



Produire ET résider sur le littoral en Bretagne !

Rapporteurs

MM. Hervé MOULINIER et Gilles POUPARD

Mai 2017



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Produire **ET** résider sur le littoral en Bretagne !

Les études de la section Mer-Littoral du CESER de Bretagne

- Bretagne, région transfrontalière – Volet maritime
Rapporteur : Mme Janick VIGO (1999)
- La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale
Rapporteur : Mme Janick VIGO (2001)
- Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne
Rapporteurs : MM. Pierre EUZENES et François LE FOLL (2004)
- Pour une stratégie portuaire dans une région maritime
Rapporteurs : MM. Bernard GUILLEMOT et Gustave VIALA (2006)
- Pour une politique maritime en Bretagne
Rapporteur : M. François LE FOLL (2007)
- Des énergies marines en Bretagne : à nous de jouer !
Rapporteurs : MM. Guy JOURDEN et Philippe MARCHAND (2009)
- Les marées vertes en Bretagne : pour un diagnostic partagé,
garant d'une action efficace
Rapporteurs : MM. Jean-Paul GUYOMARC'H et François LE FOLL (2011)
- Milieux côtiers, ressources marines et société
Rapporteurs : MM. Jean-Paul GUYOMARC'H et François LE FOLL (2011)
- Des énergies marines en Bretagne : concrétisons la filière
Rapporteur : M. Guy JOURDEN (2012)
- Economie maritime en Bretagne : changeons de regard
Rapporteurs : MM. Antoine DOSDAT et Hervé MOULINIER (2014)
- Bâtir une stratégie maritime en Bretagne... au fanal de 15 ans d'analyses
et de propositions du CESER 1999-2015
Rapporteur : M. Jean-Yves LABBE (2015)

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site www.ceser-bretagne.fr

Avant-propos

Interface entre les milieux très différents que sont la terre et la mer, le littoral est, comme toutes les interfaces, un lieu de rupture et de concentration de forces.

Les tensions entre activités, concurrentes pour jouir des ressources présentes ou exploitées sur le littoral et dont la première est l'espace, sont aussi des opportunités pour innover, pour décider et gérer autrement ce « bien commun ». Ce sont les deux faces indissociables d'une même pièce.

Une très grande partie des activités maritimes commence ou se termine sur le littoral, ce pourrait même être leur définition. La raréfaction de certaines ressources à terre et la promesse de nouvelles ressources que la science et la technologie révèlent chaque jour dans l'océan sont l'un des piliers de la croissance bleue, relais de croissance désormais intégré dans toutes les perspectives économiques.

Le deuxième pilier de cette économie bleue est la protection du milieu et des hommes qui en vivent, pour préserver durablement ses richesses, pour anticiper et réduire les risques, qu'ils soient de nature climatique ou géostratégique, dans un milieu qui offre une immense liberté de se déplacer.

Le troisième pilier est sociétal. Quelle éducation, quelles formations, quels comportements individuels et collectifs, quelle culture, sont nécessaires pour comprendre cette complexité, s'appropriier les enjeux et in fine trouver le bon équilibre et le jeu gagnant-gagnant entre les deux premiers piliers, équilibre qu'on appelle développement durable ?

La Bretagne a la grande chance de disposer du tiers du littoral métropolitain ; sa diversité est exceptionnelle, les mesures de protection dont il bénéficie également. Son économie maritime, plusieurs fois florissante dans l'histoire, ne demande qu'à se développer à nouveau, car constituant un relais de croissance crédible pour réduire les impacts des mutations de son économie.

Dans ses études récentes, le CESER a mis en exergue l'impérieuse obligation de protéger et valoriser ses écosystèmes côtiers, puis le changement de regard nécessaire à appréhender toutes les facettes de l'économie maritime, et enfin l'importance de disposer d'un socle éducatif et de formation à la hauteur des enjeux. Ces études ont aussi montré à quel point la Bretagne pouvait être le laboratoire de ces interactions fructueuses et une force de proposition pour

disséminer de bonnes pratiques. Pour autant, un doute subsiste sur sa capacité à concrétiser à court comme à moyen terme les opportunités qui ont été identifiées, à vaincre les difficultés ou les résistances au changement.

Par cette étude, la section Mer-Littoral du CESER a voulu comprendre quelles étaient les grandes forces en action et interaction sur le littoral, quels besoins elles expriment, mais aussi nommer et instruire les principaux blocages et freins à une cohabitation positive de ces dynamiques, et proposer à travers des initiatives et expérimentations réussies, des actions concrètes pour desserrer ces freins et réussir ensemble.

Nous sommes très heureux de délivrer ce travail qui a mobilisé la section Mer-Littoral durant plus d'un an. Outre la technicité et la complexité du sujet, il présentait le risque assumé de s'immiscer dans une actualité brûlante. A travers un programme d'auditions extrêmement riche et grâce au talent de synthèse de Marion Ollivier, cheffe du pôle Mer-Littoral, accompagnée de Stéphanie Vincent, assistante de pôle, nous avons beaucoup appris et nous espérons par les actions pragmatiques et le cheminement que nous vous proposons vous faire partager notre conviction que non seulement nous pouvons mais nous devons produire et résider sur le littoral breton.

Les rapporteurs reconnaissants envers toutes celles et tous ceux qui ont permis de réaliser ce travail...

Gilles POUPARD et Hervé MOULINIER

La section Mer-Littoral

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce travail a été réalisé par la section Mer-Littoral.

Rapporteurs : MM. Hervé MOULINIER et Gilles POUPARD

1. Membres de la section

- M. Michel CLECH
- M. Stéphane CREACH
- M. Antoine DOSDAT
- M. Pierre EUZENES
- M. Gérald HUSSENOT
- M. Hervé JENOT
- M. Jean KERHOAS
- M. Jean-Yves LABBE
- M. Eric LE COURTOIS
- M. Olivier LE NEZET
- M. René LE PAPE
- M. Serge LE QUEAU
- M. Jean-Yves PIRIOU
- M. Gilles POUPARD
- M. David RIOU
- M. Jean-Bernard SOLLIEC

2. Personnalités extérieures

- M. Jean BONCOEUR
- M. Marc HEMON
- Mme Aline MORTAMET
- M. Hervé MOULINIER
- Mme Dominique PETIT
- M. Frédéric POUGET
- M. Hervé THOMAS

3. Assistance technique

- Mme Marion OLLIVIER, cheffe du pôle Mer-Littoral
- Mme Stéphanie VINCENT, assistante du pôle Mer-Littoral

Ce rapport a été présenté par les rapporteurs devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 9 mai 2017. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER www.ceser-bretagne.fr

Sommaire

Synthèse	I à XVIII
Introduction générale	3
Chapitre 1	
Un littoral breton au carrefour de multiples forces et tendances	7
1. L'évolution des espaces littoraux et de leurs modes de gestion	10
2. La mutation des productions primaires	19
3. L'essor d'un « écosystème d'innovation » autour de la valorisation des ressources marines biologiques	26
4. L'implantation d'activités émergentes : l'exemple des énergies marines renouvelables	32
5. Pêche, transport, construction et réparation navales, nautisme, défense... : la transformation des usages portuaires	40
6. Une vocation urbaine du littoral breton, poussée par son attractivité présente	53
7. Des activités de tourisme et de loisirs face au défi des changements de pratique	58
8. La perception croissante des enjeux de la mer et du littoral	66
Chapitre 2	
Quels leviers pour atténuer les tensions de desserrer les freins au développement d'une économie maritime diversifiée sur le littoral ?	69
1. Frein n°1 : N'y aurait-il plus d'espace disponible sur le littoral breton ?	72
2. Frein n°2 : La « gouvernance » serait-elle illisible ?	84
3. Frein n°3 : Certains freins au développement économique et à l'attractivité seraient-ils spécifiques au littoral ?	97
4. Frein n°4 : Le contexte sociétal serait-il défavorable, certains voudraient-ils sanctuariser la mer ?	108
Conclusion	119
Auditions	123
Tables	127
Table des matières	133

Synthèse

Après avoir mis en évidence le potentiel des écosystèmes marins et côtiers et les opportunités de développement qu'ils offrent, le CESER a souhaité explorer les conditions opérationnelles du déploiement d'une économie davantage tournée vers la mer en Bretagne, en particulier sur son littoral. Les territoires littoraux constituent le point d'ancrage de toute une chaîne de valeur liée à la mer : c'est une opportunité, car les activités liées à la mer sont nombreuses et variées (pour certaines non délocalisables), mais cela donne aussi à ces territoires une responsabilité spécifique pour agir.

La perception du littoral comme un espace d'interface sans délimitation précise est paradoxale car pour les activités bénéficiant des atouts qu'il offre en termes de ressources marines ou de qualité de vie, il constitue un espace fini et en mouvement.

L'économie présentielle est souvent accusée de progresser au détriment des activités productives¹. Elle suit en effet une tendance plus favorable et représente 3 emplois sur 4 sur le littoral de Bretagne. Pourtant, si les revues de presse se font régulièrement l'écho des difficultés rencontrées pour l'implantation de nouvelles activités sur le littoral, en Bretagne comme ailleurs, elles regorgent aussi de réussites.

Economie productive versus économie présentielle sur le littoral breton : mythe ou réalité ? Le CESER a souhaité voir plus loin que cette interrogation de départ, qui repose sur l'opposition souvent constatée localement entre activités productives et préSENTIELLES : utile pour comprendre les dynamiques et typologies de développement, elle ne permet pas d'appréhender l'ensemble des facettes de l'économie des territoires littoraux et leurs complémentarités. En réalité, l'économie bretonne peut « *compter sur une bonne combinaison entre économie productive et économie résidentielle* » et c'est d'ailleurs l'une des composantes de sa diversité². Les deux sphères peuvent difficilement se développer l'une sans l'autre, comme le démontrent Laurent DAVEZIES et Magali TALANDIER avec le concept de systèmes productivo-résidentiels³.

Le maintien de l'équilibre et la recherche des synergies supposent une action volontariste, d'autant que certaines évolutions et transformations pourraient être de nature à les bouleverser (changements des pratiques, usages du numérique, impacts du Brexit, arrivée de la ligne à grande vitesse qui rapproche le littoral de Paris...).

¹ L'Insee distingue deux sphères économiques : la sphère présentielle qui correspond aux activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone et la sphère non présentielle (ou sphère productive depuis 2015) déterminée par différence (activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes).

² CESER DE BRETAGNE, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteur.e.s : Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON, janvier 2012. Jusqu'en janvier 2010, l'Insee distinguait trois sphères économiques : la sphère résidentielle, la sphère publique et la sphère productive.

³ M. Laurent DAVEZIES et Mme Magali TALANDIER, « L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs – Territoires résidentiels : quelles interactions ? » Travaux n°19, La documentation française, CGET, 2014.

Pour conduire son étude, le CESER a dans un premier temps caractérisé les évolutions des territoires littoraux de Bretagne. Il identifie huit grandes forces ou tendances qui contribuent à la vitalité d'une économie maritime diversifiée et analyse leurs dynamiques de développement : où et comment s'exercent-elles ? Comment s'intègrent-elles dans l'économie locale ? Quelles sont les mutations et les évolutions à l'œuvre pour chacune d'entre elles ? Quels sont leurs besoins prioritaires ?

Dans un second temps, le CESER a analysé les interactions entre ces forces ou tendances, afin de comprendre et de caractériser les **tensions** à l'œuvre, en les regroupant par nature. Il met ainsi en évidence les **principaux freins** qui subsistent réellement au développement d'une économie davantage tournée vers la mer et respectueuse des écosystèmes. Il propose **des leviers pour agir**, au moment où se construit la Stratégie régionale pour la mer et le littoral et où s'élabore le futur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

1. Un littoral au carrefour de multiples forces ou tendances...

Les huit forces ou tendances identifiées ici contribuent à l'attractivité des territoires littoraux. L'ordre dans lequel elles sont traitées n'exprime pas de hiérarchisation quant à leur poids ou leur valeur, mais simplement une commodité d'enchaînement entre des activités qui sont liées entre elles et par le milieu qu'elles partagent.

L'analyse détaillée de leurs dynamiques de développement permet d'en déduire les besoins exprimés pour chaque force ou tendance (Figure suivante), travail indispensable si l'on souhaite être en capacité de les soutenir.



Source : CESER de Bretagne.

1.1. L'évolution des espaces littoraux et de leurs modes de gestion

Le littoral, zone d'interface entre la terre et la mer, est par définition soumis à une dynamique constante et naturelle liée au fonctionnement des écosystèmes côtiers. C'est un milieu particulièrement soumis aux effets du changement climatique.

La fonctionnalité des écosystèmes marins et côtiers est une condition indispensable à la valorisation des nombreuses activités qui font la spécificité de l'économie des territoires littoraux. Ces espaces sont couverts par de multiples dispositifs de préservation. Pour la plupart d'entre eux, cet objectif de préservation n'exclut en principe pas les activités humaines : par exemple, l'un des dispositifs les plus emblématiques, la loi Littoral, a indirectement permis de préserver la place des activités maritimes sur le littoral.

Aujourd'hui, la préservation des écosystèmes marins et côtiers privilégie une logique intégrée fondée sur l'approche écosystémique (aires marines protégées par exemple) et génère de nouveaux besoins en matière de connaissance, d'observation, de suivi et de surveillance des milieux.

1.2. La mutation des productions primaires

Les productions primaires, notamment la pêche et la conchyliculture, sont en pleine évolution. Ces mutations d'ordre économique, réglementaire, environnemental ou sociétal font évoluer les techniques, les pratiques et les savoir-faire, rendant l'innovation vitale pour ces filières : avancées technologiques, diversification vers l'aquaculture (dont l'algoculture), durabilité des pratiques, transformation numérique...

D'usagers du milieu, ces professionnels deviennent acteurs de l'environnement. Ils constituent des sentinelles de la qualité du milieu et se voient peu à peu confortés comme une composante essentielle de l'aménagement du territoire. Ils sont très impliqués dans les dispositifs de gouvernance, où ils apportent leur « expertise d'usage ».

L'agriculture littorale présente par ailleurs des spécificités liées aux caractéristiques climatiques et océaniques favorables du littoral. Très présente en Bretagne, elle est exposée aux mêmes mutations, et notamment à la pression foncière.

Ces activités primaires présentent des potentialités d'innovation et de développement et ont un effet d'entraînement sur l'économie locale. Elles constituent un élément important de la richesse paysagère, culturelle et patrimoniale du littoral breton et contribuent à son attractivité touristique. Pour ces différentes raisons, elles doivent garder toute leur place sur le littoral.

1.3. L'essor d'un « écosystème d'innovation » autour de la valorisation des ressources marines biologiques

La transformation et la valorisation des ressources marines biologiques.

Le tissu d'industries agroalimentaires (IAA) dédiées aux produits de la mer est dense sur tout le littoral de Bretagne. L'implantation de ces industries suit dans les grandes lignes la bordure littorale, preuve que la spécificité maritime du territoire et la facilité d'approvisionnement en produits de la mer représentent un véritable facteur différenciant pour ces entreprises.

Des projets collaboratifs développés dans un contexte porteur pour l'innovation maritime.

L'innovation dans les modes de transformation et de valorisation des produits de la mer s'inscrit dans le contexte d'une réorientation généralisée des IAA vers un nouveau modèle économique privilégiant la valeur ajoutée plutôt que les volumes, valorisant la totalité de la biomasse prélevée et contribuant à conforter et pérenniser des activités sources d'attractivité.

Les biotechnologies, notamment, sont porteuses d'espoir et d'avancées, car elles dessinent des solutions face à certains enjeux sociétaux cruciaux (santé, alimentation...). Structurées par un « écosystème d'innovation » très riche, elles

bénéficient de perspectives de croissance importantes en Bretagne. Pour un certain nombre d'entre elles, l'implantation sur le littoral est impérative.

1.4. L'implantation d'activités émergentes : l'exemple des énergies marines renouvelables

Les énergies marines renouvelables (EMR) doivent constituer une filière d'avenir pour le développement régional. Les acteurs se sont mobilisés pour saisir cette opportunité et de nombreux projets sont en cours, au carrefour de la politique énergétique, de la lutte contre le changement climatique, des stratégies industrielles et d'emplois, et des stratégies de développement et d'attractivité des territoires.

La recherche d'un ancrage territorial est confrontée à une dynamique industrielle reposant sur la concurrence et la compétitivité. Les bénéfices de l'implantation d'un projet de production électrique pour le développement des territoires concernés sont nombreux mais difficiles à quantifier, rendant indispensable l'appropriation collective de ces enjeux.

1.5. Pêche, transport, construction et réparation navales, nautisme, défense... : la transformation des usages portuaires

Lieux d'importance sur le plan patrimonial et historique, les ports de la Bretagne présentent six profils types détaillés par le CESER et combinent différentes activités : zones industrialo-maritimes, pêche, plaisance, construction et réparation navales... Ils constituent l'épicentre d'un système productif maritime et présentent à ce titre un caractère stratégique pour le développement de l'économie maritime.

Ces secteurs d'activités sont en mutation, et la place du port lui-même est réinterrogée à l'aune d'attentes sociétales vis-à-vis de l'intégration ville-port. Le port devient partie prenante du cadre de vie : il est une porte ouverte de la ville sur la mer, un objet d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou encore un espace public facteur d'attractivité et d'appropriation des enjeux maritimes... Cette ouverture de la ville sur le port peut être difficile en pratique car elle oblige à la cohabitation d'usages très différents : d'un côté, l'activité portuaire peut être source de nuisances ; d'un autre côté, cette ouverture peut être susceptible d'étouffer la vocation industrialo-portuaire des espaces.

1.6. Une vocation urbaine du littoral breton portée par son attractivité résidentielle

Région attractive, la Bretagne est caractérisée par une implantation historique des habitats et des activités sur le littoral. Le territoire est structuré autour d'un réseau de villes petites et moyennes, principalement situées sur le littoral : parmi les vingt communes les plus peuplées de Bretagne, treize sont littorales⁴. En 2012, les communes littorales accueillaient 36% de la population régionale et 46% hors aire urbaine rennaise. Cette attractivité résidentielle est fortement consommatrice d'espaces et source de pression foncière mais les évolutions législatives récentes obligent à limiter l'étalement urbain.

L'attractivité liée au cadre de vie entraîne un fort développement de la sphère présente pour la satisfaction des besoins des populations accueillies : fin 2014, les quatre premiers secteurs dans l'emploi salarié privé sur le littoral étaient issus de la sphère présente (commerces de détail, BTP second œuvre, restauration, professions de santé). Elle est aujourd'hui largement majoritaire sur le littoral.

Dans les dernières années, plusieurs facteurs cumulés témoignent d'une certaine dévitalisation et d'un risque de perte de mixité sociale, générationnelle, mais aussi d'activités implantées sur le littoral :

- d'une part, la croissance démographique est nettement plus forte dans l'arrière-pays. La population sur le littoral continue à augmenter mais cette dynamique démographique s'essouffle. Parmi les vingt plus fortes baisses démographiques entre 1975 et 2012, on compte quatorze communes littorales ;
- d'autre part, le littoral est marqué par le vieillissement de sa population et les départs de jeunes et de familles s'accroissent, conséquences d'un foncier plus rare et plus cher.

1.7. Des activités de tourisme et de loisirs au défi des changements de pratiques

La Bretagne bénéficie d'une grande notoriété touristique et le littoral contribue fortement à son attractivité. La part spécifiquement maritime du tourisme est délicate à mesurer mais la fréquentation et l'offre d'hébergements sont nettement concentrées sur le littoral : en 2015, il a accueilli 69% des nuitées réalisées en Bretagne par la clientèle française. Le tourisme constitue une ressource économique primordiale pour la Bretagne et son effet d'entraînement sur l'économie locale est certain (génération d'un surplus d'activités, consommation d'activités touristiques, perception de la taxe de séjour...). L'activité est cependant doublement concentrée : dans le temps puisque la majorité des nuitées est réalisée en saison (84% des nuitées totales de 2015

⁴ Brest, Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Lanester, Lannion, Concarneau, Ploemeur, Morlaix, Landerneau, Douarnenez et Plérin.

réalisées entre avril et septembre) et dans l'espace puisque les plus fortes capacités se concentrent autour de quelques pôles touristiques⁵.

De nombreuses mutations touchent ce domaine, avec des conséquences à court et moyen termes (clientèle fidèle mais vieillissante, progression de la part d'hébergement non marchand...). La transformation numérique vient bouleverser les pratiques et ouvre de nouvelles perspectives en matière d'offres et de prestations.

Les activités nautiques suivent en partie la conjoncture touristique mais profitent aussi aux résidents permanents. Leur effet d'entraînement se fait ressentir sur de nombreuses filières et elles permettent d'expérimenter des solutions aux applications bien plus larges que la pratique nautique. Elles contribuent également à transmettre la culture maritime.

1.8. La perception croissante des enjeux de la mer et du littoral

Une dynamique d'appropriation collective des enjeux de la mer et du littoral est visiblement lancée en Bretagne depuis une quinzaine d'années. La connaissance des écosystèmes marins et la compréhension mutuelle des usages sont appelées à se développer à l'avenir.

La Bretagne accueille une offre très riche en matière de formation, d'enseignement supérieur et de recherche sur les enjeux maritimes, ce qui constitue un terreau très favorable au développement des activités maritimes et donc un facteur d'attractivité.

Ces transitions et transformations, dont la plupart transcendent les filières, sont susceptibles de réinterroger les dynamiques de développement des territoires littoraux.

Dans ce contexte de transformations, les différentes composantes de l'économie maritime révèlent un potentiel de développement (énergies marines, tourisme, industrie nautique, produits de la mer, biotechnologies...), qui suppose une action volontariste. L'analyse de ces forces et tendances fait surgir également un certain nombre de besoins spécifiques, mais qui s'expriment sur un espace fini et complexe qu'est le littoral, générant des tensions.

⁵ Saint-Malo et Quiberon, puis Dinard, Pléneuf-Val-André, Perros-Guirec, Roscoff, Bénodet, Carnac, Crozon, Douarnenez, Fouesnant, Guidel, Sarzeau et Arradon.

2. Quels leviers pour atténuer les tensions et desserrer les freins au développement d'une économie maritime diversifiée sur le littoral ?

Les huit forces ou tendances décrites plus haut traduisent des besoins spécifiques et suivent leur propre dynamique de développement. Elles sont toutefois intimement liées et en interaction constante, car leurs besoins s'expriment sur un même espace et font face au même contexte global.

Les interactions peuvent être internes (au sein d'une force) et externes (entre deux forces). Elles peuvent aussi être positives (sources de synergies) ou négatives (sources d'immobilisme voire de conflit). Le CESER a choisi de les regrouper autour de quatre axes (Figure suivante) :

- Les problématiques liées à l'espace : les espaces disponibles sont-ils suffisants ? De quelle nature sont-ils ?
- La gouvernance : qui décide de quoi ?
- La visibilité pour le porteur de projet : de quel accompagnement et dispositifs va-t-il pouvoir bénéficier ?
- Le cadre sociétal : qui s'oppose et pourquoi ?



Source : CESER de Bretagne.

La démarche du CESER a consisté à analyser les facteurs qui peuvent constituer un frein dans chacun de ces axes. Ces freins ont des origines diverses, et plus complexes que le présupposé initial ne le laissait entrevoir (économie productive versus économie présente). Par ailleurs, certains de ces freins ne concernent pas que le développement des activités maritimes, puisque des activités terrestres y sont également confrontées. Toutefois, les spécificités maritimes peuvent contribuer à leur donner une dimension particulière, soit en les exacerbant, soit en offrant des solutions originales.

2.1. Frein n°1 : N'y aurait-il plus d'espace disponible sur le littoral de Bretagne ?

Le littoral constitue un espace fini, non reproductible, difficilement extensible et exposé à des risques particuliers. Sur le plan réglementaire, il n'est plus possible d'imaginer de nouvelles zones à urbaniser en dehors des extensions en continuité de l'existant : dans ce cadre, est-il possible de satisfaire l'ensemble des besoins spatiaux exprimés par les populations et les activités souhaitant s'implanter en bordure littorale ?

Les données foncières sont complexes à objectiver : de nombreux acteurs disposent de données foncières, à différentes échelles, mais l'information reste partielle et morcelée. Il est difficile de consolider des données globales et lisibles sur les caractéristiques de l'offre foncière régionale : de quelle nature sont les espaces vacants ? Sont-ils disponibles immédiatement ? Sont-ils adaptés à la diversité des activités économiques ? Sont-ils équipés et, le cas échéant, nécessitent-ils des aménagements ?

Des difficultés pour connaître, mobiliser et proposer un foncier adapté aux spécificités de l'économie maritime. Entre les espaces non vacants et les zones libres mais exclues d'office (servitudes, risques de submersion marine, espaces protégés...), l'espace littoral est déjà considérablement occupé. Il existe une tension sur les espaces disponibles mais les exemples de blocage uniquement liés à la question spatiale sont peu nombreux. La conscience collective d'un manque d'espace semble s'être développée et peut en elle-même constituer un frein à l'attractivité.

Cet enjeu quantitatif s'accompagne d'un enjeu qualitatif car certaines activités maritimes requièrent des aménagements particuliers (accès à l'eau de mer, besoin de bord à quai, proximité des infrastructures et des outillages portuaires...). Ce besoin peut être à l'origine de contraintes supplémentaires en termes de transport, d'implantation, d'acheminement ou encore de coûts. L'accès à l'eau de mer, par exemple, est indispensable pour de nombreuses activités productives, mais aussi pour la thalassothérapie ou certains équipements culturels ou scientifiques.

Des difficultés pour optimiser le foncier économique portuaire. Les emprises portuaires revêtent un caractère éminemment stratégique pour le développement des activités maritimes productives, d'autant qu'elles bénéficient d'une acceptabilité sociétale plutôt favorable. Toutefois, les espaces disponibles sont peu nombreux et la création d'emprises nouvelles sur la mer (projet de développement du port de Brest par exemple) est coûteuse à mettre en œuvre. Un potentiel important est constitué des friches portuaires, incitant de nombreux ports à s'engager dans une stratégie de reconquête et de réaffectation de ces emprises aux activités maritimes (stratégie de reconquête de Lorient Keroman par exemple).

Des difficultés pour maintenir la vocation maritime du foncier sur le littoral. Les espaces portuaires et ceux situés en zone littorale constituent des emprises d'intérêt stratégique pour certaines activités, et non reproductibles. Il faut les utiliser à bon escient et garantir leur vocation maritime dans la durée, en tenant compte de l'évolution des activités qui expriment de nouveaux besoins, mais aussi de l'évolution de celles qui sont déjà implantées :

- pour les activités situées sur le domaine public maritime (DPM), qui bénéficient d'un titre d'occupation, la difficulté repose sur l'appréciation du caractère maritime de l'activité et sur son suivi dans le temps : il peut y avoir en pratique un délitement progressif du caractère maritime de l'activité. Or, il y a peu d'exemples d'éviction du DPM pour « reconquérir » un terrain à vocation maritime ;
- les autres activités, situées hors DPM (par exemple certaines parcelles conchylicoles) sont soumises à la pression foncière. La vente d'une parcelle littorale à usage résidentiel est toujours plus lucrative et ces emprises perdent progressivement leur caractère productif.

Les leviers d'action identifiés pour lever ces freins sont les suivants :

↳ **Levier d'action n°1 : Réaffirmer un besoin de connaissance, d'observation et de capitalisation de l'information en matière foncière**

- En poursuivant et en accélérant les démarches de mutualisation engagées dans le domaine de l'observation foncière et en réaffirmant ces objectifs à l'occasion de l'élaboration du SRADDET ;
- En améliorant le recensement des espaces disponibles pour l'accueil d'activités maritimes et en assurant un suivi quantitatif et qualitatif (accès à l'eau de mer par exemple) de leur occupation, afin de maîtriser les changements d'affectation ;
- En refondant le système d'information géographique des ports régionaux et en développant un outil exhaustif et actualisé d'inventaire de l'occupation des sites ;
- En considérant le foncier vacant comme une opportunité pour attirer les entreprises.

↳ **Levier d'action n°2 : Garantir la place des activités maritimes productives sur le littoral, en réservant des zones dédiées**

- En réservant du foncier littoral dédié aux activités maritimes au sein des documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et PLU intercommunaux, schémas de cohérence territoriale) ;
- En identifiant, au sein du SRADDET, des territoires d'intérêt stratégique pour les activités maritimes, où devront être créées des zones d'économie maritime d'intérêt régional (« ZEMIR »).

↳ **Levier d'action n°3 : Mettre en œuvre une gestion plus dynamique des espaces d'intérêt stratégique pour le développement d'une économie maritime diversifiée**

- En développant et en mutualisant des outils d'acquisition et de gestion foncière, afin d'optimiser les bords à quai et flux logistiques et de mieux suivre l'occupation des emprises : développement de la culture de la location pour l'immobilier d'entreprise, création et mutualisation d'équipements spécifiques, aides à la restructuration des emprises et incitation à la reconquête des friches, structures d'aide à l'implantation, utilisation des mécanismes de préemption...
- En réfléchissant à un outil de portage foncier spécifique au domaine maritime et littoral, au sein ou en articulation avec Foncier de Bretagne (établissement public foncier régional), inspiré des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou du Conservatoire du littoral.

2.2. Frein n°2 : La « gouvernance » serait-elle illisible ?

Les documents en cours d'élaboration aux différents échelons dessinent quatre niveaux de compétences :

- L'Union européenne, qui définit le cadre général de la politique maritime intégrée ;
- L'Etat, dont la politique est déclinée à l'échelle de la façade maritime au sein du document stratégique de façade ;
- Les Régions, confortées comme acteurs-clés de la mer et du littoral ;
- Les collectivités locales qui, à des échelles diverses, sont invitées à s'intéresser aux enjeux de la mer et du littoral, en particulier en Bretagne (démarches de gestion intégrée des zones côtières, volet territorial du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche...).

Des difficultés pour définir le niveau pertinent d'action publique. Ces quatre niveaux d'action publique, aux compétences et aux périmètres qui leur sont propres, ont tous leur pertinence, d'autant qu'ils ont mis en œuvre des outils opérationnels pour la concertation et la planification à long terme.

En pratique, le caractère multi-échelles des politiques publiques et l'incertitude sur les échéances de publication de certains documents constituent des facteurs d'illisibilité pour les acteurs. Cette multiplicité des échelles, qu'elles soient justifiées par des périmètres administratifs et/ou des contraintes géographiques ou morphologiques (bassins versants, parc naturel marin par exemple), peut aussi complexifier l'exercice de planification.

Une planification impossible ? Plusieurs échéances de planification sont posées à court et moyen termes mais le processus est souvent envisagé uniquement dans sa dimension spatiale, au détriment de son volet stratégique. En réalité, le zonage doit être la traduction de choix et d'arbitrages politiques, à terre comme en mer, et faire appel aux compétences de chaque niveau :

- à terre, les collectivités riveraines disposent d'outils de planification qui leur sont propres (SCoT, PLU et PLUi) et la Région se voit confier des missions de planification régionale (SRADDET) ;
- les espaces strictement maritimes sont une compétence d'Etat et ont vocation à être régis par le document stratégique de façade (en cours d'élaboration). Il comportera un volet spatial, en application de la directive du 23 juillet 2014 sur la planification de l'espace maritime.

Les espaces maritimes et littoraux ne relèvent pas d'un bloc de compétences unique. La prise en compte de cette interface terre-mer pose donc la question de la hiérarchie entre ces normes, un sujet difficile d'accès pour les non-spécialistes de l'aménagement du territoire.

Des concurrences non régulées entre territoires. Le manque de visibilité à long terme, l'absence d'orientations stratégiques ou la complexité de la gouvernance peuvent encourager les phénomènes de concurrence, voire de surenchère entre territoires (course aux EMR entre régions, absence de vision régionale claire en matière d'équipements portuaires, rivalités entre territoires pour l'accueil d'entreprises...). Cette compétition existera toujours, et elle stimule d'ailleurs la créativité et la compétitivité de l'offre, mais elle peut aussi se traduire par une redondance d'équipements préjudiciable à l'intérêt général du fait notamment du volume des investissements publics nécessaires.

Les leviers d'action identifiés pour lever ces freins sont les suivants :

↳ **Levier d'action n°4 : Mettre en œuvre une planification stratégique reposant sur la subsidiarité**

- En reconnaissant la responsabilité spécifique et la capacité à agir des territoires littoraux vis-à-vis du développement d'une économie maritime diversifiée, qui bénéficiera à l'ensemble du développement régional, et en les incitant à exploiter les outils dont ils disposent pour réfléchir à un projet pour la mer et le littoral, s'appuyant sur les outils de gouvernance et de planification existants ;

- En donnant l'impulsion à l'échelle régionale par des orientations stratégiques partagées et en faisant de la mer l'un des piliers du développement régional au sein du SRADDET. L'objectif est de permettre à l'ensemble des acteurs d'intégrer leurs actions dans une vision globale partagée du développement régional ;
- En recommandant à l'Etat de se concentrer sur la coordination et la mise en cohérence des politiques à l'échelle de la façade maritime et entre elles.

↳ **Levier d'action n°5 : Impulser une stratégie régionale de spécialisation concertée des ports, pivots de la politique maritime intégrée**

- En veillant à la complémentarité de l'offre portuaire régionale et en permettant le déploiement d'une chaîne logistique cohérente à l'échelle régionale. Cette stratégie devrait être intégrée au SRADDET et impérativement articulée avec le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ;
- En renforçant l'articulation de la stratégie portuaire avec les autres politiques publiques, notamment la Stratégie régionale pour la mer et le littoral : des points de suivi et d'information pourraient être organisés régulièrement en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et en Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) ;
- En réfléchissant à une meilleure coordination des investissements portuaires, permettant de conforter les complémentarités de l'offre régionale, inspirée des modes de coopération portuaire mis en œuvre dans d'autres régions et adaptés au contexte de la Bretagne.

2.3. Frein n°3 : Certains freins au développement économique et à l'attractivité seraient-ils spécifiques au littoral ?

Des sources de fragilité juridique. Plus que le contenu des normes, qui poursuivent des objectifs liés à la sécurité des personnes, la protection de l'environnement ou encore la qualité sanitaire des produits, c'est leur superposition qui est difficile à maîtriser pour les porteurs de projet et source de lourdeurs, voire d'incohérences. Elle est à l'origine d'une complexité des projets, source de fragilités, qui peut être utilisée par certains groupes d'opposants. Le contentieux devient quasi-systématique, avec des délais d'instruction s'étalant sur plusieurs années et des procédures lourdes et coûteuses qui conduisent parfois à l'abandon des projets.

Des besoins spécifiques pour accompagner l'innovation. L'innovation est devenue un impératif pour l'ensemble des filières, appelées à se renouveler sans cesse. Les freins à l'innovation relèvent principalement de l'ingénierie financière et administrative, de la recherche de partenaires ainsi que du manque de ressources internes pour les PME. Ces sujets qui concernent l'innovation en général ont toutefois des spécificités maritimes (risques liés à la phase d'émergence, à des cycles ou à des temps de retour sur investissement longs)

appelant à mobiliser des outils financiers adaptés et une compréhension différente des standards.

Enfin, si les coûts d'accès sont plus importants, il existe aussi une sorte de défiance des partenaires potentiels lorsqu'il s'agit d'investir en mer, liée à la perception des conflits d'usages, au caractère a priori « hostile » de la mer, ou parce qu'ils n'ont pas conscience des croisements de filières potentiels.

La complexité de proposer une offre de formation adaptée aux besoins de compétences. La rareté relative de certaines compétences, conjuguée au caractère cyclique des besoins de recrutement, peut être un frein à l'attractivité. A l'inverse, la capacité à proposer une offre de formation souple et anticipatrice constitue un facteur d'attractivité. Toutefois, il est souvent difficile pour les opérateurs d'anticiper les besoins de formation liés à l'émergence de nouvelles activités ou à l'évolution des métiers historiques.

Compte tenu de sa richesse dans le domaine de la formation et des progrès effectués dans la mise en réseau des opérateurs, la Bretagne dispose de nombreuses ressources pour relever ces défis. Le campus des métiers et des qualifications des industries de la mer constitue une initiative intéressante : sa valeur ajoutée principale repose sur sa réactivité et sa souplesse pour organiser des formations répondant aux besoins des acteurs économiques, en mobilisant toutes les compétences et modules disponibles au sein du réseau constitué.

Des progrès possibles dans la promotion des atouts maritimes de la Bretagne et des opportunités qu'ils offrent. Les freins développés plus haut ne pourraient-ils pas être contrebalancés par une meilleure promotion des opportunités offertes par les atouts de la Bretagne ?

Il y a d'abord un enjeu de marketing territorial et d'attractivité, par la définition d'une stratégie globale de détermination de cibles et de consolidation de l'offre territoriale. Il y a ensuite un enjeu d'acculturation de l'ensemble des acteurs, à la fois pour mieux accompagner les projets mais aussi pour inciter aux croisements de filières. Ce « changement de regard » est en cours : de nombreux événements dédiés ont vu le jour et des acteurs-clés comme Pôle Emploi ou les financeurs s'intéressent de plus en plus aux enjeux maritimes. Toutefois, il reste un défi à relever pour faire connaître ce potentiel au-delà du cercle des acteurs de la mer, déjà convaincus, et au-delà de la Bretagne.

Les leviers d'action identifiés pour lever ces freins sont les suivants :

↳ **Levier d'action n°6 : Afficher et promouvoir l'ensemble des atouts des territoires pour le développement d'une économie maritime diversifiée**

- En valorisant la spécificité maritime des territoires littoraux et en mettant en valeur de manière coordonnée l'ensemble de leurs facteurs d'attractivité, autour du triptyque suivant :

1. Les atouts en matière de tissu économique : écosystème d'innovation, appui aux entreprises, foncier et équipements disponibles, entreprises locales... ;
 2. Les atouts humains : compétences et savoir-faire, force de recherche, offre de formation... ;
 3. Les atouts en termes d'environnement et de cadre de vie : la qualité des aménités et du milieu étant source d'attractivité, ils doivent être partie intégrante des démarches de promotion vis-à-vis de l'extérieur. A l'inverse, la promotion touristique et résidentielle doit intégrer la vocation productive du littoral, afin de dépasser une image figée de la Bretagne et d'inscrire la pratique touristique dans cette dynamique générale.
- En impulsant, en complément aux initiatives des territoires, une stratégie d'attractivité et de marketing territorial d'ampleur régionale, soutenue par une plateforme unique relayant les services et les solutions offertes pour développer une activité liée à la mer en Bretagne.

↳ **Levier d'action n°7 : Continuer à innover en matière d'ingénierie financière et d'appui aux entreprises**

- En répondant aux besoins spécifiques des activités maritimes, en tant que filières stratégiques pour le développement régional ;
- En continuant à innover en matière d'ingénierie financière, par la recherche d'effets de levier du financement public sur le financement privé et par l'expérimentation du financement participatif et des prêts citoyens dans le cadre d'activités maritimes.

2.4. Frein n°4 : Le contexte sociétal serait-il défavorable, certains voudraient-ils sanctuariser la mer ?

L'acceptabilité des projets est intimement liée au contexte local et au ressenti de la population. Or, celle-ci n'a pas toujours conscience, ni ne mesure, les enjeux pour le territoire à développer une économie davantage axée sur la valorisation de ses atouts maritimes. L'accompagnement d'un projet constitue aussi une certaine prise de risque pour le territoire lui-même et la question de la valeur ajoutée territoriale devient une condition nécessaire à l'acceptabilité.

Le contexte sociétal peut considérablement affecter la conduite d'un projet, voire même conditionner sa réussite. Il constitue aussi le terreau sur lequel se développe la concertation dans le cadre d'un projet spécifique.

La concertation... qui n'en serait pas une. Le processus de concertation revêt des formes variées et peut mobiliser différents acteurs (Etat, collectivités, porteurs de projet, associations...). Il ne constitue pas une échéance unique mais devient partie intégrante d'un projet. Il doit associer les acteurs tout au long de la vie du projet et s'opérer selon des règles et une échelle temporelle adaptées, laissant de réelles marges de manœuvre. Cela impose de disposer de

compétences humaines, techniques et méthodologiques qui peuvent être difficiles à mobiliser pour certains porteurs de projet.

Doit-on tout savoir pour décider ? Personne n'est en mesure d'anticiper l'ensemble des phénomènes et des impacts, en particulier dans le cas d'activités nouvelles ou émergentes. Or, les postures se cristallisent souvent autour de points d'incertitude scientifique, générant une suspicion vis-à-vis de l'expertise et conduisant au blocage des projets. Le principe de précaution, qui a valeur constitutionnelle, est parfois abusivement invoqué dans le cadre de recours juridiques pour suspendre la décision ou interdire l'exploitation.

Il existe des outils pour améliorer la transmission entre science, décision et société (mobilisation de la co-expertise, des sciences participatives, outils d'évaluation des services écosystémiques) mais leur utilisation n'est pas systématique.

La prise en compte des postures « NIMBY » et « BANANA ». Certains opposants ne laissent aucune place à la négociation et refusent le cadre du dialogue territorial. Ils ont comme principal moyen d'action le recours devant les différentes instances juridictionnelles et leur médiatisation. Les porteurs de projet n'ont alors d'autre choix que de laisser s'épuiser les voies de recours, sans aucune visibilité sur l'issue des procédures.

Les leviers d'action identifiés pour lever ces freins sont les suivants :

↳ **Levier d'action n°8 : Créer un contexte favorable au développement d'une économie maritime diversifiée par l'approfondissement de la recherche scientifique et l'éducation à la mer**

- En continuant à investir dans la recherche et l'observation et en renforçant les moyens de la recherche publique, pour améliorer la compréhension, par tous (porteurs de projet, élus, grand public...), du fonctionnement des écosystèmes marins et côtiers et la connaissance en sciences humaines ;
- En poursuivant les efforts pour une appropriation par le plus grand nombre des enjeux de la mer et du littoral et en encourageant toutes les initiatives permettant de renforcer la mobilisation citoyenne (classes de mer, sports nautiques, Port Center, sciences participatives, aires marines éducatives...) ;
- En développant des modules dédiés à la controverse scientifique et à l'approche de la complexité dans certaines formations.

↳ **Levier d'action n°9 : Diffuser la culture du dialogue territorial et inventer le métier de « concertologue »**

- En développant la « science » de la concertation et en renforçant l'accompagnement méthodologique et technique des parties prenantes dans la conduite du dialogue (dialogue social, territorial, environnemental...) : développement de nouveaux processus s'appuyant sur les outils numériques,

session d'information sur les enjeux de la mer et du littoral à destination des commissaires-enquêteurs ;

- En invitant les acteurs de la formation à se saisir davantage de ces questions, dans l'objectif de professionnaliser la concertation et de développer une boîte à outils méthodologiques ;
- En diffusant la culture du dialogue territorial au plus grand nombre (Conseils de développement...) et en valorisant les bonnes pratiques de concertation.

↳ **Levier d'action n° 10 : Optimiser les processus de concertation**

- En garantissant la transparence des processus de concertation, par un partage et une meilleure accessibilité des données et analyses scientifiques ;
- En faisant preuve de discernement et de pédagogie dans la mise en œuvre du principe de précaution. Il ne doit pas être un facteur systématique de paralysie mais en l'absence de certitude scientifique, il peut justifier certaines exigences complémentaires dans l'instruction, la décision et le suivi (co-expertise et expertise collégiale, comités de suivi scientifique multipartites et pluridisciplinaires, programmes de suivi et de surveillance plus exigeants, clause de revoyure annuelle...) ;
- En définissant des procédures d'encadrement pour éviter la multiplication des recours abusifs, inspirées par exemple des avancées opérées récemment dans le déploiement des énergies marines renouvelables.

Les multiples transformations et évolutions économiques, sociales, environnementales, politiques ou sociétales obligent les acteurs, les filières, les usages, à se réinventer. Elles sont aussi susceptibles de redéfinir les synergies entre économies productive et présente, à toutes les échelles. Elles sont surtout l'occasion de réinterroger notre rapport à la mer et de s'appuyer sur les croisements entre filières pour imaginer en Bretagne une économie diversifiée, dynamisée par la mer.

Face à ces enjeux et mutations, les forces vives à l'œuvre sur le littoral de Bretagne se mobilisent pour saisir les nombreuses opportunités qui s'offrent à elles. Cette étude a permis d'identifier une multitude d'exemples qui peuvent faire école.

Le CESER est intimement convaincu que la mer peut constituer un relais de développement sans équivalent pour la Bretagne. Elle peut bénéficier à l'ensemble de la région et la positionner, en France et en Europe, comme le « moteur » de l'économie maritime. Cette évolution suppose toutefois une prise de conscience collective et une action volontariste, car au-delà des exemples et bonnes pratiques, les freins et les facteurs d'immobilisme ou de blocage restent, comme ailleurs, nombreux.

Les territoires littoraux constituent le point d'ancrage de cette économie. A ce titre, ils ont une responsabilité particulière dans la

promotion des atouts maritimes de la Bretagne : conforter la place des activités qui font la spécificité de l'économie maritime, faire connaître le potentiel d'innovation, de développement et d'emplois que permet la mer, faire comprendre qu'elle peut dynamiser le développement régional dans tous les domaines...

C'est l'ambition majeure de cette étude que de montrer aux territoires littoraux, à toutes les échelles, les potentiels de développement et les nombreux leviers d'action qui peuvent être mis en œuvre pour continuer à produire ET résider sur le littoral en Bretagne !

Introduction générale

Cette étude s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du CESER sur la mer et le littoral : après avoir mis en évidence le potentiel des écosystèmes marins et les opportunités de développement économique qu'il offre, le CESER a souhaité explorer les conditions opérationnelles du déploiement d'une économie maritime diversifiée en Bretagne. Par leur accès privilégié aux ressources marines, les territoires littoraux constituent le point de départ de toute une chaîne de valeur liée à la mer. C'est une opportunité, car les activités liées à la mer sont nombreuses et variées (et pour certaines, non délocalisables), mais cela donne à ces territoires une responsabilité spécifique pour agir.

Présenté comme un espace d'interface aux contours flous, le littoral peut paraître illimité. C'est d'ailleurs là tout son paradoxe car pour les nombreuses activités souhaitant bénéficier des atouts qu'il offre en termes de ressources marines ou de qualité de vie, il constitue bel et bien un espace fini et en mouvement. Dans cette étude, il a été envisagé principalement comme la bande spatiale où naît cette chaîne de valeur, en prenant comme point d'appui à terre, le périmètre des communes littorales, et comme horizon la limite de la mer territoriale. Cela ne signifie pas que l'économie maritime se déroule uniquement sur le littoral (son effet d'entraînement est plus large), ni que l'économie des territoires littoraux n'est constituée que d'économie maritime.

La proximité avec la mer donne indiscutablement un caractère spécifique à l'attractivité des territoires littoraux, et à la Bretagne en général : en 2002, le CESER a défini l'attractivité d'un territoire comme sa capacité à attirer et à retenir des populations, des entreprises, des activités, ainsi qu'à susciter la création d'activités⁶. L'attractivité exercée par la mer influence différemment les deux bases économiques habituellement distinguées par les économistes, que sont l'économie présenteielle et l'économie productive⁷ :

- L'attractivité pour l'économie productive repose plutôt sur les ressources disponibles, l'image économique du territoire, les infrastructures et technologies offertes, les compétences disponibles et potentielles, les disponibilités foncières, l'accessibilité... Elle entraîne le développement des activités du secteur primaire, de l'industrie, des services aux entreprises, du transport, etc.
- L'attractivité pour l'économie présenteielle repose sur les atouts liés au cadre de vie. Elle suit des variables comme la croissance démographique et la dynamique de création d'emplois et entraîne le développement des activités destinées à la satisfaction des besoins des populations vivant sur le territoire. La manifestation la plus apparente de cette sphère économique sur le littoral est le tourisme, l'un des moteurs principaux de son économie.

⁶ CESER DE BRETAGNE, *Prospective des facteurs d'attractivité en Bretagne*. Rapporteurs : Mme Françoise HURSON L'HÔTELIER et M. Jacques COLIN, juin 2002.

⁷ L'Insee distingue deux sphères économiques : la sphère présenteielle qui correspond aux activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone et la sphère non présenteielle (ou sphère productive depuis 2015) déterminée par différence (activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes).

L'économie présentielle est souvent accusée de progresser au détriment des activités productives en s'y substituant. Pourtant, de nombreux acteurs ont saisi les opportunités de développement de l'économie productive : alors que les journaux pointent quelquefois les difficultés rencontrées pour l'implantation de nouvelles activités sur le littoral, ils regorgent aussi de réussites, preuve que s'il existe des freins, il existe aussi des facteurs d'attractivité et d'ancrage sur le territoire pour l'économie productive maritime.

Le scénario « Breizh riviera » dessiné par le CESER

Dans une étude prospective de 2007, le CESER explorait, en quatre scénarios, les évolutions possibles de la mobilité présentielle et de ses impacts sur la physionomie de la Bretagne à l'horizon 2030⁸. Ces scénarios n'ont jamais eu une vocation prédictive, mais ont permis d'identifier des tendances lourdes pour la Bretagne : accroissement des mobilités préSENTIELLES, vieillissement de la population, risque de saturation des zones littorales, urbanisation croissante...

« Dans un contexte marqué par une forte mobilité des ménages, et alors que la dynamique productive régionale se développe au même rythme que la dynamique productive nationale, la Bretagne est très convoitée. Son attractivité présentielle est très forte, du fait du dynamisme de certaines de ses activités (culture, tourisme, loisirs...), de l'excellente réputation de la région en matière de cadre de vie : la Bretagne, « parce que c'est la Bretagne », attire par sa géographie, ses caractères, ses façons d'être, ses activités culturelles, ses aménités naturelles, ses fortes spécificités... Les retraités et les résidents secondaires sont les premiers séduits, mais la Bretagne attire aussi les actifs et leurs familles. On y vient de partout, c'est-à-dire de la plupart des régions françaises, mais aussi d'autres régions du monde. Certains des étrangers qui arrivent se trouvaient menacés (en raison, par exemple, de désastres écologiques, de graves pénuries d'eau ou de nourriture, ou de rigueurs climatiques, et parfois de conflits...). Dans bien des cas, cette région convoitée est un repaire et un refuge ».

En tendance globale, la sphère présentielle suit une tendance plus favorable que la sphère productive, en lien avec la tertiarisation de l'économie française, et elle occupe une part grandissante dans l'économie et l'emploi : elle est passée de 50,2% des emplois en 1975 à 65,2% en 2011⁹. La croissance de l'économie présentielle se manifeste sur le littoral comme dans l'intérieur des terres, mais l'économie littorale est nettement plus présentielle que l'intérieur des terres (72% contre 61%). Aujourd'hui, près des trois quarts des emplois du littoral relèvent de la sphère présentielle (commerce, construction, éducation, santé...).

De son côté, la sphère productive a subi de profondes mutations, dont certaines dépassent la région (mondialisation, gains de productivité, restructuration de

⁸ CESER DE BRETAGNE, *Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030. Réflexions prospectives*. Rapporteurs : M. Yves MORVAN et M. Jean-Bernard VIGHETTI, septembre 2007.

⁹ Sources : données Insee, 2012.

l'industrie de Défense, adaptation de l'effort de pêche à la ressource...). Elle souffre également de l'éloignement lié au caractère péninsulaire de la Bretagne. Toutefois, des activités industrielles ou productives importantes restent installées sur le littoral, par exemple à Brest, Lorient, Lannion, Saint-Brieuc, Saint-Malo, ainsi qu'autour de Douarnenez, Concarneau et dans le pays bigouden. Les conclusions d'un travail prospectif conduit par le réseau des agences d'urbanisme de Bretagne montrent aussi qu'il faut éviter les visions caricaturales : « il n'est pas démontré que le littoral accapare la croissance due à l'économie présentielle tandis que l'intérieur serait le réceptacle d'activités productives »¹⁰. L'analyse des secteurs d'emploi témoigne d'ailleurs d'une surreprésentation de l'économie productive maritime sur le littoral breton (Figure suivante)¹¹, notamment en ce qui concerne les activités de pêche, le transport maritime, la construction navale.... Le littoral breton n'est donc pas totalement présentiel puisque la part du secteur primaire (notamment de la pêche et de la conchyliculture) y est 2,5 fois plus élevée que sur le reste du littoral métropolitain¹².

Figure 1. Secteurs d'activités selon la part des emplois sur le littoral breton fin 2014

Secteurs sous-représentés sur le littoral (moins de 31%)	Secteurs moyennement représentés sur le littoral (de 31% à 42%)	Secteurs surreprésentés sur le littoral (42% à 62%)	Secteurs fortement surreprésentés sur le littoral (62% et plus)
Industries agroalimentaires Chimie Fabrication machines Construction automobile	Fabrication structures métalliques Industries pharmaceutiques	Fabrication électronique Fabrication électrique Imprimerie	Pêche Construction navale
BTP gros œuvre Transports routiers Commerce de gros	BTP second œuvre BTP autres Commerce automobile Comptable et juridique	Commerce de détail Banques Immobilier	Transports maritimes Transports aériens
Informatique Recherche & développement Sécurité	Assurances Ingénierie études techniques Enseignement Sièges sociaux Intérim Associations Hébergement médico-social Action sociale	Restauration Santé Coiffure et services aux personnes Sports et loisirs	Jeux de hasard Hôtels et campings
	Nettoyage Entrepôts		

Source : ACCOSS, traitement CESER DE BRETAGNE.

Le développement économique de la Bretagne repose en réalité sur les deux sphères, et c'est d'ailleurs l'une des composantes de sa diversité : en 2012, dans son étude « *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* », qui terminait sur les atouts et facteurs de fragilité de la région en matière de développement économique, le CESER relevait que la Bretagne

¹⁰ RESEAU DES AGENCES D'URBANISME DE BRETAGNE, *Territoire 2040. Territoires bretons en perspective et en prospective*, juin 2015.

¹¹ Source : ACCOSS, Traitement CESER DE BRETAGNE.

¹² Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

pouvait compter sur « *une bonne combinaison entre économie productive et économie présentielle* »¹³. Economie productive et économie présentielle se développent même en réalité assez difficilement l'une sans l'autre et peuvent s'entraîner mutuellement, comme le mettent en exergue Laurent DAVEZIES et Magali TALANDIER avec les notions de « *synergie positive* » et de systèmes productivo-présentieux¹⁴: « *les villes productives « marchent » mieux quand elles sont dotées d'un environnement géographique de bonne qualité présentielle et (que) ces environnements géographiques présentieux se portent d'autant mieux que la grande ville est dynamique* ». On pourrait même finalement admettre une spécialisation présentielle de certains territoires littoraux, à condition que d'autres fassent le choix du développement économique productif, dans un objectif de développement équilibré de la Bretagne.

Le maintien de l'équilibre et la recherche de ces synergies supposent toutefois une action volontariste, d'autant que certaines évolutions et transformations pourraient être de nature à le bouleverser (changements des pratiques, usage du numérique, impacts du Brexit sur les secteurs d'activités, arrivée de la ligne à grande vitesse...).

Pour conduire son étude, le CESER a caractérisé les évolutions des territoires littoraux de Bretagne. Il identifie huit grandes forces ou tendances qui contribuent, sur les territoires littoraux, à la vitalité d'une économie davantage tournée vers la mer et il analyse leurs dynamiques de développement : où et comment sont implantées ces différentes facettes de l'économie maritime ? Comment s'intègrent-elles dans l'économie locale et comment y contribuent-elles ? Quels sont leurs besoins à court et moyen termes ?

Dans un second temps, il a examiné leurs interactions et cherché à objectiver les principales tensions à l'œuvre, en les regroupant par nature. Le CESER a ainsi mis en évidence les principaux freins qui subsistent réellement au développement d'une économie maritime diversifiée. Il propose des leviers pour agir, au moment où se construit la Stratégie régionale pour la mer et le littoral et où s'élabore le futur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

¹³ CESER DE BRETAGNE, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteurs : Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON, janvier 2012.

¹⁴ M. Laurent DAVEZIES et Mme Magali TALANDIER, « L'émergence de systèmes productivo-présentieux. Territoires productifs – Territoires présentieux : quelles interactions ? » Travaux n°19, *La documentation française*, CGET, 2014.

Chapitre 1

Un littoral breton au carrefour de multiples forces ou tendances

Pour conduire son étude, la section Mer-Littoral a caractérisé huit grandes forces ou tendances qui concourent à l'économie maritime des territoires littoraux (Figure 3). Elle a analysé leurs dynamiques de développement : où et comment sont implantées ces différentes facettes de l'économie maritime ? Comment s'intègrent-elles dans l'économie locale et comment y contribuent-elles ? Quelles sont les mutations et évolutions à l'œuvre pour chacune d'entre elles ?

L'ordre dans lequel elles sont traitées n'exprime pas de choix quant à leur poids ou leur valeur, mais simplement une commodité d'enchaînement entre des activités qui sont liées entre elles et par le milieu qu'elles partagent.

Cette analyse détaillée lui a permis d'en déduire les besoins prioritaires exprimés par les acteurs, pour chacune des forces et tendances, travail indispensable si l'on souhaite être en capacité de soutenir ces dynamiques à court et moyen terme.

Figure 2. Forces et tendances sur le littoral, et leurs besoins prioritaires



Source : CESER de Bretagne, 2017.

1. L'évolution des espaces littoraux et de leurs modes de gestion

1.1. Des activités maritimes et littorales fortement dépendantes d'un milieu soumis au changement climatique

« *Le changement climatique est une réalité intangible, dont on ne peut plus aujourd'hui faire abstraction* » : dans son étude prospective « *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition* », le CESER alerte sur les conséquences mondiales et locales du changement climatique (voir tableau synthétique ci-dessous) et dessine quatre scénarios imagés des transitions induites et de la vie en région à l'horizon 2050. Acidification des océans, salinisation des eaux souterraines littorales, intensification des événements extrêmes (vagues de chaleur, tempêtes, inondations...), migration des espèces ou encore élévation du niveau des mers : les conséquences seront nombreuses.

Tableau 1. Conséquences probables du changement climatique en Bretagne et dans le monde d'ici 2050

	2016-2035	2050	Risques induits en Bretagne
Réchauffement climatique	Entre +0,3 et +0,7°C.	Entre + 0,4°C et + 2,6°C, selon les scénarios	Accentuation du réchauffement en toutes saisons Risque d'îlot de chaleur en villes Conséquences en termes de biodiversité
Élévation du niveau des mers	Poursuite de l'élévation	Entre +17 cm et + 38 cm selon les scénarios	Risques accrus de submersion marine – érosion plage et falaises – accentuation salinisation des eaux souterraines littorales – modification des habitats côtiers – infrastructures littorales à adapter
Autres phénomènes climatiques	Augmentation possible du nombre d'événements extrêmes (vagues de chaleur, tempêtes, inondations, sécheresses), vents violents dans le Nord de la France		
Conséquences sur l'environnement	Augmentation du phénomène d'évapotranspiration – stress hydrique – modification du débit des rivières – risque accru de feu de forêt – incidences sur la production agricole – la sylviculture – modification rapide de la biodiversité, des essences		
Conséquences sur la santé	Conséquences en termes de santé (apparition et diffusion géographique de maladies humaines, risques accrus liés aux canicules, à la pollution, aux pollens...)		
Autre	Des conséquences économiques et sociales		

Source : Tableau réalisé par le CESER de Bretagne, à partir des sources du GIEC
Extrait de l'étude « *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition* », octobre 2015, p. 245.

Mise en évidence sans équivoque par les marégraphes et les données satellitaires, l'élévation du niveau marin est provoquée majoritairement par la dilatation de l'eau de mer, elle-même conséquence du réchauffement des océans¹⁵. Sur la période 1901-2010, le niveau de la mer a augmenté de 19 centimètres en moyenne (+1,7 mm/an) et le phénomène s'accélère : entre 1993 et 2010, la

¹⁵ CESER DE BRETAGNE, *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition*. Rapporteuses : Mme Valérie FRIBOLLE et Mme Viviane SERRANO, octobre 2015 : Les océans ont absorbé 90% de l'énergie accumulée sur terre entre 1971 et 2010. Leur réchauffement a été plus marquant en surface : entre 1971 et 2010, il a atteint +0,44°C dans les 75 premiers mètres.

hausse du niveau marin a été deux fois plus rapide, atteignant en moins de vingt ans +6-7 centimètres (+3,2 mm/an). Le niveau moyen des mers devrait continuer à s'élever au cours du 21^{ème} siècle, et ceci à un rythme plus rapide que celui observé durant les quarante dernières années : d'ici 2100, cette hausse pourrait atteindre entre 26 et 82 centimètres selon les différents scénarios du GIEC¹⁶.

Cette élévation du niveau des mers aggravera la vulnérabilité des territoires en accélérant l'érosion des plages et des falaises et en augmentant le risque de submersion marine. La Bretagne peut sembler relativement épargnée en raison de la nature de ses côtes mais certaines zones sont particulièrement vulnérables (Figure suivante)¹⁷.

Figure 3. Les zones basses en Bretagne



Source : GIP Bretagne environnement, février 2015
 Données : CETME – CETE Méditerranée – CETE de l'Ouest, septembre 2012
 Fonds : © IGN BDCARTO® 2012.

Le littoral, espace actif et attractif, concentre de nombreuses activités qui seront potentiellement affectées. Les activités nécessitant la proximité immédiate de la mer ou dépendantes des écosystèmes marins, comme la conchyliculture par exemple, sont en première ligne et peuvent subir des pertes considérables : perte de capital et de cheptel, impossibilité temporaire ou permanente d'exercer l'activité... Dans le domaine du tourisme, l'évolution des températures et la vulnérabilité accrue de certaines régions aux risques de submersion pourraient conduire à une modification de la saisonnalité et des destinations touristiques et balnéaires. Autre exemple : l'élévation du niveau de la mer et l'intensification de

¹⁶ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Résumé à l'intention des décideurs* [sous la direction de R.K. Pachauri et L.A. Meyer], 2014.

¹⁷ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Submersion marine et érosion côtière sur la façade atlantique : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux*. Rapporteurs : M. Manuel DIAS VAZ (ex-CESER Aquitaine) et M. Didier HUDE (CESER Pays de la Loire), septembre 2015.

la fréquence des événements climato-océaniques extrêmes pourraient se traduire par une forte sollicitation des ouvrages portuaires.

Pour qui s'intéresse aux conditions de succès du développement du littoral et de son économie, ces enjeux revêtent une importance fondamentale car, sur un plan spatial, ils ne seront pas sans effet sur un espace littoral déjà contraint :

- Des zones, naturelles ou anthropisées, pourraient se retrouver submergées et être rendues indisponibles du fait de cette élévation. A ce sujet, des travaux de simulation graphique de la montée du niveau des mers ont notamment été menés par le Syndicat intercommunal d'aménagement du Golfe du Morbihan dans le cadre de sa participation au projet européen IMCORE¹⁸. Un outil pédagogique construit à l'aide du logiciel Litto3D développé par le Service hydrographique et océanique de la Marine (SHOM), en collaboration avec l'IGN, a permis aux acteurs de prendre conscience que certaines zones du Golfe pourraient être intégralement immergées ;
- Certaines zones pourraient être sanctuarisées (certaines le sont déjà) sur le plan réglementaire en raison de leur forte vulnérabilité aux risques de submersion marine. Des outils tels que les Plans de prévention des risques littoraux (PPRL) peuvent en effet aller jusqu'à prescrire une interdiction stricte de construction dans les zones à fort aléa¹⁹.

Le littoral, zone d'interface entre la terre et la mer, est par définition soumis à une dynamique constante et naturelle liée au fonctionnement des écosystèmes côtiers, qu'il est nécessaire de comprendre et d'intégrer.

Ces évolutions peuvent être sources d'opportunité et de développement économique. La prise de conscience du changement climatique a par exemple agi comme un catalyseur du développement des énergies renouvelables, et notamment des énergies marines : d'un enjeu environnemental et énergétique, il est aujourd'hui devenu un enjeu de développement territorial et industriel.

1.2. L'évolution des modes de gestion et de préservation des espaces naturels marins et littoraux

De la conférence de Rio en 1992 à aujourd'hui, l'approche écosystémique s'est progressivement affinée jusqu'à devenir le cadre des politiques publiques environnementales²⁰. Selon cette approche, la préservation des espaces naturels ne doit pas avoir pour finalité la sanctuarisation des écosystèmes mais le maintien de leurs fonctionnalités et des services qu'ils rendent à la société : la bonne fonctionnalité des écosystèmes maritimes et littoraux constitue donc une condition

¹⁸ Le Syndicat intercommunal d'aménagement du Golfe du Morbihan a été dissous après la création, au 1^{er} janvier 2015, du Parc naturel régional du Golfe du Morbihan.

¹⁹ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Submersion marine et érosion côtière sur la façade atlantique : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux*. Rapporteurs : M. Manuel DIAS VAZ (ex-CESER Aquitaine) et M. Didier HUDE (CESER Pays de la Loire), septembre 2015.

²⁰ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

indispensable à la valorisation des nombreuses activités qui font la spécificité de l'économie des territoires littoraux et un atout en terme d'attractivité.

L'application progressive de l'approche écosystémique à la gestion et à la préservation des espaces naturels marins et littoraux, justifiée par leur multifonctionnalité, modifie la place des activités productives.

1.2.1. La place des activités maritimes et littorales dans la gestion et la préservation des espaces naturels

Les outils de gestion et de préservation des espaces naturels marins et littoraux sont multiples et reposent sur de nombreux acteurs : espaces naturels sensibles de compétence départementale, sites inscrits et classés, acquisitions du Conservatoire du littoral, aires marines protégées, parcs naturels régionaux... Deux types d'approches peuvent être distingués :

- Les outils de zonage, fondés sur une approche à visée prescriptive (dont la loi Littoral constitue un exemple emblématique) ;
- Une logique de gestion intégrée et partagée, reposant sur la multifonctionnalité des écosystèmes.

Ces dispositifs couvrent une superficie importante mais ils ne sont en principe pas synonymes d'exclusion pour les activités productives. Les synergies sont possibles mais la complexité du cadre réglementaire, ainsi que la superposition des outils à l'échelle de la Bretagne, interrogent. Comment se traduit en pratique la cohabitation entre les usages et la préservation ? Quelles sont les synergies développées ?

Les bases de l'aménagement du littoral ont été posées par le rapport « *Les perspectives à long terme d'aménagement du littoral français* », rendu en novembre 1973 (dit rapport « Piquard »), qui inaugure un cycle législatif et réglementaire fondé sur une approche prescriptive de l'aménagement littoral et une politique foncière rigoureuse. Il s'est concrétisé notamment par la création du Conservatoire du littoral en 1975 et l'adoption de la loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral.

• **Les espaces naturels propriétés du Conservatoire du Littoral**²¹

Etablissement public d'Etat, le Conservatoire du littoral acquiert des parcelles littorales menacées par l'urbanisation ou dégradées pour en faire un réseau de sites « *en bon état et bien valorisés, ancrés dans les territoires* ». En Bretagne, son patrimoine s'étend sur une superficie de 8 000 ha (sur un total de 166 851 ha acquis, affectés ou remis en gestion à l'échelle nationale). Seulement 9% du linéaire breton est couvert par le Conservatoire, conséquence d'une implantation historique dispersée des habitats et des activités sur le littoral (conduisant à un

²¹ Audition de M. Didier OLIVRY, Conservatoire du Littoral, 7 juillet 2016.

phénomène de « mitage »), mais aussi de la création d'autres dispositifs de protection ne dépendant pas du Conservatoire. Cela représente 137 sites.

Son action vise à redonner son caractère naturel aux sites dont il est propriétaire, dans l'objectif de les rendre plus attractifs et de les valoriser (ouverture au public, installation d'activités économiques). Certaines de ses acquisitions accueillent ainsi des agriculteurs, des gîtes ou encore des centres nautiques. Sur l'île de Kémenez, d'anciens bâtiments ont été restaurés pour accueillir l'installation d'un couple d'agriculteurs. En presqu'île de Crozon, la restauration de la fonctionnalité écologique de l'aber, l'un des premiers sites dépoldérés par le Conservatoire dans les années 80, a permis un développement piscicole. Enfin, sur l'île Milliau, dans les Côtes d'Armor, une vingtaine de gîtes vont être installés dans d'anciens bâtiments pour faire connaître le patrimoine maritime.

Une analyse conduite sur un échantillon de sites du Conservatoire du littoral dans le Sud Finistère a recensé « *les bénéfiques associés à la protection des espaces naturels par le Conservatoire du littoral à l'horizon 2050* »²² :

- maintien des activités primaires, notamment l'élevage ou la pisciculture ;
- maintien d'usages locaux comme la pêche de loisir ou la chasse ;
- renforcement de l'attractivité du territoire (aménités paysagères, valeur patrimoniale, fréquentation touristique) ;
- création d'emplois grâce aux partenariats passés avec les gestionnaires.

Dans d'autres sites, le processus d'acquisition peut à l'inverse avoir pour conséquence l'expulsion ou la fuite des activités productives.

- **La loi du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral**²³

La loi Littoral vise à préserver l'espace littoral et à en maintenir l'accès au public, menacé dès les années 70 par le développement des marinas et projets immobiliers de grande ampleur. Applicable aux communes riveraines de la mer et dans certaines communes estuariennes dont la liste est fixée par un décret d'application de 2004, elle s'organise autour de cinq grands principes destinés à limiter l'urbanisation en bordure littorale :

- l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation ;
- l'extension de l'urbanisation seulement en continuité avec les agglomérations et villages existants ;
- l'obligation de préserver les espaces remarquables ;
- l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;
- la protection de la bande des 100 mètres.

²² M. Thomas BINET, Mme Ambre DIAZABAKANA et M. Nicolas DUROU (Vertigo Lab), Mme Isabelle MERCIER (Conservatoire du littoral), *Estimation des bénéfiques de la protection des sites du Conservatoire du littoral : état des lieux et perspectives à l'horizon 2050. Etude de cas de l'unité littorale Sud Finistère Délégation Bretagne*, mars 2015.

²³ Audition de M. Loïc PRIEUR, Université Paris Sorbonne, Cabinet LGP, 21 avril 2016.

Ce texte a été peu appliqué dans les premières années suivant son adoption et l'Etat a été contraint d'intervenir dans les années 90, sous l'impulsion des associations environnementales, pour réaffirmer la pertinence des principes qu'il défend. Ce n'est que depuis le début des années 2000 que ses dispositions sont véritablement prises en compte mais son application repose principalement sur un travail d'interprétation jurisprudentielle qui laisse peu de marge de manœuvre.

Indirectement, la loi Littoral a permis le maintien d'activités maritimes productives sur le littoral car par dérogation, elle admet que les « *activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* » (article L146-4 du Code de l'urbanisme) puissent être installées dans la bande des 100 mètres ou dans les espaces proches du rivage, sous réserve de la réalisation d'une enquête publique.

- **Les aires marines protégées²⁴**

Une aire marine protégée est un espace délimité en mer qui fait l'objet de mesures de gestion et de protection spécifiques.

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux prévoit six catégories d'aires marines protégées :

- les parcs nationaux ;
- les réserves naturelles ;
- les aires de protection de biotope ;
- les sites Natura 2000 ;
- les parcs naturels marins ;
- les parties du domaine public maritime confiées au Conservatoire du littoral.

S'y sont ajoutés en 2011 les sites relevant d'engagements internationaux (RAMSAR, patrimoine mondial de l'UNESCO, réserves de biosphère et diverses autres conventions internationales), ainsi que les réserves nationales de chasse ayant une partie maritime (il n'en existe actuellement qu'une seule, dans le Golfe du Morbihan)²⁵.

L'objectif de protection qui guide la création des aires marines protégées n'est pas exclusif d'autres objectifs. Par exemple, le décret de création du Parc naturel marin d'Iroise prévoit dix orientations stratégiques, parmi lesquelles le maintien en bon état de conservation des populations d'espèces protégées, mais aussi le soutien de la pêche côtière professionnelle ou l'exploitation durable des algues, ainsi que le développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs²⁶. Son instance décisionnelle, le conseil de gestion, associe l'ensemble des

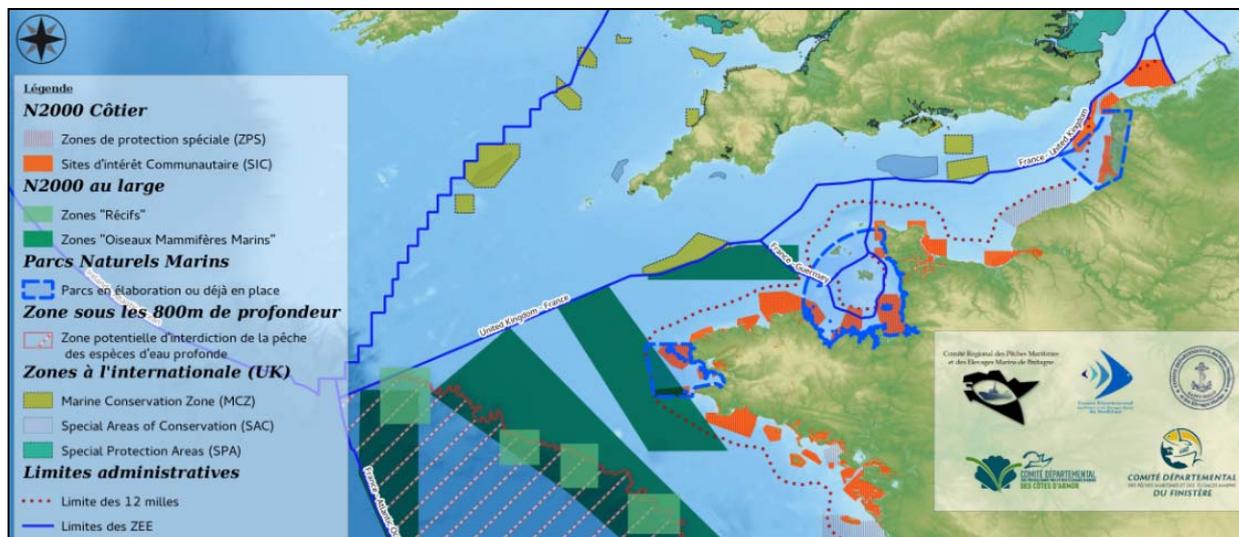
²⁴ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

²⁵ Site de l'Agence des Aires Marines Protégées : www.aires-marines.fr.

²⁶ Les dix orientations de gestion du PNMI : approfondissement et diffusion de la connaissance des écosystèmes marins ; maintien en bon état de conservation des populations des espèces protégées, rares ou menacées et de leurs habitats ; réduction des pollutions d'origine terrestre ainsi que du risque de pollutions maritimes et portuaires diffuses ou accidentelles ; maîtrise des activités d'extraction de matériaux ; exploitation durable des ressources halieutiques ; soutien de la pêche côtière professionnelle ; exploitation durable des champs d'algues ;

parties prenantes (Etat, élus des collectivités territoriales riveraines ou insulaires, usagers, associations de protection de l'environnement).

Figure 4. Les zones à enjeux environnementaux au large de la Bretagne



Source : CRPMEM, décembre 2015

Environ 45% de la zone des 12 milles est concerné par des enjeux environnementaux.

La création d'un second parc naturel marin dans le golfe normand-breton est à l'étude en Bretagne et en Normandie depuis de nombreuses années.

• Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux (PNR) sont créés pour protéger et valoriser des espaces ruraux habités, considérés comme fragiles sur un plan paysager, naturel, patrimonial ou culturel. Romain LAFARGE, coauteur d'un ouvrage sur les parcs naturels régionaux, souligne qu'« il y a depuis l'origine un souci de développement économique territorialisé de la part des communes impliquées » dans un projet de parc naturel régional²⁷.

On compte deux PNR en Bretagne :

- le Parc naturel régional d'Armorique, le deuxième créé en France en 1969, qui s'étend des monts d'Arrée à la presqu'île de Crozon, en passant par la rade de Brest et la vallée de l'Aulne, et couvre également les îles d'Iroise²⁸ ;
- le Parc naturel régional du golfe du Morbihan, créé en 2014 après vingt ans de concertation, qui couvre tout le territoire autour du golfe du Morbihan et auquel est associée une « aire d'intérêt maritime » couverte par un schéma

soutien aux activités maritimes sur les îles afin d'y maintenir une population d'habitants permanent ; conservation et valorisation du patrimoine paysager, architectural, maritime et archéologique, notamment sous-marin, et des savoir-faire locaux ; développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs, compatibles avec la protection des écosystèmes marins.

²⁷ M. Frank NIEDERCORN, « Les parcs naturels régionaux misent sur le développement économique », *Les Echos*, vendredi 7 et samedi 8 octobre 2016.

²⁸ Site du PNR d'Armorique : www.pnr-armorique.fr.

de mise en valeur de la mer²⁹. Les activités maritimes constituent une composante essentielle de la gestion du parc puisque le territoire compte une centaine d'entreprises ostréicoles, cent cinquante pêcheurs à pied, une trentaine de navires à passagers, une grande diversité d'activités nautiques de loisirs et une biodiversité très riche³⁰.

Figure 5. Le périmètre du Parc naturel régional du golfe du Morbihan



Source : Charte du PNR du golfe du Morbihan.

1.2.2. Un besoin croissant de connaissance, d'observation, de suivi et de surveillance des écosystèmes marins et côtiers

La mise en œuvre de l'approche écosystémique comme cadre conceptuel impose une meilleure compréhension du fonctionnement des écosystèmes et des interdépendances entre milieux côtiers, ressources marines et activités humaines³¹. Par exemple, la mise en œuvre de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) accroît considérablement les exigences en matière d'évaluation et de surveillance des écosystèmes, car ses plans d'action s'appuient sur des méthodologies rigoureuses de mesure et de suivi.

²⁹ La charte du PNR définit l'aire d'intérêt maritime comme « le périmètre sur lequel le parc peut formuler des propositions d'actions et exercer, avec l'accord de l'Etat, des fonctions d'opérateurs de projets ».

³⁰ Audition de M. Ronan PASCO, Parc naturel régional du golfe du Morbihan, à l'occasion d'un atelier mini-CESER organisé dans le cadre des Rencontres régionales de la mer et du littoral du 27 juin 2016.

³¹ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

Cette approche impose des initiatives nouvelles en termes d'ingénierie écologique et de compétences associées, sans compter que les innovations technologiques et le développement des outils numériques ouvrent également des perspectives prometteuses.

Il existe déjà un grand nombre de réseaux d'observation, de suivi et de surveillance, qui ont été impulsés par le potentiel important dont dispose la Bretagne en termes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Le CESER en a identifié un certain nombre dans ses précédents travaux³² : réseaux de suivi de la qualité des eaux côtières, réseau benthique REBENT...

Avec la multiplication des procédures relatives à l'évaluation environnementale, des entreprises privées (PME, bureaux d'études...) développent également des activités de surveillance et de suivi des milieux. L'étude des impacts environnementaux constitue un champ d'études relativement récent, qui est allé de pair avec la montée en puissance des préoccupations environnementales. En application du Code de l'environnement³³, les incidences d'un projet d'exploitation des énergies marines notamment doivent être évaluées précisément dans le cadre d'études d'impact et d'études de suivi assumées par les porteurs de projet³⁴. Par exemple, la société Quiet Oceans travaille depuis 2011 sur l'acoustique marine et a participé notamment aux études d'impact conduites dans le cadre du projet de développement du port de Brest ou de certains projets de parcs éoliens en mer³⁵. Mais au-delà des phases de démonstration cofinancées par la recherche ou les pouvoirs publics, le modèle économique pour pérenniser ces activités (et donc les PME qui en dépendent) n'est pas stabilisé.

Que nous enseignent ces évolutions des espaces littoraux et de leurs modes de gestion en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- Poursuivre la préservation du littoral, facteur essentiel de l'attractivité de la Bretagne
- Accroître la compréhension et la surveillance des milieux, pour permettre le maintien de la bonne fonctionnalité des écosystèmes marins et côtiers
- Rendre plus compréhensibles des dispositifs de protection complexes et défendre le rôle prééminent de la loi Littoral

³² *Ibid.*

³³ Site de Légifrance : www.legifrance.gouv.fr.

³⁴ CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne (2) : concrétisons la filière*. Rapporteurs : M. Guy JOURDEN, octobre 2012.

³⁵ Site de Quiet Ocean : www.quiet-oceans.com.

2. La mutation des productions primaires

2.1. L'exploitation des ressources conchyliques et halieutiques

Parmi l'ensemble des ressources offertes par la mer et le littoral, l'exploitation des ressources vivantes est l'une des plus anciennes et symboliques, puisqu'elle est principalement destinée à l'alimentation humaine. Sur un plan professionnel, ces ressources sont exploitées par la pêche professionnelle (embarquée ou à pied) et l'aquaculture (pisciculture et conchyliculture)³⁶.

La Bretagne est la première région halieutique française, avec une production importante et une grande diversité des pêcheries et des métiers : pêche à pied, récolte des algues, petite pêche, pêche côtière, pêche au large et pêche thonière tropicale contribuent à la diversité des productions halieutiques bretonnes. Pour la pêche embarquée, 5 068 marins avaient navigué au moins une journée à la pêche sur les navires bretons en 2013³⁷.

La Bretagne est également la première région conchylicole. Le statut applicable aux professionnels rend difficile l'estimation du nombre d'emplois générés par le secteur mais l'ordre de grandeur varie entre 1 500 et 2 000 ETP selon les sources³⁸.

Ces secteurs ont des effets d'entraînement importants sur l'économie locale (construction et réparation navale, transformation et valorisation des produits de la mer...).

Usagers historiques des écosystèmes côtiers, ces secteurs ont, pendant des décennies où la mer était encore perçue comme un milieu hostile, eu un accès privilégié aux milieux. Durant les dernières décennies, l'intérêt pour la mer s'est renforcé et la pression sur les écosystèmes s'est accrue, entraînant de profondes mutations de ces professions :

- pour la pêche, ces mutations sont d'ordre réglementaire, sociétale, économique ou encore technologique : évolutions de la politique commune des pêches, sortie de flotte d'un grand nombre de navires, traçabilité et pêche responsable (pêche en eaux profondes...), évolution des ports de pêche, intégration de la dimension environnementale, variabilité des cours du gasoil, mondialisation des échanges, transformation numérique³⁹...
- pour la conchyliculture, les défis à relever sont sanitaires, environnementaux et fonciers et ils sont aggravés depuis 2008 par un

³⁶ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

³⁷ Site du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne : www.bretagne-peches.org.

³⁸ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

³⁹ CESER DE BRETAGNE, *Bâtir une stratégie maritime en Bretagne... au fanal de 15 ans d'analyses et de propositions du CESER 1999-2015*. Rapporteur : M. Jean-Yves LABBE, septembre 2015.

phénomène de surmortalité⁴⁰. La vulnérabilité particulière de la filière doit être soulignée : accès à l'espace, maintien de la productivité, maintien des emplois et entreprises, renforcement du dialogue entre scientifiques et professionnels, reconquête de la qualité des eaux, sont autant d'impératifs pour préserver le potentiel productif conchylicole.

2.1.1. Des productions primaires sentinelles de la qualité du milieu ; des professionnels acteurs de l'aménagement du territoire

L'intégration progressive de l'approche écosystémique dans les politiques publiques a été rappelée plus haut. Cette prise en compte de l'interdépendance entre milieux côtiers, ressources marines et activités a transformé la place et les pratiques des usagers de la mer et du littoral, notamment des secteurs de la pêche et de la conchyliculture.

« Sentinelles » de la qualité des écosystèmes, les professionnels de la pêche et de la conchyliculture ont, par leur pratique, une connaissance du milieu qui peut utilement compléter celle des chercheurs. Ces filières dépendent en effet très étroitement de la qualité des écosystèmes côtiers et marins. La qualité des eaux côtières constitue par exemple une composante essentielle des productions ostréicoles, mytilicoles et de l'ensemble des coquillages filtreurs (à titre d'illustration, l'huître filtre en moyenne 10 à 15 litres d'eau par heure⁴¹). La conchyliculture contribue en retour à la multifonctionnalité des espaces naturels littoraux et à la bonne conservation des milieux et paysages littoraux, en participant à l'entretien et à l'équilibre de ces milieux⁴². Par exemple, la commission départementale des cultures marines, instance consultative qui intervient en appui du préfet de département sur les projets de cultures marines, a été réformée sur un modèle « grenellien »⁴³ : y siègent désormais à titre consultatif les associations environnementales et les chargés de mission Natura 2000, voire même les communes riveraines en mer concernées par le projet.

D'usagers du milieu, les professionnels deviennent acteurs de l'environnement, et se voient peu à peu confortés comme une composante de l'aménagement du territoire. Les acteurs professionnels se mobilisent de plus en plus et sont sollicités dans les différentes instances dédiées à l'aménagement du territoire. Ils en impulsent certaines : en ria d'Étel, une concertation s'est amorcée dès 1995 entre les professions agricoles et conchyloles et après une période d'appropriation mutuelle des contraintes et des problématiques de chaque profession, a conduit à l'élaboration d'une charte commune. Finalisée en 2000, elle fixe des règles de

⁴⁰ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?* Rapporteurs : Mme Annick HERAULT et M. Jean-Claude TESSIER, mars 2012.

⁴¹ COMITE NATIONAL DE LA CONCHYLICULTURE, Brochure « A la découverte des coquillages, produits naturels d'exception », 2012.

⁴² ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?* Rapporteurs : Mme Annick HERAULT et M. Jean-Claude TESSIER, mars 2012.

⁴³ Le terme « grenellien » fait référence au dispositif de gouvernance à cinq mis en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Il était prévu que les différents acteurs participant aux négociations soient regroupés en cinq collèges représentant l'ensemble des parties prenantes à la politique environnementale : l'Etat, les collectivités locales, les salariés, les employeurs et les associations de protection environnementale.

bonnes pratiques qui concernent, pour l'agriculture, l'épandage et la fertilisation, les bâtiments, les techniques culturales et l'aménagement de l'espace et, pour la conchyliculture, la gestion des déchets et l'insertion paysagère. Les deux filières sont au cœur du dispositif mis en œuvre pour le suivi de la charte puisqu'elles se sont dotées en 2001 d'un outil commun, l'association Cap 2000 ayant pour objet l'amélioration et la préservation de la qualité de l'eau et pour finalité la pérennité des activités économiques, agricoles et conchylicoles⁴⁴.

Le positionnement de la pêche maritime professionnelle face au développement des énergies marines renouvelables illustre également la place prise par les professionnels dans l'aménagement du territoire. Dans le cadre du projet de parc éolien au large de Saint-Brieuc, les pêcheurs se sont positionnés dès l'origine comme « *acteurs* » et « *parties prenantes des discussions relatives à l'implantation de ce parc éolien en mer afin d'être force de proposition dans la définition du parc* »⁴⁵, alertant d'emblée sur leurs attentes et préoccupations. Le comité départemental des Côtes d'Armor avait d'ailleurs créé un groupe de travail « *pêche professionnelle et éolien en mer* » spécifique dédié au suivi du projet. En décembre 2015, la question du développement des énergies marines renouvelables a aussi donné lieu à une position commune des comités des pêches maritimes et des élevages marins portée au niveau national : « *Bien que leurs activités s'en trouvent impactées, les professionnels de la pêche sont néanmoins conscients des enjeux de développement des énergies alternatives pour la France et du potentiel disponible en mer. Ils ne veulent pas être écartés de ces développements et préfèrent être acteurs plutôt que de subir. Afin d'optimiser les synergies entre les projets et les intérêts des pêcheurs, ces derniers ne peuvent se faire sans les pêcheurs professionnels, utilisateurs historiques du milieu maritime* »⁴⁶. Les pêcheurs sont également associés au projet d'implantation d'éoliennes flottantes dans le secteur de Groix.

La prise en compte des interdépendances impose aussi « *de renforcer le dialogue entre scientifiques et professionnels, pour une meilleure compréhension mutuelle et une meilleure appropriation* » des études⁴⁷. Ce renforcement se fait progressivement, au travers de projets associant l'expertise des chercheurs et des professionnels : embarquement d'observateurs sur les navires, participation des professionnels aux protocoles d'étude... Le Réseau halieutique de Bretagne, créé début 2017, doit permettre de renforcer les liens entre professionnels et scientifiques dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture : animé par le Conseil régional, ses premiers travaux porteront sur la gestion des espèces hors quota, l'économie circulaire (à travers l'exemple des étoiles de mer), la co-culture et la mise à disposition des données environnementales et socio-économiques.

⁴⁴ Audition de M. Ronan PASCO, Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, à l'occasion d'un atelier mini-CESER organisé dans le cadre des Rencontres régionales de la mer et du littoral du 27 juin 2016 et audition de l'association Cap 2000 conduite par la section Prospective dans le cadre de l'étude sur les enjeux de l'eau à l'horizon 2040 (Rapporteurs : Mme Chantal BEVILLON et M. Alain THOMAS).

⁴⁵ Extrait du cahier d'acteur présenté par le CDPMEM des Côtes d'Armor dans le cadre du projet de parc éolien en mer au large de la baie de Saint-Brieuc, juin 2013.

⁴⁶ CNPMEM, *Position des Comités des pêches maritimes et des élevages marins à l'égard du développement des énergies marines renouvelables*, décembre 2015.

⁴⁷ CESER DE BRETAGNE, *Bâtir une stratégie maritime en Bretagne... au fanal de 15 ans d'analyses et de propositions du CESER 1999-2015*. Rapporteur : M. Jean-Yves LABBE, septembre 2015.

2.1.2. Les productions primaires : un besoin d'innovation et de diversification

Parce qu'elles réinterrogent l'équilibre économique d'une filière en même temps que les techniques, les pratiques et les savoir-faire, les évolutions citées plus haut font de l'innovation et de la diversification un besoin vital pour ces activités de production.

Ces évolutions sont synonymes d'avancées majeures : progrès technique, navire du futur, réduction de la consommation d'énergie, traçabilité des produits, régulation par les professionnels des activités pratiquées dans la zone des 12 milles, amélioration des conditions de vie à bord, de travail et de sécurité des marins... Par exemple, le renforcement de la politique commune des pêches par l'entrée en vigueur du « zéro rejet », c'est-à-dire l'obligation de débarquement des prises accessoires, a accéléré les efforts en termes de sélectivité : le projet REDRESSE (Réduction des rejets et amélioration de la sélectivité dans le Golfe de Gascogne) porté par l'Association du Grand Littoral Atlantique (AGLIA) vise ainsi à l'expérimentation de solutions telles que des dispositifs sélectifs (nappe séparatrice, mailles carrées), le changement des stratégies de pêche ou la mise en place de mesures spatio-temporelles, pour réduire les rejets⁴⁸... Un autre exemple, impulsé par des évolutions de l'écosystème, est celui porté par le projet PREDADOR autour du développement d'un protocole expérimental acoustique visant à repousser la daurade royale, un prédateur responsable de mortalités considérables dans les élevages conchylicoles⁴⁹.

Pour générer des revenus complémentaires, ces professions peuvent aussi être amenées à diversifier leur activité. Selon Agrocampus Ouest, la diversification se définit comme « *la pratique d'activités complémentaires à la production, en lien avec le produit, le métier ou la structure d'exploitation* ». Des opportunités ont par exemple été saisies avec la vente directe, sur les marchés locaux ou par Internet, les dégustations sur le chantier, les activités en lien avec la préservation du milieu... Pêcheurs et conchyliculteurs imaginent aussi de nouvelles formes d'aquaculture (algoculture, élevage d'ormeaux, production de naissains de coquilles Saint-Jacques, élevage de corail, pisciculture...)⁵⁰, à l'image des trois associés de la société Algolesko (dont l'un est ostréiculteur) qui se sont installés en 2013 comme producteur d'algues de culture. La culture des algues s'est particulièrement développée dans les dernières années et le développement d'une filière économique bretonne est aujourd'hui soutenu à l'échelle régionale. Initialement portée par un groupe d'acteurs privés et Bretagne Développement Innovation, la démarche s'est concrétisée au sein du programme Breizh'alg qui vise à soutenir et coordonner les projets qui peuvent être financés ou accompagnés par la Région Bretagne au titre de ses différentes politiques. Ce programme s'inscrit dans le projet Investissement d'Avenir « IDEALG » soutenu par l'Agence nationale de recherche pour développer la filière des macro-algues en France. Il a été prolongé à l'échelle européenne par le projet GENIALG, lancé en

⁴⁸ Site de l'AGLIA : <http://www.aglia.org/>.

⁴⁹ Portail de l'innovation en Bretagne : <http://www.bretagne-innovation.tm.fr/>.

⁵⁰ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

janvier 2017 et lauréat de l'appel à projets « Horizon 2020 » (11 millions d'euros sur quatre ans)⁵¹.

Enfin, comme cela a été évoqué plus haut, le secteur des énergies marines renouvelables ouvre également des opportunités de diversification. Les organisations professionnelles représentatives de la pêche identifient plusieurs modalités de coopération de la filière avec les porteurs de projet (sous-traitance d'études, mise à disposition de moyens nautiques, accueil d'observateurs et de techniciens...)⁵².

Ces possibilités de diversification présentent des perspectives prometteuses mais une question mérite d'être posée : le cadre réglementaire est-il bien adapté ? Les débouchés sont-ils réellement stabilisés ? A ce stade, le potentiel de développement reste incertain, tant en ce qui concerne les débouchés sur le marché que la capacité d'implantation sur le territoire. L'algoculture par exemple est parfois décrite comme étant à la peine « *avec une récolte 2015 qui se commercialise encore au compte-gouttes* »⁵³.

2.1.3. Les productions primaires, un vecteur d'image pour la Bretagne⁵⁴

La pêche professionnelle et la conchyliculture sont deux activités emblématiques des régions de la façade atlantique, et particulièrement de la Bretagne : contribuant au tissu socio-économique du littoral tout au long de l'année, elles sont également un élément constitutif de la richesse paysagère, culturelle et patrimoniale du littoral.

Ces caractéristiques font de ces deux filières un facteur d'attractivité pour les territoires concernés, car elles contribuent à véhiculer une image typique de la Bretagne particulièrement prisée par les estivants⁵⁵. L'huître constitue par exemple un produit phare très spécifique de la gastronomie française et ses caractéristiques nutritionnelles en font un aliment de qualité supérieure. Selon France Agrimer, « *les consommateurs restent fortement attachés à l'huître comme produit authentique, naturel, convivial qui s'inscrit dans la tradition* »⁵⁶.

Les synergies développées entre patrimoine, attractivité et production primaire sont nombreuses : en valorisant la culture maritime, les produits de la mer et les savoir-faire et métiers associés, ces initiatives permettent de renforcer l'ancrage de ces filières dans le paysage littoral et peuvent contribuer à terme à favoriser l'acceptabilité des projets.

⁵¹ Site de la Station biologique de Roscoff : www.sb-roscoff.fr.

⁵² CNPMM, *Position des Comités des pêches maritimes et des élevages marins à l'égard du développement des énergies marines renouvelables*, décembre 2015.

⁵³ M. Lionel FLAGEUL, « L'algoculture bretonne à la peine », *Produits de la mer*, septembre 2016.

⁵⁴ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?* Rapporteurs : Mme Annick HERAULT et M. Jean-Claude TESSIER, mars 2012.

⁵⁵ COMITE REGIONAL DU TOURISME DE BRETAGNE, IEP DE GRENOBLE, *Motivations et affinités : les attentes des touristes français*, juillet 2015.

⁵⁶ FRANCE AGRIMER, *Étude sur l'image de l'huître auprès des consommateurs et des acheteurs professionnels*, juin 2013.

- **La promotion de la qualité des produits de la mer**

Les outils de promotion de la qualité des produits de la mer se sont développés dans les dernières années. On distingue les signes d'identification de la qualité et de l'origine, basés sur un cahier des charges contrôlé par un organisme tiers et indépendant, d'outils plus souples comme les marques collectives et des certifications de conformité produit.

Dans les domaines de la pêche et de l'aquaculture, on trouve par exemple l'indication géographique protégée (IGP) « Coquille Saint-Jacques des Côtes d'Armor », le projet d'IGP « Belon », l'appellation d'origine protégée « Moules de bouchot de la Baie du Mont Saint-Michel », les marques collectives « Huitres de Bretagne » et « Moules de Bretagne » ...

- **Les manifestations dédiées à la découverte et à la valorisation des produits de la mer**

Déclinées autour de l'huître, de la coquille Saint-Jacques, des moules, du crabe ou de la sardine, ces fêtes maritimes organisées tout au long de la saison constituent une opportunité pour, à la fois, renforcer l'attractivité des territoires et valoriser les produits de la mer et savoir-faire associés à la pêche.

- **La promotion des pratiques, des métiers et des savoir-faire**

Il existe de nombreux musées ou centres dédiés à la découverte et à l'appropriation des pratiques, métiers et savoir-faire liés à la pêche et à la conchyliculture en Bretagne : Musée de la pêche à Concarneau, Port-musée de Douarnenez, Maison de l'algue à Lanildut, Maison de la Baie au Vivier-sur-Mer, ou encore Cité de la pêche Haliotika... Au cœur du port du Guilvinec, cette dernière propose des expositions, des visites de criée, des cours de cuisine ou de matelotage ou encore l'embarquement sur un chalutier⁵⁷. Elle a affiché 50 000 entrées payantes en 2015, ce qui en fait l'un des cinq équipements finistériens les plus fréquentés⁵⁸. La démarche se veut ludique et axée sur la réalité du terrain.

Certains professionnels proposent également aux visiteurs de découvrir le métier sur le terrain, en conditions réelles ou presque. Le pescatourisme regroupe ainsi « *les opérations de transport de passagers effectuées à bord des navires de pêche et aquacoles, à titre d'activité complémentaire rémunérée dans le but de faire découvrir le métier de marin-pêcheur ou de conchyliculteur, ainsi que le milieu marin* »⁵⁹. Ces activités sont cependant marginales aujourd'hui en Bretagne compte tenu des contraintes réglementaires qui s'appliquent à l'embarquement du public, souvent inadaptées pour de petites unités.

⁵⁷ Site Internet d'Haliotika : <http://www.haliotika.com/>.

⁵⁸ OUEST FRANCE, « La cité de la pêche Haliotika sera rénovée en 2018 », 19 septembre 2016.

⁵⁹ Sur ce sujet, voir le projet PescAtlantique sur le site de l'AgliA : www.aglia.org.

2.2. L'exploitation des ressources minérales

L'exploitation des ressources marines englobe aussi les ressources minérales, également abondantes en Bretagne. 7,5 millions de tonnes de granulats ont été extraites sur la façade Nord Atlantique-Manche Ouest en 2013, soit 2% de la production française totale (marin et terrestre)⁶⁰.

Il faut toutefois distinguer :

- L'extraction des sables et graviers siliceux, qui sont des granulats à destination du secteur du bâtiment. Ils sont pour l'essentiel extraits au large des Pays de la Loire ;
- L'extraction des sables coquilliers, qui sont des matériaux calcaires employés pour l'amendement des sols agricoles. Ceux-ci sont exclusivement extraits au large de la Bretagne et déchargés dans les ports bretons.

Trois concessions d'extraction de sables coquilliers sont actuellement en exploitation en Bretagne : La Horaine (Côtes d'Armor), La Cormorandière (Côtes d'Armor) et Les Duons (Finistère). Une autorisation d'extraction de sable coquillier avait été délivrée en 2015 pour le gisement de la Pointe d'Armor, en baie de Lannion, mais en raison des oppositions locales, et malgré l'exécution par le concessionnaire des études complémentaires exigées et la validation de la procédure par le Conseil d'Etat, l'exploitation n'a jamais véritablement débuté.

Suite à l'interdiction progressive de l'exploitation des bancs de maërl, les besoins supplémentaires en sables calcaires pour l'amendement des sols agricoles pourraient être amenés à augmenter⁶¹.

2.3. L'agriculture littorale

Enfin, si elle n'a pas pour objet l'exploitation directe des ressources marines, l'agriculture doit également être évoquée, pour deux raisons. D'une part, elle peut présenter des spécificités littorales liées à des caractéristiques géologiques, climatiques et océaniques favorables. D'autre part, les interactions sont très fortes entre la production agricole, véritable pilier de l'économie bretonne, et le trafic des ports bretons, dont le développement est historiquement lié à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire.

Cette activité primaire est très présente sur le littoral de la Bretagne : les surfaces agricoles occupent ainsi entre 62 et 77% du territoire des communes littorales⁶² mais leur emprise a considérablement diminué dans les dernières années. Les exploitations dont le siège est dans une commune littorale ont perdu plus de 26%

⁶⁰ DIRM NAMO, *Monographie et chiffres clés maritimes de la façade Nord Atlantique - Manche Ouest*, 2015.

⁶¹ CESER DE BRETAGNE, *Milieux côtiers, ressources marines et société*. Rapporteurs : M. Jean-Paul GUYOMARC'H et M. François LE FOLL, décembre 2011.

⁶² Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

de la SAU sur la période 1970-2010, soit 80 000 hectares de terres agricoles, deux fois plus que dans l'arrière-pays sur la même période⁶³.

Que nous enseignent ces mutations des productions primaires en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- ↘ Garantir la qualité productive et sanitaire des écosystèmes côtiers et marins
- ↘ Garantir l'accès à la ressource et à l'espace pour les activités primaires maritimes
- ↘ Continuer à innover et à augmenter la valeur ajoutée des activités pour conserver des capacités de ré-investissement
- ↘ Mettre en valeur l'aspect productif de ces filières et leur effet d'entraînement sur l'économie locale

3. L'essor d'un « écosystème d'innovation » autour de la valorisation des ressources marines biologiques

La prise de conscience de la richesse des écosystèmes marins, combinée à la progression des connaissances et des technologies, a rendu possible l'accès à l'exploitation de ressources marines jusque-là inaccessibles et ouvert des perspectives nouvelles pour leur valorisation.

3.1. La transformation et la valorisation des ressources marines biologiques : un secteur en essor

Les industries agroalimentaires (IAA) bretonnes sont spécialisées au regard de la production agricole régionale, historiquement ciblée sur l'élevage et les produits de la mer. En 2010, le taux de spécialisation de la production agroalimentaire bretonne dans la transformation des produits de la mer s'élève à 5%, contre une moyenne nationale à 2%⁶⁴.

Le tissu d'IAA est dense sur tout le territoire breton et l'implantation des entreprises de transformation des produits de la mer suit dans les grandes lignes la bordure littorale (voir Figures suivantes). L'entreprise peut en effet trouver un intérêt à s'installer au plus proche du sourcing constitué par la pêche ou l'aquaculture, autour duquel finit par se structurer tout un système productif.

⁶³ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ?* Rapporteurs : M. Michel CISILOTTO (ex-CESER d'Aquitaine) et M. Jean-Edmond COATRIEUX (CESER de Bretagne), juin 2013.

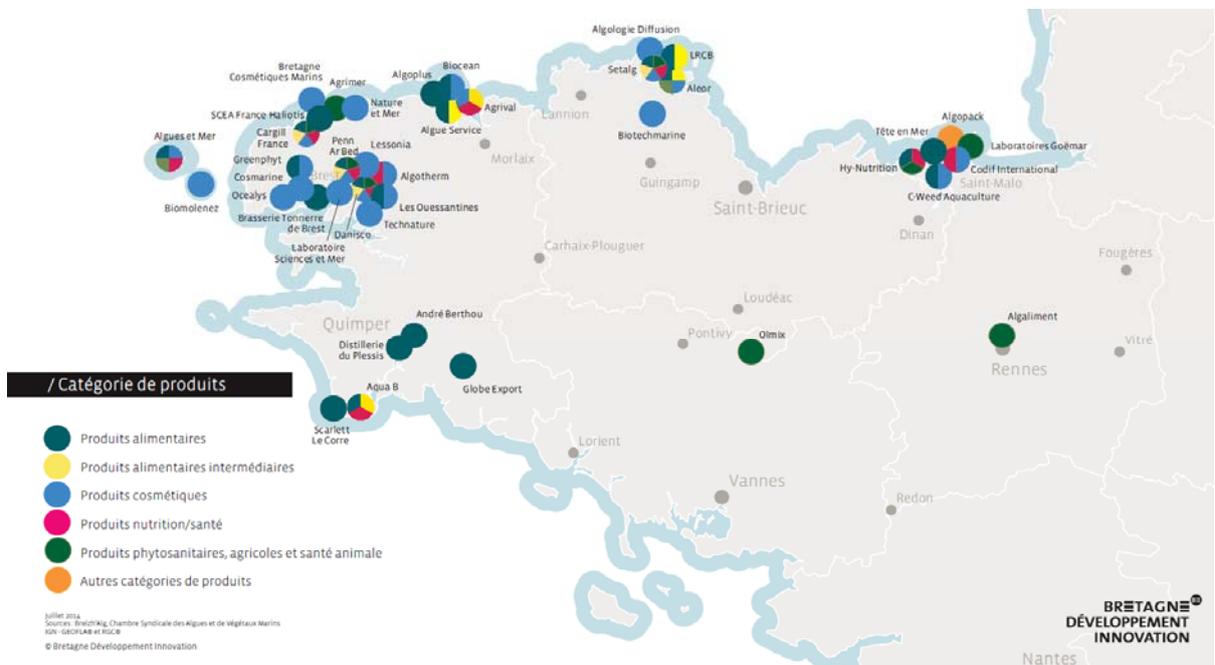
⁶⁴ CESER DE BRETAGNE, *L'internationalisation du système productif alimentaire breton*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT, M. Alexandre GOHIN et M. Jacques JAOUEN, septembre 2013.

Figure 6. Industries agroalimentaires de Bretagne dans le secteur « Produits de la mer frais, transformés et en conserve »



Source : Observatoire économique des IAA de Bretagne d'après des données de la CCI Bretagne, juillet 2014 IGN-GEOFLA® et RGC® BDI, Les cartes de la Bretagne agroalimentaire 2014-2016.

Figure 7. Industries agroalimentaires de Bretagne dans le secteur « Transformation des algues »



Source : Observatoire économique des IAA de Bretagne d'après des données de la CCI Bretagne, juillet 2014 IGN-GEOFLA® et RGC® Bretagne Développement Innovation, Les cartes de la Bretagne agroalimentaire 2014-2016.

La production primaire a un effet d'entraînement sur les IAA : si elle se raréfie, il sera plus difficile de retenir ces industriels, parce que la situation périphérique et péninsulaire de la Bretagne la place à l'écart des grands bassins de consommation européens et engendre des coûts logistiques additionnels⁶⁵. Pour ces industries, le tissu économique local revêt un intérêt fondamental : quels effets aura l'implantation d'une activité de transformation sur le territoire ? Certains atouts de l'écosystème peuvent-ils bénéficier à l'entreprise (compétences, approvisionnement en matières premières et co-produits, offre logistique...) ?

Dans cette perspective, les activités maritimes productives représentent un facteur différenciant du territoire et sont constitutives d'une véritable plus-value. L'installation récente de la première usine japonaise de bonite séchée à Concarneau, dans le Finistère, l'illustre tout à fait : *« A l'origine de cette implantation : la volonté de la coopérative japonaise de s'implanter en Europe pour répondre au marché européen très demandeur. Le handicap de l'éloignement géographique de la Bretagne a été compensé par des atouts économiques qui ont convaincu l'investisseur nippon de faire le choix de Concarneau : la concentration d'industries de la pêche, la proximité d'une compagnie thonière capable d'assurer l'approvisionnement en bonite, la capacité de stockage frigorifique de poisson en vrac »*⁶⁶. C'est bien la facilité d'approvisionnement en matière première et les équipements présents sur place, qui ont permis l'implantation de cette usine de production du *katsuobuchi*, un condiment nippon, en Cornouaille.

En complément, l'entreprise qui s'installe peut avoir un effet d'entraînement pour le territoire, sur le transport routier par exemple. Enfin, la proximité du milieu marin et la coopération avec les acteurs maritimes créent des opportunités de développement et de diversification pour les entreprises positionnées sur d'autres segments⁶⁷.

Cette logique « gagnant-gagnant » est progressivement prise en compte dans l'accompagnement des prospects et l'implantation des entreprises. Par exemple, la SEM Lorient Keroman répartit les prospects entre les pôles halieutiques et construction et réparation navales du port en fonction de la spécificité de leurs activités. Les demandes d'implantation pour des activités de transformation et de valorisation des produits de la pêche sont celles qui requièrent les superficies les plus importantes, parfois en bord à quai ou avec un besoin d'accès à l'eau de mer⁶⁸.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Site de Bretagne Commerce International : www.bretagnecommerceinternational.com.

⁶⁷ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

⁶⁸ Audition de M. Benoit JAFFRE, SEM Keroman, 9 juin 2016.

3.2. Des projets collaboratifs développés dans un contexte général porteur pour l'innovation maritime

La mer est porteuse d'innovation et à ce titre, elle occupe une place de choix dans les dispositifs d'accompagnement de la recherche et de l'innovation, aux échelles européenne et nationale⁶⁹ (communication de 2012 sur la croissance bleue, programmes Horizon 2020, programmes Interreg, fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche...), mais aussi régionale. Ce contexte porteur a d'ailleurs conduit les CESER de l'Atlantique à faire de l'innovation dans l'économie maritime leur nouveau sujet d'étude, afin de proposer des pistes d'action à l'attention des conseils régionaux⁷⁰.

En Bretagne, l'économie maritime revient comme un leitmotiv dans la stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (la SRDE2I). Elle est également identifiée comme l'un des sept « domaines d'innovation stratégique » de la S3 (Smart Specialization Strategy ou stratégie régionale d'innovation).

Parmi les six domaines stratégiques retenus par le Pôle Mer Bretagne Atlantique, l'axe « Ressources marines biologiques » est celui qui compte le plus de projets labellisés (116 au total, soit environ un tiers des projets)⁷¹. Les milieux marins représentent en effet un immense réservoir, peu exploré, de gènes, de molécules et de fonctions biologiques utiles dans le domaine de la recherche fondamentale et susceptibles d'être à l'origine de nouveaux produits ou procédés. Ce potentiel, reconnu par le CESER dès 2000⁷², semble immense.

Les biotechnologies sont porteuses d'avancées et d'espoirs, car elles esquissent des solutions face à certains enjeux sociétaux cruciaux, dans des champs d'application particulièrement larges (santé, cosmétique, alimentation, agriculture, protection de l'environnement)⁷³ :

- Les projets PHARMASEA et TRIAD visent, à partir de molécules naturelles d'origine marine, à développer un médicament pour le traitement de la trisomie 21 et de la maladie d'Alzheimer ;
- Le projet IRIS vise à développer des biostimulants à base d'algues afin d'optimiser la qualité et le rendement de produits agricoles (vignes, blé) ;

⁶⁹ Audition de M. Patrick POUPON, Pôle Mer Bretagne Atlantique, devant le groupe de travail « Innovations maritimes » des CESER de l'Atlantique, 2 septembre 2016.

⁷⁰ Sur ce sujet, voir l'étude des CESER de l'Atlantique sur l'innovation dans l'économie maritime. Rapporteurs : M. Thierry LENEVEU (CESER de Bretagne) et M. Nicolas RENAUDIN (CESER de Nouvelle Aquitaine), à paraître à l'été 2017.

⁷¹ Source : Pôle Mer Bretagne Atlantique. Les six domaines d'action stratégiques sont : sécurité et sûreté maritimes (39 projets) ; naval et nautisme (36 projets) ; ressources énergétiques et minières marines (41 projets) ; ressources biologiques marines (116 projets) ; environnement et aménagement du littoral (53 projets) ; ports, infrastructures et transports maritimes (9 projets). Cependant, les projets à l'intersection de deux domaines stratégiques sont nombreux et font donc l'objet d'un compte double.

⁷² CESER DE BRETAGNE, *Prospective des biotechnologies et de leur impact économique et social en Bretagne à l'horizon 2020*. Rapporteurs : M. Yannick BARBANÇON et M. Olivier NEHLIG, juin 2000.

⁷³ Les exemples qui suivent sont tirés du site du Pôle Mer Bretagne Atlantique et du portail de l'innovation en Bretagne.

- L'objectif du projet POLY-MER est de développer des polymères d'origine marine pour des applications en cosmétique, dans l'objectif de limiter l'empreinte environnementale des produits par l'utilisation d'actifs naturels ;
- Les projets SEALACIAN et PEPTISAN exploitent des peptides issus de la roussette pour leurs propriétés anti-cancéreuses observées chez les requins qui ne développent pas de cancer.

Selon Rachel SELLIN-PORTAL, qui accompagne de nombreux projets au titre du Pôle Mer Bretagne Atlantique et du Technopôle Quimper Cornouaille, la dimension collaborative et l'approche en réseau constituent le point commun des réussites au niveau du pôle⁷⁴. Elle distingue trois niveaux principaux d'action :

- l'innovation et la mise en place d'une démarche collaborative ;
- la consolidation des fonds propres des entreprises (PME) portant les projets ;
- le développement et l'installation sur le territoire : les entreprises ont dans l'idée de s'inscrire dans l'écosystème économique local et de tirer parti des ressources en place (humaines, techniques, biologiques...).

L'innovation dans le domaine de la transformation et de la valorisation des produits et coproduits de la pêche et de l'aquaculture s'inscrit dans le contexte plus général d'une réorientation de certaines IAA bretonnes vers un nouveau modèle économique privilégiant la valeur ajoutée aux volumes⁷⁵. Dans un contexte de mutations des productions primaires, elle présente un intérêt particulier au regard de la problématique d'étude car elle contribue à conforter et à pérenniser des activités qui sont sources d'attractivité pour les territoires littoraux (pêche, conchyliculture, algoculture). Par exemple, l'usine de Kervellerin, située à Cléguer dans le Pays de Lorient, valorise depuis 2005 des coquilles d'huîtres récupérées auprès d'ostréiculteurs morbihannais. Afin d'augmenter la valeur ajoutée de ce coproduit, traditionnellement utilisé dans l'amendement des sols, elle a conçu un concentré très fin de coquilles d'huîtres, présenté sous la forme d'une poudre, qui a trouvé des débouchés dans les domaines de la parapharmacie, des cosmétiques, du plastique ou encore de la peinture. A partir de ce même concentré, elle a développé, en lien avec les chercheurs du Plateau technique composiTIC de Lorient, un filament plastique biodégradable destiné à l'impression 3D d'objets compostables. Dans les deux cas, le travail a été mené en faisant appel à l'écosystème local (ressources et compétences) et constitue un exemple « *du vivre et du faire ensemble sur un territoire* »⁷⁶.

L'innovation constitue un levier pour accéder à de nouveaux marchés, se positionner sur des marchés de niche et augmenter la valeur ajoutée des produits et coproduits de la mer. L'entrée en vigueur de l'obligation de débarquement des captures involontaires, le « zéro rejet » cité plus haut, incite à rechercher des solutions pour valoriser toutes ces captures accessoires qui doivent désormais être

⁷⁴ Audition de Mme Rachel SELLIN-PORTAL, Pôle Mer Bretagne Atlantique/Technopole Quimper Cornouaille, 10 mars 2016.

⁷⁵ CESER DE BRETAGNE, *L'internationalisation du système productif alimentaire breton*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT, M. Alexandre GOHIN et M. Jacques JAOUËN, septembre 2013.

⁷⁶ Intervention de Mme Martine LE LU, Gérante de l'Usine de Kervellerin, lors du forum Prospective « *La Bretagne, une grande région maritime !* » organisé par le CESER le 14 janvier 2015.

débarquées. C'est tout l'objet du projet PESK & CO, qui vise des débouchés à haute valeur ajoutée dans les domaines de la santé, de l'alimentation humaine ou encore de la cosmétique⁷⁷. L'objectif du projet BRAIN BOOSTER est lui de développer des ingrédients capables d'agir sur les paramètres du « bien vieillir », à partir de coproduits de la mer (valorisation des têtes de sardines)⁷⁸. Dernier exemple tiré de la presse, dans le domaine de l'algoculture cette fois : « *La Bretagne ne pourra jamais rivaliser avec l'Asie en matière de production d'algues en quantité. En revanche, elle peut se placer sur des marchés de niche, à condition de miser sur des produits de qualité et innovants* »⁷⁹. La Bretagne dispose de tous les atouts pour se positionner sur ce marché de haute valeur ajoutée.

Le territoire breton accueille un écosystème très riche autour de la valorisation des ressources marines biologiques, structuré autour d'acteurs comme le Pôle Mer Bretagne Atlantique, différentes structures de recherche et d'innovation, les organisations professionnelles, les collectivités territoriales, ainsi qu'un tissu de PME très dynamiques, et porté par une culture de la collaboration et une capacité de construction collective⁸⁰.

Le secteur des biotechnologies est en plein essor, avec des perspectives de croissance importantes. Pour l'avenir, l'enjeu est à la fois de développer des partenariats mais aussi de maintenir, voire d'accroître, le niveau d'excellence de la Bretagne dans ce domaine⁸¹.

Que nous enseignent ces évolutions dans la transformation des produits de la mer en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- ↘ Faciliter la valorisation complète de la biomasse par la proximité de productions primaires dynamiques
- ↘ Garantir l'accès à la ressource (accès eau de mer), pour le développement d'installations à terre
- ↘ Renforcer le couplage entre la production, la recherche et l'accès à un « écosystème d'innovation »
- ↘ Faciliter l'accès au capital financier des PME

⁷⁷ Site du Pôle Mer Bretagne Atlantique : www.pole-mer-bretagne-atlantique.com.

⁷⁸ Site du Pôle Mer Bretagne Atlantique : www.pole-mer-bretagne-atlantique.com.

⁷⁹ M. Philippe GAILLARD, « Les algues, une filière nouvelle sortie de la mer », *Ouest-France*, 4 octobre 2016.

⁸⁰ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

⁸¹ Audition de M. Reynald BAVAY, Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, 7 janvier 2016.

4. L'implantation d'activités émergentes : l'exemple des énergies marines renouvelables

La filière des énergies marines renouvelables (EMR) constitue une nouvelle forme d'exploitation des ressources de la mer, à même de contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de répondre aux défis énergétiques propres à la région, mais aussi de développer une filière industrielle créatrice d'emplois en Bretagne. Le CESER y voit aussi l'opportunité pour la région de se distinguer sur le plan international et de renforcer son attractivité⁸², ce qui rejoint les propos de M. Frédéric MONCANY DE SAINT-AIGNAN : à l'occasion d'un forum organisé par le CESER, il soulignait que la filière des EMR peut constituer une vitrine pour l'exportation, mais qu'il faut au préalable être en mesure de la mettre en œuvre sur nos propres territoires⁸³.

Dans les deux volumes de son étude « *Des énergies marines en Bretagne* »⁸⁴, le CESER a très largement mis en évidence le potentiel (vents, marées, courants, vagues, chaleur, biomasse, salinité...) et les conditions de développement de la filière en Bretagne, tout en alertant sur les difficultés et incertitudes inhérentes à l'implantation d'une activité nouvelle sur une zone côtière déjà densément utilisée⁸⁵. Quelques années plus tard, des projets sont en cours de déploiement (Figure suivante) mais, comme ailleurs, certaines difficultés n'ont pu encore être dépassées, avec le risque que le retard pris dans les projets conduise à un désengagement des acteurs concernés. Ce retard témoigne de la complexité de projets pris entre une dynamique industrielle et la recherche d'un ancrage local.

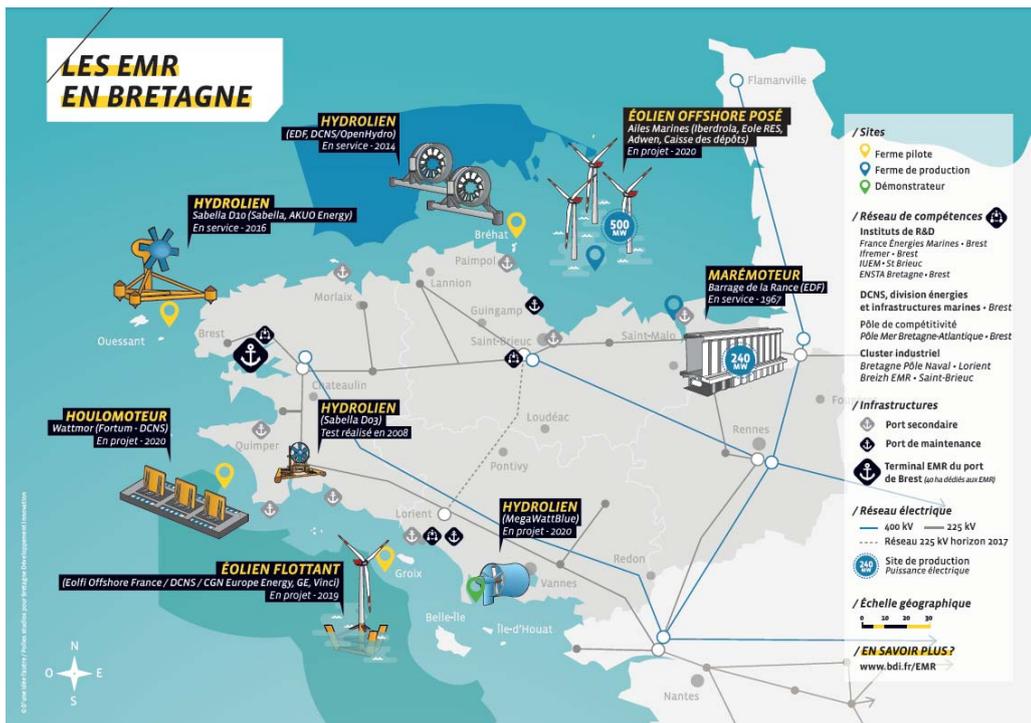
⁸² CESER DE BRETAGNE, *Avis sur la feuille de route régionale en faveur du développement des énergies marines renouvelables*, session de juin 2016, adopté à l'unanimité.

⁸³ Intervention de M. Frédéric MONCANY DE SAINT-AIGNAN, Président du Cluster Maritime Français, grand témoin du forum Prospective « La Bretagne, une grande région maritime ! » organisé le 14 janvier 2016.

⁸⁴ CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne : à nous de jouer !* Rapporteurs : M. Guy JOURDEN et M. Philippe MARCHAND, mars 2009 ; CESER de Bretagne, « *Des énergies marines en Bretagne (2) : concrétisons la filière* ». Rapporteur : M. Guy JOURDEN, octobre 2012.

⁸⁵ CESER DE BRETAGNE, *Bâtir une stratégie maritime en Bretagne... au fanal de 15 ans d'analyses et de propositions du CESER 1999-2015*. Rapporteur : M. Jean-Yves LABBE, septembre 2015.

Figure 8. Les projets d'EMR en Bretagne



Source : Bretagne Développement Innovation.

4.1. Une toile d'acteurs mobilisés pour saisir une opportunité industrielle

La réussite dans l'implantation d'un projet de production électrique en mer est le résultat d'un savant arbitrage entre des variables d'ordre technique, juridique, administratif, financier, humain ou encore environnemental : « *c'est bien la prise de risques qui est au centre des enjeux liés au développement des énergies marines* »⁸⁶.

Sur le plan technique, la filière fait appel à des technologies de pointe extrêmement variées, et qui ne sont pas encore toutes stabilisées. Elles requièrent des cycles rigoureux de développement, de la phase de démonstration à la phase commerciale en passant par la phase pilote. Des réflexions conjointes et coordonnées doivent être menées pour articuler les différentes prises du parc : installation, raccordement au réseau, stockage de l'électricité...

Sur un plan spatial, les enjeux dépassent en fait très largement l'emprise occupée par la machine de production. Un projet comprend en effet :

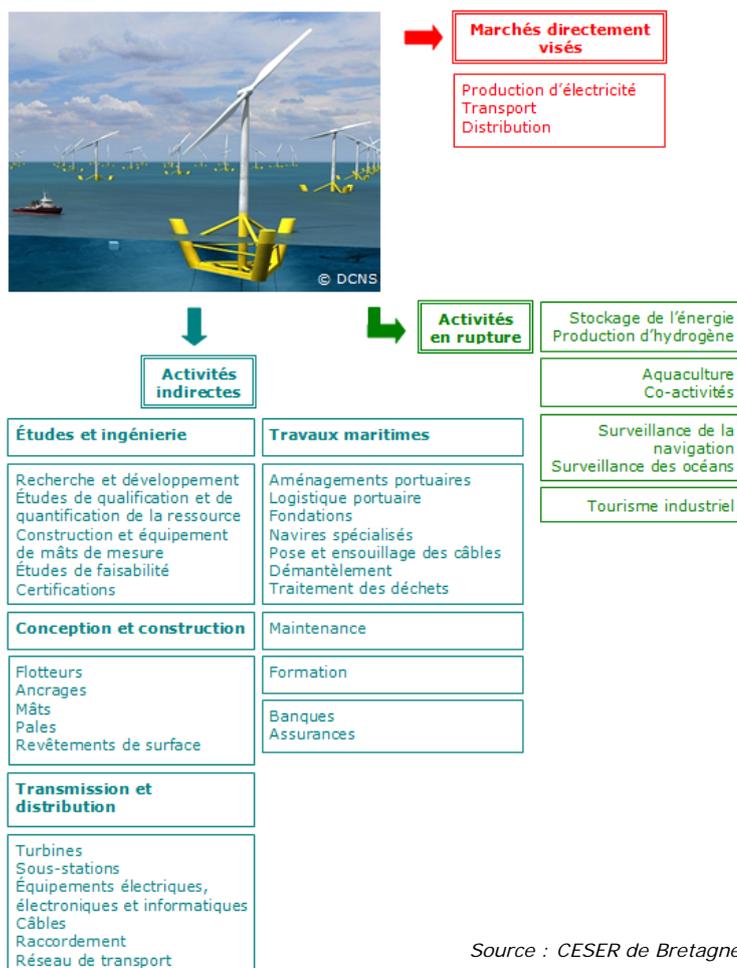
- la zone de production d'énergie proprement dite, de plusieurs km², accueillant les machines, les sous stations, les systèmes d'ancrage et un réseau de câbles électriques les reliant les unes aux autres ;

⁸⁶ CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne (2) : concrétisons la filière*. Rapporteur : M. Guy JOURDEN, octobre 2012.

- la zone de transport de l'énergie constituée par un ou plusieurs câbles sous-marins exportant l'électricité produite vers la terre, de faible largeur mais d'une longueur pouvant atteindre plusieurs dizaines de kilomètres ;
- la zone d'atterrissage, à l'interface entre terre et mer ;
- la zone de raccordement au réseau électrique ;
- des espaces adjacents nécessaires à la construction et à la maintenance. Par exemple, pour le projet éolien en baie de Saint-Brieuc, les critères de sélection du port de maintenance étaient les suivants : un accès direct au port (24h/24 et 7 jours sur 7), la présence d'une grue et de rampes d'accès, un espace dédié à la maintenance, des bureaux et entrepôts (2 000 m² environ) et un parking⁸⁷.

Depuis la prise en compte du système productif qui est à la fois dépendant et entraîné par un projet de production électrique en mer (Figure suivante) et des retombées économiques possibles⁸⁸, la mobilisation s'est considérablement renforcée et le développement des EMR se voit désormais appliquer une « logique de filière ».

Figure 9. Intégration transversale à partir d'une éolienne flottante



Source : CESER de Bretagne, octobre 2014.

⁸⁷ AILES MARINES, *Le dossier du maître d'ouvrage. Débat public mars-juillet 2013.*

⁸⁸ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard.* Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

En juin 2016, le CESER a accueilli comme un signe encourageant l'adoption par le Conseil régional d'une « *Feuille de route régionale en faveur du développement des énergies marines renouvelables* », document qu'il appelle de ses vœux depuis 2012. Celle-ci réaffirme très clairement le rôle de l'échelon régional dans le pilotage du développement de cette filière et décline les orientations stratégiques de la collectivité autour de cinq enjeux :

- la coordination et la planification énergétiques et maritimes ;
- le soutien aux projets d'exploitation de la ressource ;
- le soutien à l'activité économique et industrielle de la filière ;
- la réalisation des infrastructures indispensables à l'accueil des EMR ;
- l'attractivité et l'influence de la Bretagne, l'information du public.

Bretagne Développement Innovation (BDI) se voit confier la mission de piloter et d'accompagner le développement de la filière jusqu'à sa maturité. Repositionnée courant 2016 sur « *l'anticipation et la préparation de l'économie de demain* »⁸⁹, ses axes de travail couvrent la veille et l'observation économique, l'élaboration et le pilotage d'outils de promotion économique de la Bretagne, ainsi que le pilotage de la mise en œuvre de grands programmes structurants (GPS). Le développement de la filière industrielle des EMR constitue l'un des premiers GPS identifiés.

Cette approche « filière » a conduit à une logique de concentration et de mise en réseau des acteurs au sein de clusters d'entreprises ou de groupement de structures (cluster EMR de Bretagne Pôle Naval, France Energies Marines, Pôle Mer Bretagne Atlantique...), reconnus pour leur niveau d'excellence les mettant en capacité de répondre à la complexité des enjeux du développement des EMR et de partager la prise de risque. La Bretagne peut également compter sur un panel de compétences industrielles. Les investissements conséquents engagés par la Région Bretagne pour le projet d'extension du port de Brest témoignent enfin d'une volonté très forte d'être présente à chaque étape de la chaîne de développement des EMR.

Cet écosystème et cette mobilisation collective autour des EMR sont sources d'attractivité : si l'on prend l'exemple du port de Brest, le fait de disposer d'un espace de plusieurs dizaines d'hectares, accessibles quelle que soit la marée, avec des infrastructures adaptées (capacité de charge et linéaire), doit permettre de se distinguer et d'attirer les industriels. La dynamique d'innovation portée par ces acteurs y contribue également. Ces infrastructures en mer pourraient également ouvrir des perspectives pour développer des plateformes multi-activités associant la production d'énergie et l'aquaculture par exemple.

En 2009, le CESER regrettait que les EMR restent un sujet cantonné à une sphère d'initiés. Quelques années plus tard, la dynamique d'appropriation collective est-elle lancée ? Le marché est-il plus lisible ? Selon le Conseil régional, « *la faible lisibilité des marchés français et européens des EMR n'a pas permis une*

⁸⁹ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Vers une nouvelle organisation de l'action publique régionale en matière de développement économique* » adopté en session de juin 2016.

mobilisation de très grande ampleur sur ces sujets, et [que] la dynamique économique reste encore très liée aux projets territoriaux »⁹⁰. Des revirements médiatiques ou des évolutions de posture constituent également des signes peu porteurs, susceptibles à moyen terme de desservir le développement de la filière.

4.2. Un ancrage territorial en construction

La prise de conscience du défi climatique et énergétique, et les nombreux engagements européens et nationaux pris en faveur des énergies renouvelables, ont permis d'asseoir leur développement comme un enjeu sociétal d'ampleur. Le chemin parcouru est modeste, comme dans les autres régions, mais la dynamique est amorcée⁹¹. Le Conseil régional, par exemple, a engagé des actions volontaristes sur le plan énergétique en général mais il s'est aussi positionné très clairement pour le développement des EMR. L'adhésion des bretons aux énergies marines renouvelables a été mise en évidence à l'occasion de l'élaboration de la charte des espaces côtiers bretons en 2007 : selon un sondage commandé par la Région Bretagne, ils étaient 72% à estimer que la région pourrait exploiter davantage ses ressources en matière d'énergies renouvelables en mer⁹².

Paradoxalement, cette « *bonne acceptabilité politique voire communautaire peut cohabiter avec une réelle résistance locale* »⁹³ et elle ne garantit pas l'absence d'oppositions. La particularité des EMR est qu'elles s'implantent, en de multiples sites à terre et en mer, sur un espace déjà densément occupé par les personnes et les activités, entraînant souvent des conflits : impacts sur les paysages, crainte de confiscation de l'espace maritime...

Parce qu'ils nécessitent des investissements importants, du point de vue des développeurs comme des territoires (220 millions d'euros par exemple pour le développement du port de Brest), ces projets doivent répondre à un choix d'aménagement et de développement porté par l'ensemble des acteurs et être bénéfique à tous. Prenons l'exemple du projet de parc éolien en baie de Saint-Brieuc : le principal argument de soutien est l'opportunité de développement portuaire et économique qu'il va générer. Une étude conduite par la Chambre de commerce et d'industrie des Côtes d'Armor sur le développement économique le positionne en effet à la 4^{ème} place en termes d'impact économique parmi les projets considérés comme structurants pour le Pays de Saint-Brieuc, derrière la

⁹⁰ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Feuille de route régionale en faveur du développement des énergies marines renouvelables* » adopté en session de juin 2016.

⁹¹ CESER DE BRETAGNE, *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition*. Rapporteuses : Mme Valérie FRIBOLLE et Mme Viviane SERRANO, octobre 2015.

⁹² Sondage Ifop pour la Région Bretagne, réalisé auprès de 800 personnes en mars 2007, dans le cadre de l'élaboration de la charte des espaces côtiers bretons.

⁹³ M. Pedro Andrés GARZON DELVAUX, M. Yann RABUTEAU et M. Kieron STANLEY, « Acceptabilité sociale et implication de la société dans les projets d'énergies marines renouvelables. Bonnes pratiques dans le secteur des énergies marines », rapport préparé dans le cadre du projet MERIFIC, février 2013. Le projet MERIFIC sur les énergies marines dans les territoires insulaires et périphériques a été sélectionné dans le cadre du programme européen de coopération transfrontalière INTERREG IV A France (Manche)-Angleterre.

rocade extra-urbaine, le pôle d'échange multimodal de la gare et le pôle de santé⁹⁴.

Le développement des projets d'installations de production électrique en mer offre des opportunités de développement pour les territoires, mais leurs retombées possibles sont difficiles à quantifier. Il y a donc un fort enjeu pour les porteurs de projets de maximiser ces retombées locales, de mieux les évaluer et de les faire connaître⁹⁵. Cela rejoint les enseignements du projet MERIFIC précité qui insiste sur « *la capacité des porteurs de projets à travailler avec les collectivités et les acteurs pour montrer, d'une part, l'intérêt des ressources marines d'énergie et, d'autre part, s'assurer que les bénéfices sont partagés par tous* »⁹⁶.

Différentes opportunités de synergies avec les autres usages ont été identifiées, en particulier dans l'étude « *Des énergies marines en Bretagne : à nous de jouer !* », mais leur faisabilité opérationnelle reste parfois incertaine.

- **Energies marines et pêche/aquaculture**

Comme présenté plus haut, le développement des EMR ouvre des perspectives de diversification pour les secteurs de la pêche et de l'aquaculture : implantation de cultures marines en mer au sein des parcs, appui pour la maintenance des parcs... Concrètement, les synergies sont possibles mais leur mise en œuvre est conditionnée aux modalités de gestion des co-activités dans les parcs et aux conditions de sécurité, notamment en ce qui concerne la navigation, qui y seront appliquées. Les expériences positives d'autres pays européens sont à exploiter.

Les infrastructures de production d'énergie en mer ouvrent également de nouvelles perspectives vers le développement d'une économie plus circulaire ou l'innovation en matière de co-activités autour des parcs : par exemple par l'alimentation directe en énergie des installations aquacoles en mer et à plus long terme par la production directe d'hydrogène de propulsion via une électrolyse de l'eau de mer, ou par stockage tampon.

- **Energies marines et tourisme**

Les EMR pourront constituer un atout pour le développement du tourisme industriel. Elles peuvent permettre de renouveler l'offre faite aux visiteurs : par exemple, des visites en bateau sont organisées autour du parc éolien danois de Nysted⁹⁷. Dans le cadre du projet éolien en baie de Saint-Brieuc, plusieurs prestations sont d'ores et déjà imaginées par le Pays de touristique de Dinan (création d'activités et de structures touristiques sur le projet et sur l'exploitation des énergies en lien avec l'usine marémotrice de la Rance, exposition de

⁹⁴ Audition de Mme Gaëlle PENAULT et de Mme Sophie TREPS, Pays de Saint-Brieuc, et de M. Stéphane LOISNEL, Saint-Brieuc Agglomération, 7 juillet 2016 ; CCI des Côtes d'Armor, « Quelle vision du développement économique du Pays de Saint-Brieuc ? Constats et préconisations des entreprises 2016 », 2016.

⁹⁵ CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne (2) : concrétisons la filière*. Rapporteur : M. Guy JOURDEN, octobre 2012.

⁹⁶ M. Pedro Andrés GARZON DELVAUX, M. Yann RABUTEAU et M. Kieron STANLEY, *op.cit.*

⁹⁷ Site d'Ailes Marines : www.eolienoffshoresaintbrieuc.com.

présentation du chantier de construction, visites du parc et sorties à thème...). Selon la structure, ce projet confortera le « *positionnement durable* » du département sur un plan touristique, ce qu'il voit comme un atout concurrentiel par rapport à d'autres destinations⁹⁸.

- **Energies marines et ingénierie écologique**

En impulsant la collecte de nombreuses données environnementales (études de faisabilité, études complémentaires menées dans le cadre de la phase de concertation, études de suivi durant la phase d'exploitation du parc...), le développement des projets de production d'électricité en mer permet d'améliorer la connaissance des écosystèmes marins et des usages de la mer, mais nécessiterait toutefois de renforcer le partage et la mutualisation des données produites. L'implantation d'infrastructures en mer générera également des besoins et donc des activités en termes de sécurité de la navigation et de sûreté en mer.

- **Energies marines et collectivités locales**

Au-delà des perspectives pour l'emploi et le développement économique dans les territoires riverains des parcs (Ailes Marines prévoit de créer 140 emplois directs pour la maintenance du parc éolien en baie de Saint-Brieuc⁹⁹), une taxe spéciale acquittée par l'exploitation de l'unité de production électrique a été instituée, notamment au profit des communes littorales d'où l'on voit les installations et des usagers de la mer.

Le Code des impôts stipule que son tarif annuel est fixé à 14 813 € par mégawatt installé. Le produit de la taxe est affecté à un fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer et réparti de la manière suivante¹⁰⁰ :

- 50% sont affectées aux communes littorales d'où les installations sont visibles ;
- 35% sont affectés aux comités des pêches maritimes et des élevages marins pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable des ressources halieutiques ;
- Les 15% restant sont affectés, à part égale, au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes, à l'Agence française pour la biodiversité (à l'échelle de la façade) et aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés.

- **Energies marines et îles**

En complément des grands projets à vocation industrielle, des projets plus modestes destinés à l'approvisionnement local sont à l'étude, en particulier sur les îles où la population y est même plutôt favorable et où le contexte

⁹⁸ PAYS TOURISTIQUE DE DINAN, *Parc éolien offshore : un enjeu pour le tourisme*. Cahier d'acteur publié dans le cadre du débat public organisé sur le projet d'un parc éolien en mer au large de la baie de Saint-Brieuc, juin 2013.

⁹⁹ Mme Anne KIESEL, « 140 emplois directs pour veiller sur les éoliennes », *Ouest France*, 27 octobre 2016.

¹⁰⁰ Article 1519 C du Code des impôts.

d'expérimentation du stockage tampon est novateur. Le bénéfice en termes d'amélioration de l'autonomie énergétique est très clair pour ces territoires îliens. Le Conservatoire du littoral souhaite développer ce modèle « *d'îles du développement durable* » sur les parcelles insulaires dont il est propriétaire¹⁰¹.

En principe, les bénéfices de l'implantation d'un projet de production électrique en mer pour le développement des territoires concernés et les synergies possibles avec les autres activités sont donc multiples. Mais pour que ces retombées soient lisibles pour tous, elles nécessitent qu'une relation de confiance soit établie entre tous les acteurs. En ce sens, « *c'est bien l'appropriation de cette nouvelle activité qui enclenchera une dynamique territoriale de création de richesses, d'emplois et de diversification de l'économie bretonne vers un domaine porteur* »¹⁰². En Bretagne, la Conférence régionale de la mer et du littoral a un rôle primordial face à cet impératif et elle permet de proposer collectivement des zones pour l'implantation d'énergies marines (éoliennes offshore, hydroliennes, éoliennes flottantes).

Ce nécessaire ancrage territorial se heurte cependant aux critères de développement d'une filière industrielle basés sur la concurrence et la compétitivité. On touche ici à une difficulté intrinsèque à la nature des projets en développement, surtout en ce qui concerne l'éolien posé et flottant, qui sont au carrefour de la politique énergétique, de la lutte contre le changement climatique, de stratégies industrielles portées par les entreprises (grands industriels et PME) et de stratégies de développement et d'attractivité des territoires... C'est sans doute moins le cas pour l'hydrolien ou pour les dispositifs de production distribués pour les îles et territoires périphériques, pour lequel les conflits d'usage sont moindres et qui peuvent viser des marchés de niches dans l'autonomie énergétique, très porteurs à l'exportation.

Que nous enseigne cet exemple des EMR en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- Poursuivre la structuration d'un écosystème porteur (industries, compétences, innovation) et la mobilisation collective en faveur des EMR
- Donner une impulsion et une visibilité politique en pilotant une démarche dynamique d'attractivité, créatrice d'emplois
- Anticiper la réservation d'espaces pour l'implantation de nouvelles activités dans les ports, à proximité immédiate ou en mer
- Mieux évaluer et faire connaître les retombées économiques locales des activités émergentes, notamment l'emploi
- Innover en matière d'activités à développer autour des aménagements en mer (co-activités, économie circulaire, autonomie énergétique...)

¹⁰¹ Audition de M. Didier OLIVRY, Conservatoire du littoral, 7 juillet 2016.

¹⁰² CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne : à nous de jouer !* Rapporteurs : M. Guy JOURDEN et M. Philippe MARCHAND, mars 2009.

5. Pêche, transport, construction et réparation navales, nautisme, défense... : la transformation des usages portuaires

La Bretagne ne possède pas de grand port maritime, mais un réseau de ports de taille moyenne (Brest, Lorient et Saint-Malo) ou plus modestes, d'une très grande diversité : diversité des activités et des usages (transport de marchandises ou de passagers, pêche et conchyliculture, Défense, construction/réparation navale civile et militaire, plaisance...), mais aussi diversité des compétences et des savoir-faire associés¹⁰³.

Moteurs de développement économique, les ports doivent être mis en capacité d'accompagner les transformations de l'économie maritime et de leurs hinterlands : déploiement des énergies marines (construction, assemblage, maintenance), préparation au gaz naturel liquéfié, anticipation des activités liées aux plateformes multi-usages, déconstruction des navires, débarquement et gestion des prises accessoires et des rejets de la pêche, prise en compte des enjeux environnementaux, anticipation des effets de l'élévation du niveau de la mer... Et comme l'a souligné le professeur Carlos MORENO, « *les ports représentent en même temps une très grande chance pour l'avenir socio-territorial des espaces dans lesquels ils sont implantés* »¹⁰⁴.

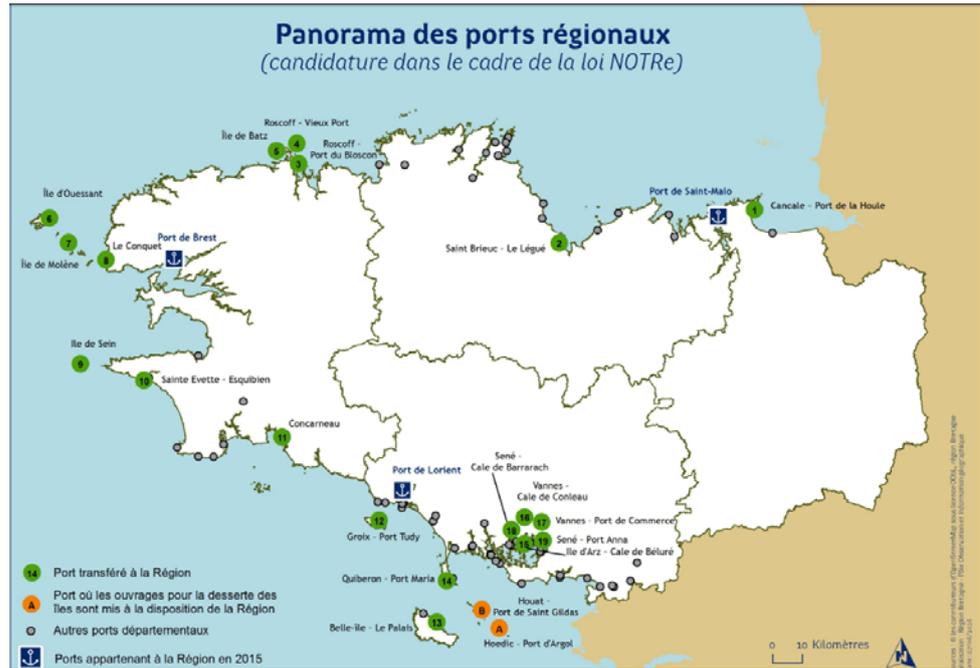
Les évolutions portées par la loi NOTRe constituent une opportunité pour réfléchir à ces enjeux et imaginer une stratégie portuaire régionale. Au 1^{er} janvier 2017, la Région Bretagne s'est en effet vu transférer en propriété ou en gestion 19 ports (Figure suivante)¹⁰⁵.

¹⁰³ CESER DE BRETAGNE, *Pour une stratégie portuaire dans une région maritime*. Rapporteurs : M. Gustave VIALA et M. Bernard GUILLEMOT, janvier 2006.

¹⁰⁴ Pr Carlos MORENO, « Les enjeux durables des villes-ports au XXI^{ème} siècle », *La Tribune*, 7 juillet 2016, n°178.

¹⁰⁵ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Pour un nouveau panorama portuaire au service de l'économie et du développement régionale* » adopté en session de juin 2016.

Figure 10. Panorama portuaire régional au 1er janvier 2017



Source : Conseil régional de Bretagne, 2016.

5.1. Le port comme épice centre d'un système productif maritime

Les ports les plus importants constituent des « lieux naturels » pour l'accueil de l'économie maritime productive. Combiné à l'application du régime spécifique au domaine public maritime, le maintien d'une activité portuaire a en effet contribué à y entretenir un terreau plus favorable à l'économie maritime productive et à préserver une vision de la mer comme support d'activités économiques. La situation est sans doute plus délicate pour les ports plus modestes, ou ceux qui ont vu leur vocation portuaire se déliter progressivement, conduisant à une multiplication des friches ou à une reconversion des sites. Parfois équipées seulement d'aménagements légers, ces emprises sont plus facilement convoitées pour des usages non spécifiquement portuaires et il sera sans doute difficile d'y accueillir un jour à nouveau des activités productives.

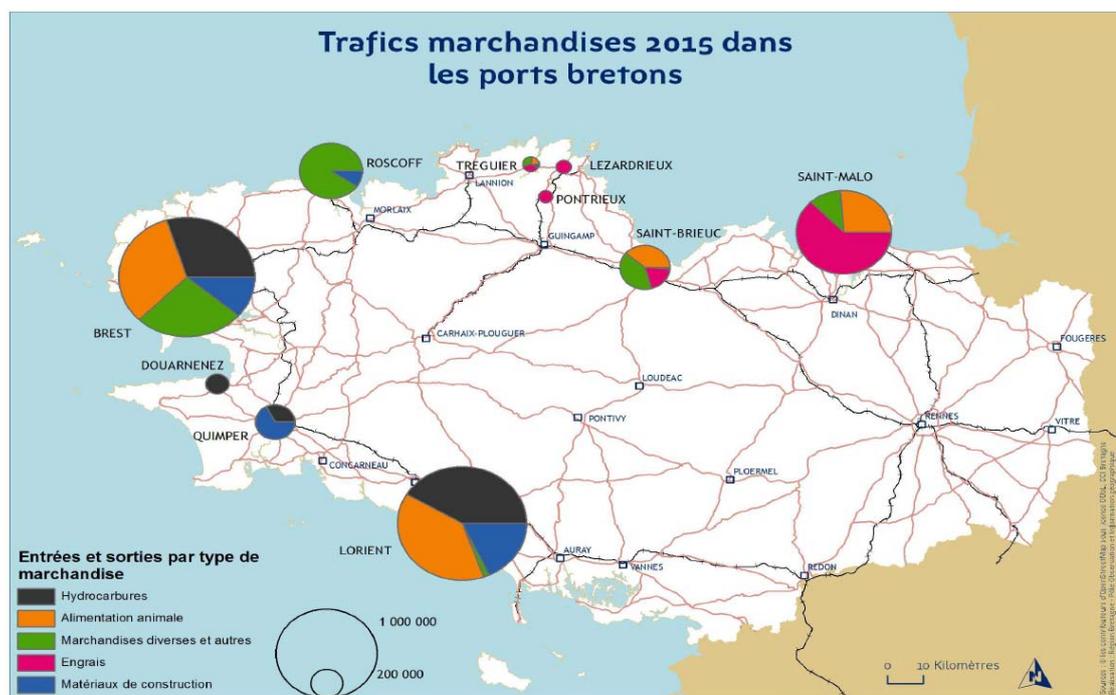
Si le contexte a évolué, le panorama portuaire brossé par le CESER dans son étude « *Pour une stratégie portuaire dans une région maritime* » reste d'actualité. Il y soulignait que les ports accueillent souvent une juxtaposition d'activités mais que leur degré de spécialisation s'est quand même renforcé. Cette spécialisation, destinée à se distinguer les uns des autres, n'a pas un caractère strict : un même ensemble portuaire est souvent multifonctionnel, d'autant que les interdépendances entre usages sont nombreuses.

Le système portuaire breton est finalement constitué de six grands « *profils portuaires* », en partie façonnés par les dynamiques économiques locales et interdépendants les uns des autres.

5.1.1. Un profil portuaire « Commerce » intégré dans la chaîne logistique locale¹⁰⁶

La position commerciale modeste de la Bretagne l'a conduite à miser sur une offre portuaire spécialisée au regard de l'activité économique régionale¹⁰⁷, à l'import comme à l'export, et intégrée dans la chaîne logistique du transport de marchandises. Les marchandises les plus représentatives dans les ports de commerce bretons sont les produits de l'agroalimentaire, les produits énergétiques, les vracs de construction et les engrais (Figure suivante). L'activité du port du Légué par exemple, concentrée sur le vrac agricole et sec, alimente l'économie costarmoricaine dans un rayon de 50 kilomètres et concourt à la productivité des entreprises du secteur¹⁰⁸. Pour le port de Saint-Malo, les plus gros trafics concernent l'engrais, en lien avec l'activité du groupe Roullier, et le bois destiné à la construction¹⁰⁹. Les ports de Brest et Lorient sont principalement tournés vers l'alimentation animale et les hydrocarbures.

Figure 11. Transport de marchandises des ports de commerce bretons en 2015



Cette spécialisation implique d'anticiper les besoins de l'économie locale et d'intégrer les évolutions des échanges internationaux et des modalités du transport maritime. La première phase de travaux dans le cadre du projet de développement du port de Brest, qui doit s'échelonner jusqu'à 2019, vise à

¹⁰⁶ CESER DE BRETAGNE, *Pour une stratégie portuaire dans une région maritime*. Rapporteurs : M. Gustave VIALA et M. Bernard GUILLEMOT, janvier 2006.

¹⁰⁷ CESER DE BRETAGNE, *Bâtir une stratégie maritime en Bretagne... au final de 15 ans d'analyses et de propositions du CESER 1999-2015*. Rapporteur : M. Jean-Yves LABBE, septembre 2015.

¹⁰⁸ Audition de M. Stéphane LOISNEL, Saint-Brieuc Agglomération, 7 juillet 2016.

¹⁰⁹ CCI SAINT-MALO FOUGERES, *Bilan 2015 des ports de Saint-Malo* [en ligne sur www.port.saintmalofougeres.cci.fr].

répondre à cet impératif avec l'amélioration des conditions d'accès nautiques aux quais (dragages du chenal d'accès) et la création d'un terminal portuaire adapté aux charges lourdes¹¹⁰.

5.1.2. Un profil portuaire « Pêche et produits de la mer »

Les ports de pêche constituent « *un élément structurant de l'aménagement du territoire* »¹¹¹, à deux titres :

- lieux de débarquement et de mareyage, ils sont à la base d'un système productif dédié à la transformation et à la valorisation de ces ressources marines. La constitution de ce système est très claire autour des ports de Cornouaille, premier pôle de pêche fraîche au niveau national¹¹², si l'on regarde l'implantation des IAA dédiées aux produits de la mer et la situation des sites de débarquement (Voir Figure 8 et 9 sur les IAA du secteur produits de la mer) ;
- facteurs d'attractivité patrimoniale et touristique, ils « jouent un rôle important dans l'image que l'on se fait du bord de mer et, partant, dans l'image de la Bretagne toute entière »¹¹³.

La Bretagne reste un pôle halieutique d'importance au niveau national, même si la dynamique des ports de pêche a considérablement évolué dans les dernières décennies : en 25 ans, le nombre de navires actifs est passé de 2 840 à 1 283 en 2014, soit une baisse de 55%¹¹⁴.

Cette réduction de la flotte a évidemment eu un impact sur l'activité des ports de pêche les plus modestes mais la Bretagne compte toujours de nombreux sites de débarquement¹¹⁵ : Lorient, Le Guilvinec, Erquy, Saint-Quay-Portrieux, Roscoff, Concarneau, Saint-Guénolé (Figure suivante).

¹¹⁰ Source : www.portbrest.bretagne.bzh.

¹¹¹ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Pour un nouveau panorama portuaire au service de l'économie et du développement régionale* », *op.cit.*

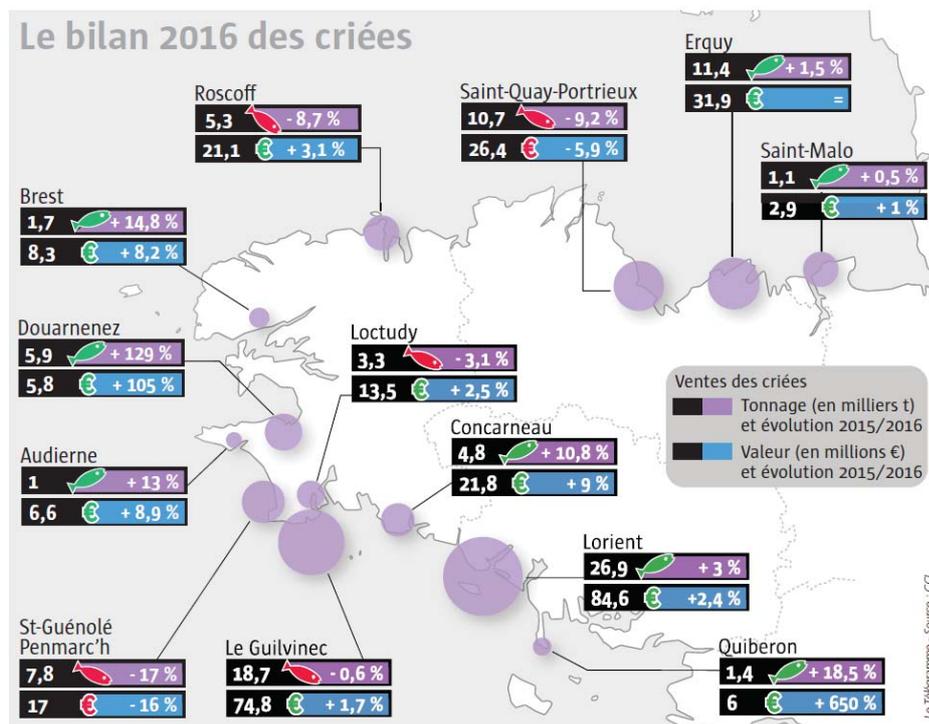
¹¹² CONSEIL DEPARTEMENTAL DU FINISTERE, *Atlas de la mer et du littoral*, fiche n° 94 « Les ports finistériens », Edition 2016.

¹¹³ CESER DE BRETAGNE, *Pour une stratégie portuaire dans une région maritime*. Rapporteurs : M. Gustave VIALA et M. Bernard GUILLEMOT, janvier 2006.

¹¹⁴ ALAIN LE SANN (dir.), *Pêcheurs bretons en quête d'avenir*, Skol Vreizh, 2016.

¹¹⁵ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Pour un nouveau panorama portuaire au service de l'économie et du développement régionale* », *op.cit.* : 152 au total.

Figure 12. Le bilan 2016 des criées en Bretagne



Source : Le Télégramme, données CCI.

Des investissements importants sont engagés pour moderniser les infrastructures et améliorer les conditions d'accueil : création d'un nouveau terre-plein à Saint-Malo, réalisation d'une station d'épuration à Lorient, opérations de dragage...

5.1.3. Un profil portuaire « Militaire » confronté aux restructurations de la Défense

La présence historique de la Marine nationale en Bretagne a fait de la Défense l'un des piliers de l'économie maritime régionale¹¹⁶, autour duquel s'est structuré un système productif très large. Il regroupe de grands industriels et des PME qui ont développé un savoir-faire dans des domaines d'excellence et de haute technicité.

L'activité a acquis un caractère structurant pour l'économie productive, en particulier autour de Brest et Lorient : le ministère de la Défense constitue selon l'ADEUPa le premier employeur de la zone d'emploi de Brest¹¹⁷. Son effet d'entraînement se ressent également sur la démographie : en presqu'île de Crozon, les salariés de la Défense (48% de l'emploi total) représentent plus de 10% de la population active résidente¹¹⁸. L'accueil de cette population induit évidemment du développement économique (biens de consommation, loisirs, services...).

¹¹⁶ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

¹¹⁷ ADEUPa, *Impact économique de la Défense sur le territoire de la base de défense de Brest-Lorient*, Février 2016.

¹¹⁸ ADEUPa, *Fonctions publiques et de Défense dans le Pays de Brest*, juillet 2013.

Sur le plan spatial, l'emprise de la Défense est importante et couvre d'abord les zones portuaires occupées par l'armée. En Pays de Brest par exemple, les espaces militaires occupaient 1 200 ha en 2014, soit le tiers du foncier économique du pays selon l'ADEUPa¹¹⁹. De nombreuses servitudes militaires peuvent également contraindre l'occupation des espaces, à terre comme en mer (rayon autour des radars, zones de tirs, dépôts d'engins explosifs...), ainsi que certaines servitudes liées à la sécurité maritime (navigation, accès aux ports...).

Cette dépendance de l'économie bretonne à la politique de défense peut constituer une fragilité dans un contexte de recentrage du ministère de la Défense sur ses missions régaliennes et sur des sites spécialisés moins nombreux. Les restructurations successives ont d'ailleurs pu conduire à la libération d'emprises militaires proches du rivage, et parfois même bord à quai :

- la reconversion du site militaire de Térénez : situé à l'entrée de l'Aulne, ce site auparavant utilisé par l'OTAN et fermé en 2008, a été reconverti en pôle d'activités par la communauté de communes de l'Aulne maritime ;
- la base de sous-marins de Lorient : fermée par la Marine nationale en 1997, elle a fait l'objet d'une reconversion et accueille aujourd'hui des structures économiques diversifiées (pôle course au large, nautisme, services, tourisme...) ;
- les terrains du Centre d'entraînement et de lancement de missiles de Gâvres, propriétés de la Marine nationale, cédés partiellement et répartis entre la commune, Lorient Agglomération, le Conservatoire du littoral et le Conseil départemental.

Toutefois, si les dernières lois de programmation militaire prévoyaient des suppressions d'emplois conséquentes¹²⁰, les évolutions du contexte national et international ont quelque peu changé la donne : l'actualisation votée par l'Assemblée nationale en 2015 prévoit finalement la préservation de 18 500 postes d'ici à 2019.

5.1.4. Un profil portuaire « Construction/réparation navale » qui bénéficie d'une embellie

La construction/réparation navale (CRN) en Bretagne s'articule autour de trois composantes (militaire, civile et nautique) développant chacune des stratégies spécifiques tout en s'appuyant sur des logiques transversales et complémentaires. Confrontée à un impératif de diversification, la filière a su développer des passerelles entre composantes CRN ou avec d'autres secteurs pouvant bénéficier des mêmes compétences et technologies. Le secteur émergent des EMR mobilise ainsi des compétences en matière de chaudronnerie industrielle : par exemple, le

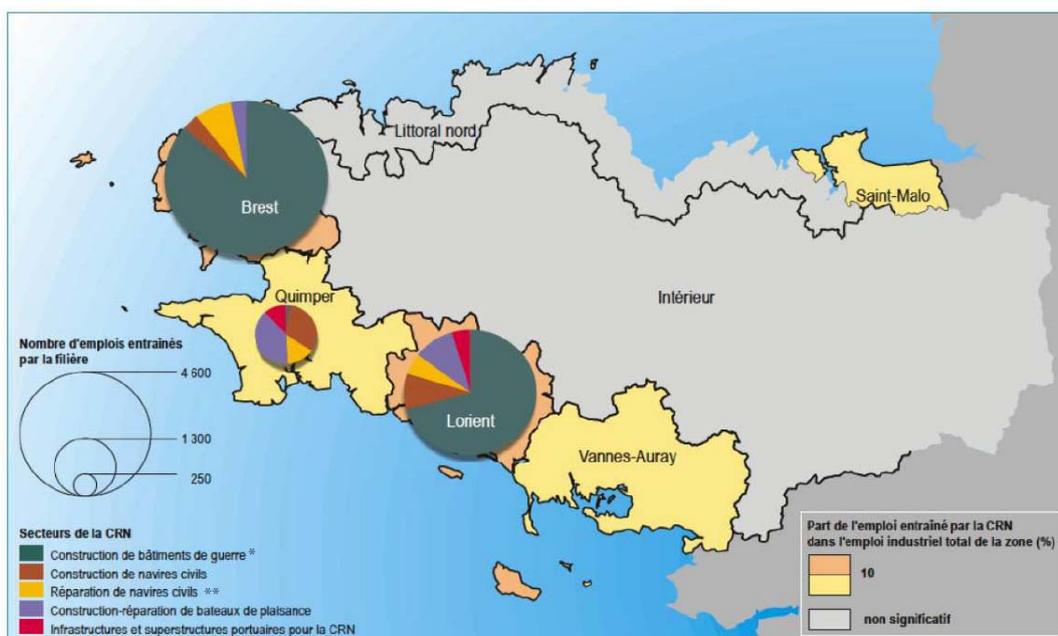
¹¹⁹ ADEUPa, *Les espaces économiques dans le pays de Brest. Analyse de l'offre foncière*, janvier 2015.

¹²⁰ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014 : les lois de programmation militaire pour 2009-2014 et 2014-2020 prévoyaient initialement une suppression de 33 675 emplois au total dans les trois armées.

chantier Etelium, originellement dédié à la réparation et à la maintenance navale, s’est récemment positionné sur la réalisation d’un prototype d’hydrolienne¹²¹.

Toutes ces activités de CRN engendrent des besoins spécifiques en équipements et infrastructures (élévateurs, plans d’eau pour l’entraînement et les tests…), requérant des emprises foncières adaptées.

Figure 13. Répartition des emplois dans les secteurs de la construction/réparation navale



*dont ingénierie navale de défense
** et réparation de navires militaires

Source : Région Bretagne, Données SOFRED 2014.

- **La composante liée à l’activité de défense et à l’action de l’Etat en mer**

Elle est structurée par de grands intégrateurs historiquement positionnés sur l’activité militaire (DCNS et Thales…), autour desquels gravitent de nombreux sous-traitants. Le plan de charge de DCNS par exemple, acteur historique de l’industrie navale de défense, bénéficie d’une certaine visibilité depuis l’annonce lors du salon Euronaval (18 octobre 2016) du lancement, en compensation de la réduction du nombre de FREMM commandées pour la Marine nationale, du programme Frégates de taille intermédiaire (FTI) qui vise à construire cinq navires entre 2023 et 2027. Destinées à remplacer la flotte actuelle, ces frégates Belh@rra, du nom d’une vague basque, doivent également viser un marché à l’export.

D’autres industriels ont investi plus récemment ce créneau. Initialement plutôt tournés vers le civil, les chantiers Piriou de Concarneau (désormais également implantés à Lorient) se sont par exemple ouverts assez récemment à ce marché.

¹²¹ M. Xavier EVEILLE, « Etelium. Le retour en grâce de la construction navale en ria d’Etel », *Le journal des entreprises du Morbihan*, n°352, septembre 2016.

Ils se sont associés en 2013 à DCNS en créant la société Kership pour proposer des navires à destination de l'action de l'Etat en mer. Dans le cadre de son développement, cette société a repris le chantier STX du Rohu, à Lanester.

- **La composante civile, liée aux activités de pêche et de transport maritime**

Historiquement lié au développement des pêches maritimes et des activités de sous-traitance des Directions des Constructions Navales pour les opérations de maintenance de la Marine nationale, le monde de la construction/réparation navale en Bretagne est essentiellement constitué d'un tissu dense de PME. Il s'est cependant contracté au cours des 30 dernières années du fait des crises subies par le secteur des pêches, des restructurations successives de la Défense et de l'ouverture progressive des marchés à la concurrence internationale. Afin de pérenniser leur activité, certaines entreprises ont développé une offre duale civile et militaire, d'autres (principalement des sous-traitants des chantiers de construction) se sont diversifiées vers l'industrie civile. Il y a dans ce domaine des perspectives favorables, en particulier du fait de la mise au point de concepts innovants pour les navires de pêche ou du développement des énergies marines renouvelables.

Le marché vise aussi les navires de transport de passagers et de servitudes maritimes diverses : le Conseil départemental du Morbihan a par exemple commandé un nouveau navire pour assurer la desserte maritime de l'Île de Groix, désormais du ressort de la Région depuis le 1^{er} janvier 2017.

- **La composante nautique, liée à la plaisance et à la course au large**

L'industrie et les activités de service/commerce qui y sont associées constituent une partie significative de la filière nautique, aux côtés des ports de plaisance et des prestations sportives et de loisirs¹²².

L'industrie nautique est tirée d'abord par la construction et la réparation des navires de plaisance. Le marché connaît toutefois de profondes mutations structurelles avec une baisse, continue depuis 2007, des ventes de bateaux neufs. En parallèle, il faut souligner l'essor des bateaux à moteur et la stabilisation du marché de l'occasion (environ 90% des bateaux vendus en Bretagne)¹²³.

La filière est aussi entraînée par le développement de la course au large, qui s'est beaucoup professionnalisée dans les dernières années et s'est structurée autour du cluster Eurolarge. Selon Bretagne Développement Innovation, la Bretagne représente aujourd'hui 95% de la course au large française, avec des activités qui se concentrent plutôt sur la partie sud de la région, autour des pôles de Lorient et de Port-La Forêt en particulier. A Lorient, le pôle « Course au large » s'étend sur 24 hectares et cherche à s'étendre. Dix équipes de course au large y sont

¹²² A ce sujet, voir les paragraphes n°5 et n°7.

¹²³ Audition de M. Briec MORIN, Sellar, 9 juin 2016 ; Fédération des Industries Nautiques, Conseil régional de Bretagne, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne. Données 2015*, décembre 2016.

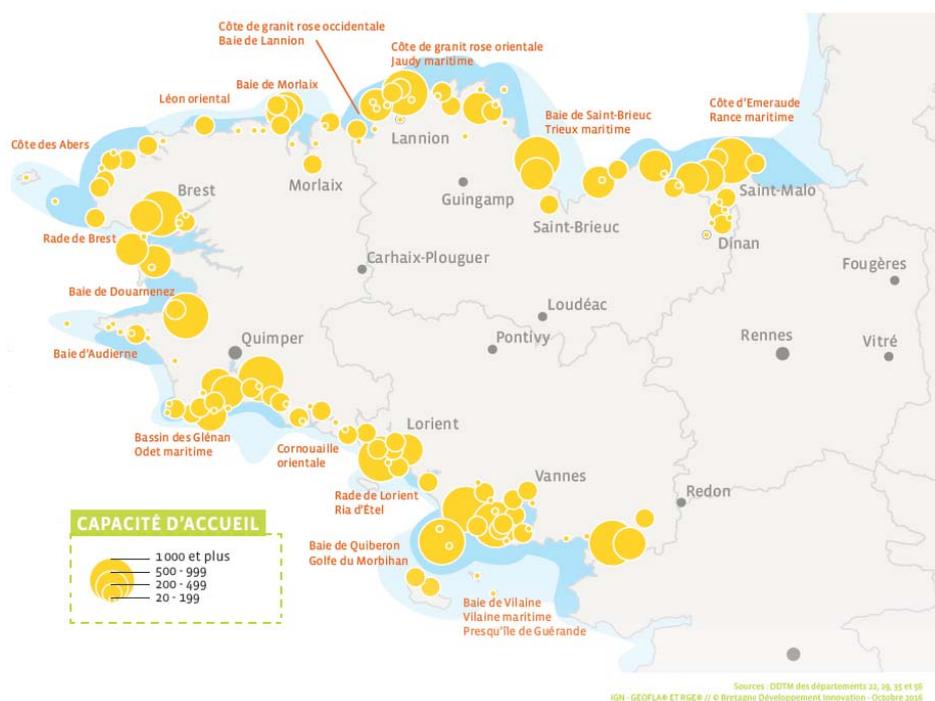
implantées en permanence et un tissu économique innovant s'est développé en lien avec leurs activités.

5.1.5. Un profil portuaire « Plaisance » en mutation

La multiplication des ports de plaisance sur le littoral breton est allée de pair avec l'attractivité du littoral, conduisant parfois à la reconversion d'emprises portuaires délaissées par les activités de production.

Les ports de plaisance se caractérisent par une diversité des équipements et des aménagements. Aujourd'hui, la capacité d'accueil de la Bretagne est de 78 500 places au total (Figure suivante), dont les ports de plaisance ne représentent en fait qu'une partie avec 25 950 places sur ponton ou à quai. Le reste de la capacité d'accueil est réparti entre les 2 000 places offertes à terre, et les 50 550 sur corps-morts¹²⁴.

Figure 14. La capacité d'accueil des ports de plaisance et sites de mouillage en Bretagne



Source : Bretagne Développement Innovation (données DDTM) IGN – GEOFLA et RGE – Octobre 2016

Extrait du rapport « Les retombées économiques du nautisme en Bretagne – données 2015 ».

Si pendant un temps, une tendance générale à la saturation des ports de plaisance a pu être regrettée, l'enjeu est moins aujourd'hui de continuer à multiplier les places que de passer à une gestion plus dynamique de celles-ci, afin d'optimiser l'offre à l'échelle d'un bassin de navigation. En effet, les évolutions des

¹²⁴ FEDERATION DES INDUSTRIES NAUTIQUES, CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne. Données 2015*, décembre 2016.

pratiques nautiques et de plaisance, qui seront développées plus loin, imposent de « *sortir du modèle d'un gestionnaire de port pour aller vers un prestataire de services* »¹²⁵. Ces services pourraient recouvrir des systèmes de tarifications différenciées, le développement des ports à sec ou encore une gestion mutualisée des listes d'attente, dans l'idée du « Passeport Escales ». Initié il y a 30 ans dans le Morbihan, ce concept encourage la mobilité des bateaux dans les ports et favorise le développement d'escales génératrices d'activités pour l'économie locale. Les plaisanciers déclarent leur avis de croisière et bénéficient de nuitées d'escale offertes en récompense de leur déclaration d'absence, ce qui permet d'optimiser la gestion des anneaux. En 2014, le dispositif réunissait 91 ports adhérents de la Manche à l'Atlantique, y compris à l'international (Royaume-Uni, Espagne)¹²⁶.

Comme l'a souligné Brieuc MORIN, le modèle de développement des ports bretons repose sur un fort accompagnement public¹²⁷. Dans un contexte budgétaire contraint, les adaptations requises dans la gestion des places portuaires ne sont pas toujours aisées, en particulier pour les ports les plus modestes qui disposent souvent d'un budget limité. Compte tenu des mutations en cours, « *une réflexion doit être menée sur l'avenir des ports de plaisance, car il s'agit d'investissements lourds ayant des incidences notables sur les territoires d'implantation* »¹²⁸, ainsi que sur les écosystèmes côtiers.

5.1.6. Un profil portuaire « Transport de passagers » lié à l'attractivité touristique

Le transport de passagers en Bretagne regroupe trois activités différentes : le trafic transmanche assurant la liaison vers la Grande-Bretagne et l'Irlande, les escales des croisières internationales et les trafics côtiers assurant notamment la desserte des îles¹²⁹. Ces derniers ont transporté 3 millions de passagers vers les îles bretonnes en 2015, dont 75% de touristes¹³⁰.

Le port de Saint-Malo se place parmi les premiers ports français pour le trafic de passagers : ils sont plus d'un million à transiter chaque année à destination ou en provenance du Royaume-Uni ou des îles britanniques¹³¹. Ces sites portuaires constituent des portes d'entrée vers la Bretagne, mais aussi vers les autres régions. Selon une analyse conduite par la Brittany Ferries, en 2013, 780 000 passagers ont emprunté une ligne à destination de la France ; 300 000 d'entre eux sont restés en Bretagne et y ont dépensé 173 millions d'euros¹³². Saint-Malo

¹²⁵ Audition de M. Brieuc MORIN, Sellow, 9 juin 2016.

¹²⁶ Site de la Compagnie des ports du Morbihan : www.compagniedesportsdumorbihan.com ; Audition de M. Régis PAJOT, Conseil départemental du Morbihan, 9 juin 2016.

¹²⁷ Audition de M. Brieuc MORIN, Sellow, 9 juin 2016.

¹²⁸ M. Nicolas BERNARD, *Géographie du nautisme*, Presses universitaires de Rennes, mai 2016.

¹²⁹ CESER DE BRETAGNE, *Pour une stratégie portuaire dans une région maritime*. Rapporteurs : M. Gustave VIALA et M. Bernard GUILLEMOT, janvier 2006.

¹³⁰ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Pour un nouveau panorama portuaire au service de l'économie et du développement régionale* », *op.cit.*

¹³¹ CCI SAINT-MALO FOUGERES, *Bilan 2015 des ports de Saint-Malo*, *op.cit.*

¹³² CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

accueille également entre 20 et 40 journées d’escales de paquebots et croisiéristes par an¹³³.

La santé économique de ces activités dépend pour une large part de la dynamique touristique bretonne qui parallèlement, peut avoir un effet d’entraînement sur les filières de production, notamment sur la construction ou la réparation des navires de transport de passagers. L’une des interrogations pour l’avenir concerne la capacité de résilience du secteur touristique et du transport transmanche face aux conséquences potentielles du Brexit, qui intervient dans un contexte déjà difficile pour le tourisme français. Les conséquences potentielles identifiées par le CESER concernent trois dimensions :

- la parité monétaire : l’évolution de la parité monétaire, avec la baisse du cours de la livre, pourrait amoindrir la capacité des britanniques à venir en Bretagne. Or, selon l’Insee, les résidents britanniques représentent 0,4% de la population en Bretagne et ils constituent la 1^{ère} clientèle étrangère en hôtellerie classique et de plein air. De plus, le modèle économique de certaines compagnies de transport est directement dépendant de la parité euro/livre ;
- la libre circulation des personnes et des marchandises : la réinstauration de barrières tarifaires ou non-tarifaires et les entraves à la libre circulation pourraient avoir des effets sur le transport transmanche et le tourisme (coûts supplémentaires, baisse de compétitivité, diminution des flux de personnes...) ;
- l’accès aux financements européens¹³⁴ : les programmes de coopération territoriale européenne ont eu un effet levier important sur un certain nombre de projets européens liés au tourisme. Les projets en cours et à venir pourraient rencontrer des difficultés de financement et pâtir d’une éventuelle suppression de ces programmes.

5.2. Le port comme porte ouverte de la ville sur la mer

Dans un contexte de sécurité et de sûreté maritimes renforcées depuis les années 90-2000¹³⁵, la réglementation dans les sites portuaires s’est considérablement durcie avec l’application du code ISPS, conduisant parfois à un repli du port sur lui-même. En dissimulant l’activité portuaire aux yeux du public, ce huis clos a pu alimenter un désintérêt des territoires, populations et élus vis-à-vis de l’avenir des sites portuaires : « *le lien ville-port ne va pas de soi lorsque l’activité marchande, industrielle ou militaire des ports est mise à distance de la population et de la vie urbaine (ex : Saint-Malo, Brest...)* »¹³⁶.

¹³³ Site du Port de Saint-Malo : www.port.saintmalofougeres.cci.fr.

¹³⁴ CESER DE BRETAGNE, *Et après ? Les enjeux du Brexit pour la Bretagne*. Rapporteurs : M. Jean HAMON et Mme Isabelle AMAUGER, décembre 2016.

¹³⁵ ISEMAR, *Les évolutions en matière de sécurité et sûreté dans le transport maritime : réglementation et enjeux économiques*, Note de synthèse n°62, février 2004.

¹³⁶ CESER DE BRETAGNE, *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !* Rapporteurs : Mme Carole LE BECHEC et M. Pierre BARBIER, juin 2016.

De nombreux exemples, issus des auditions conduites pour ce travail mais aussi de l'étude conduite par le CESER sur les espaces publics, montrent une demande sociétale : le destin des ports et l'avenir des villes qui les accueillent doivent être davantage liés. En ce sens, la problématique de l'intégration ville-port devient fondamentale. Elle ouvre deux perspectives :

- **Le port, comme objet d'urbanisme et d'aménagement du territoire**

Le port devient un élément à part entière de la ville. La ville s'ouvre au port, lequel voit ses besoins en termes de raccordement, de planification, de desserte routière... plus naturellement pris en compte dans la politique d'aménagement urbain. Cela peut contribuer à améliorer son attractivité.

La Région Bretagne y est particulièrement attentive dans les ports dont elle a la propriété : en vertu de la doctrine domaniale dont elle s'est dotée en 2007, elle met en œuvre une approche d'aménagement et d'urbanisme, développe les réflexions sur les relations ville-port et traite les franges portuaires en concertation avec les villes¹³⁷. Par exemple, la gestion de la concession du port de pêche de Lorient, dont elle est propriétaire depuis 2007, est confiée à une société d'économie mixte (SEM Lorient Keroman), qui regroupe bien sûr la Région Bretagne, mais également l'agglomération de Lorient. Les élus locaux sont impliqués dans le développement du système portuaire et cela contribue à garantir son intégration dans la politique urbaine¹³⁸.

Dans la revue *Urbanisme*, Xavier DRUHEN, directeur de Nautisme en Finistère, plaide également pour une réinscription des ports, en particulier ceux dédiés à la plaisance, dans l'aménagement urbain : « *Il faut travailler sur les interfaces entre la ville et son port de plaisance. Sur le plan urbanistique, une réinsertion dynamique du port doit lui permettre de devenir la porte d'entrée du territoire par la mer et devenir un élément d'attractivité de la station* »¹³⁹.

- **Le port, comme espace public facteur d'attractivité et d'appropriation**

L'espace public, au sens urbanistique, désigne le lieu public ouvert à toutes et à tous¹⁴⁰. S'il redevient espace public, le port s'ouvre sur la ville, et devient un facteur d'attractivité pour le territoire et un vecteur d'appropriation des enjeux maritimes et portuaires. C'est également un lieu d'importance sur le plan du patrimoine historique et maritime.

La stratégie urbaine de Saint-Brieuc, qui s'ouvre par un très explicite « Cap au large », illustre parfaitement cette tendance. Elle s'appuie sur les douze orientations issues de concertations et d'ateliers avec les habitants et les

¹³⁷ Audition de M. Didier BRIAND, Région Bretagne, 15 septembre 2016.

¹³⁸ Audition de M. Benoît JAFFRE, SEM Keroman, 9 juin 2016.

¹³⁹ M. Jean-Michel MESTRES, « Ports de plaisance cherchent nouveau modèle », *Urbanisme*, n°401, Eté 2016.

¹⁴⁰ Dans son étude pré-citée sur les espaces publics, le CESER a constaté que cette définition s'avérait limitée pour caractériser la complexité de la notion d'espace public. Il en propose une définition plus large : « l'espace public est l'espace commun le plus accessible et universel d'une société démocratique ouverte à tous et pluraliste ».

partenaires de la ville, dont quatre font très clairement apparaître une demande des briochins de se réapproprier l'espace littoral et portuaire, après un siècle pendant lequel la ville « a tourné le dos à la mer » et « a relégué sur le rivage les installations qu'elle voulait tenir à l'écart »¹⁴¹ :

- « Fabriquer les relations à la mer » ;
- « Construire le quotidien maritime briochin » ;
- « Construire des vues sur la mer » ;
- « Rendre visible l'eau de la ville à la mer ».

Cette réappropriation du Légué, à la fois par les habitants mais aussi par les élus, a été largement favorisée par les aménagements progressifs conduits en application du « Plan de référence du Grand Légué » adopté en 2005, qui ont permis de redynamiser la zone et d'en faire un lieu multifonctionnel apprécié, structuré autour de cinq pôles : commerce, plaisance, urbain, promenade, construction et réparation navales¹⁴². L'approche intégrée de l'urbanisme par Brest Métropole, formalisée dans son « PLU facteur 4 »¹⁴³, va dans le même sens, avec la volonté d'amener la ville à l'eau et de reconquérir ses espaces publics portuaires et littoraux.

Cette ouverture de la ville sur le port peut être difficile en pratique, car il s'agit de faire cohabiter des usages très différents : d'un côté, l'activité portuaire peut être source de nuisances visuelles, sonores et olfactives susceptibles de la rendre incompatible avec d'autres usages ; d'un autre côté, l'ouverture de la ville sur le port ne doit pas non plus conduire à étouffer sa vocation productive. Réussir à concilier ces multiples enjeux de développement économique et portuaire, urbanistique, social, culturel ou encore patrimonial n'est pas aisé. L'intégration ville-port constitue à ce titre un défi pour l'avenir de l'ensemble des territoires portuaires bretons, car ce sont ceux qui nous intéressent ici, mais c'est un sujet qui mobilise plus généralement l'ensemble des grandes villes portuaires. A Lorient, où l'Espace des Sciences propose depuis plusieurs années des circuits portuaires, la communauté d'agglomération vient tout juste de signer la « Charte des missions d'un Port Center », résultat des réflexions conduites par le réseau mondial des villes portuaires autour du concept de « Port Center » : lieu d'éducation et d'interprétation, il permet aux publics de découvrir le milieu portuaire et industriel et de mettre en valeur les retombées économiques et les potentialités pour le territoire¹⁴⁴.

¹⁴¹ VILLE DE SAINT-BRIEUC, Plaquette « Stratégie urbaine de Saint-Brieuc : Cap au large ».

¹⁴² Auditions de M. Alain LE ROUX, Chambre de commerce et d'industrie des Côtes d'Armor, 12 mai 2016, et de M. Stéphane LOISNEL, Saint-Brieuc Agglomération, 7 juillet 2016.

¹⁴³ Le « PLU facteur 4 » de Brest Métropole constitue un document innovant en ce qu'il fait la synthèse de quatre documents de planification : le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH), le plan de déplacements urbains (PDU) et le plan climat énergie territorial.

¹⁴⁴ PORT CENTER NETWORK, *Comprendre le port ensemble ! Charte des missions d'un Port Center*, en ligne sur www.portcenternetwork.org.

Que nous enseignent ces transformations des usages portuaires en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- Réserver et optimiser des espaces convoités et les adapter aux différents usages portuaires
- Organiser la complémentarité de l'offre portuaire régionale, connectée à son hinterland
- Impulser une démarche d'attractivité des espaces portuaires
- Revaloriser l'intégration ville-port, pour mettre en valeur l'économie maritime

6. Une vocation urbaine du littoral breton, poussée par son attractivité présente

En une dizaine d'années, le littoral a remplacé la campagne comme premier lieu souhaité d'habitation, avec 51% des personnes interrogées qui déclarent vouloir habiter plutôt « en bord de mer » à l'échelle nationale¹⁴⁵.

En Bretagne, cet haliotropisme se combine à une armature urbaine spécifique, caractérisée par une implantation historique des habitats et des activités sur le littoral, confortée par les choix effectués en termes de desserte routière ou ferroviaire. Le territoire breton s'articule autour d'un réseau de villes petites et moyennes principalement situées le long du littoral. Ainsi, parmi les vingt communes bretonnes les plus peuplées, treize sont littorales (au sens de la loi Littoral) : Brest, Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, Saint-Malo, Lanester, Lannion, Concarneau, Ploemeur, Morlaix, Landerneau, Douarnenez et Plérin¹⁴⁶. Facteur important à prendre en compte au regard de la problématique de l'étude, le littoral breton est urbain et représente une part importante de la population : en 2012, les communes littorales accueillait 36% de la population régionale (1,16 millions d'habitants en 2012) et 46% de la population hors aire urbaine rennaise.

La qualité de vie, les paysages, le patrimoine, sont autant de ressources qui attirent et fixent sur le littoral des populations plutôt aisées, dont la satisfaction des besoins (construction, services aux particuliers, loisirs, consommation courante...) alimente la sphère présente. Ce cadre de vie peut aussi constituer un facteur d'attractivité pour les entreprises : dans les Côtes d'Armor, les chefs

¹⁴⁵ IFOP, « Les Français et la mer », Sondage (juin 2014) pour l'Agence des Aires marines protégées, Le Marin, Ouest-France. Échantillon de 1009 personnes, représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas. Les interviews ont eu lieu par téléphone (CATI - Computer Assisted Telephone Interviewing) du 20 au 22 mai 2014.

¹⁴⁶ Source : Données Insee, 2012, Traitement CESER de Bretagne.

d'entreprises préconisent de « *s'appuyer sur l'identité maritime du Pays* » pour redynamiser le territoire et y faire venir des entrepreneurs¹⁴⁷.

Cette attractivité entraîne un fort développement de la sphère économique présente, aujourd'hui majoritaire sur le littoral breton : la part de l'emploi présentiel dans l'économie littorale est passée de 57% en 1975 à 72% en 2011, soit plus du double de l'emploi productif. Fin 2014, les quatre premiers secteurs dans l'emploi salarié privé sur le littoral de Bretagne étaient présents (le commerce de détail, le BTP second œuvre, la restauration, les professions de santé)¹⁴⁸. Cette prédominance se vérifie toutefois aussi dans les terres, ainsi que dans la plupart des autres régions littorales¹⁴⁹.

La vocation résidentielle du littoral est fortement consommatrice d'espaces et le niveau d'artificialisation des communes littorales suit la démographie. En 2012, les territoires artificialisés (maisons, routes, zones industrielles et portuaires...) occupent entre 13,48% (Finistère) à 18,75% (Ille-et-Vilaine) du sol des communes littorales en Bretagne, se rapprochant ainsi de la moyenne des pôles urbains (20%)¹⁵⁰. Sur l'ensemble des communes littorales métropolitaines, ce taux est de 14,6%, soit 2,6 fois plus que la moyenne métropolitaine ou l'arrière-pays, autour de 5%. La part élevée de maisons individuelles (entre 70% et 80%) et le phénomène de « mitage » accentuent l'étalement urbain, même si l'application de la loi Littoral et les évolutions législatives récentes (notamment loi ALUR) le contraignent plus fortement depuis quelques années.

La périurbanisation, dynamique territoriale qui consiste en la dispersion des populations et des activités autour des agglomérations¹⁵¹, participe également à cet étalement urbain et génère des surcoûts pour les collectivités, obligées de développer des infrastructures, des logements, des activités de services et des moyens de transport collectifs en-dehors des centres urbains initiaux. Elle peut également être à l'origine d'une dévitalisation de certains centres-villes ou centres bourgs¹⁵². D'envergure nationale, cette dynamique touche les pôles urbains bretons et se combine dans les pôles littoraux aux pressions spécifiques de la frange côtière (foncières, spatiales...). Il en résulte une tendance à la spécialisation sociale et générationnelle de certaines communes littorales bretonnes.

- **La croissance démographique**

La Bretagne est une région attractive et les projections relatives aux soldes naturels et migratoires évaluent à 750 000 le nombre de nouveaux habitants

¹⁴⁷ CCI DES COTES D'ARMOR, *Quelle vision du développement économique du Pays de Saint-Brieuc ?* juin 2016.

¹⁴⁸ Source : données Insee, 2012, traitement Gilles POUPARD/CESER DE BRETAGNE.

¹⁴⁹ OBSERVATOIRE NATIONALE DE LA MER ET DU LITTORAL, *Répartition des sphères « productive », « présente » et « publique » dans l'emploi salarié sur le littoral en 2005, 2008.*

¹⁵⁰ OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL, *Occupation du sol dans les communes littorales métropolitaines en 2012 et évolution depuis 2006*, novembre 2015.

¹⁵¹ Sur la périurbanisation : CESER DE BRETAGNE, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : M. Alain LAPLANCHE et M. Jacques UGUEN, juin 2013.

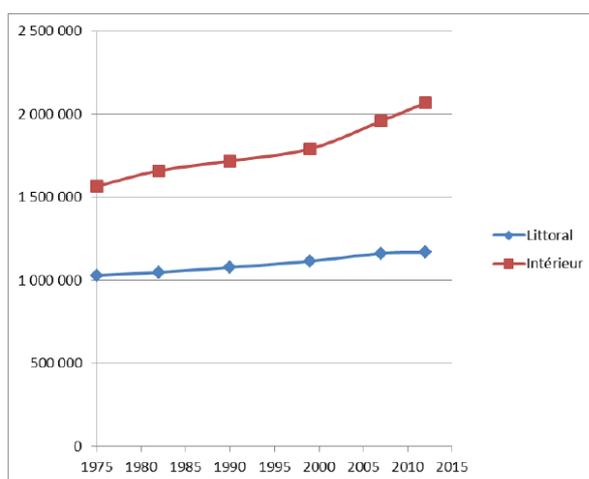
¹⁵² Voir l'étude du CESER DE BRETAGNE sur l'avenir des centres-villes et centres bourgs, à paraître à l'automne 2017.

venant s'installer à l'horizon 2040¹⁵³. Par ailleurs, la contraction des temps de parcours entre Paris et la Bretagne avec l'arrivée de la LGV courant 2017 pourrait amplifier le phénomène.

Le littoral de Bretagne a accueilli un solde net de 140 000 habitants supplémentaires de 1975 à 2012 (Figure suivante), soit un gain moyen de 3 750 nouveaux habitants par an (+ 13%). Compte tenu du caractère fini du littoral et de la baisse de population dans certaines communes littorales (Brest, Lorient, Morlaix, Douarnenez...), cette évolution s'est traduite par une très forte croissance dans certaines communes (Theix, Guidel, Plouzané...). Il faut toutefois noter que la croissance démographique a été globalement plus forte dans les terres (+ 32% sur la période). La contribution des communes littorales à la croissance démographique bretonne est en fait minoritaire depuis quinze ans :

- au cours des années 80 et 90, le littoral assurait le tiers de la croissance démographique bretonne ;
- de 1999 à 2007, sa contribution descend à un peu plus d'un quart ;
- de 2007 à 2012, les communes littorales ont accueilli seulement 5% des nouveaux habitants bretons.

Figure 15. Croissance démographique en Bretagne depuis 1975



Source : données Insee, 2012, Traitement CESER DE BRETAGNE.

On assiste à un essoufflement de la croissance démographique du littoral depuis 1999, et qui s'accroît depuis 2007 : parmi les vingt plus fortes diminutions démographiques entre 1975 et 2012, on compte quatorze communes littorales. La croissance démographique se situe aujourd'hui surtout dans le périurbain parfois lointain, en deuxième couronne et même davantage.

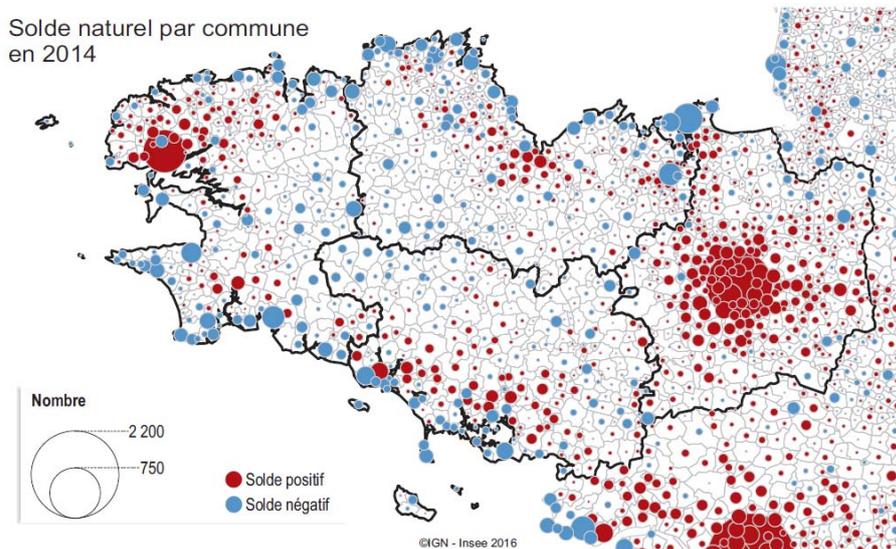
Par ailleurs, en 2015, « pour la première fois depuis deux siècles en période de paix, le solde naturel est négatif en Bretagne »¹⁵⁴. Cette tendance s'est confirmée en 2016. Le contraste entre la frange littorale et le rétro-littoral est

¹⁵³ Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

¹⁵⁴ INSEE, « Bilan démographique 2015 : le solde naturel breton est négatif », *Insee Analyses*, n°43, juin 2016.

particulièrement frappant, traduisant le vieillissement de la population littorale (Figure suivante).

Figure 16. Un solde naturel négatif le long du littoral



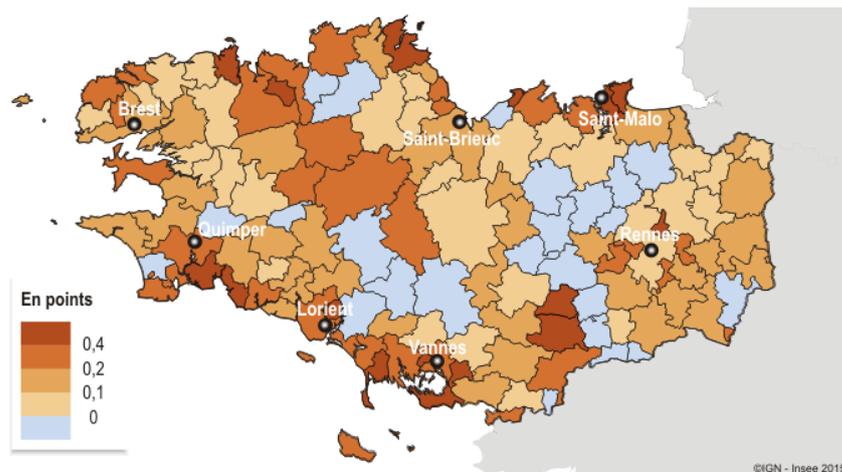
Source : Insee Analyses, « La population bretonne progresse moins vite depuis 2008 », n° 44, juin 2016.

La croissance démographique bretonne est aujourd'hui majoritairement portée par les soldes migratoires (différence entre les arrivées et les départs). Selon l'Insee, les retraités constituent l'une des catégories qui participent à cette croissance démographique¹⁵⁵. Le littoral reste en effet particulièrement attractif pour cette population : en 2012, 14% des nouveaux arrivants étaient en âge d'être retraités. Parallèlement, les départs de jeunes et de familles sont de plus en plus nombreux, conduisant au vieillissement de la population sur le littoral. Ce phénomène s'accélère depuis les années 80, contrairement au périurbain lointain, plutôt en phase de rajeunissement (Figure suivante). Dans les Côtes d'Armor par exemple, les habitants de plus de 60 ans sont plus nombreux que les moins de 20 ans dans quasiment toutes les communes du bord de mer, à l'exception de Saint-Brieuc¹⁵⁶.

¹⁵⁵ INSEE, « La population bretonne progresse moins vite depuis 2008 », *Insee Analyses*, n° 44, juin 2016.

¹⁵⁶ Audition de M. Alain LE ROUX, Chambre de commerce et d'industrie des Côtes d'Armor, 12 mai 2016.

Figure 17. L'évolution annuelle de l'âge moyen entre 2007 et 2012



Source : Insee Analyses, n° 30, décembre 2015.

• Le marché foncier sur le littoral breton¹⁵⁷

Selon l'étude conduite par les CESER de l'Atlantique, le littoral compte parmi les zones les plus tendues des régions de la façade atlantique en matière de logement. La Bretagne apparaît cependant comme la zone la moins touchée si l'on compare par rapport aux autres régions concernées (ex-Aquitaine, Pays de la Loire, ex-Poitou-Charentes et ex-Basse-Normandie).

A l'échelle régionale, le littoral breton se distingue très clairement de son arrière-pays, notamment dans le Morbihan et l'Ille-et-Vilaine¹⁵⁸ : en 2012, la moyenne du prix des terrains à bâtir (hors lotissements) s'élevait à 88 euros/m² sur le littoral, montant qui se rapproche de ceux des pôles urbains (105 euros/m² contre une moyenne métropolitaine à 67 euros/m²), conduisant les ménages les plus modestes et les primo-accédants à s'installer plutôt dans l'arrière-pays. Par exemple, sur le Pays de Saint-Brieuc, le revenu fiscal médian est plus élevé dans les communes littorales par rapport au reste du territoire, avec une douzaine d'entre elles où il est nettement supérieur au revenu médian départemental¹⁵⁹.

Toujours selon l'étude conduite en 2013, les marchés de l'immobilier sur le littoral atlantique sont dopés par les achats de ménages qui n'en sont pas originaires, souvent dotés d'un pouvoir d'achat supérieur à celui des ménages locaux. Cette demande exogène concerne d'ailleurs une part importante de résidences secondaires, dont le nombre a fortement progressé sur le littoral breton depuis 1975 (Figure suivante)¹⁶⁰.

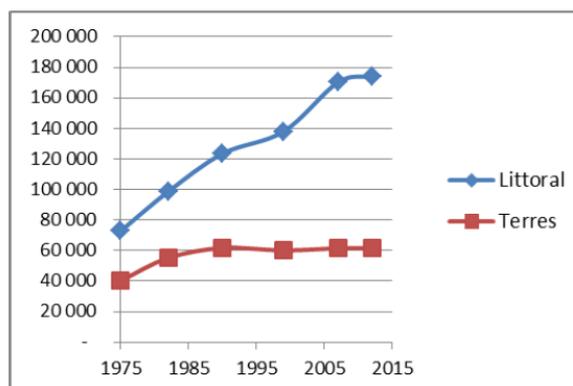
¹⁵⁷ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ?* Rapporteurs : M. Michel CISILOTTO (ex-CESER d'Aquitaine) et M. Jean-Edmond COATRIEUX (CESER de Bretagne), juin 2013.

¹⁵⁸ Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

¹⁵⁹ Audition de Mme Gaëlle PENALTY et Mme Sophie TREPS, Pays de Saint-Brieuc, 7 juillet 2016.

¹⁶⁰ Voir paragraphe suivant sur les activités de tourisme et de loisirs.

Figure 18. Evolution des résidences secondaires en Bretagne



Source : données Insee 2012, Traitement CESER DE BRETAGNE.

Que nous enseignent ces évolutions de l'attractivité résidentielle en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- ↘ Maintenir un cadre de vie attractif sur le littoral, critère majeur de l'attractivité résidentielle de la Bretagne
- ↘ Préserver un potentiel de croissance démographique et d'urbanisation (par densification, éventuellement par extension), dans le respect de la loi Littoral et de la capacité d'accueil
- ↘ Renforcer les connexions entre rétro-littoral et littoral, notamment en matière d'infrastructure de transport

7. Des activités de tourisme et de loisirs face au défi des changements de pratique

7.1. Une activité touristique structurée autour de pôles

La Bretagne bénéficie d'une forte notoriété touristique ainsi que de l'image d'une destination familiale, estivale et bon marché¹⁶¹. En 2015, elle est au premier rang des voyages à la mer avec 18,7% des parts de marché¹⁶².

Le tourisme constitue une ressource économique importante pour la région, évaluée à 8,1% du PIB régional et à 4,8% de l'emploi régional¹⁶³. Le secteur employait 57 600 personnes en Bretagne (données 2011)¹⁶⁴ mais son poids dans l'emploi salarié varie selon les territoires (Figure suivante). La part spécifiquement

¹⁶¹ Audition de M. Reynald BAVAY, Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, 7 janvier 2016.

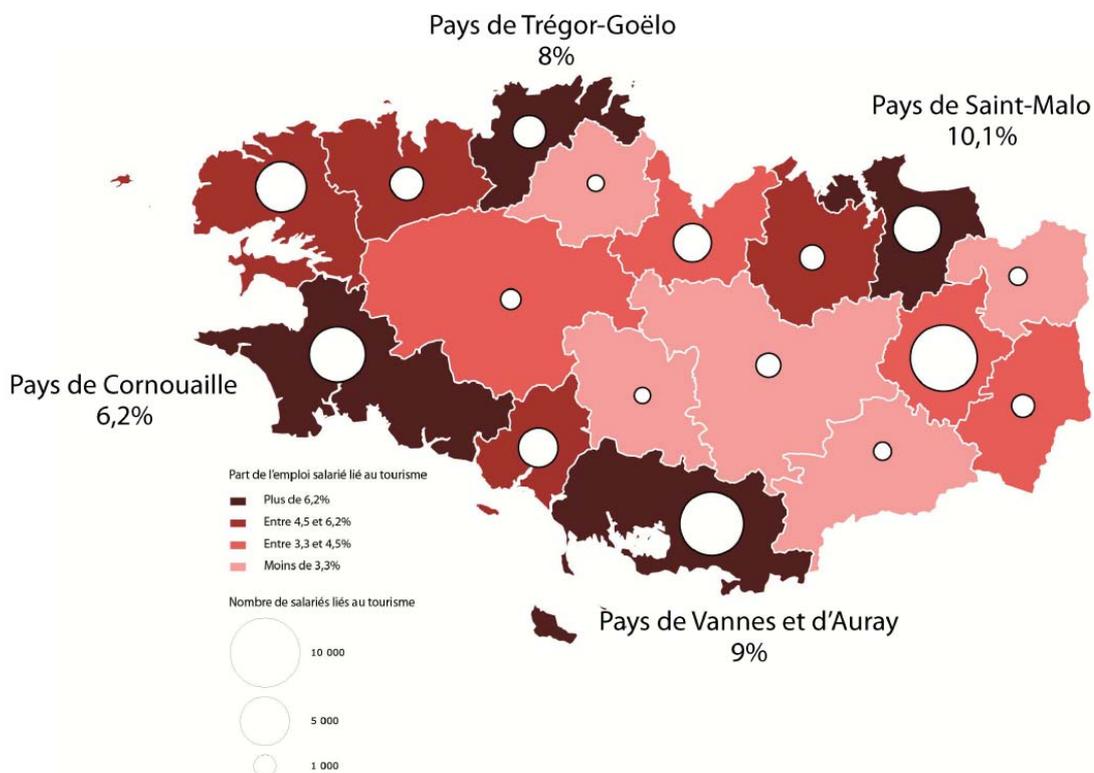
¹⁶² COMITE REGIONAL DU TOURISME DE BRETAGNE, *Chiffres clés 2016*.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ INSEE, « Le tourisme emploie 57 600 personnes en Bretagne », *Insee Analyses Bretagne*, n°24, juillet 2015.

maritime de l'activité est délicate à mesurer mais la fréquentation et l'offre d'hébergements sont nettement concentrées sur le littoral : en 2015, celui-ci a accueilli 69% des nuitées réalisées en Bretagne par la clientèle française¹⁶⁵.

Figure 19. Poids du tourisme dans l'emploi salarié en 2013



Source : Insee Bretagne – Pôle Observatoire CRT Bretagne 2013.

L'effet d'entraînement de ces flux touristiques sur l'économie locale est significatif, mais complexe à appréhender de manière globale : l'activité prend de multiples formes et selon qu'il s'agisse de tourisme d'affaires, de résidents secondaire, de motards, camping-caristes, etc., les besoins et attentes du client (et donc sa consommation touristique) peuvent être très différents.

Les retombées locales peuvent être de deux types. D'une part, les flux touristiques génèrent un surplus d'activités pour répondre à des besoins de consommation courante, qui ne diffèrent pas de ceux des populations locales (alimentation, carburant...), mais qui peuvent être démultipliés selon que la population est doublée, voire triplée en saison. D'autre part, ils induisent une consommation de prestations touristiques, dont certaines revêtent un caractère maritime spécifique (activités nautiques, fêtes maritimes, thalassothérapie, fréquentation des équipements culturels et des espaces naturels, gastronomie des produits de la mer, commerces). Ainsi, sur le podium des trois principaux lieux de visite dans les « Destinations Touristiques de Bretagne », on trouve par exemple Océanopolis et l'Aquarium de Saint-Malo, qui totalisent à eux deux plus de

¹⁶⁵ *Ibid.*

800 000 entrées en 2015¹⁶⁶. Le CESER avait déjà cité l'exemple des fêtes maritimes de Brest, pendant lesquelles un euro investi par la collectivité rapporte 6 ou 7 euros à l'économie locale. De la même manière, pour le festival du Chant de Marin (édition 2015), l'impact financier immédiat a été évalué à 10,9 millions d'euros pour la communauté de communes Paimpol-Goëlo et les territoires limitrophes¹⁶⁷.

Ces flux constituent également une source de revenus non négligeable pour les collectivités : en vertu de l'article L2333-26 du Code général des collectivités territoriales, certaines communes et leurs groupements, parmi lesquelles les communes littorales, peuvent percevoir une taxe de séjour dont le produit est affecté aux dépenses touristiques. En Bretagne, 88% des lits marchands sont actuellement soumis à cette taxe, pour un montant moyen de 0,54 euros par personne et par nuit. Au total, les territoires ont perçu 9,3 millions d'euros à ce titre en 2011, dont plus de la moitié du produit se concentre sur les pays de Cornouaille, Auray, Vannes, Lorient et Brest. Saint-Malo est la commune la plus perceptrice¹⁶⁸.

- **Une « logique de spot »**

Selon l'Observatoire national de la mer et du littoral (Figure suivante : classes 1 et 2 en vert clair), six communes littorales bretonnes sur dix sont en fait « *peu ou relativement peu touristiques* », c'est-à-dire qu'elles disposent d'une capacité d'accueil faible.

Les plus fortes capacités se concentrent autour des pôles touristiques (Figure suivante : classes 5, 6 et 7 en violet, rose et rouge) de Saint-Malo et Quiberon pour les plus importants puis Dinard, Pléneuf-Val-André, Perros-Guirec, Roscoff, Bénodet, Carnac, Crozon, Douarnenez, Fouesnant, Guidel, Sarzeau et Arradon¹⁶⁹. Seules Saint-Malo et Quiberon sont considérées comme « *grands centres très touristiques* », du fait d'une capacité d'accueil très importante et d'une offre conséquente en chambres d'hôtels (positionnée parfois sur du très haut de gamme).

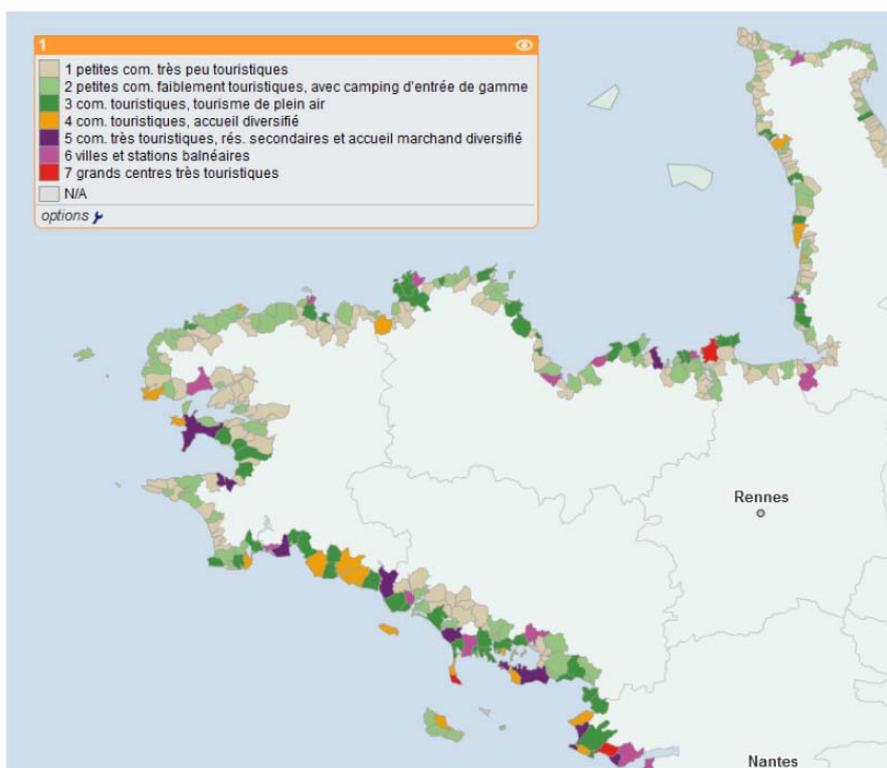
¹⁶⁶ COMITE REGIONAL DU TOURISME DE BRETAGNE, *op.cit.*

¹⁶⁷ COTES D'ARMOR DEVELOPPEMENT, « Fréquentation et impact économique du Festival du Chant de Marin », *Armorstat Tourisme*, n°01, mars 2016.

¹⁶⁸ COMITE REGIONAL DU TOURISME DE BRETAGNE, *Portrait : taxe de séjour 2013*, décembre 2013.

¹⁶⁹ Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

Figure 20. Typologie de l'accueil touristique des communes littorales de la façade Nord Atlantique – Manche Ouest



Source : ONML, janvier 2016.

• La saisonnalité de l'activité

Le tourisme est concentré dans le temps¹⁷⁰ : en 2015, 84% des nuitées totales en Bretagne ont été réalisées en saison, c'est-à-dire dans la période d'avril à septembre. Dans les îles (celles équipées d'un système de comptage : Belle-Île-en-Mer, Batz, Groix, Île aux Moines, Ouessant), c'est encore plus marquant avec 88% des nuitées réalisées en saison. Les flux touristiques tendent désormais à se concentrer sur le cœur de saison : 43% des nuitées de la saison 2015 ont été réalisées entre le 13 juillet et le 13 août.

Le calcul du taux de fonction touristique (rapport entre le nombre total de lits touristiques et la population résidente) permet de saisir la variation entre la haute et la basse saison : en Bretagne, il varie de 0,7 pour le littoral du Finistère à 1,2 pour l'Ille-et-Vilaine (contre une moyenne de 1,4 sur l'ensemble de la façade NAMO)¹⁷¹. Des communes voient leur population doubler (voire davantage) pendant la haute saison, avec des conséquences importantes en termes d'aménagement et de dimensionnement des infrastructures (stations d'épuration, parkings...). Dans le Finistère par exemple, l'Île de Batz, Brignogan-Plage, Saint-Nic, Bénodet ou encore l'Île Tudy se distinguent avec des taux de fonction touristiques supérieurs à 500%¹⁷².

¹⁷⁰ COMITE REGIONAL DU TOURISME DE BRETAGNE, *op.cit.*

¹⁷¹ ONML, *op.cit.*

¹⁷² CONSEIL DEPARTEMENTAL DU FINISTERE, *op.cit.* : fiche n°94 « Les ports finistériens ».

Certains événements ponctuels (festivals, fêtes maritimes, animations autour de la course au large...), qui participent à l'attractivité touristique, sont également une manifestation de la saisonnalité. Ils impliquent de réfléchir à la capacité d'accueil du territoire, au dimensionnement de ses infrastructures et de rester vigilant quant aux pressions exercées sur les écosystèmes. Par exemple, durant la semaine du golfe du Morbihan, jusqu'à un millier de bateaux peuvent être attendus sur le plan d'eau.

Cette saisonnalité peut accentuer la fragilité des territoires où l'économie est très concentrée (risque d'une dévitalisation en-dehors de la saison et d'une perte de mixité sociale et générationnelle).

- **L'évolution du modèle touristique**

Un certain nombre de mutations sont actuellement à l'œuvre dans le secteur touristique, avec des conséquences à court et moyen terme : « *Le modèle standardisé, institutionnalisé, fondé sur des parcours communs, s'échoue contre les stratégies personnelles guidées par les outils numériques et les recommandations des pairs* »¹⁷³.

En ce qui concerne d'abord le profil touristique, la région peut compter sur une clientèle fidèle (les primo-visiteurs sont minoritaires) mais vieillissante. Dans les prochaines années, la fréquentation des seniors devrait continuer à augmenter en fonction des tendances démographiques. Or, le touriste « senior » consomme moins (ou du moins différemment), il privilégie le bord de saison mais ses séjours sont plus nombreux¹⁷⁴.

La part de l'hébergement non marchand progresse tandis que la capacité d'accueil marchande diminue de manière globale sur tout le littoral breton¹⁷⁵, notamment en ce qui concerne les chambres d'hôtels. Le nombre d'emplacements de camping diminue quant à lui seulement dans les Côtes d'Armor et le Finistère (-17% entre 2004 et 2015)¹⁷⁶. En parallèle, les résidences secondaires sur le littoral ont fortement progressé depuis 1975 (+139%) et représentent aujourd'hui 24% des logements sur le littoral (contre 6,5% dans les terres). Elles dépassent même les 50% dans certaines communes (Figure suivante) mais leur nombre tend toutefois à se stabiliser depuis 2007. La concurrence des hébergements proposés par les particuliers, notamment sur les plateformes en ligne (AirBnB...), doit également être soulignée, ainsi que le développement des camping-cars.

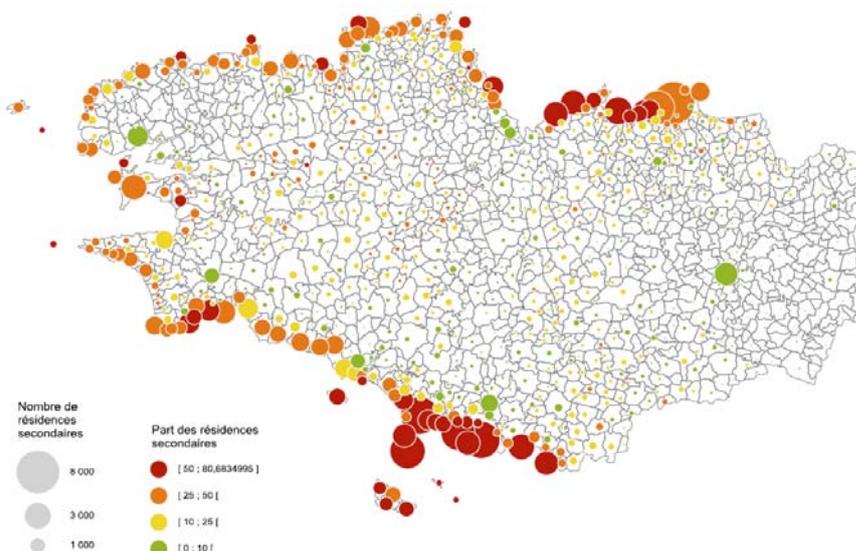
¹⁷³ *Usbek & Rica*, n° 21, automne 2016.

¹⁷⁴ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

¹⁷⁵ Audition de M. Sébastien COLAS, Observatoire national de la mer et du littoral, 7 janvier 2016.

¹⁷⁶ CONSEIL DEPARTEMENTAL DU FINISTERE, *op.cit.* : fiche n°146 « Les lits marchands ».

Figure 21. Part des résidences secondaires dans les communes bretonnes



Source : données Insee, traitement CESER DE BRETAGNE, 2012.

Enfin, la transformation numérique des entreprises, qui touche l'ensemble des secteurs liés aux services, vient bouleverser les pratiques (commerce en ligne, e-reputation, multiplication des plateformes et des centrales de réservation, prestations dématérialisées...) et ouvre de nouvelles perspectives en matière d'offres et de prestations : en 2016, l'Espace des sciences – Maison de la mer de Lorient a par exemple conçu *Explo'R@de*, qui permet de découvrir les activités maritimes en réalité augmentée¹⁷⁷.

Autre conséquence majeure de la transition numérique, « *l'offre touristique est de plus en plus largement produite par des non-professionnels : clients prenant eux-mêmes en charge les démarches liées à la recherche et la réservation de billets d'avion sur un site web, particuliers louant leur logement à des touristes via une plateforme, bénévoles proposant de faire visiter leur ville à des touristes...* »¹⁷⁸.

Les lois de réforme territoriale organisent enfin le transfert aux EPCI d'une compétence de « promotion du tourisme », qui vise notamment la création d'offices de tourisme intercommunaux. Cela doit être l'occasion d'imaginer une offre touristique globale et cohérente à l'échelle d'un bassin de consommation¹⁷⁹. L'enjeu est aussi celui du renouvellement de la clientèle et de la diversification des prestations, pour moderniser l'image de la région, dépasser une vision « musée » de la Bretagne et de ses activités et inscrire la pratique touristique dans une logique dynamique et innovante (e-tourisme, modernisation de l'hébergement, valorisation des atouts en matière de nature, de patrimoine, d'événements, offres

¹⁷⁷ Site de l'Espace des Sciences – Maison de la mer : www.maisondelamer.org.

¹⁷⁸ CESER DE BRETAGNE, *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités*. Rapporteurs : M. Jean LE TRAON et M. Martial WESLY, janvier 2017.

¹⁷⁹ Sur ce sujet, voir CESER DE BRETAGNE, *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité. 26 initiatives et des éléments de méthode*. Rapporteurs : Mme Marie-Martine LIPS, Mme Marie-Pierre SINOU et M. Martial WESLY, février 2016, fiche 6 : Mise en place des « Destinations touristiques ».

touristiques ciblées pour les résidents permanents...)¹⁸⁰. Par exemple, la mer est affichée comme une promesse dans sept des dix destinations touristiques bretonnes mais elle y est majoritairement promue sous l'angle de son attrait paysager ou patrimonial. Les démarches de valorisation du patrimoine naturel et bâti s'inscrivent progressivement dans cette logique (Conservatoire du littoral, Phares & balises, valorisation des bateaux du patrimoine...). De son côté, la Région Bretagne soutient les démarches innovantes autour du patrimoine littoral et maritime, par exemple au travers de l'appel à projets « Héritages littoraux » qui valorise les « *projets à vocation touristique et culturelle, s'inscrivant dans une vision économique, qui permettent la connaissance et la transmission des héritages maritimes et littoraux* »¹⁸¹.

Le tourisme peut constituer un moyen privilégié d'accès à la culture maritime, d'autant qu'à l'échelle nationale, la part des touristes français faisant rimer tourisme et culture a progressé¹⁸². Il doit être l'occasion de valoriser les productions et savoir-faire locaux : pescatourisme, dégustation de produits de la mer, tourisme industriel... La conserverie Courtin mise sur ce créneau avec la construction d'un nouveau bâtiment plus grand. Le projet de « Maison de l'huître » porté dans le Golfe du Morbihan va dans le même sens : envisagé principalement comme un outil pédagogique et de promotion dédié aux touristes, il sera à la fois un équipement structurant de la filière ostréicole et un centre de ressources pour l'innovation¹⁸³.

7.2. Le nautisme, une transformation des pratiques

Le caractère péninsulaire de la Bretagne offre un linéaire côtier particulièrement propice à la pratique des activités nautiques. La filière nautique, dans ses trois composantes, emploie 7 440 salariés en Bretagne, pour un chiffre d'affaires total évalué à 1,05 milliard d'euros en 2015¹⁸⁴.

A l'instar du tourisme, dont il suit en partie la conjoncture et pour lequel il constitue un produit d'appel, le nautisme est une activité plutôt saisonnière, mais largement pratiquée aussi par les résidents permanents. Ainsi, à l'échelle du Morbihan, le temps de navigation dépasse très largement la saison estivale puisque les locaux représentent un tiers des usagers (les 2/3 restants sont constitués, à part égale, par les clients parisiens et du grand ouest)¹⁸⁵. Sur la rade de Lorient, la clientèle comporte environ 80% de résidents¹⁸⁶.

Nous l'avons vu plus haut, l'engouement pour les activités nautiques entraîne derrière lui de nombreux secteurs (tourisme, industrie navale...) et l'effet d'entraînement de la filière couvre un vaste périmètre, que Nicolas BERNARD

¹⁸⁰ Audition de M. Reynald BAVAY, Réseau des agences d'urbanisme, 7 janvier 2016.

¹⁸¹ Site de la Région Bretagne.

¹⁸² INSEE, *Tableau de l'économie française*, mars 2016.

¹⁸³ M. Lionel CABIOCH, « Le projet de Maison de l'huître se confirme », *Ouest-France*, 4 octobre 2010.

¹⁸⁴ FEDERATION DES INDUSTRIES NAUTIQUES, CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, *op.cit.*

¹⁸⁵ Audition de M. Régis PAJOT, Conseil départemental du Morbihan, 9 juin 2016.

¹⁸⁶ Audition de M. Brieuc MORIN, Sellor, 9 juin 2016.

définit comme le « *territoire du nautisme* » : « *un espace concentrant ou reliant en réseaux un certain nombre de lieux et d'attributs nautiques, qu'ils soient matériels ou immatériels, composant une image globale fortement associée au nautisme et étant identifié, reconnu et approprié comme tel par les acteurs du nautisme, voire la population dans son ensemble* »¹⁸⁷. Le nautisme « *a la capacité à inspirer et à structurer des projets de territoire originaux et mobilisateurs* ». Il peut constituer un laboratoire pour l'expérimentation de solutions aux applications bien plus larges que la pratique nautique (bio-composites par exemple). Enfin, ces activités sont autant de courroies de transmission de la culture maritime, sur lesquelles s'appuyer pour renouveler et moderniser l'image maritime de la Bretagne.

Dans les dernières années, la structuration et la professionnalisation de la filière s'accompagnent d'une diversification des prestations. Il existe aujourd'hui 1 714 offres commerciales nautiques différentes en Bretagne, soit une augmentation de 46% en 5 ans, réparties sur 30 supports¹⁸⁸. Le stand-up paddle, les randonnées palmées, le kite-surf ou encore le longe-côte se sont particulièrement développés. L'objectif est de renouveler régulièrement l'offre, pour rester attractif et élargir le spectre des publics concernés : 59% des personnes venant en Bretagne affirmeraient vouloir aller sur l'eau mais seulement 14% d'entre eux concrétisent cette envie. La marge de progrès est donc très importante¹⁸⁹.

Parallèlement, le profil du plaisancier évolue aussi¹⁹⁰. Le plaisancier traditionnel est vieillissant, mais émerge à ses côtés une nouvelle génération de pratiquants, plus jeunes et recherchant une pratique moins coûteuse et moins contraignante. Si les plaisanciers des années 70/80 restent très attachés à la propriété, cette nouvelle génération fait prédominer l'usage sur la propriété : le bateau tend à devenir un moyen de locomotion, autour duquel doit se structurer une offre de services (formules d'abonnements, coaching, locations...). Au carrefour de l'économie de la fonctionnalité et de la transformation numérique, cette révolution s'accompagne de la multiplication des plateformes collaboratives de prêts ou de locations entre particuliers.

Tout cela induit un certain décalage entre l'offre de service historique et la demande des nouveaux consommateurs et nécessite l'adaptation des modes de gestion mis en œuvre dans les ports de plaisance¹⁹¹.

¹⁸⁷ M. Nicolas BERNARD, *Géographie du nautisme*, Presses universitaires de Rennes, mai 2016.

¹⁸⁸ NAUTISME EN BRETAGNE, *Observatoire Tourisme, Sport nautique et de bord de mer : Les chiffres clés*, données 2013.

¹⁸⁹ Article du Ouest France, 16 décembre 2016.

¹⁹⁰ Audition de M. Brieuc MORIN, Sellor, 9 juin 2016.

¹⁹¹ Voir plus haut, point 5.1.5 – Un profil « Plaisance » en mutation.

Des activités de tourisme et de loisirs face au défi des changements de pratique : que nous enseignent ces évolutions en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- ↘ Maintenir un environnement attractif sur le littoral, sur le plan paysager mais aussi en ce qui concerne l'offre touristique et les prestations associées
- ↘ Optimiser les effets d'entraînement des activités de tourisme et de loisirs sur l'économie locale
- ↘ Soutenir l'innovation et continuer à diversifier les prestations, pour s'adapter aux évolutions d'un marché dépendant des modes de vie et de consommation

8. La perception croissante des enjeux de la mer et du littoral

Il existe une grande diversité d'activités maritimes mais la mer n'est pas perçue de prime abord comme un lieu où l'on travaille. C'était le premier constat de l'étude du CESER sur les formations aux métiers de la mer, s'appuyant sur les résultats du sondage « *Les représentations sociales du secteur maritime chez les jeunes bretonnes et les jeunes bretons* » commandé en 2010 par le Conseil régional. Outre une méconnaissance des métiers maritimes, il ressort de cette enquête que la perception de la mer par les jeunes bretons est duale : elle est à la fois synonyme d'attractivité (loisirs, vacances, liberté, dépaysement) et de rejet (danger, pollution, dégradation de la mer)¹⁹². Pourtant, un quart des jeunes interrogés déclarent avoir un parent qui travaille dans un métier lié à la mer. Ce constat avait conduit le Conseil régional à prendre une série d'initiatives pour développer la culture maritime et transformer les représentations¹⁹³.

Ces dernières années, grâce aux efforts des acteurs, une dynamique pour l'appropriation collective des enjeux de la mer et du littoral est visiblement lancée en Bretagne. La connaissance des écosystèmes marins et la compréhension mutuelle des usages sont amenées à se développer. La mer a également pris une place croissante dans le paysage médiatique. Les numéros spéciaux et les articles dédiés se multiplient, surtout à l'approche de la période estivale, et témoignent d'un intérêt croissant pour la mer. Tout cela constitue un terreau fertile pour le développement de l'économie maritime, qui doit encore être développé.

« *Parent pauvre de l'éducation à l'environnement et au développement durable* » pendant longtemps selon le Réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne (REEB), l'éducation à la mer s'est professionnalisée. A la suite des travaux du

¹⁹² CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, enquête sur la représentation sociale du secteur maritime chez les jeunes bretonnes et bretons, octobre 2010.

¹⁹³ CESER DE BRETAGNE, *Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime*. Rapporteurs : M. Michel CLECH et M. Thierry LENEVEU, septembre 2015.

groupe de travail « Eduquer à la mer » constitué au sein de la Conférence régionale de la mer et du littoral, le Réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne a publié le guide « Eduquer à la mer et au littoral », qui présente quelques initiatives parmi pas moins de 400 actions recensées en Bretagne. Les métiers de la mer font partie des thématiques malheureusement peu abordées¹⁹⁴. Dernier exemple prometteur en matière d'éducation à la mer et au dialogue territorial, le concept d'aire marine éducative développé aux Marquises. Il s'agit d'une zone littorale maritime étudiée de manière participative par un groupe d'élèves, suivant des principes définis par une charte¹⁹⁵. Brest fait partie des huit villes françaises sélectionnées (dont seulement quatre en métropole) pour un programme pilote : l'école maternelle et primaire du Forestou va « *connaître, vivre et gérer la mer* » pendant toute l'année scolaire 2016-2017¹⁹⁶.

Du côté de l'Education nationale, les choses évoluent également. Dès 2012, les enjeux maritimes et littoraux ont été intégrés aux programmes scolaires des lycéens, notamment en histoire-géographie. Dans l'académie de Rennes, le livre « Enseigner la mer » publié en 2013 vient d'être réédité¹⁹⁷ et un appel à projets intitulé « Horizon mer » a été initié en 2015-2016. L'objectif est de faire prendre conscience aux élèves des écoles, collèges et lycées, de l'identité maritime de la Bretagne. La réussite de l'université d'été organisée par l'Institut universitaire européen de la mer chaque mois d'août témoigne également de la volonté d'enseigner la mer, thématique qui du fait de son caractère transversal et interdisciplinaire, permet de renouveler l'approche pédagogique conformément à ce qui est désormais demandé aux enseignants. Ce dispositif touche cependant peu de personnes par rapport au besoin. L'Education nationale a entrepris de maritimiser la formation initiale des enseignants, mais c'est un travail de long terme¹⁹⁸.

La Bretagne peut aussi compter sur une offre riche et variée de formations aux métiers de la mer¹⁹⁹, avec par exemple de nombreuses écoles d'ingénieurs spécialisées dans les technologies maritimes, qui est également source d'attractivité pour les entreprises. Elle bénéficie aussi de la plus grande force de recherche nationale dans le domaine de la mer grâce aux implantations locales de grands instituts et organisations. Le rôle de la science dans la compréhension et l'appropriation par le public des problématiques maritimes est ainsi facilité.

¹⁹⁴ REEB, *Guide « Eduquer à la mer et au littoral »*, Décembre 2015.

¹⁹⁵ Site de l'Agence des aires marines protégées : www.aires-marines.fr.

¹⁹⁶ Mme Lucie LAUTREDOU, « Lancement de huit aires marines éducatives », *Le Marin*, 7 octobre 2016.

¹⁹⁷ M. Tristan LECOQ, Florence SMITS, « Enseigner la mer. Des espaces maritimes aux territoires de la mondialisation », Réseau Canopé, septembre 2016.

¹⁹⁸ Déclaration de Tristan LECOQ aux Assises de l'Economie Maritime à La Rochelle.

¹⁹⁹ CESER DE BRETAGNE, *Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime*. Rapporteurs : M. Michel CLECH et M. Thierry LENEVEU, septembre 2015.

Que nous enseignent ces évolutions en termes de besoins prioritaires pour l'avenir ?

- ↘ Généraliser les démarches d'éducation à la mer, à tous les niveaux et pour tous les publics (scolaires, adultes, société civile...)
- ↘ Renforcer l'appropriation collective des enjeux de la mer et du littoral

Transition, évolution, mutation, innovation... Nous sommes dans un monde de transformations, dont certaines transcendent les filières et les secteurs (développement du numérique, territorialisation de l'organisation territoriale, croisements de filières...) et sont susceptibles de réinterroger les équilibres économiques locaux.

Il y a bien sûr des restructurations dans l'économie productive, mais elle n'est pas en déclin, contrairement à une idée reçue. Parallèlement, les secteurs de l'économie présentielle sont également en mouvement.

Dans ce contexte, ces différentes composantes de l'économie maritime révèlent un potentiel de développement (énergies marines renouvelables, tourisme, industrie nautique, produits de la mer...) et les synergies possibles entre elles sont nombreuses et diversifiées. L'avenir de ces différentes composantes suppose une action volontariste et repose sur la mise en œuvre de priorités. Ces priorités se traduisent par l'expression de besoins spécifiques mais ils s'expriment sur un espace fini et complexe qu'est le littoral, générant des tensions.

Chapitre 2

Quels leviers pour
atténuer les tensions et
desserrer les freins au
développement d'une
économie maritime
diversifiée sur le littoral ?

Les huit forces ou tendances décrites dans le premier chapitre sont les composantes de la vitalité d'une économie littorale diversifiée. Elles ont leur propre dynamique de développement mais sont toutes intimement liées et en interaction constante car leurs besoins s'expriment sur un même espace.

Les interactions peuvent être internes (au sein d'une force) et externes (entre deux forces). Elles peuvent aussi être positives (et alors impulser le développement local, comme cela a été démontré dans le chapitre 1) ou négatives et dans ce cas, être sources d'immobilisme ou de conflits. Nous les avons regroupées par nature (Figure suivante) : les problématiques liées à l'espace (sont-ils suffisants et adaptés ?), la gouvernance (qui décide de quoi ?), la visibilité pour le porteur de projet (de quel support va-t-il pouvoir bénéficier ?) et le cadre sociétal (qui s'oppose et pourquoi ?).

Figure 22. Principaux axes de tension



Source : CESER de Bretagne, 2017.

La démarche du CESER a consisté à analyser les facteurs qui peuvent constituer un frein dans chacune de ces problématiques. D'une part, ces freins au développement des activités maritimes sur le littoral breton ont des origines diverses, et plus complexes que le présupposé initial laissait entrevoir (économie productive versus économie économie présentielle). D'autre part, certains d'entre eux ne concernent pas que le développement des activités maritimes, puisque des activités terrestres y sont également confrontées. Toutefois, les spécificités du domaine maritime et littoral peuvent contribuer à leur donner une

dimension particulière, soit en les exacerbant, soit en offrant des solutions originales propres au milieu marin et littoral.

Ce second chapitre vise à présenter les résultats de cette analyse, documentés par des cas d'étude extraits des auditions ou de la presse écrite, et à proposer des pistes d'action à l'attention des acteurs, appuyées quand c'est possible sur de bonnes pratiques observées aux différentes échelles.

1. Frein n°1 : N'y aurait-il plus d'espace disponible sur le littoral breton ?

1.1. Eléments de constat pour la Bretagne

La pression foncière constitue un thème récurrent des travaux du CESER, qui plaidait dès 2007 pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne²⁰⁰. La problématique est exacerbée en bordure littorale, avec des conséquences que le CESER s'est attaché à recenser avec ses homologues de la façade atlantique²⁰¹ : fortes consommations d'espace et artificialisation des sols, pressions sur le foncier agricole, tension des marchés fonciers... Au regard des vingt-cinq zones d'emploi littorales analysées sur la façade atlantique, le littoral breton n'échappe pas aux tensions, même si la situation semble moins critique que dans d'autres régions : la mer est source d'attractivité, autant pour les activités nécessitant la proximité de la mer, que pour des secteurs qui n'en ont pas un besoin vital mais trouvent une plus-value à s'y implanter. Cette double attractivité en fait une ressource spatiale très prisée, pour les populations comme pour les activités économiques.

Or, le littoral, au sens de la loi Littoral, constitue un espace fini et non extensible, sur lequel il n'est plus possible d'imaginer de nouvelles zones à urbaniser (lois Littoral, ALUR...) en dehors des extensions en continuité de l'urbanisation : dans ce cadre, est-il possible de satisfaire l'ensemble des besoins spatiaux exprimés par les populations et les activités souhaitant s'implanter en bordure littorale ?

On s'intéressera ici seulement à la partie terrestre du littoral (principalement les zones portuaires et le périmètre des communes littorales) puisqu'en mer, l'enjeu est moins celui de la disponibilité des espaces que de la gestion des co-activités²⁰².

²⁰⁰ CESER DE BRETAGNE, *Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne*. Rapporteurs : M. Jean-Marie ZELLER et M. Pierre MARQUET, mai 2007.

²⁰¹ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ?* Rapporteurs : M. Michel CISILOTTO (ex-CESER d'Aquitaine) et M. Jean-Edmond COATRIEUX (CESER de Bretagne), juin 2013.

²⁰² Voir chapitre 2, Frein n° 2.

1.2. Des difficultés pour connaître, mobiliser et proposer un foncier adapté aux spécificités de l'économie maritime

Le foncier joue un rôle prépondérant dans la stratégie d'implantation d'une entreprise, qui exprime des besoins spécifiques en termes de superficie (5 000 m² pour l'usine Capitaine Houat à Lorient ; terrain de 4 000 m² pour une usine de 2 000 m² pour 5 Degrés Ouest) et d'aménagements (accessibilité, services, aménités...).

Pour un territoire, la disponibilité de l'espace constitue un critère important d'attractivité vis-à-vis des entreprises : il doit être en capacité de leur proposer un terrain répondant à leurs attentes, dans un délai raisonnable. Selon la CCI régionale, 75% des chefs d'entreprise considèrent comme « *des freins importants à la pérennité de leur activité économique le coût de l'installation et le renchérissement du foncier* »²⁰³, avec un prix moyen des terrains qui aurait augmenté de 88,5% entre 2004 et 2008²⁰⁴. A l'échelle régionale, si la Bretagne souhaite développer l'économie maritime, cela implique qu'elle soit en mesure d'accueillir physiquement ces activités : est-ce le cas aujourd'hui ?

Il importe de préciser au préalable que les questions foncières sont difficiles à objectiver, y compris en ce qui concerne le portuaire : de nombreux acteurs comme les chambres consulaires, les services étatiques ou encore les collectivités locales et leurs agences d'urbanisme, disposent de données foncières ou de dispositifs d'observation, mais l'information reste partielle et morcelée, avec des difficultés pour capitaliser cette connaissance à l'échelle régionale. Pour un acteur souhaitant développer une activité maritime, il est difficile d'obtenir une information globale et lisible sur les caractéristiques du foncier littoral breton : quelles sont la nature et la qualité des espaces ? Sont-ils disponibles immédiatement ? Sont-ils équipés et, le cas échéant, nécessitent-ils des aménagements ? Le caractère stratégique de ces informations explique aussi qu'elles ne soient pas facilement partagées.

Focus : l'Observatoire régional du foncier

Dans le prolongement de la Charte du foncier, la DREAL, la Région Bretagne, la Chambre de commerce et d'industrie et les agences de développement et d'urbanisme réfléchissent à un dispositif régional d'observation du foncier.

Un groupe de travail « Foncier à vocation économique » a notamment été créé pour la constitution d'[une base commune des zones d'activité économique](#), qui est accessible sur le portail GéoBretagne. Elle donne des indications telles que la localisation de la zone, sa surface ou encore sa vocation principale.

²⁰³ CCI de Bretagne, *Le foncier économique en Bretagne : étude des zones d'activités d'intérêt régional et propositions des CCI de Bretagne*, décembre 2009.

²⁰⁴ CCI de Bretagne, *Livre blanc : ensemble, préparons l'avenir de l'économie bretonne*, 2015.

- **Un enjeu quantitatif**

Cet enjeu d'observation et de connaissance rappelé, le deuxième constat est que l'espace littoral est déjà considérablement occupé. En ce qui concerne l'occupation du foncier économique en général, la Chambre de commerce et d'industrie régionale de Bretagne indiquait que les surfaces immédiatement disponibles pour les projets d'entreprises apparaissent relativement limitées et inégalement réparties à l'échelle régionale. Les pays littoraux bretons sont particulièrement en tension, avec un taux d'occupation des « zones d'intérêt régional » égal ou supérieur à 90%²⁰⁵. Lors des auditions, des difficultés pour l'implantation d'entreprises ou pour l'aménagement des ports de plaisance ont été évoquées. Par exemple, la délivrance de permis pour la pêche à pied peut, dans certaines zones, être limitée par la capacité de support du milieu.

Entre les espaces déjà occupés, les friches difficiles à réhabiliter et les zones libres mais exclues d'office (servitudes militaires et étatiques, risques de submersion marine, espaces protégés...), il semble donc rester peu de disponibilités pour l'implantation de nouvelles activités sur le littoral breton. Il y a une tension sur les espaces disponibles mais les blocages absolus uniquement liés à la question spatiale sont peu nombreux. La conscience collective d'un manque d'espaces semble s'être développée et peut en elle-même constituer un frein à l'attractivité (certains porteurs de projets, convaincus qu'il n'y a pas d'espace disponible, ne se rapprochent pas des autorités).

- **Un enjeu qualitatif**

Les activités maritimes, notamment dans les filières de production, requièrent des aménagements et infrastructures particuliers : accès direct à l'eau de mer, aux infrastructures portuaires et aux bords à quai, cales de mise à l'eau... Même dans l'hypothèse où il existe des surfaces disponibles, elles peuvent ne pas être adaptées ou appelées des investissements lourds qu'une entreprise en cours d'installation ne peut pas assumer.

Par exemple, l'accès direct à une eau de mer de qualité par un pompage in situ est indispensable pour de nombreuses activités productives : l'aquaculture, la transformation des produits de la mer ou les biotechnologies par exemple, mais aussi la thalassothérapie ou encore certains équipements culturels ou scientifiques (Océanopolis par exemple). Il est techniquement possible d'acheminer l'eau de mer du point de captage vers l'entreprise, en réduisant ainsi la contrainte de proximité immédiate de la station, mais cela induit un surcoût. Bien souvent, le souhait de l'entreprise d'être implantée à proximité directe de l'installation répond donc à un impératif de coût et nécessite de disposer d'une disponibilité foncière proche du rivage. A Saint-Malo, le Conservatoire du littoral a conventionné avec une entreprise de biotechnologies

²⁰⁵ CCI Bretagne, « [Le foncier économique en Bretagne : étude des zones d'activité d'intérêt régional](#) », *Repères économiques Bretagne*, février 2014, n°7 : pour ce travail d'évaluation du foncier dédié aux activités économiques, la CCI s'est concentrée sur des zones d'activité qu'elle considère comme étant « d'intérêt régional ».

marines pour l'installation, sur l'une des parcelles dont il est propriétaire, d'un circuit de pompage, de filtration et de stockage d'eau de mer. Des travaux sont envisagés pour élargir son accès à d'autres utilisateurs²⁰⁶.

La qualité de l'eau de mer pompée peut contraindre l'entreprise dans son implantation ou lui imposer certains aménagements. Par exemple, dans le cadre du projet de développement du port de Brest, Océanopolis a dû déplacer son point de captage pour préserver la qualité de l'eau pompée pour son activité, ce qui occasionne un surcoût²⁰⁷. Pour les activités dédiées à l'alimentaire, il n'est pas possible de prélever dans les zones portuaires, ce qui signifie qu'il faut pouvoir proposer des emprises foncières de taille adaptée aux besoins des entreprises, équipées de points de captage et situées donc en-dehors des ports. Pour la société Bret'Alg par exemple, sa capacité à prélever de l'eau de mer constitue un élément substantiel de son activité (lavage des algues ramassées à l'eau de mer) car elle conditionne l'obtention du label biologique, gage de qualité du produit. Aujourd'hui, pour le développement de son activité, la société ne trouve pas de local d'une taille suffisante et disposant d'un pompage d'eau de mer²⁰⁸.

Ces spécificités des activités maritimes imposent de connaître la localisation des accès à l'eau de mer, leur disponibilité et d'optimiser leur affectation, en s'assurant que les entreprises qui en bénéficient en ont un besoin indispensable. Ce sujet est d'ailleurs au cœur d'une étude conduite par l'association Investir en Finistère²⁰⁹. Elles doivent également inciter à optimiser et à mutualiser davantage les équipements primordiaux pour le développement de l'économie maritime, comme dans les exemples suivants :

- sur son site de Plouzané, l'Ifremer met son système de pompage à disposition d'une autre structure installée à proximité ;
- en Cornouaille, pour permettre aux entreprises de profiter d'une eau de mer « propre » pour leurs activités, la CCI a équipé l'ensemble des ports de stations de captage et de traitement ;
- à Lorient, la station de traitement et de distribution d'eau de mer est actuellement hébergée dans l'ancienne glacière mais le port de pêche prévoit de la remplacer par un équipement neuf (coût estimé à 1 million d'euros) afin de libérer des parcelles²¹⁰ ;
- à Plougasnou, les Viviers de la Méloine (3 000 m² de bassins couverts) ont été repris pour y développer diverses activités (mareyage, cuisson, éclosion...) ²¹¹.

²⁰⁶ Audition de M. Didier OLIVRY, Conservatoire du littoral, 7 juillet 2016.

²⁰⁷ M. Denis BLIN, « Océanopolis : nouvelle station de pompage », *Ouest France*, 9 octobre 2014.

²⁰⁸ Audition de Mme Elsa POINTUD et de M. Alexandre COLENO, Bret'Alg, à l'occasion d'un atelier mini-CESER organisé dans le cadre des Rencontres régionales de la mer et du littoral du 27 juin 2016.

²⁰⁹ Audition de Mme Françoise LELANN et de Mme Aurore COPPENS, Investir en Finistère, 10 mars 2016.

²¹⁰ Mme Claire MARION, « La glacière de Keroman rasée d'ici trois ans », *Le Télégramme*, 9 décembre 2016.

²¹¹ Article du *Ouest France* du 13 décembre 2016.

Focus : L'étude « Accès mer » d'Investir en Finistère

L'étude vise à recenser les accès eau de mer existants et à dresser une cartographie des espaces disponibles et de ceux qui pourraient l'être dans le futur en tenant compte des contraintes liées aux aspects légaux, réglementaires et environnementaux, ainsi qu'aux conflits d'usages. Cet inventaire prendra la forme d'une hiérarchisation des zones où les investissements pourront se concentrer prioritairement pour offrir au plus tôt des capacités de création et de développement d'activités économiques avec accès eau de mer.

1.3. Des difficultés pour optimiser le foncier portuaire

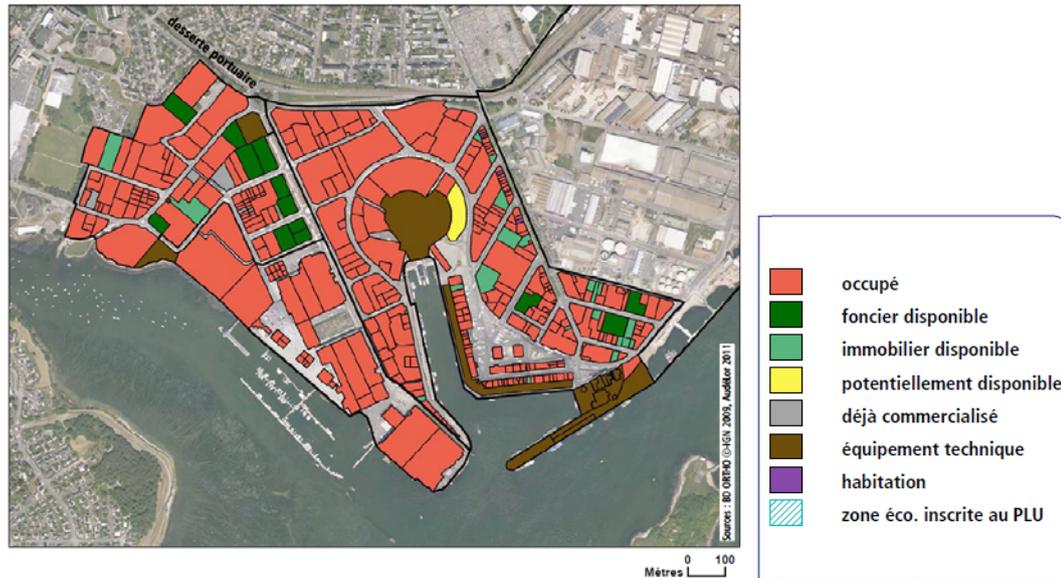
Dans les ports, la disponibilité foncière constitue également un critère important d'attractivité. Pour être compétitifs, ces derniers doivent disposer de marges de manœuvre foncière et d'une capacité d'adaptation, afin de développer de nouveaux marchés et d'être en mesure de répondre rapidement (et positivement) aux nouveaux prospects. Il en résulte que la connaissance des parcelles disponibles et la caractérisation de leur occupation est tout aussi importante.

Selon les gestionnaires, le volume de disponibilités foncières est généralement assez réduit dans les ports, d'autant qu'il faut distinguer entre les espaces immédiatement disponibles et ceux qui le seront à moyen terme, car nécessitant des restructurations ou densifications (Figures suivantes).

Figure 23. Illustrations de l'occupation des emprises portuaires à Concarneau et Lorient



Source : Atlas des zones d'activités économiques de Cornouaille.



- **L'extension des emprises portuaires**

Le développement portuaire par l'acquisition foncière est extrêmement contraint pour deux raisons : d'une part, certains ports sont enclavés, sans potentiel d'acquisition à moyen terme et d'autre part, les parcelles à acquérir sont généralement onéreuses compte tenu de leur situation privilégiée en bord de mer. A Lorient, la Région et la ville ont mis en place une stratégie d'acquisition foncière pour constituer une réserve : la ville préempte les biens qui intéressent la Région et les lui rétrocède ensuite. Depuis 2009, quinze biens ont ainsi été acquis.

Focus : La convention signée entre le Conseil régional et l'Établissement public foncier régional

Un partenariat a été signé entre le Conseil régional et l'Établissement public foncier (EPF) régional pour mener des opérations foncières préalables à la mise en œuvre de projets en faveur du développement et de l'aménagement des ports.

Le premier protocole d'accord signé concerne le port de Saint-Malo : l'EPF est sollicité pour mener à bien des projets d'extension portuaire (conduite des études de dépollution, évaluation des coûts de déconstruction, négociation, acquisition et portage des emprises foncières)²¹².

Une autre possibilité est celle de la création d'emprises nouvelles sur la mer, comme ce qui est engagé pour le port de Brest avec un nouveau polder de 12 hectares, mais cette solution peut être coûteuse ou difficile à mettre en œuvre. Historiquement, cette technique de poldérisation a été utilisée pour la plupart des ports bretons (Brest, Lorient...).

²¹² Audition de M. Didier BRIAND, Conseil régional de Bretagne, 15 septembre 2016.

- **La reconquête des friches**

Actuellement, le potentiel est en fait pour l'essentiel constitué des friches portuaires, ce qui conduit de nombreux ports à s'engager dans une stratégie de reconquête de ces espaces. Leur réaffectation reste pour autant un exercice compliqué car elle entraîne des coûts importants de déconstruction, de dépollution et de traitement des déchets. Une stratégie de reconquête des friches portuaires est mise en œuvre par la SEM Lorient Keroman, qui compte près de 8 hectares de friche sur ses 55 hectares de superficie totale. Chaque année, elle dédie désormais un budget de 250 000 euros (hors taxe) aux opérations de démolition et de réaménagement des parcelles²¹³. L'une des opérations, lancée en janvier 2016, consiste à remettre en état un terrain nu d'environ 4 000 m² environ pour accueillir le site de production de l'entreprise 5 degrés Ouest.

La restructuration de la Défense conduit également à la libération d'emprises militaires mais de la même manière, on dispose de peu de visibilité sur celles-ci et sur les modalités de leur réaffectation à des usages civils. A Brest par exemple, « *le principe d'une cession graduelle par la Défense d'importantes emprises foncières est aujourd'hui officialisé* » pour le secteur de la Penfeld²¹⁴.

1.4. Des difficultés pour maintenir la vocation maritime du foncier en zone littorale

Les espaces portuaires et situés en zone littorale constituent des emprises d'intérêt stratégique pour certaines activités et non reproductibles, qu'il faut donc utiliser à bon escient. Cette affectation doit être garantie dans le temps, en tenant compte de l'évolution des activités qui expriment de nouveaux besoins, mais aussi de l'évolution de celles qui sont déjà implantées sur le littoral. A ce sujet, il faut distinguer les emprises selon qu'elles sont situées, ou non, sur le domaine public maritime (DPM).

- **Les parcelles situées sur le domaine public maritime**

Conformément au régime de la domanialité publique, les activités situées sur le domaine public maritime sont conditionnées à la délivrance d'un titre d'occupation (concession ou autorisation d'occupation temporaire) précisant la nature « maritime » de l'activité accueillie. Sont concernés notamment les ports, certaines parcelles conchylicoles ou encore les futures installations dédiées à la production électrique en mer.

²¹³ Audition de M. Benoît JAFFRE, SEM Lorient KEROMAN, 9 juin 2016 ; Emmanuelle GOURVES, « Keroman. A la reconquête des friches », *Ouest France*, 2 mai 2016.

²¹⁴ ADEUPa, *Schéma de référence Penfeld*, décembre 2015.

Le domaine public maritime²¹⁵

Le domaine public maritime naturel est constitué du sol et du sous-sol de la mer, entre la limite haute du rivage et la limite de la mer territoriale, des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, des lais et relais de la mer.

Le domaine public maritime artificiel est composé des équipements et installations portuaires, ainsi que des ouvrages et installations relatifs à la sécurité et la facilité de la navigation maritime.

L'occupation du DPM ne peut être que temporaire, précaire et révocable. Aussi, tout projet de construction ou d'installation destiné à y être implanté nécessite au préalable l'obtention d'une autorisation (personnelle et nominative) qui donne lieu au paiement d'une redevance. Ce titre d'autorisation peut prendre plusieurs formes : concessions, autorisations d'occupation temporaire (AOT)...

Ce régime domanial constitue une protection pour le maintien des activités maritimes sur la bordure littorale. La seule difficulté potentielle repose sur l'appréciation du caractère maritime de l'activité, qui n'est pas toujours évident à démontrer²¹⁶, et sur son suivi dans le temps. Dans les faits, il peut y avoir un « délitement » progressif du caractère maritime de l'activité (restaurants, hôtels, entreprises du tertiaire...). Malgré les possibilités liées au régime de la domanialité publique, il y a peu d'exemple d'éviction pour « reconquérir » un terrain à vocation maritime. Dans le Morbihan, quelques maisons construites de manière irrégulière sur des emprises conchylicoles ont été détruites mais cela reste ponctuel.

- **Les parcelles situées en-dehors du DPM**

Pour les autres activités, soumises au droit commun, les contraintes spatiales et la pression foncière sont telles que le maintien d'espaces dédiés aux activités productives n'est pas toujours garanti dans le temps. Par ailleurs, pour une collectivité, le gel d'un terrain inoccupé peut se traduire par une perte de revenus et engendrer des difficultés d'acceptabilité sociale.

Pour ces raisons, l'accès à l'espace constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour nombre d'activités maritimes²¹⁷ :

- L'exemple de la conchyliculture : les parcelles situées sur le domaine public maritime ont bénéficié de la protection constituée par le régime de la domanialité publique, tandis que les parcelles privées se voient appliquer le droit commun, c'est-à-dire que les terrains et bâtis peuvent

²¹⁵ Site de la Préfecture maritime de l'Atlantique : www.premar-atlantique.gouv.fr.

²¹⁶ CESER DE BRETAGNE, *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

²¹⁷ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ?* Rapporteurs : M. Michel CISILOTTO (ex-CESER d'Aquitaine) et M. Jean-Edmond COATRIEUX (CESER de Bretagne), juin 2013.

être vendus sans distinction d'usage professionnel ou résidentiel (à condition de respecter les zonages des documents d'urbanisme). La vente par l'exploitant d'une parcelle à usage présentiel est plus lucrative, en particulier sur le littoral, et au fil des cessions, les parcelles se retrouvent affectées à un autre usage que la conchyliculture. Ce phénomène de changement de destination affecte particulièrement la filière en Bretagne Sud : dans le cadre d'un diagnostic socio-économique conduit sur le territoire du Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, 30% des conchyliculteurs interrogés ont considéré que la pression foncière constituait l'une des principales contraintes pour l'activité avec la qualité de l'eau (32%), devant le manque de valorisation des entreprises (22%) et les contraintes diverses (environnementales ou autres)²¹⁸. En dix ans, le territoire a perdu un tiers de ses exploitations conchyloles et il est aujourd'hui difficile pour un nouvel entrant de trouver un chantier²¹⁹ ;

- L'exemple des activités de tourisme et de loisirs nautiques : les CESER de l'Atlantique ont relevé que les centres d'hébergement à vocation de tourisme social peuvent aussi être confrontés à ces changements d'affectation. Classés en « zone à vocation résidentielle de loisirs » dans les documents d'urbanisme, ils intéressent les promoteurs, avec le risque d'une perte de mixité sociale et générationnelle sur le littoral. L'hôtellerie de plein air peut être également victime de ces changements d'affectation.

Focus : Exemples d'outils développés par la profession conchylicole dans le Morbihan²²⁰

Les professionnels de la conchyliculture font appel à deux types d'outils.

Un premier outil réside dans le portage foncier, notamment par la SAFER, qui constitue le dispositif le plus opérationnel et dissuasif (même sans intervention, son apparition dans un dossier suffit souvent à infléchir le marché). La perspective d'un tel portage comporte néanmoins plusieurs limites.

Un deuxième outil, de nature contractuelle, a été développé par la profession : la charte conchylicole du Morbihan. Inspirée de la Charte Agriculture et urbanisme, elle engage ses signataires (le comité régional de la conchyliculture, l'Etat, le Conseil Général et les collectivités) autour d'une meilleure prise en compte de l'activité conchylicole aux côtés des autres usages. Les sujets abordés sont nombreux : qualité des eaux, diversifications, changements de destination, abandon des concessions, prévention et résolution des conflits d'usage, impact paysager et architectural, impact vis-à-vis de la biodiversité, connaissance de la profession.

²¹⁸ CRC Bretagne Sud, *Diagnostic socio-économique en Pays d'Auray*, Rapport d'analyse, Octobre 2012.

²¹⁹ Audition de M. Ronan PASCO, Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, à l'occasion d'un atelier mini-CESER organisé dans le cadre des Rencontres régionales de la mer et du littoral du 27 juin 2016.

²²⁰ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance, avec quels outils ?* Rapporteurs : M. Michel CISILOTTO (ex-CESER d'Aquitaine) et M. Jean-Edmond COATRIEUX (CESER de Bretagne), juin 2013.

Or, cela a déjà été évoqué plus haut, lorsque le changement d'affectation est entériné, il est très difficile de revenir en arrière et de reconquérir le caractère maritime de l'emprise. Cela doit inciter les collectivités territoriales à assurer la pérennité de la destination maritime des espaces par un suivi et un contrôle régulier de leur occupation et à mettre à profit les mécanismes dont elles disposent, notamment en matière de zonage dans les documents d'urbanisme ou de droit de préemption. Autour du port du Légué, des zones « tampons » ont été créées sous la forme d'espaces intermédiaires destinés à accueillir des activités mixtes. Elles permettent de préserver l'affectation portuaire de l'emprise, tout en renforçant les liens entre les différentes vocations du port²²¹. Très récemment, Concarneau Cornouaille Agglomération a indiqué vouloir développer une « zone d'activité typée maritime » d'environ 4 hectares pour favoriser l'implantation d'activités maritimes²²². A Saint-Malo, la zone d'activités Atalante cible clairement l'implantation d'entreprises de cosmétique marine et végétale avec, en projet, la possibilité de leur faire bénéficier directement sur site de l'eau de mer²²³.

1.5. Leviers d'action : connaissance, observation et maîtrise foncières

Les problématiques détaillées ci-dessus posent la question de la maîtrise foncière et de la planification spatiale. Le foncier constitue une ressource, qui doit être gérée comme telle. La « gestion économe de l'espace » figure comme l'un des enjeux pour lequel le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires doit fixer des objectifs de moyen et long termes pour la Bretagne.

↳ **Levier d'action n°1 : Réaffirmer un besoin de connaissance, d'observation et de capitalisation de l'information en matière foncière**

La nécessité d'observer, de connaître, d'analyser et de comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre sur un territoire a été rappelée à plusieurs reprises par le CESER. Compte tenu des dynamiques particulières à l'œuvre sur l'espace littoral, les CESER de l'Atlantique considéraient que l'observation foncière pouvait être significativement améliorée. Ils appelaient à compléter certains champs d'observation thématiques, notamment le foncier économique (particulièrement en termes de suivi des zones d'activités) ainsi que le recensement des friches, qu'elles soient agricoles, industrielles ou tertiaires. Ils incitaient l'ensemble des acteurs concernés à mutualiser davantage leurs ressources.

²²¹ Audition de M. Alain LE ROUX, Chambre de commerce et d'industrie des Côtes d'Armor, 12 mai 2016.

²²² M. Hubert ORIONE, *Le Télégramme*, 7 février 2017.

²²³ Site d'Atalante Saint-Malo : www.atalante-stmalo.fr.

- **Disposer d'une observation à deux niveaux**

A l'issue de sa réflexion et compte tenu des difficultés rencontrées pour disposer d'une information solide et objective sur l'affectation du foncier en zone littorale, le CESER de Bretagne ne peut, qu'à nouveau, réaffirmer cet impératif. La connaissance du foncier doit être double : elle nécessite de disposer d'une observation micro-locale, à l'échelle de la parcelle, pour avoir une connaissance fine, exhaustive et dynamique des espaces, notamment ceux affectés aux activités maritimes, mais doit également s'accompagner d'une observation plus globale, à l'échelle régionale voire interrégionale. L'observation du foncier doit répondre à un cahier des charges commun et coordonné à l'échelle régionale, qui soit ascendant et descendant, et s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs précis (en particulier concernant les caractéristiques telles que l'accès à l'eau de mer, avec ses niveaux de qualité sanitaire).

Une démarche de mise en réseau de l'observation du foncier est en cours en Bretagne (Observatoire régional du foncier). Aussi, le CESER appelle à poursuivre et accélérer cette mutualisation et à réaffirmer ces objectifs à l'occasion de l'élaboration du SRADDET. Cette préconisation du CESER ne nécessite pas forcément le développement d'outils nouveaux mais appelle à la mobilisation et la concentration de moyens humains ou techniques sur l'observation.

- **Mettre en évidence les espaces disponibles dans les ports**

Sur la question du foncier portuaire en particulier et compte tenu du potentiel stratégique de ces emprises pour le développement régional, le CESER souligne **le besoin de mise en évidence et de cartographie des espaces disponibles au niveau régional**, permettant de disposer d'une fine connaissance des activités accueillies et d'une compilation des données disponibles à l'échelle régionale. Le transfert de compétences opéré par la loi NOTRe dans le domaine portuaire constitue une réelle opportunité pour refondre le système d'information géographique des ports et développer un outil exhaustif et actualisé d'inventaire de l'occupation des sites portuaires régionaux.

Il faut se donner la capacité d'afficher les zones immédiatement disponibles pour l'accueil d'activités maritimes et celles qui le seront à moyen terme, les équipements qu'elles offrent, et d'opérer le suivi qualitatif et quantitatif de l'occupation de ces sites. Cet affichage doit s'accompagner d'un effort de pédagogie, de manière à inverser la logique habituelle : **la vacance d'espace doit être considérée comme une opportunité pour attirer les entreprises, et non comme un élément discréditant**. Une emprise vacante n'est pas un espace gâché, il s'agit d'une réserve foncière, c'est-à-dire d'une superficie disponible pour un éventuel prospect. L'exemple de l'appel à manifestation d'intérêt ouvert par le port de Bayonne constitue un bon exemple de ce qui peut être envisagé dans cette perspective²²⁴.

²²⁴ Site du Port de Bayonne : www.bayonne.port.fr.

- **Tenir compte des évolutions du littoral**

Le CESER de Bretagne souhaite rappeler la nécessité d'appréhender la question de l'observation foncière dans une approche anticipatrice, tenant compte des évolutions et des dynamiques géomorphologiques qui touchent cet espace particulier qu'est le littoral. Il renvoie dans cette perspective aux recommandations faites avec ses homologues de la façade atlantique sur la prise en compte des risques littoraux²²⁵.

↳ **Levier d'action n°2 : Garantir la place des activités productives maritimes sur le littoral breton, en réservant des zones dédiées**

Le CESER invite les collectivités locales à réserver des zones dédiées au productif maritime sur le littoral, par des schémas prescriptifs et anticipateurs et une gouvernance adaptée.

L'élaboration du SRADDET, doté d'un caractère intégrateur et prescriptif, confère à la Région une réelle capacité à fédérer l'ensemble des collectivités autour d'un projet de territoire (levier n°4). Elle doit saisir cette opportunité et **se positionner comme stratège, régulateur et arbitre en matière foncière**, pour garantir la place des activités maritimes productives sur le littoral breton : d'une part en incitant à la prescription, au sein des documents de planification spatiale, de zones dédiées à ces activités, auxquelles seraient associés les équipements nécessaires (accès routiers, dispositifs de pompage et de distribution de l'eau de mer, outillages et équipements notamment portuaires...) ; d'autre part en insistant sur le besoin de réserves foncières en rétro-littoral, destinées à accueillir les activités maritimes n'ayant pas un besoin vital d'être bord à quai. Sans prendre la forme d'un « super-SCOT », d'autant que sa cartographie ne sera pas prescriptive, le SRADDET pourrait cependant **identifier des territoires où créer des « zones d'économie maritime d'intérêt régional » (ZEMIR)** qui, compte tenu de leur intérêt stratégique doivent être impérativement réservées à ces activités. Il y a intérêt à prendre de l'avance et à anticiper sur les activités futures, en assumant le risque d'être en avance de phase par rapport aux porteurs de projet.

Cet outil de planification devra être articulé ou mis en cohérence avec les documents de planification sectoriels propres à chaque filière, par exemple, le schéma régional de développement de l'aquaculture marine.

²²⁵ ASSOCIATION DES CESER DE L'ATLANTIQUE, *Submersion marine et érosion côtière sur la façade atlantique : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux*. Rapporteurs : M. Manuel DIAS VAZ (ex-CESER Aquitaine) et M. Didier HUDE (CESER Pays de la Loire), septembre 2015.

↳ **Levier d'action n°3 : Mettre en œuvre une gestion plus dynamique de ces espaces par des outils d'acquisition et de gestion foncière adaptés**

Le CESER invite à la mise en œuvre d'une gestion plus dynamique des espaces d'intérêt stratégique pour le développement régional, tenant compte de l'évolution des activités.

A cette fin, **il incite à développer et à mutualiser les outils d'acquisition et de gestion foncière**, pour optimiser les bords à quai et mieux suivre l'occupation des emprises : développement de la culture de la location pour l'immobilier d'entreprises, mutualisation des équipements très spécifiques (systèmes de pompage et de distribution d'eau de mer...), aides à la restructuration des emprises et incitation à la reconquête des friches, structures d'aide à l'implantation et au développement des entreprises (par exemple : X-Sea à Lorient, Investir en Finistère...), utilisation du droit de préemption...

Pour les activités indirectement maritimes, un dispositif financier pourrait également être créé pour compenser le surcoût lié à l'éloignement du bord à quai et inciter ainsi les entreprises à s'éloigner quand c'est techniquement possible (par exemple, transformation des produits de la mer).

L'action publique pourrait également s'appuyer sur **un outil de portage foncier adapté au domaine maritime et littoral, au sein ou en articulation avec Foncier de Bretagne (établissement public foncier régional)**. Compte tenu de l'importance qu'elle revêt pour la Bretagne, l'économie maritime mériterait de disposer d'un tel dispositif, inspirés de ceux mis en œuvre pour la préservation des espaces naturels littoraux (Conservatoire du littoral) et agricoles (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, SAFER) qui constituent des outils efficaces face à la pression foncière.

2. Frein n°2 : La « gouvernance » serait-elle illisible ?

2.1. Eléments de constat pour la Bretagne

2.1.1. Des difficultés pour définir le niveau pertinent d'action publique

En 2007, le CESER soulignait que la multiplicité des acteurs, des responsabilités, des projets, des réglementations, constituait le principal point faible en matière maritime. Les documents en cours d'élaboration aux différents échelons, et auxquels le CESER de Bretagne a largement contribué, dessinent quatre niveaux de gouvernance :

- L'Union européenne, qui a défini le cadre général de la politique maritime intégrée ;

- L'Etat, dont la politique est déclinée à l'échelle de la façade maritime au sein du document stratégique de façade (DSF) ;
- Les régions, confortées comme acteur clé de la mer et du littoral (SRADDET, autorité déléguée de gestion du FEAMP, SRDEII), mais dont la force sera conditionnée par leur capacité à entraîner et fédérer l'ensemble des acteurs et des collectivités autour d'un projet partagé ;
- L'échelle locale, déjà responsable du droit des sols (PLU, SCOT), qui est invitée à s'intéresser aux enjeux de la mer et du littoral, en particulier en Bretagne.

Ces quatre niveaux d'action publique, aux compétences et aux périmètres qui leur sont propres, ont tous leur pertinence, d'autant qu'ils sont associés chacun à des outils opérationnels pour la concertation et la planification.

En pratique, la bonne articulation et la mise en cohérence sont cependant loin d'être garanties. Un exemple marquant est celui de l'inadéquation entre sous-régions marines (dans le cadre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ») et façades maritimes, double découpage sur lequel alertait le CESER dès 2011²²⁶. Les mêmes inquiétudes ont été renouvelées à l'occasion de la consultation sur le projet de Stratégie nationale pour la mer et le littoral : en effet, la fusion programmée des façades Nord Atlantique - Manche Ouest et Sud Atlantique en une seule façade Atlantique pourrait être de nature à simplifier la coordination et la mise en cohérence des politiques publiques maritimes mais cette expérimentation ne permettra pas de s'affranchir des difficultés liées au double découpage évoqué plus haut.

La multiplicité des structures et des dispositifs alimente la complexité de la gouvernance, d'autant que les niveaux d'action publique décrits plus haut ne correspondent pas toujours à la réalité d'un « *microcosme* » (selon l'expression utilisée lors d'une audition) vécu par les acteurs socio-économiques et/ou justifié par des contraintes naturelles géographiques ou morphologiques. Face à cette échelle qui peut être variable ou évolutive, les périmètres administratifs peuvent sembler figés, et cela complique l'articulation entre les différents niveaux d'action publique. Dans certains cas, la multiplicité peut aussi être de nature à retarder ou suspendre la décision, et donc le développement local.

²²⁶ CESER DE BRETAGNE, *Pour une gouvernance renouvelée de la mer et du littoral : vœu du CESER de Bretagne*, adopté à l'unanimité en session de juin 2011.

Focus : La gestion des ports de plaisance dans le Morbihan²²⁷, une application de la subsidiarité

Le Morbihan bénéficie d'atouts considérables pour le nautisme (environnement naturel, îles, équipements portuaires...). Société publique locale (SPL), la Compagnie des ports du Morbihan a été créée en 2012 et regroupe le syndicat mixte des ports et bases nautiques du Morbihan, le Conseil départemental du Morbihan et la SAGEMOR, dans l'objectif de mettre en place une politique publique des ports sur le territoire départemental. Il s'agit de gérer à une échelle pertinente ce qui est considéré comme un bassin de navigation cohérent.

Ce mode de gestion permet d'optimiser les investissements et de mutualiser les équipements. A l'occasion de sa candidature au transfert des ports, le Conseil régional a d'ailleurs souligné la pertinence de cette échelle territoriale et de la « *synergie dans le domaine plaisance* » mise en œuvre dans le bassin de navigation du Morbihan²²⁸.

Le caractère multiscalair des politiques publiques est indéniablement un facteur d'illisibilité pour les acteurs de terrain, qui n'ont en général pas l'occasion d'intégrer l'origine de ces différents niveaux de gouvernance. A l'échelle locale par exemple, l'action publique dans le domaine de la mer et du littoral peut intervenir à plusieurs niveaux, dont les périmètres et les compétences ne sont pas faciles à appréhender pour des non-spécialistes de l'aménagement du territoire (Figure suivante). Les effets des récentes lois de réforme territoriale ne sont pas encore tous perceptibles, mais on perçoit une clarification des rôles de chacun.

- **Le niveau des communes**

C'est principalement via leur plan local d'urbanisme que les communes peuvent intégrer des dispositions spécifiques aux activités, par exemple en réservant des zones dédiées aux cultures marines. Bien souvent toutefois, les enjeux de la mer et du littoral exigent de réfléchir à une échelle plus large que le périmètre des communes.

272 communes bretonnes sont considérées comme littorales et doivent à ce titre appliquer la loi Littoral²²⁹.

²²⁷ Audition de M. Régis PAJOT, Conseil départemental du Morbihan, 9 juin 2016.

²²⁸ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « *Pour un nouveau panorama portuaire au service de l'économie et du développement régionale* », *op.cit.*

²²⁹ Voir le point n°1 du chapitre 1 - « L'évolution des espaces littoraux et de leurs modes de gestion ».

Tableau 2. Pays maritimes, SCOT et EPCI littoraux sur le littoral de Bretagne

PAYS MARITIMES	EPCI « littoraux »	
Pays de Saint-Malo	Communauté de communes (CC) du pays de Dol et de la baie du Mont Saint-Michel	SCOT du Pays de Saint-Malo
	Saint-Malo Agglomération	
	CC de la Côte d'Emeraude	
	Dinan Agglomération	SCOT du Pays de Dinan
Pays de Saint-Brieuc	Lamballe Terre et Mer	SCOT du Pays de Saint-Brieuc
	Saint-Brieuc Armor Agglomération	
Pays de Guingamp	Leff Armor Communauté	SCOT du Pays de Guingamp
	Guingamp Paimpol Armor-Argoat Agglomération	
	Île de Bréhat	
	Lannion Trégor Communauté	SCOT du Trégor
Pays de Morlaix	Morlaix Communauté	SCOT de Morlaix Communauté
	Haut-Léon Communauté	SCOT du Léon
	CC du Pays de Landivisiau	
Pays de Brest	CC du Pays de Lesneven et Côte des Légendes	SCOT du Pays de Brest
	CC du Pays des Abers	
	CC du Pays d'Iroise	
	Brest Métropole	
	CC du Pays de Landerneau-Daoulas	
	CC de la presqu'île de Crozon-Aulne maritime	
	CC de Pleyben-Châteaulin-Porzay	SCOT de la CC du Pays de Châteaulin et du Porzay
Pays de Cornouaille	Douarnenez Communauté	SCOT de l'Ouest Cornouaille
	CC Cap Sizun – Pointe du Raz	
	CC du Haut Pays Bigouden	
	CC du Pays Bigouden Sud	
	CC du Pays Fouesnantais	SCOT de l'Odet
	Concarneau Cornouaille Agglomération	SCOT de Concarneau Cornouaille Agglomération
	Communauté d'agglomération du Pays de Quimperlé	SCOT de la CC du Pays de Quimperlé
Pays de Lorient	Lorient Agglomération	SCOT du Pays de Lorient
	CC de Blavet Bellevue Océan	
Pays d'Auray	Auray Quiberon Terre Atlantique	SCOT du Pays d'Auray
	CC de Belle-Île en mer	
Pays de Vannes	Golfe du Morbihan Vannes Agglomération	3 SCOT : Loc'h, Vannes Agglo et Presqu'île de Rhuys
	CC Arc Sud Bretagne	
	Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande (Cap Atlantique)	SCOT de Cap Atlantique (à cheval sur les deux régions)

- **Le niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Selon le ministère de l'Intérieur, ils constituent « *des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »* »²³⁰. Ils prennent le statut de communautés de communes, de communautés d'agglomération ou de métropoles selon leurs caractéristiques. La loi NOTRe a considérablement réduit le nombre d'EPCI en prévoyant l'élaboration de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) par les Préfets de départements : depuis le 1^{er} janvier 2017, la Bretagne compte 59 EPCI, dont 30 sont composés d'une commune littorale au moins. En parallèle, elle renforce les EPCI en leur transférant de nouvelles compétences des communes, notamment dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire :

- Le transfert de la compétence d'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux aux EPCI devient en principe automatique, sauf opposition d'au moins un quart des communes représentant au moins 20% de la population ;
- En matière de développement économique, le couple Région/EPCI est renforcé. Cela va se traduire en Bretagne par la territorialisation des orientations stratégiques de la Glaz économie, qui doit prendre corps au travers de conventions bilatérales destinées à formaliser les priorités des deux échelons en matière de développement économique, à mieux articuler les dispositifs d'aides aux entreprises et à organiser le futur service public de l'accompagnement des entreprises (SPAÉ).

- **Le niveau des schémas de cohérence territoriale (SCOT)**

Les SCOT constituent à la fois un document d'urbanisme et de planification donnant les grandes orientations d'aménagement (que devront suivre les documents de planification aux échelles plus fines) et un cadre pour le développement du territoire à 20 ou 30 ans²³¹.

Ils peuvent jouer un rôle déterminant dans le domaine de la mer et du littoral car ils couvrent un périmètre pertinent pour la mise en œuvre d'une politique globale d'aménagement et ils ont vocation à s'appliquer en mer²³². En effet, ils peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) qui a vocation à déterminer la vocation générale des espaces maritimes et les principes de compatibilité applicables aux différents usages. Cet outil est toutefois peu utilisé, puisqu'il n'en existe que deux en Bretagne (Golfe du Morbihan et Trégor-Goëlo). Plusieurs collectivités qui s'étaient montrés intéressées ont fait marche arrière, invoquant un trop grand formalisme et des

²³⁰ Site du ministère : www.interieur.gouv.fr.

²³¹ CESER DE BRETAGNE, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : M. Alain LAPLANCHE et M. Jacques UGUEN, juin 2013.

²³² Audition de M. Loïc PRIEUR, Université Paris Sorbonne, Cabinet LGP, 21 avril 2016.

délais d'élaboration inadaptés. Cela n'empêche toutefois pas les SCOT de s'intéresser à la place des activités maritimes sur leur littoral (Encadré suivant).

Quelques extraits de SCOT

Extraits du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT du Pays de Saint-Malo : « *les activités conchylicoles constituent à la fois une vocation spécifique du pays à Cancale et dans la Baie du Mont-Saint-Michel et un facteur discriminant à l'échelle de la Bretagne, non seulement par le poids de la filière, mais également par l'excellence des produits et leur retombée en termes d'image. Une étude (...) a permis de retenir deux zones dans la Baie du Mont-St Michel : le zone d'activités de Hirel-La Fresnais et la zone d'activités de Cherrueix-St Broladre. La vocation de ces deux sites est confirmée à l'échelle du SCOT* ».

Extraits du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT du Pays de Lorient : « *Dans un souci d'économie d'espace sur des territoires restreints, le développement portuaire doit s'appuyer sur l'optimisation des espaces actuels : par le redéploiement, la mutation et la réorganisation des activités ; par la reconquête des espaces arrières portuaires, qui implique la mise en œuvre des politiques foncières adaptées ; par une organisation de l'implantation des activités qui tiennent compte de leur besoin de proximité des espaces en bord de quai* ».

Extraits du DOO du SCOT du Pays de Brest : Dans le cadre du développement du tourisme et du nautisme, « *le SCOT prescrit (...) que l'augmentation de la capacité d'accueil des plaisanciers sera prioritairement recherchée par une meilleure organisation des sites de mouillage* ».

- **Le niveau des Pays**

Les Pays sont des outils de coopération intercommunautaire qui, sur la base d'une démarche volontaire, permettent d'élaborer des projets de territoire à une échelle correspondant mieux aux territoires vécus, de partager des moyens et de réaliser des actions conjointes²³³.

En Bretagne, la plupart des onze pays maritimes portent des réflexions sur les enjeux de la mer et du littoral (démarches de gestion intégrée des zones côtières, Conseils de développement...). Ils sont organisés au sein du réseau Melglaz, mis en place après l'adoption de la Charte des espaces côtiers bretons adoptée en 2007.

²³³ CESER DE BRETAGNE, *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité*. Rapporteurs : Mme Marie-Martine LIPS, Mme Marie-Pierre SINOU et M. Martial WESLY, février 2016.

2.1.2. Une planification impossible ?

La planification est un terme générique désignant un ensemble de stratégies déployées en vue d'atteindre un objectif.

Plusieurs échéances de « planification » sont posées à court et moyen terme :

- conformément à la directive du 23 juillet 2014 relative à la planification de l'espace maritime, les Etats membres de l'Union européenne doivent conduire un exercice « *d'analyse et d'organisation des activités humaines dans les zones maritimes et dans le temps, aux fins d'objectifs à la fois écologiques, économiques et sociaux* », qui doit apporter de la visibilité aux porteurs de projet et sécuriser les investissements²³⁴. Son article 6 impose la mise en place, au plus tard pour le 31 mars 2021, de « *plans issus de la planification spatiale maritime* » ;
- la Région se voit confier des missions de planification régionale au sein du SRADDET ;
- plusieurs SCOT sont entrés en phase de révision, par exemple ceux du Pays de Lorient ou Brest.

Ces différentes échéances conduisent à s'interroger sur le sens, la finalité et la mise en œuvre du processus, ainsi que sur les modalités d'intégration des enjeux de la mer et du littoral.

• De la planification stratégique à sa traduction spatiale

Le CESER s'était interrogé sur ce processus dans son étude de 2009 sur les énergies marines. Selon lui, la planification ne doit pas se résumer à une analyse spatiale aboutissant à un simple zonage cartographique mais doit être la traduction de choix et d'arbitrages politiques à terre comme en mer.

En pratique, la planification est souvent envisagée uniquement dans sa dimension spatiale (« où et comment ? »), au détriment de son volet stratégique (le « quoi et pourquoi ? »)²³⁵. Les éléments de réflexion portés sur la planification de l'espace maritime par les comités professionnels des pêches et élevages marins régionaux vont dans le même sens : « *l'exercice de planification opérationnelle de l'espace maritime doit pouvoir se baser sur un cadre d'orientations stratégiques* »²³⁶. Pour les mêmes raisons, la démarche d'élaboration d'un SCOT se divise en deux phases : d'abord l'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui a un caractère stratégique, puis l'élaboration d'un document d'objectifs et d'orientations (DOO), une cartographie opposable aux PLU.

Le processus d'élaboration de la planification prend une place fondamentale, car il permet la confrontation des points de vue et la construction d'une vision

²³⁴ Directive 2014-89/CE du Parlement et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

²³⁵ Audition de M. Christophe LE VISAGE, Stratégie Mer et Littoral SAS, 4 février 2016.

²³⁶ CNPMM, *Eléments de réflexion des Comités des pêches maritimes et des élevages marins relatifs à la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime (PEM)*, juin 2016.

partagée de l'avenir du territoire. Le zonage découle ensuite de cette planification stratégique, et sa mise en œuvre fait appel aux compétences de chaque niveau.

- **L'exercice de zonage à terre**

La planification s'opère au sein des documents d'urbanisme (SCOT et plans locaux d'urbanisme) et des documents régionaux (schémas divers, dont le futur SRADDET).

Les premiers reposent sur une approche essentiellement foncière et s'approprient peu l'espace maritime proche, comme on l'a vu plus haut avec l'exemple des SCOT. Au niveau régional, le contenu précis du SRADDET n'est pas encore précisément connu mais il devrait comporter un volet maritime constitué de la Stratégie régionale pour la mer et le littoral (en cours de construction).

- **Les difficultés pour planifier en mer**

Les espaces maritimes ont vocation à être régis par le document stratégique de façade (DSF), dont on ne connaît pas encore le degré de précision. Ce document intégrera un volet spatial, en application de la directive de juillet 2014 citée plus haut.

Transposée dans le droit français par la loi Biodiversité²³⁷, sa mise en œuvre se heurte à des difficultés d'ordre méthodologique : prise en compte du caractère multidimensionnel du milieu marin, intégration de la dimension saisonnière et temporelle des activités, cohérence du dispositif avec les règles du droit international et européen²³⁸... Les acteurs cherchent à dépasser ces difficultés, au sein notamment du groupe de travail créé par le Cluster Maritime Français²³⁹.

La spécificité de l'exercice de planification touche au caractère multidimensionnel du milieu marin : alors qu'à terre, il vise à définir des vocations aux espaces, en mer il s'agit davantage de favoriser la co-activité dans le temps et l'espace. Les amorces de planification sectorielle initiées dans le cadre de la CRML pour la cartographie des zones propices au développement des EMR ont en effet montré que l'implantation de ces activités en mer est principalement conditionnée à leur compatibilité avec les autres usages.

Un autre point de blocage concerne la hiérarchisation des enjeux²⁴⁰. Le travail à conduire est finalement de même nature que celui qui a été conduit pour le Parc Naturel Marin d'Iroise. Toutefois, quels peuvent être les critères à définir et à

²³⁷ Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°0184 du 9 août 2016.

²³⁸ Intervention de M. Frédéric MONCANY DE SAINT-AIGNAN, Président du Cluster Maritime Français, lors du séminaire sur la planification stratégique pour les espaces maritimes, 16 juin 2016, Institut océanographique de Paris.

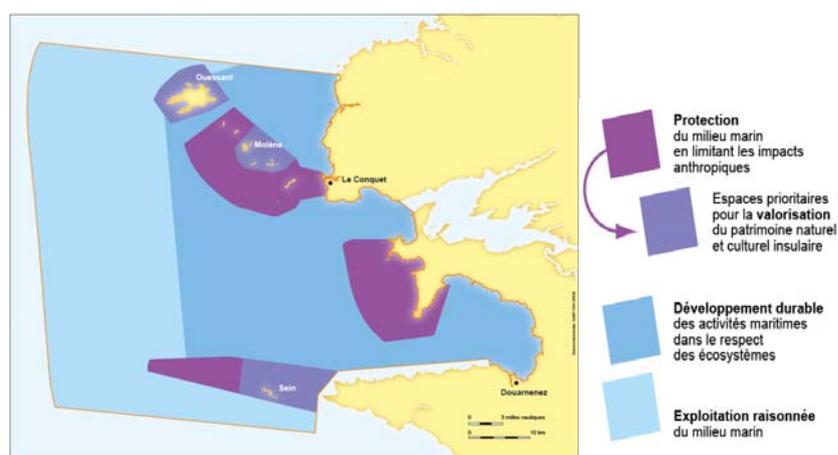
²³⁹ Intervention de M. Frédéric MONCANY DE SAINT-AIGNAN, Président du Cluster Maritime Français, lors du forum Prospective « La Bretagne, une grande région maritime ! » organisé le 14 janvier 2016.

²⁴⁰ Audition de M. François VICTOR et de Mme Lucie TRULLA, Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest, 4 février 2016.

appliquer ? Comment objectiver les activités ? Dans de précédents travaux, le CESER a proposé quelques pistes : la capacité de support des écosystèmes et l’empreinte sociétale, la notion d’emploi durable... La notion d’empreinte sociétale s’inscrit dans l’esprit de l’empreinte écologique, mais y ajoute les dimensions sociale, économique et culturelle. Elle ne se limite donc pas à évaluer la dégradation écologique occasionnée par la pratique d’une activité mais à appréhender, de manière globale, ce qu’induirait, positivement ou négativement, l’arrêt de cette activité pour les territoires littoraux²⁴¹.

Focus : la carte des vocations du Parc naturel marin d’Iroise

Au sein du Parc naturel marin d’Iroise, une « *carte des vocations* » participe à la conciliation des différents usages : chaque secteur se voit attribuer une vocation prioritaire, impliquant que les usages dans la zone soient compatibles avec celle-ci²⁴². Ce document n’a cependant aucune valeur prescriptive.



Source : Site Internet du PNMI : www.parc-marin-iroise.fr.

• L’articulation des différentes échelles selon la hiérarchie des normes

Les espaces maritimes et littoraux ne relèvent pas d’un bloc de compétences unique : différents acteurs conduisent l’action publique, selon que le théâtre d’opérations soit à terre ou en mer.

L’interface terre-mer constitue pourtant un enjeu fondamental pour le développement d’une économie davantage tournée vers la mer. En effet, les activités s’exerçant en mer ont besoin de points d’ancrage à terre (ports, raccordements au réseau électrique, connexion avec la chaîne logistique, etc.).

²⁴¹ La capacité de support des écosystèmes est une notion développée par le CESER en 2011, à mettre en perspective avec le concept « d’empreinte sociétale » : la capacité de support nous informe du « capital » disponible, c’est-à-dire des atteintes que les écosystèmes peuvent supporter, sans qu’ils soient mis en péril et que les services qu’ils rendent soient eux-mêmes menacés ; l’empreinte sociétale nous informe sur les types d’usages les plus à même d’utiliser durablement ce « capital ».

²⁴² PARC NATUREL MARIN D’IROISE, *Plan de gestion 2010-2025. Finalités de gestion et carte des vocations*.

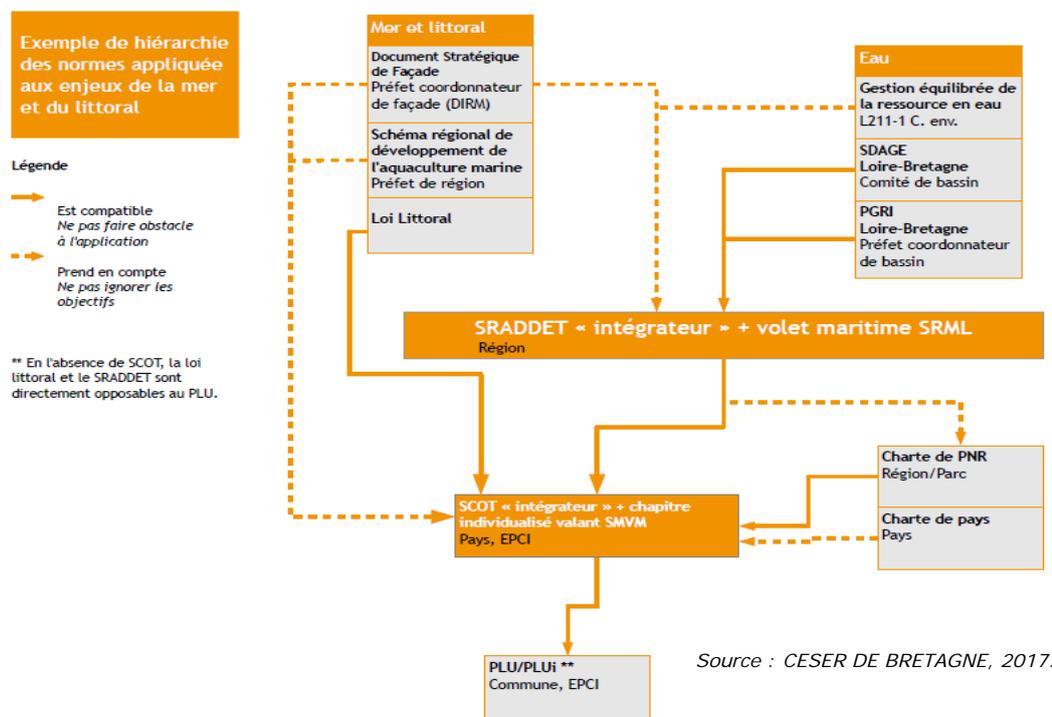
Comment en pratique prendre en compte l'interface terre-mer et garantir une continuité entre les deux milieux dans les documents de planification ?

Focus : Le rôle du Parc naturel régional du Golfe du Morbihan

Le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan porte le projet de développement du territoire et fonctionne finalement comme un médiateur entre différents acteurs et usages aux intérêts parfois divergents. Il garantit la cohérence entre les différentes politiques publiques applicables sur le territoire, notamment les SCOT et le schéma de mise en valeur de la mer. Adopté en 2006, ce document est le premier en France à entrer en procédure de révision²⁴³.

Cela pose la question de la hiérarchie entre les différents documents de planification (Figure suivante). Par exemple, les textes relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces maritimes devront être compatibles (ou rendus compatibles) avec les objectifs du DSF²⁴⁴. Les autres documents applicables aux espaces maritimes et aux activités situées sur le territoire des régions côtières sont soumis à une obligation de prise en compte (ne pas ignorer les objectifs) : cela concerne en particulier les SCOT et les SRADDET. Toutefois, cette prise en compte peut être difficile à apprécier, d'autant que les incertitudes liées aux échéances de publication de certains documents constituent des facteurs d'illisibilité.

Figure 24. Un exemple de hiérarchie des normes appliquée à la mer et au littoral



²⁴³ Site du PNR du Golfe du Morbihan : www.parc-golfe-morbihan.bzh.

²⁴⁴ Source : article L219-4 du Code de l'environnement. Sont concernés en particulier les projets soumis à l'étude d'impact du Code de l'environnement (par exemple les projets d'énergie marine renouvelable), certains permis exclusifs de recherches et concessions prévus par le Code minier, les schémas de mise en valeur de la mer et les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine.

2.1.3. Des concurrences non régulées entre territoires

Si certains territoires, à des échelles variées, investissent dans l'économie maritime par le financement d'équipements ou d'infrastructures, les retombées locales ne sont pas toujours suffisantes pour amortir les investissements dans un délai raisonnable. De plus, le manque de visibilité à long terme et l'absence d'orientations stratégiques peuvent encourager les comportements de « *village gaulois* » selon les termes du géographe Jean-René COULIOU²⁴⁵.

La concurrence entre territoires existera toujours et peut même améliorer la créativité et la compétitivité de l'offre. Elle peut toutefois se traduire par une redondance d'équipements qui est préjudiciable à l'intérêt général, par effets directs ou indirects (du fait de l'investissement d'argent public notamment ou par d'éventuels effets indirects sur d'autres acteurs), et donc contreproductive pour le développement. De la course aux EMR entre régions à l'absence de vision régionale claire en matière d'équipements portuaires, en passant par des rivalités entre territoires pour l'accueil d'entreprises, il y a des témoins de cette concurrence territoriale à toutes les échelles.

Cette absence de régulation ou d'orientations stratégiques peut être le résultat d'une complexité en matière d'investissements : incertitudes sur les effets économiques, budgets publics contraints, nombreux acteurs concernés... Dans le domaine portuaire, peuvent ainsi être impliqués le Conseil régional, les communes et EPCI, les concessionnaires (chambres de commerce et d'industrie ou syndicats d'économie mixte), les usagers...

Focus : Exemples de coopération portuaire

La Région Normandie et les Départements de la Manche et du Calvados se sont associés au sein d'un Syndicat Mixte Régional des Ports de Normandie (anciennement Ports Normands Associés), pour dynamiser la performance des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg et répondre à leurs enjeux de développement²⁴⁶. Cette coopération permet une meilleure maîtrise des investissements publics et la coordination des initiatives. Elle présente des « *avantages en termes de proximité, régulation, spécialisation, réactivité et collégialité* »²⁴⁷, même si l'activité reste liée aux stratégies des entreprises et à la dynamique de l'hinterland.

Plus récemment, en janvier 2017, la CCIR Hauts de France, le Grand port maritime de Dunkerque, la société d'exploitation des ports du détroit (SEPD), le syndicat mixte Docks Seine Nord Europe-Escaut et les CCI Grand Lille, du Grand Hainaut, de l'Oise, de l'Aisne, d'Amiens-Picardie, Artois et Côte d'Opale se sont réunis au sein de l'association NORLINK PORTS afin d'élaborer une stratégie portuaire partagée pour la Région Hauts de France.

²⁴⁵ Interview de M. Jean-René COULIOU, Ouest France, 2 novembre 2016.

²⁴⁶ Site du syndicat mixte : www.pna-ports.fr.

²⁴⁷ CESER D'OCCITANIE, *Quelle stratégie et quelle gouvernance portuaires en Occitanie/Pyrénées-Méditerranée ?* Rapporteur : M. Pierre CHATEL, janvier 2017.

2.2. Leviers d'action : subsidiarité, « penser global, agir local »

↳ **Levier d'action n°4 : Mettre en œuvre une planification stratégique reposant sur la subsidiarité**

Stratégie nationale pour la mer et le littoral, document stratégique de façade, stratégie régionale pour la mer et le littoral : l'adoption et la mise en œuvre de ces politiques peuvent, à leur échelle, contribuer à clarifier le cadre institutionnel si leurs modalités d'articulation sont définies au plus tôt. Dans l'attente d'un cadre clarifié et stabilisé de gouvernance, cette complexité ne doit toutefois pas conduire à l'immobilisme, d'autant que la plupart des outils existent déjà.

Les territoires littoraux disposent d'**une capacité d'action pour soutenir le développement d'une économie diversifiée, davantage tournée vers la mer et respectueuse des écosystèmes**, qui bénéficiera à l'ensemble du développement régional. La complexité de l'organisation territoriale ne doit pas être un frein : il existe des possibilités de simplification et de rationalisation, que les collectivités doivent exploiter pour réfléchir à un projet pour la mer et le littoral. Ce projet territorial s'inscrit dans le respect des orientations générales définies au niveau régional et du cadre réglementaire national. Il doit s'appuyer sur les équilibres locaux et mobiliser les outils de gouvernance, de planification et d'accompagnement en place (SCOT, instance de concertation, commission mer et littoral, agences de développement, parcs naturels, syndicat d'économie mixte...). Le CESER recommande que les SCOT jouent un rôle particulier à cet égard : leur caractère intégrateur et le périmètre qu'ils couvrent leur permet d'être au service de la lisibilité des politiques publiques et d'inscrire les enjeux de la mer et du littoral dans la durée.

La Région doit donner l'impulsion par des orientations stratégiques partagées. Le SRADDET, et son volet maritime constitué par la Stratégie régionale pour la mer et le littoral (en construction), sont l'occasion **d'affirmer clairement la vocation maritime et littorale de la Bretagne et de faire de la mer l'un des piliers du développement régional**²⁴⁸. L'objectif est de permettre à l'ensemble des acteurs d'intégrer leurs actions dans une vision globale partagée du développement régional.

Le CESER s'est déjà prononcé en faveur d'une Région stratège, s'appuyant sur ses compétences et sur la coordination des acteurs régionaux. Le SRADDET constitue une opportunité pour élaborer un véritable outil prescriptif et stratégique, conçu et piloté par la Région, en lien avec les acteurs des territoires et l'Etat en région. Son caractère potentiellement prescriptif doit permettre à la Région de se positionner dans certains domaines primordiaux pour le développement régional. Comme le CESER l'a souligné dans son avis du

²⁴⁸ CESER DE BRETAGNE, Avis sur le dossier du Conseil régional « Elaboration du SRADDET : la Bretagne au carrefour des transitions », session du 30 janvier 2017 : Malgré ses multiples contributions en ce sens, le CESER regrette que les enjeux maritimes ne soient pas mentionnés dans le périmètre du SRADDET.

30 janvier 2017, « *la recherche du consensus est indispensable mais ne doit pas être un frein à la résolution d'enjeux centraux pour lesquels seules une décision et l'édiction d'une règle claire et partagée apporteront une solution* »²⁴⁹. Le CESER appelle le Conseil régional à se saisir de ce levier et à identifier, parmi ces enjeux centraux, l'usage et la maîtrise du foncier en zone littorale (levier d'action n°1), ainsi que le maintien de la destination maritime de certains espaces qui sont stratégiques pour le développement des activités maritimes (levier n°2). Garante de la cohésion territoriale, elle doit jouer un rôle de régulation et aux moyens des outils à sa disposition, garantir la meilleure articulation possible entre les différents niveaux de collectivités et l'État en région.

Enfin, il recommande que **l'Etat de se concentrer sur la coordination et la mise en cohérence des politiques à l'échelle de la façade maritime et entre elles**. Garant suprême de la cohérence et de la cohésion nationale, il doit fixer des objectifs de résultats et contrôler leur application, dans le respect du cadre fixé par l'Union européenne.

Chacune de ces échelles de gouvernance est associée à des instances de concertation et de dialogue qui ont permis, dans le respect des compétences de chacun, d'anticiper les conflits, de proposer des solutions et de définir des projets communs. Ces outils doivent être mobilisés de façon optimale.

↳ **Levier d'action n°5 : Impulser une stratégie régionale de spécialisation concertée des ports, pivots de la politique maritime intégrée**

Les zones portuaires constituent des lieux privilégiés pour l'accueil de l'économie productive maritime et sont des pivots dans la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée. Il est impératif d'optimiser l'occupation de ces emprises, afin de ne pas laisser se désaffecter des espaces qui ont un intérêt stratégique pour le développement des activités maritimes. Il en va du maintien de la compétitivité de l'offre portuaire bretonne et par rebond, de nombreuses activités qui en dépendent. En 2015, le CESER appelait le Conseil régional à réfléchir à une stratégie portuaire globale, renforçant ou redéployant les stratégies existantes, connectée avec l'économie maritime et ses évolutions. Le nouveau panorama portuaire qui se dessine suite à l'adoption de la loi NOTRe offre des opportunités en ce sens et doit conduire la Région à élaborer une stratégie portuaire régionale à l'échelle des vingt-deux ports dont elle a désormais soit la propriété, soit la compétence de gestion.

Dans cette perspective, le rôle de la Région Bretagne doit être **d'impulser une stratégie de spécialisation concertée des ports et de veiller à la complémentarité globale de l'offre bretonne**. Elle doit jouer un rôle d'arbitre et utiliser davantage les leviers à sa disposition pour réguler les concurrences, optimiser les investissements et permettre le déploiement d'une

²⁴⁹ CESER DE BRETAGNE, *Avis sur le dossier du Conseil régional « Elaboration du SRADDET : la Bretagne au carrefour des transitions »*, session du 30 janvier 2017.

chaîne logistique cohérente à l'échelle régionale. Cette stratégie devrait être intégrée au SRADDET et impérativement articulée avec le SRDEII.

Une seconde piste serait de **réfléchir à une meilleure coordination, permettant de conforter les complémentarités de l'offre portuaire régionale**. La coopération portuaire mise en œuvre dans les régions Normandie (syndicat mixte des Ports Normands) et Hauts de France (Norlink Ports) pourrait inspirer ces réflexions, même si elle nécessite d'être adaptée aux spécificités de la Bretagne. Concernant l'activité de commerce, il n'est bien sûr pas question d'être irréaliste sur la position portuaire actuelle de la Bretagne qui, par sa péninsularité loin des grands bassins de consommation et par ses (manques) d'infrastructures ferroviaires, est à l'écart des grands flux du commerce mondial. Il s'agit plutôt de renforcer et de faciliter les flux qui existent déjà ou vont exister dans la production et la consommation de la Bretagne. Il faudra notamment développer le cabotage, le feederling, et l'inter-modalité des transports existants avec l'objectif de diminuer leur empreinte carbone. Dans le domaine de la pêche, le projet de constitution d'un GIP Pêche de Bretagne, dont l'objectif est d'optimiser et développer le système des ports de pêche, pourrait constituer un premier pas vers une meilleure coordination à l'échelle régionale (coordination des investissements portuaires structurants, définition d'une stratégie d'optimisation et de promotion des services portuaires, définition d'une stratégie commerciale...), à condition que l'ensemble des acteurs et professionnels concernés y soient associés.

Enfin, il faut **garantir la cohérence de cette stratégie portuaire avec les autres politiques publiques régionales, notamment le SRADDET et son volet maritime constitué par la Stratégie régionale pour la mer et le littoral** (en construction) : des points de suivi de la mise en œuvre des actions pourraient être régulièrement organisés en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ou en Conférence régionale de la mer et du littoral.

3. Frein n°3 : Certains freins au développement économique et à l'attractivité seraient-ils spécifiques au littoral ?

Après les freins dus au manque d'espace approprié (prétendu ou réel), puis à la gouvernance, il faut examiner les besoins spécifiques d'accompagnement des porteurs de projet et le manque d'attractivité de l'offre territoriale. Cette catégorie de freins est évoquée dans la plupart des filières et n'est donc pas spécifique à l'économie maritime. Toutefois, la situation particulière de la mer et du littoral à bien des égards (réglementaire, environnemental, physique...) peut contribuer à leur donner une dimension spécifique, soit en les exacerbant soit en offrant des solutions originales propres au milieu marin et littoral.

3.1. Éléments de constat pour la Bretagne

3.1.1. Des sources de fragilités juridiques

Quelques exemples tirés des auditions permettent d'illustrer la façon dont certaines incohérences et lourdeurs réglementaires peuvent constituer un frein au développement d'une économie maritime diversifiée :

- le développement du pescatourisme est rendu quasiment impossible par l'application des règles d'hygiène et de sécurité pour l'accueil de tout public à bord des navires ;
- le développement des EMR dans les îles est contrarié par une protection très stricte des sites alors que paradoxalement, la solution y est encore plus pertinente et les populations plus favorables que sur le continent ;
- le juge a refusé d'appliquer le régime dérogatoire de la loi Littoral à des activités agricoles sans nuisance, c'est-à-dire qu'elles doivent s'installer en continuité avec l'urbanisation existante alors qu'une agriculture intensive (source de nuisances importantes), se voit octroyer une dérogation ;
- dans les Côtes d'Armor, plusieurs projets d'aménagement visaient à développer le port de Saint-Cast et à y attirer des activités, notamment nautiques, sur des terre-pleins disponibles dans l'arrière-port. La complexité du cadre réglementaire a conduit le gestionnaire à abandonner ces projets d'aménagement, alors même qu'il ne s'agissait pas d'artificialiser un espace naturel puisque la zone était déjà aménagée et dédiée aux activités nautiques et portuaires.

Dans le domaine portuaire, les impératifs liés à la sûreté et à la sécurité imposent d'appliquer des réglementations spécifiques, dont certaines répondent d'ailleurs à des obligations internationales (par exemple le code ISPS) et s'appliquent donc au niveau mondial. Des contrôles d'accès pointus ou des aménagements particuliers peuvent être rendus obligatoires (vitres anti-déflagration, zones refuges...) mais ils entraînent un surcoût pour l'entreprise. L'exercice des activités portuaires peut également être contraint par la réglementation relative à la protection des espaces naturels ou à la prévention des risques naturels et technologiques. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) définissent par exemple plusieurs cercles de risque, avec des contraintes spécifiques pour chacun. Le dépôt pétrolier du port de Lorient a ainsi investi 15 millions d'euros pour se mettre en conformité avec le PPRT. Dans le cadre de l'application de la directive européenne qui limite les émissions de soufre des navires dans la zone de la Manche à la mer Baltique, certains navires envisagent d'adopter une propulsion au gaz naturel liquéfié (GNL). Selon Brittany Ferries, les contraintes appliquées au dépôt portuaire et au stockage du GNL de ce côté-ci de la Manche sont supérieures à celles de l'autre côté ou dans l'Europe du nord.

Plus que le contenu de ces normes, qui poursuivent des impératifs louables, par exemple liés à la sécurité des personnes ou à la protection de l'environnement,

c'est souvent leur superposition qui est complexe à maîtriser pour les porteurs de projet :

- d'une part, l'instruction des projets est souvent partagée entre plusieurs acteurs. Les porteurs de projet déplorent ainsi la difficulté à identifier le bon interlocuteur ;
- d'autre part, elle est à l'origine d'une importante fragilité juridique des projets. Le contentieux devient quasi-systématique, avec des délais d'instruction s'étalant sur plusieurs années et des procédures lourdes et coûteuses. Par exemple, dans le cadre de l'installation de l'usine de production de lait en poudre à Plouvien, un recours avait été engagé par un riverain au motif du non-respect de la loi Littoral. Le juge a admis que le projet pouvait bénéficier d'une dérogation au texte et le dossier a donc été sauvé sur le plan juridique mais la persistance d'un risque contentieux avec le voisinage a conduit l'industriel à renoncer à ce site. C'est bien ici le manque de visibilité sur la durée et l'issue du contentieux qui a bloqué le projet.

Il en résulte un manque de lisibilité et de visibilité pour les porteurs de projet qui peut amoindrir l'attractivité économique du territoire.

3.1.2. Des besoins spécifiques pour accompagner l'innovation maritime

Plus qu'un avantage comparatif, l'innovation est désormais un impératif, pour les secteurs émergents comme traditionnels : toutes les filières sont appelées à innover pour se renouveler et proposer des produits et services nouveaux se démarquant de la concurrence.

De manière générique, les freins évoqués dans l'ensemble des domaines d'innovation recouvrent principalement l'ingénierie financière et administrative, la recherche de partenaires et l'ancrage local, ainsi que le manque de ressources internes pour les PME.

Quelles spécificités revêtent-ils dans le domaine maritime ? Sans présager des conclusions de l'étude des CESER de l'Atlantique sur ce sujet²⁵⁰, quelques exemples des difficultés particulières rencontrées peuvent être présentés ici :

- Les EMR font appel à des technologies non stabilisées, longues à développer et difficiles à mettre en œuvre sur un plan technique, nécessitant différentes phases de recherche, développement, test et démonstration en mer qui sont autant de facteurs d'aléas en cascade. La longueur du processus de développement et d'autorisation induit un risque potentiel de rupture technologique entre la phase pilote et le passage à la phase commerciale qui peut se combiner avec ceux liés à l'insécurité juridique dans un contexte où la jurisprudence est naissante et l'exposition aux recours élevée ;

²⁵⁰ Sur ce sujet, voir l'étude des CESER de l'Atlantique sur l'innovation dans l'économie maritime (Rapporteurs : M. Thierry LENEVEU (CESER de Bretagne) et M. Nicolas RENAUDIN (CESER de Nouvelle Aquitaine), à paraître à l'été 2017.

- Dans le secteur des biotechnologies, particulièrement dynamique en Bretagne, le développement et la mise sur le marché sont très encadrés, pour des raisons de sécurité sanitaire aisément compréhensibles compte tenu des applications visées (santé, nutrition, bien-être...). Les cycles et les durées de retour sur investissement sont très longs. Le modèle économique des entreprises qui portent ces projets (principalement des PME) est fortement consommateur de liquidités et se retrouve en décalage avec les pratiques des investisseurs ;
- Dans le domaine de la pêche, en dépit de solutions innovantes développées tant pour les carènes, la propulsion, les engins de pêche, l'ergonomie et la sécurité, et même la connectivité avec la chaîne logistique et l'encadrement des pêches, les armateurs et patrons pêcheurs (80% de la flotte est constituée de petites unités) peinent à trouver les moyens de renouveler leur outil de travail. Une des causes essentielles est le manque de visibilité à moyen terme que fait peser sur l'entreprise le système des droits à produire (difficultés pour convaincre un investisseur sans visibilité sur l'accès à la ressource).

De nombreux investisseurs ont une méconnaissance des enjeux et des potentialités de l'économie maritime, ou une vision restrictive des secteurs en difficulté ou présentant de forts risques (notamment les exemples ci-dessus). Il y a un travail pédagogique à conduire pour expliquer ce qu'est l'économie maritime et montrer les opportunités, notamment dans des activités duales (c'est-à-dire combinant civiles et militaires) telles que les drones, la cybersécurité, le navire du futur... Ces marchés bénéficient en effet d'une image porteuse, de la même manière que les projets intervenant sur les questions liées au changement climatique ou à la qualité des eaux, qui pourraient solliciter des financements internationaux. Enfin, pour la Bretagne, il serait intéressant de combiner le financement des investissements couplant ressources marines et valorisation (par exemple algues et biotechnologies).

Le Pôle Mer Bretagne Atlantique a depuis sa création labellisé 273 projets pour un montant total de 831 millions d'euros, dont 100 millions environ proviennent des collectivités²⁵¹. Il souligne que les technologies émergentes du secteur maritime mobilisent des outils financiers et une compréhension différente des standards qui ont cours dans les TIC ou les innovations de procédés, fréquentes en Bretagne. Par ailleurs, les temps de retour sur investissement sont généralement assez longs.

Enfin, si les coûts d'accès sont certes plus importants, il y a aussi une sorte de défiance de certains financeurs potentiels lorsqu'il s'agit d'investir en mer, liée à la perception des conflits d'usages ou parfois même à la dimension « physique » du milieu, ce qui peut participer à la perception d'un manque d'attractivité détaillé plus loin (3.1.4).

²⁵¹ Brève du Pôle Mer Bretagne Atlantique, 9 février 2017.

3.1.3. La complexité pour proposer une offre de formation adaptée aux besoins de compétences

Tous les secteurs de l'économie sont sujets à des mutations et transformations diverses, impulsées par des facteurs socio-économiques, sociétaux ou encore environnementaux. Les secteurs évoluent, se recomposent, entraînant avec eux l'évolution des métiers, des compétences et des formations. Ces évolutions nécessitent d'anticiper les besoins de formation liés à l'émergence de nouvelles activités ou aux évolutions des métiers historiques, comme cela a été souligné par le CESER dans son étude sur les formations aux métiers de la mer²⁵².

Toutefois, il est toujours difficile pour les opérateurs d'anticiper des métiers qui n'existent pas encore ou évoluent : compétences transversales de plus en plus recherchées (numérique, cybersécurité, innovation...), évolution des métiers traditionnels (innovations technologiques, numérique, place de l'environnement...). Par exemple, le domaine de la pêche mobilise de plus en plus les outils numériques :

- le projet DATAPECHE permet à l'organisation de producteurs Les Pêcheurs de Bretagne d'obtenir un accès en temps réel aux déclarations de capture des pêcheurs²⁵³ ;
- le projet de plateforme numérique des pêches regroupe plusieurs initiatives destinées à inscrire les pratiques dans le numérique : dématérialisation des documents administratifs du navire, mise en place d'un atlas règlementaire des pêcheries, sciences participatives (mutualisation des données environnementales).

Parmi ces évolutions et ces innovations, certains outils sont facilement accessibles, d'autres nécessitent un temps d'appropriation ou de formation plus exigeant. Or, la rareté relative de certaines compétences (par exemple la soudure ou la chaudronnerie), conjuguée au caractère cyclique des besoins de recrutement, peut constituer un frein à l'attractivité. Il faut aussi souligner que la spécificité des métiers de la mer réside dans le besoin de « maritimisation » des formations, qui doivent s'articuler autour de deux volets : la maîtrise de la compétence technique et la connaissance du terrain d'exploitation particulier qu'est la mer.

Compte tenu de sa richesse dans le domaine de la formation et des progrès effectués dans la mise en réseau des opérateurs, la Bretagne dispose de nombreuses ressources pour proposer une offre de formation différenciante et source d'attractivité. L'AFPA d'Auray a par exemple ouvert une formation « préparateur de courses », avec l'objectif de disposer d'un pool de compétences pour renforcer l'attractivité du territoire dans le domaine « voiliers de course » et attirer les entreprises et skippers. Les entreprises elles-mêmes y participent, en particulier lorsqu'elles exigent des compétences spécifiques, par exemple en

²⁵² CESER DE BRETAGNE, *Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime*. Rapporteurs : M. Michel CLECH et M. Thierry LENEVEU, septembre 2015.

²⁵³ CESER DE BRETAGNE, *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités*. Rapporteurs : M. Jean LE TRAON et M. Martial WESLY, janvier 2016.

proposant des contrats d'alternance, voire même en créant en interne leur propre formation : à ce titre, le cas de l'entreprise Multiplast, qui avait lancé fin 2012 son propre centre de formation dédié à la conception de pièces en composite, est une vraie réussite, avec des opérateurs venants d'horizons très différents.

Pour répondre à cet impératif de flexibilité et être en mesure de proposer des modules adaptés à des besoins qui évoluent rapidement, les démarches « Campus des métiers et des qualifications » constituent des initiatives intéressantes : leur valeur ajoutée principale est la réactivité et la flexibilité pour organiser des formations répondant aux besoins mutualisés ou spécifiques des acteurs économiques, en mobilisant toutes les compétences et modules disponibles au sein du réseau. Par exemple, il n'existait pas de formation spécifique pour le métier de mécatronicien, dont l'exercice dans l'industrie navale exige des compétences différentes de la mécatronique automobile²⁵⁴. Le « Campus des métiers et des qualifications des industries de la mer » a créé l'offre de formation, qui est aujourd'hui dispensée dans divers établissements en réseau à la pointe bretonne.

Focus : Le campus des métiers et des qualifications (CMQ) des industries de la mer²⁵⁵

Initié par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 (« loi Peillon ») pour valoriser l'enseignement professionnel, le label « campus des métiers et des qualifications » est attribué pour une durée de quatre ans renouvelables par le ministre de l'Education nationale et le ministre de l'Enseignement supérieur. Le principe de ces CMQ est de réunir par convention et d'organiser en réseau des établissements d'enseignement du secondaire, du supérieur, des laboratoires de recherche et des entreprises, pour développer de manière coordonnée des parcours de formation initiale ou continue ciblés sur un secteur d'activité spécifique.

Le CMQ des industries de la mer de Bretagne, démarche portée par le lycée Vauban et soutenue par le Conseil régional et le Rectorat d'académie, a été sélectionné lors du deuxième appel à projet de février 2014. Il constitue l'un des trois CMQ labellisés en Bretagne avec celui sur les TIC (Lannion) et celui sur l'agronomie (Quimper). Soutenu par le Pôle Mer Bretagne Atlantique, il s'appuie sur la forte notoriété de Brest à l'international dans le domaine des sciences et technologies de la mer. Il s'organise autour d'un lycée porteur (Lycée Vauban de Brest) et regroupe un réseau d'acteurs souhaitant développer des formations axées sur les industries de la mer en intégrant des filières émergentes (les énergies marines renouvelables et le navire écologique dans un premier temps).

²⁵⁴ Interview de Mme Anne-Marie CUESTA, Déléguée générale de Bretagne Pôle Naval, dans l'édition du Ouest France du 12 janvier 2017.

²⁵⁵ CESER DE BRETAGNE, *Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime*. Rapporteurs : M. Michel CLECH et M. Thierry LENEVEU, septembre 2015.

A plus long terme, les membres du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Etat, Région, organisations syndicales, organisations d'employeurs, chambres consulaires et principaux opérateurs) ont également créé un groupe de travail prospectif sur les formations maritimes, dont les conclusions auront vocation à alimenter la politique régionale en matière de formation, via notamment le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP).

Enfin, il faut rappeler le déficit d'image dont souffrent certains métiers de la mer : par exemple dans le domaine de la transformation des produits de la mer, en raison des conditions d'exercice peu attractives du métier (froid, salaire...), ou de la pêche (dangerosité du métier, conditions d'exercice).

3.1.4. Des progrès possibles dans la promotion des atouts maritimes de la Bretagne et des opportunités qu'ils offrent

Ces freins au développement d'une économie maritime diversifiée ne pourraient-ils pas être contrebalancés par une meilleure promotion des atouts de la Bretagne et des opportunités qu'ils offrent ?

- **Un enjeu de « marketing territorial »**

Il y a d'abord un enjeu de marketing territorial et d'attractivité, autour de la définition d'une stratégie globale de détermination de cibles et de consolidation de l'offre territoriale. Il existe plusieurs plateformes de promotion des infrastructures et équipements régionaux dans le domaine maritime : par exemple, le site « Ports Région Bretagne », le portail de Bretagne Pôle Naval détaillant les équipements portuaires, ou encore le site généraliste et à visée internationale de Bretagne Commerce International (« Invest in Bretagne »), l'annuaire « Bretagne Info Nautisme »... Toutefois, elles ne semblent pas proposer une offre globale et suffisamment lisible pour un acteur extérieur ne disposant pas de la connaissance des différentes composantes du tissu économique régional et de leurs interactions.

La mise en œuvre d'une stratégie globale d'attractivité permettrait à la Bretagne de se positionner comme la place forte de l'économie maritime et ainsi d'attirer des entreprises extérieures soucieuses de développer une activité en lien avec les ressources marines. Par exemple, au sein de sa stratégie métropolitaine de développement économique, Brest Métropole positionne très clairement la mer comme un atout pour répondre à l'enjeu majeur que représente l'attractivité du territoire²⁵⁶. La réalisation du « Campus mondial de la mer » est affichée dans le Pacte métropolitain d'innovation de Brest Métropole comme visant à « *permettre le développement d'une économie maritime bretonne et française forte* » et « *assurer le rayonnement international de la Bretagne maritime, de ses acteurs* ».

²⁵⁶ BREST METROPOLE, *Stratégie métropolitaine de développement économique : construisons ensemble l'avenir économique du territoire.*

et ses atouts »²⁵⁷. De la même façon, dès 2006, le SCOT du Pays de Lorient mettait au premier plan le développement d'une économie née de la mer dans son projet d'aménagement et de développement durable (« Assurer l'avenir d'une économie née de la mer »)²⁵⁸.

Focus : Quelques exemples sectoriels de promotion, en Bretagne et ailleurs...

L'ensemble de la filière nautique bretonne dispose d'un portail unique intitulé « Bretagne Info Nautisme » et accessible en ligne, qui comporte un annuaire et une cartographie des entreprises et prestataires de la filière. Elle propose une démarche marketing globale lors des salons nautiques, avec un stand collectif.

Le dispositif « Brest Life » constitue la campagne de marketing territorial de Brest Métropole. Le site dédié met en valeur les différents atouts du territoire, de façon ciblée selon les publics. Il comporte un onglet « Cartographie » situant l'ensemble des projets d'aménagement et de développement (Capucins, Port de Brest...) et invite les habitants à devenir eux-mêmes « ambassadeurs » (kits de communication disponibles au téléchargement)²⁵⁹.

La Région Pays de la Loire a financé en 2016 une campagne de publicité dans un journal spécialisé pour inciter à consommer les produits de la mer proposés par les pêcheurs ligériens.

En 2016, les Régions Bretagne et Pays de la Loire ont acté leur collaboration en matière d'EMR et ont accueilli conjointement l'organisation d'un colloque sur le sujet. Elles étaient également présentes sur un stand commun lors du salon Seanergy 2016, présentant une offre commune « Grand Ouest ».

HAROPA, structure qui regroupe les grands ports maritimes du Havre, de Rouen et de Paris, agit comme un guichet commercial unique pour les prospects à l'international. Elle propose sur son site Internet un module « immobilier et foncier » permettant aux prospects, à partir de critères précis (superficie, disponibilité, accès à une voie d'eau, accessibilité...) d'obtenir les offres disponibles dans les trois ports.

• **La nécessité de « changer de regard »**²⁶⁰

Il y a ensuite un enjeu d'acculturation de l'ensemble des acteurs en support du développement économique, à la fois pour mieux accompagner les porteurs de projet, mais aussi pour les inciter aux croisements de filières. La mer offre des opportunités nombreuses pour la Bretagne, car le développement des activités

²⁵⁷ CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, Bordereau « Participation régionale aux Pactes métropolitains d'innovation », présenté en session de décembre 2016.

²⁵⁸ Site du SCOT du Pays de Lorient : www.scot-lorient.fr.

²⁵⁹ Site de Brest Life : www.brest-life.fr.

²⁶⁰ CESER DE BRETAGNE, *Économie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

maritimes peut nourrir ou se nourrir d'autres domaines d'innovation stratégiques (technologies de l'information et de la communication, agroalimentaire...). Pour saisir ces opportunités, encore faut-il que les acteurs aient connaissance des croisements possibles.

En 2014, le CESER pointait un déficit de connaissance de toutes les facettes de l'économie maritime, appelant l'ensemble des acteurs « à *changer de regard* » pour d'une part, intéresser des personnes et des entreprises initialement extérieures au maritime et d'autre part, recruter des talents dans des métiers et des secteurs d'activités qui ne sont pas aussi médiatisés que l'aéronautique ou la nouvelle économie numérique. Cette acculturation progressive est en cours car de nombreux événements dédiés ont vu le jour (salon Pro&Mer, colloque Compétences Mer...) et la compréhension des enjeux maritimes progresse également du côté de Pôle Emploi ou des financeurs. Ces derniers réfléchissent de plus en plus à la « maritimisation » de leur activité : le Crédit agricole du Finistère dispose par exemple d'une cellule de conseillers spécialisés dans l'accompagnement des entreprises de l'économie maritime et d'une offre de services spécifiques²⁶¹. Tout l'enjeu est de faire connaître ce potentiel de développement au-delà du cercle des acteurs de la mer, déjà convaincus, et au-delà de la Bretagne.

3.2. Leviers d'action : Attractivité, accompagnement des entreprises, ingénierie financière

La Bretagne dispose d'indéniables facteurs d'attractivité pour le développement de l'économie maritime mais les freins, ou leur perception par les porteurs de projet, l'emportent encore trop souvent. Aussi, elle doit afficher et renforcer son attractivité par une démarche proactive reposant sur une logique de réseau de territoire.

↳ **Levier d'action n°6 : Afficher et promouvoir l'ensemble des atouts du territoire pour le développement d'une économie diversifiée davantage tournée vers la mer**

Le CESER invite les territoires littoraux (au niveau local, mais également régional) à **promouvoir leur spécificité maritime de manière globale, en mettant en valeur un triptyque d'atouts**. Il s'agit de valoriser de manière coordonnée, les nombreux facteurs d'attractivité dont ils disposent :

1. Leurs atouts en matière de tissu économique (écosystème d'innovation, appui aux entreprises, foncier et équipements disponibles, entreprises locales...). L'objectif est de promouvoir une offre favorisant les synergies et les subsidiarités, pour attirer des entreprises extérieures et inciter aux croisements de filières et synergies entre activités sur le territoire.

²⁶¹ Audition de M. Philippe COQUIL, Crédit agricole du Finistère, 10 mars 2016.

2. Leurs atouts en matière de ressources humaines et de compétences (force de recherche, offre de formation, compétences disponibles, savoir-faire...). Les campus des métiers et des qualifications, dont la cartographie des parcours et la mise en réseau des acteurs constituent deux des grandes orientations, doivent être encouragés. En complément, toutes les initiatives engagées pour renforcer l'attractivité des métiers de la mer et soutenir le développement à l'international du marché de la formation maritime peuvent contribuer à exporter les savoir-faire et faire connaître l'excellence de la Bretagne.

3. Leurs atouts en termes de cadre de vie : la qualité des aménités et du milieu de vie entraînant de plus en plus l'attractivité et l'ancrage de la main d'œuvre qualifiée et des entreprises²⁶², les atouts et spécificités des territoires littoraux en matière de cadre de vie et de services offerts doivent également constituer une part intégrante de ces démarches de promotion (exemple de la démarche Brest Life). A l'inverse, la promotion du cadre de vie sur un plan résidentiel et touristique doit afficher la vocation productive du territoire, afin de dépasser une image figée de la Bretagne et de ses activités et d'inscrire la pratique touristique dans cette dynamique d'économie diversifiée davantage tournée vers la mer. Il s'agit de développer les pratiques touristiques à forte valeur ajoutée pour le territoire et d'optimiser leur effet d'entraînement sur l'économie locale. Dans son étude de 2015, le CESER recommandait par exemple d'introduire de manière systématique des informations de nature économique dans les plaquettes de promotion du tourisme maritime et littoral en Bretagne. Des critères spécifiques pourraient également être intégrés par les collectivités en charge de la compétence économique dans les appels à projets et les dispositifs d'aide aux entreprises du secteur touristique et culturel.

Le marketing territorial multi échelles est nécessaire et incontournable mais vis-à-vis des acteurs extérieurs à la région ou au secteur maritime, la Bretagne gagnerait à disposer également d'**une stratégie d'attractivité et de marketing territorial d'ampleur régionale**. Le CESER recommande l'élaboration d'une offre globale et consolidée à l'échelle régionale, qui soit soutenue par une plateforme unique relayant les services et les solutions offertes à un entrepreneur souhaitant s'installer en Bretagne ou développer une activité maritime (mutualisation des nombreux outils développés, notamment par les agences de développement : site web recensant l'offre en immobilier d'entreprises des collectivités d'Ille-et-Vilaine, base de données des zones d'activités situées sur le territoire, carte économique du territoire...)²⁶³.

²⁶² CESER DE BRETAGNE, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs : M. Alain LAPLANCHE et M. Jacques UGUEN, juin 2013.

²⁶³ CESER DE BRETAGNE, *Réforme territoire en Bretagne : efficacité et solidarité. 26 initiatives et des éléments de méthode*. Rapporteurs : Mme Marie-Martine LIPS, Mme Marie-Pierre SINOU et M. Martial WESLY, février 2016 : voir notamment la fiche n°17 « Mutualisation d'outils de développement économique par Idéa 35 ».

↳ **Levier d'action n°7 : Continuer à innover en matière d'ingénierie financière et d'appui aux entreprises**

Les opérations et soutiens à la création, au développement et à la transmission d'entreprises constituent un environnement en pleine mutation suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, qui positionne le couple Région/EPCI comme des acteurs clés du développement économique et de l'accompagnement des entreprises.

A ce titre, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII) constitue **une opportunité pour réfléchir aux besoins spécifiques des activités productives maritimes, en tant que filières stratégiques pour le développement régional**, et créer des effets de levier plus puissants.

Certaines spécificités maritimes nécessitent une ingénierie financière dédiée et imposent le partage des risques entre financement public et privé. Le soutien public permet en effet de faire levier sur les financements privés, en offrant une partie de la garantie. Un outil comme le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) devrait être utilisé comme un levier au niveau régional, pour financer l'innovation maritime et non comme une finalité de financement direct. Les enveloppes sont significatives (47 millions d'euros pour la Bretagne et 34 millions d'euros pour l'innovation pêche/aquaculture au niveau national) mais pour avoir un véritable impact économique, il serait intéressant de mobiliser les investisseurs privés sur certaines lignes du programme.

Concernant les interventions au capital des entreprises, les investisseurs mobilisent principalement des outils généralistes (fonds d'amorçage, risque et développement...). Récemment, le Conseil régional a annoncé la création d'un fonds d'investissement dédié aux EMR pour renforcer l'effet d'entraînement des financements régionaux. La proposition d'un fonds avec une entrée maritime plus globale est aussi mise en avant par certains acteurs. Toutefois, selon le Pôle Mer Bretagne Atlantique, il semble préférable d'introduire un prisme marin dans les outils existants que de disposer de fonds trop petits pour être efficaces.

Ces réflexions sur l'ingénierie financière, et sur les modalités d'articulation des différents outils, doivent être poursuivies, de façon à les adapter au temps d'amorçage des projets et à optimiser les combinaisons entre les différents outils. Les efforts engagés pour améliorer la lisibilité des aides aux entreprises et la cohérence des différents dispositifs d'accompagnement doivent bien entendu être poursuivis.

Par ailleurs, pour des projets de taille plus modeste, l'expérimentation du financement participatif (*crowdfunding* : exemple de la plateforme EKOSEA) et des prêts citoyens (*crowdlending*) pourrait être encouragée, par exemple pour des projets de production locales d'énergie marine renouvelable. Les retours

d'expériences sont plutôt positifs pour l'éolien terrestre²⁶⁴ car ces dispositifs ouvrent en effet des perspectives intéressantes sur le plan financier mais aussi sur le plan de l'appropriation sociétale des projets.

4. Frein n°4 : Le contexte sociétal serait-il défavorable, certains voudraient-ils sanctuariser la mer ?

4.1. Eléments de constat pour la Bretagne

4.1.1. Des réticences locales face au développement d'activités productives maritimes

Les perceptions multiples de la mer et de ses usages peuvent être préjudiciables au développement des activités maritimes et rendre le dialogue difficile. Elles accompagnent une montée en contestation des projets, qui n'est spécifique, ni au maritime ni à la Bretagne, puisque bien d'autres activités y sont également confrontées. Parallèlement, les dispositifs de consultation et de gouvernance collective se sont multipliés, amenant l'ensemble des acteurs et usagers à se prononcer sur la pertinence ou l'opportunité des projets. Craintes de nuisances potentielles, volonté de préserver l'environnement ou le cadre de vie, risques de dévaluation du patrimoine... Les arguments opposés au développement d'activités maritimes productives ne sont en outre pas toujours faciles à objectiver.

Le développement des projets s'inscrit aujourd'hui dans le contexte d'une forte affirmation du local²⁶⁵, liée à un double mouvement :

- d'une part, un sentiment d'attachement au territoire et un mouvement « citoyen » qui cherche à exercer une influence sur la « vie de la cité » (crowdfunding, nouveaux réseaux sociaux) ;
- d'autre part, une évolution de l'action publique qui vise à décentraliser les politiques et se traduit par une territorialisation de l'action régionale (développement local par les acteurs locaux dans le cadre du FEAMP, contractualisation avec les pays, déclinaison territoriale du SRDEII...).

Le développement économique d'un territoire n'est pas uniquement lié à la dynamique des entreprises qu'il accueille, il est également affecté par des facteurs extérieurs à la vie économique, qui peuvent être sociétaux, historiques

²⁶⁴ Voir l'exemple du parc éolien citoyen de Béganne ; CESER de Bretagne, *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition*. Rapporteuses : Mme Valérie FRIBOLLE et Mme Viviane SERRANO, octobre 2015.

²⁶⁵ CESER DE BRETAGNE, *Prospective des facteurs d'attractivité en Bretagne*. Rapporteur.e.s : Mme Françoise HURSON L'HOTELIER et M. Jacques COLIN, juin 2002.

ou culturels²⁶⁶ : dans les Côtes d'Armor par exemple, l'histoire des marées vertes freine le développement de l'algoculture. Ces facteurs doivent être pris en compte car ils peuvent affecter la vie d'un projet, voire même conditionner sa réussite. L'exemple des projets « jumeaux » portés par la société Algolesko dans le Finistère est symptomatique : le premier site d'exploitation (50 puis 150 hectares) a été très bien accepté mais sur le second site (300 hectares), et malgré l'obtention par le pétitionnaire des autorisations nécessaires, l'opposition locale a conduit au gel du projet.

Les populations n'ont pas toujours conscience, ni ne mesure, les enjeux pour le territoire à développer une économie diversifiée davantage axée sur la valorisation de leurs atouts maritimes. Par ailleurs, l'accompagnement d'un projet (sur le plan financier comme technique) constitue dans une certaine mesure une prise de risque pour le territoire lui-même, qui exige désormais de pouvoir en retirer des contreparties (création d'emplois locaux, effet levier pour l'économie locale...). Cette question du « retour sur investissement » pour le territoire (et quel territoire ?) est de plus en plus intégrée aux débats. Des informations solides et objectives sur les retombées économiques à court et moyen terme pourraient utilement y répondre²⁶⁷. C'est ce qu'a défendu Christophe LE VISAGE lors de son audition : « *Chaque territoire a ses points forts en termes de ressources marines, d'espaces maritimes et littoraux, de patrimoine culturel et naturel et de potentiel humain et technique (savoir-faire et équipements) mais ces ressources ne génèrent que très peu de retombées sur le territoire (emplois, habitants, taxes et redevances)* ». Dans le cadre du projet de parc éolien en baie de Saint-Brieuc par exemple, les questions posées dans le cadre du processus de concertation portaient sur le nombre d'emplois qui seraient créés en région, la localisation du port de maintenance, les conséquences sur le tourisme ou la cohabitation avec les usagers historiques²⁶⁸...

L'adhésion locale et le portage par les élus locaux deviennent deux préalables indispensables à l'implantation d'activités productives maritimes. Les deux ne vont pas toujours de pair et il peut aussi y avoir un décalage entre le volontarisme politique local et le contexte sociétal.

Pour créer ce contexte favorable, les territoires littoraux expérimentent diverses démarches. Par exemple, dans le cadre de l'appel à projets GIZC lancé par la Région Bretagne, le Pays de Saint-Brieuc développe l'identité maritime du territoire avec un appel à idées intitulé « La Baie des Possibles » : lors du week-end des 24 et 25 juin 2016, une trentaine de propositions ont pu être expérimentées par les acteurs du territoire pour améliorer l'accès à la mer²⁶⁹. Un autre exemple est celui de Concarneau qui réfléchit à la construction de sa maritimité²⁷⁰, ou encore du Pays de Brest qui a traduit au sein du SCOT les

²⁶⁶ CESER DE BRETAGNE, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteur.e.s : Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON, janvier 2012.

²⁶⁷ CESER DE BRETAGNE, *Économie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : M. Antoine DOSDAT et M. Hervé MOULINIER, octobre 2014.

²⁶⁸ Audition de Mme Anne CHEVREL, *Vox operatio*, 12 mai 2016.

²⁶⁹ Audition de Mme Gaëlle PENAULT, Pays de Saint-Brieuc, 7 juillet 2016.

²⁷⁰ Ouest France, 2 novembre 2016.

engagements pris dans le cadre de la GIZC. A l'échelle régionale, la stratégie en cours d'élaboration et la Conférence régionale de la mer et du littoral poursuivent le même objectif.

Focus : L'articulation entre démarche GIZC et révision du SCOT en Pays de Brest²⁷¹

En 2012, le Pays de Brest a répondu à la première vague de l'appel à projets « Gestion intégrée des zones côtières » ouvert par la Région Bretagne pour impulser des dynamiques territoriales pérennes autour des enjeux de la mer et du littoral. La démarche s'est concentrée sur trois thématiques prioritaires (organisation de la plaisance et du carénage, qualité des eaux de baignade et partage de l'espace côtier). Le groupe de travail « Partage de l'espace côtier » a travaillé à l'identification des zones où les enjeux de partage de l'espace et de gestion des usages étaient les plus importants.

Cet espace de dialogue a apporté une vision plus transversale du territoire. Ces acquis sont aujourd'hui mis à profit dans le cadre de la procédure de révision du SCOT et permettent une meilleure intégration des enjeux maritimes. Le SCOT comportera ainsi un volet « mer », avec l'objectif de guider les futurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans la préservation d'espaces pour les activités productives et le partage de l'espace littoral.

Un premier bilan de la démarche GIZC à l'échelle régionale fait ressortir une appropriation progressive des enjeux maritimes, mais il montre aussi la nécessité de renforcer le portage par les décideurs locaux, qui est indispensable à la définition d'une ambition maritime à l'échelle locale²⁷². En Pays de Brest, la période d'élaboration du SCOT a contribué à l'éducation à la mer des élus.

4.1.2. Des concertations paralysées

Le contexte sociétal favorable constitue le premier degré de l'acceptabilité. Il est indispensable au développement des activités maritimes productives, car il constitue un terreau favorable à la concertation dans le cadre d'un projet spécifique.

Quels sont les modes de concertation ? Quel est son rôle ? Quelle place doit prendre la concertation ? Quels sont les facteurs possibles de paralysie ? Trois facteurs principaux de tensions ressortent des cas étudiés.

²⁷¹ Audition de Mme Catherine DUMAS, Pays de Brest, 10 mars 2016.

²⁷² Audition de M. Stéphane PENNANGUER et de M. Julien PAUGAM, Région Bretagne, 7 juillet 2016.

- **La concertation... qui n'en serait pas une**

La concertation (de « *concertatio* » pour le débat) est un processus qui n'est pas toujours bien compris et qui recouvre des formes variées. Au sens large, il fait appel à la notion de « dialogue » dans le cadre d'un projet spécifique.

En pratique et selon les projets, la concertation comporte plusieurs jalons plus ou moins formalisés, qui peuvent mobiliser des acteurs variés (Etat, collectivités, porteurs de projet, associations...), par exemple :

- la consultation publique : conformément au principe de participation du public défini par la Charte de l'environnement, les décisions de l'Etat et de ses établissements publics qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement doivent faire l'objet d'une consultation préalable du public ;
- le débat public, applicable aux grands projets d'aménagement, est une procédure de consultation du public organisée en amont de la décision, c'est-à-dire pendant l'élaboration du projet et conduite par la Commission nationale du débat public ;
- l'enquête publique, applicable dans plusieurs domaines (installations classées, environnement, urbanisme...), est une procédure ouverte par arrêté préfectoral et conduite par un commissaire-enquêteur. Elle intervient à un stade avancé du projet.

La notion de concertation peut aussi recouvrir un ensemble de processus plus informels, initiés par exemple par le porteur de projet.

Ce dialogue, au sens large, prend du temps mais contribue grandement à l'acceptabilité sociale des projets. Son bon déroulé n'est pas l'unique critère de succès mais constitue en tout cas un facteur nécessaire de réussite. Et ceci, à condition que le dialogue s'opère selon des règles méthodologiques et une échelle temporelle adaptées, et qu'il fasse appel à des médiateurs expérimentés. Il ne constitue pas une échéance unique mais doit associer les acteurs tout au long de la vie du projet. Lorsque le dialogue est rompu, les projets se retrouvent dans un statu quo conflictuel sans porte de sortie, qui est néfaste aux deux parties. Des contre-exemples de concertations paralysées comme celle autour du projet d'extraction de sable en baie de Lannion illustrent pour partie cette rupture.

On voit encore des « concertations » qui n'en sont pas réellement, soit parce qu'elles interviennent à un moment où le projet est déjà bouclé (se rapprochant alors davantage de l'information), soit parce qu'elles laissent peu de place au débat et à la négociation. Selon Anne CHEVREL, l'une des conditions d'une concertation apaisée est l'existence de marges de manœuvre de la part du porteur de projet²⁷³ : par exemple, dans la première mouture du projet de parc éolien au large du Tréport, le porteur de projet avait soumis trois scénarios différents à la concertation, tout en ayant implicitement une préférence pour l'un

²⁷³ Audition de Mme Anne CHEVREL, *Vox operatio*, 12 mai 2017.

d'entre eux. Dans la deuxième version du projet suite à l'appel d'offres lancé en 2013, la Commission nationale du débat public avait remis en cause le débat public au motif qu'il avait été organisé à un stade trop avancé du projet (après l'appel d'offres, c'est-à-dire une fois que le projet est déjà considérablement défini). Dans le cadre du parc éolien de Saint-Brieuc, le porteur de projet a intégré la question de la concertation dès le début des procédures : réunions publiques, mise en ligne d'un site Internet dédié au parc éolien, présence sur des manifestations culturelles et sportives locales, élaboration de photomontages, conventions de collaboration passées avec les professionnels de la pêche et de la voile²⁷⁴... La concertation a également été plutôt constructive pour les sites pilotes de Groix, Ouessant et Paimpol. Ce dernier cas a été régulièrement cité en exemple, ce succès s'expliquant selon le CESER par le fait que « *le porteur de projet a laissé aux différents partenaires la possibilité d'influer sur des choix* » (notamment la technologie retenue et l'emplacement de l'hydrolienne, proposé par les professionnels de la pêche)²⁷⁵.

La concertation devient partie intégrante du processus d'instruction, imposant au porteur de projet de définir et de mettre en œuvre une véritable « *stratégie de dialogue territorial* »²⁷⁶ tout au long de la vie du projet. Cela requiert toutefois qu'il se dote des compétences humaines, techniques, méthodologiques adaptées mais les moyens humains et financiers requis peuvent être difficiles à mobiliser pour les projets les plus modestes ou pour les porteurs de projet les plus isolés.

- **Doit-on tout savoir pour décider ?**

La connaissance des écosystèmes marins et côtiers s'est considérablement développée dans les dernières années, mais des champs entiers de recherche restent méconnus (impacts à long terme des aménagements, impacts cumulés, dynamiques sédimentaires...). Les postures des uns et des autres se cristallisent bien souvent autour de ces lacunes ou angles morts scientifiques, conduisant au blocage des projets (statu quo de la décision en l'absence de certitude scientifique). Ils peuvent aussi alimenter certains a priori et donner lieu à des exigences en termes de diagnostics scientifiques et d'état des lieux préalables auxquelles ne peut raisonnablement répondre un porteur de projet, pour des raisons techniques (la méthodologie d'acquisition de données n'existe pas) comme financières.

On voit également un phénomène de « crise de l'expertise », c'est-à-dire des débats entre partisans et opposants qui se positionnent comme experts et avancent des arguments scientifiques pour alimenter leur posture. La période actuelle est aussi plus généralement marquée par une certaine défiance vis-à-vis des experts, soupçonnés de partialité ou de défense d'intérêts particuliers. Cette situation est alimentée par les scandales sanitaires ou environnementaux récents, mais aussi par le régime des études d'impact, confiées à des

²⁷⁴ Site du projet de parc éolien : <http://www.eolienoffshoresaintbrieuc.com>.

²⁷⁵ Sur la concertation autour du site hydrolien de Paimpol-Bréhat : CESER DE BRETAGNE, *Des énergies marines en Bretagne (2) : concrétisons la filière*. Rapporteur : M. Guy JOURDEN, octobre 2012.

²⁷⁶ Audition de Mme Anne CHEVREL, *Vox operatio*, 12 mai 2017.

organismes (privés ou publics) mais que le porteur de projet est contraint de financer. Dans le même temps, la baisse des ressources affectées à la recherche publique ne permet pas aux organismes d'anticiper ces études.

En matière d'impact environnemental, le fait de ne pas savoir et de ne pas comprendre peut être difficile à concevoir mais il est évident que la science n'est pas en mesure d'anticiper et d'évaluer l'ensemble des phénomènes et des impacts, en particulier dans le cas d'activités nouvelles ou émergentes sur lesquelles on a très peu de recul. La grille de lecture posée par la Constitution est celle du principe de précaution défini par la Charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* »²⁷⁷. Bien qu'il précise s'appliquer aux dommages graves et irréversibles, ce principe peut être parfois abusivement invoqué comme motif d'opposition et utilisé dans le cadre de recours juridiques pour suspendre la décision et reculer ou interdire l'exploitation.

Pour un porteur de projet, l'absence de décision est pourtant le pire scénario et cela pose finalement la question de la place de l'incertitude dans la prise de décision : comment prendre en compte une part d'incertitude scientifique ? Quelles limites faut-il poser à l'acquisition de connaissances ? Comment prendre en compte le décalage entre les temps scientifique, administratif et économique ? Tout l'enjeu est d'améliorer la transmission entre la science, la décision et la société. Le partage et la mutualisation des données environnementales peuvent contribuer à une meilleure transparence et à des processus de concertation plus efficaces. Des outils comme la co-expertise, l'expertise collégiale, les sciences participatives ou encore les comités de concertation et de suivi, sont également expérimentés mais sans que leur utilisation soit systématique :

- le processus d'expertise scientifique collective : il est défini selon l'Institut de Recherche pour le Développement comme « *un exercice rigoureux de transfert de la connaissance scientifique vers la sphère des décideurs et dirigeants réalisé en relation avec une question initiale posée par ces derniers. Elle a pour objet de fournir, à la demande d'un ou plusieurs commanditaires, une analyse scientifique pluridisciplinaire sur un sujet déterminé à partir d'une revue complète et ciblée de l'état de l'art* » ;
- l'évaluation des services écosystémiques donne également des clés méthodologiques pour conduire les concertations et articuler les différents intérêts : fondée sur une approche globale, la méthodologie vise à évaluer ce que la société retire des écosystèmes et ce qu'en retour elle modifie. Malheureusement, ces modèles restent pour l'instant l'apanage des chercheurs car leur complexité et leur technicité leur ôtent toute vertu

²⁷⁷ Article 5 de la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité en 2005.

pédagogique. La séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC) en constitue un cas d'application pratique qui vise à éviter, réduire ou subsidiairement compenser les impacts environnementaux des projets. L'application en mer de cette séquence est à ce stade encore peu documentée et limitée par l'état de l'art en matière de restauration des écosystèmes marins et de connaissances des impacts à long terme des aménagements potentiels. Le laboratoire AMURE mène de nombreux travaux pour renforcer l'opérationnalité du concept et expérimenter son application à des cas pratiques (dans le cadre du projet IDEALG notamment). La construction des modèles directement en lien avec les acteurs de terrain pourrait permettre de faciliter l'appropriation du concept mais en tout état de cause, l'évaluation des services écosystèmes ne remplacera jamais le dialogue et la négociation à l'échelle locale²⁷⁸.

Focus sur quelques bonnes pratiques

Dans le cadre du programme PERISCOPE, les associations Bretagne Vivante et la Ligue de protection des oiseaux de Vendée et de Loire-Atlantique ont mis en place une plateforme mutualisée d'études et de suivis sur les eaux marines du Nord Gascogne : suivis mutualisés des populations, recherches appliquées, expertise (diagnostics, études d'impacts...). Dans le cadre de ce programme, les associations environnementales peuvent participer aux expertises conduites pour les projets industriels en mer et accompagner en amont les porteurs pour une meilleure prise en compte de la biodiversité²⁷⁹.

Une expertise scientifique collective a été menée à l'échelle nationale par le CNRS et l'Ifremer sur la question des ressources minérales profondes. Sur la base d'une analyse pluridisciplinaire, elle a conduit à produire une synthèse des connaissances en la matière et mis en évidence la nécessité de poursuivre les recherches, objectif qui a été inscrit dans la Stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds marins (adoptée lors du CIMER d'octobre 2015)²⁸⁰.

Le Grand Port Maritime de Dunkerque a adopté en 2011 un « *schéma directeur du patrimoine naturel* » qui l'a amené, après un inventaire de la faune, de la flore et des habitats, à calculer son indice d'intérêt écologique global (valorisation des services écosystémiques). Cet « *écobilan* » donne la valeur écologique de chaque parcelle, lui permettant ainsi d'évaluer dans le cadre d'un projet d'aménagement si la diminution des espaces naturels utilisés pour les aménagements est compensée par la superficie des milieux préservés ou recréés²⁸¹.

²⁷⁸ Audition de M. Pierre SCEMAMA, UMR AMURE, 10 mars 2016, et de M. Rémi MONGRUEL, UMR AMURE, 21 avril 2016.

²⁷⁹ Initiative présentée par de M. Matthieu FORTIN, Bretagne Vivante, à l'occasion du groupe de travail EMR de la Conférence régionale pour la mer et le littoral, 28 novembre 2016.

²⁸⁰ Site de l'Ifremer : www.ifremer.fr.

²⁸¹ Intervention de M. Erwan LE BRIS lors du colloque « Littoral de demain : comment concilier enjeux environnementaux et économie ? » organisé par France nature environnement le 9 février 2017.

- **La prise en compte des postures « NIMBY » et « BANANA »**

Comme on l'a vu plus haut, le contentieux devient quasi-systématique dans l'instruction d'un projet, avec des délais s'étalant parfois sur plusieurs années. Selon EDF, la mise en service de ses premiers parcs éoliens offshore pourrait être retardée d'un à deux ans en raison des recours juridiques qui pèsent sur eux²⁸². Les procédures sont par ailleurs très lourdes et engendrent des coûts importants pour les porteurs de projets.

Le recours au contentieux a évidemment des vertus lorsqu'il vise à défendre l'intérêt général ou à prévenir un dommage mais il peut aussi consister à exploiter la fragilité juridique des projets pour répondre à un intérêt particulier. Ces opposants, dont les motifs ne sont pas toujours faciles à objectiver, adoptent une posture dite NIMBY (Not In My BackYard ou littéralement « pas dans mon arrière-cour »). Certains vont même plus loin et sont opposés par principe à tout aménagement ou projet de développement : on parle alors de « BANANA » (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything, ou littéralement, « *ne construisez rien nulle part, près de quoi que ce soit* »)²⁸³. Il existe également des exemples de communes qui ont fait le choix politique de refuser toute économie productive.

Certains opposants ne laissent aucune place à la négociation et refusent le cadre du dialogue territorial. Ils ont comme principal moyen d'action le recours devant les différentes instances judiciaires et leur médiatisation. Les porteurs de projet n'ont d'autre choix que de laisser s'épuiser les voies de recours, sans aucune visibilité sur l'issue des procédures.

4.2. Leviers d'action : Connaissance, éducation, expertise

Les territoires littoraux (dans une certaine mesure la Bretagne toute entière) ont beaucoup à gagner en développant et en soutenant une économie davantage tournée vers la mer mais les verrous sociétaux sont encore nombreux.

↳ **Levier d'action n°8 : Créer un contexte favorable au développement d'une économie diversifiée par l'approfondissement de la recherche scientifique et l'éducation à la mer**

La création de ce contexte favorable impose en premier lieu de **continuer à investir dans la recherche et l'observation**, pour améliorer la compréhension, par tous (porteurs de projet, élus, grand public...), du fonctionnement des écosystèmes marins et côtiers et la connaissance sur les sciences humaines, en particulier dans les champs de recherche qui n'ont fait l'objet jusqu'ici que d'études partielles. Cela implique en parallèle de renforcer les moyens de la recherche publique.

²⁸² Mme Anne FEITZ, « Eolien en mer : coup de frein sur les parcs d'EDF », *Les Echos*, 20 octobre 2016.

²⁸³ Audition de Mme Anne CHEVREL, *Vox operatio*, 12 mai 2017.

L'acculturation du plus grand nombre aux enjeux de la mer et du littoral doit être poursuivie, de manière à faire comprendre que le développement de l'économie maritime constitue à la fois un impératif mais aussi une opportunité pour le développement local et un relais de croissance pour réduire les impacts des mutations de l'économie et dépasser certains handicaps de la Bretagne. C'est aussi l'une des finalités de cette étude de valoriser les réussites et les bonnes pratiques et de mettre en exergue les synergies possibles et les effets d'entraînement sur le développement local.

Toutes les initiatives éducatives permettant de renforcer la mobilisation citoyenne doivent être encouragées (classes de mer, sports nautiques, port center, sciences participatives, Conseils de développement, etc.), de manière à poser les bases d'une concertation saine dans le cadre de projets spécifiques. Le CESER recommande par exemple de communiquer davantage sur les projets à « haute valeur ajoutée territoriale », de manière à faire changer le regard sur la Bretagne maritime (voir levier d'action n°6).

Enfin, des modules dédiés à la controverse scientifique et à l'approche de la complexité pourraient être développés et proposés dans le cadre de certaines formations initiales ou continues.

↳ **Levier d'action n°9 : Diffuser la culture de la concertation et du dialogue territorial et inventer le métier de « concertologue »**

La concertation revêt aujourd'hui un caractère incontournable pour tout projet d'aménagement, quel que soit sa taille et sa localisation, impliquant de la part du porteur de projet la maîtrise de compétences souvent différentes de son corps de métier initial (conduite du dialogue, négociation, maîtrise des outils de compensation...).

Aussi, il est impératif de **développer la science de la concertation**, et **d'améliorer leur accompagnement méthodologique et technique** des parties prenantes dans la conduite du dialogue (dialogue social, environnemental, territorial...) et de la concertation. La formation des commissaires enquêteurs pourrait notamment englober une session de sensibilisation aux enjeux de la mer et du littoral.

Il s'agit également d'innover dans les pratiques : la transition numérique offre de nouvelles perspectives pour les entreprises²⁸⁴, et c'est peut-être une piste à explorer pour innover dans les processus de concertation et imaginer de nouveaux outils (*serious game*, par exemple), à l'instar de ce qui se pratique aux Pays-Bas.

Dans cette perspective, le CESER invite les acteurs de la formation à **se saisir davantage de ces questions, dans l'objectif de professionnaliser la**

²⁸⁴ CESER DE BRETAGNE, *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités*. Rapporteurs : M. Jean LE TRAON et M. Martial WESLY, janvier 2017.

concertation et de développer une boîte à outils pour la conduite du dialogue. Quelques cursus spécialisés proposent une offre déjà axée sur ces questions mais ils sont peu nombreux. Il faut également souligner les réflexions autour de la création d'un Master « Terre et mer », fruit d'une collaboration entre l'Institut d'études politiques de Rennes, l'Université de Rennes 1 et l'Institut universitaire européen de la mer, dédié à former des spécialistes de la conduite de projet et de la concertation dans les domaines de la mer et du littoral. D'autres formations pourraient également bénéficier d'enseignements en la matière.

Il faut enfin **diffuser au plus grand nombre la culture du dialogue territorial** (les aires marines éducatives constituent un bon exemple de ce qu'il est possible de développer dès le plus jeune âge), de manière à diffuser les bonnes pratiques et à favoriser des concertations les plus efficaces possibles, reposant sur un véritable dialogue (marges de manœuvre, négociations...).

↳ **Levier d'action n° 10 : Optimiser le processus de concertation**

Il s'agit d'abord de **garantir la transparence des processus de concertation, par un partage des données et une meilleure accessibilité des analyses scientifiques.** Le CESER a déjà recommandé de soutenir la recherche participative et la recherche-action²⁸⁵, démarches qui présentent un double intérêt : elles permettent de faire bénéficier la recherche de l'expertise d'usage des acteurs (professionnels, associations...) qui y participent et contribuent en retour à renforcer l'appropriation des enjeux et la compréhension mutuelle des usages.

Le CESER encourage également à **faire preuve de discernement et de pédagogie dans la mise en œuvre du principe de précaution.** Il doit être utilisé comme un garde-fou et non comme un facteur systématique de paralysie. Ainsi, pour les projets qui ne sont pas constitutifs d'un dommage grave et irréversible mais dont l'impact reste incertain en l'état des connaissances, plusieurs garde-fous pourraient être mis en place, de manière à rester vigilant sur les conséquences potentielles sans toutefois paralyser le développement économique : processus de co-expertise et expertise collégiale, comités de suivi scientifique multipartites et pluridisciplinaires, programmes de suivi et de surveillance plus exigeant, clause de revoyure annuelle...

Enfin, pour éviter la multiplication des recours abusifs, le CESER recommande également de réfléchir à des procédures d'encadrement, inspirées par exemple des avancées opérées récemment en matière de simplification des procédures et d'encadrement des recours dans le cadre du déploiement des EMR. Le décret du 8 janvier 2016 institue notamment la compétence d'une cour administrative d'appel unique (celle de Nantes), qui a l'obligation de statuer dans les 12 mois, et fixe le délai de recours à quatre mois.

²⁸⁵ CESER DE BRETAGNE, *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne. Une approche prospective*. Rapporteurs : Mme Claudia NEUBAUER, M. Bernard DUBOIS et M. Jean-Claude MOY, mars 2012.

Conclusion

Les multiples transformations et évolutions économiques, sociales, environnementales, politiques ou sociétales mises en évidence dans cette étude obligent les acteurs, les filières, les usages, à se réinventer. Elles sont aussi susceptibles de redéfinir les équilibres entre économies productive et présente, à toutes les échelles. Elles sont surtout l'occasion de réinterroger notre rapport à la mer et de s'appuyer sur les synergies entre filières pour imaginer une économie régionale plus diversifiée, dynamisée par la mer.

Face à ces enjeux et mutations, les forces vives à l'œuvre sur le littoral de Bretagne se sont mobilisées pour saisir les nombreuses opportunités qui s'offrent à elles. Cette étude a permis d'identifier une multitude d'exemples qui peuvent faire école : démarche exemplaire dans la gestion du Parc Naturel Marin d'Iroise, préservation d'un linéaire côtier exceptionnel par sa longueur et sa diversité, investissements dans la transformation des filières maritimes et dans les filières émergentes, mise en réseau des ports de plaisance, simplification de la gouvernance, ici et là concertation exemplaire, filière nautique d'excellence, éducation à la mer...

Le CESER est intimement convaincu que la mer constitue un relais de développement sans équivalent pour la Bretagne. Elle peut bénéficier à l'ensemble du territoire régional et positionner, en France et en Europe, la Bretagne comme le « moteur » de l'économie maritime. Cette évolution suppose toutefois une prise de conscience collective et une action volontariste, car au-delà des exemples et bonnes pratiques, les freins et les facteurs d'immobilisme ou de blocage restent comme ailleurs nombreux.

Les territoires littoraux, au service de la Bretagne toute entière, constituent le point d'ancrage de cette économie née de la mer. Ils ont donc une responsabilité particulière dans la défense et la promotion de ses atouts : conforter la place des activités qui font la spécificité de l'économie maritime, faire connaître le potentiel d'innovation, de développement et d'emplois que permet la mer, faire comprendre qu'elle peut dynamiser le développement régional dans tous les domaines...

C'est l'articulation des politiques locales et régionales qui permettra de concilier les différents usages et de rappeler à tous les porteurs de projet que les différentes facettes de l'économie littorale se renforcent les unes les autres : sans un milieu sain et productif, pas d'exploitation des ressources primaires, de biotechnologies ou de tourisme ; sans ports performants ni attractivité résidentielle, pas d'emplois à haute valeur ajoutée ; sans concertation et éducation à la mer, rien de tout cela...

C'est donc l'ambition majeure de cette étude que de montrer aux territoires littoraux, à toutes les échelles, les potentiels de développement et les nombreux leviers d'action qui peuvent être mis en œuvre pour continuer à produire **ET** résider sur le littoral en Bretagne !

Auditions

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par la section Mer-Littoral du CESER de janvier 2016 à septembre 2016 (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition).

- M. Reynald BAVAY** Direction Aménagement Etudes, AUDELOR
- M. Luc BERNARD-CATINAT** Directeur développement économique, CCI de Morlaix
- M. Didier BRIAND** Directeur des ports, aéroports et du fret, Conseil régional de Bretagne
- Mme Pauline CHALAUX** Chargée de mission Mer et volet territorial FEAMP, Quimper Cornouaille Développement
- M. Laurent CHARBONNIER** Responsable du Département Etudes-Information économique, CCI de Brest
- Mme Anne CHEVREL** Ingénieure de la concertation, Vox operatio
- M. Sébastien COLAS** Chargé de mission, Observatoire National de la Mer et du Littoral, Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS)
- Mme Aurore COPPENS** Responsable Promotion et prospection, Investir en Finistère
- M. Philippe COQUIL** Responsable de la filière « Mer », Crédit agricole du Finistère
- Mme Catherine DUMAS** Chargée de mission SCOT/GIZC, Pays de Brest
- M. Benoît JAFFRE** Directeur, SEM LORIENT KEROMAN
- M. Christian LE CAGNEC** Chargé de mission Entreprises, AUDELOR
- M. Alain LE ROUX** Directeur des établissements gérés, CCI des Côtes d'Armor
- M. Christophe LE VISAGE** Consultant mer et littoral, Stratégies Mer & Littoral SAS
- Mme Françoise LELANN** Directrice, Investir en Finistère
- M. Stéphane LOISNEL** Directeur développement économique et touristique, Saint-Brieuc Agglomération
- Mme Elodie MARTINIE-COUSTY** Pilote du réseau Océans, mers et littoraux, France Nature Environnement
- M. Rémi MONGRUEL** Cadre de recherche en économie, UMR AMURE
- M. Brieuc MORIN** Directeur, SELLOR
- M. Didier OLIVRY** Délégué de rivages Bretagne, Conservatoire du littoral
- M. Régis PAJOT** Chargé des ports et des espaces littoraux, Conseil départemental du Morbihan
- M. Julien PAUGAM** Chargé de l'accompagnement des démarches de gestion intégrée de la zone côtière, Conseil régional de Bretagne
- Mme Gaëlle PENAULT** Chargée de mission GIZC, Pays de Saint-Brieuc
- M. Stéphane PENNANGUER** Chef du service des politiques maritimes, Conseil régional de Bretagne
- M. Loïc PRIEUR** Maître de conférences à l'Université Paris Sorbonne, Avocat associé du Cabinet LGP
- M. Pierre SCEMAMA** Cadre de recherche en économie, UMR AMURE
- Mme Rachel SELLIN** Cheffe de projet Technopôle de Quimper Cornouaille, cheffe de projet Pôle Mer Bretagne, Pôle Mer Bretagne
- Mme Sophie TREPS** Chargée de mission SCOT, Pays de Saint-Brieuc
- Mme Lucie TRULLA** Cheffe de mission adjointe, Mission de coordination des politiques de la mer et du littoral, DIRM NAMO
- M. François VICTOR** Chef de mission, Mission de coordination de la mer et du littoral, DIRM NAMO

Nous remercions également pour leur contribution aux travaux de la section Mer-Littoral :

- M. Guy BERROU** Responsable de l'antenne portuaire de Brest, Conseil régional de Bretagne
- M. Laurent CHEREAU** Directeur du port de commerce de Lorient, CCI du Morbihan
- M. Alexandre COLENO** Gérant, société Bret'Alg
- M. Philippe CRACOSKY** Directeur des équipements et de l'outillage, CCI Saint-Malo Fougères
- M. Philippe LE CARRE** Directeur général, CCI Quimper Cornouaille
- Mme Christelle MAINGUY** Responsable de l'antenne portuaire de Lorient, Conseil régional de Bretagne
- M. Ronan PASCO** Chargé de mission Mer et littoral, Parc naturel régional du Golfe du Morbihan
- Mme Elsa POINTUD** Gérante, société Bret'Alg
- Mme Rozenn TANGUY** Coordinatrice des actions régionales, Association des ports de plaisance de Bretagne

ainsi que l'ensemble des participants à l'atelier mini-CESER organisé lors des Rencontres régionales de la mer et du littoral, le 27 juin 2016, à Saint-Malo, sur le thème « *Peut-on encore produire sur le littoral breton ?* ».

Tables

Sigles et abréviations

ADEUPa	Agence d'Urbanisme de Brest-Bretagne
AGLIA	Association du grand littoral atlantique
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
BDI	Bretagne Développement Innovation
CDPMEM	Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins
CMQ	Campus des métiers et des qualifications
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CPRDFOP	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle
CRC	Comité régional de la conchyliculture
CRML	Conférence régionale de la mer et du littoral
CRN	Construction/Réparation navale
CRPMEM	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
DCSMM	Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DPM	Domaine public maritime
DSF	Document stratégique de façade
EMR	Energies marines renouvelables
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FREMM	Frégates multi-missions
FTI	Frégates de taille intermédiaire (programme)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZC	Gestion intégrée de la zone côtière
GNL	Gaz naturel liquéfié
GPS	Grand programme structurant
IAA	Industrie agroalimentaire
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGP	Indication géographique protégée
LGV	Ligne à grande vitesse
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PDU	Plan de déplacements urbains

PEM	Planification de l'espace maritime
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNMI	Parc naturel marin d'Iroise
PNR	Parc naturel régional
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PPRT	Plan de prévention des risques naturels et technologiques
RAMSAR	Convention (traité adopté dans la ville iranienne de RAMSAR)
REDRESSE	Réduction des rejets et amélioration de la sélectivité dans le Golfe de Gascogne
REEB	Réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne
S3	« Smart Specialization Strategy » ou Stratégie de spécialisation intelligente
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SEPD	Société d'exploitation des ports du détroit
SHOM	Service hydrographique et océanique de la Marine
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SPAE	Service public de l'accompagnement des entreprises
SPL	Société publique locale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises
TIC	Technologies de l'information et de la communication
ZEMIR	Zones d'économie maritime d'intérêt régional

Liste des figures et tableaux

Figure 1.	Secteurs d'activités selon la part des emplois sur le littoral breton fin 2014	5
Figure 2.	Forces et tendances sur le littoral, et leurs besoins prioritaires	9
Figure 3.	Les zones basses en Bretagne	11
Figure 4.	Les zones à enjeux environnementaux au large de la Bretagne.....	16
Figure 5.	Le périmètre du Parc naturel régional du golfe du Morbihan	17
Figure 6.	Industries agroalimentaires de Bretagne dans le secteur « Produits de la mer frais, transformés et en conserve »	27
Figure 7.	Industries agroalimentaires de Bretagne dans le secteur « Transformation des algues »	27
Figure 8.	Les projets d'EMR en Bretagne.....	33
Figure 9.	Intégration transversale à partir d'une éolienne flottante	34
Figure 10.	Panorama portuaire régional au 1er janvier 2017	41
Figure 11.	Transport de marchandises des ports de commerce bretons en 2015.....	42
Figure 12.	Le bilan 2016 des criées en Bretagne.....	44
Figure 13.	Répartition des emplois dans les secteurs de la construction/réparation navale.....	46
Figure 14.	La capacité d'accueil des ports de plaisance et sites de mouillage en Bretagne	48
Figure 15.	Croissance démographique en Bretagne depuis 1975	55
Figure 16.	Un solde naturel négatif le long du littoral	56
Figure 17.	L'évolution annuelle de l'âge moyen entre 2007 et 2012.....	57
Figure 18.	Evolution des résidences secondaires en Bretagne	58
Figure 19.	Poids du tourisme dans l'emploi salarié en 2013	59
Figure 20.	Typologie de l'accueil touristique des communes littorales de la façade Nord Atlantique – Manche Ouest	61
Figure 21.	Part des résidences secondaires dans les communes bretonnes	63
Figure 22.	Principaux axes de tension	71
Figure 23.	Illustrations de l'occupation des emprises portuaires à Concarneau et Lorient.....	76
Figure 24.	Un exemple de hiérarchie des normes appliquée à la mer et au littoral ...	93
Tableau 1.	Conséquences probables du changement climatique en Bretagne et dans le monde d'ici 2050.....	10
Tableau 2.	Pays maritimes, SCOT et EPCI littoraux sur le littoral de Bretagne.....	87

Table des matières

Avant-propos	
Sommaire	
Synthèse	I à XVIII
Introduction générale	3
Chapitre 1	
Un littoral breton au carrefour de multiples forces et tendances	9
1. L'évolution des espaces littoraux et de leurs modes de gestion	10
1.1. Des activités maritimes et littorales fortement dépendantes d'un milieu soumis au changement climatique	10
1.2. L'évolution des modes de gestion et de préservation des espaces naturels marins et littoraux	12
1.2.1. La place des activités maritimes et littorales dans la gestion et la préservation des espaces naturels	13
1.2.2. Un besoin croissant de connaissance, d'observation, de suivi et de surveillance des écosystèmes marins et côtiers	17
2. La mutation des productions primaires	19
2.1. L'exploitation des ressources conchyliques et halieutiques	19
2.1.1. Des productions primaires sentinelles de la qualité du milieu ; des professionnels acteurs de l'aménagement du territoire	20
2.1.2. Les productions primaires : un besoin d'innovation et de diversification	22
2.1.3. Les productions primaires, un vecteur d'image pour la Bretagne	23
2.2. L'exploitation des ressources minérales	25
2.3. L'agriculture littorale	25
3. L'essor d'un « écosystème d'innovation » autour de la valorisation des ressources marines biologiques	26
3.1. La transformation et la valorisation des ressources marines biologiques : un secteur en essor	26
3.2. Des projets collaboratifs développés dans un contexte général porteur pour l'innovation maritime	29
4. L'implantation d'activités émergentes : l'exemple des énergies marines renouvelables	32
4.1. Une toile d'acteurs mobilisés pour saisir une opportunité industrielle	33
4.2. Un ancrage territorial en construction	36

5. Pêche, transport, construction et réparation navales, nautisme, défense... : la transformation des usages portuaires	40
5.1. Le port comme épicerie d'un système productif maritime	41
5.1.1. Un profil portuaire « Commerce » intégré dans la chaîne logistique locale	42
5.1.2. Un profil portuaire « Pêche et produits de la mer »	43
5.1.3. Un profil portuaire « Militaire » confronté aux restructurations de la Défense	44
5.1.4. Un profil portuaire « Construction/réparation navale » qui bénéficie d'une embellie	45
5.1.5. Un profil portuaire « Plaisance » en mutation	48
5.1.6. Un profil portuaire « Transport de passagers » lié à l'attractivité touristique	49
5.2. Le port comme porte ouverte de la ville sur la mer	50
6. Une vocation urbaine du littoral breton, poussée par son attractivité présente	53
7. Des activités de tourisme et de loisirs face au défi des changements de pratique	58
7.1. Une activité touristique structurée autour de pôles	58
7.2. Le nautisme, une transformation des pratiques	64
8. La perception croissante des enjeux de la mer et du littoral	66
Chapitre 2	
Quels leviers pour atténuer les tensions et desserrer les freins au développement d'une économie maritime diversifiée sur le littoral ?	69
1. Frein n° 1 : N'y aurait-il plus d'espace disponible sur le littoral breton ?	72
1.1. Eléments de constat pour la Bretagne	72
1.2. Des difficultés pour connaître, mobiliser et proposer un foncier adapté aux spécificités de l'économie maritime	73
1.3. Des difficultés pour optimiser le foncier portuaire	76
1.4. Des difficultés pour maintenir la vocation maritime du foncier en zone littorale	78
1.5. Leviers d'action : connaissance, observation et maîtrise foncières	81
2. Frein n° 2 : La « gouvernance » serait-elle illisible ?	84
2.1. Eléments de constat pour la Bretagne	84
2.1.1. Des difficultés pour définir le niveau pertinent d'action publique	84
2.1.2. Une planification impossible ?	90
2.1.3. Des concurrences non régulées entre territoires	94
2.2. Leviers d'action : subsidiarité, « penser global, agir local »	95

3. Frein n° 3 : Certains freins au développement économique et à l'attractivité seraient-ils spécifiques au littoral ?	97
3.1. Eléments de constat pour la Bretagne	98
3.1.1. Des sources de fragilités juridiques	98
3.1.2. Des besoins spécifiques pour accompagner l'innovation maritime	99
3.1.3. La complexité pour proposer une offre de formation adaptée aux besoins de compétences	101
3.1.4. Des progrès possibles dans la promotion des atouts maritimes de la Bretagne et des opportunités qu'ils offrent	103
3.2. Leviers d'action : Attractivité, accompagnement des entreprises, ingénierie financière	105
4. Frein n° 4 : Le contexte sociétal serait-il défavorable, certains voudraient-ils sanctuariser la mer ?	108
4.1. Eléments de constat pour la Bretagne	108
4.1.1. Des réticences locales face au développement d'activités productives maritimes	108
4.1.2. Des concertations paralysées	110
4.2. Leviers d'action : Connaissance, éducation, expertise	115
Conclusion	119
Auditions	123
Tables	127

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site www.ceser-bretagne.fr

Mai 2017

Économie productive *versus* économie présentielle : mythe ou réalité ? Le CESER de Bretagne a souhaité voir plus loin que cette interrogation qui repose sur l'opposition souvent constatée localement entre activités : utile pour comprendre les dynamiques de développement, elle ne permet pas d'appréhender toutes les facettes de l'économie des territoires littoraux et leurs complémentarités. En réalité, l'économie de la Bretagne repose sur une bonne combinaison entre économie productive et économie présentielle, qui s'entraînent mutuellement. La recherche de synergies suppose toutefois une action volontariste, à toutes les échelles, d'autant que certaines évolutions pourraient être de nature à bouleverser les équilibres.

Les multiples transitions qui touchent les territoires littoraux doivent être l'occasion de réinterroger leur rapport à la mer pour imaginer, en Bretagne, une économie dynamisée par la mer. Dans cette perspective, ces territoires ont une responsabilité propre et une capacité à agir, car ils constituent le point d'ancrage de toute la chaîne de valeur liée à la mer.

L'ambition majeure de cette étude est de montrer, à toutes les échelles, les potentiels de développement, les attentes des acteurs et les nombreux leviers d'action qui peuvent être mis en œuvre pour continuer à produire ET résider sur le littoral en Bretagne !

**CESER / BRETAGNE / MER / LITTORAL / STRATÉGIE MARITIME /
ÉCONOMIE MARITIME / PRODUIRE / RÉSIDER / TERRITOIRE / PORT**

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

7, rue du Général Guillaudot - CS 26918 - 35069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 17 60 - ceser@region-bretagne.fr
www.ceser-bretagne.fr