



ÉCOLE DE GUERRE

25^{ème} PROMOTION

2017 – 2018

Mémoire sur :

**Les enjeux de défense liés à au
développement des énergies marines
renouvelables :**

**Approche stratégique de la planification
maritime**

CRP Dominique Bourgnon de Layre

| | |
|--|-----------------------------|
| 1. Paysage juridique de la planification maritime | 7 |
| 1.1 Paradoxes des logiques de valorisation économique des espaces maritimes: | 8 |
| 1.1.1 <i>La notion de conflit d'usage</i> | 8 |
| 1.1.2 <i>Un régime d'occupation structuré par les préoccupations environnementales</i> | 9 |
| 1.1.3 <i>Une stratification de documents stratégiques</i> | 11 |
| 1.2 Valorisation du domaine public maritime : la France entravée par ses contraintes juridiques ? | 12 |
| 1.2.1 <i>Un régime d'autorisations multicouches</i> | 13 |
| 1.2.1.1 <i>Notion et régime d'administration du Domaine Public Maritime</i> | 13 |
| 1.2.1.2 <i>Le régime d'autorisation sur le DPM</i> | 16 |
| 1.3 Les champs d'éoliennes à la croisée des contradictions | 18 |
| 1.3.1 <i>La problématique de la continuité mer-littoral</i> | 20 |
| 1.3.2 <i>Entre liberté de navigation, protection de l'environnement et exploitation des ressources – la difficile conciliation des contraires en ZEE</i> | 21 |
| 1.3.3 <i>L'apport fondamental de l'ordonnance de 2016</i> | 23 |
| 1.3.4 <i>La haute mer</i> | 23 |
| 1.4 La gouvernance | 24 |
| 1.4.1 <i>Mécanismes de gouvernance régionaux</i> | 24 |
| 1.4.2 <i>Mécanismes de gouvernance locaux</i> | Erreur ! Signet non défini. |
| 1.4.3 <i>Mécanismes de gouvernance nationaux</i> | 25 |
| 1.4.4 <i>Les limites de la démocratie participative</i> | 25 |
| 1.4.4.1 <i>L'ambiguïté du régime de compensation</i> | 27 |
| 1.4.4.2 <i>L'importance de la stratégie fiscale</i> | 27 |
| 2. La défense et la sécurité comme clef de voûte de la planification spatiale maritime | 27 |
| 2.1 Les enjeux stratégiques liés au développement des EMR | 28 |
| 2.1.1 <i>Approche de la transition énergétique par grandes masses</i> | 29 |
| 2.2 Les enjeux stratégiques pour la France | 30 |
| 2.2.1 <i>Situation des éoliennes en mer</i> | 31 |
| 2.2.3 <i>Les logiques à l'œuvre dans le cadre de la transition énergétique</i> | 35 |
| 2.2.4 <i>La concurrence internationale</i> | 35 |
| 2.2.5 <i>Le contrôle financier</i> | 35 |
| 2.2.6 <i>La maîtrise des technologies</i> | 35 |
| 2.2.7 <i>Le personnel de maintenance intervenant sur les sites</i> | 36 |
| 2.3 Les installations permanentes en mer, un nouveau milieu opérationnel ? | 37 |
| 2.4 La portée de l'exemption pour des activités de défense et de sécurité nationale | 37 |
| 2.5 Problématiques propres à la zone maritime Atlantique | 39 |
| 3. Perspectives : à contexte nouveau, moyens nouveaux | 40 |
| 3.2 Les modèles d'occupation de l'espace | 40 |
| 3.2.1 <i>Cadastralisation versus Gestions des Commons</i> | 40 |
| 3.1.1 <i>Modèles étrangers</i> | 41 |
| 3.1.1.1 <i>L'Allemagne</i> | 42 |
| 3.1.1.2 <i>Les Pays-Bas</i> | 42 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3.1.1.3 | <i>Le Royaume-Uni</i> | 43 |
| 3.1.1.4 | <i>Belgique, Suède et USA</i> | 44 |
| 3.2 | Quels moyens nouveaux pour contrôler ces espaces | 44 |
| 3.2.1 | <i>La notion de sûreté maritime, un début de réponse aux défis posés par l'explosion des activités humaines en mer.</i> | 45 |
| 3.2.2 | <i>L'intégration des EMR dans le domaine public</i> | 46 |
| 3.2.3 | <i>Quelle approche capacitaire pour la Défense ?</i> | 47 |
| 3.3 | Perspectives sur le renforcement du rôle de la Défense | 47 |
| 3.3.1 | <i>Ordonner la planification maritime aux questions de défense et de souveraineté – instaurer un droit de veto en ZEE</i> | 47 |
| 3.3.2 | <i>Renforcer le pouvoir des autorités militaires au sein des organes de gouvernance</i> | 49 |
| | Conclusion | 49 |
| | <i>Annexe I : Planification de l'espace maritime au Royaume-Uni</i> | 53 |
| | <i>Annexe II : Planification de l'espace maritime en Belgique</i> | 59 |
| | <i>Annexe III Cartographie des zones d'appel d'offre pour la baie de St Brieux</i> | 65 |
| | <i>Annexe IV Schéma d'une installation illustrant la problématique mer-littoral.</i> | 66 |
| | Bibliographie | 67 |

Introduction

La planification spatiale maritime est un sujet un peu confidentiel en France, nation aux préoccupations continentales, dont les forces sont traditionnellement tournées vers le territoire terrestre.

Et pourtant, la mer tend à devenir un espace productif. Il s'agit là d'une des grandes caractéristiques du siècle et les pouvoirs publics fondent de grands espoirs sur elle pour générer la croissance¹ de demain. En effet, si la mer fut, depuis des temps immémoriaux, réservée aux seuls pêcheurs, commerçants et forces armées, force est de constater que les activités humaines en mer se sont développées de façon exponentielle au cours des soixante-dix dernières années, grâce à une maîtrise croissante du milieu marin, et d'une explosion des besoins des sociétés modernes. Exploitation pétrolière et gazière, granulats, nodules polymétalliques, énergies marines renouvelables, câbles sous-marins, transport maritime, archéologie sous-marine, fermes aquacoles et conchylicoles, protection de l'environnement, loisirs nautiques et plaisance, biologie marine, etc. pour ne citer qu'eux, témoignent de la diversité de ces activités. De fait, le milieu marin, qui était jusqu'à présent un lieu de passage limité dans le temps par essence, est en passe de devenir un lieu de présence humaine massive et permanente. Ainsi, au nom de la *croissance bleue*, le contrôle de portions entières de mers est en passe de devenir un enjeu stratégique pour de multiples acteurs.

Deux lignes de tension traversent cette évolution. La première, c'est la tension entre la multiplication de ces activités mer et la superposition des espaces : le sous-sol et le sol marin, la colonne d'eau, la surface, et l'espace aérien, qui supposent autant d'usages concurrents, autant de contraintes techniques et de régimes juridiques potentiellement différents. La deuxième ligne de tension est celle qui oppose le principe de liberté des mers et la nécessité de délimiter les espaces et d'en réguler les

¹ *La croissance bleue, une ambition pour la France*, interview de madame Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer in revue Etudes marines n°11 – décembre 2016.

usages. Régulation qui ne peut s'effectuer qu'en attribuant des droits² aux différents acteurs. On parle alors de « *cadastralisation de la mer* » ou encore d'« *infrastructuration de la mer* », question qui se pose avec acuité à l'heure où les sociétés humaines sont devenues capables de développer des installations permanentes en mer. En effet, on ne compte plus les projets industriels, commerciaux, touristiques dont leur aboutissement suppose une forme d'appropriation des espaces maritimes et qui posent des problèmes forts complexes aux Etats : ces installations permanentes constituent un milieu opérationnel nouveau³, avec tous les défis capacitaires et organisationnels que cela suppose en matière de défense et de sécurité.

Or, en parallèle de ces transformations, les besoins et les caractéristiques des marines de guerre ont aussi évolué, sans forcément pouvoir prendre en compte à temps les évolutions du monde, du fait de l'échelle temporelle des programmes navals rapportée à la rapidité des changements apparus. Or, selon l'importance des marines et leurs modèles d'organisation, les Etats tendent néanmoins à leur confier des missions couvrant un spectre toujours plus large. C'est le cas pour la France, dont la marine est d'abord bâtie pouvoir remplir les cinq fonctions stratégiques à partir de l'hypothèse haute du contrat opérationnel, mais doit également être en mesure de participer aux quarante-cinq missions de l'Etat en mer décrites dans l'arrêté du 22 mars 2007⁴.

De cette extension du domaine économique et de l'évolution de la structure des marines de guerre, il résulte des exigences contradictoires : en effet, il est assez facile d'appréhender le potentiel économique de la croissance bleue pour les régions côtières, ainsi que la légitimité des acteurs civils à utiliser ces espaces et leurs ressources, surtout dans le contexte de stabilité et de sécurité que nous connaissons. En revanche, dans un contexte de paix durable sur le continent européen, il est bien plus complexe d'appréhender les enjeux stratégiques, capacitaires et politiques que représentent, pour la Défense et plus encore pour la marine, le développement de ces activités nouvelles en mer. Oui, l'utilité de l'outil de défense – tel qu'il est

² Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'aucun droit réel ne peut être attribué sur le domaine public maritime naturel.

³ Martin Motte, cours de stratégie.

⁴ Arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'Etat dans les zones maritimes de la Manche-mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises

dimensionné aujourd'hui - n'est plus dans l'esprit du commun des mortels, aussi évidente qu'autrefois. « En effet », pourrait-il dire : « à quoi bon un outil de défense aussi coûteux puisque la guerre, dans la forme qu'elle a pris au XXème siècle, nous semble impensable aujourd'hui ? » Le paroxysme de violence connu par nos aînés au siècle précédent pourrait, il est vrai, n'avoir été qu'un phénomène passager de l'Histoire, appelé à se renouveler peut-être, mais certainement pas à s'amplifier indéfiniment de manière linéaire comme pourrait le laisser croire une vision historiciste. Le reflux durable de la violence mondiale serait même, selon certains auteurs, la caractéristique de la période⁵ que nous vivons. Sans aller jusque-là, on peut raisonnablement dire que la violence des sociétés humaines est un phénomène constant, et qu'il est nécessaire de dimensionner les moyens de la contenir en fonction des menaces susceptibles d'éclorre en un temps donné. Quoi qu'il en soit, la marine, pensée avant tout pour la guerre, risque de ne pouvoir assurer la police des usages sans penser une évolution de ses moyens au regard de la physionomie nouvelle des activités civiles en mer.

Ce mémoire a donc pour objet, de dresser un état des lieux des problématiques liées aux conflits d'usage en mer, en particulier juridiques, de les mettre en perspective avec les enjeux stratégiques pour la France, et d'en tirer des perspectives pour la Défense et pour la marine en matière de moyens à développer pour occuper la place qui est la sienne dans le maelström de la gestion des espaces maritimes.

Nous établirons donc dans un premier temps un état des lieux du paysage juridique en vigueur. Dans un deuxième temps, nous verrons comment les questions de défense sont (ou ne sont pas) intégrées à la planification maritime, avec un focus sur la zone atlantique. Enfin nous nous essaierons à un peu de prospective et tâcherons de formuler quelques propositions concrètes, à la lumière notamment des solutions adoptées par d'autres pays.

Les ressources documentaires sur le sujet posent un certain nombre de difficultés. Compte-tenu de la nouveauté du sujet, il existe peu d'ouvrages de référence susceptibles de donner une vision d'ensemble. Par ailleurs, les promoteurs

⁵ Stephen Pinker, *The Better Angels of our Nature*, Viking, 2011. Pinker est professeur de psychologie à Harvard, et montre que contrairement à l'idée reçue, le niveau de violence dans le monde est en nette régression par rapport au XXème siècle, qui aurait connu un pic dans l'histoire humaine.

de la planification spatiale maritime, ont l'ambition d'intégrer l'ensemble des activités humaines en mer dans un seul outil de décision. Cela oblige à se pencher sur des domaines extrêmement variés, aux contextes économiques, politiques, sociaux, juridiques différents, et qui ne peuvent être maîtrisés dans toutes leurs subtilités dans le temps imparti pour la rédaction de ce mémoire. Aussi, le choix a été fait de concentrer l'essentiel de notre propos sur les problèmes juridiques et stratégiques posés par les énergies maritimes renouvelables, qui nous ont semblé constituer l'enjeu principal de la planification spatiale maritime.

Trois mémoires de thèse universitaire en droit présentés à l'université de Bretagne occidentale, très complets, nous ont beaucoup servi pour établir la « situation surface » des aspects juridiques du sujet. Les éléments sur les enjeux stratégiques et politiques ont été obtenus quant à eux, en majeure partie dans des articles de presse spécialisée ou généraliste, sur les sites institutionnels, et dans le cadre d'entretiens directs avec les acteurs de l'action de l'Etat en Mer.

Promue par l'Union Européenne (UE) dans sa politique maritime intégrée et la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », la planification de l'espace maritime (PEM) se développe progressivement en Europe. Il s'agit d'un processus fondé sur une approche écosystémique en vue d'une gestion intégrée et durable des usages de la mer.

1. Paysage juridique de la planification maritime

L'apparition du nouveau paysage de l'activité humaine en mer évoqué en introduction, a conduit l'Union Européenne à travers une directive de 2014⁶, à tracer

⁶ Directive n°2014/89/UE du parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

les grandes lignes d'une politique maritime intégrée orientée vers la croissance bleue, et à proposer, pour sa mise en œuvre, des outils de planification spatiale en mer.

La planification spatiale maritime est définie dans la directive de 2014 précitée comme « le processus par lequel les autorités concernées des Etats membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social ».

Nous verrons dans un premier temps que la conciliation d'intérêts économiques, écologiques et sociaux nous renvoie au cœur de nos contradictions. La valorisation économique de nos espaces maritimes se heurte à la volonté de les préserver, voire de les sanctuariser, ainsi qu'à la complexité des outils juridiques qui les régissent.

1.1 Paradoxes des logiques de valorisation économique des espaces maritimes:

1.1.1 La notion de conflit d'usage

La notion de conflit d'usage est au cœur des enjeux de la planification maritime. Elle existe déjà pour des espaces naturels soumis à une concurrence d'activités. Les conflits d'usages peuvent donc se définir comme un rapport de concurrence autour d'un espace ou d'une ressource. De nombreuses études se sont notamment penchées sur les conflits d'usage dans les espaces naturels, qu'ils soient littoraux, ruraux ou montagnards⁷.

En mer, la question est apparue il y a une dizaine d'années avec la transposition des directives *natura 2000* dans le corpus juridique français. Le mouvement avait été initié à terre, avec les directives européennes « Oiseaux » de 1979 et « Habitats, faune, flore » de 1992. Ce mouvement devait s'étendre vers la mer. En 2006, après avoir tardé à mettre en œuvre la réglementation européenne, il est devenu urgent de développer les aires marines protégées, comme prolongation des aires terrestres dans des zones présentant un intérêt particulier pour

⁷ Cadoret, A., 2012, Conflits en zone côtière et en mer, in *Géographie des conflits*, Atlande, Paris, pp. 201-213, et Laslaz, L., C. Gauchon, M. Duval, S. Héritier, 2014, *Les espaces protégés. Entre conflits et acceptation*, Paris, Belon, coll. "Mappemonde".

l'environnement. Le mouvement s'est accéléré en 2011, et une cinquantaine de zones Natura 2000 ont été instituées en mer territoriale.

L'Union Européenne plaide aujourd'hui pour l'instauration d'aires marine protégées dans la zone économique exclusive, ce qui pose la question de la compétence juridique de l'Etat côtier, et surtout celle des moyens hauturiers nécessaires pour en assurer la protection effective.

La planification maritime s'inscrit donc avant tout dans un mouvement de protection de la nature.

1.1.2 Un régime d'occupation structuré par les préoccupations environnementales

En effet, selon Ludovic Schultz, sous-directeur de la biodiversité au ministère de la transition écologique : « *la première couche de la planification maritime doit être une couche environnementale* »⁸.

Et de fait, si l'on regarde de près le corpus juridique relative à l'affectation des usages, on voit qu'il est largement dominé par la réglementation environnementale. Ainsi, au titre du code de l'environnement (article L334-1), la France dispose de neuf catégories d'aires marines protégées, qui répondent chacune à des objectifs propres tout en étant complémentaires. Il s'agit :

- des parcs nationaux,
- des parcs naturels régionaux,
- des réserves naturelles,
- des aires de protection de biotope,
- des sites Natura 2000,
- des parties du domaine public maritime confiées au Conservatoire du littoral,
- des parcs naturels marins,
- des zones de conservation halieutiques,
- des réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime.

⁸ Entretien du 15 mars 2018 avec M. Ludovic Schultz, sous-directeur de la Protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins au Ministère de la transition écologique et solidaire.

Une gamme d'outils très large à laquelle il faut ajouter des AMP "internationales" telles que:

- les réserves de biosphère (UNESCO),
- les Biens inscrits sur la liste du Patrimoine mondial (UNESCO),
- les zones humides d'importance internationale (convention Ramsar),
- les aires spécialement protégées du traité de l'Antarctique,
- les zones marines protégées de la convention Oslo-Paris (convention OSPAR),
- les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (convention de Barcelone),
- les aires spécialement protégées de la convention de Carthagène (exemple : sanctuaire Agoa),
- les zones marines protégées de la convention de Nairobi.

Les contraintes vis-à-vis des activités économiques croissent à mesure de la multiplication de ces zones⁹. Par exemple, l'exploitation de granulats marins a pu être interdite sur une dune sous-marine connue pour être une zone de frayère pour les soles au large de Noirmoutiers¹⁰. La catégorie la plus contraignante est la « réserve intégrale » comme celle qui est située entre la Corse et la Sardaigne, où absolument toute activité est strictement interdite.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui a introduit dans le code de l'environnement les outils de gestion intégrée de la mer et du littoral, a conduit à la définition d'une stratégie nationale pour le littoral français, complétée par les documents stratégiques de façade, qui constituent l'ossature de référence du développement durable en milieu marin. Cette loi a également transposé en droit interne la directive-cadre stratégie pour le milieu marin n° 2008/56/CE du 17 juin 2008 qui fixe aux Etats-membres l'objectif de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020, en appliquant à la gestion des

⁹ En 2009, le Grenelle de la mer avait fixé l'objectif de couvrir 10 % des zones sous juridiction française d'ici à 2012 d'aires marines protégées, et 20 % d'ici à 2020.

¹⁰ Voir sur ce sujet qui m'a été indiqué par le CCRC1 Martineau un article de la gazette des communes : <http://www.lagazettedescommunes.com/172122/les-projets-d%E2%80%99extraction-de-sables-marins-inquietent-1%E2%80%99ile-de-noirmoutier/>

activités humaines une approche fondée sur la notion d'écosystème. La stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, déclinaison française du protocole de Nagoya, qui touche toutes les politiques publiques et tous les secteurs d'activités ayant un impact sur le milieu marin parachève le dispositif juridique de protection de l'environnement, qui constitue un entrelacs de règles toujours plus complexes.

1.1.3 Une stratification de documents stratégiques

De ce corpus juridique, découle un régime d'élaboration de documents stratégiques ayant vocation à donner une vision globale des enjeux, mais qui aboutit surtout à un cumul de couches administratives que bien peu de gens peuvent exploiter efficacement. La rédaction du document stratégique de façade en est une illustration criante. Aux dires de la plupart des acteurs rencontrés, il s'agit d'un travail considérable de préparation, qui aboutit à un document de 300 à 400 pages, que peu d'acteurs réellement impliqués ont le temps de lire.

Ce document s'ajoute aux schémas de mise en valeur de la mer, aux schémas régionaux de développement de l'aquaculture ou les initiatives de gestion intégrée des zones côtières (GIZC), qui sont sensés répondre à ces questions et faciliter l'arbitrage par le préfet entre les utilisations concurrentes, en priorisant les vocations des espaces concurrents.

Mais l'articulation de la GIZC avec la PSM n'est pas définie.

Dans sa thèse sur la planification des espaces maritimes, Mathilde de Cacqueray¹¹ a analysé le problème. Elle constate que : « *si on s'intéresse à la place de la PSM par rapport aux autres approches de gestion intégrée de l'espace maritime existantes. La PSM est un moyen de mettre en œuvre les principes du développement durable. [...] Pour la PSM L'objectif est avant tout de préserver le*

¹¹ Mathilde De Cacqueray. Thèse de doctorat en géographie à l'université occidentale de Bretagne, la planification des espaces maritimes en France métropolitaine. Un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral, Brest 2011.

milieu marin. Tandis que la GIZC correspond plutôt à une entrée par la composante humaine du développement durable. Elle vise surtout la gestion des usages. »

On voit donc que les objectifs ne sont pas tout à fait les mêmes. Et pire encore, la responsabilité de la mise en œuvre n'est pas homothétique.

On aurait pu espérer que les mêmes organes soient chargés des deux politiques, ce qui aurait permis la suppression des doublons et la résolution interne des contradictions. Et ces contradictions, liées à des contraintes juridiques complexes ont pour effet de brider le mouvement de valorisation du domaine public maritime.

1.2 Valorisation du domaine public maritime : la France entravée par ses contraintes juridiques ?

Comme nous l'avons dit en introduction, la tendance actuelle est à la valorisation économique du domaine public. L'Etat est à la recherche de leviers de croissance et de ressources nouvelles. En témoigne le changement de dénomination du code des domaines en code général de la propriété des personnes publiques : alors que selon le régime antérieur, il n'était question que d'affectation du domaine public, désormais, l'Etat propriétaire peut exploiter le domaine pour son compte selon une logique économique.

Mais, si la valorisation des eaux intérieures est acquise, celle du domaine public maritime naturel reste encore limitée. Pour preuve, les redevances d'occupation n'ont rapporté à l'Etat que 6 M€ nets en 2013¹² et restent dominées par des logiques de protection environnementales dans un contexte de gestion administrative mal ajustée aux besoins.

En outre, paradoxalement, le régime juridique de la ZEE, dont la vocation économique est pourtant manifeste, ne prévoyait jusqu'à récemment aucun mécanisme de perception de revenus au profit de la personne publique. La ZEE semble donc encore largement sous-réglémentée et, dans le cadre du développement

¹² *Les redevances du domaine public maritime* Rapport de l'inspection générale de finances n° 2013 – M – 039 - 02, la documentation française, mai 2014

des outils de planification spatiale maritime, la défense a tout intérêt à se positionner rapidement pour affirmer des droits régaliens.

Cette inadaptation du régime juridique constitue une faiblesse majeure, qui rend la gouvernance des espaces fragiles face aux jeux d'intérêts ou aux rapports de force politiques, et qui ne permet pas à la marine de marquer sa légitime prééminence en matière de régulation des activités en mer.

Néanmoins, nous n'irons pas jusqu'à dire, comme Alice Darson¹³, que l'émergence des EMR implique « une transition juridique de manière à adapter le droit à l'urgence de les voir se développer. » L'urgence nous semble plutôt concerner la nécessaire redéfinition d'une hiérarchie des usages et des finalités, ainsi que des mécanismes de contrôle et de contrainte, plutôt que de se ruer dans la définition des moyens au nom du développement technologique. En revanche, nous la rejoignons lorsqu'elle observe que le régime juridique des énergies vertes ne favorise pas leur développement et « *qu'une réadaptation de leur cadre juridique se révèle en ce sens nécessaire, notamment du point de vue de leur gouvernance, de leur planification, de leurs mesures de soutien et des procédures administratives encadrant l'implantation des ouvrages les produisant* » et que « *cette transition juridique devra par ailleurs concilier les impératifs de développement des énergies de sources renouvelables avec ceux de protection du milieu environnant, dans le souci d'un développement raisonné.* »

1.2.1 Un régime d'autorisations multicouches

1.2.1.1 Notion et régime d'administration du Domaine Public Maritime

Le Domaine Public Maritime (DPM) et son régime d'administration est défini assez précisément par le droit français. Néanmoins, on voit que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité au nom de la chose commune commencent à s'effriter comme le trait de côte sous le ressac.

¹³ Alice Darson. *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*. Thèse de doctorat en Droit. Université de Bordeaux, 10 juillet 2015.

Le domaine public maritime naturel est constitué du sol et du sous-sol de la mer, du rivage jusqu'à la limite des eaux territoriales¹⁴. Il représente une surface d'environ 100 000 km² en France métropolitaine.

Le domaine public artificiel quant à lui, est constitué pour l'essentiel des ouvrages portuaires et de leurs dépendances, et des ouvrages liés à la navigation (phares, balises etc.)¹⁵.

En matière de gouvernance, la gestion du DPM est exercée au niveau du préfet de département qui est responsable de l'attribution ou non des autorisations d'occupation dudit domaine. Pour élaborer ses autorisations, outre le dialogue entretenu entre les différents acteurs au sein des conseils maritimes de façade¹⁶, il s'appuie sur l'expertise technique des Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et des Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF), pour motiver son avis.

¹⁴ Au terme de l'article L2111-4 du CG3P, le domaine public maritime naturel de L'Etat comprend :
« 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;

2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer

3° Les lais et relais de la mer :

a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat à la date du 1er décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1er décembre 1963.

Pour l'application des a et b ci-dessus dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, la date à retenir est celle du 3 janvier 1986 ;

4° La zone bordant le littoral définie à [l'article L. 5111-1](#) dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;

5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.

Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés. »

¹⁵ Article L2111-6 Le domaine public maritime artificiel est constitué :

« 1° Des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime ;

2° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à [l'article L. 1](#) et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables. »

¹⁶ arrêté du ministère chargé de l'écologie du 27 septembre 2011 sur la composition et le fonctionnement des Conseils maritimes de façade

Le préfet maritime doit rendre un avis conforme pour toute implantation sur la mer et ses rivages en vertu de l'article R2124-56 du CG3P. Nous y reviendrons, car il s'agit là d'un des rares mécanismes qui permet à la défense de conserver une sorte de droit de veto sur les implantations d'ouvrages qui auraient pour effet d'entrer en concurrence avec les activités militaires.

Enfin, la Direction générale des finances publiques et ses services déconcentrés (DDFIP) détermine et recouvre les redevances domaniales qui sont reversées au budget de l'État.

Les règles d'occupation du DPM sont définies par :

- l'article L321-5 du code de l'environnement, qui renvoie à l'article L2124-1 du CG3P et impose de « *tenir compte de la vocation des zones concernées, et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques* ».
- l'article L321-6 du code de l'environnement qui renvoie à l'article L2124-2 du CG3P, et interdit « *de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, tout en permettant la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes, ainsi que, d'une façon générale les aménagements portuaires, les opérations de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines* ».

On le voit, ces articles sont très largement gouvernés par les principes de conservation et de préservation de l'environnement, qui était l'objet principal de loi de 1986¹⁷ dont ils sont issus.

Ici encore, l'ordonnance de 2016 sur les espaces maritimes a apporté des règles nouvelles fondamentales pour la gestion des activités économiques en ZEE.

¹⁷ Ibid.

1.2.1.2 Le régime d'autorisation sur le DPM

Les activités suivantes peuvent être exercées sur le DPM :

- défense nationale ;
- opérations de défense contre la mer d'intérêt général ;
- extractions de granulats ou d'autres matières premières minérales ou minières ;
- pêche maritime ;
- cultures marines ;
- saliculture ;
- pacage dans les herbues ;
- activité balnéaire ;
- mouillage de navires, cales de mises à l'eau ;
- production d'énergies renouvelables ;
- pose de câbles
- activités de service public ou événements à caractère d'intérêt général.

Le régime des autorisations est récapitulé dans le tableau suivant, extrait du rapport de l'inspection générale des finances de 2015.

| | Impact environnemental possible (sur le paysage, la biodiversité...) | | | Régime d'autorisation | Existence d'une redevance DPM | Existence d'une taxe environ. ou autre |
|---|---|-------|------|-----------------------|-------------------------------|--|
| | faible | moyen | fort | | | |
| Constructions pérennes | x | x | x | x | x | |
| Concessions de plage | x | x | | x | x | |
| Activités temporaires sportives ou festives | x | | | x | | |
| Mouillages | x | x | | x | x | |
| Cultures marines | x | | | x | x | |
| Extractions de matériaux | x | x | x | x | x | x |
| Eoliennes marines | x | x | x | x | x | x |
| Hydroliennes | x | x | | x | x | |
| Câbles, canalisations | x | x | | x | x | |
| Dragage des chenaux de navigation et clapage en mer des matériaux | x | x | (x) | x | | |
| Saliculture | x | | | x | x | |
| Pacage dans les herbus | x | | | x | x | |
| Pêche à pied | x | x | | | | |
| Chasse | x | | | x | x | x |
| Pratiques individuelles de promenade, baignade, sport... | x | x | | | | |
| Gestion du trait de côte | x | x | x | x | x | |
| Sentier littoral | x | | | | | |
| Déchets et pollutions venant de la terre | x | x | x | | | x |
| Déchets et pollution venant de la mer | x | x | x | | | x |

Source : rapport de l'IGF *Les redevances du domaine public maritime*, la documentation française, mai 2014.

Les occupations privatives du domaine sont accordées sur le fondement de l'article L2122-1 du CG3P via les autorisations d'occupation temporaires (AOT), qui sont délivrées à titre personnel et temporaire. L'usage pour lequel la demande d'AOT est effectuée doit naturellement être compatible avec l'usage normal du domaine. Certaines activités font l'objet de titres spéciaux, c'est le cas des cultures marines et de l'extraction de matériaux ou minéraux qui nécessitent respectivement des concessions ostréicoles et des titres miniers.

Par ailleurs, l'article R2124-1 du CG3P permet la délivrance de « concessions d'utilisation des dépendances du DPM » lorsque certains ouvrages nécessitent une

longue période d'occupation et présentent un intérêt général ou sont affectées à l'usage du public ou à un service public.

Si pour la majorité des activités la fixation du montant des redevances peut rester fixée sur les usages administratives en vigueur, le système actuel ne permet pas d'appliquer une politique bien cohérente aux implantations d'EMR.

En effet, comme le mentionne pudiquement le rapport de l'inspection des finances¹⁸ « Actuellement, la fixation des redevances ne fait pas référence à un dommage environnemental, mais davantage aux usages historiques en vigueur ; pour les concessions importantes, il est parfois fait référence à un pourcentage du chiffre d'affaires du concessionnaire ou du sous-concessionnaire (plages). »

On voit que la réalité économique des opérateurs bénéficiant d'une redevance n'est pas nécessairement le critère retenu pour établir le montant des redevances.

Le rapport souligne par ailleurs l'absence de cohérence d'ensemble étant donné que « les redevances sont fixées pour la plupart au niveau départemental, de façon plus ou moins harmonisée d'un département à l'autre. Lorsque le concessionnaire est un établissement public national (EPN), un département, une commune, la fixation des redevances échoit respectivement au conseil d'administration de l'EPN, au conseil général, ou au conseil municipal (article R2125-1 du CG3P). »

Dans ce contexte, l'implantation de parcs éoliens se réalise dans un maquis administratif, ce qui constitue à la fois une force pour refuser un projet sans en avoir l'air, et une faiblesse car il est facile pour une entreprise dotée d'une fonction juridique retailée, de mettre l'Etat devant ses propres contradictions¹⁹.

1.3 Les champs d'éoliennes à la croisée des contradictions

¹⁸ Op cit.

¹⁹

Le développement de champs d'éoliennes en mer concentre l'ensemble des problématiques liées à ce phénomène d'infrastructuration de la mer. En effet, elles posent la question de la permanence d'un usage à des fins privées, dans les quatre dimensions : sol, colonne d'eau, eaux surjacentes et espace aérien et ce, dans les trois espaces maritimes : eaux territoriales, ZEE et haute mer. Chaque domaine et chaque espace répondant à un régime juridique propre, l'implantation d'éoliennes oblige les Etats à repenser le droit applicable dans chacune des situations.

C'est ce que relève Severine Michalak qui précise que « *si les parcs EMR sont implantés sur le sol marin, les engins étant soit construits ou fixés sur celui-ci, l'activité de mise en valeur des ressources EMR s'exerce dans les eaux surjacentes et dans l'espace aérien. Cette tridimensionnalité verticale du milieu marin entraîne la coexistence d'activités à la fois fixes et nomades. La tridimensionnalité horizontale de ce milieu marin brouille également les pistes, car ce principe d'usage commun revêt une nature protéiforme selon qu'il s'applique en mer territoriale, dans la ZEE ou en haute mer.* »²⁰

Or, précise-t-elle, « *Le défi que constitue l'intégration de la mise en valeur des EMR au sein des autres usages de la mer se relève principalement en mer territoriale. Cet espace est dominé par le principe de l'usage commun à tous, que ce soit sur le domaine public maritime ou dans les eaux surjacentes. Ces dernières ne font cependant l'objet d'aucune propriété, même publique, ni d'aucun usage exclusif ou d'autorisation d'occupation exclusive, contrairement au domaine public maritime.* »²¹

En effet, le DPM se distingue de la mer territoriale car il n'est constitué que du sol et du sous-sol, alors que la mer territoriale au sens de la Convention de Montego Bay, est constituée du sol, du sous-sol, de la colonne d'eau, des eaux surjacentes et de l'espace aérien. Selon elle, il y aurait donc une contradiction entre le régime du DPM, sur lequel l'Etat est légitime à accorder des AOT, et le régime de la mer

²⁰ Séverine Michalak, thèse de doctorat soutenue le 04 mars 2016 à l'Université de Bretagne Occidentale, *Marché des EMR et milieu marin, contribution à l'étude des spécificités juridiques des énergies marine renouvelables.*

²¹ Ibid.

territoriale, caractérisé par la liberté de passage, liberté qui viendrait s'opposer aux droits de l'Etat côtier de réaliser des ouvrages permanents.

Au regard de la définition que donne la CMB de la mer territoriale, en particulier des droits dont l'Etat côtier dispose pour imposer des routes de navigation pour des motifs de sécurité, qui, combinés aux droits de régulation des activités de l'Etat côtier dans cette zone, ne nous semblent pas entrer en contradiction.

En revanche, le problème se pose différemment en Zone Economique Exclusive.

| | Eaux territoriales | ZEE | Haute mer |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|
| Sol et sous-sol marin | Droits exclusifs | Droits exclusifs | Liberté d'exploitation |
| Colonne d'eau | Droits exclusifs | Droits exclusifs | Liberté d'exploitation |
| Eaux surjacentes | Droit de passage | Liberté de navigation | Liberté de navigation |
| Espace aérien | | OIAC | OIAC |

1.3.1 La problématique de la continuité mer-littoral

Les projets éoliens ne concentrent pas les problèmes sur la seule zone d'implantation des ailes : ils impliquent toute une infrastructure de raccordement à la terre, des stations de transformation et de lignes de haute tension sur le littoral. C'est d'ailleurs sur ce champ que s'est déplacé le contentieux de l'implantation des éoliennes.

Mais surtout, le raccordement à la terre suppose un enfouissement des lignes sous le sol marin, à une profondeur entre 0,8 et 1.5m de profondeur. Pour réaliser ces ouvrages, il est nécessaire d'avoir recours à la compétence pyrotechnique en mer détenue, en France, exclusivement par la marine nationale. Or la quantité de munitions immergées issues des deux conflits mondiaux rend nécessaire un

nettoyage préalable de la zone. Le déminage des zones nécessite donc de mobiliser les moyens de la marine au profit d'un projet d'infrastructure privée.

Sachant que la marine a participé à la rédaction d'un guide méthodologique à destination des opérateurs privés. Ces derniers sont tenus de réaliser des campagnes sonar et électromagnétiques sur les tracés des lignes de haute tension et sur chaque site d'implantation d'un mât. Au terme de ces campagnes, ils sont tenus d'établir une cartographie des contacts suspects et de procéder à un tracé de contournement. La marine n'intervient qu'en cas de découverte fortuite d'engin, et ce, au frais du contribuable, ce qui ne nous semble pas excessif au regard des obligations imposées aux industriels évoquées ci-dessus. Le déminage de nos approches maritimes reste fondamentalement une activité de service public et il n'est pas choquant que la marine mette ses moyens à disposition dans ces cas bien spécifiques.

1.3.2 Entre liberté de navigation, protection de l'environnement et exploitation des ressources – la difficile conciliation des contraires en ZEE

Pour l'Union européenne, l'apparition de notions comme les régions et sous-régions marines que l'on retrouve dans la directive cadre stratégie pour le milieu marin, coïncide avec une vision supra-étatique, où la gestion des espaces maritimes doit être ordonnée à une vision globale et environnementale. Le corpus juridique et les organes de co-gestion des espaces maritimes doivent ainsi transcender les intérêts purement nationaux et permettre de sanctuariser certains espaces.

Néanmoins, cette vision tend à perdre de vue la primauté de la liberté de navigation de haute mer accordée à la ZEE par l'article 58 de la convention de Montego Bay, article qui fait l'objet d'une *opinio juris* largement partagée. La possibilité pour l'Etat côtier de réguler les activités militaires et notamment les exercices reste donc assez étroite. Découlant du principe d'immunité souveraine des navires de guerre des articles 95 et 96 de la convention, aucune mesure relative à la préservation et à la protection de l'environnement ne peut être, à titre permanent, étendue aux navires de guerre ou navires d'Etat tel que précisé à l'article 236 CNUDM.

Pour mémoire, l'article 56 de la CNUDM précise que « *lorsque, dans la zone économique exclusive, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'Etat côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres Etats et agit d'une manière compatible avec la Convention.* ». Bien souvent oubliée, l'expression « *tient dûment compte des droits et obligations des autres Etats* » a été au cœur de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de l'aire marine protégée des Chagos entre le Royaume-Uni et la République de Maurice en 2015²². Le tribunal arbitral avait expliqué que tenir dûment compte signifiait mettre en balance les droits et obligations des Etats tiers en ZEE et que le Royaume-Uni avait échoué à faire cette mise en balance notamment au regard des droits de pêche accordés à Maurice, là où il avait réussi à faire cet exercice pour les droits et obligations des Etats-Unis notamment en ce qui concerne leurs activités militaires depuis Diego Garcia.

Cette contradiction entre les aspirations de l'Etat côtier à territorialiser sa ZEE et le principe de liberté de navigation, avait conduit à l'échec de la première tentative américaine de planification spatiale par le comité sur la politique des océans. Certaines agences considéraient que les droits des Etats tiers dans la ZEE américaine devaient être soumis à la Loi américaine. Or, pour de nombreux juristes américains, « *pourfendeurs des excessive maritime claims* » pour reprendre l'expression de Jeremy Drisch²³, et bien que leur pays ne soit pas membre de la CNUDM, il était essentiel de rappeler que les droits et devoirs de l'Etat côtier étaient balancés par les droits des autres Etats, et en particulier par celui de ne pas « territorialiser » un espace comme la ZEE, sur lequel l'Etat côtier n'exerce pas sa souveraineté mais seulement des droits souverains. Le risque étant de provoquer des précédents susceptibles de faire évoluer la pratique des Etats.

En prenant l'exemple des activités militaires et du risque de décalage qu'il pourrait y avoir entre le traitement d'un navire de la marine de l'Etat côtier et celui d'une marine tierce dans la zone économique exclusive peut paraître anecdotique. Pourtant, il n'a rien d'irréaliste. Dans la ZEE française, les navires des autres marines

²² Jérémy DRISCH, « *L'affaire de l'aire marine protégée des Chagos ou de l'usage de la bonne foi dans la mise en place d'un ordre juridique international des mers et des océans* », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XIX, 2014 pp. 221-252

²³ Jeremy Drisch, Contribution

de guerre naviguent en toute liberté et on a notamment une zone d'entraînement espagnol tout à fait légale et autorisée dans la ZEE française. La situation serait ubuesque si la France contraignait ses propres navires d'Etat là où les autres pourraient jouir des libertés de navigation. Cette situation pourrait être similaire pour un certain nombre d'activités maritimes si on ne prenait pas garde à prendre en considération la variété des statuts juridiques inhérente aux espaces marins. On peut déjà percevoir de manière sous-jacente qu'un tel décalage pourrait avoir des conséquences en matière de sécurité et de sûreté mais aussi de défense nationale

1.3.3 L'apport fondamental de l'ordonnance de 2016

Un autre problème du contexte juridique de la ZEE, est relatif à la capacité de l'Etat à prélever des redevances sur l'exploitation économique qui y est réalisée.

L'article 27 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française apporté à ce titre une contribution majeure : il prévoit que les activités en ZEE pourront faire l'objet du paiement d'une redevance versée à l'agence française de la biodiversité.

L'autorisation peut être délivrée gratuitement :

- 1° Lorsque l'activité se rattache à un service public gratuit ;
- 2° Lorsque l'activité autorisée contribue directement à assurer la conservation de la zone marine ;
- 3° Ou lorsque l'autorisation est délivrée pour une activité exercée sans but lucratif et concourant à la satisfaction d'un intérêt général

La redevance due pour les activités exercées dans la zone économique exclusive tient compte des avantages de toute nature tirés de l'exploitation des ressources, de l'impact environnemental des activités concernées ainsi que du risque pour l'environnement. Cette redevance est majorée si les activités concernées s'exercent dans le périmètre d'une aire marine protégée au sens de l'article L. 334-1 du code de l'environnement.

Dans la mesure où la surveillance et le contrôle des activités en ZEE nécessite des moyens hauturiers que quasiment seule la marine détient, on peut regretter que le financement revienne à un organe sous tutelle du ministère de l'environnement.

1.3.4 La haute mer

La haute mer qui n'est sous juridiction d'aucun Etat ne peut pas faire l'objet d'une appropriation exclusive à des fins d'exploitation économique. Néanmoins, l'apparition de Floating Production Storage Offloading (FPSO) ou bien la prise de contrôle des îlots en mer de Chine méridionale, ou bien encore les projets de villes flottantes, sont tous de nature à poser question sur l'éventualité d'une appropriation dans le temps d'espaces de haute mer.

Néanmoins, la haute mer étant située au-delà de la ZEE, les projets restent marginaux pour le moment. La question de la propriété des ressources de la haute mer fait d'ailleurs actuellement l'objet de débats intenses sur le processus BBNJ. Aussi, nous ne nous attarderons pas plus sur la question, pour nous pencher maintenant sur les mécanismes de gouvernance des espaces maritimes sous juridiction.

1.4 La gouvernance

1.4.1 Des mécanismes de gouvernance régionaux fonctionnels

Il est ici question des régions maritimes. Les autorisations d'exploitation des espaces maritimes sous juridiction, dans les mers territoriales, sont les autorités administratives déconcentrées.

Elles sont, pour la plupart, accordées par le préfet de département, le préfet coordinateur terre/mer, le préfet maritime et/ou le préfet de région.

Le commandant de zone maritime doit donner son avis sur la plupart des projets à enjeux. Ainsi, récemment l'octroi d'un permis exclusif d'exploitation

d'hydrocarbures en zone maritime atlantique avait fait l'objet d'un avis conforme du commandant de zone maritime au titre de l'activité des forces, mais d'un avis défavorable du préfet maritime au titre de la protection de l'environnement²⁴ !

Dans les organes de gouvernance, il convient également de compter le conseil national de la mer et du littoral, auquel font écho les conseils maritimes de façade et les préfets coordonnateurs.

1.4.2 Inefficacité des mécanismes de gouvernance nationaux

Les combats des ministères ayant chacun des objectifs contradictoires constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de la politique maritime intégrée. Les demandes d'arbitrage sont donc demandées auprès du 1^{er} ministre. Le Secrétariat Général de la mer n'a malheureusement pas les moyens d'arbitrer les différends interministériels. Dans le projet de loi de programmation militaire, il n'apparaît qu'en une ligne entre les Miviludes et la Mirvog.

1.4.3 Les limites de la démocratie participative

La besoin légitime des acteurs à participer à l'élaboration de la décision politique a été transcrit dans les processus d'élaboration des documents stratégiques. On le retrouve aussi et surtout dans les procédures de validation des projets éoliens où les consultations publiques tiennent une place très importante.

Mme Annaig Oiry, dans une excellente étude²⁵ sur les enjeux d'acceptabilité sociale des éoliennes, a très finement décrypté les logiques antagonistes à l'œuvre, ainsi que les stratégies de conquête de ladite acceptabilité par les groupes industriels.

Elle montre en particulier comment ces derniers opèrent pour bâtir cette acceptabilité, et que cette dernière, qui peut sembler unanime, masque en réalité des

²⁴ Entretien avec le CRC1 Martineau

²⁵ Annaig Oiry *Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français* in [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, volume 15 n°3, 2015.

réticences majeures non résolues. Ainsi, dit-elle : « *Il convient toutefois de remarquer qu'aucun groupe ne conteste le principe de l'éolien ou de l'hydrolien en lui-même : tous les opposants interrogés se déclarent pro-transition énergétique, mais ce sont ses modalités d'implantation, la façon dont sont menées les procédures de concertation ou encore la question des réseaux qui font débat. Derrière l'acceptabilité des infrastructures énergétiques se glisse en réalité la question de la définition de la transition énergétique : qu'accepte-t-on quand on approuve les projets d'énergies marines renouvelables ?* »

Les pratiques dites de concertation, relèvent en fait davantage de la consultation et de la négociation. Elles sont fixées par des textes réglementaires qui obligent les porteurs de projets à s'y conformer. La Commission nationale du débat public (CNDP) pour les grands projets d'aménagement, devenue une autorité administrative indépendante dans la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, aux pouvoirs élargis par la loi Grenelle II en juillet 2010, a pour mission d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit prise en compte dans le processus de décision. En pratique, ce n'est pas réellement le cas. Comme le montre Annaïg Oiry²⁶ : « *les débats publics ne relèvent pas de pratiques de concertation au sens fort du terme, au sens d'un processus de constructions collectives de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble. Les porteurs de projets se doivent de respecter l'obligation réglementaire, mais ils vont plus loin. Les débats publics leur permettent ainsi de transmettre de l'information et de consulter les acteurs du territoire sans pour autant les intégrer aux prises de décision. Ils sont aussi l'occasion de faire appel à diverses stratégies de communication pour parvenir à faire accepter leurs infrastructures énergétiques* ».

Ainsi, continue-t-elle : « *Les scènes des instances de concertation sont en fait une occasion de démonstration des rapports de pouvoir déséquilibrés entre acteurs : les grands groupes techno-industriels, largement rompus aux techniques de communication et maîtrisant l'art oratoire grâce à l'accompagnement de professionnels, mettent en scène leur projet et contrôlent le déroulé et le contenu des débats publics* ».

²⁶ Ibid. page 6

1.4.3.1 L'ambigüité du régime de compensation

Le principe de compensation a été introduit en droit français avec la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976²⁷ (n° 76-629), qui oblige à évaluer les impacts d'un projet d'aménagement et de proposer des actions de compensation dans le cadre de l'Étude d'impact environnemental (EIE). La directive européenne sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE), déclinée à l'échelon national par la Loi sur la Responsabilité Environnementale n° 2008-757, va dans le même sens, et le principe de compensation est encore renforcé en 2010 par la loi Grenelle II qui oblige le porteur de projet à présenter, au sein de l'EIE, les modalités de suivi des mesures compensatoires adoptées et le suivi effectif sur l'environnement, pour tout projet d'aménagement (Kermagoret, 2014). Cette obligation réglementaire est utilisée par les porteurs de projet pour renforcer leurs stratégies d'acceptabilité envers les populations locales, qui reçoivent une contrepartie à la présence de ces nouvelles infrastructures énergétiques.

1.4.3.2 L'importance de la stratégie fiscale

L'utilisation de la fiscalité locale à des fins d'acceptabilité revêt une importance cruciale pour les communes avec la disparition progressive des ressources fiscales propres (taxe professionnelle et taxe d'habitation). Les sommes en jeu ne sont pas négligeables, puisqu'il s'agit d'environ sept millions d'euros par an et par parc, à répartir selon les articles 1519B et 1519C du code général des impôts : à 50 % pour les communes littorales d'où les éoliennes seront visibles, à 35 % pour le comité national des pêches et des élevages marins tandis que 15 % restants sont dédiés à des financements concourant au développement durable des autres activités maritimes.

2. La défense et la sécurité comme clef de voûte de la planification spatiale maritime

²⁷ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Le musée de la marine à Paris, va devenir le « musée des espaces maritimes ». Tout est dit. Alors que le monde réarme et que les stratégies de puissance maritime s'affirment partout dans le monde, et surtout en Asie²⁸, le nivellement des valeurs de la société occidentale interdit de penser la marine comme clef de voûte de l'ordre maritime. Aveuglée par le primat économique, et se croyant protégée par la ligne maginot de la dissuasion, la société estime que l'on peut traiter la marine comme un acteur équivalent aux autres, voire même l'écarter de la prise de décision.

Nous verrons dans un premier temps en quoi la question des EMR est une question stratégique en soi. Puis nous verrons que ces installations ont pour effet de créer un nouvel espace stratégique physique, qui pose des problèmes spécifiques dans la zone maritime atlantique.

2.1 Les enjeux stratégiques liés au développement des EMR

La liberté de mouvement est l'un des trois principes essentiels de la stratégie énoncés par Foch. Or si la transition énergétique a pour effet d'accroître la liberté d'action de la France de par la réduction de sa dépendance aux pays producteurs d'hydrocarbures, le développement des EMR a néanmoins pour conséquence d'entraver la liberté d'action physique des moyens de la Marine.

Le besoin de l'Europe en ressources énergétiques entraînant une dépendance extérieure constitue une de ses vulnérabilités majeures. L'UE importe de grands volumes de charbon, pétrole et gaz d'origines diversifiées, mais toujours marquées par l'instabilité géopolitique (Russie, Moyen-Orient, Maghreb). Les pays de la Mer du Nord bénéficient quant à eux de leurs propres ressources, mais la ressource en pétrole semble devoir s'amenuiser.

La présence du parc nucléaire pour la production électrique répond à cette problématique mais soulève une contestation telle qu'elle conduit des pays comme l'Allemagne, à s'engager dans un processus de sortie du nucléaire.

²⁸ La chine produit l'équivalent d'une marine française (en tonnage) tous les quatre ans.

L'importance de la thématique du réchauffement climatique, et les objectifs fixés par les instruments internationaux, du protocole de Kyoto à la conférence Paris, exercent une pression toujours plus forte à l'encontre des énergies fossiles.

Les pays européens sont donc à la recherche d'énergies renouvelables. L'hydraulique est arrivée à son maximum aujourd'hui. Le solaire n'en est qu'à ses débuts. L'éolien terrestre s'est largement développé mais ne pourra se renforcer indéfiniment. Les champs en mer permettent quant à eux de résoudre plusieurs difficultés: les espaces terrestres sont déjà très utilisés, les vents sont plus réguliers, et le savoir-faire de l'offshore pétrolier et des industries mécaniques permet d'envisager des synergies entre ces filières.

2.1.1 Approche de la transition énergétique par grandes masses

Quelques grandes données²⁹ permettront de mieux situer l'enjeu stratégique que représente le développement des énergies renouvelables.

Selon l'Agence Internationale de l'Energie, pour limiter l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C³⁰, les énergies renouvelables devront assurer en 2040 : 58 % des besoins en électricité, 22 % pour la production de chaleur et de froid renouvelables et 20 % pour le transport. Elle estime que les énergies renouvelables représenteront près de 60 % des nouvelles capacités installées jusqu'en 2040, avec une croissance essentiellement concentrée en Chine, et attribue cette proportion à plusieurs facteurs : la baisse des coûts, la diffusion des technologies à l'échelle mondiale, les tensions économiques et géopolitiques liées aux hydrocarbures et la volonté de respecter les engagements de l'accord de Paris.

Sur le plan financier, fin 2016, les énergies renouvelables fournissaient 24,5 % de l'électricité mondiale et la capacité renouvelable installée dans le monde cette

²⁹ Avec toutes les réserves d'usage liées à la reprise de chiffres publiés par le syndicat des énergies renouvelables : il n'est question ici que de donner les grandes masses.

³⁰ On est obligé ici de signaler combien les fondements du débat sur les facteurs et les conséquences du réchauffement climatique est un débat confisqué et dogmatique. Cette donnée est donc reproduite ici parce qu'elle est le postulat – certes contestable comme il vient d'être dit – qui sert d'étalon pour déterminer des politiques publiques majeures.

année-là a dépassé la capacité des nouvelles installations conventionnelles (fossiles et nucléaires).

Les investissements mondiaux dans les énergies renouvelables s'élevaient à 39 milliards de dollars en 2004. En 2016, ce ne sont pas moins de 242 milliards de dollars qui ont été investis dans ces filières qui génèrent 9,8 millions d'emplois directs et indirects.

Concernant la baisse des coûts, l'Agence Internationale des Energies Renouvelables (IRENA) estime que les coûts de l'électricité générée à partir d'éolien et de solaire photovoltaïque pourrait baisser respectivement de 26 % et 59 % d'ici à 2025.

2.2 Les enjeux stratégiques pour la France

Les enjeux de la transition énergétique sont cruciaux pour la France : indépendance, énergétique par la réduction des importations d'énergies fossiles, lutte contre le changement climatique, mais aussi nouvelle croissance économique et nouveaux emplois. En effet, les énergies renouvelables se situent au point de convergence de trois champs économiques : l'énergie, l'industrie, le maritime.

La France dispose à cet égard d'une situation privilégiée. Sur le plan géographique, deuxième elle dispose du deuxième gisement de vent d'Europe derrière la Grande Bretagne, cinquième en matière d'ensoleillement, d'abondante ressource hydraulique, une importante surface forestière, la deuxième Zone Economique Exclusive et de nombreux gisements géothermiques.

Comme le précise le syndicat des énergies renouvelables, « ces caractéristiques géographiques, conjuguées à un savoir-faire mondialement reconnu dans le domaine de l'énergie, donnent à notre pays la possibilité de devenir un acteur important des énergies renouvelables et de structurer des filières industrielles puissantes qui pourraient représenter plus de 220 000 emplois dès 2020. »

Le « paquet Energie Climat 2020 » de 2008, fixait à la France un objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation du pays. Inscrit dans les lois

Grenelle 1 et 2 et sa déclinaison par filière dans la programmation pluriannuelle des investissements, l'atteinte de cet objectif a été retardé et la part des énergies renouvelables pourrait ne s'élever qu'à 17 % en 2020.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 22 juillet 2015 fixe des objectifs plus ambitieux encore :

En 2030, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique français devra représenter 32 % de sa consommation énergétique³¹ totale.

2.2.1 Situation des éoliennes en mer

Le potentiel total théorique des énergies marines dans le monde a été estimé par l'Agence Internationale de l'Energie entre 20 000 et 90 000 TWh/an (comme référence, la consommation mondiale d'électricité est de l'ordre de 16 000 TWh/an).

La France dispose d'un fort potentiel de développement avec une ressource connue est estimée entre 2000 et 3000 MW. Des entreprises françaises sont présentes sur toutes les technologies d'EMR. Cependant, malgré un nombre important de projets, aucune éolienne offshore n'est aujourd'hui opérationnelle en France. D'autres pays européens, comme le Royaume-Uni, ont investi beaucoup plus efficacement dans ce domaine (1 GW de concessions déjà accordées par le Royaume-Uni pour un potentiel estimé à plus de 10 GW).

Plusieurs raisons expliquent le retard pris par la France et notamment la complexité de la gouvernance et la lenteur des procédures juridictionnelles (entre 7 et 9 ans)³². Il existe également peu de zones propices à l'implantation d'éolien marin (nécessité d'un potentiel de vent de 5m/s et de profondeurs de 30 à 40 m max). Ces parcs doivent également respecter de nombreuses servitudes (sémaphoriques, aéronautiques,...). Leur implantation entre aussi en concurrence avec les zones Natura 2000 et les autres usages qui se trouvent de fait exclus.

³¹ Respectivement : 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz. Pour les départements d'outre-mer, l'objectif fixé par la loi est de parvenir à l'autonomie énergétique avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.

³² Afin de gagner 2 ans, un décret a été adopté en 2016 pour supprimer un degré de juridiction et attribuer une compétence exclusive en matière d'éolien marin à la cour administrative d'appel de Nantes.

En matière d'Énergies marine renouvelables, on distingue:

- l'énergie éolienne est produite par les éoliennes installées en moyenne à 30 km des côtes et 20 m de profondeur ;
- l'énergie hydrolienne est produite par l'énergie des courants de marée. En France, les sites les plus propices sont le passage du Fromveur à proximité de Ouessant et le raz Blanchard³³.
- l'énergie marémotrice : la France a été précurseur dans ce domaine avec l'usine de la Rance mise en service en 1966 avec une capacité de production de 240 MW ;
- l'énergie houlomotrice est produite par le mouvement des vagues, plusieurs démonstrateurs sont en essais mais ce type d'énergie est encore à un stade de développement très amont ;
- l'énergie thermique des mers est une technique particulièrement adaptée dans les départements d'OM où les gradients de températures entre les eaux de surface chaudes et les eaux froides en profondeur sont plus importants qu'en métropole. Le principal projet français se situe en Martinique.

Les appels d'offres de 2011 et 2013, devaient permettre à eux seuls de créer 10000 emplois directs et indirects, avec 3 000 MW de puissance installée sur 6 parcs.

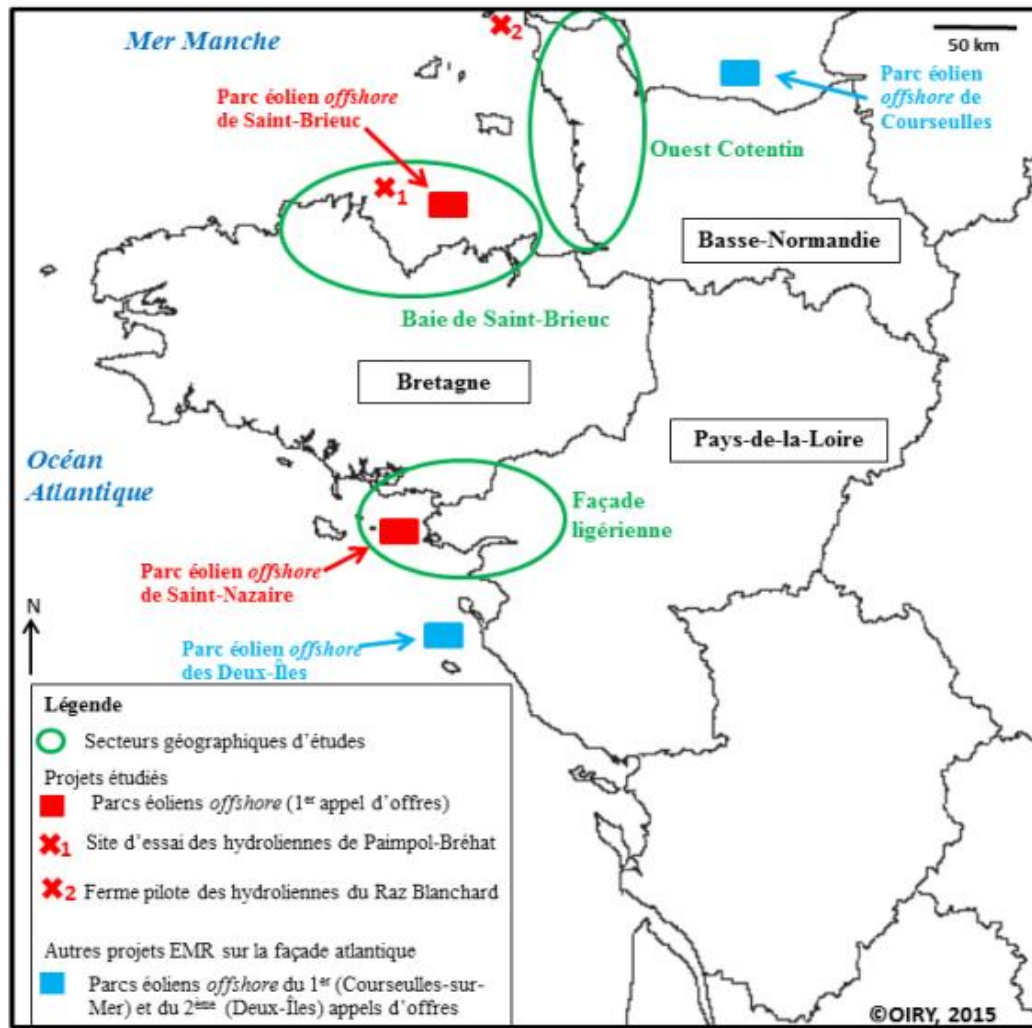
Afin de réaliser le potentiel de création d'emplois et permettre une participation significative à la transition énergétique, le SER recommande d'atteindre des objectifs de 15 000 MW d'éolien posé, 6 000 MW d'éolien flottant et 3 000 MW d'hydrolien.

2.2.2 Projets en cours en Atlantique

Ce tableau récapitule les principales caractéristiques des projets étudiés sur la façade atlantique française. Si l'éolien offshore est une technologie désormais mature et au stade du déploiement industriel, parce que largement testé en Europe du Nord, l'hydrolien est encore au stade expérimental de la phase d'essais. Dégageant plus de puissance et possédant une emprise visuelle bien plus importante, les parcs éoliens offshore font l'objet des procédures d'acceptabilité les plus fortes pour tenter d'éviter les conflits.

³³ Au Fromveur, une hydrolienne (construite par la PME quimpéroise Sabella) vient d'être testée pendant un an et a injecté du courant dans le réseau de l'île de Ouessant ;

| | | | |
|---------------------------|--|---|--|
| | Parc éolien offshore de Saint-Nazaire (Pays-de-la-Loire) | Parc éolien offshore de Saint-Brieuc (Bretagne) | Hydroliennes de Paimpol-Bréhat (Bretagne) |
| Type d'énergie | Eolien Offshore | Eolien offshore | Hydrolien |
| Puissance prévue | 420/480 MW | 490 MW | 2 MW (3 ou 4 hydroliennes) |
| Cadre juridique du projet | Appel d'offres | Appel d'offres | Site d'essai |
| Porteurs de projet | Consortium EDF Energies nouvelles, Dong Energy, Neoen Marine, Alstom | Consortium Ailes Marines (Iberdrola, Eole Res) | EDF Openhydro (DCNS) |
| Mise en service prévue | 2018 | 2018 | Première hydrolienne déjà en place (non raccordée au réseau) |



Cette carte représente les secteurs des projets d’implantation d’énergies marines renouvelables. Tous les secteurs sont confrontés aux mêmes problématiques: d’intégration des EMR dans des zones côtières déjà caractérisées par des usages multiples³⁴. Si la façade atlantique est confrontée depuis quelques années à une multiplication de ces projets, les régions méditerranéennes sont en revanche moins touchées du fait de conditions géophysiques moins favorables et d’une volonté politique moins affirmée.

Par ailleurs, la modification du milieu marin qu’implique l’implantation d’un champ d’éoliennes est moins sensible en matière de défense qu’aux abords de Brest du fait de la dissuasion nucléaire.

³⁴ poids de la pêche avec des ports comme Cherbourg, Erquy, Saint-Quay- Portrieux, La Turballe, importance du secteur touristique, exploitation des granulats marins, etc.

2.2.3 *Les logiques à l'œuvre dans le cadre de la transition énergétique*

Si la transition énergétique peut se définir de prime abord comme le passage d'un bouquet énergétique fondé sur les énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon, voire nucléaire) à une répartition prenant davantage en compte les énergies renouvelables, différentes conceptions de cette notion s'affrontent. Une conception radicale, soutenue notamment par la plupart des mouvements écologistes, pense la transition énergétique comme une rupture avec les modes d'approvisionnement énergétiques qui se fonde sur le local et la décentralisation des moyens de production. Au contraire, la transition énergétique telle qu'elle est pensée par les grands groupes techno-industriels s'appuie sur des projets de plus grande envergure, qui se pensent à l'échelle nationale, voire européenne, et qui se fondent sur une interconnexion des réseaux et sur des objectifs de croissance verte. L'énergie qui sera produite par les littoraux n'est pas uniquement destinée au local, mais elle est censée approvisionner des ensembles macro-régionaux.

2.2.4 *La concurrence internationale*

L'éolien en mer est un nouveau marché soumis à une concurrence internationale croissante, en particulier de la part des pays du nord de l'Europe.

2.2.5 *Le contrôle financier*

Cette évolution s'inscrit dans un *contexte d'interdépendances mondiales croissantes*³⁵ fait de circulation massive des personnes, des biens et des capitaux et de redistribution des lieux de pouvoirs avec la révolution numérique. Ainsi, il est difficile d'envisager des schémas traditionnels de monopole national sur des activités de production électrique éolien, et il convient d'anticiper les risques de contrôle de zones entières par des sociétés domiciliées à l'étranger, comme c'est le cas de la plupart des constructeurs d'éolien.

2.2.6 *La maîtrise des technologies*

³⁵ Livre blanc de la défense nationale du 29 avril 2013

La France dispose de nombreux savoir-faire en matière de production et de distribution électrique, ainsi qu'en matière de construction de turbines. La mise en place d'une filière éolienne permettrait de mettre en valeur ces savoir-faire, et d'ouvrir un nouveau secteur à notre industrie. Or aujourd'hui, aucune éolienne française n'a été installée en France, alors qu'une éolienne flottante expérimentale vient d'être mise à l'eau (ce qui permettrait de s'affranchir de nombreuses contraintes, et notamment des problèmes de profondeur et de réversibilité). Sur 4000 éoliennes en mer baltique, pas une seule n'est française. Pire encore, il a été annoncé que les projets en cours devaient être réévalués, le prix de vente de l'électricité annoncé au moment des appels d'offre étant largement au-dessus de ce qu'il devrait être au regard du marché.

Ces tergiversations et l'absence de cohérence de l'action publique risque de conduire à l'extinction pure et simple de la filière française. Nous serons donc obligés d'acheter aux allemands qui, par leur activité, réussiront à générer les économies d'échelle nécessaires pour s'ajuster aux tarifs réglementaires.

Les éoliennes flottantes, dont la souplesse d'implantation semble permettre de résoudre les critiques liées à la réversibilité et à la concurrence des usages par des implantations indépendantes des profondeurs, pourrait être un choix stratégique pertinent.

2.2.7 Le personnel de maintenance intervenant sur les sites

Les sites éoliens situés en ZEE, dont la maintenance est éventuellement assurée par une société étrangère, ne sont pas soumis au droit du travail national. L'installation, la maintenance et le démantèlement des éoliennes répondent du régime juridique du pays de la société propriétaire. Le code du travail ne s'appliquant pas en ZEE.

Le ministère des armées devrait pouvoir exiger un contrôle sur le personnel intervenant sur les sites, pour des raisons de sûreté des installations.

Peut-être faudrait-il également envisager la mise en place d'un corpus juridique permettant d'exiger des normes de droit du travail aussi exigeantes pour les

entreprises étrangères que pour les entreprises françaises lorsqu'elles interviennent dans la ZEE.

2.3 Les installations permanentes en mer, un nouveau milieu opérationnel ?



Site www.iles-marines.com.

Sur la photographie ci-dessus, on voit que les fermes éoliennes modifient le milieu. La liberté de manœuvre y est entravée. Ces champs sont une nouvelle donnée tactique. Ces installations ont pour effet de créer un masque radar, derrière lequel il est possible d'évoluer à basse altitude. Des unités très manoeuvrantes peuvent s'y engager pour échapper à une poursuite par un vecteur plus lourd : par exemple, une frégate type Lafayette a un rayon de giration considérable à cause des limitations d'angle de barre liées à la pression des safrans sur les lignes d'arbre. Elle ne pourrait y poursuivre une unité plus agile, et les mâts gêneraient la poursuite par hélicoptère.

Compte-tenu de la taille de ces derniers (de 150 à 200m), il est possible de dissimuler des moyens d'observation et de renseignement, voire de pré-positionner des unités commandos. Cela pose des problèmes de Défense, en particulier en Zone Atlantique. En effet, les champs de Saint Nazaire se situent dans la zone d'évolution des SNLE et sous les trajectoires d'essai des vecteurs tirés depuis le centre d'essai des landes.

2.4 La portée de l'exemption pour des activités de défense et de sécurité nationale

Dans la directive cadre 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, l'article 2 al.2 prévoit qu'elle « *ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale* ». Mais l'article 8 dispose quant à lui que les États membres doivent tenir compte des interactions pertinentes entre activités et usages et que ces activités, usages et intérêts éventuels peuvent inclure les zones d'entraînement militaire.

Dans ces apparentes contradictions, comment prendre en compte les activités de défense et de sécurité dans la planification de l'espace maritime ? Les marines ont en effet besoin d'espaces réservés pour effectuer leurs entraînements, leurs opérations, leurs essais, et surtout, pour la zone Atlantique de la mise en œuvre de la dissuasion. Un grand nombre de ces informations sont des données publiques et connues qui ne posent pas de difficultés particulières, et de fait, les marines ont déjà été confrontées à cette problématique dans le cadre de planifications sectorielles : création des aires marines protégées, implantation de fermes expérimentales d'énergies marines renouvelables, extraction de granulats marins, *etc.*

De manière générale, si l'on en croit le travail comparatif mené par une équipe de l'UNESCO sur la planification spatiale maritime³⁶ entre différents pays, on peut constater que les activités de défense figurent généralement sur les cartographies établies dans le cadre de la planification spatiale, dans le cadre de l'identification préalable des conflits d'usage.

L'enjeu crucial pour les forces armées, est de s'assurer du respect de leurs prérogatives pour conserver leur liberté d'action, et donc de s'assurer une forme de droit de veto, sur les mesures de gestion des espaces. Elles doivent donc identifier les processus institutionnels dans lesquels se faire représenter à bon niveau, pour pouvoir les contrôler.

La marine a besoin de pouvoir conserver la maîtrise de la définition de ses zones d'exercice ou d'entraînement, de zones d'opérations militaires, de zones de

³⁶ C. EHLER, F. DOUVERE, *Marine spatial planning: A step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides, No. 53, IOCAM Dossier No. 6, Paris, UNESCO.

sécurité, restrictions ou de danger, de polygones d'essais missiles, de zones de mise en œuvre des sous-marins, d'espaces de « gestion de l'eau » pour les opérations sous-marines, de zones de mise en œuvre de sonars, de zones de sécurité ou de sûreté autour de certains navires de guerre, de zones de dépôt de munitions non-explosées ou encore de servitudes liées à la présence de radars de surveillance.

2.5 Problématiques propres à la zone maritime Atlantique

Il est revenu à l'Etat de sélectionner des zones propices à l'implantation de parcs éoliens. En zone maritime atlantique, en dessous de l'estuaire de la Gironde, il a été établi qu'il n'y avait pas assez de vent, ce qui a conduit à exclure la moitié de la zone pour d'éventuels projets.

A cela il convient d'ajouter les servitudes de vue des sémaphores, ainsi que les servitudes aéronautiques, comme à Lann-Bihoué par exemple.

Le processus de définition des zones propices à l'implantation de parcs éoliens a conduit l'Etat à constituer un système d'information³⁷ sur le modèle de géoportail (IGN) pour pouvoir superposer les quelques cent couches d'informations différentes.

En définitive, les espaces disponibles sont très limités le long du littoral métropolitain. Deux zones ont été identifiées en zone maritime atlantique : la baie de Saint Briec, et une zone au large de Saint Nazaire.

Ces deux zones sont en cours de purge des contentieux, mais viennent même d'être fragilisées par les velléités du gouvernement de revoir les appels d'offre³⁸ au motif que les coûts avaient considérablement baissé depuis le lancement desdits appels d'offre. Les industriels avaient structuré leurs offres à partir d'un coût du Mwh estimé à 250€. Le gouvernement estime aujourd'hui que ce coût se situe autour

³⁷ Système d'information développé par le centre d'expertise maritime et fluvial, hébergé sur le serveur *sextant* de l'IFREMER.

³⁸ Mercredi 13 mars, le Sénat a rejeté un amendement au projet de loi "société de confiance" qui introduisait une procédure de modification des dossiers des lauréats retenus à l'issue des appels d'offres dédiés aux énergies renouvelables.

de 40€ du Mwh³⁹. Cette annonce fait craindre une remise en cause de l'équilibre économique des projets en cours. Cela aurait naturellement un effet désastreux pour la filière et risque d'étouffer l'essor d'une industrie de pointe nationale, dont de nombreux défauts pourront être corrigés à mesure qu'avancera la connaissance. En particulier, les éoliennes flottantes comme celle qui a été lancée début 2018 qui présente notamment l'avantage de pouvoir s'affranchir des contraintes de profondeurs⁴⁰. Il s'agit pour le moment d'une des six éoliennes flottantes expérimentales sur les 3600 éoliennes « posées ».

3. Perspectives : à contexte nouveau, moyens nouveaux

3.2 Les modèles d'occupation de l'espace

Tout d'abord, il convient de considérer le problème sous l'angle de la conception de la propriété. Nous verrons que plusieurs approches sont possibles pour penser l'occupation de l'espace maritime, et que la vision retenue conditionne la manière dont on va choisir les moyens.

3.2.1 Cadastralisation versus Gestions des Commons

Deux modèles d'occupation de l'espace existent en Europe. Le premier, est celui de la gestion des *commons*, que l'on retrouve en Angleterre dans le Lake District par exemple⁴¹, et qui inspire par exemple la manière dont les anglo-saxons envisagent la gestion de l'espace Cyber. Il s'agit d'un système d'autogestion, arbitré par la communauté. Ce fut le modèle féodal du XIIème siècle en France, comme le montre Marc Bloch dans ses caractères originaux de l'histoire rurale française⁴², où les espaces terrestres étaient constitués par une superposition de droits et devoirs dont le seigneur local, *primus inter pares*, était l'arbitre.

³⁹ Entretien avec M. Vincent Balès, président de WD offshore

⁴⁰ Le Figaro en ligne, brève : *La 1ère éolienne en mer de France inaugurée*, publié le 13/10/2017 à 14:48 sur www.lefigaro.fr

⁴¹ James Rebanks, *a Shepherd's life*, Penguin 2016.

⁴² Marc Bloch, *les caractères originaux de l'Histoire rurale française*, tome 1^{er}, Librairie Armand Colin, Paris, 1968. Edition numérique.

Le droit de propriété n'est plus pensé en France. Droit sacré au nom de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il n'est plus possible de le penser autrement que comme un droit indivisible et quasi absolu. Et toute vision différente est aussitôt suspectée de rejoindre Proudhon dans ce qu'il a de plus caricatural⁴³. En effet, la vision exclusive du droit de propriété forgée par la culture juridique des Lumières, a consisté à transférer le principe de souveraineté absolue du Roi à l'individu, où chacun est désormais détenteur d'une parcelle de la souveraineté politique et territoriale de la nation. Ainsi, chaque individu exerce une forme de souveraineté absolue sur la parcelle de terrain dont il est propriétaire, et rien ne devrait pouvoir s'imposer à lui d'autre que le respect de la liberté équivalente d'autrui de jouir de son bien. Dans la réalité, les choses sont plus complexes et le droit d'expropriation par la collectivité publique ou la persistance de certains droits agricoles – fanage affouage, glanage - ont toujours démontré les limites d'une telle conception. Aujourd'hui, cette vision absolutiste est fondamentalement remise en cause par l'accumulation de normes environnementales qui s'imposent aux propriétaires, au nom de la préservation de la planète, et donc d'un intérêt collectif supérieur à la jouissance personnelle de son bien.

Un régime cadastral n'aurait donc aucun sens. En effet, si dans le milieu marin des frontières et limites peuvent être définies d'un point de vue technique (latitude, longitude) ou juridique par le biais du zonage opéré par la CMB, mais il reste difficile d'enclôre la mer.

Les outils de planification dynamique, avec des systèmes de couches successives permettent donc à l'autorité « suzeraine », le préfet maritime, de régir l'usage des espaces communs en tenant une place d'arbitre. Malheureusement, malgré le renforcement progressif de l'autorité de ce dernier, ce rôle d'arbitrage semble encore assez fragile faute de relais puissants au niveau central.

3.1.1 Modèles étrangers

⁴³ Pierre-Joseph Proudhon dans son premier ouvrage majeur en 1840, « *Qu'est-ce que la propriété ? ou Recherche sur le principe du Droit et du Gouvernement* » rend célèbre la formule « La propriété, c'est le vol ».

Une analyse rapide des systèmes étrangers où l'éolien en mer a connu un fort développement permet de tirer des enseignements complémentaires. Nous verrons que le Royaume-Uni est le pays qui a su le mieux concilier les contraires.

3.1.1.1 L'Allemagne

En Allemagne, les Länder sont responsables de la planification en mer territoire et l'État fédéral en ZEE. Il est responsable de la planification, au travers trois ministères, l'environnement, l'énergie et les transports (dont l'office fédéral du transport maritime et de l'hydrographie, BHS). En 2009 et 2010, le BHS a autorisé environ 25 autres parcs éoliens. Pour ce qui est de la prise en compte des contraintes de défense et de sécurité, la loi de planification spatiale maritime allemande exclut clairement les activités de défense. Seule la loi sur le développement des éoliennes prévoit l'obligation pour les projets d'éoliennes offshore d'obtenir une autorisation liée aux risques pour la sécurité et l'efficacité de la navigation, la protection de l'environnement marin et les autres intérêts publics prédominants.

L'extrait du *Spatial Plan for the German Exclusive Economic Zone in the North Sea* indique: "**wind turbines in the EEZ basically require a project approval. Under § 2, para. 1, SeeAnIV, the obligation to obtain an approval attends the protection against hazards for the safety and efficiency of navigation, the marine environment, and other predominantly public interests. The interests of military defence are other public interests in particular.**" On voit que les intérêts militaires sont moins clairement affirmés que chez les britanniques (ils sont équivalents aux autres intérêts publics), mais que la défense doit néanmoins approuver les projets.

3.1.1.2 Les Pays-Bas

Comme l'Allemagne, les Pays-bas intègrent dans leur cartographie spatiale une mention relative à la défense comme garante de l'intégrité du territoire, sans plus de détails, et renvoyant à l'exemption prévue par la directive. La cartographie prend néanmoins en compte les zones d'exercice existantes.

Ainsi, les activités militaires sont décrites dans le second plan structurel pour les zones militaires, qui indique les zones de tir et d'exercice sur et au-dessus de la

mer du Nord et de la mer de Wadden. Néanmoins, on retrouve la primauté de la défense dans le fait que le royaume accorde une priorité de principe à l'usage des espaces maritimes pour la défense, en précisant que les ces derniers peuvent être utilisés par les autres usagers lorsqu'ils ne font pas l'objet d'une interdiction au motif d'activités militaires. Ainsi, le *Integrated Management Plan for the North Sea 2015* stipule que:

*“Over 7% of the Dutch part of the North Sea (4,200 km²) is used for military purposes. There are areas for firing exercises, flying exercises and mine training. There are also several munitions dumping sites. [...]. Where possible, some military areas are used by fishing vessels and non-routed maritime traffic when exercises are not in progress. The use of military areas on the Dutch Continental Shelf is expected to remain largely unchanged in the coming years. The Ministry of Defence does plan to close two firing ranges where the military currently shoots out to sea, but this will have virtually no effect on the size of the ‘unsafe’ areas at sea. **Due to the increasing pressure on space in the North Sea, combined use of exercise areas may indeed receive increasing attention, which could lead to a military area being opened up temporarily for sand extraction, for example**”.*

3.1.1.3 Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le Crown Estate est propriétaire et gestionnaire de la plus grande partie du domaine public maritime. Il est chargé de donner les autorisations pour les projets en mer territoriale et, depuis 2004, en ZEE via l'Energy Act de 2004. Les fermes d'EMR sont implantées dans des zones dénommée REZ *Renewable Energy Zone* auxquelles la Marine a largement participé, car les britanniques n'ont pas craint d'instaurer une forme de droit de veto « défense » pour la définition de ces zones, afin de pouvoir geler/préempter ces dernières avant tout développement de projets industriels ou économiques en mer. C'est ainsi que le Royaume-Uni a prévu dans son plan, une mesure selon laquelle aucune proposition affectant les zones d'exercice ou de danger du ministère des Armées ne devrait être autorisé sans son accord. Cette place est clairement décrite dans le Marine UK's policy statement:

*“3.2.1. The primary objective of the Ministry of Defence (MoD) is to provide military defence and, where appropriate, security for the people of the UK and Overseas Territories. UK waters are a crucial environment in which MoD (including HM Armed Forces and the Royal Fleet Auxiliary) must maintain and deploy the operational capability required to achieve this. **The MoD has the power to regulate sea areas and restrict their use either temporarily or permanently by making byelaws under the provisions of the Military Lands Acts 1892 and 1900 and the Land Powers Defence Act 1958.***

[...] *“Marine plan authorities, decision makers and developers should consult the MoD in all circumstances to verify whether defence interests will be affected”*

3.1.1.4 Belgique, Suède et USA

Les Etats comme la Belgique, la suède ou les Etats-Unis ont pris le parti de présenter avec précision l'ensemble des activités non confidentielles, en déterminant parfois une évaluation de la compatibilité des usages avec les activités défense, tout en précisant que ces dernières priment sur tous les autres. Par exemple, en Suède, la planification prend en compte tant les zones d'exercice que les servitudes radars tout en précisant le contexte géopolitique (notamment le développement de la puissance russe).

Ainsi en Suède l'état des lieux pour la planification maritime précise que: *“Facilities and activities can affect the units' opportunity to exercise their weapon systems in conjunction with air operations. These might be physical obstacles above, on or under the water that restrict air and sea operations, for example wind farms at sea. There might also be technical disruptions that affect communications and radar systems, and these disruptions might compromise security in the air and at sea. The Armed Forces are therefore restrictive in their attitude to licensing, permit and planning cases that could have such an effect.”* Et plus loin, *“the defence interest, according to the Environmental Code, has precedence if the area is required for a defence facility”*.

3.2 Quels moyens nouveaux pour contrôler ces espaces

Comme cela a été démontré au long de ce mémoire, les outils existants sont encore trop faiblement dimensionnés pour permettre une maîtrise des conflits d'usage en mer, en particulier du fait de la modification du milieu opérée par les EMR. Cela appelle à la mise en place de nouveaux outils juridiques et capacitaires.

3.2.1 La notion de sûreté maritime, un début de réponse aux défis posés par l'explosion des activités humaines en mer.

La notion de sûreté maritime s'entend, selon la définition de la stratégie de sûreté maritime de l'Union Européenne⁴⁴ comme « une situation du domaine maritime mondial dans laquelle le droit international et la législation nationale sont appliqués, la liberté de navigation est garantie et les citoyens, les infrastructures, les transports, l'environnement et les ressources marines sont protégées ». Ce même document recense contre la sûreté maritime les menaces suivantes:

- « la menace ou l'utilisation de la force à l'égard de zones maritimes sur lesquelles les États membres ont des droits ou qui sont placées sous leur juridiction;
- les menaces pesant sur la sécurité des citoyens européens et sur les intérêts économiques en mer à la suite d'agressions externes, y compris celles liées à des litiges maritimes, les menaces à l'encontre de droits souverains des États membres ou les conflits armés;
- la criminalité transfrontière et organisée, y compris la piraterie maritime et les vols à main armée commis en mer, la traite des êtres humains et le trafic de migrants, l'immigration clandestine organisée, le trafic d'armes et de stupéfiants, le trafic de biens et la contrebande;
- le terrorisme et les autres actes illicites intentionnels, en mer et dans les ports, commis contre les navires, la cargaison, l'équipage et les passagers, les ports et les installations portuaires ainsi que les infrastructures maritimes et énergétiques critiques, y compris les attaques informatiques;
- la prolifération des armes de destruction massive, y compris les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN);
- les menaces pesant sur la liberté de navigation, telles que le refus d'accès à la mer et aux détroits et l'obstruction des voies de communication maritimes;
- les risques à l'égard de l'environnement, y compris l'exploitation non durable et non autorisée des ressources naturelles et marines, les menaces à l'égard de la biodiversité, la pêche INN, la détérioration de l'environnement due à des rejets illégaux ou accidentels, la pollution

⁴⁴ Conseil de l'Union Européenne, *Stratégie de sûreté maritime de l'Union Européenne* Note n°11205/14 du 24 juin 2014

chimique, biologique ou nucléaire, notamment les munitions chimiques et les munitions non explosées immergées en mer;

- les incidences possibles, en termes de sécurité, des catastrophes naturelles ou anthropiques, des phénomènes extrêmes et du changement climatique sur le système de transport maritime et, en particulier, sur les infrastructures maritimes;
- les recherches archéologiques illégales et non réglementées et le pillage d'objets archéologiques ».

Mais concrètement, que l'UE définisse la notion est une chose, une autre est sa transcription dans le droit national. Nous avons vu que le régime des différents usages des espaces maritimes relèvent de normes éparpillées entre les codes de la défense, de l'environnement, minier, du patrimoine, de l'énergie, etc. Cet éparpillement ne favorise pas l'action de l'Etat. Comme le racontait M. Henri de Castries lors d'une conférence⁴⁵, « *lorsque j'étais à la tête d'Axa, je me servais des contradictions administratives pour bousculer les systèmes, et la tâche n'en était que plus aisée.* »

3.2.2 *L'intégration des EMR dans le domaine public*

L'installation d'EMR requiert une certaine exclusivité d'usage, difficilement compatible avec le régime juridique d'utilisation du milieu marin, marqué par l'usage commun.

On pourrait, comme le propose Séverine Michalak dans sa thèse⁴⁶ envisager la création d'un domaine public relatif aux seules ressources EMR, ce qui permettrait d'éviter d'avoir à inclure l'eau de mer dans le domaine public maritime⁴⁷. La France n'a en effet pas intégré ses eaux territoriales dans son domaine public maritime, contrairement à l'Espagne et au Portugal.

⁴⁵ Conférence de M. Henri de Castries, ancien PDG d'AXA, à l'Ecole de Guerre le 14 mars 2018

⁴⁶ *Op.cit.*

⁴⁷ En effet, les eaux de la mer territoriale ne font pas partie du domaine public. Cette position a été confirmée par deux fois par le Conseil d'Etat : arrêt Thireaut du 24 mai 1935, et arrêt Dame Galli du 27 juillet 1984.

3.2.3 *Quelle approche capacitaire pour la Défense ?*

Le front aujourd'hui, n'est pas constitué d'un réseau de tranchées, mais d'interactions toujours plus complexes entre les acteurs étatiques et non étatiques. Dans un monde d'interactions, les moyens ne doivent pas être pensés uniquement en termes de vecteurs militaires.

Quel contrôle exerce-t-on sur les capitaux détenant les sociétés de construction et d'exploitation des éoliennes ? Sur le personnel de maintenance ? Les armées se sont-elles dotées d'une possibilité juridique, technique et humaine d'inspecter les installations ?

3.3 Perspectives sur le renforcement du rôle de la Défense

3.3.1 *Ordonner la planification maritime aux questions de défense et de souveraineté – instaurer un droit de veto en ZEE*

Afin de contrôler l'implantation de toute installation durable en mer, il existe heureusement une procédure d'avis conforme, qui se rapproche du système de veto britannique qui permet de au ministère des Armées de se positionner sur tout projet d'occupation du domaine public maritime, en particulier pour ce qui concerne les projets éoliens.

Dans le cadre de « l'autorisation environnementale unique » l'article R2124-56 du code de l'environnement oblige les préfets à consulter le ministère des Armées pour tout projet d'implantation éolien, afin de recueillir son avis conforme.

Le secrétaire d'Etat à la transition énergétique, M. Lecornu, a d'ailleurs tenté récemment de défaire ce dispositif, via la Direction Générale de l'Environnement et de du Climat, qui avait adressé un projet d'ordonnance au Conseil d'Etat, qui aurait conduit à écraser la procédure d'avis conforme pour toutes les autorisations domaniales.

Le bleu du 18 janvier 2018, a néanmoins conforté le ministère des Armées dans son rôle d'arbitre, et confirmé la procédure d'avis conforme.

En revanche, dans la ZEE, la position du ministère des Armées est nettement plus fragile. Reposant sur le décret n°2013-611 de juillet 2013, modifié en mai 2017 sur les îles artificielles, le ministère des Armées a seulement un pouvoir d'avis simple.

Même si le Préfet maritime signe ces avis, cela reste une faiblesse majeure, qu'il conviendrait de renforcer en donnant au préfet maritime, à la différence du DPM, un véritable droit de veto. En effet, du point de vue militaire, la ZEE doit pouvoir être considérée comme un glacis : en cas de conflit, si l'ennemi arrive dans les eaux territoriales, on peut estimer qu'il est déjà trop tard.

Le décret n°2017-956 du 10 mai 2017 sur la recherche scientifique en mer⁴⁸, que la défense essayait d'écrire depuis 28 ans, répond d'ailleurs partiellement à cette nécessité. En effet, la CNUDM autorise la recherche en mer, sans toutefois en préciser le contenu. Par conséquent, l'Etat côtier n'avait que très peu de moyens de s'opposer à des campagnes de recherche que l'on pourrait dire pudiquement « à double usage », surtout dans sa ZEE. Ce décret a donc permis, tout en respectant la convention, d'exclure ces activités ambiguës et donner une base réglementaire à l'Etat pour les interdire.

Sont donc exclues du champ de la recherche :

- Les activités régies par le code minier
- Les activités relatives à la pose de câbles et de pipelines⁴⁹
- Les activités d'archéologie sous-marine régies par le code patrimoine⁵⁰
- Les activités de pêche régies par les règlements européens en vigueur⁵¹
- Les campagnes de recherche océanographiques destinées à estimer les stocks halieutiques
- Les essais de matériels soumis à un régime d'autorisation spécifique du représentant de l'Etat en mer.

⁴⁸ Décret n°2017-956 du 10 mai 2017 fixant les conditions d'application des articles L251-1 et suivants du code de la recherche relatifs à la recherche scientifique marine.

⁴⁹ Article 28 de l'ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

⁵⁰ Articles L.532-1 et suivants

⁵¹ Règlement CE n°1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009

Le problème de ce décret, est qu'il renvoie à l'existence de zones relevant de la protection des intérêts de la défense nationale, définies par arrêté du premier ministre.

En délimitant de tels espaces en zone maritime atlantique, cela revenait à indiquer les zones d'évolution de la Force océanique stratégique et risquait de remettre en cause le principe de dilution. C'est pourquoi, il a été décidé de ne créer ces zones qu'en méditerranée et manche mer du nord.

3.3.2 Renforcer le pouvoir des autorités militaires au sein des organes de gouvernance

Il a été montré que la plupart des pays européens avaient réservé des espaces pour l'entraînement de leurs forces. En France, théoriquement, le « Zonex » de la marine est susceptible d'être situé n'importe où en mer.

Mais d'une part, la convention de Montego Bay ne permet pas d'établir des restrictions permanentes à la navigation, et, d'autre part, les Zonex n'est défini par aucun texte de valeur réglementaire.

Il pourrait être envisagé de renforcer la valeur réglementaire de ce dernier en publiant ses délimitations par arrêté du préfet maritime, mais non seulement la marine risque de faire enfermer dans les limites ainsi publiées, mais encore, risque de se voir contestée quant à son pouvoir de le faire et les critères d'appréciation ayant conduit à le définir. Il est donc d'une certaine manière plus efficace de conserver cette faculté à s'entraîner sur l'ensemble des eaux, à la condition que le préfet maritime/commandant de zone maritime conserve un pouvoir d'arbitrage dans l'attribution des zones aux différents usagers.

Ceci étant dit, à plus long terme, si le mouvement de « conquête » de la mer continue, la marine risque de ne plus pouvoir conserver d'espace sanctuarisé pour ses entraînements. Ce qui nécessitera probablement de devoir figer des zones dans des textes à valeur réglementaire.

Comme exemple de la faiblesse de la défense dans la défense de ses intérêts, on peut citer la difficulté à garantir les servitudes sémaphoriques face à la pression

du ministère de l'environnement, et en particulier de la Direction de l'énergie et du Climat.

L'annexe à la loi sur les servitudes sémaphoriques, où étaient décrites précisément ces servitudes, a disparu lors de la refonte du code de la défense. Lors, les sémaphores se sont retrouvés sans fondement juridique pour protéger leurs cônes de vue.

Un projet de décret en Conseil d'Etat a été transmis au Ministère de l'Environnement. La DGEC s'y est catégoriquement opposé. La décision est en attente.

Heureusement qu'il y a, au sein du Ministère de l'environnement, des objectifs antagonistes. En particulier entre la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, qui défend la sanctuarisation des zones natura 2000. Par exemple, le projet éolien à proximité de l'île d'Oléron est largement fragilisé par l'implantation des zones Natura 2000.

Quoi qu'il en soit, la capacité de la marine à faire valoir sa position repose sur sa capacité à se faire entendre au sein des organes compétents. La Grande commission nautique, le SG mer, les CIMER, etc.

Conclusion

La comparaison entre les pays européens nous enseigne que les britanniques sont ceux qui ont le mieux défini les intérêts de la défense. Comme le montrent les documents de planification figurant dans l'annexe I,

On constate également que les britanniques sont ceux en Europe, qui ont développé le plus de fermes éoliennes.

Aussi, on peut en conclure, qu'à partir du moment où les intérêts des différents acteurs sont ordonnés les uns aux autres selon une hiérarchie des priorités bien assumée de la part de l'Etat - dont la Défense est la raison d'être⁵² - alors il devient plus aisé de répartir les espaces entre les acteurs économiques.

En effet, il est significatif que l'ordre des valeurs de la société occidentale, dont l'ordonnancement répondait à une certaine vision de l'homme, a subi une inversion majeure en l'espace de soixante-dix ans. Ainsi, la technique, autrefois ordonnée à l'économie, elle-même ordonnée à la politique, elle-même ordonnée à la culture, elle-même ordonnée à la transcendance, est devenue en quelques années la valeur dominante. Cette inversion a pour conséquence une impossibilité intellectuelle d'affirmer l'autorité de l'Etat et la prééminence des intérêts de défense.

Aussi, que l'on me permette pour achever cette réflexion sur les enjeux stratégiques de la planification spatiale maritime, d'entrer en dialogue avec M. François Lambert, ancien conseiller du secrétaire d'Etat chargé de la mer M. Alain Vidalies, et délégué général du GICAN, qui a lancé il y a quelques mois un appel « *à la recherche de la mer perdue* » dans les colonnes du journal *Le Marin*⁵³. Son manifeste est loin de faire l'unanimité, notamment dans la communauté des juristes du droit de la mer. En effet, sa réflexion a pour conséquence de remettre en question le modèle de l'action de l'Etat en mer à la française, en lui opposant une conception

⁵² « *La défense est la raison d'être de l'Etat, il ne peut y manquer sans se détruire lui-même* » citation du Général de Gaulle qui figure dans la salle de la commission de la défense à l'Assemblée Nationale.

⁵³ interview au journal *Le Marin* du 08 juin 2017

« intégrée » à l'américaine. Si nous ne partageons pas sa proposition, il a néanmoins le mérite de proposer une vision qui nous invite à nous interroger sur notre modèle.

Il considère que la mer est un territoire à aménager à l'instar de l'aménagement du territoire gaullien, comme nous y faisons référence dans l'introduction. Il pense que l'administration des espaces maritimes ne doit pas être réduite à la juxtaposition de politiques sectorielles. Sa préoccupation témoigne de la difficulté à faire émerger une vision qui dépasse l'alternative binaire entre logiques écologique et logiques économiques. « *On a laissé vagabonder l'idée écologique pour elle-même, de sorte qu'elle prospère sans conscience* » précise-t-il en condamnant l'« *intarissable écologie qui prend toute sa place dans la hiérarchie gouvernementale, sans pour autant que le fluide écologique ne puisse offrir une réelle capacité d'impulsion vers un changement profond.* »

L'écologie est-elle donc une simple utopie, une reconversion de la pensée marxiste, une mutation subversive de la pensée libérale? Ou bien peut-elle fonder une vision nouvelle? François Lambert reconnaît l'échec relatif des Grenelle, des assises, et des COP qui n'ont de fait qu'un caractère incantatoire. Mais pour autant, cela aurait-il du sens de créer un ministère de la Montagne, un ministère de l'Espace comme il le propose? En vérité, on n'administre bien que des fonctions, ordonnées à la finalité sociale du Bien Commun, elle-même éclairée par une conception de la dignité l'homme. Aussi, il n'est pas bon de prétendre rechercher le bien de la montagne ou de la mer pour elles-mêmes.

En définitive, l'Europe de la mer qu'il appelle de ses vœux comme un démiurge chargé de résoudre toutes nos contradictions, a pris la même valeur incantatoire que l'Europe de la Défense. Il convient néanmoins de souligner l'efficacité de la politique commune de la pêche, qui constitue la preuve tangible de la capacité des Etats à considérer la ressource halieutique, commune par essence, comme un Bien à gérer à un niveau supérieur. Puisse cette réussite inspirer l'avenir, à condition que la place de la Défense conserve une capacité d'arbitrage et de contrôle car, de par sa vocation à assurer la protection de la nation, l'ultime défenseur de l'environnement, qu'il soit naturel, social, économique du pays, c'est la Défense.

Annexe I : Planification de l'espace maritime au Royaume-Uni

Extrait du : *UK marine policy statement*

*“3.2.1. The primary objective of the Ministry of Defence (MoD) is to provide military defence and, where appropriate, security for the people of the UK and Overseas Territories. UK waters are a crucial environment in which MoD (including HM Armed Forces and the Royal Fleet Auxiliary) must maintain and deploy the operational capability required to achieve this. **The MoD has the power to regulate sea areas and restrict their use either temporarily or permanently by making byelaws under the provisions of the Military Lands Acts 1892 and 1900 and the Land Powers Defence Act 1958.***

*3.2.2. Marine activities should not prejudice the interest of defence and national security and **the MoD should be consulted accordingly. The participation of the MoD in the development of Marine Plans and their contribution to overall safety, security and resilience will ensure the effective use of marine resources whilst identifying mitigation measures, where possible, for incompatible activity or usage. Consulting with MoD should reduce any negative impact on national security or defence.***

3.2.3. Through the delivery of security for the UK and Overseas Territories, the MoD contributes to the marine sector by providing survey data and cross-government surveillance, monitoring and enforcement activities. It employs people throughout the UK in support of its operations in the marine environment, including through HM Naval bases and MoD ranges and coastal estate.

3.2.4. Defence activities that utilise the marine environment, directly or indirectly, in support of operational capability are diverse but include operational vessels and aircraft, HM Naval bases, surface and sub-surface navigational interests, underwater acoustic ranges, maritime exercises, amphibious exercises, coastal training ranges and coastal test and evaluation ranges.

3.2.5. *It is recognised that there are risks to the marine environment through the maintenance and deployment of operational capability. The MoD is committed to the protection of the natural and historic environment. It will therefore not seek to be exempt from environmental legislation unless such legislation restricts essential operational capability. Where derogations or exemptions are sought to maintain operational capability, the MoD will ensure that internal management arrangements and mitigation measures minimise environmental impact so far as reasonably practicable. The MoD has undertaken to minimise the impact of its activities on the environment and pays due regard to such impacts as part of its decision making process, in line with the Secretary of State for Defence's statement on Safety, Health Environmental Protection.*

Potential impacts

3.2.6. *The socio-economic benefits from the defence sector should be recognised within marine policy and planning, particularly employment. In some coastal locations, the MoD is the major employer in the region.*

3.2.7. *There are a variety of environmental benefits and risks associated with national defence and national security activities. These include range danger areas, protecting areas of sea bed from potentially damaging activities and concerns about noise and disturbance from maritime activities. MoD has well established systems to manage the risks arising from its activities.*

3.2.8. *Non defence activities in the marine area have the potential to impact the MoD elsewhere. Some onshore coastal defences such as aerodromes, transmitter sites and explosive stores have safeguarding zones extending over the marine area to regulate development that may otherwise affect their operation.*

Issues for consideration

3.2.9. *The construction and operation of offshore marine infrastructure, installations and activities, as well as policies on conservation designations and the health of the wider environment may impact on defence interests in certain areas. Marine plan authorities and decision makers should take full account of the individual and*

*cumulative effects of marine infrastructure on both marine and land based MoD interests. **Marine plan authorities, decision makers and developers should consult the MoD in all circumstances to verify whether defence interests will be affected***

➤ *Exemple de plan : East Inshore and East Offshore Marine Plans*

3.7 Defence

Context

274. The Ministry of Defence provides military defence and security for the people of the United Kingdom and Overseas Territories Defence makes a significant socio-economic contribution and, in some coastal locations, the Ministry of Defence is the major employer in the region.

275. The Marine Policy Statement states that ‘the construction and operation of offshore marine infrastructure, installations and activities, as well as policies on conservation designations and the health of the wider environment may impact on defence interests in certain areas ’and‘ Marine activities should not prejudice the interests of defence and national security and the Ministry of Defence should be consulted accordingly’(Marine Policy Statement 3.2.2 and 3.2.9)

276. Any area of United Kingdom waters can be used for military defence activities and such activities differ across the marine plan areas. The East marine plan areas are specifically significant for practice of air to air combat manoeuvres, bombing, and submarine exercises off Flamborough Head. There are also a number of air bases located along the coast with associated air traffic radars.

277. Issues for consideration include, but are not limited to, Danger and Exercise Areas, other training facilities primarily within the East Inshore Marine Plan Area, and potential interference from wind turbines on defence radars and some training facilities within the East Offshore Marine Plan Area (see supporting map at figure 13).

278. The Ministry of Defence is a consultee for the licensing of marine developments, to ensure offshore activities and developments do not adversely affect strategic

defence interests or inhibit the use of designated Danger and Exercise Areas. The Ministry of Defence will seek mitigation measures to overcome any identified adverse effects on defence interests so that the development can proceed. The Ministry of Defence also engage in the preparation of development plans governing both on and offshore development to ensure Ministry of Defence interests are appropriately recognised and taken into account.

Plan policies

Policy DEF1 Proposals in or affecting Ministry of Defence Danger and Exercise Areas should not be authorised without agreement from the Ministry of Defence. Plan policy applies to both Inshore and Offshore Marine Plan Areas. In reading this policy, please note the introduction to chapter 3 which explains the scope, application, structure and content of plan policies.

Justification/Explanation

279. This policy supports the need for defence activities to take place within the East marine plan areas for the purpose of national security. If the Ministry of Defence objects to a proposal then the development or activity will not be authorised. The aim of this policy is to avoid conflict between existing defence activities directly using the marine environment, and potential new licensable marine activities within the East marine plan areas. The policy will be figure implemented by the public authorities responsible for authorising proposals. This policy has been included to ensure that defence interests are not impeded given their role in the delivery of national security.

280. The Marine Policy Statement states that decision-makers and others should take full account of the individual and cumulative effects of marine infrastructure on both marine and land-based Ministry of Defence interests.

The Ministry of Defence should be consulted in all circumstances to verify whether defence interests will be affected and ensure that national defence capabilities and interests are not compromised' (Marine Policy Statement 3.2.9). Any applications which would adversely affect defence activities would need to demonstrate that permission had been granted by the Ministry of Defence, to ensure that the impact of a proposal does not conflict with the military usage.

281. This policy adds clarity to existing national policy (National Planning Policy framework (S 164) And the Marine Policy Statement (3.2.9)) by identifying where Ministry of Defence Danger and Exercise Areas exist within the East Inshore and East Offshore Marine Plan Areas (see figure 13). It aims to clarify the application process for public authorities and licence applicants, for early intervention, in dealing with issues or conflicts which may arise during the application process. Further to this it specifies that proposals within Danger and Exercise Areas that have not received the appropriate approval from the Ministry of Defence will not be authorised

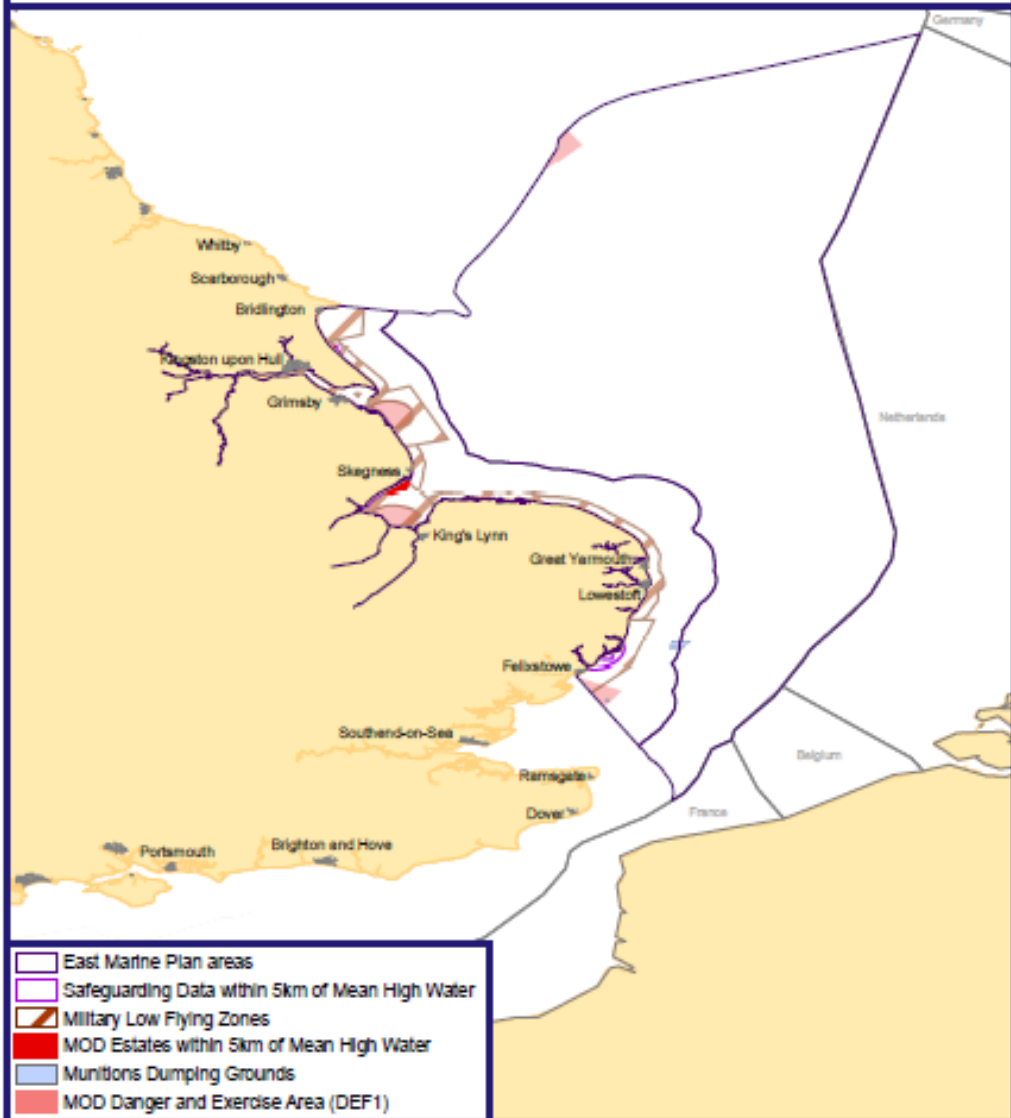


HM Government

Figure 13: Defence and national security (DEF1)

February 2014

POLICY MAP- This map highlights the area where policy DEF1 applies. This area may be reviewed as necessary during the life of the Marine Plans. The reader should check for any updates via the link provided in paragraph 102.



Map produced in ETR589. Not for navigation. Contains Ordnance Survey and UK Hydrographic Office data © Crown copyright and database right 2013. Marine Management Organisation. Ordnance Survey Licence number 100022861. VLUZ (2013). This data is © Crown copyright DIO 2011 and may not be copied or reproduced in any form, nor added to or otherwise altered in any way without the written permission of Geospatial Services. Reproduced by permission of Ordnance Survey on behalf of HMSO.

Annexe II : Planification de l'espace maritime en Belgique

⇒ *Plan d'aménagement de l'espace maritime.*

9.12 Activités militaires

Situation actuelle dans la BNZ (Partie belge de la mer du Nord)

Des exercices et des activités militaires sont régulièrement organisés dans la BNZ. Il s'agit notamment:

- *D'exercices de tir depuis la terre ferme en direction de la mer. Ils ne peuvent être réalisés qu'en journée depuis la base militaire de Lombardsijde (plage). La zone d'exercice (D07) est scindée en trois secteurs (K-petite, M-moyenne et G-grande clii), en fonction des armes utilisées. Les munitions tirées qui finissent leur course au fond de la mer ne sont pas récupérées, au contraire des porte-munitions tombant sur la plage. Sur base annuelle, le stand de tir est disponible pendant environ 150 jours pour des activités militaires. Actuellement, le secteur K est utilisé pendant environ 60 jours, le secteur M pendant 30 jours et le secteur G pendant 20 jours. En fonction des besoins opérationnels de la Défense belge, ces nombres peuvent changer ;*
- *D'exercices de tir en mer sur des cibles mobiles. Ils se déroulent, de jour comme de nuit, dans la « zone BNOM » à hauteur des Hinderbanken. Durant ces exercices, les navires se trouvent dans la partie sud du Pentagone et tirent sur des cibles situées au nord. Les exercices de tir sont réalisés très rarement (maximum cinq jours d'exercice par année) ; les frégates belges s'entraînent principalement dans les zones néerlandaises;*
- *D'exercices de détonation avec des mines d'exercice. Ils se déroulent dans la zone circulaire située du côté sud-est de la zone BNOM (zone Thorntonbank-Gootebank). Les mines d'exercice sont systématiquement récupérées après les exercices ;*

- *Des détonations de mines trouvées. Très occasionnellement, une véritable mine de guerre peut être trouvée par des navires, des pêcheurs ou des dragueurs. De telles mines seront également déminées dans la zone circulaire, sauf s'il s'agit d'un cas d'urgence ;*
- *D'exercice de pose, recherche et enlèvement de mines. Ces exercices se déroulent dans deux zones de petites dimensions, à savoir NB-01 (entre Gootebank et Westhinder, pour les exercices en eaux profondes) et NBH-10 (entre Wenduine- et Oostendebank, pour les exercices en eaux peu profondes). Pour certaines manœuvres ou en cas de conditions climatiques particulières, il est nécessaire de naviguer en dehors de ces zones. Les zones d'exercice pourront dès lors, en cas de nécessité, être étendues à la zone de détonation circulaire et en direction du port d'Ostende. Ces deux zones ne sont que rarement utilisées ;*
- *D'exercices amphibies, de sauvetage et de vol ;*
- *D'exercices à grande échelle avec des mines, par plusieurs États membres de l'OTAN. Ces exercices se déroulent en dehors de toute zone délimitée. L'OTAN annonce toujours au préalable l'endroit où se dérouleront ces exercices. La zone NBH-10 est l'une des zones potentielles d'exercice. De tels exercices à grande échelle sont organisés tous les deux ans dans la PBMN ;*
- *Sur les plages, on recherche activement les munitions historiques (UXO) susceptibles de constituer un danger pour l'usager ou pour les travaux à effectuer. La détection se fait tant sur le sable sec que sur la plage interdinale, voire au-delà de la ligne de base. Les engins trouvés sont déterrés en concertation avec le SEDEE et éventuellement détruits par détonation sur une partie de la plage balisée. Le choix de cette zone de destruction est basé sur les prescriptions de sécurité ad hoc et tient compte de la valeur naturelle et patrimoniale présente.*

Les coordonnées des zones d'exercice peuvent être adaptées chaque année, mais ne diffèrent pas fondamentalement.

Lors de ces exercices, aucune autre activité n'est tolérée dans la zone d'exercice. Les exercices et les coordonnées des zones d'exercice sont alors annoncés dans les « Messages aux navigateurs ».

Les exercices militaires ne se déroulent que si les conditions climatiques sont favorables et si les courants marins ne sont pas trop forts.

Outre les différentes activités d'entraînement, la Défense participe également à l'organisation SAR (Search and Rescue) sous la conduite du MRCC (Maritime Rescue Coordination Centre), et ce au moyen d'engins volants et navigants.

Par ailleurs, en collaboration avec d'autres autorités nationales, des moyens de la Défense peuvent être mobilisés pour des raisons de sécurité compte tenu des conventions et accords de coopération existants.

Aspects juridiques

Les zones militaires ont été déterminées par la Défense, en tenant compte de toutes les autres activités en mer. Elles peuvent être adaptées chaque année pour diverses raisons (modification des itinéraires de navigation, nouveaux câbles, ...). Les coordonnées des zones sont publiées par les Message aux Navigateurs (MAN) et sont reprises par l'OMI, qui les ajoutent sur toutes les cartes nautiques.

*Les restrictions aux exercices sont peu nombreuses ; ils peuvent en principe s'effectuer toute l'année, pour autant que cela se fasse dans des zones déterminées. Il est uniquement fait usage « d'accords » (communication aux navigateurs) ; les exercices ne sont pas soumis aux concessions, aux autorisations, aux évaluations ni à la surveillance en matière de RIE. De même, **les restrictions qui s'appliquent normalement dans les AMP (aires marines protégées) ou dans les réserves maritimes ne s'appliquent pas automatiquement aux activités militaires.** Les militaires sont cependant réputés pour prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter tout dommage ou toute nuisance au milieu marin.*

Toutes les autres activités en mer sont interdites lors des exercices dans des zones ad hoc.

Les exercices ne doivent être annoncés « que de manière appropriée », de sorte que les autres utilisateurs du milieu marin en soient informés à temps. La Défense se

concerte avec les départements fédéraux et régionaux compétents à propos des exercices et de la délimitation des zones d'exercice.

Les restrictions suivantes sont dès lors d'application :

- *Interdiction d'exercices de tir depuis la terre ferme durant les vacances scolaires, les week-ends et les jours fériés;*
- *Interdiction d'essais d'armes nucléaires dans la BNZ (depuis 1966) ;*
- *Interdiction de laisser des armes nucléaires ou de destruction massive stratégiques dans la BNZ (depuis 1999 pour l'ensemble de la BNZ, depuis 1973 en dehors de la zone des 12 milles).*

Compatibilité avec les autres utilisateurs dans la BNZ

Les activités militaires ne sont pas possibles (incompatibilité spatiale) dans :

- *(à terme) une zone de 500 mètres autour de la zone destinée aux énergies renouvelables. Ce périmètre de sécurité sera mis en place lorsque tous les parcs auront été aménagés. En attendant, cette zone est désignée en tant que zone de précaution. Une interdiction de navigation s'applique à l'heure actuelle dans une zone de sécurité de 500 mètres autour de chaque installation installée et durant les travaux, dans la zone de travail délimitée par les bouées cardinales. Aucune interdiction explicite des exercices militaires n'est promulguée ; seule s'applique une interdiction à la navigation ;*
- *Itinéraires de navigation déterminés au niveau international.*

La prudence est de mise dans (incompatibilité spatiale) :

- *Les zones avec câbles et canalisations. La détonation de mines de guerre peut causer des dommages aux câbles et aux canalisations. Il est dès lors recommandé de ne pas prévoir de zone de détonation dans une aire où se trouvent des câbles et des canalisations.*

En raison de l'interdiction de toute autre utilisation dans la zone d'exercice lors d'exercices militaires, une incompatibilité temporelle avec toutes les autres utilisations est également de mise.

C'est ainsi que la zone de plage à hauteur de Lombardsijde n'est pas accessible durant les exercices de tir (plus de 60 jours par an, en fonction notamment des besoins de la Défense belge, en dehors cependant des périodes touristiques).

Bien que la plupart des autres exercices ne s'effectuent que sporadiquement, ils suscitent cependant un impact relativement important sur les autres utilisateurs, étant donné que les zones d'exercice couvrent des superficies relativement importantes. Les exercices sont annoncés au préalable aux autres utilisateurs (message aux navigateurs) ; toutefois, aucune concertation supplémentaire ni aucune harmonisation spécifique avec les autres activités ne sont actuellement prévues.

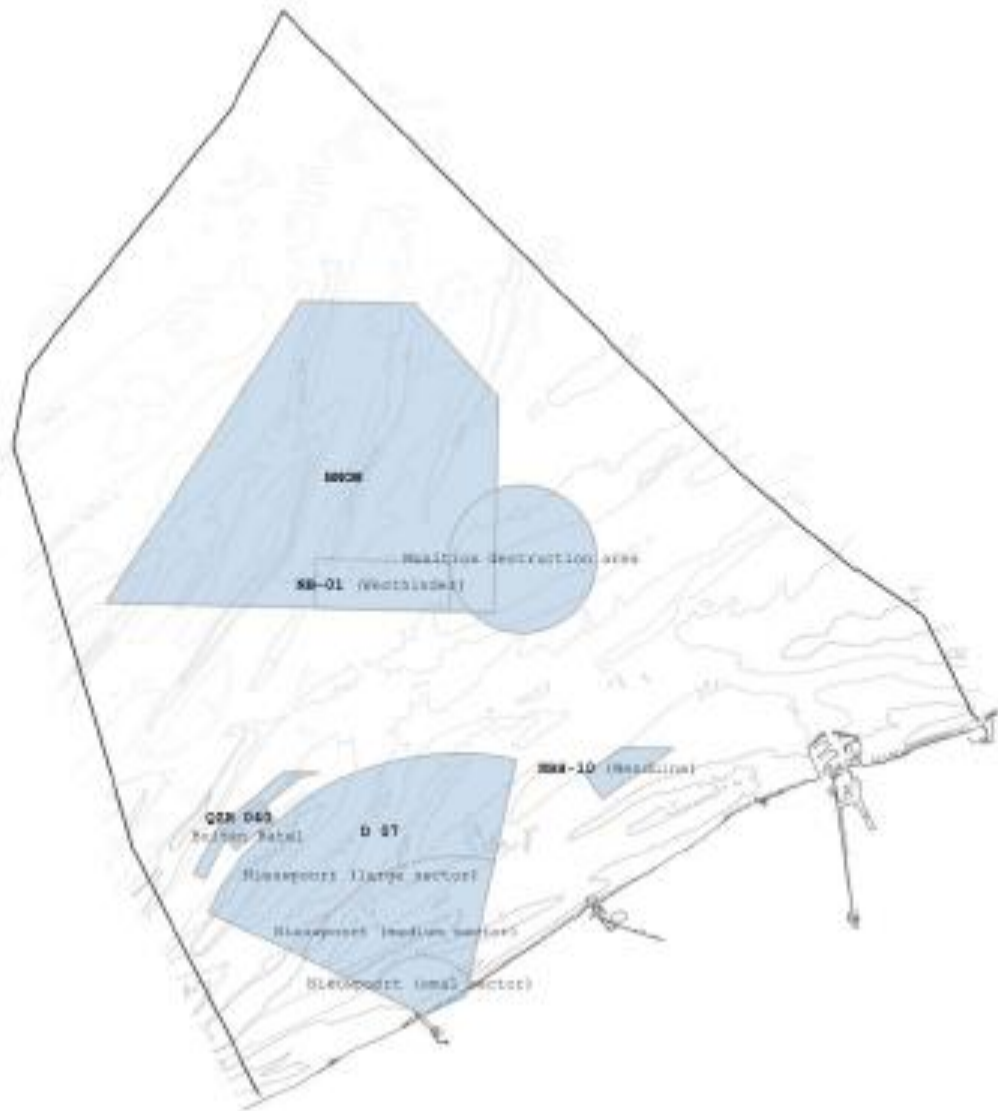
Impact sur l'environnement

Les exercices de recherche de mines et de sous-marins au cours desquels des sonars sont utilisés (zones NB-01 et NBH-10) pourraient avoir des incidences négatives sur les mammifères marins et les poissons.

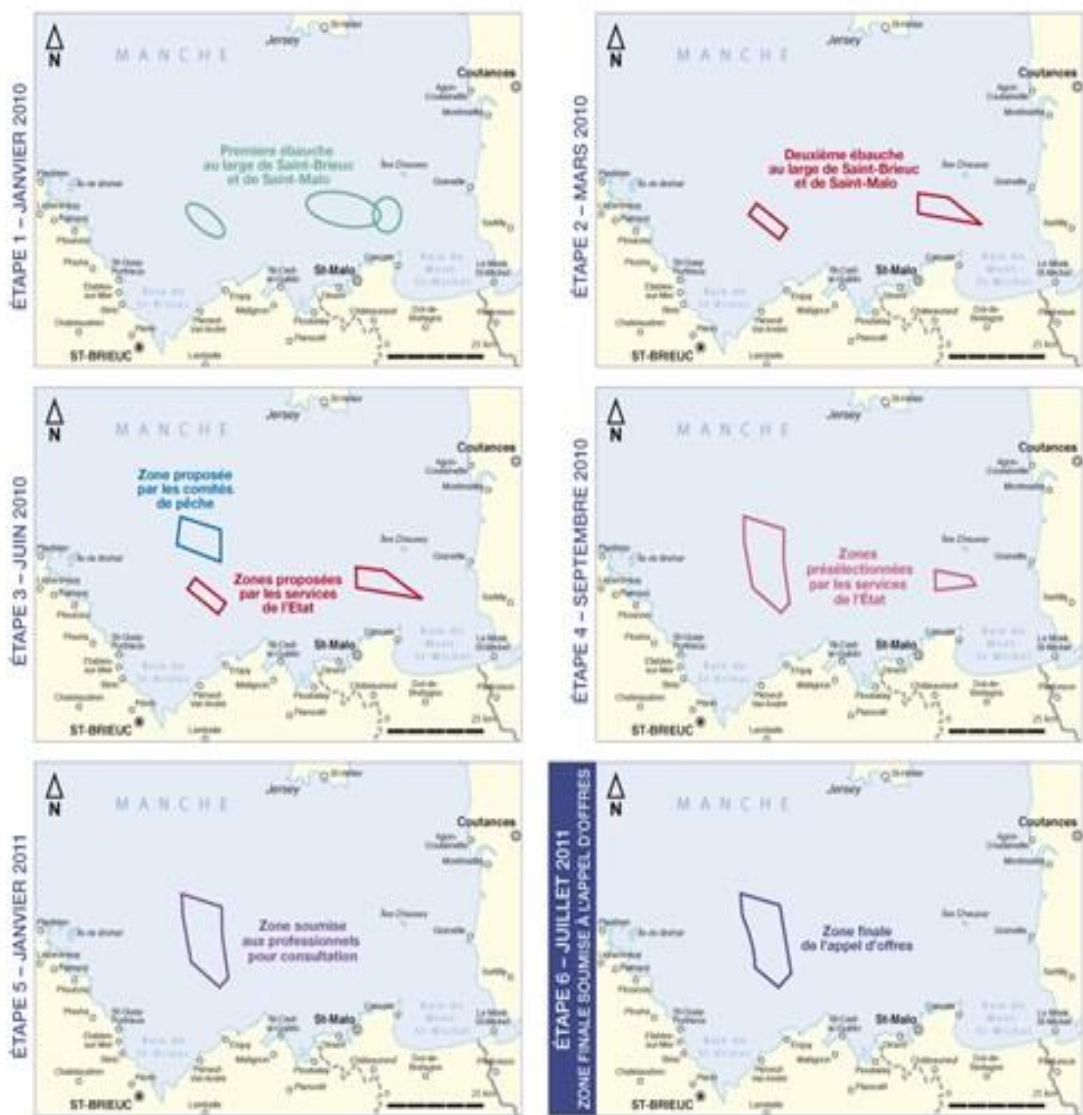
De même, d'autres exercices avec des explosifs / exercices de tir pourraient perturber les animaux marins et les oiseaux. Toutefois, l'impact est considéré comme minime en raison de leur caractère très temporaire.

Les munitions qui se retrouvent dans le fond marin durant les exercices ne sont pas évacuées, ce qui pourrait avoir un éventuel impact négatif sur l'écosystème local, en raison du risque de fuite de cuivre et de plomb. Même si les incidences de ces rejets sont inférieures aux rejets d'autres activités, elles pourraient cependant exercer un impact local.

Les exercices de tir depuis la terre ferme en direction de la mer se déroulent à proximité de la réserve naturelle 'De IJzermonding' et des Vlaamse Banken (bancs flamands), un site Ramsar qui relève également de la directive Habitat. L'impact négatif sur la faune pourrait être partiellement réduit en prévoyant un bon timing.

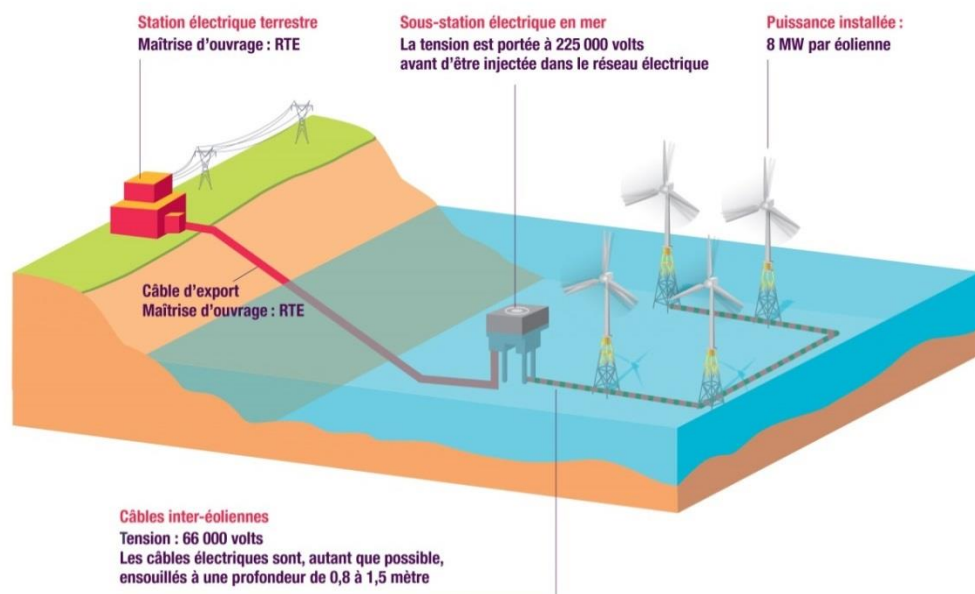


Annexe III Cartographie des zones d'appel d'offre pour la baie de St Brieux



Source : site internet de la SAS Ailes Marines, www.ailesmarines.com

Annexe IV Schéma d'une installation illustrant la problématique mer-littoral.



Source site internet Ailes Marines : <http://www.eolienoffshoresaintbrieuc.com/fr/leolien-en-mer/le-fonctionnement-d%E2%80%99un-parc-%C3%A9olien-en-mer>

Bibliographie

Thèses universitaires

Séverine Michalak, thèse de doctorat soutenue le 04 mars 2016 à l'Université de Bretagne Occidentale, *Marché des EMR et milieu marin, contribution à l'étude des spécificités juridiques des énergies marine renouvelables.*

Kermagoret, C., 2014, *La compensation des impacts sociaux et écologiques pour les projets d'aménagement : acceptation, perceptions et préférences des acteurs du territoire. Application au projet de parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc*, Thèse de doctorat en économie, Université de Bretagne Occidentale.

Mathilde De Cacqueray. Thèse de doctorat en géographie à l'université occidentale de Bretagne, *la planification des espaces maritimes en France métropolitaine. Un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral*, Brest 2011.

Ouvrages

Stephen Pinker, *The Better Angels of our Nature*, Viking, 2011

Marc Bloch, *les caractères originaux de l'Histoire rurale française*, tome 1^{er}, Librairie Armand Colin, Paris, 1968. Edition numérique.

James Rebanks, *a Shepherd's life*, Penguin 2016

Rapports

Les redevances du domaine public maritime Rapport de l'inspection générale de finances n° 2013 –M – 039 - 02, la documentation française, mai 2014

Rapport d'information du Sénat n°674 du 17 juillet 2012 sur la maritimisation.

Articles de presse

Séverine Michalak, *Cadastrer la mer pour mieux gérer les conflits d'usage, la hiérarchisation des droits au sein du cadastre marin multifonctionnel*, in La Revue Maritime, n°508 juin 2017 et n°509 juillet 2017

Jérémy DRISCH, « *L'affaire de l'aire marine protégée des Chagos ou de l'usage de la bonne foi dans la mise en place d'un ordre juridique international des mers et des océans* », *Annuaire du droit de la mer*, Tome XIX, 2014 pp. 221-252

Nicolas Escach, *Faut-il un aménagement du territoire liquide ?* Le Monde Diplomatique

Nicolas Escach et Cécile Marin, *Conflits d'usage en mer Baltique*, Le Monde Diplomatique

Betty Queffelec, « Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 3, n° 3 | Décembre 2012, mis en ligne le 07 janvier 2013.

Annaig Oiry *Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français* in [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, volume 15 n°3, 2015.

Cadoret, A., 2012, *Conflits en zone côtière et en mer*, in *Géographie des conflits*, Atlande, Paris, pp. 201-213

Catanzano, J. et O. Thébaud, 1995, *Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage*, Institut Océanographique, Ifremer, Paris.

Etudes marines n°11 – décembre 2016 *La croissance bleue, une ambition pour la France*, interview de madame Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Textes législatifs et réglementaires

Conseil de l'Union Européenne, *Stratégie de sûreté maritime de l'Union Européenne*
Note n°11205/14 du 24 juin 2014

Ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

Décret n°2017-956 du 10 mai 2017 fixant les conditions d'application des articles L251-1 et suivants du code de la recherche relatifs à la recherche scientifique marine.

Entretiens :

- LV Jérémie Drisch, officier traitant au pôle opération de l'Etat-major de la Marine ;
- CRC1 François Martineau chargé de mission et action de l'Etat en Mer à la Direction des Affaires Juridiques du ministère des Armées ;
- M. Jérôme Perrier, président de l'association internationale du gaz ;
- M. Stéphane Michel, Directeur général Moyen-Orient Afrique du Nord chez Total ;
- M. Vincent Balès président de WD offshore France ;
- M. Ludovic Schulz, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins à la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (Ministère de la Transition énergétique et solidaire) ;
- APAE Xavier Morizur, chef du bureau « gouvernance et gestion des espaces maritimes » à la Préfecture maritime de l'Atlantique ;
- Madame Isabelle Autissier présidente de wwf France ;