

**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

Addendum sur les cibles complémentaires

Février 2021

Façade Nord Atlantique Manche Ouest



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces



Sommaire

Introduction	2
Les cibles relatives à la définition des ZPF	4
Les cibles relatives à la prise en compte des nouveaux enjeux et nouvelles ambitions du DSF	6
Les cibles établies dans le cadre de la construction des SDAGE	8
Conclusion	10

Introduction

Les deux premiers volets¹ du Document stratégique de façade (DSF) Namo, formant la stratégie de façade maritime (SFM), ont été adoptés par arrêté interpréfectoral le 24 septembre 2019. Cette stratégie définit une planification des espaces maritimes, 5 zones de vocation et 30 objectifs stratégiques à atteindre dans chacune de ces zones ou sur l'ensemble de la façade. Ce document constitue la déclinaison locale de la Directive Planification des espaces maritimes (PEM) et de la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DSCMM). Le deuxième cycle du Plan d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) est ainsi intégré au DSF.

L'arrêté du 11 juillet 2018 relatif aux critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration des deux premières parties du DSF rappelle que les objectifs environnementaux (mentionnés à l'article R. 219-7 du code de l'environnement) sont définis de sorte que les pressions exercées par les activités humaines sur le milieu marin soient compatibles avec l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des eaux marines à l'échéance du cycle en cours de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ». Cet arrêté rappelle également que les indicateurs associés aux objectifs environnementaux comportent des cibles au regard desquelles l'atteinte des objectifs est évaluée.

Lors de l'adoption de la stratégie de façade, certaines cibles environnementales n'avaient pu être définies, pour des raisons de manque de données ou de maturité des concertations. 28 cibles devaient ainsi être définies et concertées en façade NAMO, dans un calendrier permettant la prise en compte :

- des travaux au titre du premier cycle du PAMM Golfe de Gascogne (2016-2021), sur la mesure « M003 » visant la mise en place de zones de protection forte ;
- des nouveaux enjeux et nouvelles ambitions du DSF, en particulier sur l'artificialisation du littoral et des fonds marins, les aires de carénage, les captures accidentelles d'oiseaux marins et de cétacés, la préservation d'habitats fonctionnels pour les oiseaux marins ou encore la préservation des herbiers de zostères ;
- de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire-Bretagne.

Des travaux d'évaluation et de consolidation des réseaux de surveillance existants ont été menés pour les définir lors de l'adoption du plan d'action : la cohérence entre ces réseaux et ceux utilisés pour la surveillance des objectifs de la Directive-cadre sur l'eau a parfois été renforcée à cette occasion. À l'issue de ces travaux complémentaires, 1 cible n'a toutefois pas pu être fixée : l'indicateur concerné est alors désigné comme "candidat pour le 3e cycle DCSMM", des travaux supplémentaires devant être menés pour le rendre opérationnel pour le prochain cycle DCSMM. Pour ce deuxième cycle, cet indicateur ne sera donc pas suivi ni renseigné, et ne sera pas rapporté à la commission européenne.

À l'issue du processus de consultation conjoint avec le plan d'action et le dispositif de suivi du DSF, les 28 cibles complémentaires et dérogations associées seront adoptées par une modification des annexes 5, 6a et 7 de la stratégie de façade maritime adoptée le 24 septembre 2019.

Enfin, lors de l'élaboration de la SFM, 16 cibles pour les objectifs socio-économiques avaient également été adoptées comme « définies et concertées lors de l'élaboration du plan d'action en fonction des valeurs de référence ». Les travaux du plan d'action n'ayant pas abouti sur ce point, aucune cible complémentaire n'est proposée pour ce cycle. Il est apparu également

¹ Partie 1 : la situation de l'existant, les enjeux et une vision pour l'avenir de la façade souhaitée en 2030 (partie 1) ; Partie 2 : définition des objectifs stratégiques du point de vue économique, social et environnemental et des indicateurs associés, 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

dans le cadre de l'élaboration du dispositif de suivi (partie 3 du DSF), qu'un certain nombre d'indicateurs ne pouvaient être renseignés dans l'immédiat, ce qui nécessite un travail d'opérationnalisation de ces indicateurs en prévision du prochain cycle et de définition dans ce cadre des cibles manquantes.

Le document « Complément à la stratégie de façade maritime Nord Atlantique Manche Ouest sur les objectifs environnementaux, indicateurs, cibles et dérogations » produit dans le cadre de la consultation conjointe au plan d'action et au dispositif de suivi du DSF explique synthétiquement les modalités de définition de chacune des cibles complémentaires fixées et la nature des travaux menés.

La stratégie de façade maritime ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, traitant notamment des incidences environnementales potentielles au regard de l'ambition des cibles fixées, il est nécessaire de la compléter aujourd'hui au regard de la fixation des cibles complémentaires. C'est l'objet du présent Addendum, qui poursuit deux objectifs :

(1) analyser l'ambition des 28 cibles complémentaires définies postérieurement à l'adoption de la stratégie de façade maritime. Cette analyse sera conduite dans le présent addendum relativement aux trois ensembles de cibles présentés dans le document précité, à savoir (i) les cibles relatives à la définition des zones de protection forte, (ii) les cibles relatives à la prise en compte des nouveaux enjeux et nouvelles ambitions du DSF par rapport au Plan d'action pour le milieu marin du premier cycle, et (iii) les cibles établies dans le cadre de la construction du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire Bretagne et de sa mise en cohérence avec le DSF ;

(2) conclure suite à cette analyse sur l'éventuelle modification des conclusions de l'EES du volet stratégique que pourrait induire la fixation de ces 28 cibles complémentaires.

Les cibles relatives à la définition des Zones de Protection Forte

Huit cibles sont concernées par ce premier ensemble. Elles concernent les objectifs environnementaux suivants : D01-HB-OE3, D01-HB-OE4, D01-HB-OE6, D01-HB-OE10, D01-OM-OE06, D06-OE02 et D07-OE03. Pour la majorité d'entre elles, elles sont formulées de façon qualitative, sur le modèle "Augmentation de la surface d'habitat X en protection forte". La fixation de ces cibles renvoie directement à la mise en oeuvre de la mesure M003-NAT1B adoptée dans le cadre du PAMM 1er cycle qui prévoyait de "Compléter le réseau d'aires marines protégées par la mise en place de protections fortes sur les secteurs de biodiversité marine remarquable". L'objectif de cette mesure est de constituer à terme, un réseau de zones de protections fortes (ZPF) cohérent, connecté et représentatif de la diversité des écosystèmes marins de chaque façade maritime en métropole. Ces protections fortes seront prioritairement instituées au sein d'aires marines protégées existantes.

Afin de porter un jugement sur l'ambition des cibles proposées par la façade NAMO, il convient donc de revenir à la mise en oeuvre de la mesure M003-NAT1B. Cette dernière a fait l'objet d'une note de cadrage national en juin 2018 proposant les étapes suivantes pour sa mise en oeuvre :

- Etape 1 : inventaire des protections fortes existantes dans le réseau d'AMP ;
- Etape 2 : analyse de la cohérence du réseau actuel de protections fortes dans les AMP ;
- Etape 3 : identification des secteurs et des enjeux nécessitant de renforcer le niveau de protection pour conforter le réseau
- Etape 4 : association puis consultation des CMF sur les compléments à apporter au réseau des protections fortes d'ici 2030 et établissement de la cible correspondante en proportion de la ZEE en protections fortes en métropole et de cibles intermédiaires 2021 et 2026
- Etape 5 : mise en place des protections fortes sur les façades

Ces différentes étapes étant prévues pour se dérouler jusqu'à fin 2019, elles auraient dû permettre de fixer des cibles quantitatives sur les proportions d'habitats en enjeux situés en ZPF (par exemple : 10% de la surface de l'habitat X située en ZPF). Mais le processus a pris du retard, notamment les premières étapes, et n'a pas permis d'arriver à la définition des nouvelles ZPF dans le calendrier de fixation des cibles complémentaires de la stratégie de façade maritime. En groupe de travail national, il a donc été décidé le 13 mars 2020 de faire évoluer le libellé des cibles initialement envisagé, comme le décrit cet extrait du relevé de décisions de ce groupe de travail national :

« Afin de refléter les différents niveaux d'avancement et d'ambition des façades, le libellé général suivant est proposé :

« Augmentation [de la proportion] de la surface des [nom de l'habitat] en protection forte [dans chacune des zones suivantes [, avec au minimum une zone par secteur à enjeu fort ou majeur] : liste des ZPF potentielles pertinentes pour cet habitat]*

** Dénomination d'une zone ayant vocation à accueillir une ZPF, dont le périmètre précis sera défini après concertations locales. »*

Ce libellé pourra être adapté pour chaque indicateur, en retenant ou non les mentions entre crochets. Ce libellé prévoit ainsi une augmentation de la couverture en protection forte, avec si possible une liste de ZPF potentielles dans lesquelles cet habitat sera protégé, et si possible un critère de représentativité des enjeux forts ou majeurs.

Notons que dans certains cas, des cibles plus précises sont proposées, sous la forme suivante : « X % de la surface connue de l'habitat X sont situés en zone de protection forte »

En ce qui concerne plus particulièrement la façade NAMO, on peut souligner par rapport à ce processus de mise en œuvre commun à l'ensemble des façades :

- que 58 secteurs d'étude pour de potentielles ZPF ont pu être définies (12 secteurs d'études de ZPF existantes et 46 secteurs d'études de ZPF potentielles) ;
- que ces secteurs d'étude sont à la fois côtiers et au large, même si concernant le large le principal enjeu pris en compte est celui des récifs alors que d'autres enjeux importants sont également présents dans les zones au large (canyons vaseux par exemple) ;
- que ces secteurs d'étude prennent en compte de nombreux enjeux des zones côtières, mais pas les zones fonctionnelles halieutiques (frayères, nourriceries...) comme celles des estuaires par exemple, la façade justifiant ce manque par des besoins de connaissances complémentaires ;
- que deux cibles sur les 8 de ce premier ensemble sont de nature quantitative : (1) celle du D01-HB-OE04 (100% des bioconstructions de l'espèce *Sabellaria alveolata* sont situées en ZPF), et (2) celle du D01-HB-OE10 (100% des sous zones récifs du site Natura 2000 « Mers Celtiques - talus du Golfe de Gascogne » sont situées en ZPF) ;
- que la cible du D06-OE02-Ind2 détaille les cibles de chaque habitat particulier (9 au total) avec des niveaux de précision et d'ambition variable : depuis « le maximum possible en ZPF » pour les Herbiers de *Zostères* jusqu'à « Pas de cible » pour les quatre derniers habitats de la liste.

En conclusion sur l'ambition de ce premier ensemble de cibles, on peut regretter l'abandon dans la majorité des cas d'une cible quantitative au profit d'une « tendance à la hausse » associée à une liste de ZPF « potentielles » dont la superficie réelle reste à définir (en effet une ZPF potentielle au sein d'une AMP plus large ne donne qu'une indication sur la superficie qui sera finalement retenue à l'issue des processus de concertation restant à conduire). La désignation d'une liste de nouvelles ZPF à créer est néanmoins une avancée importante, notamment sur la façade NAMO où cette liste est conséquente, même si elle relève autant de la stratégie nationale des aires protégées que de la stratégie maritime de façade.

Rappelons concernant la stratégie nationale des aires protégées 2020-2030 que l'un de ses objectifs « cadre » fixe à 10% la superficie de ZPF à atteindre en 2022².

² Cet objectif est global pour l'ensemble des eaux françaises et ne s'applique donc pas à chaque façade. Néanmoins l'OFB fixe comme repère de parvenir à 5% en métropole avec 3% au minimum sur chaque façade.

Les cibles relatives à la prise en compte des nouveaux enjeux et nouvelles ambitions du DSF

Douze cibles sont concernées par ce deuxième ensemble. Elles concernent les objectifs environnementaux suivants : D01-HB-OE5, D01-HB-OE6, D01-OM-OE01, D01-OM-OE04, D01-OM-OE05, D06-OE01, D08-OE04 et D11-OE01 et renvoient à quatre sujets différents que nous allons traiter successivement : (1) les habitats particuliers (pour les deux premiers objectifs), (2) les oiseaux marins (pour les trois suivants), (3) l'intégrité des fonds marins et notamment l'artificialisation (pour le D06-OE01) et (4) deux autres pressions anthropiques (aires de carénage et bruit).

1. HABITATS PARTICULIERS

Les trois cibles concernées concernent l'évitement ou la réduction des perturbations physiques sur les herbiers de zostères et les habitats sédimentaires subtidiaux et circalittoraux notamment dans la zone des 3 milles, qui sont des enjeux importants.

Sur la façade NAMO, une seule de ces trois cibles est partiellement quantitative, celle concernant les sites Natura 2000 où les zostères sont protégées par des arrêtés relatifs à la liste des espèces végétales protégées (cas uniquement des sites de la région Pays de la Loire, d'où le terme de « partiellement quantitatif »). Les autres cibles sont plutôt de nature qualitative de type « tendance à la baisse ».

Compte tenu de cette dominante qualitative, on peut considérer que ce premier groupe de cibles est défini de façon relativement peu ambitieuse au regard des fonctionnalités écologiques fondamentales de ces habitats et de leur forte sensibilité aux pressions anthropiques (mouillages, pêche aux arts traïnants). Concernant NAMO, on peut néanmoins souligner que la cible qualitative concernant les surfaces d'herbiers de zostères interdites aux mouillages forains est assortie de la mention « A minima interdiction dans les ZPF constituées dans le cadre de l'indicateur ci-dessus pour les habitats particuliers », ce qui fait écho à la mention « le maximum possible en ZPF » qui était la cible pour l'habitat Herbiers de Zostères.

2. OISEAUX MARINS

Les quatre cibles concernées concernent la réduction des captures accidentelles d'oiseaux marins, la réduction de la pression exercée par certaines espèces introduites et domestiques sur les sites de reproduction des oiseaux marins et le maintien/restauration d'habitats fonctionnels des oiseaux marins dans les zones humides littorales.

Sur la façade NAMO, deux de ces quatre cibles sont quantitatives et les deux autres de nature qualitative, notamment parce que certains éléments de connaissance restent à établir (carte des sites fonctionnels ou valeur de référence / état 0).

Outre leur caractère partiellement quantitatif, la fixation de ces cibles s'est appuyée sur la consultation du Groupement d'Intérêt Scientifique Oiseaux Marins (GISOM), qui s'est également engagé à assurer le suivi des indicateurs associés à ces cibles. On peut donc considérer que ce deuxième groupe de cibles est défini de façon plutôt ambitieuse.

3. ARTIFICIALISATION

Les trois cibles concernées concernent le rythme moyen d'artificialisation de l'estran (ouvrages et aménagements émergés) et des fonds côtiers (ouvrages et aménagements émergés et immergés entre 0 et 20 mètres).

Sur la façade NAMO ces trois cibles sont « semi quantitatives », c'est -à-dire qu'elles sont libellées de la façon suivante « Tendance à la baisse du rythme moyen d'artificialisation par rapport au rythme moyen de référence évalué à x % pour NAMO sur 6 ans ».

La caractérisation d'un rythme d'artificialisation de référence a donc été indispensable pour établir ces cibles. Ce rythme a été établi par le CEREMA pour le linéaire et l'estran uniquement (c'est-à-dire pour les indicateurs 1 et 2) et pour la période 2002-2014, dans le cadre d'un rapport "Artificialisation des milieux marins littoraux et côtiers, Méthodes de détermination des indicateurs 1 et 2" (CEREMA, 2021), qui se trouve en annexe de la note explicative mentionnée en introduction.

Sur le plan méthodologique comme réglementaire, la production de cette valeur de référence représente une avancée considérable. En effet :

- méthodologiquement, ce calcul soulève de nombreux défis comme (1) la prise en compte des seules pertes physiques (linéaire ou surfaces des ouvrages) ou également des perturbations physiques engendrées par les ouvrages, ou (2) la nécessité de s'adapter aux évolutions de la limite terre/mer de référence, actuellement en cours de redéfinition. Ces défis soulèvent notamment de forts enjeux de cohérence entre le calcul effectué par le CEREMA et d'autres calculs existants (dans le cadre de la stratégie de gestion du trait de côte par exemple) ;
- sur le plan règlementaire, les indicateurs des OE de la DCSMM et leurs cibles sont assortis d'une obligation de compatibilité pour les autorisations en mer, ce qui augmente l'exigence en termes de fiabilité des résultats, et nécessite qu'ils puissent être convertis en valeur absolue de façon précise pour un traitement facilité des délivrances d'autorisations.

On peut donc considérer que la fixation de cibles semi quantitatives est une vraie avancée, qui a d'ailleurs fait l'objet de nombreux débats et nécessité de nombreuses explications de l'étude réalisée par le CEREMA et de sa méthode. Pour autant, le fait de ne pas avoir fixé d'objectif quantifié de baisse du rythme d'artificialisation pour ce cycle fait peser un certain risque sur l'atteinte de l'objectif national « zéro artificialisation nette en 2030 » à l'issue du prochain cycle. Par ailleurs la mise en œuvre et le suivi de ces cibles reste un défi en termes d'accompagnement des services instructeurs.

4. AUTRES PRESSIONS ANTHROPIQUES

Les deux cibles concernées par ce quatrième ensemble concernent, d'une part, le nombre de ports équipés d'aires de carénage disposant d'un système de traitement des effluents, et, d'autre part, l'emprise spatiale des événements présentant un fort niveau de bruit liés aux émissions impulsives.

La première cible est de nature qualitative « tendance à la hausse » et la deuxième n'est pas encore fixée car les travaux sont encore en cours. Il est donc difficile de se prononcer sur l'ambition de ces deux cibles, qui paraît néanmoins modeste en ce qui concerne la première.

Les cibles établies dans le cadre de la construction des SDAGE

Huit cibles sont concernées par ce troisième ensemble. Elles concernent les objectifs environnementaux suivants : D05-OE01, D05-OE02, D07-OE03, D08-OE07 et D09-OE01. On peut distinguer deux sous-ensembles dans ces huit cibles :

- d’une part les cibles relatives du D5 (Eutrophisation), qui prennent la forme de % de cours d’eau, rivières et fleuves débouchant sur des zones marines eutrophisées dont les concentrations en nitrates / phosphates sont compatibles avec les valeurs seuils d’atteinte du BEE pour le critère Nutriments (au regard principalement du critère Chlorophylle a) ;

- d’autre part les cibles relatives aux D7, D8 et D9 (conditions hydrographiques et contaminants) qui concernent les obstacles ne pouvant être supprimés dans les cours d’eau (D7), la qualité des sédiments et des masses d’eau côtières (D8) et la qualité microbiologique des eaux côtières (D9).

Avant de commenter la valeur de ces cibles, rappelons tout d’abord la forte articulation entre SDAGE et DSF. En effet, en vertu du IX de l’article L. 212-1 du code de l’environnement, le SDAGE doit être compatible ou rendu compatible avec les objectifs environnementaux définis dans le PAMM, lors de sa mise à jour périodique prévue au IV de l’article L. 212-2. Réciproquement, le PAMM comprend des objectifs environnementaux et des indicateurs associés en vue de parvenir au bon état écologique des eaux marines, qui sont compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE (article L. 219-9 du code de l’environnement). En vertu des dispositions mentionnées au IX de l’article L. 212-1 et dans la mesure où de nombreuses pressions qui s’exercent sur les écosystèmes marins sont générées à terre, les objectifs environnementaux des DSF concernant ces pressions à terre ou en lien avec la politique de l’eau définissent de nouveaux résultats à atteindre dans le cadre des SDAGE en cours d’élaboration pour le troisième cycle de gestion 2022-2027. De ce fait, les SDAGE et les PdM DCE doivent définir les mesures contribuant à l’atteinte de ces résultats, dans la limite de leur portée juridique, sauf à ce que des dérogations à l’atteinte de ces objectifs soient intégrées dans les documents stratégiques de façades.

Dans le cadre de cette nécessaire articulation, la fixation des cibles de ce troisième ensemble a fait l’objet de plusieurs groupes de travail nationaux associant les services en charge de l’élaboration des DSF (DIRM), des SDAGE (Agences de l’Eau) ou des deux (DREAL de bassin). Par ailleurs, afin de contribuer à la fixation des cibles concernant l’eutrophisation, une étude de modélisation de la restauration du BEE des eaux côtières par abattement des flux de nutriments apportées par les fleuves a été confiée par la DEB à l’IFREMER. Suite à la mise en avant de certaines limites méthodologiques de cette étude, elle n’a finalement pas été utilisée pour la fixation de niveaux d’abattement fleuve par fleuve, les cibles finalement adoptées prenant plutôt la forme d’un % global de cours d’eau présentant une concentration compatible avec le BEE (voir ci-dessus).

En ce qui concerne plus particulièrement la façade NAMO :

- les cibles relatives au D5 sont pour la moitié d’entre elles inférieure à 100%, entraînant « mécaniquement » des dérogations associées puisque seule une proportion de 100% est compatible avec l’atteinte du BEE. Sur les 2 cibles concernées, celle concernant les flux de nitrates est très inférieure à 100% (car seuls 2 cours d’eau sur 11 présentent des flux compatibles avec le bon état des masses d’eau côtières, soit une cible à 18%) alors que celles concernant les phosphates est proche de 100% (91%) ;
- la cible relative au D7 est fixée de façon qualitative « Tendance à la hausse » ;
- les deux cibles relatives au D8 sont, pour l’une d’entre elles non définie (l’indicateur associé ayant donc le statut de candidat et ne fera pas l’objet de rapportage à la CE

pour ce cycle), et pour l'autre inférieure à 100% des masses d'eaux côtières en bon état chimique (82%) justifiant là également une dérogation pour les 18% de masses d'eau n'atteignant pas le BEE (soit 7 masses d'eau sur 39) ;

- enfin, la cible relative au D9 est de nature quantitative et présente un bon niveau de prévention puisqu'elle fixe à 0 le nombre de points de suivi affichant une dégradation de la qualité microbiologique.

Au total, avec des dérogations nécessaires pour deux objectifs (D05-OE01 et D08-OE07), les cibles fixées apparaissent globalement peu ambitieuses. Elles illustrent notamment la difficulté récurrente à réduire les pollutions diffuses « à terre », en particulier d'origine agricole puisque ce sont les flux de nitrates qui sont les plus concernés. Dans la mesure où ces pollutions affectent ensuite la qualité du milieu marin, elles illustrent également la difficulté des DSF à « influencer » fortement les objectifs des SDAGE, malgré les efforts réalisés en ce sens et rappelés plus haut. L'antériorité des SDAGE et les décalages de calendrier d'élaboration des deux documents expliquent sans doute en partie ce résultat, sur lequel il conviendra de progresser lors des prochains cycles. Signalons enfin qu'en façade NAMO, cette difficulté à augmenter l'ambition de certains objectifs / cibles du SDAGE vis-à-vis de l'eutrophisation des eaux côtières a conduit les acteurs du CMF à inclure dans le plan d'action du DSF une action spécifique sur ce sujet afin de compléter celles prévues dans le SDAGE Loire Bretagne.

Conclusion

Au terme de cette analyse, on peut considérer qu'une douzaine de cibles complémentaires ont été définies de façon plutôt ambitieuses (soit un peu plus de 40%), les autres présentant un niveau d'ambition moyen à faible.

Dans la mesure où l'évaluation environnementale de la stratégie maritime de façade concluait à une proportion importante d'objectifs environnementaux présentant des cibles avec une ambition modeste, la fixation des cibles complémentaires examinée dans cet addendum n'apparaît pas susceptible de modifier sensiblement les conclusions de cette évaluation.