert de nouvelles perspectives pour la programmation, méthode principale pour l'activité régionale, avec des objectifs annuels et pluriannuels.

Tous les 5 ans (périodicité des élections législatives), le nouveau gouvernement élabore un programme composé de *métaobjectifs*. Ces métaobjectifs sont analysés par un Institut Régional de Recherche Economique, puis le processus de programmation est enclenché, avec un *Programme régional de développement* (PRS) qui définit les objectifs, les actions, les instruments, les ressources allouées, et ensuite des actions de suivi et d'évaluation. Ce programme s'échelonne sur toute la législature, mais il s'appuie sur un Document de Programmation Economique et Financière (DPEF), document annuel qui permet des

⁴ Audition de M. Christophe LE VISAGE par la section Mer Littoral du CESR, le 13 avril 2006 à Rennes.

réajustements dans une perspective pluriannuelle. Il existe un lien permanent entre la programmation et le budget.

L'intégration entre les différents instruments et les différents niveaux est la suivante :

- au niveau régional, il existe le *Programme régional de développement* (PRS), le *Plan d'orientation territorial* (PIT) et des *plans sectoriels* ;
- au niveau provincial (10 Provinces en Toscane, chacune ayant ses priorités), il existe un *Plan local de développement* (PLS), un *Plan territorial de coordination* (PTC), et des *plans sectoriels*.

Les plans sectoriels doivent s'accorder aux grandes orientations.

C'est pour parvenir à plus d'intégration entre les politiques sectorielles qu'ont été mis en place des programmes intégrés et des **Projets Pilotes Intégrés** (PPI), dont l'un concerne la politique maritime de la Région Toscane : le Projet Pilote Intégré « Coordinamento e Sviluppo degli Interventi del Sistema Mare della Toscana ».

Les grandes étapes d'évolution de la politique maritime de la Toscane sont les suivantes :

- 2000 : dans la législature précédente, il est apparu essentiel de redonner vie à la zone côtière, qui avait traversé une phase de restructuration. Les secteurs traditionnels, en déclin, avaient besoin d'être revitalisés. Dans son plan de législature 2000-2005, le gouvernement a travaillé sur les ports, le transport, l'offre portuaire, l'intégration des ports méditerranéens, le tourisme nautique.
- Mars 2001 : une première **Conférence régionale sur l'économie de la mer** a permis de mieux connaître les besoins du territoire, les secteurs sur lesquels miser pour élaborer une politique maritime. Le besoin d'impliquer davantage le territoire dans les politiques est apparu, et par là-même une nouvelle façon de gouverner le territoire.
- Novembre 2001 : un **Plan régional de gestion intégrée de la zone côtière** est élaboré, focalisé sur le réaménagement hydrogéologique, contre l'érosion de la côte. C'est un plan important qui a donné aux municipalités des compétences pour intervenir. La Région était seulement coordinatrice. Pour cela, un protocole d'accord a été signé entre la Région et les 5 Provinces côtières.
- 2002 : ce plan a été élargi à l'ensemble de la zone côtière de la région, avec un accord signé entre la Région et les Provinces côtières.
- 2003-2005 : élaboration d'un **Projet Pilote Intégré** (PPI).

Le PPI s'articule autour de grands axes :

- la cohésion sociale, l'égalité des chances envers les plus défavorisés, la qualité de la vie ;
- la connaissance : augmenter le rôle de la connaissance, l'innovation et son transfert dans les structures de production, afin de parvenir à un développement local et global ;
- le développement, l'innovation et l'emploi, la formation professionnelle ;
- le développement durable ;
- le fédéralisme, la gouvernance coopérative et la concertation : l'objectif est de qualifier les institutions fédéralistes. Pour cela, il a été décidé de redéfinir le rôle de la Province (qui ne l'était pas vraiment jusqu'à maintenant). Cette réflexion est spécifique à la Toscane.

Le PPI a été amorcé en 2003 par la définition, par la Direction générale de la Présidence, de grandes orientations pour la coordination des interventions inhérentes au « **système mer** » de la Toscane. Ces objectifs ont été décidés en interne, et ont servi de support à une phase de concertation avec les acteurs des Provinces. Des groupes de travail ont été constitués, avec un représentant de chaque Direction générale régionale, et un représentant de chaque Province concernée, autour du nautisme, du tourisme, de la pêche et de l'aquaculture, du transport, de la culture, de l'environnement, de la formation. A partir de quoi ont été dégagés des objectifs opérationnels. Une table ronde a ensuite été organisée, de façon à proposer des actions, des interventions.

Les objectifs du PPI sont organisés autour de **six axes** :

- soutenir les secteurs économiques liés à la mer, en particulier le nautisme, le tourisme, la pêche et l'aquaculture, à travers des actions stratégiques d'intégration sectorielle et d'innovation, pour soutenir le système d'entreprises et renforcer la compétitivité dans une perspective de qualification territoriale et dans une logique de développement durable ;
- élargir les opportunités dans le domaine de l'emploi, par l'intégration des interventions liées aux secteurs économiques et de celles menées dans le domaine de la formation professionnelle ;
- favoriser l'innovation et l'intégration dans le « système de la mobilité », en faisant référence en particulier à l'intermodalité ;
- favoriser le développement du système culturel et le niveau de connaissance ;
- favoriser la gestion intégrée des questions environnementales sur la côte toscane ;
- promouvoir le rôle des Provinces dans le processus de planification des interventions, afin de parvenir à une meilleure intégration des politiques de développement.

A partir de ces objectifs, un certain nombre d'**objectifs opérationnels** ont été définis dans chacun des grands domaines suivants : nautisme, tourisme, pêche et aquaculture, transport, culture, environnement, ressources humaines, intégration du système mer. Enfin, à partir de ces objectifs opérationnels, des **mesures et actions** ont été retenues et budgétées. Le budget total alloué à ce Projet Pilote Intégré a été de 35 millions d'euros.

Le PPI s'est achevé en 2005. La politique de la mer s'inscrit à présent dans un **Pacte pour le développement local** (PASL). Il s'agit d'un instrument d'expérimentation, une démarche à laquelle l'adhésion est volontaire, un pacte entre la Région et la Province s'appuyant sur l'écoute des acteurs du territoire et visant à définir des priorités pour la législature en cours. La redéfinition du rôle de la Province est au cœur de ce dispositif. Par ailleurs, un pacte de développement local inter-Provinces côtières est en projet, afin de favoriser un nouveau mode de gouvernance et atteindre un niveau majeur d'intégration des objectifs.

Les nouveaux objectifs sont les suivants :

- intermodalité et compétitivité du transport maritime ;
- protection de l'environnement ;
- développement des activités maritimes ;
- mise en valeur du système des ports touristiques ;
- promotion et qualification du tourisme sur la côte ;
- mise en valeur du patrimoine historique et archéologique maritime ;
- système de gouvernance et intégration européenne et méditerranéenne.

Toutes proportions gardées quant aux pouvoirs et compétences respectifs de la Bretagne et de la Toscane, peuvent être retenus de cette expérience italienne :

- l'absolue nécessité d'une réelle volonté politique pour avancer sur la voie de l'intégration ;
- les méthodes et outils d'intégration des différents secteurs et échelles de décision ;
- des exemples d'axes d'action.

2) Les axes d'action prioritaires pour une politique maritime ambitieuse en Bretagne

Une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne se basera sur l'intégration d'axes d'action retenus comme prioritaires pour contribuer à une ambition maritime : son objectif devra être de « nouer » l'ensemble des approches sectorielles concernant la mer.

La définition des axes d'action suivants, préconisés et présentés dans l'ordre des priorités évaluées par la section Mer Littoral, a donc reposé sur une approche transversale, recherchant les synergies à créer entre les différentes thématiques. Il s'agit ici d'une première approche qui pourra être complétée ou modifiée dans la contribution finale.

2.1. Exploiter, utiliser

2.1.1. Exploiter la mer pour ses ressources vivantes

Les filières maritimes bretonnes, à commencer par celle de la pêche, se situent à un carrefour stratégique de leur histoire. Les choix qui seront faits détermineront dans un avenir proche leur maintien et leur importance en Bretagne.

Le premier souci des professionnels de la pêche est l'absence de visibilité sur le moyen et long terme. Certains paramètres (prix du pétrole, mondialisation des marchés) sont en effet difficilement contrôlables. Il existe néanmoins des **outils de valorisation** qui permettent d'en atténuer les effets néfastes, et **que la Région Bretagne devrait alors promouvoir** :

- l'évaluation plus précise des stocks de pêche ;
- la maîtrise des dépenses énergétiques au niveau mécanique mais aussi des pratiques ;
- la polyvalence des entreprises ;
- des navires modernes et adaptés à la sécurité et au confort des équipages.

La Région Bretagne pourrait être **incitatrice, sur cette question du nécessaire renouvellement des outils de pêche**, par le biais de ses aides au développement économique des entreprises et de son soutien à l'amélioration des conditions de travail. A cet égard, la Région devra aussi mettre en œuvre une démarche de lobbying auprès de la Commission européenne.

Dans un contexte de concurrence exacerbée à l'échelle du globe, les produits de la mer bretons peuvent ensuite se différencier par une mise en avant du savoir-faire de la filière, d'une infrastructure aux normes et d'une image extrêmement positive. De ce point de vue, filières de production et de commercialisation, trop longtemps isolées l'une de l'autre, devront apprendre à mieux travailler ensemble. Des rapprochements sont actuellement en cours entre acteurs de la filière, afin d'élaborer une action de valorisation autour de la commercialisation de poisson sauvage. Ce type d'initiative de **promotion des produits de la mer travaillés en Bretagne devra être encouragé** à l'échelle régionale. Les perspectives de la labellisation devront à cet égard être étudiées et développées.

2.1.2. Utiliser la mer comme voie de communication

La politique portuaire sera également un des pivots sur lesquels fonder la politique maritime régionale. Dans sa contribution de janvier 2006, « Pour une stratégie portuaire dans une région maritime », le CESR de Bretagne recommande notamment l'élaboration d'un Schéma régional de développement portuaire. Dans le cadre de la dernière loi de décentralisation⁵, le Conseil régional, après avoir réalisé un audit, s'est engagé dans la prise en charge du pouvoir de concession des Ports de commerce d'Intérêt National (PIN de Lorient, Brest et Saint-Malo). La Bretagne doit donc **définir une stratégie de long terme ambitieuse pour ses ports de commerce** en mettant en avant leur diversité et leur complémentarité. Cette stratégie pourrait s'appuyer sur la réalisation progressive d'un groupement de gestion rassemblant ces ports, afin de progresser dans la **mutualisation des moyens et des compétences**. Une telle structure pourrait également s'ouvrir à d'autres ports que les Ports d'Intérêt National. Le **soutien politique, technique et financier aux autoroutes de la mer et surtout au cabotage** doit être un élément fort de la stratégie maritime régionale mais ne peut pas non plus se concevoir en dehors d'une coopération interrégionale, y compris transnationale. La Région pourrait ainsi participer de manière active à la recherche d'un ou plusieurs armements susceptibles de considérer la péninsule armoricaine comme une base logistique multimodale avancée à la pointe de l'Europe, face à l'Atlantique, très proche d'un couloir maritime international majeur. Il y a également lieu de moderniser le réseau ferroviaire existant pour maintenir une capacité stratégique d'acheminement du fret et de desserte de plates-formes multimodales.

⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

2.1.3. Promouvoir et soutenir l'emploi dans l'ensemble des activités maritimes

Enfin, la Bretagne ne deviendra une référence en matière de gestion des espaces maritimes et de développement des activités maritimes qu'à la condition d'**intégrer pleinement la dimension sociale** (conditions de travail, salaires, relations sociales...) dans ses réflexions. Les actions du Conseil régional doivent donc globalement favoriser :

- le dialogue social ;
- la formation initiale ;
- la formation universitaire ;
- la sécurité dans toutes les filières maritimes ;
- les passerelles d'une activité à l'autre et les requalifications éventuelles (sécurisation des parcours) ;
- la mutualisation des emplois, à l'exemple des groupements d'employeurs.

Ceci doit être vrai dans toutes les filières :

- les activités traditionnelles qui semblent s'essouffler en termes d'emplois (pêche, constructions navales...) et où un accent particulier (outre les principes généraux) devra être porté sur l'image des métiers, les salaires, les conditions de vie et de sécurité des salariés, l'installation des jeunes et le transfert des entreprises ;
- les activités en développement ou à fort potentiel de développement (tel que le tourisme par exemple) où les recrutements et conditions de travail doivent évoluer pour rendre les secteurs plus dynamiques ;
- les activités nouvelles ou émergentes (à impulser ou à créer). C'est sans doute par là que se dégagera un potentiel de développement économique répondant à nos critères. C'est tout l'intérêt des notions de formation, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation qui doivent, dans les nouvelles activités mais aussi dans les activités traditionnelles, être au centre des réflexions d'avenir.

2.2. Innover

Si les filières universitaires et de recherche maritime se sont bien implantées pour créer autour de Brest le principal pôle européen dans le domaine (Ifremer, Université de Bretagne Occidentale, Centre National de la Recherche Scientifique de Roscoff, Institut polaire Paul Emile Victor...), il faut cependant constater que le développement des entreprises par l'innovation n'a pas suivi à la hauteur des espérances. Il convient donc de s'interroger sur ce succès mitigé et tenter d'en comprendre les raisons : est-ce le milieu maritime qui est complexe et difficile à valoriser industriellement ? Les structures ou les programmes n'ont-ils pas répondu aux espoirs ? Selon la section Mer Littoral, le Pôle de compétitivité Mer Bretagne doit être un des remèdes pour mieux intégrer la recherche, l'innovation et l'industrie.

Il faut aussi noter que dans les filières traditionnelles (pêche et construction navale par exemple), l'innovation a surtout servi à développer de nouvelles technologies et à augmenter la productivité (voire la sécurité) sans développer suffisamment de nouvelles filières significativement créatrices d'emplois. La Région pourrait donc veiller à ce que l'innovation serve à la modernisation des métiers et des économies présentes sur le territoire mais serve aussi à la création de nouvelles filières, de nouveaux emplois et de nouvelles richesses.

La Bretagne pourrait aussi **promouvoir dans le domaine maritime la notion d'innovation sociale**, en étant motrice dans le domaine des conditions de travail, de la qualité de vie...

Pour assurer la médiation entre l'innovation et sa diffusion dans les milieux professionnels, une politique maritime régionale devra **encourager une coexpertise accrue avec les professionnels de la mer et du littoral et la meilleure prise en compte de leurs problématiques dans les activités de recherche**. Celle-ci devra passer par leur consultation dans l'élaboration des programmes de recherche. Dans ce défi de la médiation entre innovation

et professionnels, une coopération interrégionale pourra être recherchée pour peser tangiblement sur les décisions au niveau national, voire européen.

2.3. Former

2.3.1. Former à la pêche et à la conchyliculture

Les filières pêche et conchyliculture doivent tout d'abord bénéficier d'une formation dynamique et adaptée : l'ascension sociale et un niveau de revenu relativement élevé constituent des arguments forts d'attractivité pour ces métiers. Les préconisations de la section Mer Littoral en matière de formation à la pêche et à la conchyliculture sont les suivantes :

- **des cursus les plus proches possibles des cursus généraux**, commune aux autres métiers, tout en gardant la spécificité maritime (cela passe notamment par l'ouverture de la formation maritime à un système d'équivalences) ;
- le **développement des passerelles** avec les autres métiers maritimes et terrestres ;
- l'**élévation du niveau** des formations ;
- le **développement des enseignements scientifiques** dans la formation pour permettre aux futurs pêcheurs et conchyliculteurs de mieux comprendre les phénomènes physico-chimiques et biologiques et les réglementations ;
- le **développement des actions de formation continue à l'exemple du Centre Européen de Formation Continue Maritime** de Concarneau ;
- une **ouverture plus large des métiers** au jeune public issu de milieux autres que ceux traditionnellement attirés par la pêche et la conchyliculture, y compris par une **féménisation des métiers**.

2.3.2. Former au commerce

Toujours dans le champ de la formation, mais en ce qui concerne le commerce, il est dans un premier temps nécessaire d'inciter les armateurs à mieux s'investir dans la formation. La pertinence d'un centre pluridisciplinaire des métiers de la mer, une sorte d'« Université maritime », regroupant les formations initiale, en alternance, continue et supérieure pour les officiers, avec le concours de professionnels spécialisés dans les disciplines enseignées, devra être examinée avec attention. La Région devra exiger la **localisation d'une telle université en Bretagne**.

2.3.3. Former aux métiers du nautisme

Les besoins en formation au sein de la filière nautique (plaisance et construction navale) concernent essentiellement la performance interne des entreprises et la commercialisation. Pour renforcer l'attractivité et la fidélisation au secteur, le programme d'action et de formation associé devra également **agir sur le recrutement et sur la professionnalisation**. Des formations devront ainsi être proposées aux dirigeants d'entreprises artisanales pour améliorer leur processus de recrutement (définition des besoins en compétences, formalisation des fonctions...) et d'intégration des nouveaux salariés (accueil, suivi régulier, plan de formation...). En termes de professionnalisation, il s'agira de définir, pour un certain nombre de métiers intervenant dans le nautisme, les besoins en matière de «navalisation des compétences» et de mettre en place ensuite les formations adaptées. En réponse au taux d'accidents du travail apparemment élevé dans cette filière, proposer des actions de formation en liaison avec la **sécurité** s'avèrera enfin nécessaire.

En conclusion, outre le soutien qu'elle a apporté pour la réalisation de l'étude « Nautisme en Bretagne, quelle stratégie pour le secteur des métiers » (menée par le Chambre Régionale de Métiers et de l'Artisanat de Bretagne en 2004/2005) et du plan d'action qui en a découlé, outre l'accompagnement financier des actions (recrutement du chargé de mission nautisme, portail

internet...), la Région devra répondre aux sollicitations en matière de formation et ceci sur trois axes :

- en complément de financement sur certaines formations, très techniques, dont le coût est difficilement compatible avec les ressources habituelles de type FAF (Fonds d'Assurance Formation) ;
- en financement d'ingénierie de formation, afin de mettre en place de nouvelles formations ;
- en financement de dépenses immatérielles des entreprises (formations actions) dont il sera nécessaire de réduire pour l'entreprise, le coût de l'intervention d'un consultant chargé de mettre en application les notions apprises en formation.

2.3.4. Former dans l'enseignement supérieur maritime

La Région doit **continuer à s'investir dans les formations d'enseignement supérieur** dans le domaine maritime, qu'elles soient universitaires (à Lorient, Brest, voire Rennes), ou qu'elles soient dispensées dans des écoles d'ingénieur, y compris celles qui ont des attaches militaires (ENSIETA, Ecole Navale, Ecole Nationale de la Marine Marchande).

2.4. Connaître

En matière de connaissance, le rôle de la Région Bretagne devrait être **d'interroger la recherche fondamentale**, financée par les grands instituts nationaux et le réseau des universités bretonnes, **afin de résoudre des problèmes directement liés à l'économie régionale**.

Connaître les milieux marins et littoraux doit être une des priorités d'une politique maritime intégrée. La Bretagne héberge en effet une biodiversité d'habitats maximale par rapport aux autres régions françaises : tous les habitats élémentaires de la Directive européenne Natura 2000 recensés en zone immergée sur le littoral Manche-Atlantique (23 au total) sont par exemple présents. La région bénéficie ensuite d'une très bonne connaissance du littoral, des habitats et de leur cartographie : elle est notamment le résultat d'une implantation ancienne de laboratoires de biologie marine (le laboratoire de Concarneau a par exemple été créé en 1859) et du plein développement de la recherche océanographique dans les années 1960, avec notamment la création du Centre National pour l'Exploitation des Océans (devenu Ifremer) et sa base principale à Brest.

La **cartographie des fonds marins** reste à compléter et à homogénéiser afin de constituer la **base de travail d'un programme intégré de protection de l'environnement marin**. La visualisation des Zones de Protection Spéciale (ZPS) dans le cadre de Natura 2000 ou des masses d'eau côtières dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) doit par exemple être réalisée ou réactualisée avec les moyens les plus modernes existant à ce jour, en utilisant les compétences indéniables existant sur le territoire breton.

Enfin, le besoin de connaissances ne se limite pas aux milieux : comme le précise le Livre vert sur une future politique maritime de l'Union européenne, il se fait également sentir dans le domaine de l'économie, notamment pour suivre l'évolution des filières. Au niveau régional, il serait par exemple pertinent de mener des observations de la filière nautique ou celle du tourisme littoral en termes d'emplois et de richesses : la quantification de ceux-ci est un exercice difficile mais disposer de telles données s'avère aujourd'hui indispensable.

2.5. Protéger

La protection de l'environnement ne doit plus être perçue comme un obstacle au développement économique, mais elle permet d'anticiper quant à l'exploitation future de nouvelles ressources et à la valorisation d'activités de plus en plus diversifiées dans l'avenir. Dans le cadre d'une politique intégrée de gestion du littoral, des outils comme l'évaluation de la biodiversité et son

état de conservation apportent une nouvelle dimension en termes de protection, qui ne signifie pas exclusion, mais prise en considération d'éléments environnementaux. Car un milieu riche en biodiversité, c'est aussi le signe de son bon fonctionnement dans une eau de qualité, et cela garantit, dans le respect des équilibres, le développement d'activités économiques pérennes comme par exemple la conchyliculture ou la pêche côtière.

Une des priorités en matière de protection de l'environnement marin est d'**évaluer l'état de santé des milieux**. Pour cela, des indices biotiques globaux ont montré leur pertinence. De tels indices établis sur une partie de l'écosystème, ou d'autres sur la matière vivante, doivent constituer une grille d'évaluation. Celle-ci doit être conçue à l'échelle de la Bretagne et non dans un cadre plus large. Les différents indices (notamment de qualité bactériologique et microbiologique) mis en œuvre par des ministères différents doivent être compatibles entre eux et avoir fait l'objet d'une véritable calibration, avec la participation des différents acteurs. Il pourra être fait appel ici au Pôle de compétitivité Mer dans le cadre de programmes d'innovation.

L'échelle territoriale à laquelle s'applique une politique intégrée de protection de l'environnement marin doit ensuite correspondre à des **ensembles écologiquement fonctionnels**. Ces entités écologiques peuvent parfois correspondre aux « Pays maritimes », mais le recours à cet espace de projet ne pourra pas être systématique. Les Zones de Protection Spéciales (ZPS) ont essayé d'atteindre ce but de fonctionnalité écologique mais les documents d'objectifs ont jusqu'ici oublié la partie immergée du territoire concerné. Pour 10 « Pays maritimes », la Bretagne pourrait compter 24 ZPS ou aires marines naturelles alors que la DCE compte 58 « masses d'eau » dont la moitié estuariennes. Une carte écologique des aires marines reste à établir, pour éviter de voir surgir de nouvelles frontières à chaque nouveau programme. La Région Bretagne a ici un rôle à jouer dans la **mise en cohérence des différents zonages**, d'autant plus qu'elle accueillera sur son territoire l'Agence nationale des aires marines protégées.

2.6. Promouvoir, faire connaître

Promouvoir la dimension maritime de la Bretagne c'est d'abord communiquer et faire connaître afin d'assurer le développement économique de demain en attirant de nouveaux acteurs, que ce soit dans le domaine industriel, commercial ou touristique.

La sensibilisation du grand public à la culture maritime se fait aujourd'hui grâce à de nombreux sites de découverte. Ce sont les aquariums, qui font découvrir la vie marine, et également répartis sur le territoire breton de Vannes à Saint-Malo en passant par Audierne, Brest... Ce sont les musées, à vocation multiple, du Musée flottant de Douarnenez au Musée de la Marine à Brest et Lorient, à celui de la Compagnie des Indes à Port-Louis, à celui très modeste de la vie des géomiers à Plouguerneau... tous ont leur rôle patrimonial et culturel.

Pour aller au-delà de ces vocations sensibilisatrices, il faut faire appel aux Centres de Culture Scientifique, Technique et Industrielle (CCSTI). Ces outils à vocation régionale assurent la promotion de la recherche dans le domaine maritime et sont des lieux d'interface entre la recherche et l'innovation d'une part, et entre le grand public et les médias d'autre part.

Des centres comme Haliotika au Guilvinec ou Océanopolis à Brest doivent être soutenus dans leurs actions. Océanopolis par exemple, vitrine pédagogique et ludique des activités de recherches menées à proximité de Brest, accueille également des entreprises, des salons professionnels, des congrès spécialisés... Il contribue ainsi à **donner la meilleure image d'un territoire économique dont la vocation maritime et touristique doit être sans cesse réaffirmée**.

La promotion de la Bretagne comme région maritime ne doit pas être l'exclusivité du tourisme ou des produits alimentaires. Valoriser les métiers et les activités de pêche et de conchyliculture est par exemple une autre manière de promouvoir la Bretagne. Véritable patrimoine économique

vivant, les filières maritimes sont autant de vitrines de la région. Le rôle que jouent les enseignants et les établissements scolaires à cet égard est également primordial et reste à encourager (voile scolaire, classes de mer...), comme doit l'être aussi le mouvement associatif, qui est un acteur de terrain indispensable (exemples des « Petits débrouillards », du Cercle de la Mer à Lorient, des Maisons de la Baie...).

2.7. Coopérer

Lors de l'identification des points forts et des points faibles de l'économie maritime bretonne, la gouvernance a été considérée comme le principal point faible. Or la gouvernance se fonde d'abord sur la coopération (à tous les niveaux, entre acteurs, entre échelons de pouvoir, entre zones géographiques, entre chercheurs et acteurs etc.). L'enjeu central est donc d'**organiser la coopération entre acteurs pour une mise en œuvre efficace et concertée d'une politique maritime intégrée**.

3) Les partenaires de la mise en œuvre d'une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne

Une politique maritime implique :

- l'intégration de tous les secteurs mais aussi de tous les acteurs et des différentes échelles de décision ;
- une présence affirmée des acteurs maritimes politiques, économiques et sociaux dans toutes les instances susceptibles d'influer sur le domaine et l'économie maritime.

La section Mer Littoral propose ici quelques pistes de réflexion quant aux coopérations à développer entre acteurs à chaque échelle, qui seront détaillées dans la contribution finale.

3.1. La coopération à l'échelle locale

Dans sa contribution « Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne » de juin 2004, la section a considéré que le Pays maritime était un espace de gestion pertinent. Le Conseil régional a pour sa part défini une politique de soutien aux Pays. Onze Pays sur vingt-et-un présentent une façade maritime en Bretagne. Le Conseil régional devrait s'attacher à **définir des critères spécifiques aux Pays maritimes** et engager une réflexion sur l'adaptation de ses critères actuels à ces Pays. Ce qui suppose de la part de ces derniers un effort pour mieux mettre en valeur leur dimension maritime, en particulier dans les Chartes de Développement.

L'apport principal des Pays réside d'une part dans une approche de la gestion de l'espace qui va au-delà de la simple relation ville/campagne dans les Pays ruraux, d'autre part de l'association active de la société civile au projet territorial. Ils constituent des exemples concrets de gestion concertée du littoral. Certes, ils rencontrent des limites et des difficultés de mise en œuvre qui avaient été analysées en détail, dans la contribution de juin 2004.

Un **bilan précis et détaillé de la situation** sera effectué par le Conseil régional qui devrait se doter d'un instrument permanent de suivi. Son soutien visera en priorité à résoudre les problèmes et à combattre les difficultés. Le Pays est par définition d'initiative locale. Il ne s'agit pas pour la Région de lui imposer une vision régionale, mais au contraire d'appuyer l'expression des diversités locales et leur combinaison harmonieuse à l'échelle des ambitions régionales du développement dans leurs dimensions économiques mais aussi culturelles.

3.2. La coopération à l'échelle régionale

Au niveau régional, la coopération avec l'Etat est incontournable. Cela n'implique évidemment pas une identité d'orientation politique. Mais l'action du Conseil régional nécessite que les

structures de l'Etat en Région permettent au moins la confrontation des points de vue, au mieux la coopération sur des actions concrètes. Or, c'est loin d'être le cas aujourd'hui. Il paraît alors nécessaire qu'**un pôle régional maritime soit également créé au niveau de l'Etat en Région.**

Par ailleurs, l'idée d'**un Conseil consultatif régional de la Mer et du Littoral**, tel qu'il est envisagé en Provence-Alpes-Côte d'Azur, reste à approfondir en tant qu'émanation de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux : l'intérêt et les conditions d'efficacité d'une telle structure feront l'objet d'une analyse détaillée dans la contribution finale.

3.3. La coopération à l'échelle interrégionale

Au-delà du contexte breton, la coopération entre régions, françaises ou non, est des plus pertinentes en matière maritime. La Bretagne pourrait travailler avec les régions maritimes françaises sur les questions portuaires, environnementales et de médiation entre innovation et professionnels par exemple. La coopération pourrait également se renforcer à l'échelle des **façades maritimes** : elle s'opère déjà depuis 1989 au sein de la Commission Arc Atlantique de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, et plus récemment au sein de l'Arc Manche.

3.4. La coopération à l'échelle nationale

La préconisation précédente de mise en place d'un pôle régional maritime des services de l'Etat devrait, dans la mesure du possible, être accompagnée au niveau national par la **création d'un Direction générale de la Mer et du Littoral**. A ce sujet, la création de la DGMT (Direction Générale de la Mer et des Transports) semble plutôt étouffer l'identité maritime. Certes, ce n'est pas le rôle du Conseil régional de Bretagne de réformer les structures de l'Etat. Mais, après avoir réorganisé son propre fonctionnement, sa deuxième action prioritaire pourrait être de contribuer à la meilleure coordination entre les interventions à l'échelle régionale et interrégionale, et donc de convaincre les dix autres régions littorales métropolitaines et les quatre régions d'outre-mer d'agir auprès du gouvernement pour qu'il agisse dans ce sens.

3.5. La coopération à l'échelle européenne

En ce qui concerne la coopération à l'échelle européenne, une seule Région, la Lombardie, a signé une convention tripartite Région-Etat-Union en matière de mobilité des transports urbains. Ce type de contrat pourrait être développé comme outil pertinent pour la mise en œuvre de la politique maritime et être expérimenté sur quelques régions volontaires, parmi lesquelles devrait figurer la Bretagne, dans l'hypothèse où l'Etat français accepterait de signer une convention tripartite. Actuellement, la Région des Asturies est en pointe sur le sujet, puisqu'elle a remis à la Commission européenne un Contrat tripartite entre le Gouvernement de la Principauté des Asturies, le Gouvernement d'Espagne et la Commission européenne.

Au niveau transnational, la coopération devrait prendre forme autour de bassins maritimes, par exemple pour les questions de recherche et de sécurité maritime. La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) a ainsi demandé que soient mises à l'étude des structures ad hoc réunissant les partenaires socio-économiques à l'échelle d'un bassin maritime.

4) Stratégie et méthodes de mise en œuvre d'une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne

Le scénario qui sera retenu par le Conseil régional pour intégrer une ambition maritime dans les politiques régionales nécessitera des outils de mise en œuvre, notamment en matière de concertation, de pilotage, de suivi, de mise en cohérence, d'évaluation... La section Mer Littoral propose ici quelques pistes de réflexion correspondant à la réalisation du scénario 3, qui feront l'objet de développements et de compléments dans la contribution finale.

La **reconnaissance du fait maritime**, dont l'éclatement n'est pas acceptable, est la condition initiale nécessaire à l'élaboration d'une politique maritime intégrée, comme le suggère aussi le Livre vert sur une future politique maritime européenne en recommandant une « réaffirmation de l'identité maritime de l'Europe ».

Suite à cette reconnaissance du fait maritime, l'**identification et l'affectation des dotations budgétaires** au maritime devront être réalisées au sein de chaque Pôle du Conseil régional de Bretagne.

De même, des **chapitres distincts des Schémas Régionaux** devront être consacrés aux problématiques maritimes. Il est en effet regrettable que le mot mer soit par exemple quasi-absent du Schéma Régional de Développement Economique : celui-ci ne comporte une identification maritime qu'au travers des activités de pêche, de construction navale, du nautisme, du tourisme, de la recherche/innovation et portuaires, prises séparément, et cela nuit à la prise en compte globale des activités maritimes dans toute leur diversité.

La structure régionale « Mer et Littoral » aurait alors pour missions d'exercer un œil critique et de coordonner tous les projets touchant au « maritime » en analysant, en amont et en aval, les conséquences que ces projets sont susceptibles d'avoir sur les autres activités maritimes. Ces missions pourraient être garanties par l'exercice d'une sorte de « **Visa pour accord** », obligatoire pour tous les projets touchant aux questions maritimes.

Pour mener à bien de telles orientations, il sera nécessaire d'arrêter les critères de **définition d'une action ou d'un projet maritime** : pourrait être réputé maritime, tout projet ayant un lien physique avec la mer (par exemple le besoin d'eau salée) ou avec les activités maritimes. La difficulté de l'exercice réside justement dans le fait que la mer globalise un milieu, qui est support et vecteur de très nombreuses activités, et non un secteur.

Trois catégories d'activités maritimes peuvent ainsi être distinguées⁶ :

- les « activités maritimes directes » (par exemple la pêche, l'aquaculture, la construction navale, le transport, les ports,...) sont exclusivement liées à la mer et leur survie dépend de celle-ci ;
- les « activités associées » (par exemple, la fabrication des équipements, services financiers, tourisme) ont des liens très forts avec les activités maritimes directes en termes de marchés et de développement ;
- les « activités indirectes » (par exemple, diverses industries manufacturières, services logistiques) comprennent des fournisseurs et clients des activités directes et associées.

Par ailleurs, le terme « maritime » englobe nécessairement le domaine littoral, qui ne saurait être traité séparément du domaine de haute-mer, tant les interactions terre-mer sont essentielles à prendre en compte dans la définition d'une stratégie maritime.

⁶ Cette typologie est celle adoptée par le rapport final du projet « Europe de la mer » de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) : « *La politique maritime européenne, orientations et recommandations : la vision des régions périphériques maritimes* ». Septembre 2006.

Conclusion de ce document d'étape

Cette contribution d'étape avait pour objectif d'exposer les premières réflexions de la section Mer Littoral du CESR sur l'élaboration d'une politique maritime ambitieuse pour la Bretagne, et d'alimenter ainsi le débat de l'Assemblée régionale. Cette première analyse et les orientations qui en découlent feront l'objet d'un argumentaire et d'un développement plus étayé dans la contribution finale qui sera présentée à l'Assemblée plénière du CESR au mois de juin 2007. Elle prendra également en compte les éléments ressortant de différents débats :

- ceux de l'Assemblée plénière du CESR de Bretagne,
- ceux de l'Assemblée plénière du Conseil régional de Bretagne,
- ceux suscités par la parution du rapport du groupe de travail POSEIDON,
- ceux des Etats membres autour du Livre vert sur une future politique maritime européenne.

Ce document intermédiaire ne pouvant être exhaustif par nature, certains sujets, comme celui de l'aménagement du territoire breton ou celui des îles, n'ont pu être abordés. Par contre, la contribution finale les intégrera pleinement à ses réflexions.

Le présent « rapport d'étape » a d'ores-et-déjà permis de montrer que le choix entre les différents scénarios d'intégration d'une ambition maritime dans les politiques régionales devra se faire à la lumière de **deux considérations principales** :

- l'analyse des relations qu'entretient la Bretagne avec la mer,
- l'analyse de l'existant en matière de politiques maritimes et littorales.

La confrontation de ces deux éléments mettra en évidence la nécessité d'une politique maritime intégrée pour valoriser les atouts de l'économie maritime bretonne, surmonter ses contraintes et répondre ainsi de manière pertinente aux enjeux qui se posent à la Bretagne face à la mer.

La section Mer Littoral du CESR se prononce en faveur d'une coordination renforcée par la Vice-présidence chargée de la mer et la mission Mer qui lui est associée, et propose des axes d'action sur lesquels fonder une politique maritime intégrée.

L'un des plus importants, car le plus intégrateur, réside sans doute dans le fait de « Coopérer » : une politique maritime régionale ne se construira pas sans les autres acteurs que sont notamment les différentes échelles de décision (locale, nationale, européenne).

Pour être mise en œuvre, une telle politique nécessitera enfin une stratégie et des méthodes de concertation, de pilotage, de suivi, de mise en cohérence, d'évaluation... La section Mer Littoral suggère notamment **l'identification claire des lignes budgétaires maritimes par chaque service**, la **consultation obligatoire de la mission Mer** pour chaque action ou projet relevant du maritime et la distinction de **chapitres maritimes spécifiques au sein des Schémas Régionaux**. Des outils supplémentaires restent à concevoir : la section poursuivra sa réflexion et fera de nouvelles propositions dans ce sens, tout en suivant avec attention les débats de l'Assemblée régionale sur ce sujet majeur qu'est une politique maritime pour la Bretagne.