

The background features a light gray area with a pattern of stylized, overlapping waves created by thin, curved lines. On the right side, there is a large, dark purple abstract shape that curves from the top right towards the bottom left, partially overlapping the wave pattern.

LA PLANIFICATION DES ESPACES LITTORAUX ET DE LA MER

Chapitre 5

Dans le cadre de la politique maritime introduite dans le Livre bleu (2009) et intégrée au droit principalement via les lois Grenelle, la France a posé son cadre général pour la gestion intégrée de la mer et du littoral. Elle doit être déclinée de manière opérationnelle dans des documents stratégiques de façade.

Parallèlement, l'Europe a développé sa politique maritime intégrée et publié la directive cadre pour la planification des espaces maritimes et la gestion des zones côtières. Ces développements récents mettent tous l'accent sur la nécessité d'une intégration terre-mer, initiée depuis des dizaines d'années au travers de plusieurs textes.

À ce titre, le document stratégique de façade (DSF), déclinaison de la stratégie nationale mer et littoral, doit définir les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et dépasser les clivages entre des gestions orientées terre et des gestions orientées mer.

L'objectif de ce chapitre est de présenter les outils de planification des espaces littoraux et maritimes, et de tracer les pistes pour le futur DSF, notamment l'amélioration de la gestion du continuum terre-mer, pour faciliter une cohabitation harmonieuse entre les différents usages et activités sur le territoire, dans une perspective de développement durable, de bien-être des populations et de prévention des conflits d'usage.

1 LES DEMARCHES DE PLANIFICATION

A retenir

La planification de l'urbanisme dispose de plusieurs outils stratégiques comportant différentes mesures ou orientations relatives au littoral. Au sein des documents se rapportant au secteur littoral ou au domaine maritime, de nombreuses interactions peuvent être observées, en revanche, en ce qui concerne les outils stratégiques généraux, plus nombreux que les documents spécifiques au littoral, on constate une faible interaction entre les milieux terrestre et maritime.

L'interface entre le domaine public maritime et les espaces terrestres doit être traitée dans les différents documents stratégiques ou de planification, afin de mieux coordonner et articuler ces documents entre eux. Le DSF est un cadre de référence, à l'échelle de la façade, pour la planification de l'espace maritime et de l'interface terre-mer, dans un objectif de gestion intégrée de l'espace littoral et maritime. Il sera sans doute nécessaire d'imposer un cadre de cohérence aux documents qui devront être compatibles avec lui.

1. Planification stratégique, code de l'urbanisme, document stratégique de façade et loi « Littoral »

1.1. La place du document stratégique de façade en matière de planification stratégique de l'espace maritime et littoral

La recommandation du parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (2002/413/CE), invite les États membres à établir des stratégies nationales en matière de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). La directive n°2008/56/CE du parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (Directive Cadre Stratégique pour le Milieu Marin - DCSMM). La directive 2014/89 UE du 23 07 2014 (DCPEM) établit un cadre pour la planification de l'espace maritime.

La loi du 12 juillet 2010 (dite « Grenelle 2 »), portant engagement national pour l'environnement, introduit dans le code de l'environnement le concept de Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) qui repose à la fois sur une Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) et des Documents Stratégiques de Façade (DSF) en métropole.

Dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, a été mise en place la stratégie nationale pour la mer et le littoral. Le document stratégique de façade a également été créé à cette occasion.

L'article L219-3 du code de l'environnement en précise l'ambition. Le document stratégique définit les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs, pour chacune des façades maritimes délimitées par la stratégie nationale pour la mer et le littoral, dans le respect des principes et des orientations posés par celle-ci.

L'article suivant, L219-4, en détermine la portée :

- Les plans, programmes et schémas applicables dans le périmètre d'une façade maritime, les projets situés et les autorisations délivrées dans ce périmètre ainsi que les actes administratifs pris pour la gestion de l'espace marin sont compatibles avec les objectifs et mesures du document stratégique de façade.
- Lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime, les plans, programmes, schémas, applicables aux espaces terrestres, les projets situés et les autorisations délivrées sur ces espaces prennent en compte les objectifs et mesures du document stratégique de façade.

La rédaction actuelle de la loi ne détermine pas de manière explicite la portée juridique du DSF sur les documents de planification de l'urbanisme que sont les ScoT (Schéma de Cohérence Territoriale) et les PLU(i) (Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)). Cependant, pour ces documents, lorsque ceux-ci portent sur des territoires incluant la façade maritime, un principe de compatibilité s'impose. Pour les autres documents, lorsque ces derniers sont susceptibles d'avoir une influence sur la façade maritime, le principe de prise en compte est à respecter.

Cette application du code de l'environnement n'est actuellement pas reprise dans les articles du code de l'urbanisme relatifs aux obligations de compatibilité et de prise en compte, notamment les articles L131-1 à 3 spécifiques aux ScoT puisque le document stratégique de façade n'est pas référencé. Il est prévu que l'articulation entre le DSF et les autres documents de planification soit précisée dans le cadre du projet de loi biodiversité. Ce texte est d'importance majeure pour définir le contenu et la portée du DSF.

1.2. Loi « Littoral »

La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « Littoral » s'applique, de manière générale, sur tous les projets, plans, programmes ou autres documents de planification.

Suite à l'entrée en vigueur au 1er janvier 2016 de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme, les articles relatifs à la loi « Littoral » font l'objet d'un chapitre intitulé « aménagement et protection du littoral » au sein du titre 2 « Règles spécifiques à certaines parties du territoire » de la partie législative du code de l'urbanisme (articles L121-1 à L121-51).

Dans le champ de la planification de l'urbanisme, les principes de la loi Littoral peuvent être résumés, sans entrer dans le détail, autour de quelques points clés, repris désormais dans la structure du code de l'urbanisme :

- Extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (articles L121-8 à L121-12) ;
- Extension de l'urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage, justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme et après accord de la CDNPS (Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites) sauf à être compatible avec un schéma de cohérence territoriale ou un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) ayant intégré cet objectif (articles L121-13 à L121-15) ;
- En dehors des espaces urbanisés, urbanisation et constructions interdites dans une bande littorale de cent mètres à compter du rivage. Le plan d'urbanisme peut renforcer ce dispositif en augmentant cette bande d'inconstructibilité pour des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes (articles L121-16 à L121-20) ;
- Dans les documents d'urbanisme, détermination des capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser au regard notamment de la préservation des milieux et des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles, forestières et maritimes (article L121-21) ;
- Préservation dans les SCoT et les PLU, d'espaces naturels, agricoles et forestiers présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation (article L121-22) ;
- Préservation, dans les documents d'urbanisme, des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (articles L121-23 à L121-26) ;
- Classement des parcs et ensembles boisés les plus significatifs après avis de la CDNPS dans les PLU (article L121-27).

À noter que la possibilité de venir préciser la portée de la loi littoral dans une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) a été abrogée mais reste en application pour toutes celles approuvées avant le 13 juillet 2010 (Article L172-2).

Enfin, lorsqu'ils comprennent une ou plusieurs communes littorales, les SCoT peuvent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral qui prennent alors la forme d'un chapitre individualisé valant SMVM (article L141-24).

1.3. Territoires concernés par la loi « Littoral »

Réparties au sein de la région Nouvelle-Aquitaine, issue de la fusion au 1er janvier 2016 des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et dans 4 départements (Charentes Maritimes, Gironde, Landes, Pyrénées Atlantique, du Nord au Sud), 140 communes sont soumises à la loi « Littoral » sur la façade Sud-Atlantique (cf. figure ci-contre) :

- 80 communes riveraines de l'océan ;
- 30 communes riveraines de l'estuaire de la Gironde (18 rive droite et 12 rive gauche) ;
- 10 communes riveraines d'un autre estuaire (8 sur la Charente et 2 sur l'Adour) ;
- 11 communes sur un estuaire en aval de la Limite Transversale de la Mer (LTM), sur la rivière Seudre ;
- 9 communes riveraines de l'océan et d'un étang rétro-littoral.

Parmi ces 140 communes, 40 sont concernées par le décret « estuaire » de la loi « Littoral ».

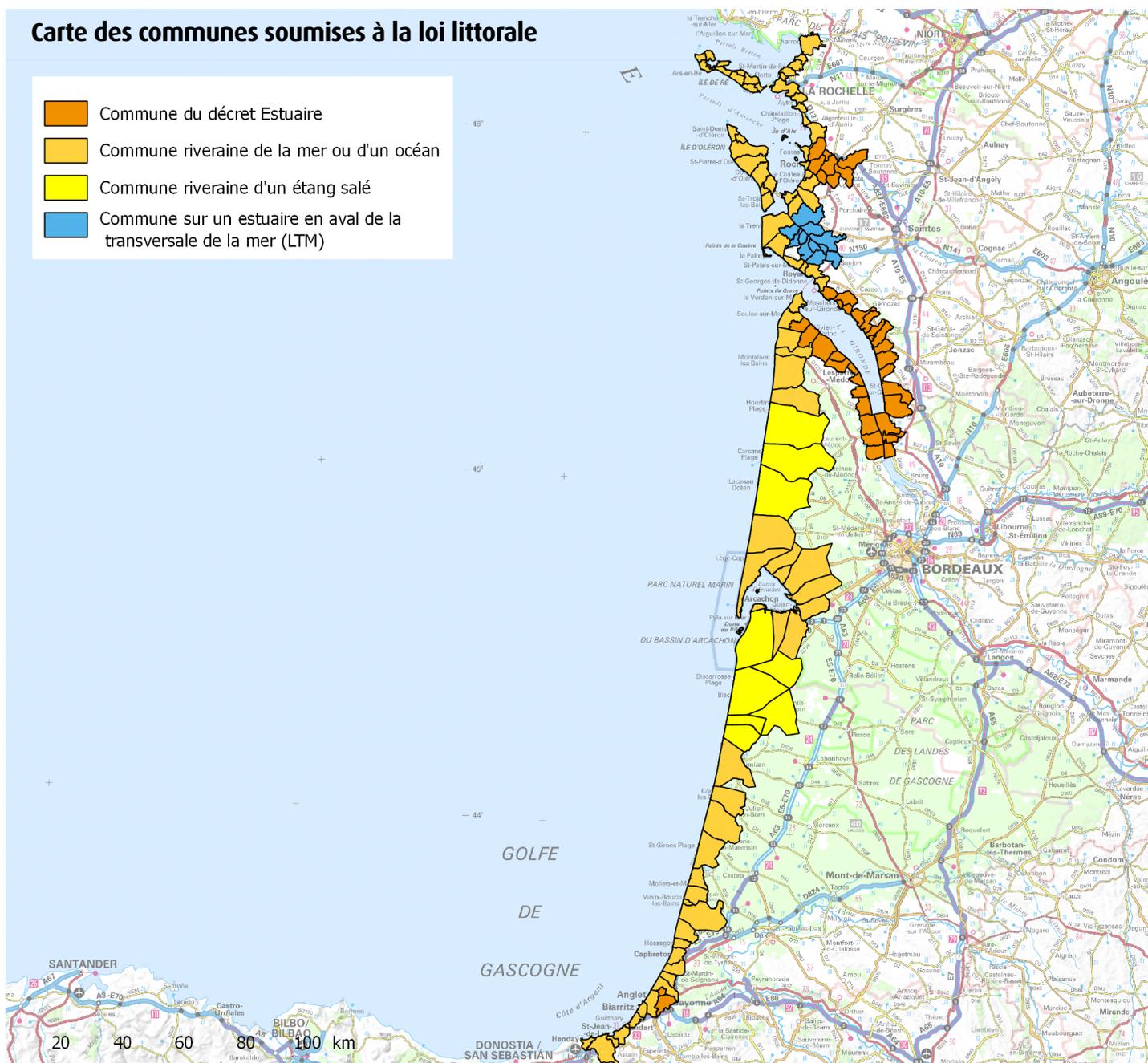
1.4. Objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme, SCoT et PLU

L'article L101-2 du code de l'urbanisme fixe les objectifs généraux de la réglementation en matière d'urbanisme dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités publiques qui sont les gestionnaires et les garantes, dans le cadre de leurs compétences, du territoire français (article L101-1 du code de l'urbanisme).

Cet article inscrit des grands principes qui concourent notamment à une meilleure approche du littoral et de sa préservation dans les documents d'urbanisme. Il s'agit notamment des principes d'utilisation économe de l'espace, de protection des milieux naturels et de la biodiversité associée, de la prévention des risques naturels prévisibles et de la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.

Carte des communes soumises à la loi littorale

- Commune du décret Estuaire
- Commune riveraine de la mer ou d'un océan
- Commune riveraine d'un étang salé
- Commune sur un estuaire en aval de la transversale de la mer (LTM)



Ces grands principes s'imposent à tous les documents de planification de l'urbanisme.

Il s'agit notamment des plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux mais également des schémas de cohérence territoriale, tous deux créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le SCoT est un outil intégrateur stratégique et prospectif qui permet la mise en œuvre d'une stratégie territoriale à l'échelle d'un « bassin de vie » permettant de prendre en compte, de façon cohérente, les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois (article L143-3 du code de l'urbanisme).

Le SCoT a pour vocation d'intégrer toutes les politiques sectorielles dès lors qu'elles ont un impact sur l'aménagement. Il intègre donc, selon un rapport de compatibilité, de prise en compte ou d'information, de nombreux documents de planification d'une échelle supérieure et doit donc en proposer une déclinaison locale voire territorialisée.

1.5. La place du SRADDET en matière de planification de l'urbanisme

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) a été créé par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Sa mise en œuvre a été repoussée au 7 août 2016,

en l'attente d'une ordonnance du Gouvernement visant à prendre les mesures de nature législatives propres à procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein de ce document de schémas et plans régionaux préexistants (article 13).

Il s'agit notamment :

- du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;
- du schéma régional des infrastructures et des transports prévu à l'article L. 1213-1 du code des transports ;
- du schéma régional de l'intermodalité prévu à l'article L. 1213-3-1 du code des transports ;
- du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L. 222-1 du code de l'environnement ;
- du plan régional de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement.

La loi prévoit aussi que « l'ordonnance procède également aux coordinations permettant l'évolution des schémas sectoriels et notamment du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ». Toutefois, les conditions et les échéances pour l'absorption du SRCE au sein du SRADDET ne sont pas encore définies à ce jour.

Ce nouveau schéma vient modifier le rapport des normes, notamment en matière d'urbanisme. En effet, au sein de l'article 10 de cette loi, il est prévu que les SCoT et, à défaut, les PLU :

- prennent en compte les objectifs du SRADDET ;
- soient compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celle de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

2. Les PLU et PLU intercommunaux

2.1. Etat d'avancement des documents d'urbanismes sur l'ensemble des 100 communes concernées par la façade littorale Sud-Atlantique

Toutes les communes ont un document d'urbanisme approuvés ou en cours de révision (cf. figure ci-contre) :

- 27 POS (Plan d'Occupation des Sols) approuvés avec PLU en révision ;
- 32 PLU en révision ;

- 39 PLU approuvés ;
- 2 POS approuvés.

Sur ce même territoire 6 PLU intercommunaux sont en cours d'élaboration :

- Communauté de communes Aunis Atlantique (prescription en date du 16 décembre 2015) ;
- Communauté de communes de l'île de Ré (prescription en date du 17 décembre 2015) ;
- Communauté d'Agglomération de La Rochelle (prescription en date du 24 novembre 2014) ;
- Communauté de communes Maremne Adour Côte Sud (prescription en date du 17 décembre 2015) ;
- Communauté de communes du Seignanx (prescription en date du 27 novembre 2013) ;
- Communauté d'Agglomération Côte Basque Adour (prescription en date du 4 mars 2015) ;
- Communauté de communes du Val de l'Eyre (prescription en date du 17 décembre 2015).

En mobilisant les plates-formes de l'information géographique mutualisée en Aquitaine (PIGMA) et Pégase Poitou-Charentes, il a été possible de récupérer, dans un format numérique, 85 des documents d'urbanismes des 100 communes soumises à la loi « Littoral » sur la façade Sud-Atlantique.

- Pyrénées-Atlantiques : 1 document disponible pour 8 communes soumises à la loi « Littoral » (12,5 %) ;
- Landes : 14 documents disponibles pour 19 communes soumises à la loi « Littoral » (73,7 %) ;
- Gironde : 17 documents disponibles pour 20 communes soumises à la loi « Littoral » (85 %) ;
- Charente-Maritime : 53 documents disponibles pour 53 communes soumises à la loi « Littoral » (100 %).

Sans entrer dans une exploitation fine des données collectées, qui nécessiterait de faire référence aux règlements de chaque document d'urbanisme, une simplification du zonage en 4 catégories a été réalisée (zones Agricoles, Naturelles, Urbaines et À Urbaniser) et montre des différences substantielles dans l'occupation du sol sur les communes littorales, avec des caractéristiques essentiellement agricoles et urbaines en Charente-Maritime et naturelles en Gironde et surtout dans les Landes.

La grande majorité de ces documents est antérieure à l'application de la loi « Grenelle 2 ». En effet, à partir de 2013, seuls 4 documents ont été approuvés (3 dans les Landes et 1 en Gironde). 15 documents d'urbanisme datent d'avant 2006 et 66 ont été approuvés entre 2006 et 2012. Il est cependant très complexe de déterminer si ces documents sont conformes aux dispositions de la loi « Littoral » sans entrer dans le détail du contenu de chacun d'entre eux.

2.2. PLU(i) et dispositions relatives au littoral ou au domaine maritime

Le plan local d'urbanisme est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Il permet d'organiser le développement urbain sous toutes ses formes et constitue un support pour l'émergence d'un véritable projet de territoire et pour la déclinaison opérationnelle des grandes orientations et objectifs définis dans les SCoT.

Le plan local d'urbanisme est régi par le code de l'urbanisme, au sein des articles L151-1 à L153-60, dans sa partie législative, et R151-1 à R153-22, dans sa partie réglementaire. Outre son rôle de document de planification du droit des sols, il porte également, depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'ambition d'un développement durable du territoire.

Sans revenir sur la compatibilité de ce document au regard des autres normes, il est important de rappeler que le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme (L101-1 à 3) et avec l'application des règles d'aménagement et de protection du Littoral énoncées dans les articles L121-1 à L121-51. Suite à l'audit thématique sur l'application de la loi « Littoral » par les services de l'État conduit par le CGEDD et publié en septembre 2012, il conviendrait de mener une analyse du contenu de ces documents pour s'assurer de la prise en compte des dispositions particulières de la loi « Littoral » dans les documents d'urbanisme.

On notera, dans l'article L151-4 du code de l'urbanisme, l'obligation, au sein du rapport de présentation, d'expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement en s'appuyant sur un diagnostic de développement durable.

Le rapport de présentation doit présenter :

- une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ;

- une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

Le rapport de présentation justifie également les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain fixés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables, régi par l'article L151-5, définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Enfin, en référence à l'article L151-8 du code de l'urbanisme, le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.

Hors déclinaison de la loi « Littoral », aucune disposition spécifique n'est adoptée au sein du code de l'urbanisme pour la prise en compte et le traitement spécifique de la portion du territoire communal située dans le domaine public maritime. Qu'il soit artificiel ou naturel, le domaine public maritime est soumis à des principes de gestion définis par l'État et que le plan local d'urbanisme doit respecter.

Toutefois, les documents d'urbanisme ne sont pas dispensés d'aborder les enjeux de l'interface terre-mer, voire de planifier l'usage de l'espace en mer en tant que de besoins pour le développement de l'espace terrestre comme maritime.

Deux exemples illustrent cette question :

- la définition des usages du domaine public maritime doit tenir compte de la vocation des espaces terrestres proches (article 25 de la loi « Littoral » du 03 janvier 1986) ;
- des jurisprudences (St Philibert CAA de Nantes 10 octobre 2014) confirment la vocation des documents d'urbanisme à planifier la destination de l'espace maritime : pour la nécessité de protection des milieux naturels (cf. la liste des milieux naturels remarquables du littoral à protéger) comme pour les besoins du développement de l'espace terrestre et maritime.

Cette vocation à définir la planification de l'espace maritime peut s'appliquer sur l'ensemble du DPM (jusqu'à 12 milles).

3. Les Schémas de Cohérence Territoriaux

Toutes les communes de la façade Sud-Atlantique sont situées dans un périmètre de SCoT :

► 8 SCoT sont approuvés :

- SCoT Pays Rochefortais : 5 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 31/10/2007 ;
- SCoT Marenne Adour Côte Sud : 8 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 04/03/2014 ;
- SCoT Agglomération Bayonne et Sud des Landes : 5 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 06/02/2014
- SCoT de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle : 9 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 28/04/2011 ;
- SCoT pointe Médoc : 6 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 07/10/2010 ;
- SCoT Pays d'Aunis : 1 commune sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 20/12/2012 ;
- SCoT des lacs Médocains : 3 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 06/04/2012 ;
- SCoT du bassin d'Arcachon et du Val de l'Éyre : 10 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, date d'approbation 24/06/2013 (arrêté complémentaire pris le 09/12/2013). Le SCoT a été annulé sur décision du tribunal administratif le 18/06/2015 et les élus ont fait appel de cette décision.

► 4 SCoT sont en cours de révision :

- SCoT Sud Pays Basque : 5 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, pprobation 05/11/2005, révision engagée le 20/11/2014 ;
- SCoT de l'Agglomération Royan – Atlantique : 14 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, approbation 25/09/2007, révision engagée le 27/06/2011 ;
- SCoT du Pays Marennes Oléron : 14 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, approbation 27/12/2005, révision engagée le 30/05/2013 ;
- SCoT de l'île de Ré : 10 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique,

approbation 25/10/2012, Révision engagée le 11/07/2013. Le SCoT a été annulé sur décision du tribunal administratif le 25/06/2015. Les élus se sont depuis engagés dans l'élaboration d'un PLU intercommunal valant SCoT.

► 3 SCoT sont en cours d'élaboration :

- SCoT Côte Landes nature : 3 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, élaboration engagée le 21/10/2013 ;
- SCoT du Born : 6 communes sur la façade maritime Sud-Atlantique, élaboration engagée le 20/11/2012 ;
- SCoT Médoc 2033 : 1 commune sur la façade maritime Sud-Atlantique, élaboration engagée le 27/06/2012.

Parmi ces SCoT, seuls 3 respectent toutes les dispositions de la loi Grenelle 2. L'ensemble de ces SCoT ont pour périmètre celui de l'EPCI (communauté de communes ou communauté d'agglomération) du même nom à l'exception des SCoT actuellement en cours d'élaboration et de celui du bassin d'Arcachon et du Val de l'Éyre.

3.1. SCoT et dispositions relatives au littoral ou au domaine maritime

Les schémas de cohérence territoriale ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite loi « SRU ». Le SCoT, dans sa dimension intégratrice des politiques sectorielles, est destiné à servir de cadre de référence pour l'application des politiques impactant l'organisation de l'espace et l'urbanisme, l'habitat, la mobilité, l'aménagement commercial, l'environnement, etc. Il en assure la cohérence à l'échelle de son territoire et doit donc en proposer une déclinaison locale. Les documents de planification communaux et intercommunaux doivent être compatibles avec ce dernier.

Le SCoT est régi par le code de l'urbanisme, au sein des articles L141-1 à L144-2, dans sa partie législative, et R141-1 à R143-16, dans sa partie réglementaire. Sans revenir sur la compatibilité de ce document au regard des autres normes, il est important de rappeler que le SCoT doit être compatible avec les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme (L101-1 à 3) et avec l'application des règles d'aménagement et de protection du Littoral énoncées dans les articles L121-1 à L121-51. Il doit également être compatible et prendre en compte les documents de planifications supérieurs tels que le SDAGE, le SAGE, etc. Il s'agit de son rôle intégrateur, introduit en 2010 par la loi portant engagement national pour l'environnement. La multiplication des normes supérieures étant source de risques juridiques, la loi ALUR est venue renforcer ce

rôle du SCoT en 2014, à l'articulation entre les documents d'urbanismes locaux et les documents de planifications supérieurs. Les références aux documents de normes supérieurs sont limités pour les PLU qui doivent seulement être rendus compatibles avec le SCoT, lorsque ce dernier existe. L'articulation entre le DSF et les documents de planification de l'urbanisme devra, a priori, respecter ce principe avec un SCoT qui devra reprendre à son compte les dispositions du DSF pour que les acteurs des PLU communaux et intercommunaux puissent, à leur tour, en disposer. À noter cependant que la loi « Littoral » reste opposable aux décisions individuelles d'urbanisme.

Selon l'article L141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du SCoT explique les choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) en s'appuyant sur un diagnostic de développement durable.

Le rapport de présentation :

- Identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation ;
- Présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma ;
- Justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO.

Le projet d'aménagement et de développement durables, régi par l'article L141-4, fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

L'article L141-5 rappelle l'ambition du SCoT porté par son DOO qui doit déterminer, dans le respect des orientations définies par le PADD :

- **1°** Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
- **2°** Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention

des risques ;

- **3°** Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

3.2. SMVM, SCoT et volet maritime

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, définit, dans son article 57, les schémas de mise en valeur de la mer :

« Dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. À cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. »

Ces schémas sont élaborés selon les modalités prévues soit aux articles L141-24 à 26 du code de l'urbanisme, soit au présent article.

Le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 définit le contenu et les modalités d'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer. Les schémas de mise en valeur de la mer comportent un rapport (articles 2 et 3 relatifs au contenu du schéma) décrivant la situation dans le périmètre délimité par le schéma, notamment l'état de l'environnement et les conditions de l'utilisation de l'espace marin et littoral. Ce rapport indique les principales perspectives d'évolution de ce milieu. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre.

L'article 235 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux avait modifié le dispositif d'élaboration des SMVM. Il est notamment prévu, par l'article L141-24 du code de l'urbanisme, que lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale puissent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. Ces dispositions prennent alors la forme d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et respectant les principes définis dans l'article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983.

Ce chapitre doit notamment préciser (article L141-25), dans une perspective de gestion

intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace.

Le territoire de la façade Sud-Atlantique ne possède, actuellement, aucun exemple de SCoT intégrant un volet SMVM. Seul un SMVM (ancienne formule) a été approuvé sur le territoire du bassin d'Arcachon en 2004. Une analyse plus précise du contenu et de la portée des SMVM est réalisée plus bas, au sein de la rubrique concernant la planification des espaces marins.

En l'absence de SMVM sur cette façade maritime, il est toutefois intéressant de souligner la faiblesse du volet maritime des SCoT actuels. Dans la plupart d'entre eux, seul le volet littoral est traité au travers, notamment, de la déclinaison des objectifs de la loi « Littoral », de la prise en compte des risques naturels (recul du trait de côte) ou des activités conchylicoles, ludiques ou halieutiques. Ce volet littoral adopte un point de vue essentiellement terrestre sans mesurer tous les enjeux et toutes les interactions de cette interface entre milieux maritimes et milieux terrestres.

3.3. SCoT : mesures et orientations relatives au littoral ou au domaine maritime

L'approche au sein des SCoT du domaine maritime et par extension de l'aménagement du littoral diffère d'un territoire à l'autre.

Les résultats présentés ci-dessous résultent d'une analyse de 6 des 12 SCoT approuvés ou en révision de la façade Sud-Atlantique :

- SCoT Marenne Adour Côte Sud ;
- SCoT Agglomération Bayonne et Sud des Landes ;
- SCoT de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle ;
- SCoT pointe Médoc ;
- SCoT Sud Pays Basque ;
- SCoT de l'Agglomération Royan – Atlantique.

Cette analyse repose sur une recherche au sein du DOG/DOO par mots clés (littoral, maritime, rivage, coupure d'urbanisation, hameaux et villages, consommation d'espace, capacité d'accueil) des orientations, des prescriptions, des recommandations (regroupées sous l'intitulé « mesures ») et de leurs représentations cartographiques, le cas échéant,

relatives au littoral ou au domaine maritime. Pour avoir une meilleure vision de ces questions, il conviendrait de réaliser une analyse plus approfondie de chaque SCoT par d'autres méthodes comme celle de décryptage des schémas de cohérence territoriale développée par le Cerema – Direction Territoriale Centre Est.

Comme indiqué ci-dessus, il n'existe pas, dans les documents analysés, de volet maritime. En revanche, la prise en compte de la loi « Littoral » est systématique et fait l'objet, la plupart du temps de chapitres spécifiques visant à l'application de cette loi sur le territoire. On retrouve également, dans le domaine de la gestion des risques naturels, des « mesures » relatives au secteur littoral en lien avec la question du recul du trait de côte. De manière plus anecdotique car non-systématique, on peut également retrouver dans le DOG/DOO, des « mesures » relatives aux activités conchylicoles, ludiques ou halieutiques.

Avant d'entrer dans le contenu, il demeure important de souligner la multiplicité des formes que peuvent adopter les orientations et « mesures » des DOG/DOO. Les différences portent notamment sur :

- La forme des « mesures » adoptées : certains respectent un principe de déclinaison en orientations/objectifs dont il peut être complexe d'extraire la portée réelle sur le territoire, pour d'autres la déclinaison des orientations se fait par des prescriptions/recommandations, sans être pour autant forcément plus précise ;
- Le caractère prescriptif des « mesures » adoptées : les formulations adoptées dans le texte ne relèvent pas forcément du registre de l'obligation ou d'un principe de prescription. Il en résulte une marge d'appréciation pour la déclinaison du SCoT à l'échelle communale ou intercommunale plus ou moins grande. Certains imposent directement et explicitement aux PLU d'appliquer une ou plusieurs règles spécifiques pour mettre en œuvre le SCoT ;
- La précision des « mesures » adoptées :
 - Certains DOG/DOO s'obligent à définir, à situer, les concepts mobilisés, notamment ceux de la loi « Littoral » (village, bande littorale, etc.) mais tous ne le font pas ;
 - Certaines « mesures » ne font que rappeler le code de l'urbanisme (« rappel de la règle ») sans en préciser le contenu ou la portée plus spécifique au sein du territoire du SCoT.

Ces disparités de formes masquent une problématique de fond, non spécifique à ces territoires, relative à la déclinaison, après leur approbation, de ces documents supra-communaux au sein des documents de planification de l'urbanisme que sont les PLU ou les PLUi. Les effets combinés, cumulatifs ou opposés de certaines mesures, leur caractère prescriptif ou non, leurs niveaux de précision sont autant de paramètres qui peuvent rendre complexe l'identification de l'intégralité des impacts concrets d'un SCoT

en matière d'aménagement du territoire.

Pour en revenir au contenu des SCoT analysés, voici une brève synthèse des « mesures » collectées s'appuyant essentiellement sur l'identification d'exemples originaux (par leur portée, leur niveau de précision) sans que soit porté un jugement de valeur sur les « mesures » identifiées.

3.3.1. En application de la loi « Littoral », préservation des espaces remarquables

La mesure est intégrée de manière explicite dans l'ensemble des documents analysés. Sa traduction concrète se fait essentiellement sur base de listing au sein du DOO ou à l'appui d'une représentation cartographique du territoire.

Exemple du SCoT de l'agglomération Royan – Atlantique :

Dans les secteurs identifiés comme « espaces remarquables », les documents de rang inférieur devront veiller à limiter de façon draconienne les impacts des activités humaines. Seuls seront autorisés dans ces espaces les ouvrages et constructions définis à l'article R.146-21 du Code de l'Urbanisme ainsi que les quatre types de réglementations proposées au chapitre relatif aux espaces ostréicoles et aquacoles du présent DOG (paragraphe B2.1 du DOG). [Dans le secteur identifié comme « espace ostréicole », les communes devront, dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme communal, réglementer l'usage du sol en fonction du caractère et de la vocation du lieu]. La délimitation des sites, milieux et paysages remarquables à protéger au titre de la Loi Littoral, proposée en annexe du présent SCoT, identifie de façon globale l'expression des dispositions de cette loi sur le territoire intercommunal. Il revient aux communes, dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme, de procéder à une délimitation plus précise.

3.3.2. En application de la loi « Littoral », classement des parcs et ensembles boisés les plus significatifs

La mesure est intégrée de manière explicite dans 5 documents sur 6 et fait seulement l'objet d'une déclinaison cartographique dans le 6e (sans rappel de la règle). Sa traduction concrète se fait essentiellement sur base de listing au sein du DOO ou à l'appui d'une représentation cartographique du territoire.

Exemple du SCoT de l'agglomération Royan – Atlantique :

Dans les secteurs identifiés comme « ensembles boisés significatifs », les documents de rang inférieur devront veiller à limiter les impacts de l'homme. Ces espaces boisés devront être maintenus et classés en Espaces Boisés Classés dans les PLU. Les constructions sous boisements dans les « ensembles boisés significatifs » identifiés dans ce SCoT seront très strictement limitées aux ouvrages et équipements nécessaires à leur gestion et préservation ou à leur valorisation (notamment touristique).

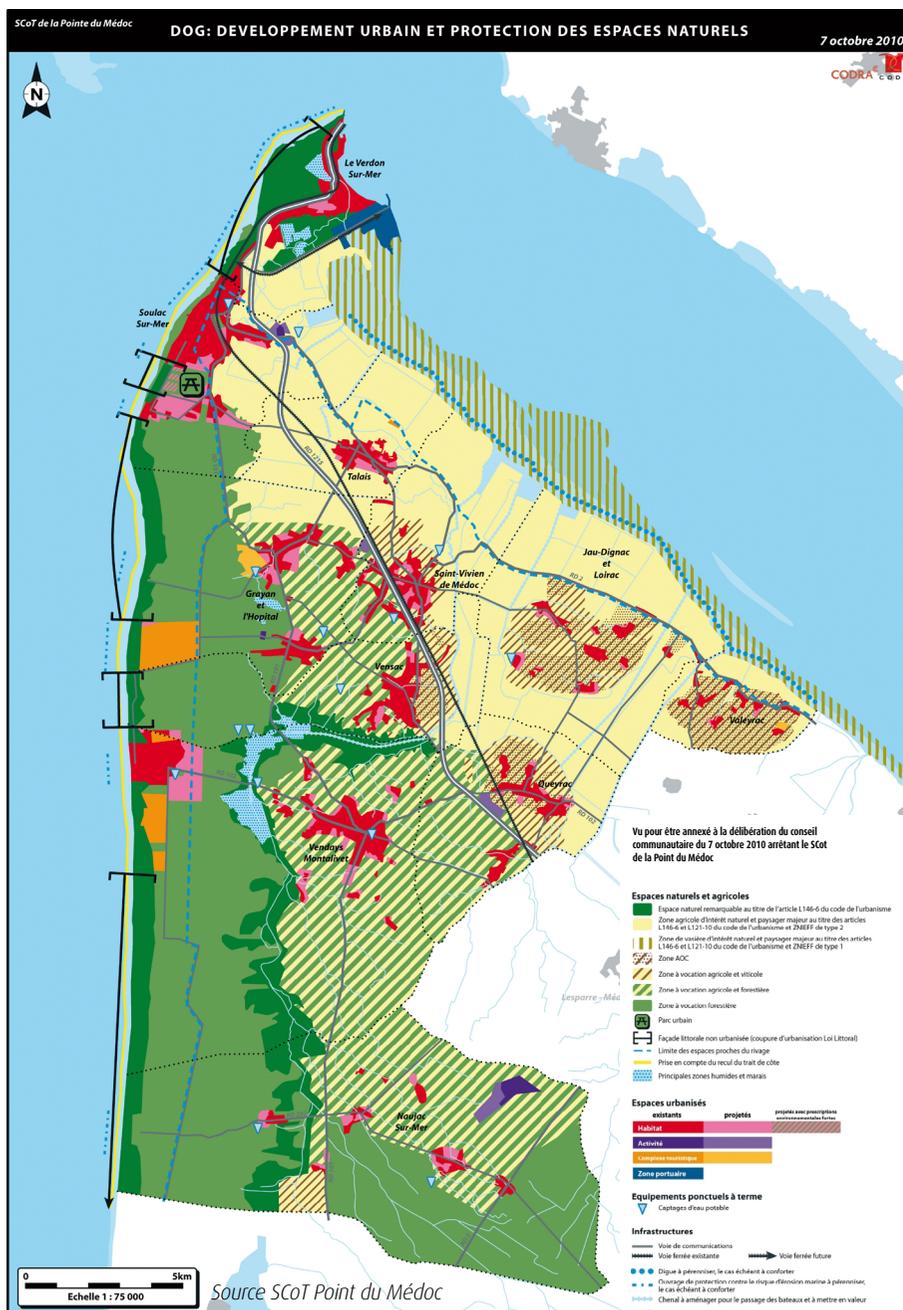
3.3.3. En application de la loi « Littoral », extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées

La mesure est strictement appliquée dans 3 documents sur 6 et ne relève que d'une simple recommandation dans un autre. Elle est étendue à tout le territoire du SCoT, y compris sur les communes rétro-littorales, dans deux documents.

Exemple du SCoT de la Pointe Médoc (cf. figure ci-après) :

Le principe « d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages (ou bourgs) existants » est appliqué sur la totalité des territoires des communes de la façade Atlantique. L'extension en continuité de l'urbanisation des villages et agglomérations listés [par le DOG] est possible, tout en sachant qu'elle doit être limitée dans les espaces proches du rivage et tenir compte de la capacité d'accueil du site. Pour prendre en compte le risque avéré du recul du trait de côte, il est demandé que le principe d'urbanisation continue privilégie des implantations dans la direction opposée au rivage pour les communes situées sur la façade Atlantique.

NB : Applicable à tout le territoire : L'extension de l'urbanisation doit être réalisée en continuité avec les villes, villages et hameaux existants. Sont néanmoins autorisées « hors agglomération » des villes, villages et hameaux [...] d'éventuels secteurs d'urbanisation nouvelle, en réponse aux besoins de reporter en arrière de la façade littorale, des logements existants qui seraient soumis à un risque accru lié au recul du trait de côte.



3.3.4. En application de la loi « Littoral », extension de l'urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage

La mesure est intégrée de manière explicite dans 5 documents sur 6 et fait seulement l'objet d'une déclinaison cartographique dans le 6e (sans rappel de la règle). Les différences portent essentiellement sur la définition des espaces proches du rivage et/ou sur les dérogations possibles.

Exemple du SCoT de la Pointe Médoc :

Dans les « espaces proches du rivage », l'extension de l'urbanisation doit être limitée, et, comme indiqué précédemment, elle doit être réalisée « en continuité avec les agglomérations et villages (ou bourgs) existants ». Les « espaces proches du rivage » sont localisés schématiquement sur la carte du SCoT et devront voir leurs limites précisées dans les PLU des communes concernées. L'extension limitée de l'urbanisation au sein de ces espaces doit être justifiée et motivée dans les PLU de chaque commune selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

3.3.5. En application de la loi « Littoral », urbanisation interdite dans la bande littorale de 100 mètres

La mesure ne semble être appliquée que dans 3 documents sur 6 et fait seulement l'objet d'une déclinaison cartographique dans un 4e (sans rappel de la règle).

Exemple du SCoT de la Pointe Médoc :

Dans la bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, tel que définie par la loi « Littoral », les constructions sont interdites en dehors des « espaces urbanisés ». [...] En dehors des zones construites existantes (ou occupées par des hébergements touristiques), le SCoT de la Pointe du Médoc porte l'épaisseur de cette bande littorale à 300 m sur la façade atlantique. Les PLU devront adapter et inscrire l'épaisseur de la bande littorale entre 100 et 300 mètres selon les cas en fonction des aléas et motifs liés à la sensibilité des milieux, à l'érosion des côtes, à la nature des risques auxquels chaque commune est soumise.

3.3.6. En application de la loi « Littoral », préservation des coupures d'urbanisation :

La mesure est intégrée de manière explicite dans 5 documents sur 6 et fait seulement l'objet d'une déclinaison cartographique dans le 6e (sans rappel de la règle).

Exemple du SCoT Marenne Adour Côte Sud (cf. figure ci-contre) :

Le SCoT impose le maintien des coupures d'intérêt général qui figurent schématiquement sur la cartographie d'application de la loi « Littoral » (annexe du D00). La délimitation précise de ces coupures sera déterminée par les PLU. Ces coupures seront classées en zone agricole ou naturelle et n'auront pas vocation à recevoir de nouvelles constructions ni d'extensions de l'urbanisation.

NB : Recommandation sur tout le territoire : Les communes rétro-littorales ne sont pas concernées par la loi « Littoral ». Toutefois, il est recommandé de considérer les coupures d'urbanisation qui sont situées à cheval sur les communes littorales et rétro-littorales, comme des ensembles et de les préserver de façon homogène, afin de maîtriser l'étalement urbain et de conserver l'identité physique des bourgs.

3.3.7. Prise en compte des risques naturels (risque de submersion marine, recul du trait de côte)

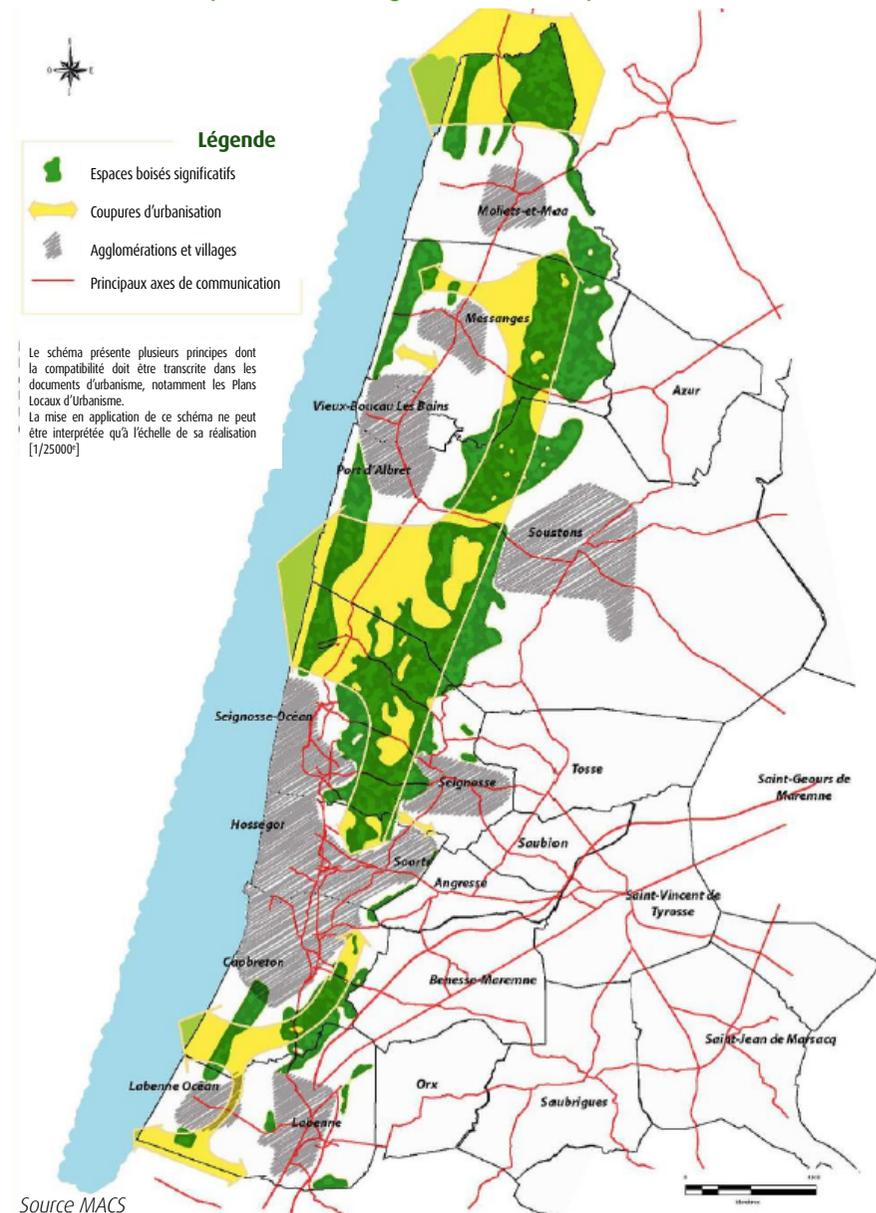
Dans tous les documents, des « mesures » se réfèrent à la prise en compte de ces types de risques même si seuls 3 d'entre eux proposent de véritables orientations pour prendre en compte ce risque en matière d'aménagement du territoire.

Exemple du SCoT de La Rochelle :

Il s'agit de :

- Veiller à la non-augmentation des capacités d'accueil en limitant la constructibilité dans les zones soumises au risque ;
- Intégrer dans l'aménagement toutes dispositions permettant une réduction de la vulnérabilité des territoires exposés ;

Schéma d'application de la Loi Littoral sur le SCOT de MACS : Espaces Boisés Significatifs et Coupures d'urbanisation



- Intégrer dans l'aménagement du littoral les perspectives d'évolution du niveau des océans ;
- Prendre en compte la connaissance la plus actualisée des risques dans les politiques d'aménagement et notamment les documents d'urbanisme ;
- Préserver de toute urbanisation les zones naturelles d'expansion des eaux marines et terrestres (marais, zones humides, etc.) et les axes d'écoulement naturel ;
- Identifier, maintenir et restaurer dans la trame bleue les réseaux de fossés et petits cours d'eau assurant la fonction hydraulique et l'expansion des crues.

En complément de ce rapide recensement des mesures relatives à l'application de la loi « Littoral » au sein des SCoT, on notera l'existence pour chacun d'eux d'une traduction cartographique de tout ou partie des concepts à mettre en œuvre dans le cadre de la loi « Littoral » : hameaux et villages, coupures d'urbanisation, espaces remarquables, espaces proches du rivage, bande littorale, ensembles boisés ou espaces boisés significatifs. Ces documents graphiques servent de référence pour l'application de la loi « Littoral » au sein de ces SCoT, et les PLU doivent donc être compatibles avec eux.

D'autres mesures ont été identifiées pour leur impact sur le littoral :

- Fixation d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace ;
- Détermination des espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ;
- Fixation des modalités de protection des espaces constitutifs de la TVB ;
- Mise en valeur et protection des paysages.

4. DTA et DTADD

Les directives territoriales d'aménagement ont été instituées par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. L'article 13 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement remplace les DTA par les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD). Cette évolution a eu un impact non négligeable sur la gouvernance, la portée et le contenu de ces documents.

Concernant la gouvernance, les DTA étaient élaborées sous la responsabilité de l'État, à l'initiative de ce dernier ou sur la demande d'une région, après consultation du conseil économique et social régional. Pour les DTADD, le projet est élaboré par l'État, en

association avec la région, le département, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière de SCoT et les communes non membres d'une de ces communautés qui sont situées dans le périmètre du projet ainsi que les établissements publics chargés de l'élaboration d'un SCoT.

Concernant la portée et le contenu des DTA, l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme en vigueur avant la publication de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, indiquait :

« Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral [...] adaptées aux particularités géographiques locales.»

Les articles L172-1 à 5 du code de l'urbanisme précisent les dispositions diverses et transitoires maintenues en vigueur concernant les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 :

- Les SCoT sont compatibles avec les DTA [...] Il en va de même, en l'absence de SCoT, pour les PLU ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ;
- Les dispositions des DTA qui précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne [...] s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

Pour les DTADD régies, dans le code de l'urbanisme, par les articles L102-4 à 11, dans sa partie législative, et R102-2 dans sa partie réglementaire, le contenu et la portée du document diffèrent de manière assez fondamentale. Désormais, les DTADD peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines. Elles n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des questions d'aménagement, mais à identifier

un nombre limité d'enjeux d'intérêt national. Contrairement aux DTA, les DTADD ne sont pas directement opposables aux documents d'urbanisme et ces dernières ne disposent pas directement d'une portée prescriptive. Elles peuvent néanmoins le devenir par application de l'article L102-5 permettant de qualifier de Projet d'Intérêt Général (PIG) tout projet nécessaire à la mise en œuvre de la DTADD. Par ailleurs, les DTADD ne disposent plus de la possibilité de préciser les modalités d'application des lois « Montagne » et « Littoral » sur leur périmètre d'action.

Sur la façade littorale Sud-Atlantique, il n'existe pas à ce jour de DTA ou de DTADD. On notera cependant l'existence d'un projet, conçu par le préfet de la région ex-Aquitaine en 2011, d'élaboration d'une DTADD sur le littoral aquitain et le massif landais. L'élaboration de la DTADD avait été inscrite dans le Projet d'Action Stratégique de l'État (PASE) 2011-2013.

L'objectif de la création d'un tel outil était d'établir des principes d'aménagements respectueux à la fois de l'environnement et d'une activité économique à soutenir (sylviculture, tourisme, activités maritimes). Ce projet a fait l'objet d'une note d'intention pour sa mise en œuvre en date du 17 août 2011. Au final, même si le projet de DTADD a été abandonné en tant que tel, les enjeux identifiés à cette occasion ont été repris, sur le volet maritime, au sein des travaux du GIP (Groupement d'Intérêt Public) Littoral et sur le volet forestier au travers de deux journées d'échanges techniques traitant du devenir du Massif forestier des Landes de Gascogne organisées entre mars 2012 et octobre 2013 et rassemblant tous les acteurs de ce territoire, de la sphère publique, économique et sociale.

5. Plans et schémas régionaux

L'objectif de cette partie est d'identifier, dans les grands schémas directeurs et régionaux, les mesures et orientations prises pouvant concerner le littoral et le domaine maritime en matière d'aménagement du territoire. Réaliser une synthèse des interfaces de ces documents avec le domaine maritime et l'aménagement de ce territoire pourrait être une piste d'étude en vue de l'élaboration du DSF, pour que tous ces documents s'articulent de la manière la plus cohérente possible.

Les documents analysés sont les suivants : SRCE, SRDE, SRCAE, SRIT, SDAGE, SRADT. Pour certains d'entre eux, les contenu et contexte réglementaire qui leur sont propres sont précisés dans d'autres parties thématiques de la situation de l'existant du document stratégique de façade. Pour ces documents, l'analyse repose sur une recherche par mots clés (littoral, maritime, rivage, SCoT, PLU, urbanisme) des principales mesures

relatives au littoral et au domaine maritime.

5.1. Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT)

Il en existe un sur l'ancienne région Aquitaine, intitulé « Aquitaine horizon 2020 ». Ce document a vocation à être intégré au futur SRADDET de la nouvelle région Nouvelle-Aquitaine. Ce document propose 5 défis à relever par la Région en réponse aux mutations observables sur le territoire. L'un de ces défis s'intitule « valoriser les territoires et garantir la qualité des espaces ». Il fait appel à l'ensemble des dynamiques d'aménagement du territoire, à l'organisation territoriale de l'ex-Aquitaine et au patrimoine naturel et environnemental de ce territoire.

Les orientations, prises en réponse à ce défi, ont pour objectif de mettre en valeur les atouts aquitains mais surtout de prévenir, en matière d'organisation du territoire, les principaux risques à « laisser faire » tels que l'étalement urbain, la consommation de l'espace. Il s'agit notamment de lutter contre des phénomènes de métropolisation et de littoralisation qui viennent renforcer les déséquilibres territoriaux entre les zones attractives et le reste du territoire régional. Ce défi répond également à un enjeu de préservation de la qualité des paysages et des milieux qui passe notamment par la protection des milieux remarquables de la région : la montagne, le littoral et la forêt. Le SRADDT indique qu'une gestion durable de ces milieux s'appuiera sur l'élaboration de politiques partenariales et intégrées comme cela se passe déjà sur le littoral avec le Groupement d'Intérêt Public Littoral Aquitaine et l'exemple du plan de développement durable du littoral aquitain 2007-2020.

5.2. Schéma Régional de Développement Économique (SRDE)

Il en existe un sur chacune des anciennes régions de l'Aquitaine et du Poitou-Charentes. Ces documents ont vocation à être intégrés au futur Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) de la nouvelle région Nouvelle-Aquitaine. Ces documents seront intégrés dans le futur SRADDET, créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Sur l'ex-région Aquitaine, le secteur du littoral est essentiellement abordé au sein de deux orientations ayant également un impact en matière d'aménagement du territoire et de planification de l'urbanisme :

- Créer des pôles d'entraînement autour des activités structurantes du territoire, notamment le tourisme, identifié comme filière structurante de l'économie de l'ex-

Aquitaine et porté entre autre par le tourisme en zone littorale ;

- Maîtriser le foncier dans le cadre d'un développement territorial équilibré luttant contre les effets de la littoralisation à l'œuvre sur le territoire et, pour cela, soutenir, notamment, la création d'EPFL (Établissement Public Foncier Local).

Sur l'ex-région Poitou-Charentes, le schéma régional de développement économique, écologique, social aborde le territoire littoral essentiellement au sein de deux orientations ayant également un impact en matière d'aménagement du territoire et de planification de l'urbanisme :

- Développer le tourisme, notamment les destinations « phare » de la région que sont les îles et le littoral, et dans le cadre de futur schéma régional du tourisme, rationaliser l'intervention des organismes publics en charge du tourisme, adapter l'offre touristique régionale à la concurrence et notamment en accroître la qualité (hébergements, patrimoine et culture, transport collectif et déplacement doux, valorisation des produits régionaux) et assurer la mise en œuvre d'un marketing plus compétitif ;
- Offrir un réseau d'infrastructures de transport favorable au développement économique, aux entreprises et à leurs salariés en engageant des réflexions en faveur du développement du fret et en tenant compte des problématiques de l'accessibilité ferroviaire des ports et des plates-formes logistiques. La desserte ferroviaire du Grand Port Maritime de La Rochelle doit être inscrite au SNIT (Schéma National des Infrastructures de Transport), notamment en sa qualité de projet d'amélioration de la chaîne de l'intermodalité.

5.3. Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT)

Il existe un schéma régional des infrastructures, des transports et de l'intermodalité en ex-Aquitaine et un schéma régional de la mobilité durable en ex-Poitou-Charentes. Ces documents ont vocation à être intégrés au futur SRADDET de la nouvelle région Nouvelle-Aquitaine.

En ex-Aquitaine, le SRIT est structuré autour de 2 grands enjeux et 4 schémas thématiques :

- Répondre aux besoins des usagers et des entreprises : des services de transports de voyageurs et de marchandises adaptés :
 - Le schéma de services du transport de voyageurs ;
 - Le schéma de services du transport de marchandises.

- Concevoir des infrastructures ambitieuses au service de transports durables :
 - Le schéma d'infrastructure ferroviaire ;
 - Le schéma d'infrastructure routière.

Les schémas de services du transport de voyageurs et de marchandises se suivent et se structurent autour de 5 orientations et 18 axes stratégiques. 6 d'entre eux ont un impact direct sur le littoral ou le transport maritime. On note parmi ceux-ci :

- Axe stratégique 5 : Assurer un droit au transport pour tous et améliorer la sécurité liée aux transports :
 - Mise à niveau du réseau routier régional structurant notamment sur les zones du littoral atlantique qui souffrent actuellement d'un déficit de liaisons de qualité ou de problèmes de sécurité routière ;
- Axe stratégique 8 : Développer les relations interrégionales et renforcer les liaisons avec la péninsule ibérique :
 - Mise en œuvre de projets visant à favoriser le report modal de la route vers les modes alternatifs (ferroviaire et maritime) afin d'offrir une alternative pour le transport de marchandises, et de contenir ainsi la congestion de cet axe majeur de transit ;
- Axe stratégique 9 : Contribuer à la préservation de la biodiversité et du paysage :
 - Définir et préserver la Trame verte et bleue de l'ex-Aquitaine ;
 - Traiter l'impact global de l'approvisionnement en matériaux : Conduire la révision des schémas départementaux des carrières dans une optique régionale en développant les ressources de proximité dans le respect des contraintes liées à l'urbanisme et à la protection de l'environnement et d'optimiser les conditions de l'utilisation des modes non-routiers (maritime ou ferroviaire) pour le transport de granulats de moyennes et longues distances ;

Et 2 axes spécifiques aux activités portuaires et au transport maritime :

- Axe stratégique 15 : Développer les ports et le transport maritime ;
- Axe stratégique 16 : Améliorer l'accessibilité des ports et plates-formes.

À noter que l'axe stratégique 11 s'intitule « Réconcilier urbanisme et transport » et prévoit l'intégration de la problématique transport dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) et la mise en place de « comités d'axe » autour des axes structurants de transports collectifs.

En ex-Poitou-Charentes, le schéma régional de la mobilité durable est structuré autour de 3 axes stratégiques et se décline en 29 fiches-actions.

On notera les deux fiches suivantes pour leur traitement du littoral ou des problématiques de transport maritime :

- Axe 1 : Réduire la dépendance énergétique et lutter contre les changements climatiques :

- Fiche action 9 : Soutenir les projets d'équipements multimodaux fret favorisant le report modal

L'objectif consiste à identifier :

- d'une part les potentiels et besoins de ces grands équipements (dont les ports charentais et le Grand Port Maritime de La Rochelle) pour permettre leur usage optimal, leur complémentarité et/ou mise en réseau ;
- d'autre part les besoins des chargeurs et les réponses possibles : mise à niveau, création ou réactivation des installations terminales embranchées, etc.

- Axe 3 : Assurer les conditions d'un développement économique et territorial raisonné et équilibré :

- Fiche action 21 : Renforcer les accès aux pôles du littoral et leurs relations par le réseau ferroviaire national et européen (Nantes – La Rochelle – Bordeaux, Paris – Royan – Paris, Paris – La Rochelle).

Dans le champ de la planification de l'urbanisme, on notera également la fiche suivante :

- Fiche action 24 : Définir avec les structures en charge des schémas de cohérence territoriale des projets de territoire et de mobilité cohérents.

5.4. Schéma Régional Climat-Air-Énergie (SRCAE)

Il en existe un sur chacune des anciennes régions de l'Aquitaine et du Poitou-Charentes. Ces documents ont vocation à être intégrés au futur SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine.

En ex-Aquitaine, le SRCAE présente notamment les principales vulnérabilités du territoire aquitain aux effets du changement climatique. Le territoire littoral aquitain fait l'objet d'une déclinaison spatiale de ces vulnérabilités et est concerné par :

- Le recul du trait de côte, le risque de submersion marine, les mouvements de falaise et l'évolution du régime des tempêtes ;

- Des vulnérabilités :

- Des milieux : Ecosystèmes dunaire et rupestre ;
- Des populations : Submersion population côtière ;
- Des activités : Tourisme balnéaire, activités littorales.

Au niveau des estuaires et du bassin d'Arcachon, les vulnérabilités recensées sont très proches :

- Augmentation de la température de l'eau, menaces sur la conchyliculture, réduction des débits, sédimentation accrue, risques de submersion marine.

Le SRCAE est ensuite décliné en 28 orientations pour 6 secteurs d'intervention : le bâtiment, l'industrie, l'agriculture et la forêt, les transports, l'énergie et les réseaux et l'adaptation au changement climatique. Ces orientations ne sont pas spatialisées et, de fait, il est complexe de déterminer simplement les mesures qui orientent l'aménagement du territoire dans le secteur du littoral. On notera toutefois, parmi ces orientations, une concernant plus particulièrement les politiques de l'urbanisme :

- Assurer une cohérence sur les problématiques air-énergies-climat entre les acteurs et les politiques de l'urbanisme et des transports (de voyageurs et de marchandises) en gérant l'attractivité de la région.

Concernant le SRCAE Poitou-Charentes, la DREAL a missionné le Cerema – Direction Territoriale Ouest pour réaliser un décryptage « aménagement du territoire » du SRCAE Poitou-Charentes. Ont ainsi été identifiées 39 mesures ayant un impact significatif en matière d'aménagement du territoire. L'objectif n'est pas de retranscrire ici l'ensemble de ces 39 mesures, mais de cibler celles relatives à l'espace littoral.

Au sein du décryptage réalisé par le Cerema, 3 mesures sont identifiables pour leur impact sur le secteur littoral :

- Préserver et gérer la ressource en eau, les zones humides et les espaces naturels :
 - Mesure 27 : Stocker l'eau sans entraîner de nouveaux impacts environnementaux, dans le tissu urbain et à l'échelle du bassin versant, en considérant avec attention la globalité du cycle de l'eau et en y intégrant la dimension littorale et marine ;
 - Mesure 29 : Partager et gérer l'espace littoral, notamment au niveau de l'estran.
- Prendre en compte dans l'aménagement du territoire les risques naturels et leur évolution du fait du changement climatique :
 - Mesure 32 : Adopter une politique de retrait en zone littorale exposée aux risques inondation et submersion marine sur un pas de temps de 50 à 100 ans en termes de construction d'infrastructures et de bâtiment.

5.5. Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE)

Il en existe un sur chacune des anciennes régions de l'Aquitaine et du Poitou-Charentes.

Sur la région ex-Aquitaine, les actions sont réparties soit dans un volet action transversale soit dans un volet territorial qui intègre notamment le littoral. Le littoral est un espace territorial identifié au sein du SRCE et fait l'objet d'une description de ses grandes caractéristiques :

- « Cette grande région naturelle ne représente que 7,5% de la superficie de la région Aquitaine, mais elle concentre des enjeux très forts. Ceux-ci se traduisent à travers l'importance des réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques identifiés qui s'appuient pour la majeure partie d'entre eux sur des zonages d'inventaire et de connaissance existants. Ils concernent sur cette grande région naturelle :

- Au niveau du littoral : la continuité nord-sud du cordon dunaire, les lacs et zones humides de l'arrière dune parallèles à la côte ainsi que le bassin d'Arcachon, les îlots feuillus ou mixtes des forêts littorales arrière-dunaires situés entre les plages et la chaîne des zones humides et lacs littoraux, les cours d'eau côtiers et l'estuaire, la côte rocheuse basque ;

- Au niveau des vallées alluviales : les marais et les bocages humides (prairies, réseau de haies, réseau de canaux) connexes aux basses vallées de la Garonne, de la Dordogne et de l'Adour.

- Il est à noter que les continuités humides et feuillues de cette grande région naturelle sont, dans certains cas, communes avec le Massif des Landes de Gascogne. ».

On notera les 2 grandes actions suivantes pour leur impact sur le littoral ou le milieu maritime :

Actions par grande région naturelle (secteur littoral) :

- Préserver la continuité nord/sud du massif dunaire et les falaises du littoral basque :
 - Accompagner l'application de la loi « Littoral » et la bonne prise en compte des enjeux de continuités écologiques dans les documents d'urbanisme.

Fiche action (secteur littoral) :

- Accompagner l'application des politiques publiques et la bonne prise en compte des enjeux de continuités dans les documents d'urbanisme du littoral :
 - Des outils de protection existent pour limiter l'artificialisation des sols, la fragmentation des milieux littoraux et préserver la biodiversité, et les documents d'urbanisme peuvent être mobilisés pour veiller à une organisation de l'espace

respectueuse des continuités écologiques. L'action consiste donc à mobiliser ces outils dans le cadre de l'application de la loi Littoral et de la prise en compte des enjeux de continuités écologiques dans les documents d'urbanisme.

3 fiches actions sont dédiées à l'articulation entre le SRCE et la planification de l'urbanisme :

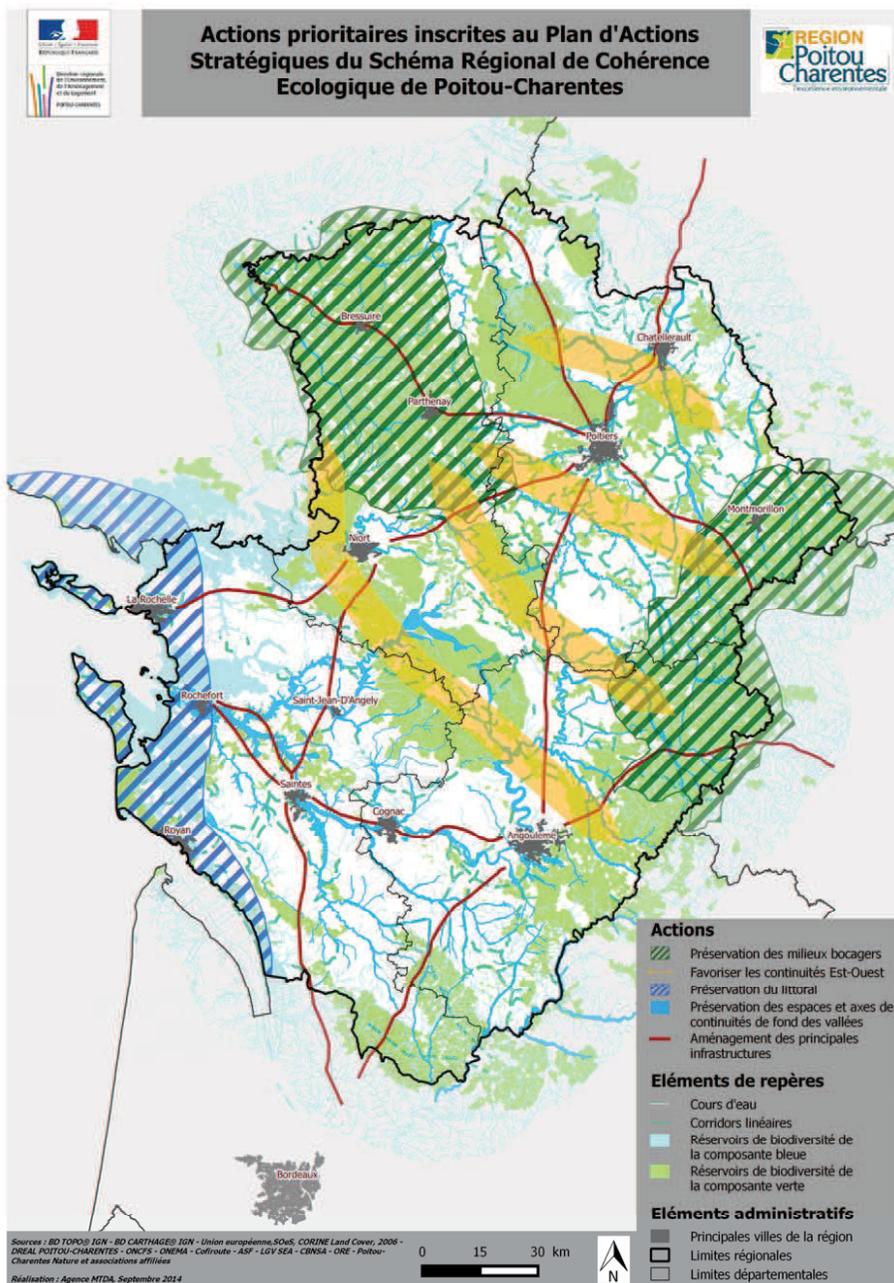
- Mettre en place un groupe de travail avec les structures porteuses de SCOT pour échanger sur les questions liées aux continuités écologiques et à la prise en compte du SRCE (mise en cohérence des approches locales liées à la fonctionnalité de la TVB, etc.) ;
- Préciser et conforter la connaissance des éléments de fragmentation identifiés dans le SRCE dans le cadre des projets et documents d'aménagement ;
- Apporter une aide méthodologique aux porteurs de SCOT et PLUi pour la prise en compte du SRCE et des continuités écologiques.

Sur l'**ancienne région Poitou-Charentes** (cf. figure ci-contre), les actions sont réparties selon 7 grandes orientations dont une plus particulièrement dédiée aux milieux littoraux : « Gérer durablement le trait de côte, les milieux littoraux et les zones humides ».

On notera au sein de cette orientation deux grandes actions :

- Préserver le littoral :
 - Préserver le milieu dunaire et ses fonctionnalités avec une limitation des pratiques de fixation des dunes pour la protection des biens et des personnes ;
 - [...] Accompagner l'évolution du trait de côte en prévoyant des espaces de recul ou d'avancée du littoral libre d'urbanisation.
- Préserver les zones humides :
 - Accompagner les orientations des documents de planification de l'Eau (SDAGE, SAGE) en matière de zones humides ;
 - Préserver les zones humides : mares, forêts alluviales, marais, tourbières [...]
- Reconquérir les zones humides par la restauration de ces milieux [...]
 - Maintenir un réseau de mares permettant de conserver les espèces.

L'espace littoral est identifié au sein de la sous-trame des milieux aquatiques. Celle-ci regroupe 3 composantes principales : les cours d'eau, les zones humides (comprenant les marais et les vallées) et les milieux littoraux. Ces derniers sont emblématiques de l'ancienne région Poitou-Charentes, caractérisée par son important linéaire côtier et ses vastes marais rétro-littoraux.



Cartographie des actions prioritaires inscrites au plan d'action stratégique

4 actions sont dédiées à l'articulation entre le SRCE et la planification de l'urbanisme :

- Intégrer la nature dans les tissus urbains et périphériques ;
- Sensibiliser et former pour prendre en compte les continuités écologiques ;
- Faciliter la mise en œuvre des actions en faveur des continuités écologiques :
 - Prendre en compte les continuités écologiques entre les milieux urbains, périurbains, agricoles et littoraux dans les documents de planification ;
- Assurer la fonctionnalité des continuités écologiques dans l'espace rural et préserver le bocage et les espaces agricoles favorables à la biodiversité :
 - Préserver le foncier agricole et forestier via les documents d'urbanisme.

5.6. Schéma Directeur d'Aménagement et de gestion des Eaux (SDAGE)

Le territoire de la façade Sud-Atlantique est concerné par deux schémas directeurs, celui du bassin Adour-Garonne et, dans sa frange nord, celui du bassin Loire-Bretagne. Compte-tenu de son très faible impact sur la façade Sud-Atlantique, celui de Loire-Bretagne ne sera pas approfondi dans la présente analyse. Il faudra cependant en tenir compte dans la déclinaison du DSF. Les schémas directeurs 2016-2020 viennent d'être approuvés sur ces deux bassins.

Pour le SDAGE Adour-Garonne, 4 orientations majeures concernent le littoral qui est par ailleurs une unité hydrographique de référence et fait l'objet d'un programme de mesure spécifique.

Dans le cadre d'une orientation générale visant à réduire les pollutions, on notera les 2 orientations suivantes :

- Une eau de qualité satisfaisante pour les loisirs nautiques, la pêche à pied et le thermalisme :
 - Préserver et reconquérir la qualité de l'eau pour l'eau potable et les activités de loisirs liées à l'eau :
 - Limiter les risques sanitaires encourus par les pratiquants de loisirs nautiques et de pêche à pied littorale ;
- Sur le littoral, préserver et reconquérir la qualité des eaux des estuaires et des lacs naturels :
 - Concilier usages économiques et restauration des milieux aquatiques :
 - [...] Sécuriser la pratique de la baignade ;
 - Préserver et améliorer la qualité des eaux dans les zones conchylicoles ;

- Restaurer la qualité ichtyologique du littoral ;
- Réduire l'impact de la plaisance et du motonautisme ;
- Maîtriser l'impact des activités portuaires et des industries nautique ;
- Mieux connaître et préserver les écosystèmes lacustres et littoraux afin de favoriser le bon fonctionnement et la biodiversité de ces milieux riches et diversifiés :
 - Améliorer la connaissance des écosystèmes lacustres estuariens et côtiers ;
 - Prendre en compte les besoins en eaux douces des estuaires pour respecter les exigences de la vie biologique ;
 - Préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux et les habitats diversifiés qu'ils comprennent.

Dans le cadre d'une orientation générale visant à préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques, on notera les 2 orientations suivantes :

- Gérer, entretenir et restaurer les cours d'eau, la continuité écologique et le littoral :
 - Gérer durablement les cours d'eau en respectant la dynamique fluviale, les équilibres écologiques et les fonctions naturelles ;
 - Préserver, restaurer la continuité écologique ;
 - Intégrer la gestion piscicole et halieutique dans la gestion globale des cours d'eau, des plans d'eau et des zones estuariennes et littorales :
 - [...] Concilier les programmes de restauration piscicole et les enjeux sanitaires ;
- Réduire la vulnérabilité et les aléas d'inondation :
 - Réduire la vulnérabilité et les aléas en combinant protection de l'existant et maîtrise de l'aménagement et de l'occupation des sols. À noter que sur la zone littorale, la vulnérabilité est particulièrement importante lorsque se conjuguent une forte pression humaine et un niveau des terres proche de celui de la mer.

Dans le champ plus spécifique de la planification de l'urbanisme, on notera l'orientation majeure suivante « concilier les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire » et les 5 mesures suivantes :

- Partager la connaissance des enjeux environnementaux avec les acteurs de l'urbanisme ;
- Améliorer l'approche de la gestion globale de l'eau dans les documents d'urbanisme et autres projets d'aménagement ou d'infrastructure :
 - Les SCOT et les PLU veillent, en cas de croissance attendue de population, à ne pas accentuer les flux de pollution ni les prélèvements en eau susceptibles d'avoir un impact sur l'état qualitatif et quantitatif des masses d'eau et sur les fonctionnalités des milieux aquatiques ;

- Respecter les espaces de fonctionnalité des milieux aquatiques dans l'utilisation des sols et la gestion des eaux de pluie ;
- Prendre en compte les coûts induits liés à l'eau dans les projets d'urbanisme ;
- Identifier les solutions et les limites éventuelles de l'assainissement et de l'alimentation en eau potable en amont des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

6. Autres documents : InterSCoT Girondin et GIP Littoral Aquitain

À des échelles infra-régionales, d'autres démarches ont également un impact sur ces territoires et entrent en interaction avec les documents de planification de l'urbanisme. Il s'agit notamment des démarches engagées dans le cadre du GIP Littoral ou de l'InterSCoT Girondin, pour lesquels un zoom spécifique est réalisé ci-dessous. Les parcs naturels régionaux et leur charte sont également des démarches à prendre en compte en matière de planification de l'urbanisme. Il en existe actuellement 2 sur la façade Sud-Atlantique, le parc naturel régional des Landes de Gascogne, le parc naturel régional du marais Poitevin ainsi qu'un troisième en cours d'élaboration dans le Médoc.

6.1. La démarche InterSCoT Girondin

En juillet 2011, sous l'impulsion conjointe du président du conseil général et du Préfet de la Gironde, un Comité de liaison des élus a ouvert le chantier de l'InterSCoT Girondin. Le « Manifeste des territoires pour l'avenir concerté de la Gironde » est le texte fondateur de cette démarche et a été signé le 30 septembre 2013. L'InterSCoT est une démarche de coopération volontariste qui se saisit de questions qui ne peuvent trouver de réponses à la seule échelle du SCoT, soit du fait de son périmètre trop petit, soit parce que la solution se trouve dans la coopération entre plusieurs territoires. L'InterSCoT a vocation à reconnaître et à identifier les grands enjeux collectifs du territoire girondin. Le Manifeste s'organise autour de 4 défis majeurs et de 20 engagements communs.

Sont listés ci-dessous quelques-uns de ces engagements lorsque ces derniers peuvent avoir un impact sur le domaine maritime ou le littoral :

Défi 1 pour une communauté de territoires riche de son environnement : prendre soin de nos ressources pour la qualité de notre cadre de vie :

- Identifier et affirmer nos trames départementales vertes et bleues et conforter et valoriser les espaces viticoles (trames pourpres), agricoles, naturels et forestiers essentiels à la charpente paysagère ;
- Tendre vers l'objectif national à horizon 2030 de réduction de la consommation foncière et décliner cet objectif commun dans nos territoires ;
- Observer et évaluer ensemble l'évolution de notre environnement ;
- Prendre en compte ensemble les enjeux énergétiques dans les SCoT.

Défi 2 pour la Gironde polycentrique des villes, des bourgs et des villages, autour de la métropole : aménager nos territoires en privilégiant leurs centralités :

- Promouvoir à tous les niveaux de centralité la cohérence durable entre l'offre de services, la mobilité et l'urbanisme en s'appuyant notamment sur les orientations départementales d'aménagement commercial de la Gironde et le plan départemental de l'habitat ;
- Anticiper le développement et l'aménagement des arcs entre territoires périphériques, en particulier dans l'est du département ;
- Organiser la « Gironde à distance », celle des accès numériques d'aujourd'hui et de demain, en particulier pour les services d'intérêt public de santé et d'éducation.

Défi 3 pour une nouvelle ambition économique à partager : développer mieux en diversifiant les sources de la richesse :

- Partager la stratégie de localisation et d'aménagement des futurs grands projets à vocation économique ;
- Anticiper ensemble l'arrivée de la LGV et l'avenir de l'aéroport ;
- Initier un schéma d'accueil et de développement des sites d'activités logistiques, intégrant la relance de l'ambition portuaire et du transport fluvial.

Défi 4 pour une gouvernance audacieuse : agir mieux en coordonnant nos volontés :

- S'appuyer sur les politiques et les schémas structurants régionaux, départementaux, infra-départementaux et métropolitains pour mettre en œuvre les orientations de l'InterSCoT ;

- Assister les SCoT dans leurs contacts avec les SCoT voisins hors Gironde et initier les échanges avec les InterSCoT les plus proches ;
- Traduire les objectifs de l'InterSCoT dans les SCoT et, à travers eux, dans les PLU.

Pour chaque défi, un « laboratoire » copiloté par les présidents de SCoT travaille, sur la base de la feuille de route annuelle validée par le Comité de liaison, à proposer au collectif les outils et éléments de réflexion pour prendre en compte les enjeux identifiés. Ce fonctionnement a permis de produire, en 2014, des outils communs pour répondre à ces différents défis. Sur les sujets d'actions identifiés comme prioritaires, le travail se poursuit au sein de dispositifs de débats entre élus de l'InterSCoT, élus des collectivités et autres partenaires (dont le GIP Littoral).

6.2. Schémas et stratégies du GIP Littoral Aquitain

La singularité du littoral aquitain ainsi que ses enjeux de préservation et de développement ont conduit à la création de la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) en 1967. Elle est chargée de la coordination de l'aménagement de la côte aquitaine, à travers notamment la définition d'un programme général d'aménagement, l'identification des moyens de son exécution et le suivi de sa réalisation. 30 ans après sa mise en œuvre une large réflexion sur l'aménagement et le développement durable du littoral a abouti à la publication en 2002 d'un « Livre Bleu », véritable état des lieux du littoral aquitain.

Afin de disposer d'un outil opérationnel permettant d'assurer le pilotage partenarial d'une politique intégrée du littoral, l'État et la Région ont convenu de créer, pour succéder à la MIACA, le groupement d'intérêt public littoral aquitain. Créé en 2006, le GIP réunit les services de l'État et les collectivités territoriales de la côte aquitaine et son territoire de compétence s'étend sur l'ensemble des 12 EPCI du littoral de la région ex-Aquitaine. La première mission du groupement a été de concevoir une stratégie partagée pour le développement durable, équilibré et solidaire du littoral aquitain. Cette stratégie constitue le Plan de Développement Durable du littoral Aquitain (PDDL) et a été validé en octobre 2009.

Sont listés ci-dessous quelques-uns de ces engagements lorsque ces derniers peuvent avoir un impact sur le domaine maritime :

Axe 1 : Organiser l'espace, maîtriser la pression foncière et améliorer le cadre de vie :

- Maintenir le principe des grandes coupures régionales d'urbanisation, et au-delà définir d'une armature naturelle du littoral ;
- Aménager pour le développement des activités : définir des lieux stratégiques de développement en respectant l'armature naturelle du littoral (trame verte et bleue, nature en ville) ;
- Favoriser les économies d'espace et la densification ;
- Mobiliser le foncier nécessaire aux activités nécessitant un lien direct avec la mer ;
- Optimiser l'action foncière sur les espaces naturels littoraux ;
- Organiser un réseau de dessertes multimodales (y compris transports maritimes) ;
- Accompagner les porteurs de projets dans la définition de volets maritimes et l'intégration de la loi Littoral ou de problématiques communes dans les démarches de planification littorales (SCoT, SDAGE et sa déclinaison au niveau local, le SAGE, etc.).

Axe 2 : Renforcer et diversifier l'économie et l'emploi :

- Favoriser et accompagner la diversification des activités maritimes ;
- Maintenir les activités traditionnelles liées à la proximité de la mer et encourager le recul du front de mer des activités indirectement liées à l'espace océanique ou lacustre.

Axe 3 : Préserver la qualité de l'environnement et prendre en compte les risques :

- Réduire la pollution des bassins versants amont, des plans d'eau et des eaux côtières ;
- S'adapter aux changements climatiques.

Axe 4 : Valoriser les espaces et sites naturels du littoral aquitain :

- Élaboration d'une vision croisée des valeurs paysagères, environnementales (biodiversité, régulation) et économiques des espaces naturels, agricoles et forestiers supports d'une armature naturelle, agricole et forestière du littoral ;
- Préserver ou restaurer les continuités écologiques littorales continentales, marines et aériennes :
 - Recherche des continuités entre trame bleue (à terre) et trame bleue marine (en mer) prenant en compte les zones de transition ;

- Mieux connaître les milieux marins et favoriser l'émergence d'outils de gestion et de protection des ressources et espaces marins ;
- Limiter la prolifération des espèces invasives (faune et flore) représentant une menace pour la biodiversité et/ou une gêne pour les activités humaines.

Pour compléter ce premier travail, deux études ont, depuis, été produites par le GIP Littoral Aquitaine dans une volonté de mise en lumière des enjeux liés à l'organisation territoriale du littoral :

- Caractérisation des dynamiques territoriales du littoral aquitain, Audap-Adacl-A'urba, 2014 ;
- Synthèse des enjeux organisation de l'espace, GIP Littoral Aquitain, 2015.

On peut également noter la disponibilité de documents de cadrage tels que le référentiel d'innovation pour l'aménagement durable des stations littorales, approuvé en 2015.

En conclusion de cette partie relative à la planification de l'urbanisme, il convient de rappeler que le territoire communal ne se limite pas au littoral et intègre notamment l'ensemble du domaine public maritime. Néanmoins, le domaine public maritime et ses caractéristiques légales ne font que rarement l'objet d'un traitement spécifique au sein des documents de planification, hors SCoT valant SMVM. Seule est réellement abordée la déclinaison de la loi « Littoral » et l'on remarque que les SCoT développent une approche de mieux en mieux intégrée de ces territoires spécifiques.

L'analyse relative à la planification de l'urbanisme illustre le faible niveau d'interaction actuel des documents de planification terrestre et maritime.

L'analyse, réalisée dans ce chapitre, bien que largement non exhaustive, des SCoT ou des grands schémas régionaux et directeurs, de leurs orientations se rapportant au secteur du littoral ou au domaine maritime, a pour objectif de montrer une partie des interactions de ces différents schémas. Dans le cadre de l'élaboration du DSF, il sera nécessaire de prendre en considération l'ensemble de ces documents. Il s'agira de concevoir un dispositif de gouvernance adapté, permettant une prise en compte réciproque de ces documents et du DSF et de leurs orientations respectives. Il s'agit d'avoir une réflexion sur les impacts mutuels de ces différents schémas sur le territoire.

Pour faciliter sa déclinaison sur le territoire, le DSF devra veiller, dans sa déclinaison opérationnelle, à proposer des orientations lisibles à prendre en compte au sein des SCoT, documents intégrateurs de l'ensemble des politiques sectorielles sur les territoires.

2 LA PLANIFICATION DES ESPACES MARINS

A retenir

La planification de l'espace maritime doit promouvoir le développement durable et déterminer l'utilisation de l'espace maritime en prenant en compte tous les usages relatifs au secteur littoral. Elle comporte différents documents de planification transversale ou sectorielle, dotés ou non d'une portée juridique.

Le DSF, outil de mise en oeuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral, est la déclinaison de la stratégie nationale de la mer et du littoral ; les planifications locales devront s'articuler avec lui. Il semble aussi nécessaire de revoir l'ensemble des approches sectorielles à la faveur de l'élaboration du DSF et de définir pour chaque niveau le degré d'intervention du DSF en matière de planification.

La « planification de l'espace maritime » (Directive 2014/89/UE) constitue un instrument intersectoriel de la politique maritime intégrée de l'Union européenne, dont le pilier environnemental est constitué par la DCSMM (Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin). Elle vise principalement « à promouvoir le développement durable et à déterminer l'utilisation de l'espace maritime pour les différents usages maritimes ainsi qu' à gérer les utilisations de l'espace et les conflits que ces utilisations peuvent entraîner dans les zones marines. La planification de l'espace maritime vise aussi à identifier et à encourager les usages multiples, conformément aux politiques et à la législation nationales pertinentes. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que les États membres veillent au minimum à dresser, au moyen du ou des processus de planification, une planification complète qui indique les différentes utilisations de l'espace maritime, en tenant compte des variations à long terme dues au changement climatique ».

La planification maritime, au sens générique du terme, est donc transversale et trans-sectorielle. Pour garantir l'intégration, elle se doit de prendre en compte la totalité des usages et occupations, temporaires ou permanentes, donc des domaines thématiques. A la condition d'être bien conçue et effectivement mise en oeuvre, la planification permet de :

- sécuriser, en droit et dans les faits, l'exercice des activités humaines, et ainsi les investissements en faveur de leur développement soutenable ;
- prévenir et réduire les conflits ;
- faciliter le partage des enjeux et la conciliation des usages ;
- renforcer la coordination ;
- protéger l'environnement.

L'environnement marin, ainsi que la plupart des usages qui s'y déroulent, ignorent les frontières administratives. La planification sur un « merritoire » doit se faire en considérant « les merritoires » adjacents, ainsi que les différentes échelles de planification.

La planification marine tire beaucoup des concepts et éléments de méthode de la planification des usages et activités terrestres. Ceux-ci méritent cependant, au-delà du retour d'expérience que permet le recul en matière de planification terrestre, d'être adaptés aux spécificités de l'espace maritime : espace dynamique dans ses trois dimensions spatiales et à plusieurs échelles de temps, ouvert mais variablement accessible, historiquement espace de liberté mais propriété de l'Etat, ce dernier y exerçant le contrôle des usages et voyant croître, avec la mutation d'activités ou l'apparition de nouvelles, la demande d'usage ou d'occupation, temporaire ou permanente, au sein de l'espace maritime.

1. Les textes communautaires et nationaux

Le concept de Planification des Espaces Maritimes (PEM) émerge progressivement depuis les années 2000, notamment sous impulsion de la Commission Européenne et de sa politique maritime intégrée. La planification est proposée dans le cadre du « Livre Bleu » de 2007, dans le prolongement du Livre Vert « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers » publié en 2006. La planification de l'espace maritime apparaît en effet comme l'un des instruments trans-sectoriels à l'appui de la mise en oeuvre de cette politique maritime intégrée, qui vise à faire des espaces marins les territoires d'application d'un développement économique « intelligent, durable et inclusif ».

La Commission n'entend pas se substituer aux États, responsables de la mise en oeuvre de cette planification dans les eaux sous leur responsabilité, mais souhaite intervenir pour faciliter la coopération et l'élaboration de politiques de spatialisation, en proposant un cadre commun.

Le fruit de ces réflexions aboutit à la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. Cette directive oblige les États membres à mettre en place un processus permettant la mise en oeuvre d'une planification marine, depuis la définition des problèmes, en passant par la collecte d'informations, la planification et la prise de décision, jusqu'à la gestion, au suivi de l'exécution et à la participation des parties prenantes. Il est à

noter que la Commission demande à ce que la Directive soit mise en œuvre dans le cadre d'une approche écosystémique, permettant ici l'articulation avec la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

La Directive est en cours de transposition en droit français dans le cadre du projet de loi biodiversité, qui viendra préciser les articles du code de l'environnement existants concernant la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) et le Document Stratégique de Façade (DSF), ce dernier étant proposé comme le support juridique de la mise en œuvre de la directive PEM. Les plans (donc logiquement les DSF, pour la France) devront être établis dès que possible et au plus tard le 31 mars 2021.

2. Les documents de planification transversale dotés d'une portée juridique et dédiés à la mer (DSF et SMVM)

2.1. Le DSF

Le DSF est l'un des outils nés suite aux grenelles de la mer et de l'environnement pour mettre en œuvre une « Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral » (GIML). (cf. infra, la rubrique concernant les démarches de gestion intégrée)

Le document stratégique de façade définit les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs, pour chacune des façades maritimes délimitées par la stratégie nationale pour la mer et le littoral, dans le respect des principes et des orientations posés par celle-ci.

Il précise et complète les orientations de la SNML. Il traite des quatre premiers thèmes de la stratégie nationale qui en comporte six :

- la protection des milieux, des ressources, des équilibres biologiques et écologiques ainsi que la préservation des sites, des paysages et du patrimoine ;
- la prévention des risques et la gestion du trait de côte ;
- la connaissance, la recherche et l'innovation ainsi que l'éducation et la formation aux métiers de la mer ;
- le développement durable des activités économiques, maritimes et littorales et la valorisation des ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques ;
- la participation de la France à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques internationales et européennes intégrées pour la protection et la valorisation des espaces et activités maritimes ;

- la gouvernance associée à cette stratégie, les moyens de sa mise en œuvre et les modalités de son suivi et de son évaluation.

Le DSF, élaboré par l'État au sein d'une Commission Administrative de Façade (CAF), concerté avec l'ensemble des acteurs de la façade en particulier au sein du CMF (Conseil Maritime de Façade), présente la situation de l'existant dans le périmètre de la façade, notamment l'état de l'environnement tant en mer, tel que décrit par le Plan d'Action pour le Milieu Marin (PAMM), que sur le littoral. Il expose également les conditions d'utilisation de l'espace marin et littoral, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral ainsi que les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle, d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre. Il peut dans ce cadre définir la vocation particulière de zones déterminées. Le DSF comporte un rapport et des annexes, auxquels peuvent être joints des documents graphiques. Le PAMM intéressant la façade constitue une partie du DSF.

2.2. Le SMVM

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) est un outil d'aménagement du territoire et de porter à connaissance qui vise dans le droit français à une meilleure intégration et valorisation du littoral, dans une démarche globale d'aménagement durable du territoire, pour des secteurs à enjeux particuliers. Il prend notamment en compte les besoins à terre des activités maritimes. N'ayant pas vocation à couvrir systématiquement le littoral, ces documents de planification déterminent la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes.

Le SMVM est un outil précurseur au regard de sa date de création, puisqu'il a été introduit par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Le décret N° 86-1252 du 5 décembre 1986 fixe les règles relatives au contenu et à l'élaboration des SMVM. Ils sont élaborés par l'État, leur approbation par le Conseil d'État leur confère les mêmes effets qu'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA). Héritiers des Schémas d'Aptitude à l'Utilisation de la Mer (SAUM), ils ont vu le jour dans un contexte de gouvernance difficile, parallèlement aux lois de décentralisation qui ont bouleversé les rapports entre État et collectivités territoriales. La loi littoral de 1986 introduit un nouvel enjeu, conduisant à ce que les SMVM soient un outil de déclinaison des dispositions d'urbanisme de la loi. La démarche

de mise en œuvre des SMVM pilotée par l'État, gestionnaire du DPM (Domaine Public Maritime), laisse à l'époque peu de place aux collectivités. L'ensemble explique le succès limité de cet outil pourtant jugé efficace.

Dans l'optique de renforcer le caractère intégrateur des SCoT (Schéma de Cohérence territoriale) et contourner la difficulté d'élaboration des SMVM, la loi DTR (Développement des Territoires Ruraux) de 2005 est venue offrir la possibilité de constituer un chapitre individualisé dans les SCoT valant SMVM, sans supprimer la possibilité de continuer à élaborer des SMVM sous l'égide de l'État.

En Nouvelle-Aquitaine, deux SMVM ont été mis en projet sur des territoires phares, avec des enjeux importants : le littoral charentais et le bassin d'Arcachon.

Le SMVM du littoral charentais, initié par l'État en 1990, n'a pas été adopté. Une large association des acteurs et du public a eu lieu de 1996 à 1999 (plus de 100 réunions). Le document reste une référence documentaire intéressante, notamment pour les services déconcentrés de l'État, puisqu'il a abouti à la définition des zones de vocation. Certains EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) prévoient un volet littoral à leur SCoT, valant SMVM.

Le SMVM du bassin d'Arcachon, transmis par le préfet en 2000 et adopté en 2004, porte sur le territoire terrestre et maritime des 10 communes riveraines du bassin, ainsi que sur une bande océane de 3 milles (arrêté préfectoral du 1er avril 1994). Un comité de suivi informel avait été installé le 19 décembre 2006 sous la présidence du préfet de la Gironde, préfet de l'ancienne région Aquitaine. Ce comité s'est à nouveau réuni le 26 juin 2010 afin de dresser un bilan concerté de la mise en œuvre du SMVM. Les SMVM doivent réglementairement faire l'objet d'une révision dans un délai de dix ans à compter de leur approbation. Aujourd'hui la dynamique autour du SMVM devra trouver une continuité notamment avec la mise en place du Parc Naturel Marin du bassin d'Arcachon (PNMBA) et de son plan de gestion.

Il convient de souligner à ce titre les éléments de cadrage apportés, dans les parcs naturels marins, par le plan de gestion (valant document d'objectifs Natura 2000). Par les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre qu'il comprend, et les documents graphiques qu'il comporte, indiquant les diverses zones et leur vocation (article L334-5 du code de l'environnement), le plan de gestion d'un parc naturel marin permet notamment de définir des objectifs à long terme spécifiques aux conditions d'exercice et de développement durable des activités, aux usages et aux interventions au sein de l'espace maritime, intégrant un prisme spatial et temporel. Si, aux termes du code de l'environnement, le plan de

gestion n'est pas opposable aux tiers, les avis rendus par le Conseil de Gestion sur la base des orientations de gestion du parc naturel marin et de son plan de gestion peuvent recouvrir une portée juridique (avis conforme du Parc pour les activités susceptibles d'avoir un effet notable sur le milieu marin).

3. Planification sectorielle : le cas des SRDAM

Sans attendre la mise en place des textes communautaires ou nationaux relatifs à la planification, certaines activités, ressentant un besoin urgent de spatialiser et sécuriser leurs espaces d'intervention, ont sollicité la mise en œuvre d'une planification limitée à une approche sectorielle. Il en est ainsi des Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine (SRDAM). L'article L923-1-1 du code rural, crée par l'article 85 de la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP), demande la mise en place des SRDAM dans chaque région littorale, en recensant les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine¹ durable. Ces schémas sont arrêtés par le préfet de région, en concertation avec des représentants élus des collectivités territoriales, des représentants des établissements publics et des professionnels concernés, ainsi que des personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral. Le conseil maritime de façade est consulté préalablement à l'adoption des SRDAM.

Le décret 2011-888 du 26 juillet 2011 précise le contenu des SRDAM :

- un recensement exhaustif des sites d'aquaculture marine existants ;
- un recensement exhaustif des sites propices au développement des différentes productions d'aquaculture marine durable, en indiquant les voies d'accès aux sites, ainsi que les surfaces terrestres nécessaires à leur exploitation.

Le même décret précise également que l'identification des sites propices repose notamment sur l'évaluation de leurs caractéristiques hydrologiques, océanographiques, biogéographiques, écologiques, trophiques, sanitaires ou socio-économiques, compte tenu des études ou des analyses disponibles. L'identification prend en compte les impacts environnementaux et les bénéfices socio-économiques que l'activité est susceptible d'engendrer.

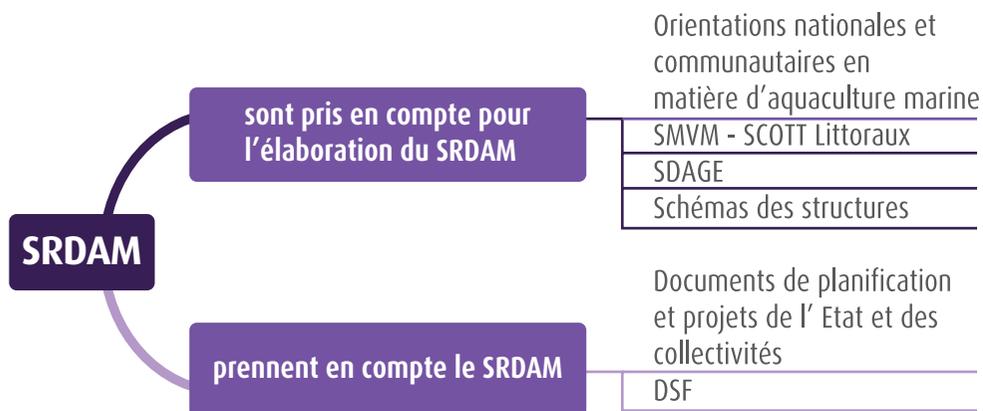
¹ L'aquaculture marine est l'ensemble des activités d'élevage d'animaux marins et de culture de végétaux marins.

Les zones prises en compte par le SRDAM ont pour limites celles du domaine public maritime étendues aux eaux sous souveraineté ou juridiction française ainsi qu'au territoire des communes littorales.

Ces schémas doivent ainsi permettre :

- d'une part, d'asseoir la légitimité des exploitations aquacoles existantes ;
- d'autre part, de favoriser le développement du secteur par l'identification de sites propices, de nature à encourager de futurs investissements.

Les SRDAM fournissent ainsi des éléments utiles à la planification des espaces marins et leur gestion intégrée. Le schéma ci-dessous expose les liens juridiques associés aux SRDAM.



Articulations réglementairement exigées pour le SRDAM (Source : Cerema)

L'articulation du SRDAM avec d'autres plans, schémas et programmes révèle les limites de l'initiative sectorielle. La principale difficulté tient à l'incohérence des liens juridiques conçus à l'occasion du SRDAM, au regard de l'architecture même de la GIML : les DSF doivent prendre en compte le SRDAM qui prend lui-même en compte les planifications locales telles que SMVM et ScoT littoraux, alors que le DSF impose un rapport respectivement de compatibilité et de prise en compte à ces mêmes documents. La hiérarchie des normes se trouve ainsi contredite.

En Nouvelle-Aquitaine, les SRDAM ont été approuvés en décembre 2012, sous pilotage de la DIRM SA. Ce travail a été initié en se basant sur les résultats de « l'inventaire des

zones d'aptitudes du littoral Français pour le développement de l'aquaculture marine» (IFREMER, 1999-2001). Cet inventaire reposait sur l'identification de zones propices au travers de caractéristiques biophysiques (pour la pisciculture marine) et d'aptitude aquacole (pour la conchyliculture). En complément de ces zones initialement identifiées et répertoriées, ont été aussi ajoutées des propositions émanant des représentants de la profession aquacole. Ces propositions ont été présentées aux collectivités locales (région, département, communautés de communes littorales), aux professionnels (pêcheurs, conchyliculteurs, pisciculteurs) et aux différents acteurs concernés (associations sportives, fédérations d'usagers). L'ensemble de ces zonages ont alors été confrontés à des critères de disponibilité de l'espace (contraintes réglementaires, zones interdites, zones protégées, espaces naturels remarquables, etc.), à la présence d'infrastructures (zones portuaires, accès routier, etc.), ainsi qu'à l'urbanisation des sites.

Les sites tels que définis dans ces schémas devront être exploités en pleine conformité avec le schéma des structures conchylicoles départemental (limitation de la charge optimale de production, gestion foncière, prescriptions environnementales, etc.).

4. Les documents de planification sectorielle en mer sans portée juridique (EMR, Dragages, Ressources, Mouillages, etc.)

D'autres activités ayant lieu en mer ou sur le littoral ont elles aussi fait l'objet de démarches non opposables de planification, sectorielles, à des échelles nationale, de façade ou locale :

Les énergies marines renouvelables, notamment l'éolien, ont fait l'objet de démarches concertées d'élaboration de zones favorables ;

- Les grands ports maritimes de Bordeaux et La Rochelle ont optimisé leur activité de dragage, en interrogeant les pratiques, les sites de dépôts et de dragages. Les ports de plaisance ont aussi entamé des réflexions, notamment à La Rochelle où un comité de suivi des opérations de dragage et de clapage a été instauré par l'autorisation préfectorale pluriannuelle. Ce comité permet d'informer, sous l'égide des services de l'État la totalité des entités professionnelles et associatives intéressées par ces questions. Enfin, le conseil départemental de Gironde a édité en 2006 un schéma directeur de traitement des vases portuaires sur le bassin d'Arcachon ;

- Les modalités d'une gestion durable et équilibrée de l'exploration et de l'exploitation des granulats marins seront déclinées par façade maritime au sein des Documents

d'Orientation et de Gestion durable des Granulats Marins (DOGGM) ;

- Les services de l'État, en lien avec les collectivités, ont travaillé pour améliorer et mieux zoner les aires de mouillages des navires de plaisance, notamment sur le bassin d'Arcachon et l'Île de Ré. À noter que si la mise en place de zones de mouillages et d'équipements légers ne relève d'aucune obligation réglementaire, leur mise en œuvre est cadrée par un arrêté inter-préfectoral (préfet de département – préfet maritime) comprenant des dispositions réglementaires.

Des éléments d'analyse et des projections sectorielles existent donc pour nourrir l'exercice d'une planification marine plus intégrée. S'agissant de la prise en compte de l'environnement au sens large, la convergence et l'intégration seront facilitées par l'application de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale à l'ensemble des planifications concernées. L'exercice d'évaluation favorise l'analyse des marges de manœuvre et l'ouverture aux autres enjeux, ce qui peut utilement enrichir des réflexions en amont, transversales et spatialisées.

