

Avis du CNML sur les documents stratégiques de façade (DSF)

Bureau du 12 juillet 2021

Les membres du CNML saluent le travail conséquent, réalisé dans le cadre de l'élaboration du volet opérationnel des Documents Stratégiques de façade, par les services centraux et déconcentrés du ministère, ainsi que celui des diverses commissions permanentes qui ont œuvré sur le terrain.

Ce travail est d'autant plus méritoire qu'il a été effectué dans un contexte particulièrement difficile en raison d'une part des conditions sanitaires existantes depuis 18 mois, et d'autre part du Brexit (avec ses effets sur la pêche, les liaisons maritimes trans-Manche, le tourisme...).

En outre, en addition à un calendrier général contraint du fait des élections locales, ce contexte a compliqué le processus de concertation en régions ; le CNML recommande donc que de nouvelles concertations approfondies soient menées notamment avec les nouveaux exécutifs locaux, avant l'adoption définitive des documents (mars 2022). Ce temps d'appropriation permettra de vérifier que les plans d'actions (notamment dans leur volet relevant des collectivités) sont compatibles avec les orientations et programmes des nouveaux exécutifs locaux.

Il est par conséquent difficile d'apprécier sur les six ans de vie des DSF, quelles seront, en l'absence de recul, les conséquences de ce contexte, sur un certain nombre de secteurs liés à la mer. Il faudra sans doute anticiper ces nouvelles approches et pouvoir le cas échéant, apporter des modifications aux DSF, sans attendre les échéances réglementaires.

Considérations générales sur les DSF

A titre préliminaire, le conseil tient à souligner la difficulté à équilibrer les objectifs environnementaux et les objectifs économiques et sociaux, avec une méthodologie et une pédagogie cohérentes à l'échelle de la façade.

Il constate un certain raffermissement des politiques environnementales pour le milieu marin d'une part, en même temps qu'une politique très volontariste de l'Etat en matière de développement des usages industriels en mer, d'autre part (développement des énergies renouvelables en mer, projet d'extension portuaire...).

Mais malgré des efforts, il reste un déséquilibre entre le volet environnemental et le volet socio-économique dans les DSF.

Ce déséquilibre est, en outre, renforcé par les deux approches différentes qui ont guidé l'élaboration des DSF : d'une part, pour le volet socio-économique, des propositions ascendantes, les acteurs locaux ayant l'initiative de les formuler, et d'autre part, pour le volet environnemental, des propositions descendantes, provenant du MTE et des opérateurs.

Parallèlement, le conseil regrette le manque d'appui méthodologique et scientifique (sciences humaines et sociales, économie, géographie, anthropologie...) pour élaborer le volet socio-économique des DSF.

Le conseil estime que la deuxième génération des DSF peut progresser dans les domaines suivants :

1) Améliorer la procédure d'élaboration des DSF

La démarche d'élaboration des DSF est largement perfectible, en particulier s'agissant de la méthode de travail :

- Les délais laissés aux membres du CNML pour fournir leurs contributions sur le volet opérationnel des DSF ont été beaucoup trop contraints ;
- L'absence d'enceinte de dialogue dédiée aux DSF dans le cadre du CNML, comme celle auparavant offerte par le GT Planification, qui ne se réunit plus depuis septembre 2020, est très dommageable à la concertation, et à l'appropriation collective du programme d'actions.

Il serait souhaitable que le niveau central s'empare davantage des sujets nécessitant une approche unifiée, via la mise en place d'un GT national, émanation du CNML associant les administrations centrales et déconcentrées, afin de tenir compte des spécificités des façades, mais également pour veiller à un traitement plus cohérent et plus équitable entre les différentes façades (exemple le traitement des activités de pêche).

La transversalité des compartiments socio-économiques, de leurs impacts et de leur dépendance au maintien du bon état écologique aurait nécessité une gouvernance partagée et structurée entre le Ministère de la Mer, le Ministère de la Transition écologique et les experts mandatés. Cette concertation a manqué.

Le conseil recommande qu'une synthèse des avis de l'Autorité Environnementale, rendus sur les 4 DSF, soit présentée au CNML, ainsi que les avis rendus par les conseils maritimes de façade, pour mettre en évidence des points communs ou particuliers et ainsi identifier les axes d'amélioration, qui pourront s'adresser soit aux DSF, soit à la SNML dans le cadre de la prochaine révision de celle-ci.

2) Organiser le suivi de la mise en œuvre des DSF

Une impulsion doit être donnée pour faire vivre les plans d'action ; elle doit venir des ministères concernés, mais aussi des collectivités locales (départements, EPCI, pays maritimes), des régions et des divers parlements de la mer, ainsi que de tous les acteurs locaux de la société civile et des citoyens. Tous les partenaires doivent être associés, y compris le CNML et les CMF.

Dans cette perspective, le conseil préconise la mise en place, au niveau local, d'une commission de suivi élargie du DSF, constituée des membres du CMF qui souhaitent apporter leurs connaissances, de l'administration centrale (DEB, DPMA, DML), de l'OFB et des organisations professionnelles. Elle veillera à actualiser les fiches actions qui sont impactés par la pandémie et le Brexit. Elle analysera également les priorités du plan de relance et de la transition écologique.

Des groupes de travail spécifiques pourront également être constitués au niveau national :

- Pour suivre la mise en œuvre des objectifs environnementaux concernant les activités de pêche (environ 1/3 des OE).
- Pour développer l'approche transfrontalière, notamment l'inscription des Ports Brest/Roscoff au RTET, les conséquences du Brexit ou le cabotage européen...
- Pour la bonne articulation DSF/SDAGE/SAGE
- Pour faire le lien du DSF avec l'OFB (3ème tutelle Ministère de la mer) et les Agences Régionales de la Biodiversité.

3) Obtenir les moyens nécessaires à la réalisation des plans d'actions

l'absence de bilan financier « indiquant pour chaque entité quelles sont les actions soutenues, par quels financeurs et les montants correspondants » est regrettable dans ces documents stratégiques ;

Un renforcement des équipes de l'Etat, et des moyens financiers est indispensable, tant au niveau central que déconcentré, pour être à la hauteur des ambitions exprimées (notamment pour la surveillance des sites côtiers). Les fiches actions – ou du moins certaines à prioriser - pourraient être intégrées dans le plan de relance, ou bénéficier du FEAMPA. La redevance éolienne en mer devrait être en partie consacrée aux fiches actions préconisées par la commission de suivi.

Il est en outre nécessaire de prévoir un socle minimal de moyens assurés par l'Etat pour chaque aire marine protégée, en particulier les sites Natura 2000, en complément du FEAMP et pour pallier le problème de l'accès aux fonds entre deux périodes de programmation.

4) Améliorer les connaissances et promouvoir la recherche

Dans les dispositions relatives aux objectifs de connaissances, de recherche ou d'innovation des DSF, il convient de renforcer le lien entre entreprises et recherche, ce qui permet d'agir sur la protection de la biodiversité et de créer de l'emploi.

Parmi les enjeux fondamentaux, il convient tout particulièrement :

- D'améliorer les connaissances relatives à l'état écologique des habitats et espèces protégés, ainsi qu'à la qualification des pressions exercées par les activités (en mer et à terre) sur ces derniers, pour la prise en compte des impacts cumulés.
- D'étudier les courants marins pour mieux gérer le trait de côte, et en cas de tempête pour protéger les dunes.
- De conduire des études d'incidences, aujourd'hui trop insuffisantes, portant sur les évaluations des impacts des activités de pêche dans les sites Natura 2000, et sur les nouvelles activités en mer, le plus en amont possible des projets.
- D'améliorer l'articulation entre plan de gestion des Aires Marines Protégées et plan d'actions des DSF. La prise en compte des AMPs et des zones écologiquement sensibles aurait pu être plus importante encore à travers la définition de mesures spécifiques "articulation avec le réseaux des AMPs" dans les fiches actions sectorielles, notamment pour les secteurs dont la répartition dépasse largement le périmètre et les prérogatives des AMPs comme par exemple le transport maritime et l'impact engendré par le bruit sous-marin.
- D'étudier les perspectives des différents niveaux de protection des aires marines et réfléchir à de nouveaux modes de gestion de ces zones en s'appuyant par exemple sur le concept polynésien des aires marines gérées.

5) Poursuivre plus activement la coopération inter-façades, transfrontalière et européenne

Le contenu des documents stratégiques de façade est insuffisant dans ce domaine ; Il importe de permettre un minimum de cohérence, s'agissant des approches développées par les Etats membres dont les façades maritimes sont frontalières, en matière de planification et de protection du milieu marin.

Certains objectifs de réduction des contaminations chimiques ne peuvent être efficacement abordés qu'en coopération avec les autres pays européens maritimes afin de mutualiser les moyens et les bonnes pratiques (exemple : étude et hiérarchisation des dépôts en mer d'anciennes munitions).

Une coopération entre les conseils maritimes de façade et les conseils maritimes ultramarins serait souhaitable. Elle pourrait prendre la forme d'échanges de bonnes pratiques afin d'aller plus loin dans l'articulation intégrée des différents DSF et DSBM.

Une coopération inter-façade est également souhaitable dans plusieurs domaines.

Les DSF gagneraient à prendre en compte de façon formelle, l'ambition importante de la Commission européenne en matière de développement de l'aquaculture (à travers des Lignes Guides récemment publiées en mai 2021), qui appelle au développement, y compris conjoint offshore avec l'éolien, de la conchyliculture et de l'algoculture.

6) Organiser, pour une meilleure prise en compte des interactions terre-mer, la cohérence et le lien avec les autres documents de planification ou d'urbanisme,

Pour une plus grande cohérence entre les documents stratégiques de façade et les différentes planifications territoriales pouvant avoir un impact sur l'environnement marin et côtier, le conseil recommande:

- L'élaboration de SCOT maritime ou au minimum d'un volet littoral dans les intercommunalités concernées.
- La création d'instances de concertation locale (type grenelle de la mer) reliée aux instances régionales (type Parlements de la mer) pour favoriser une Gestion Intégrée de la Zone Côtière et le développement local par des acteurs locaux (DLAL)
- Une meilleure articulation DSF/SDAGE avec des indicateurs communs.
- Une articulation des stratégies de gestion du trait de côte et de gestion des risques inondation avec les DSF.
- De rendre explicite le lien entre la stratégie nationale pour les aires protégées (SAP) et les DSF, et accorder les plans d'actions de la SAP avec ceux des DSF
- De rendre également plus lisible le lien entre les documents stratégiques de façade et les documents stratégiques de bassins ultramarins.
- De prévoir des accompagnements méthodologiques afin de travailler aux articulations des politiques publiques terre-mer relevant des compétences de l'Etat et des collectivités. Il convient de préciser les conditions de « prise en compte » et de compatibilité afin de sécuriser juridiquement l'intervention des collectivités en planification : guides méthodologiques à élaborer, appel à projet financé par l'Etat pour trouver des territoires expérimentaux, afin d'approfondir les conditions de ces articulations (tant sur le fond que sur la gouvernance et les questions juridiques...).

Remarques sur des thématiques particulières

Le conseil considère que la plupart des plans d'actions des documents stratégiques de façade ne prennent pas en suffisamment en compte l'importance des points suivants :

- **L'artificialisation du littoral**

Si la plupart des DSF aborde l'artificialisation des sols, peu le font sous le prisme d'une complémentarité terre/mer et quasiment aucun ne lui apporte l'importance que ce problème revêt. Le rythme d'urbanisation sur les territoires littoraux est 2 à 3 fois supérieur selon les zones par rapport au reste du territoire. C'est pourquoi un véritable enjeu repose sur le fait de mettre un terme à la consommation exponentielle des espaces littoraux.

Il convient donc de veiller à ce que l'objectif de réduction de l'artificialisation soit pris en compte dans les documents de planification (le cas échéant avec une déclinaison sur les espaces littoraux terrestres), afin d'aboutir au niveau national au zéro artificialisation nette des sols, au terme prévu par la loi ; plus généralement, le conseil recommande qu'une attention particulière soit portée aux documents de planification de l'ensemble des bassins versants.

Favorisant l'infiltration de l'eau dans les sols et donc réduisant le ruissellement et indirectement les apports à la mer, la dés-imperméabilisation doit être encouragée et mise en oeuvre dans les documents stratégiques de façade, plus particulièrement dans les communes littorales et les communes proches des fleuves côtiers.

- **Les zones humides littorales**

Le conseil regrette que la protection de ces zones ne soit quasiment pas abordée par les plans d'actions, que ce soit dans le cadre de l'adaptation au changement climatique ou dans celui de la protection des espaces emblématiques.

- **La lutte contre la pollution**

Le conseil recommande de faire directement référence au bon état écologique dans les plans d'action et plus particulièrement dans les objectifs environnementaux.

La pollution tellurique n'est pas assez prise en compte dans les plans d'actions. Cette pollution est fortement marquée par les pratiques agricoles qui peuvent endommager la qualité des eaux. Il est nécessaire dans ce cas de revoir le rôle de la PAC-et d'encourager une meilleure fiscalité appliquée aux tarifications des eaux, selon les utilisateurs. Ce domaine relève d'une pratique bien comprise de la séquence ERC.

Il est regrettable qu'il n'y ait pas d'évaluation des effets des mesures de compensation en mer et plus généralement de l'application de la séquence ERC au regard des objectifs des Plans d'Action pour le Milieu Marin. L'application de la séquence ERC en mer devrait s'accompagner d'une obligation d'une évaluation rapport coût / efficacité par habitat (1), fonction (2) et espèces (3) et d'une évaluation et quantification des gains nets écologiques afin d'assurer le bon usage de la doctrine. Par exemple, il manque également une identification claire des objectifs de restauration en mer au niveau des habitats (1), fonctions (2) et espèces (3), et des modalités associées à travers notamment une liste des habitats/fonctions/espèces prioritaire ou en danger, afin vérifier l'adéquation de la compensation et d'établir les mesures ERC les plus à même de concourir au bon état écologique du milieu marin.

Il convient de poursuivre et renforcer les actions visant à réduire les pollutions diffuses pour parvenir à une meilleure qualité de nos eaux souterraines et littorales et à restaurer le bon état des habitats littoraux comme les vasières.

S'agissant des marées vertes côtières et des micro-algues toxiques, les demandes de dérogations à l'objectif de bon état écologique ne paraissent pas toujours acceptables.

Les émissions de gaz à effet de serre, liées au développement de l'économie bleue, doivent être intégrées dans les documents stratégiques de façade.

Les pollutions historiques (sites pollués à terre qui relarguent des polluants persistants) ou les potentielles pollutions futures provoquées par des événements historiques (épaves ou sites pollués sous-marins) ne sont pas assez prises en compte.

Dans les zones à fort trafic maritime, il conviendrait de renforcer les actions concertées entre les façades et les ministères, pour réduire les risques de pollution et d'insécurité des transports à risques, pour les équipages et les navires sur zone.

Enfin, la question des « dérogations » liées aux impossibilités techniques traduit un manque d'ambition et peut faire peser sur la France un risque de contentieux européen.

- **Le développement de l'éolien offshore**

Le conseil s'interroge sur l'opportunité de consulter le Conseil national pour la protection de la nature (CNPN) ainsi qu'une autorité de conseil indépendante, lors de l'identification d'une macrozone pour développer un projet éolien offshore. Cela permettrait une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et notamment des impacts cumulés des différents projets.

Le gouvernement et l'Europe affichent des ambitions considérables en matière d'énergies marines renouvelables. Ces objectifs sont légitimes et inscrits dans la PPE, mais ils doivent faire l'objet d'un large débat public et rendre crédible le coût des Mwh produit par la mer, éolien off-shore, énergie de la houle, des marées. Il faut rechercher une appropriation collective de ces projets. Les emplois promis, les études environnementales affichées doivent faire l'objet de contre-expertise pour éviter les tensions avec les acteurs de la mer. Une commission de suivi de ces projets éoliens en mer doit être mise en place au niveau des Conseils maritimes de façade (avis CNDP).

- **Le développement de l'aquaculture marine**

Le conseil regrette que la conchyliculture ne figure pas, entre tant que telle, dans les DSF. Les Lignes Guides (UE) soulignent que les stratégies d'adaptation sectorielles dédiées devraient s'adresser spécifiquement au secteur de l'aquaculture, particulièrement de la conchyliculture et l'algoculture en mer ouverte, notamment en synergie avec l'éolien offshore.

- **La qualité des eaux**

le CNML insiste pour que le lien entre DSF et SDAGE soit renforcé et demande que l'Etat n'effectue plus de prélèvements sur les budgets des Agence de l'Eau, pour permettre de mieux financer les actions des DSF en lien avec l'eau.

Le conseil national de la mer et des littoraux donne un avis favorable aux documents stratégiques de façade, en recommandant que les remarques exprimées ci-dessus, soient prises en compte.