



**DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT,
DU LOGEMENT ET DE LA NATURE**

DIRECTION DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITE

**SOUS-DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA RESTAURATION
DES ECOSYSTEMES LITTORAUX ET MARINS**

**EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATEGIQUE
DES STRATEGIES MARITIMES DE FAÇADES**

Rapport environnemental
soumis à consultation

Novembre 2018

Façade Sud Atlantique



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces



Sommaire

1. Résumé non technique	2
2. Introduction	9
3. Présentation succincte des DSF et de leur contexte d'élaboration	14
4. Les enjeux environnementaux de la façade	26
5. Analyse des incidences potentielles	39
6. Analyse des mesures prises pour ERC les incidences potentielles	59
7. Indicateurs de suivi des incidences potentielles	62

1. Résumé non technique

Introduction

Les Documents Stratégiques de Façades (DSF) doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences, comme mentionné à l'article R122-17 du code de l'environnement.

Cette évaluation environnementale a pour finalité de s'assurer de la pertinence des choix effectués au regard des enjeux environnementaux en appréciant de façon prévisionnelle les impacts positifs et négatifs, et en proposant le cas échéant les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives. Si le rapport environnemental proposé ici s'inscrit bien dans cette finalité, le contexte particulier d'élaboration des DSF confère à cette EES certaines spécificités :

(1) elle concerne un document stratégique dans le champ du développement durable en mer, qui poursuit donc des objectifs environnementaux. De ce fait, l'état initial de l'environnement et les objectifs à atteindre en la matière sont consubstantiels du DSF, à travers son volet environnemental marin, constitué par les PAMM (Plan d'Action pour le Milieu Marin) ;

(2) elle s'inscrit dans un processus de consultation itératif, parce que le DSF participe à la mise en œuvre de deux directives européennes qui n'ont pas la même antériorité.

Le présent rapport environnemental a été produit entre avril et novembre 2018, avec deux principaux partis-pris méthodologiques :

- une place importante accordée à l'analyse du processus d'élaboration du DSF : observation des réunions de concertation, analyse des versions successives d'élaboration des objectifs, prise en compte de l'influence du processus dans l'analyse des incidences environnementales ;
- une évaluation articulant deux voire trois échelles : nationale, (multi)régionale (celle de chaque façade) et plus locale (zones des cartes de vocations, sites Natura 2000).

Deux principales limites sont également à souligner : le délai contraint de réalisation et le caractère stratégique du document évalué, sans programme d'actions détaillé et précisément spatialisé.

Présentation succincte des DSF et de leur contexte d'élaboration

D'un point de vue formel, le code de l'environnement prévoit (articles R219-1-7 à R219-1-14) que le document stratégique de façade comporte quatre parties :

- la situation de l'existant, les enjeux et un projet de vision pour l'avenir de la façade souhaité en 2030 ; (partie 1)
- la définition des objectifs stratégiques du point de vue économique, social et environnemental et des indicateurs associés ; ils sont accompagnés d'une carte des vocations qui définit, dans les espaces maritimes, des zones cohérentes au regard des enjeux et objectifs généraux qui leur sont assignés ; (partie 2)
- les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique ; (partie 3)
- le plan d'action. (partie 4)

Les parties 1 et 2 du document stratégique de façade constituent la « **stratégie de façade maritime** », objet de la présente évaluation environnementale stratégique, et doivent être élaborées en 2018. Les parties 3 et 4 seront élaborées dans un deuxième temps, en 2020 et 2021.

Les documents stratégiques de façade sont la déclinaison de deux directives :

- **La directive cadre « stratégie pour le milieu marin »** (directive 2008/56 du 17 juin 2008 désignée par la suite par « DCSMM ») qui vise d'ici à 2020, une restauration ou un maintien du bon état écologique du milieu marin. Ainsi, les États membres doivent élaborer des plans d'action pour le milieu marin (PAMM) devant être révisés tous les six ans.
- **La directive cadre « planification des espaces maritimes »** (directive 2014/89 du 23 juillet 2014) qui établit un cadre pour la planification maritime et demande aux États membres d'assurer une coordination des différentes activités en mer. Ainsi, doivent-ils élaborer d'ici à 2021, des plans qui identifient la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines.

Ils comprennent, à ce titre, les éléments de planification des espaces maritimes et le plan d'action pour le milieu marin.

Le DSF est élaboré sous le pilotage des préfets coordonnateurs : le préfet maritime et le préfet de région coordonnateur de la façade.

Au niveau national, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) – par l'intermédiaire de la Délégation à la Mer et au Littoral (DML) et de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB)- est chargé de la mise en cohérence nationale de ces documents, de l'interface avec la commission européenne et de la coopération avec les autres Etats-membres dans ce domaine.

Si l'élaboration des objectifs-socio économiques et de la carte des vocations des DSF a laissé une place centrale à la concertation locale, le processus d'élaboration des objectifs environnementaux — volet PAMM du DSF — a pour sa part fait l'objet d'une forte coordination nationale et d'une participation importante des acteurs scientifiques (AFB, IFREMER).

Le document stratégique de façade fait l'objet d'une **obligation de prise en compte** pour tout projet, plan ou programme qui a une influence sur la mer. Pour ceux qui seraient situés exclusivement en mer, cette obligation devient une exigence de **compatibilité**.

Enfin, un effort particulier d'articulation de l'élaboration des stratégies de façades maritimes avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) a été réalisé. Le présent document identifie par ailleurs d'autres documents avec lesquels il conviendra d'articuler le DSF.

Les enjeux environnementaux de la façade

Dix sept enjeux environnementaux ont été identifiés, en s'appuyant en particulier sur les descripteurs du bon état écologique (BEE) au sens de de la DCSMM. Ils sont présentés dans le tableau ci-après.

Catégorie d'enjeux	Enjeu environnemental	Correspondance DCSMM
Enjeux liés aux composantes du milieu marin	Habitats benthiques	D1
	Mammifères et tortues	D1
	Oiseaux marins	D1
	Poissons et céphalopodes	D1
	Espèces commerciales	D3
	Réseaux trophiques	D4
Enjeux liés aux pressions sur le milieu marin	Espèces non indigènes	D2
	Eutrophisation	D5
	Artificialisation des fonds	D6
	Modification des conditions hydrographiques	D7
	Contaminations chimique et biologique	D8 et D9
	Déchets	D10
	Bruit	D11
Autres enjeux sociétaux	Paysages terrestres et sous marins	Non concerné
	Qualité de l'air	Non concerné
	Risques naturels et humains	Non concerné
	Connaissance	Non concerné

Pour chacun de ces 17 enjeux, le rapport présente : (1) une synthèse de leurs principales caractéristiques sur la façade, (2) une synthèse de leur état actuel, et (3) une synthèse des liens entre les activités anthropiques et cet état (principales pressions d'origine anthropiques pouvant affecter cet état, d'une part, et degré de dépendance des activités anthropiques à cet état, d'autre part).

Globalement ces enjeux sont évalués en mauvais état écologique¹.

Analyse des incidences potentielles

Les incidences sont qualifiées de « potentielles » dans la mesure où les incidences effectives découleront des mesures prises d'ici 2021 dans le cadre du plan d'action du DSF pour l'atteinte des objectifs socio-économiques et environnementaux du DSF. Les incidences potentielles négatives pourraient ainsi être réduites du fait de la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) dans le cadre de ces mesures.

¹ Ce mauvais état écologique correspond à la non-atteinte du Bon Etat Ecologique au titre de l'évaluation initiale de la DCSMM, ou, quand l'évaluation ne permettait pas de conclure, à un mauvais état au titre de Natura 2000 ou au titre des classements de l'UICN.

A) INCIDENCES POTENTIELLES DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

Au terme de l'analyse il apparaît que les OE du DSF sont susceptibles de générer près de 400 incidences potentielles sur les 17 enjeux environnementaux définis précédemment. Un peu plus de la moitié (51 % environ) sont considérées comme positives, et le restant, soit 49 %, sont considérées comme neutres (sur des enjeux évalués globalement en mauvais état écologique, comme indiqué ci-dessus). Si ces nombreuses incidences positives sont à mettre au crédit d'une démarche plus ambitieuse que celle du premier cycle du PAMM, elles ne sauraient garantir le retour généralisé au Bon État Écologique compte tenu de la proportion élevée d'objectifs environnementaux dont on ne peut aujourd'hui qualifier les incidences que de neutres.

Cette proportion importante d'incidences considérées comme neutres s'explique essentiellement par une ambition assez modeste de nombreux objectifs, basés sur le respect de la réglementation existante ou le maintien des pressions anthropiques à leur niveau actuel, ou encore reportant la fixation d'une cible à atteindre à une étape ultérieure. Si ces reports de cibles pourraient déboucher dans les étapes ultérieures sur une dynamique accrue de reconquête du bon état, lorsqu'ils s'expliquent par une connaissance à parfaire ou une articulation avec d'autres démarches de planification à finaliser (SDAGE notamment), ils traduisent également une incapacité du processus à affirmer dès aujourd'hui une stabilisation ou une diminution de certaines pressions anthropiques (artificialisation par exemple).

Si l'on s'intéresse aux enjeux les plus concernés par les incidences des OE, on peut définir quatre grands ensembles :

- les enjeux très fortement concernés (autour de 50 incidences chacun), qui sont les réseaux trophiques et les espèces commerciales. Cela résulte du caractère très transversal de ces enjeux, sur lesquels de nombreux objectifs environnementaux peuvent avoir une incidence ;
- les enjeux fortement concernés (près de 40 incidences chacun), qui sont les habitats benthiques, les mammifères et les oiseaux marins, les poissons et céphalopodes et l'artificialisation des fonds, donc essentiellement des enjeux de la première catégorie (composantes du milieu marin) ;
- les enjeux moyennement concernés (environ 25 incidences chacun), qui sont les contaminations et les paysages (terrestres et sous-marins) ;
- les enjeux faiblement concernés (une dizaine d'incidences chacun, voire moins), c'est-à-dire les huit autres enjeux, qui appartiennent majoritairement à la deuxième catégorie (pressions s'exerçant sur le milieu marin) avec 5 enjeux sur 8. Cela signifie concrètement que l'action potentielle sur chacune de ces pressions repose sur un petit nombre d'objectifs très ciblés, avec un fort enjeu de réussite.

Si l'on s'intéresse enfin à l'influence du processus d'élaboration de ces OE sur ces incidences, on peut souligner :

- que notre analyse conclut à une influence du processus sur près de 30% des incidences identifiées ;
- que cette influence va très majoritairement dans le sens de l'atténuation des incidences positives ou de la contribution à la neutralité des incidences (dans 80% des cas). Ce résultat s'explique en grande partie par la méthode adoptée — partir d'objectifs proposés par les scientifiques et les discuter ensuite avec l'ensemble des parties prenantes, et en parallèle avec l'élaboration d'objectifs de nature socio-économique. Si cette influence du processus est sans doute de nature à rendre l'atteinte de ces objectifs plus réaliste, elle a aussi contribué, compte-tenu de l'équilibre des forces en présence, à la réduction de l'ambition des objectifs environnementaux ;

- qu'elle n'a que dans 20% des cas conduit à un renforcement des incidences positives, notamment lorsque le processus a permis de faire émerger de nouveaux objectifs.

B) INCIDENCES POTENTIELLES DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Au terme de l'analyse, on comptabilise 142 incidences dont 76 négatives (58%) et 54 positives (42%).

Les objectifs de la pêche et de l'aquaculture sont construits symétriquement avec un ensemble d'objectifs visant le développement de l'activité et susceptible d'exercer des pressions supplémentaires sur les milieux, et des objectifs cherchant à mettre en œuvre une certaine transition écologique ou pour le moins une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les pratiques. Il est à noter par ailleurs que ces activités peuvent être particulièrement dépendantes de l'état des milieux. Le libellé des OSE pour les industries navale et nautique et l'extraction des sédiments est similaire dans son approche des incidences environnementales, même si le nombre d'objectifs opérationnels est moindre pour ces activités. Notons que ces dernières activités ne sont pourtant pas dépendantes de la qualité écologique des milieux, sauf à considérer l'importance du respect de l'environnement pour leur image de marque.

D'autres activités présentent une stratégie plus offensive de développement sans que soient précisées de précautions particulières vis à vis des incidences environnementales, il s'agit notamment des Ports et des EMR qui dépendent nettement moins des conditions écologiques dans l'exercice de leurs activités.

Enfin, les OSE pour la plaisance et les loisirs nautiques semblent présenter des incidences nettement positives sur l'environnement et se proposent de viser une certaine excellence ou exemplarité en matière de préservation de l'environnement, ces activités étant au cœur du développement de la façade.

Ces OSE impactent négativement en premier lieu les habitats benthiques en lien avec l'artificialisation des fonds. Les incidences positives les plus marquées touchent la question de risques et celle d'une meilleure connaissance et sa diffusion.

C) INCIDENCES POTENTIELLES DE LA CARTE DES VOCATIONS

L'analyse de la carte des vocations montre assez logiquement qu'il existe plus d'interactions significatives entre les activités et le milieu sur les 4 secteurs littoraux dans la mesure où les activités humaines, présentes ou à venir, y sont plus nombreuses, induisant dès lors des pressions plus importantes et cumulatives sur l'environnement. Les fiches de la carte des vocations soulignent à cet égard dans leur partie « prescriptions ou recommandations », la nécessité de concilier les usages et de veiller aux effets cumulatifs.

En revanche, les pressions mentionnées pour chaque secteur, relevant des interactions entre les activités humaines et le milieu marin, n'ont pas entraîné une sélection des OSE ou des OE, puisqu'ils sont tous présents sur les 4 secteurs, confirmant ainsi que l'on est davantage face à un enjeu de coordination des usages. Enfin, les recommandations sont toutes identiques et n'apportent pas d'éléments discriminants par secteur. Elles rappellent la cadre réglementaire, et seule la nécessité de capitaliser et diffuser la connaissance pourrait s'entendre comme un moyen d'améliorer la cohabitation des enjeux économiques et écologiques.

Concernant les 3 secteurs au large (plateau continental, talus continental et plaine abyssale), les interactions sont moins nombreuses car il y a moins d'usages, principalement transports maritimes, pêche professionnelle et défense. Les enjeux écologiques sont moins bien connus et les potentialités de développement économique aussi. Le besoin de disposer de connaissance approfondie « en termes de ressources exploitables et d'enjeux environnementaux notamment du fonctionnement écosystémique » est souligné par le DSF pour les 2 derniers secteurs.

D) INCIDENCES POTENTIELLES SUR LES ZONES NATURA 2000

Sur les 7 secteurs de la façade, 6 d'entre eux comptent des espaces Natura 2000. Les principaux enjeux Natura 2000 présents sur la façade:

- Quatre types d'habitats sont des enjeux majeurs sur cette façade : les estuaires, les grandes criques et baies peu profondes, la végétation annuelle des laissés de mer et les récifs du talus continental ;
- Huit espèces halieutiques sont également des enjeux majeurs sur cette façade ;
- Trois espèces d'oiseaux sont enfin considérées comme des enjeux majeurs : la barge à queue noire, la guifette noire et le chevalier gambette.

Au niveau d'analyse qu'il est possible d'effectuer dans cette évaluation environnementale, un certain nombre de risques d'incidences négatives potentielles sur les enjeux de biodiversité justifiant le classement au titre de Natura 2000 sont identifiés. Lors de la mise en compatibilité des documents d'objectifs avec le DSF, il conviendra d'évaluer plus précisément ces risques, et de prévoir le cas échéant les actions nécessaires pour les éviter, les réduire ou les compenser.

Analyse des mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les incidences potentielles

A l'analyse de son processus d'élaboration, il convient de souligner l'évolution du document dans le sens d'une prise en compte plus fine et complète des relations entre les enjeux socio-économiques et environnementaux afin de préparer leur intégration dans les décisions futures de développement.

Néanmoins, la gestion de la cohabitation des enjeux socio-économiques entre eux et des enjeux environnementaux avec des enjeux socio-économiques est en grande partie reportée à plus tard. Cela tient en partie à la nature du document ici analysé, document de planification sans programme de mesures, qui viendra ensuite. On peut néanmoins souligner certaines caractéristiques du processus d'élaboration donnant plus ou moins de garanties quant à la mise en œuvre future de cette cohabitation :

- il convient d'apprécier (1) la volonté française de réunir la mise en œuvre des deux directives DCSMM et DCPem dans un même processus, qui place de fait cette cohabitation au centre de la réflexion, (2) l'exercice de prospective réalisée en façade sur la vision souhaitée à l'horizon 2030, qui a permis aux acteurs de partager un cadre d'objectifs communs ; et (3) l'important travail réalisé sur les indicateurs de suivi (voir partie suivante) ;
- on peut en revanche regretter (1) le caractère non abouti de cette première expérience d'intégration des deux directives, la réflexion sur les objectifs environnementaux et socio-économique ayant été conduite de façon plus parallèle qu'intégrée, (2) le report de la fixation de nombreuses cibles à plus tard, et donc leur dépendance à de nouveaux temps de concertation, et (3) la faiblesse de la concrétisation de la vision souhaitée à 2030 pour décliner les choix à faire pour y parvenir.

Les étapes ultérieures de mise en œuvre du DSF s'avèrent donc cruciales, car les délais et reports sont peu propices à la gestion des conflits d'usages, et pourraient susciter ce faisant des incidences environnementales cumulées importantes.

Indicateurs de suivi des incidences potentielles

Une analyse des indicateurs proposés dans le DSF a été menée afin d'appréhender leur capacité à suivre les principaux risques d'incidences environnementales identifiés au cours de l'évaluation. A l'issue de cette analyse, les indicateurs proposés apparaissent insuffisants et disparates dans l'effort de formulation. Par ailleurs, un travail de recoupement avec les

indicateurs des objectifs environnementaux devra être fait pour assurer l'intégration des enjeux également au niveau de l'évaluation du suivi des incidences. Enfin, la vérification de leur capacité d'instruction de la part des divers services et acteurs impliqués reste un enjeu important.