MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

MINISTÈRE
DE LA MER
Liberté
Égalité
Fraternité

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 Méditerranée

Épices
Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces

biotope

Sommaire

Introduction	2
Les cibles relatives à la définition des ZPF	3
Les cibles relatives à la prise en compte des nouveaux enjeux et nouvelles ambitions du DSF	5
Les cibles établies dans le cadre de la construction des SDAGE	8
Conclusion	9

Introduction

Les deux premiers volets du Document stratégique de façade (DSF), formant la stratégie de façade maritime, ont été adoptés par arrêté interpréfectoral en octobre 2019. Cette stratégie définit une planification des espaces maritimes, 30 zones de vocation pour la façade Méditerranée, et des objectifs à atteindre dans chacune de ces zones ou sur l'ensemble de la façade. 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, toutes ces cibles n'ont pu être définies, pour des questions de manque de données ou de maturité des concertations : 26 cibles restaient encore à définir pour la façade Méditerranée. 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 la consultation, il conviendra donc de compléter la stratégie de façade maritime par les cibles complémentaires définies au cours de ces travaux et d'adopter en conséquence les modifications de l'annexe 4 de la stratégie de façade maritime Méditerranée, notamment son chapitre 1 relatif aux objectifs, indicateurs et cibles, et son chapitre 3 relatif aux méthodologies de définition des objectifs, indicateurs et cibles.

« L'Addendum à la Stratégie de façade maritime Méditerranée sur les cibles complémentaires et méthodologies associées, définies conjointement aux travaux d'élaboration du Plan d'action du DSF Méditerranée » produit dans le cadre de la saisine de l'AE pour le volet opérationnel 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 26 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 la note précitée, 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 des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux Rhône Méditerranée et Corse et de leur 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 26 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-OE6, D01-HB-OE10, D01-OM-OE06, D06-OE01, 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 Méditerranée, il convient donc de revenir à la mise en œuvre 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 œuvre :

— 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 Méditerranée, on peut souligner par rapport à ce processus de mise en œuvre commun à l'ensemble des façades :

— que 35 ZPF existantes et 9 ZPF potentielles ont pu être définies sur la façade Méditerranée, et contrairement aux autres façades, avec des contours assez précisément définis puisqu'elles représentent respectivement 246 km2 (existantes) et 395 km2 (potentielles) ;

— que ces ZPF prennent bien en compte le principe de ZPF « multi-enjeux », c'est-à-dire que tous les enjeux écologiques identifiés comme forts ou majeurs ont été considérés dans l'analyse ;

— que ces ZPF couvrent bien les enjeux du réseau d'aires protégées déjà existant (herbiers de posidonies, habitats rocheux) mais moins bien d'autres enjeux (habitats profonds non rocheux, lagunes et estuaires). A noter concernant ces enjeux moins bien couverts que la liste des ZPF potentielles continuera de se construire en lien avec les gestionnaires d'aires protégées ;

— qu'aucune cible n'est définie de façon quantitative ;

— qu'aucune ZPF n'étant définie pour les lagunes, une cible n'a pu être définie pour cet habitat et l'indicateur associé est dit candidat, c'est-à-dire qu'il ne sera pas suivi ni renseigné au cours de ce deuxième cycle de la DCSMM.

En conclusion sur l'ambition de ce premier ensemble de cibles, on peut regretter l'abandon dans tous les cas d'une cible quantitative au profit d'une « tendance à la hausse » associée à une liste de ZPF « potentielles ». La désignation d'une liste de nouvelles ZPF à créer est néanmoins une avancée, 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 2022[1]. En référence à ce dernier, la façade Méditerranée considère que la surface ciblée par les ZPF existantes et potentielles devrait représenter 2% de la ZEE en 2026, et 3% en 2030.

[1] 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-OE9, D01-HB-OE10, 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 deux cibles concernées concernent l'évitement ou la réduction des perturbations physiques sur les herbiers de phanérogames méditerranéens et le coralligène, d'une part, et les habitats profonds, d'autre part, qui sont des enjeux importants.

Sur la façade Méditerranée, ces deux cibles sont définies de façon qualitative, par exemple « Tendance à la baisse de la proportion de surface d'herbiers soumis à des pressions physiques dues au mouillages ».

On peut considérer que ce premier groupe de cibles est défini de façon relativement peu ambitieuse au regard des surfaces occupées par ces habitats sur la façade et de leur forte sensibilité aux pressions anthropiques (mouillages, pêche aux arts traînants). Les acteurs de la façade justifient ainsi le choix d'une cible qualitative : « Nous ne disposons pas à l'heure actuelle d'éléments suffisamment précis sur les projets à venir (réglementation, opérations techniques…) pour pouvoir définir une cible « chiffrée ». Il est extrêmement complexe de se fixer un objectif en termes de surface par rapport à des actions locales qui seront mises en place à des échelles diverses et sur des thématiques très différentes (pêche, plongée, plaisance) ».

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 Méditerranée, 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 également défini de façon plutôt ambitieuse.

3. ARTIFICIALISATION

Les quatre cibles concernées concernent le rythme moyen d'artificialisation du trait de côte (ouvrages et aménagements émergés) et des fonds côtiers (ouvrages et aménagements émergés et immergés entre 0 et 20 mètres).

Sur la façade Méditerranée, deux de ces quatre cibles sont quantitatives (celles concernant les AMP) et les deux autres 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 la façade Méditerranée sur 6 ans ».

Concernant tout d'abord les deux cibles relatives aux AMP, il convient de rappeler que la façade Méditerranée était la seule à avoir fait le choix d'afficher une cible quantitative relative au rythme d'artificialisation dans les AMP dans la stratégie maritime de façade adoptée en octobre 2019. Au regard des éléments apportés par les études réalisées depuis sur une valeur de référence du rythme d'artificialisation en AMP ces dernières années (voir ci-dessous) la cible fixée à « Moins de 0,1% d'augmentation cumulée suite à l'application de la séquence ERC » paraît tout à fait ambitieuse.

En ce qui concerne les cibles pour l'ensemble de la façade, 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 va l'être prochainement pour les fonds côtiers) 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 l'Addendum à la stratégie maritime de façade mentionné en introduction.

Rappelons concernant ce rapport du CEREMA qu'en Méditerranée, le réseau de surveillance MEDAM (ECOSEAS-CNRS-Université de Nice), utilisé dans le cadre de la DCE et dans le PAMM 1er cycle, a d'abord été pressenti pour définir les valeurs de référence et les cibles à atteindre. Les données modélisées, mises à disposition dans MEDAM, ont permis dans les travaux d'élaboration de la Stratégie de façade maritime, de sensibiliser les acteurs et notamment les collectivités à la problématique de l'artificialisation du littoral et des fonds côtiers. Cela a permis d'obtenir l'accord de tous sur une première cible demandant de limiter l'artificialisation dans l'ensemble des aires marines protégées de la façade et sur les six ans du 1er cycle DSF à moins de 0,1 % d'augmentation (voir ci-dessus). Toutefois, ces modélisations devaient être consolidées et approfondies par secteur : une base de données devait également être construite pour toutes les façades maritimes, avec un modèle et une définition partagée. C'est pourquoi il a été acté que le CEREMA porterait la construction de cette base et proposerait pour chaque façade une valeur de référence et une cible à atteindre.

Sur le plan méthodologique comme réglementaire, la production de cette valeur de référence pour toutes les façades 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 évènements 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

Quatre cibles sont concernées par ce troisième ensemble. Elles concernent les objectifs environnementaux suivants : D07-OE03, D08-OE07 et D09-OE01, et plus particulièrement 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).

En ce qui concerne plus particulièrement la façade Méditerranée :

— la cible relative au D7 est fixée de façon qualitative « Tendance à la hausse ». La justification apportée à ce choix porte sur la nécessité de mener une réflexion spécifique sur les enjeux éventuels à traiter au titre de la continuité hydrologique et de la connectivité terre-mer, au-delà des réflexions menées au titre des SDAGE et PLAGEPOMI ;

— 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 fixée à 100% des masses d'eaux côtières en bon état chimique ;

— 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 deux cibles quantitatives compatibles avec le respect du BEE, une cible qualitative et une cible non définie, le niveau d'ambition de ce troisième ensemble est moyennement élevé.

Conclusion

Au terme de cette analyse, on peut considérer qu'une dizaine de cibles complémentaires ont été définies de façon plutôt ambitieuses (soit un peu moins 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.