

Projet d'avis
Préparé par la commission permanente du CMF

Contributions écrites des membres de la CP (au 7 mai 2019):
UFM CFDT,
FNE,
CRPMEM de Bretagne,
Eaux et Rivières de Bretagne.

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 les articles R219-1-1 et suivants du Code de l'Environnement ;
- Vu 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 ;
- Vu la nouvelle PCP

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 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 de construction 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, et 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 valeur pour les hommes.

Il salue également la méthode d'élaboration du projet de stratégie de la façade maritime NAMO conduite par les préfets coordonnateurs de la façade qui ont associé étroitement les acteurs maritimes de la façade NAMO notamment au sein des commissions permanentes et des commissions permanentes élargies.

Il souligne que ces conditions d'association ont permis d'entretenir un dialogue constant et constructif entre les acteurs aux intérêts parfois divergents et d'aboutir à l'expression d'une vision commune et partagée qui dépasse l'antagonisme économie/environnement en inventant un modèle de développement qui répond aux défis majeurs que représentent le changement climatique et les transitions écologique et énergétique 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, et que la notion de « société maritime » notamment mérite à l'avenir d'être davantage investiguée ainsi que les impacts du changement climatique sur les écosystèmes.

Le CMF estime que, si l'état des lieux du DSF NAMO a été bien réalisé, les moyens accordés 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'Etat 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 et le considère comme une opportunité de promouvoir simultanément l'atteinte du bon état 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'un 40 pages, les annexes restent toutefois trop techniques et trop volumineuses.

En conséquence, le conseil maritime de façade Nord Atlantique- Manche Ouest émet un avis favorable avec recommandations (SFM) et réserves (suite processus parties 3 et 4).

Recommandations (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 de la Bretagne et des 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 co-construire 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 littorale, 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 ne sont pas suffisamment 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 préoccupation majeure pour l'ensemble du monde maritime.

Le CMF recommande de :

- faire apparaître un paragraphe dans la synthèse (partie préambule) sur la façon dont ont été traitées les questions transfrontalières.

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 la rédaction actuelle de certains enjeux manque ou ne reflète pas le consensus obtenu lors des discussions et doit être reformulée.

Le CMF recommande de:

- ajouter dans la présentation introductive de la façade (dans un paragraphe spécifique) des éléments sur ce lien et sur ces valeurs humaines ;
- reprendre la rédaction du paragraphe (P14) sur les 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 ;
- faire apparaître les enjeux trans-européens pour les ports de la façade.

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 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. Les moyens accordés à l'élaboration des objectifs socio-économiques sont très faibles au regard de ceux consacrés aux objectifs environnementaux. Ce parti-pris paraît tout à fait contraire au choix de l'Etat d'intégrer dans une stratégie unique les directives européennes DCSSM et DCPEM. Cette disproportion de moyens, additionnée aux méthodes retenues d'élaboration «en silo» des objectifs (détaillées précédemment), apparaît dommageable pour aboutir à terme à une réelle démarche intégrée. 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 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/disposition 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 mesures les plus efficaces dans le DSF, susceptibles 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 néfastes sur l'évaluation environnementale du projet, conduisant à conclure que les travaux en façade, menés dans des délais très contraints avaient « dégradé » les ambitions. Les objectifs environnementaux semblent en effet avoir été revus à la baisse dans la version (V4) soumise à la consultation du public par rapport à la version initiale.

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

Le CMF recommande de :

- définir au plus vite les cibles et indicateurs des objectifs relatifs aux captures de mammifères marins et d'oiseaux marins, à la création de ZCH, à la perturbation des habitats sensibles, à l'artificialisation du littoral et aux dragages.

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 identifiés.

Le CMF recommande :

- d'apporter, dans la déclaration environnementale, une explication sur l'ordre des différents objectifs cités dans la légende de chaque zone et de faire la démonstration que ce zonage prend suffisamment en compte les enjeux environnementaux ;
- de considérer cette carte comme une base pour mettre en œuvre une planification spatiale à une échelle « infra-façade » et répondre au besoin d'une meilleure convergence de l'ensemble des objectifs. Dans cette optique il serait pédagogique de préciser les possibilités de planification à des échelles plus locales dans le cadre des gouvernances régionales, départementales, intercommunales ou spécifiques (COPIL Natura 2000, parcs, SMVM...)

Annexes :

Atlas cartographique :

Certaines informations manquent dans le projet présenté et pourraient trouver leur place dans le DSF, partie atlas notamment.

Le CMF recommande de :

- compléter l'atlas par les cartes manquantes sur des sujets évoqués lors des débats ou dans les contributions (zones propices à l'éolien flottant déterminées par la CRML, zones utilisées par les pratiques nautiques sportives (bassins de navigation, routes des courses au large, bases nautiques, sites de plongée), zones de dépôts de munition (données publiques) et autres à lister avec les acteurs lors de la CP.

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 un objectif stratégique spécifique et dans le plan d'action (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 similaires.
- Clarifier les moyens d'action sur les sources de problèmes venant de 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 ERC.
- 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.
- Intégrer une clause de révision anticipée du DSF au regard des conséquences potentielles induites par le *BREXIT* sur les activités maritimes françaises.