

Projet d'avis
Préparé par la commission permanente du conseil maritime de façade NAMO

Avis portant sur le projet de stratégie de façade maritime Nord Atlantique – Manche Ouest
(parties 1 et 2 du document stratégique de façade)

Le Conseil maritime de façade Nord Atlantique Manche Ouest,

- Vu la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin ;
- Vu la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime ;
- vu le règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP) et son règlement "Mesures techniques"
- Vu les articles R 219-1-1 et suivants du Code de l'Environnement ;
- Vu le décret n°2017-222 du 23 février 2017 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral ;
- Vu le décret n°2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade ;
- Vu la consultation du conseil maritime de façade NAMO par courrier des préfets coordonnateurs de la façade NAMO en date du 6 mars 2019 ;

Considérant le contexte suivant,

En application des directives cadre «stratégie pour le milieu marin» (directive 2008/56 du 17 juin 2008) laquelle vise l'atteinte du bon état écologique (BEE) du milieu marin en 2020 (Cycle 1) ou 2026 (Cycle 2) et «planification des espaces maritimes» (directive 2014/89 du 23 juillet 2014) qui porte la croissance bleue durable, la France s'est engagée à rédiger une stratégie nationale sur la mer et le littoral déclinée sur chaque façade maritime par un document stratégique de façade (DSF).

Conformément à l'article R 219-1-10 du code de l'environnement, par courrier du 6 mars 2019 le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet des Pays de la Loire, préfets coordonnateurs de la façade maritime Nord Atlantique – Manche Ouest (NAMO), ont saisi pour avis le Conseil Maritime de Façade (CMF) NAMO sur le projet de stratégie de façade maritime.

Le dossier soumis à consultation correspond aux deux premières parties (situation de l'existant et objectifs stratégiques et planification des espaces maritimes), dites « stratégiques », du DSF, prévues par l'article R 219-1-7 du code de l'environnement.

Les parties 3 (modalités d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre des DSF) et 4 (plan d'action) en constitueront le volet opérationnel et seront également soumises à consultation en 2020 et 2021.

Au titre de l'article L 219-4 du code de l'environnement, les documents stratégiques de façade seront opposables aux plans, programmes et projets situés en mer dans un rapport de compatibilité et devront être pris en compte par les plans, programmes et projets situés dans les régions administratives côtières lorsque ces derniers seront susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer.

Des schémas départementaux (Défi littoral 44, stratégie pour la mer en Finistère, en Vendée), régionaux (SRADDET/SRDEII, stratégie Mer littoral en Bretagne et en Pays de la Loire) ou à l'échelle du bassin hydrographique Loire Bretagne (SDAGE) ont été récemment approuvés ou sont en cours d'élaboration ou de révision et doivent être articulés étroitement avec les DSF (partie stratégique et plan d'action).

Dans un exercice similaire, le CMF avait rendu ses avis en 2012 puis 2015 sur le Plan d'action pour le milieu marin (PAMM), dont les éléments sont intégrés et revus dans le document stratégique de façade. Le CMF avait en particulier souligné le manque de connaissance générale sur le milieu marin et sur les impacts des activités qui y existent déjà ou s'y développent et préconisé l'adoption d'un plan d'acquisition de connaissance.

Émet l'avis général suivant :

Le Conseil maritime de façade salue le choix de la France de mise en œuvre des directives « stratégie pour le milieu marin » et « planification des espaces maritimes » au sein d'un seul document, le DSF, qui vise simultanément l'atteinte du bon état écologique du milieu et le développement d'une croissance bleue durable respectueuse de l'environnement, et porteuse de valeurs pour les femmes et les hommes de la façade NAMO.

Il salue également la méthode d'élaboration du projet de stratégie de la façade maritime NAMO conduite par les préfets coordonnateurs qui ont associé étroitement les acteurs maritimes notamment au sein des commissions permanentes et des commissions permanentes élargies. Il regrette toutefois que les questions liées au défraiement des membres n'aient pas trouvé de réponse en cinq années, malgré les nombreuses relances faites par les préfets coordonnateurs auprès des administrations centrales.

Il souligne que ces conditions d'association ont permis d'entretenir un dialogue constant et constructif entre des acteurs aux intérêts parfois divergents et d'aboutir à l'expression d'une vision commune et partagée qui dépasse l'antagonisme économie/environnement en cherchant à mettre en œuvre un modèle de développement qui réponde aux défis majeurs que représentent le changement climatique et les transitions écologiques, énergétiques et solidaires sur les espaces maritimes, insulaires et littoraux.

Pour autant, le CMF constate que la notion intégratrice de « développement durable » s'est heurtée à plusieurs reprises, dans la construction du document, à la volonté d'assigner des objectifs et des zones géographiques à « vocations » environnementales d'une part et socio-économiques d'autre part. La notion de « culture maritime » et les impacts du changement climatique sur les écosystèmes méritent d'être davantage investigués à l'avenir.

Le CMF estime que, si l'état des lieux du DSF NAMO a été bien réalisé, les moyens accordés et les méthodes consacrées à l'élaboration des objectifs socio-économiques ont été très faibles au regard de ceux accordés à la construction des objectifs environnementaux. Ce constat paraît tout à fait contraire au choix de l'État d'intégrer dans une stratégie unique les directives européennes DCSMM et DCPEM. Cette disproportion de moyens, additionnée aux méthodes retenues d'élaboration « en silo » des objectifs, apparaît dommageable pour aboutir à terme à une réelle démarche intégrée.

Le CMF regrette le calendrier trop contraint dans lequel se sont inscrits ces travaux et estime qu'il aurait été souhaitable de pouvoir y accorder davantage de temps dans la mesure où, sur ces sujets nouveaux, tout travail dans l'urgence est préjudiciable pour la bonne compréhension et l'appropriation des enjeux par l'ensemble des acteurs de la façade.

Il reconnaît le caractère innovant et l'importance du DSF eu égard à sa portée stratégique et juridique. Il le considère comme une opportunité de promouvoir simultanément l'atteinte du bon état écologique du milieu marin et un développement durable et organisé des activités maritimes, capable de limiter les conflits et de responsabiliser les porteurs de projets. Il perçoit également le DSF comme une opportunité de pallier partiellement une lacune pour la pêche qui ne dispose pas de document d'orientation spécifique contrairement à la plupart des autres activités maritimes.

Le Conseil maritime de façade met l'accent sur le fait que les milieux naturels marins et terrestres constituent un seul et unique milieu de continuité écologique ce qui appelle à une interface forte entre DSF et SDAGE.

S'il convient de souligner les efforts réalisés pour rendre le projet de stratégie de façade accessible, par la production d'une synthèse de 40 pages, les annexes restent toutefois trop techniques et trop volumineuses pour une bonne appropriation par tous.

En conséquence, le conseil maritime de façade Nord Atlantique- Manche Ouest émet un avis favorable avec des recommandations sur la stratégie de façade maritime, assorti de réserves sur la suite du processus d'élaboration des parties 3 (programme de suivi) et 4 (plan d'action).

Les recommandations suivantes sont classées en fonction des parties de la stratégie de façade maritime auxquelles elles s'appliquent :

Préambule

Un effort réel a été fait pour mutualiser les réunions d'association à chaque étape d'élaboration du projet de stratégie de façade, avec celles menées pour élaborer les stratégies en Bretagne et en Pays de la Loire. En résultante, on peut constater une certaine cohérence entre les stratégies maritimes régionales ou départementales et le DSF. Toutefois, le projet présenté met insuffisamment en valeur la vision à 2030, en la reléguant en page 31/43 et ne rend pas compte de la méthode d'élaboration et de la densité des rencontres ayant eu lieu pour coconstruire cette vision mais aussi le document final.

Le CMF recommande de :

- intégrer dans le préambule un ou des paragraphes décrivant la méthode d'élaboration mise en œuvre en façade NAMO, en particulier l'association très étroite des acteurs de la société civile et l'articulation avec les travaux départementaux, régionaux qui s'opéraient, via leurs assemblées mer et littoral, dans le même temps et dans une coordination inédite à cette échelle ;
- placer à la fin de ce préambule le résultat de ces travaux qui est le texte de la vision partagée de la façade qui doit transcender le reste du document.

L'approche transfrontalière étant portée par les services d'État au niveau national, les acteurs maritimes sont insuffisamment associés, ce qui rend l'objectif de la SNML « rayonnement de la France » difficilement appropriable au sein des façades maritimes. Le BREXIT reste un sujet d'actualité et de préoccupations majeures pour l'ensemble du monde maritime.

Le CMF recommande de :

- faire apparaître un paragraphe dans le préambule sur la façon dont ont été traitées les questions transfrontalières et interfaçades.

Partie 1- Situation de l'existant

Le projet ne présente pas suffisamment « l'histoire » du lien, des échanges, des interactions entre l'Humain du littoral et la mer. Pour atteindre l'objectif sociétal de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) « **Transition écologique** » (changer nos façons de produire et de consommer de et sur la mer) il faut présenter aussi les valeurs humaines de ceux qui y vivent. Par ailleurs, certains enjeux manquent ou la rédaction actuelle ne reflète pas le consensus obtenu lors des discussions et doit être reformulée.

Le CMF recommande :

- d'ajouter dans la présentation introductive de la façade (dans un paragraphe spécifique) des éléments sur ce lien et sur ces valeurs humaines ;
- de reprendre la rédaction du paragraphe dédié aux enjeux socio-économiques propres à la pêche maritime de loisir, conformément à l'avis transmis par les acteurs du domaine dès la phase d'association ;
- d'ajouter un enjeu « maintenir des accès nautiques sécurisés aux ports de la façade » et faire apparaître les enjeux trans-européens pour les ports de la façade ;
- de valoriser les travaux existant sur les services écosystémiques dans la synthèse.

L'objectif de long terme de la SNML « **bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif** » n'a pas été décliné/présenté de façon satisfaisante dans la synthèse du DSF NAMO et le résultat est insuffisamment intégrateur de l'esprit du départ. Si le travail sur la partie environnementale est conséquent, il est souvent à dire d'experts, difficile à comprendre, car la méthode a changé tardivement sans la présentation de la nouvelle définition du bon état écologique (BEE) et des « entrées » par les pressions et non plus par l'état. Il n'y a aucune définition du bon état dans la synthèse. De ce fait le lecteur ne peut comprendre ces éléments sans lire les annexes très complexes.

Les modes d'élaboration des objectifs environnementaux et des objectifs socio-économiques diffèrent, avec pour les premiers un pilotage des travaux au niveau national et pour les seconds au niveau de la façade en lien avec les acteurs. Cette méthode a complexifié le travail d'intégration des objectifs. La synthèse ne reflète pas les avancées notables, par rapport au PAMM cycle 1, apportées par les annexes scientifiques et les objectifs environnementaux déjà précisés. L'attention portée à l'environnement est de ce fait insuffisamment lisible.

Le CMF recommande de :

- placer, dans la partie préambule, la définition simple du bon état écologique (article 3 de la DCSMM) ;
- placer la partie dédiée aux écosystèmes marins en 1.1 (page 11), et non en 1.2 (page 16) car il s'agit du socle commun à toutes les activités (aujourd'hui présentées d'abord) ;
- fusionner (page 11) les parties « caractéristiques physiques » et « caractéristiques environnementales » (aujourd'hui séparées par une introduction aux caractéristiques démographiques et activités humaines) ;
- ajouter un texte explicatif (page 24) en introduction des tableaux de la partie « pressions générées par les différentes activités » définissant d'une part la notion de bon état écologique et d'autre part le rapport de ces activités au bon état écologique (le texte qui précède la partie « dépendance des activités au bon état écologique », par ailleurs extrêmement succinct peut être confondu avec cette introduction manquante).

Le CMF constate que le lien Terre-mer, pourtant très présent dans les débats, n'est quasiment pas cité dans la synthèse. Or, dans le premier cycle d'élaboration du plan d'action pour le milieu marin (PAMM), en vue d'une meilleure efficacité dans la lutte contre les pollutions marines d'origine terrestre, le lien terre-mer avait été traité par une approche conjointe des objectifs environnementaux du PAMM et des orientations/dispositions du SDAGE Loire-Bretagne (chapitre littoral essentiellement).

Le CMF recommande de :

- poursuivre cette approche conjointe dans le cadre de la révision du SDAGE. Cette intégration doit se faire non seulement au niveau des objectifs, mais aussi des programmes de mesures, de la surveillance et de la gouvernance, en adoptant des textes communs.
- faire clairement apparaître cette relation forte SDAGE-DSF dans le document de synthèse.

Partie 2- Objectifs stratégiques et planification des espaces maritimes:

Objectifs environnementaux :

Il est regretté qu'aucun retour d'expérience du 1^{er} cycle des PAMM n'ait été porté à la connaissance des acteurs pour en tirer des enseignements pour les travaux du 2^d cycle. Au regard du rapport de la Commission européenne de juillet 2018, qui a alerté sur la très faible probabilité d'atteindre le bon état écologique d'ici 2020, cette absence de retour sur expérience est préjudiciable au choix des objectifs les plus efficaces permettant au DSF de garantir l'atteinte du bon état écologique.

Le pilotage national de l'élaboration des objectifs environnementaux, de leurs indicateurs et cibles a été mené en mobilisant une importante expertise scientifique et des moyens conséquents, permettant d'éclairer des sujets jusqu'à maintenant mal connus.

Pour autant, la méthode consistant à proposer aux acteurs des versions successives d'objectifs environnementaux particuliers peu opérationnels voire parfois irréalistes (V0) dans les délais visés pour le bon état écologiques (2027) a eu des effets dommageables sur l'évaluation environnementale du projet. Cette méthode a pu laisser penser que les travaux en façade, menés dans des délais très contraints avaient « dégradé » les ambitions. Les objectifs environnementaux semblent dès lors avoir été revus à la baisse dans la version (V4) soumise à la consultation du public par rapport à la version initiale.

Les objectifs de la stratégie doivent permettre de réaliser une transition écologique juste, accompagnée et ne provoquant pas de rupture socio-économique inacceptable. Il est par ailleurs regrettable de constater que des états initiaux, des valeurs de référence, des indicateurs et des cibles sont manquants. Ce manque actuel rend les objectifs concernés plus difficilement opposables et opérationnels.

Le CMF recommande :

- avec l'appui des acteurs en façade, de faire une priorité de la définition de cibles et indicateurs pertinents vis-à-vis du Bon État Écologique (BEE).

Carte des vocations :

Le CMF constate les progrès accomplis entre la première version de cette carte et la 17^{ème} version présentée à la consultation institutionnelle. L'approche en partant des limites ZEE, par la bathymétrie et ses écosystèmes associés pour arriver à la limite des eaux souveraines des douze milles est d'une logique pragmatique bien reçue. Cette carte reflète bien la « Représentation cartographique des zones cohérentes au regard des enjeux et objectifs généraux qui leur sont assignés » (cette définition conforme à celle du décret 2017-724 du 3 mai 2017 devrait être rappelée dans le titre du chapitre) et le niveau de consensus obtenu lors de la CP du 17 septembre 2018. De plus, cette approche n'étant pas exclusive, elle s'inscrit bien dans l'esprit d'une politique maritime inclusive défendue par le CMF. La carte des vocations effectue bien la synthèse de l'existant tant en termes environnementaux que d'activités économiques figurant dans l'atlas et des objectifs intégrateurs que le CMF a identifié.

Le CMF recommande :

- d'apporter, dans la carte des vocations, des précisions sur l'articulation entre les objectifs environnementaux et les objectifs socio-économiques ;
- de préciser, dans la carte des vocations, les possibilités de planification à des échelles plus locales dans le cadre des gouvernances régionales, départementales, intercommunales ou spécifiques (COFIL Natura 2000, parcs, SMVM...), conformément au principe de subsidiarité ;
- *D'ajouter dans le chapeau « 5 - mer territoriale » : le terme « écologique » après le terme « bon état » et après les termes « lien terre mer » les termes « et les enjeux climatiques »*
- d'apporter, dans la déclaration environnementale, une explication sur l'ordre des différents objectifs cités dans la légende de chaque zone ;
- de faire la démonstration, dans la déclaration environnementale, que ce zonage prend suffisamment en compte les enjeux environnementaux.

Annexes :

Atlas :

Certaines informations cartographiques manquent dans le projet présenté et pourraient trouver leur place dans le DSF, partie « Atlas » notamment.

Le CMF recommande de:

- produire une carte spécifique au réseau Natura 2000 compte tenu de l'importance des enjeux portés par cette directive.
- compléter l'atlas, sur des sujets évoqués lors des débats ou dans les contributions, par les cartes suivantes :
 - zones propices à l'éolien flottant déterminées par la CRML,
 - zones utilisées par les pratiques nautiques sportives (bassins de navigation, bases nautiques, sites de plongée...),
 - zones de dépôts de munitions (données publiques).

Réserves pour la suite du processus (élaboration des parties 3 et 4 du DSF) :

Le CMF estime que les parties 3 et 4 (programme de suivi et plan d'action) dites opérationnelles seront décisives pour la réussite du document stratégique de façade sous les réserves suivantes :

- Inscrire l'acquisition de connaissances sur le milieu marin, ainsi que sur l'impact des activités sur le milieu dans la suite du processus (référence à l'action 1 de la SNML). Des priorités en matière de recherche publique doivent être explicitement énoncées.
- Poursuivre les travaux d'intégration du DSF dans le cadre de la révision du SDAGE du bassin Loire-Bretagne (2022-2027), au niveau des objectifs, mais aussi des programmes de mesures, de la surveillance et de la gouvernance, en adoptant des textes et des méthodes d'analyse communs.
- Clarifier les moyens d'action sur les sources de problèmes venant de la terre.
- Baser la suite des travaux sur une approche écosystémique, tout en portant une attention particulière aux effets sociétaux du plan d'action.
- Tenir compte de la destruction des services écosystémiques du fait de la dégradation des milieux et présenter des mesures qui permettraient de restaurer ces services, par exemple en localisant des mesures compensatoires au sein de zones à définir dans le cadre des plans d'action et de démarches Éviter-Réduire-Compenser.
- S'appuyer sur les démarches engagées par les deux régions pour la déclinaison de plans d'action et clarifier l'exercice de la subsidiarité pour la gouvernance en mer.
- L'approche transfrontalière étant portée par les services d'État au niveau national, les problématiques "supra-façade" doivent pouvoir être envisagées dans ce cadre, si elles ne peuvent l'être au sein des façades maritimes.
- Intégrer une clause de révision anticipée du DSF au regard des conséquences potentielles induites par le *BREXIT* sur les activités maritimes françaises.