



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le Plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche mer du Nord

n°Ae: 2014-83

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 3 décembre 2014 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche mer du Nord.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guth, Hubert, Perrin, MM Chevassus-au-Louis, Clément, Galibert, Ledenvic, Letourneux, Roche, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mme Steinfeldt, M. Decocq.

N'ont pas participé à la délibération, en application de l'article 2.4.1 du règlement intérieur de l'Ae : M Barthod.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet de la région Haute-Normandie, le dossier ayant été reçu complet le 12 septembre 2014.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté, par courrier en date du 29 septembre 2014 :

- les préfets de département du Calvados, des Côtes d'Armor, de l'Eure, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine, du Pas-de-Calais et de la Seine-Maritime,*
- le ministère en charge de la santé,*
- les directions interrégionales de la mer Manche Est-mer du Nord et Nord Atlantique-Manche Ouest,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Bretagne, et a pris en compte sa réponse en date du 13/11/2014,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Basse-Normandie,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie, et a pris en compte sa réponse en date du 14/11/2014,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Nord-Pas de Calais, et a pris en compte sa réponse en date du 21/10/2014,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Picardie, et a pris en compte sa réponse en date du 23/10/2014.*

¹ Désignée ci-après par Ae.

Sur le rapport de Thierry Galibert et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 122-8 du code de l'environnement).

Synthèse de l'avis

Les plans d'action pour le milieu marin (PAMM) sont les instruments spécifiques de mise en œuvre de la directive n° 2008/56/CE du 17 juin 2008 (DCSMM²), dont l'objet est de donner un cadre général à la politique marine européenne. Ils visent à établir ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. Ils prennent en compte, au sein d'un seul plan, les effets sur le milieu marin des mesures de toutes les politiques publiques, relatives aux milieux (eau, biodiversité,...) et sectorielles (politiques des pêches ou des transports par exemple), en les complétant, au besoin, par des mesures nouvelles.

La France a choisi d'élaborer trois plans sur la façade Atlantique : Manche mer du Nord, Mers celtiques, Golfe de Gascogne, pour des raisons qu'il serait opportun d'explicitier. Le présent avis concerne la sous-région marine Manche mer du Nord.

Chaque PAMM sera composé de cinq documents : une évaluation initiale des eaux marines, la définition du bon état écologique, des objectifs environnementaux et des indicateurs associés, un projet de programme de surveillance et un projet de programme de mesures. Les trois premiers de ces documents ont été approuvés en 2012 et ont déjà fait l'objet d'une première évaluation communautaire, prévue par la directive. Le programme de surveillance est très largement commun à toutes les sous-régions marines.

L'élaboration du PAMM fait l'objet d'une concertation approfondie. Le programme de mesures sera soumis à la consultation du public, en même temps que les projets de SDAGE et de PGRI³. Sa complexité (calendrier d'approbation des différents documents, contenu) tient avant tout au cadre fixé par la DCSMM : la consultation porte concomitamment sur les programmes de mesures de toutes les sous-régions, alors que les autres documents sont soit approuvés, soit encore en projet, après avoir fait l'objet de consultations spécifiques. Le programme de mesures se focalise sur des « mesures nouvelles », dont la plupart restent, à ce stade, encore imprécises, sans rappeler de façon suffisamment détaillée pour chacune des principales mesures existantes, les arguments qui en justifient le caractère suffisant, ni la nécessité éventuelle et la façon de les renforcer.

Alors que le rapport de l'évaluation environnementale aurait pu donner l'opportunité d'une approche complète et intégrée des effets de toutes les mesures sur le milieu marin, son élaboration, qui ne bénéficie pas encore d'une méthodologie éprouvée, n'a pas permis d'engager la démarche itérative qui aurait conduit à prendre pleinement en compte ses premières propositions dans les différents volets du PAMM.

Pour cette raison, l'Ae recommande de présenter les objectifs et les enjeux du PAMM dans une perspective de long terme, puis d'explicitier les limites de ce premier plan (échéance 2020) ainsi que la façon dont ses mises à jour successives permettront de le compléter de façon itérative, notamment d'ici à l'approbation de ce programme de mesures.

Les enjeux environnementaux du PAMM sont très nombreux, certains étant localisés sur quelques secteurs de la sous-région marine. Afin de donner au PAMM une cohérence d'ensemble, de conserver sa fonction intégratrice et de mieux cibler les mesures proposées, l'Ae recommande de compléter la hiérarchisation des enjeux par une identification plus complète et plus claire des

² Directive cadre stratégie pour le milieu marin

³ SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; PGRI : Plan de gestion des risques d'inondation

secteurs de la sous-région marine les plus sensibles. En outre, l'Ae recommande au maître d'ouvrage de considérer l'accès à la connaissance par des actions de surveillance et de recherche comme un enjeu prioritaire et de le traduire, dans le PAMM, par des mesures adaptées, résultant notamment de l'analyse combinée du programme de mesures et du rapport environnemental.

Pour ce qui concerne ce premier cycle, l'Ae recommande principalement :

- de préciser, pour les compléter, les modalités d'articulation du PAMM de cette sous-région marine, d'une part avec les territoires et les espaces marins voisins - y compris étrangers, dont les îles anglo-normandes, d'autre part avec les autres politiques publiques présentant les effets les plus forts pour les enjeux du PAMM ;
- de préciser la description des mesures (cible, délai, moyens), en vigueur et en projet, qu'elles figurent à ce stade dans le programme de mesures ou dans les autres plans et programmes susceptibles d'avoir des effets majeurs pour le milieu marin (SDAGE, PGRI, politique commune de la pêche, projets énergétiques, portuaires et maritimes, etc) ;
- de cibler l'état initial sur les points qui permettent d'identifier et préciser les principaux enjeux retenus par le maître d'ouvrage, en tenant compte des évolutions prévisibles des principales pressions et de leurs effets sur l'environnement ;
- d'explicitier l'ensemble du processus de sélection ayant notamment conduit à ne pas retenir certaines mesures nouvelles ou à privilégier le renforcement des mesures existantes, afin que chacun puisse connaître les raisons de ces choix ;
- d'approfondir significativement les autres volets du rapport environnemental afin :
 - o de pouvoir mieux apprécier les effets du PAMM au regard de ses principaux enjeux ;
 - o d'affiner l'évaluation d'incidences Natura 2000, pour les sites de la sous-région marine, au fur et à mesure que les mesures du PAMM seront précisées, et de conclure à l'existence ou en l'absence d'incidence significative sur ces sites ;
- de développer la démarche ERC pour les points de vigilance identifiés.

L'Ae recommande de mieux articuler les futures actions de surveillance avec les priorités du PAMM, tout particulièrement pour celles non prises en compte dans le projet de programme de surveillance à ce stade, le dispositif de suivi ayant certes vocation à suivre l'atteinte du bon état écologique, mais aussi à suivre la mise en œuvre du programme de mesures, y compris ses effets imprévus. Afin de crédibiliser le programme de surveillance sur toute la durée du PAMM, l'Ae recommande de prévoir les moyens nécessaires de façon proportionnée, en prenant pleinement en compte les enjeux et besoins des PAMM, outre ceux des autres politiques publiques.

L'Ae fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

1 Contexte et présentation du plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche mer du Nord

1.1 Contexte du plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche mer du Nord⁴

La directive cadre relative à la « stratégie du milieu marin » (DCSMM) de l'Union européenne du 17 juin 2008⁵ a été adoptée dans le but de donner un cadre général à la politique européenne pour le milieu marin. À cet égard, elle a pour objectif de « *promouvoir l'intégration des préoccupations environnementales au sein de toutes les politiques concernées et constituer le pilier environnemental de la future politique maritime de l'Union européenne* ». Elle vise donc à prendre en compte au sein d'un seul plan les effets sur le milieu marin des mesures de différentes politiques sectorielles, comme notamment la politique commune de la pêche⁶, la politique de sécurité maritime, la politique de l'eau ou encore la politique de recherche de l'Union européenne. L'objectif poursuivi par la directive est d'atteindre le bon état écologique⁷ du milieu marin en 2020. Outre les plans et mesures découlant d'autres règlements et directives communautaires, les plans d'action pour le milieu marin (PAMM), déclinés au sein de chacune des sous-régions marines⁸ listées à l'article 4 de la directive, sont les instruments spécifiques mis en œuvre par les Etats membres pour atteindre cet objectif. La France métropolitaine est ainsi concernée par trois sous-régions⁹ de la région Atlantique nord-est : Manche – mer du Nord, Mers celtiques et Golfe de Gascogne et une seule sous-région Méditerranée occidentale¹⁰ dans la région Méditerranée.

Compte tenu de ce découpage, les raisons pour lesquelles la région Atlantique nord-est fait l'objet de trois PAMM pour trois sous-régions distinctes n'apparaissent pas clairement explicitées, d'autant plus que ces trois PAMM présentent de très fortes similitudes sur l'ensemble de leurs volets, y compris les mesures du programme de mesures.

L'Ae recommande, pour la bonne information du public, d'explicitier les motifs qui ont conduit la France à prévoir trois PAMM sur la région Atlantique nord-est.

⁴ Les PAMM sont élaborés dans un contexte international et européen. La partie 1.1 est commune à tous les PAMM de la France métropolitaine. La directive ne concerne pas les régions ultramarines

⁵ Directive n° 2008/56/CE du 17 juin 2008

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:FR:PDF>

⁶ L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que : « *L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants: [...] d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;* ». Ainsi les textes sur la pêche, dès lors que la conservation des ressources biologiques marines est en jeu, relèvent de la compétence de l'union européenne.

⁷ « *Etat écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable, sauvegardant ainsi le potentiel de celui-ci aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir...* ». Voir la définition complète à l'adresse ci-dessous : http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/l28164_fr.htm

⁸ Les eaux marines européennes sont découpées en quatre régions : mer Baltique, océan Atlantique du nord-est, mer Méditerranée et mer Noire, elles mêmes comportant des sous régions.

⁹ Ces sous-régions sont définies par la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique nord-est (Convention OSPAR, pour Oslo-Paris, signée et septembre 1992) <http://www.ospar.org>

¹⁰ Les quatre sous régions de la région méditerranéenne listées par la directive ne sont pas issues, à l'inverse des sous régions atlantiques, de conventions internationales. Les sous-régions utilisées par l'organisation de l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la gestion des pêches en méditerranée sont plus détaillées.

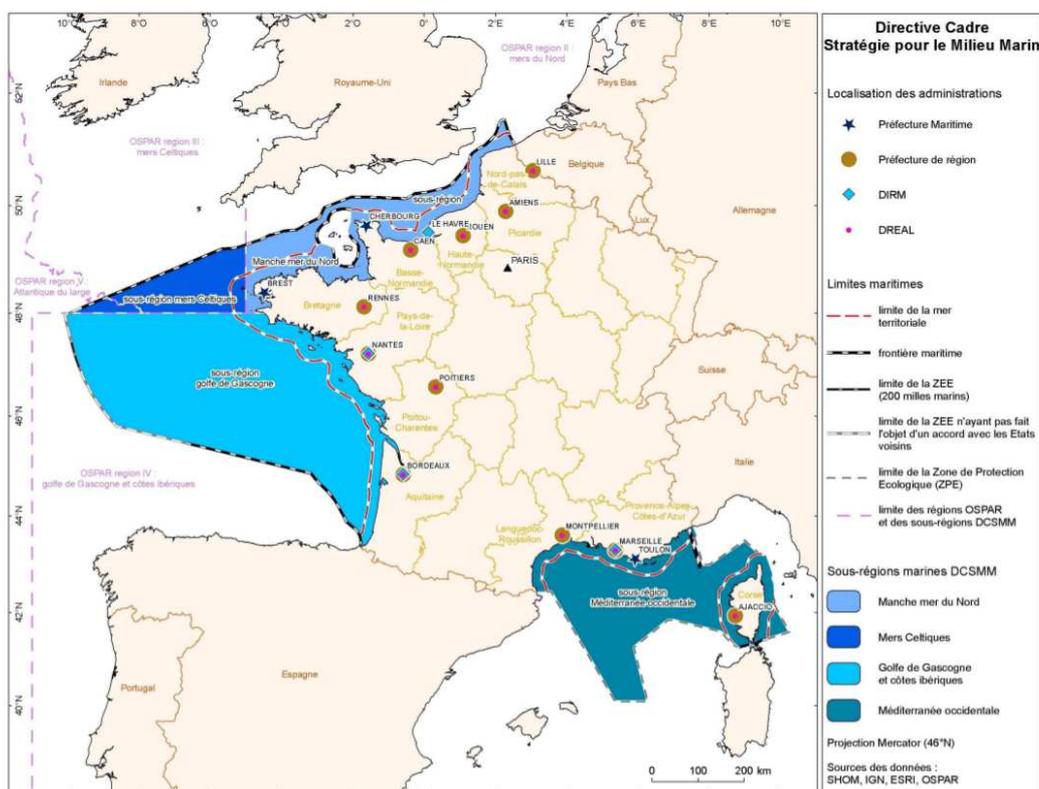


Figure 1 : carte des sous-régions marines concernant la France pour la mise en œuvre de la directive cadre : "Stratégie du milieu marin" (DCSMM).

Source : Agence des aires marines protégées.

La directive prévoit que les Etats membres doivent :

- article 8 : « *procéder à une analyse de l'état initial du milieu marin comportant les caractéristiques essentielles de ces eaux, les impacts et pressions principaux et l'analyse économique et sociale incluant le coût de la dégradation du milieu marin* » – avant le 15 juillet 2012 ;
- article 9 : déterminer le « *bon état écologique* » en : « *prenant en compte par exemple la diversité biologique, la présence d'espèces non indigènes, la santé des stocks, le réseau trophique, l'eutrophisation, la modification des conditions hydrographiques et les concentrations de contaminants, la quantité de déchets ou la pollution sonore* » – avant le 15 juillet 2012 ;
- article 10 : définir « *des objectifs et des indicateurs en vue d'atteindre ce bon état écologique.* » Les objectifs doivent être mesurables, cohérents et assortis d'un délai de réalisation – avant le 15 juillet 2012 ;
- article 11 : « *élaborer des programmes de surveillance* » (PdS) cohérents et coordonnés entre les Etats membres partageant une même région ou sous région marine – avant le 15 juillet 2014 ;

puis, après ces étapes de préparation,

- article 13 : établir « *un programme de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs* » (PdM). « *Avant leur mise en œuvre, les mesures arrêtées par les États doivent faire l'objet d'études d'impact et d'analyses coûts/avantages* », au plus tard en 2015, pour un lancement au plus tard en 2016.

La DCSMM a été transposée dans le code de l'environnement par les articles L. 219-9 à L. 219-18 et R. 219-2 à R. 219-17. Des arrêtés du ministre chargé de l'environnement complètent les dispositions réglementaires, pour préciser les critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration de tous ces volets.

L'élaboration du PAMM Manche mer du Nord (coordination de sa mise en œuvre et approbation) incombe au préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et au préfet de la région Haute-Normandie. Ils sont assistés par un secrétariat technique, animé par la direction interrégionale de la mer Manche Est - mer du Nord, qui comprend également des représentants des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) littorales et de bassin, des agences de l'eau, de l'agence des aires marines protégées (AAMP) et des préfets coordonnateurs. D'autres structures ont été consultées : les DRJSCS, les DRAAF, les DIRECCTE, les ARS, Ifremer, le CELRL, les DDTM et les DDPP¹¹ concernées. La concertation a mobilisé le conseil maritime de la façade Manche est - mer du Nord, conformément à l'article L. 219-6-1 du code de l'environnement, ainsi que les comités de bassin des trois agences de l'eau, ainsi que la conférence régionale de la mer et du littoral de Bretagne.

Le PdM a vocation à être approuvé avant la fin de l'année 2015. Cette approbation interviendra après consultation des instances (3 mois) et du public (6 mois) sur les projets de programme de mesures de tous les PAMM, qui se déroulera conjointement avec la consultation sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de tous les bassins et des programmes de mesures préparés en application de la directive cadre sur l'eau, ainsi que sur les plans de gestion du risque inondation (PGRI) préparés en application de la directive « inondation »¹², à compter du 19 décembre 2014. Les SDAGE et leurs programmes de mesures ainsi que les PGRI et leurs mesures ont vocation à être approuvés avant fin 2015 à l'échelle de chaque bassin.

Les Etats membres doivent soumettre à la Commission européenne, à mi-parcours du cycle de révision de la stratégie qui est de six ans, « *un rapport intermédiaire succinct décrivant les progrès réalisés dans la mise en œuvre [du] programme* » (article 18 de la DCSMM). La Commission évalue les stratégies des Etats membres et en assure la cohérence et la conformité aux objectifs de la directive. Les Etats membres partageant une sous-région marine doivent se coordonner entre eux du fait notamment de deux conventions internationales, la convention OSPAR, pour la façade Atlantique, et la convention de Barcelone¹³, pour la Méditerranée.

Le PAMM Manche mer du Nord transmis à l'Ae comporte donc tous les éléments requis par la directive cadre :

1. une « *évaluation initiale des eaux marines* » ;
2. l'arrêté du 17 décembre 2012 qui définit le bon état écologique¹⁴ ainsi que le document d'accompagnement qui en explicite le contenu ;
3. les « *objectifs environnementaux et indicateurs associés* » ;
4. le projet de programme de surveillance ;

¹¹ DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; ARS : agence régionale de santé ; Ifremer : institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ; CELRL : conservatoire de l'espace littoral et des espaces lacustres ; DDTM : direction départementale des territoires et de la mer ; DDPP : direction départementale de la protection des populations.

¹² Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

¹³ Signée en février 1976 et révisée en juin 1995. http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t_barcel.htm

¹⁴ Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines. JORF du 30 décembre 2012.

5. le projet de programme de mesures, accompagné de son rapport d'évaluation environnementale et de l'étude d'incidences Natura 2000 (article 13 de la DCSMM).

Conformément à l'article 12 de la directive, la Commission européenne a procédé à l'évaluation des trois premiers volets listés ci-dessus, ce qui l'a conduit à produire les recommandations suivantes portant sur l'évaluation initiale, ainsi que sur le bon état écologique, les objectifs et les indicateurs en vue d'atteindre ce bon état écologique :

« Recommandations de la Commission européenne à la France suite à l'évaluation des éléments transmis par les états membres dans le cadre de l'article 12 de la DCSMM.

La France est invitée à :

- a) renforcer ses méthodes pour l'analyse socio-économique permettant l'évaluation des coûts de la dégradation/de la restauration et l'analyse coûts/bénéfices relative à la mise en œuvre de la directive cadre ;*
- b) améliorer les définitions du bon état écologique, y compris à travers la coopération régionale en utilisant autant que possible les travaux des conventions sur la mer régionale, en mettant l'accent sur les aspects quantitatifs et les niveaux de référence, dans le but de rendre le bon état écologique mesurable, et en se concentrant notamment sur les descripteurs considérés comme étant inappropriés ou partiellement appropriés ;*
- c) remédier aux lacunes en matière de connaissances recensées dans l'évaluation initiale, notamment au moyen du programme de surveillance prévu par la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » et de programmes de recherche, en mettant l'accent sur les descripteurs considérés comme inappropriés ou partiellement appropriés ;*
- d) veiller à ce que ces objectifs couvrent toutes les pressions pertinentes et soient à la fois SMART¹⁵ et suffisamment ambitieux pour respecter les exigences et les échéances de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » ;*
- e) renforcer la cohérence entre les approches dans les deux régions concernées. »*

Dans sa réponse à la Commission¹⁶, la France a souligné que l'évaluation semble avoir porté sur des éléments partiels, certains des éléments transmis n'ayant pas été pris en compte. Ce point expliquerait l'avis de la Commission européenne sur le caractère incomplet de l'évaluation des habitats et groupes fonctionnels pertinents. La France faisait également remarquer que l'évaluation de l'état initial ayant eu lieu avant la définition du bon état écologique, cette évaluation ne pouvait *ipso facto* pas tenir compte de cette définition. Pour l'analyse socio-économique, la France, avait choisi la méthode des coûts de maintien du capital naturel¹⁷ (cf. partie 5.2. du présent avis), option prévue par la Commission européenne. La France a fait savoir que cette méthode, qui comporte des avantages, sera améliorée lors de la révision de la stratégie et débouchera sur une analyse coûts bénéfices. L'évaluation du bon état écologique devant s'appuyer sur les connaissances disponibles, la France considère qu'il n'est pas encore possible de développer une approche quantitative. Elle insiste par ailleurs sur le fait qu'elle entreprend des efforts de recherche significatifs.

L'Ae recommande, pour une complète information du public, de joindre au dossier soumis à consultation publique l'évaluation conduite par la Commission européenne, prévue à l'article 12 de la directive, traduite en français, ainsi que les échanges ultérieurs sur ce point entre la France et la Commission.

Les directeurs en charge du milieu marin des Etats membres, réunis en juin 2014, ont convenu qu'il n'était pas nécessaire de modifier le programme de travail en cours dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre de la directive. Cela implique concrètement que la prise en

¹⁵ Type de critères utilisés dans la gestion par objectifs, l'acronyme SMART désigne des critères qui sont « simple, mesurable, ambitieux, réaliste, temporel ».

¹⁶ Note des autorités françaises. Objet : réponse à la Commission européenne suite à la transmission de l'évaluation des trois premiers éléments du Plan d'action pour le milieu marin selon l'article 12 de la DCSMM. Paris, le 3 juin 2014;

¹⁷ La valeur du bien commun « nature » est considérée comme égale au coût de son maintien ou de sa restauration.

compte des remarques de la Commission européenne n'entraîne pas d'étape supplémentaire. La France considère en conséquence qu'elle n'est pas tenue de modifier les PAMM en cours d'élaboration¹⁸.

1.2 Présentation du plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche mer du Nord

1.2.1 Documents décrivant l'état initial

1.2.1.1 Évaluation initiale des eaux marines

L'évaluation initiale des eaux marines décrit, en les commentant, les caractéristiques physiques et chimiques du milieu marin, incluant :

- « *la climatologie marine, les débits fluviaux, la courantologie, l'exposition aux vagues, la bathymétrie et la nature des fonds marins, le régime de la température et de la salinité, la turbidité ;*
- *l'acidification du milieu marin, la répartition temporelle de l'oxygène, la répartition spatio-temporelle des nutriments, de la chlorophylle et de nouveaux produits pour un meilleur suivi de la qualité des eaux, les substances chimiques problématiques, les questions sanitaires ».*

Elle décrit ensuite l'état biologique de la sous-région marine, à commencer par « *la distribution des biotopes principaux des fonds marins et de la colonne d'eau* », avant de décrire « *les caractéristiques biologiques et la biocénose¹⁹ (communautés du phytoplancton, communautés du zooplancton, biocénoses du médiolittoral, de l'infralittoral, du circalittoral, du bathyal et de l'abyssal, peuplements démersaux, populations ichtyologiques et pélagiques, mammifères marins, reptiles marins, oiseaux marins, espèces introduites)* »²⁰. Chacune de ces sous-parties se conclut par un encadré synthétisant l'état écologique de la sous-région, en mentionnant pour chaque biocénose et chaque type de faune les principales informations pertinentes à retenir (par exemple, sur la qualité des données, l'intérêt de la composante pour le milieu, l'état de conservation et les pressions concernées).

Elle fournit ensuite une analyse des pressions et des impacts : pressions physiques et impacts associés, pressions chimiques et impacts associés, pressions biologiques et impacts associés, ainsi qu'une synthèse de ces éléments, qualifiant les principaux effets sur le milieu marin et leur échelle.

Cette partie se conclut par un tableau de synthèse permettant de croiser les analyses de l'« état écologique » et des « pressions-impacts » et apporte des informations complémentaires issues de l'expertise scientifique sur les impacts cumulés, par composantes de l'écosystème, là où la con-

¹⁸ Informal meeting of Water and Marine Directors of the European Union, Candidate and EFTA Countries Heraklion, 5 th and 6 th of June 2014. Final synthesis

¹⁹ Ensemble des êtres vivants coexistant dans un espace défini (wikipédia)

²⁰ **Médiolittoral** : partie du littoral de balancement des marées où il y a alternance d'immersions et d'émersions
Infralittoral : partie du littoral constamment immergée dont la frange supérieure peut cependant être émergée aux marées basses de vives eaux les plus grandes
Circalittoral : partie basse de la zone photique (se dit de la zone de surface marine où l'intensité lumineuse rend l'activité de photosynthèse possible), la partie du littoral la plus profonde, presque totalement sombre
Bathyal : zone sous-marine, en pente, qui assure la liaison entre le plateau continental dont la profondeur est d'environ 100 à 200 m et la plaine abyssale
Abyssal : plaine située généralement entre 4000 et 5000 mètres de profondeur (2000 à 2500 mètres en Méditerranée)
Démersal : s'applique à une espèce vivant près du fond sans pour autant y vivre de façon permanente (wikipédia)
Ichtyologique : relatif aux poissons et animaux marins
Pélagique : s'applique à une espèce vivant en pleine mer

naissance détaillée manque²¹. Ce tableau, repris dans le programme de mesures, permet d'appréhender rapidement les domaines pour lesquels la connaissance est insuffisante pour apprécier un tel croisement. La question des impacts cumulatifs et synergiques est traitée à titre d'exemple pour les mammifères marins et la sole.

Cette évaluation initiale est enfin complétée par l'analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux marines, puis du coût de la dégradation du milieu. Cette partie comporte de nombreuses données chiffrées.

1.2.1.2 La définition du bon état écologique et les objectifs environnementaux et indicateurs associés

Bon état écologique

L'arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines, qui s'applique aux quatre sous-régions marines, s'appuie sur des critères²² qui qualifient le bon état écologique pour chacun des descripteurs²³ de ce bon état. Les critères sont ceux listés par la décision 2010/477/UE relative aux critères et aux normes méthodologiques concernant le bon état écologique des eaux marines, les descripteurs sont conformes à l'annexe 1 de la DCSMM. L'arrêté fournit, dans son annexe 1, pour chacun des descripteurs et, critère par critère, les éléments qualitatifs qui permettent de définir l'atteinte du bon état écologique. L'annexe 2 détaille la définition de chaque descripteur puis les éléments quantitatifs qui contribuent à la détermination du bon état, ses unités et échelles d'évaluation²⁴, les indicateurs²⁵ et leurs paramètres²⁶ pertinents pour caractériser le bon état écologique ainsi que leurs niveaux et tendances et enfin les règles d'agrégation²⁷ de ces indicateurs.

Une partie significative des éléments quantitatifs listés ci-dessus, notamment l'essentiel des paramètres, est assortie de la mention : « *précisés à la suite d'études complémentaires, ainsi que prévu à l'article 4 du présent arrêté.* ». L'article 4 prévoit en effet que la définition du bon état écologique est mise à jour tous les six ans en fonction de « *l'amélioration de la connaissance, notamment sur le fonctionnement de l'écosystème ; la capacité de résilience des écosystèmes, les liens entre état écologique, pressions et impacts ; des modifications des conditions environnementales existantes, y compris liées aux changements globaux, dont le changement climatique ; de l'évolution des pressions provenant des activités anthropiques et des résultats issus de la mise en œuvre du programme de surveillance et du programme de mesures.* »

L'Ae observe que cette disposition, si elle semble nécessaire du fait de l'existence d'un grand nombre d'incertitudes sur la structure, le fonctionnement et la qualité des écosystèmes marins, ouvre la voie à des ajustements, sans assurance qu'ils permettront une meilleure prise en compte de l'environnement.

²¹ Sous la forme d'indice de confiance affecté à chaque ligne du tableau

²² Critère : caractéristique technique permettant d'évaluer le degré d'accomplissement du bon état écologique. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

²³ Descripteur : énoncé qualitatif d'un aspect particulier du bon état écologique du milieu marin. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

²⁴ Unité d'évaluation : une composante de l'écosystème marin ou une pression ou un groupe de pressions s'exerçant sur les eaux marines, permettant, associée à un indicateur, de caractériser le bon état écologique pour un descripteur ou un critère. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

²⁵ Indicateur : un paramètre ou une combinaison opérationnel(le) de paramètres qui permet de juger de l'atteinte du bon état écologique et de mesurer l'accomplissement des progrès vers le bon état écologique. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

²⁶ Paramètre » : un élément variable pris en compte dans la description d'un phénomène et permettant, seul ou associé à d'autres paramètres, la construction d'un indicateur. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

²⁷ Règle d'agrégation : une méthode visant à combiner les indicateurs, pour l'ensemble des unités et échelles d'évaluation choisies, afin de caractériser le bon état écologique au niveau du critère, du descripteur ou d'un groupe de descripteurs, pour la sous-région marine. (Art.2 de l'arrêté du 17/12/2012)

Le processus actuellement défini dans la réglementation française pourrait conduire à ce que certains aspects du bon état écologique relevés par la Commission européenne (aspects quantitatifs, niveaux de référence) ne soient pas définis avant la mise à jour de cette réglementation, prévue seulement en 2018. Ceci rendrait alors impossible d'ici là la qualification des différents descripteurs, ainsi que le niveau d'efforts nécessaires à prendre en compte pour la définition des mesures d'ici à 2020.

L'Ae considère qu'un report à 2018 d'une définition opérationnelle du bon état écologique crée un risque majeur de ne pas atteindre ce bon état d'ici 2020.

L'Ae recommande de prendre en compte dans les meilleurs délais les recommandations de la Commission européenne relatives à la définition du bon état écologique, afin de préciser à temps l'état écologique actuel et le contenu des différentes mesures pour atteindre le bon état en 2020.

Objectifs environnementaux

Les motifs juridiques liés à la mise en œuvre de la directive européenne sont déclinés sous la forme d'un document intitulé « Objectifs environnementaux ». Ce document très bref explicite les priorités que la France souhaite se donner pour l'atteinte des objectifs de la DCSMM, c'est-à-dire l'atteinte du bon état écologique en 2020. Ces objectifs procèdent logiquement de choix opérés par les services en charge de l'élaboration du PAMM à partir des pressions et impacts constatés lors de l'examen de l'état initial.

Les objectifs environnementaux et indicateurs associés ont fait l'objet d'un cadrage méthodologique national, rappelé par le document correspondant à ce volet. Ils sont structurés par descripteurs ; à chaque descripteur correspondent des « objectifs environnementaux », généraux, subdivisés ou non en objectifs particuliers. L'annexe de ce document fournit, pour chaque descripteur des tableaux d'échéance d'atteinte des objectifs et d'« indicateurs en construction » à l'échelle de la sous-région marine. Le document précise par ailleurs que, « *en 2012, la définition du bon état écologique n'est pas finalisée. De même, au vu des connaissances et des données existantes, l'exercice d'évaluation de l'état écologique ne peut être réalisé en 2012 de façon précise et quantitative, ne permettant pas de caractériser l'état écologique en termes de « bon » ou « mauvais »* ».

En première analyse, l'Ae relève que le document relatif aux « objectifs environnementaux » ne semble retenir que des définitions qualitatives du bon état écologique, sans préciser de seuil. Les objectifs environnementaux sont imprécis. Par exemple, pour le descripteur D1 relatif à la diversité biologique, seuls les objectifs généraux sont mentionnés tels que notamment « espèces et habitats rares ou menacés doivent être protégés ». Il n'y a pas d'objectif particulier défini. En conséquence, il n'est pas précisé quels espèces et habitats rares ou menacés doivent être protégés et les indicateurs associés ne sont pas définis, puisque leur construction est annoncée dans le cadre de l'élaboration des programmes de surveillance et de mesure. Dès lors, l'Ae ne peut que relever que ces documents ne comportent aucune cible précise et quantifiée et qu'il semble, dans ces conditions, difficile d'interpréter le concept de « *distance à parcourir jusqu'à l'atteinte du bon état écologique* ».

1.2.2 Projet de programme de surveillance (PdS)

Ce projet, dû selon la DCSMM avant le 15 juillet 2014, était soumis à consultation publique du 22 août au 21 novembre 2014. Dans le dossier dont l'Ae a été saisie, il est donc à l'état de projet.

Il a été établi au niveau national et coordonné par l'agence des aires marines protégées (AAMP) et l'Ifremer²⁸. Ce programme est composé de 13 programmes thématiques²⁹ correspondant chacun à un descripteur du bon état écologique (hormis pour les descripteurs liés à la biodiversité qui ont été regroupés, puis redécoupés par compartiment ou composante de l'écosystème). Cette structuration a été définie au niveau communautaire et est commune à tous les Etats membres. Chaque programme contient, selon le document, les éléments suivants :

- les paramètres à suivre pour les besoins de la DCSMM et, pour les données existantes ou collectées par ailleurs, les modalités de leur contribution au programme ;
- les méthodes et les protocoles utilisés pour la collecte des données ;
- les zones concernées par cette collecte de données et l'échantillonnage spatial (le cas échéant, les sites de suivi) ;
- les modalités temporelles de l'acquisition des données (notamment les fréquences).

Chaque programme est lui-même composé de plusieurs sous-programmes définis : « *avec un objectif de cohérence scientifique et opérationnelle* », et portant sur « *un ensemble d'éléments suivis auxquels on peut rattacher des méthodes et une stratégie d'échantillonnage spatiale et temporelle raisonnablement homogènes* ».

Ainsi, plus de 100 dispositifs sont décrits et analysés. En synthèse, le programme de surveillance évalue, pour l'ensemble des sous-régions marines métropolitaines, les coûts des dispositifs existants à 48,75 M€ par an et estime les coûts des évolutions des dispositifs existants et des nouveaux dispositifs proposés à 12,03 M€ supplémentaire par an.

1.2.3 Projet de programme de mesures (PdM)

L'article 13 de la DCSMM définit le contenu du programme de mesures. Son point 2 prévoit que « *les États membres intègrent les mesures élaborées en vertu du paragraphe 1³⁰ dans un programme de mesures, en tenant compte des mesures pertinentes requises au titre de la législation communautaire, en particulier la directive 2000/60/CE, la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et la directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, ainsi que de la législation à venir établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, ou des accords internationaux* ». Son point 3 ajoute que « *les États membres veillent à ce que les mesures soient efficaces au regard de leur coût et techniquement réalisables, et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coûts/avantages* ».

1.2.3.1 Présentation du contenu du programme de mesures

Le principe général

Le PdM décline l'ensemble des « *mesures existantes* », au titre d'autres politiques environnementale ou sectorielles, qui permettent de répondre aux objectifs environnementaux approuvés en 2012. Après une analyse synthétique de la suffisance et de l'efficacité des mesures existantes

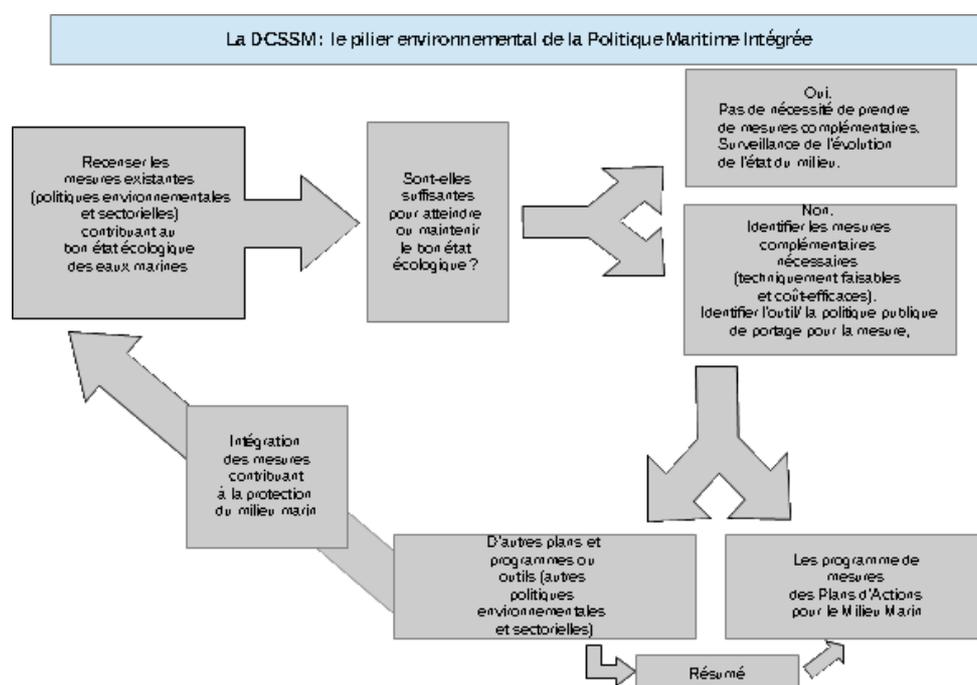
²⁸ Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

²⁹ Oiseaux (biodiversité) - Mammifères marins et tortues (biodiversité) - Poissons et céphalopodes (biodiversité) - Habitats benthiques et intégrité des fonds marins (biodiversité) - Habitats pélagiques (biodiversité) - Espèces non indigènes - Espèces commerciales - Eutrophisation - Changements hydrographique - Contaminants - Questions sanitaires - Déchets marins - Bruit

³⁰ Pour chaque région ou sous-région marine concernée, les États membres déterminent les mesures nécessaires pour parvenir à un bon état écologique ou conserver celui-ci, au sens de l'article 9, paragraphe 1, dans leurs eaux marines.

pour chaque objectif opérationnel, il propose, le cas échéant, des « *mesures nouvelles* ». Chaque mesure est renseignée par sa dénomination et une numérotation spécifique. Toutes les mesures nouvelles font l'objet de fiches descriptives, annexées au PdM, sous une forme harmonisée (présentation de la mesure, incidences de la mesure sur les plans économique, social et environnemental), modalités de mise en œuvre et évaluation de l'efficacité de la mesure vis-à-vis des objectifs environnementaux et du bon état écologique.

Les mesures existantes sont définies au niveau communautaire, le cas échéant à l'échelle des conventions de mer régionales et internationales (OSPAR pour la façade Atlantique), et au niveau national, voire local, selon un principe de subsidiarité. La DCSMM prévoit expressément un processus d'interpellation³¹, via des recommandations aux niveaux international et communautaire, si une mesure est susceptible d'avoir un effet significatif sur le milieu marin, sans pouvoir être prise à un niveau national ou inférieur.



Articulation entre les mesures existantes et les mesures nouvelles
(Source : programme de mesures)

La mise en œuvre pour le PAMM Manche mer du Nord

Le programme de mesures est présenté par descripteur. Chaque descripteur contient un ou plusieurs objectifs opérationnels, eux-mêmes constitués d'une ou plusieurs mesures. Les 11 descripteurs recouvrent 57 objectifs opérationnels.

Parmi ceux-ci, 33 ne sont concernés par aucune mesure nouvelle, l'objectif opérationnel étant considéré comme rempli par des mesures existantes, soit de nature réglementaire soit portées par d'autres programmes. Ces mesures existantes sont présentées au début de la partie réservée à chaque descripteur

Les 24 autres objectifs comportent 45 mesures nouvelles. Parmi les mesures nouvelles, 27 (dont 7 non opérationnelles dites en cours de rédaction) sont de mise en œuvre de niveau national (dont une supranationale), les autres étant de mise en œuvre locale.

³¹ Une mesure de niveau supranational est susceptible de faire appel à ce processus d'interpellation.

Les principales mesures sont déclinées ci-dessous :

- *Descripteur 1 : Biodiversité conservée*³², décomposé en 4 objectifs opérationnels = *préserver et/ou protéger les espèces et habitats – en renforçant la performance du réseau d’aires marines protégées ; – en préservant ou restaurant les connectivités mer/terre ; – en réduisant les taux de captures accidentelles ; – en actualisant les listes des espèces et habitats marins protégés.*

Le premier objectif opérationnel s’appuie sur le réseau existant d’aires marines protégées. Le PdM comporte trois mesures nouvelles : compléter le réseau Natura 2000 au large ; mettre en place des zones de protection renforcée via les outils existants sur les secteurs de biodiversité remarquable ; mettre en place des zones de protection des zones fonctionnelles halieutiques.

Le deuxième objectif s’appuie, *a priori*, sur les dispositions des SDAGE des bassins qui se jettent dans la sous-région marine. Une seule mesure nouvelle est prévue : le renforcement de la politique d’affectation et d’attribution du domaine public maritime nature au Conservatoire du littoral.

Le troisième objectif s’appuie sur des règlements européens, ainsi qu’un dispositif national de déclaration pour les cétacés et les pinnipèdes³³. Selon le PdM, l’enjeu principal concernera la mise en œuvre effective de ces réglementations diverses.

Pour le quatrième objectif, le PdM constate le très faible nombre d’espèces marines protégées au niveau national. Aucun habitat naturel marin, hors habitat d’espèce protégée, n’est lui-même protégé. Il existe un seul plan national d’action relatif au milieu marin, pour l’esturgeon européen. Le PdM prévoit un processus devant conduire à une nouvelle liste nationale d’espèces et habitats protégés, ainsi qu’un statut de protection pour les espèces et habitats marins à l’échelle de la sous-région marine, en complément des travaux nationaux.

- *Descripteur 2 : Espèces non indigènes contenues*³⁴, décomposé en plusieurs objectifs opérationnels. Une première série vise à limiter les risques d’introduction, notamment pour chaque source potentielle de dissémination et de prolifération = *transport et navigation, biosalissures, aquaculture, pêche*. Deux autres objectifs opérationnels concernent la réduction des impacts par un système de veille et d’alerte, et par la valorisation de ces espèces. Un objectif opérationnel vise, en complément, à améliorer la gouvernance dans les territoires sur la problématique « biodiversité et espèces non-indigènes » pour prévenir leur introduction et leur dissémination, et les prendre en compte au sein des politiques publiques de la mer et du littoral.

Le premier objectif relatif au transport et à la navigation se concentre sur la gestion des eaux de ballast. Il est encadré par une convention adoptée par l’Organisation maritime internationale (OMI), déclinée en 14 directives techniques. Le PdM ne mentionne aucune mesure nouvelle.

L’objectif relatif aux biosalissures renvoie à leur traitement dans des aires adaptées, comme les aires de carénage. Aucune mesure n’est spécifiquement prévue pour cet objectif.

Deux objectifs concernent l’aquaculture : l’encadrement de la production de nouvelles espèces non indigènes ; l’encadrement de la production d’espèces aquacoles déjà introduites ou indigènes en provenance d’une autre zone. Le PdM rappelle les règlement et directives applicables.

Vis-à-vis de la pêche, le PdM décrit les mécanismes de dissémination résultant des activités de pêche : matériels de pêche, rejets après captures,... et développe l’exemple de la dissémination de

³² Définition : « La biodiversité est conservée. La qualité des habitats et leur nombre, ainsi que la distribution et l’abondance des espèces sont adaptés aux conditions physiogéographiques, géographiques et climatiques existantes »

³³ Mammifères marins semi-aquatiques aux pattes en forme de nageoires : phoques, morses, etc

³⁴ Définition : « Les espèces non indigènes introduites par le biais des activités humaines sont à des niveaux qui ne perturbent pas les écosystèmes »

la crépidule³⁵, notamment par les activités de pêche aux engins traînants (dragues et chaluts) dans le voisinage des zones ostréicoles. Sur la base de recommandations d'Ifremer³⁶, le PdM prévoit, comme mesure nouvelle, l'adaptation des techniques de pêche, après recensement des bonnes pratiques.

La réduction des impacts par un système de veille et d'alerte, et par la valorisation s'appuie, d'ores et déjà, sur un cadre législatif et réglementaire européen et national et des dispositifs existants. Le PdM prévoit trois mesures nouvelles : la contribution à une liste européenne d'espèces envahissantes prévue par un projet de règlement en préparation, la mise en place d'un système de veille et d'alerte sur les espèces non indigènes, ainsi que l'étude de la faisabilité réglementaire, économique et écologique de la valorisation d'espèces invasives en vue de réguler leurs développements.

➤ *Descripteur 3 : Stocks des espèces exploitées en bonne santé*, abordé sous les deux angles de la pêche professionnelle et de la pêche de loisir, maritime ou à pied.

Les activités de pêche professionnelle sont encadrées par des règlements européens qui prévoient des plans de reconstitution et des plans de gestion. Les Etats membres de l'Union européenne peuvent mettre en œuvre des mesures de gestion complémentaires, dans les 12 premiers milles nautiques pour les navires battant leur pavillon. Les organisations professionnelles, au sein des comités national et régionaux des pêches, mettent également en œuvre des mesures de gestion à leur échelle territoriale, notamment en fixant des critères précis pour accéder à la licence de pêche. L'Union européenne s'est dotée d'une politique commune de la pêche (PCP), par son nouveau règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 : ce règlement a introduit une obligation de débarquements³⁷, une exemption « *de minimis* »³⁸, ainsi que des critères d'attribution des possibilités de pêche par les Etats membres pour promouvoir des pratiques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement.

Le PdM précise également les mesures de gestion de la pêche à pied professionnelle. Elle évoque en particulier la possibilité d'instaurer des « zones de repos biologique » par arrêté préfectoral dans une zone géographique définie et pour une période limitée. Une zone située au large d'Agon-Coutainville en projet de jachère est actuellement en discussion. Ce volet est complété par des dispositifs d'écolabel « pour une pêche responsable » et le descriptif des modalités de contrôle de ces activités.

La seule mesure nouvelle du PdM est l'étude de l'opportunité de créer des jachères pluriannuelles, d'en créer si cela s'avère pertinent et d'en assurer le suivi. Il ajoute que « *la pérennisation ou l'amélioration éventuelle du suivi des stocks d'espèces locales est à prendre en compte dans le programme de surveillance* », sans préciser de quelle façon les deux programmes seront articulés.

La pêche de loisir, maritime ou à pied, est soumise à des réglementations locales (par exemple, par une limitation des prises selon le type de poissons ou de coquillages). Constatant le caractère ancien et parfois incohérent sur des territoires voisins de ces réglementations, nuisible à sa bonne

³⁵ *Crepidula fornicata*, présente en Manche mer du Nord

³⁶ Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

³⁷ Toutes les espèces communautaires soumises au totaux admissibles de capture ou aux tailles minimales de capture devront être conservées à bord des navires de pêche, déclarées à bord, débarquées et imputées sur les quotas, sauf lorsqu'elles sont utilisées comme appâts vivants. Le règlement prévoit un calendrier de mise en œuvre progressive à compter du 1^{er} janvier 2015.

³⁸ D'une terminologie similaire à d'autres régimes d'aides européens, attribuables de façon automatique à toute entreprise en deçà d'un certain niveau d'aides, le dispositif permet de ne pas débarquer ni décompter des quotas un certain pourcentage des captures annuelles des espèces concernées par l'interdiction de rejet, « *lorsque des preuves scientifiques indiquent qu'il est très difficile d'en améliorer la sélectivité, ou afin d'éviter des coûts disproportionnés liés au traitement des captures indésirées, dans le cas des engins de pêche pour lesquels les captures indésirées par engins ne représentent pas plus d'un certain pourcentage, du total des captures annuelles réalisées par ledit engin* ».

application, ainsi que l'intérêt d'une diffusion des bonnes pratiques, le PdM comporte quatre mesures nouvelles : l'extension des limitations de prises à d'autres espèces, une déclaration préalable d'activité pour la pratique de la pêche maritime de loisir, une mise en cohérence des pratiques de pêche à pied de loisir et la mise en place d'un observatoire des activités de pêche à pied de loisir dans la sous-région marine.

➤ *Descripteur 4 : Eléments du réseau trophique abondants et diversifiés*³⁹. Dans le PdM « Manche mer du Nord », le traitement de ce descripteur est renvoyé au sein des descripteurs 1 « biodiversité », 3 « stocks des espèces exploitées » et 6 « intégrité des fonds marins ».

➤ *Descripteur 5 : Eutrophisation réduite*⁴⁰

Après avoir rappelé les enjeux écologiques de ce descripteur, puis l'ensemble des politiques publiques intéressant l'eutrophisation (programmes d'action nitrate, directive eaux résiduaires urbaines, plans climat-air-énergie, y compris les émissions atmosphériques), les zones à enjeux identifiées lors de l'évaluation initiale (rade de Brest, baie de Saint-Brieuc, Mont-Saint-Michel, Seine, Somme), le fait que les trois bassins hydrographiques sont classés en zone sensible pour les nitrates et le phosphore, et évoqué le problème des algues vertes, le PdM indique que ses orientations sont en cohérence avec les orientations et dispositions des SDAGE en projet, dont les bassins débouchent dans la sous-région marine.

Ce descripteur est décliné en quatre thématiques : actions générales, pollutions ponctuelles, pollutions diffuses, pollutions atmosphériques. Le premier thème comprend deux objectifs opérationnels dont celui d'identifier les zones d'eutrophisation avérées et les bassins versants les plus contributeurs. Le thème « pollutions ponctuelles » propose deux objectifs dont le renforcement des traitements d'effluents urbains et industriels⁴¹, en proposant que les dispositifs et calendriers de réduction soient définis par les SAGE, lorsqu'ils existent. Le thème « pollutions diffuses » comprend quatre objectifs visant à réduire la pollution d'origine en définissant des actions locales adaptées, en renvoyant aux SAGE lorsqu'ils existent et en se référant plus généralement aux dispositions de SDAGE. Enfin un objectif opérationnel est lié aux apports atmosphériques. Ce dernier objectif est peu opérationnel, renvoyant au PRQA et aux plans de lutte contre la pollution atmosphérique (sans les citer), sans référence à des enjeux spécifiques à la sous-région marine. L'Ae s'interroge sur son maintien, en l'absence de mesure appropriée, sauf identification d'un enjeu spécifique pour la sous-région marine.

Pour ce qui concerne les rejets aqueux, les analyses de la suffisance et de l'efficacité concluent systématiquement de la façon suivante : « *les orientations et dispositions prévues dans les SDAGE 2016-2021 répondent aux objectifs du plan d'action pour le milieu marin* », en précisant pour certaines qu'elles « *demandent l'engagement volontaire de la profession agricole* ».

➤ *Descripteur 6 : Intégrité des fonds marins préservés*⁴², abordé sous les deux angles de la pêche professionnelle et de la pêche de loisir, maritime ou à pied.

Le descripteur est soumis à de nombreux types de pressions. Le PdM souligne que la mise en œuvre des mesures est liée à deux enjeux de connaissance : vision claire et détaillée de chaque

³⁹ Définition : « *Tous les éléments constituant le réseau trophique marin, dans la mesure où ils sont connus, sont présents en abondance, avec une diversité normale, et à des niveaux pouvant garantir l'abondance des espèces à long terme et le maintien total de leurs capacités reproductives* »

⁴⁰ Définition : « *L'eutrophisation d'origine humaine, en particulier pour ce qui est des effets néfastes, tels que l'appauvrissement de la biodiversité, la dégradation des écosystèmes, la prolifération d'algues toxiques et la désoxygénation des eaux de fond est réduite au minimum* »

⁴¹ Dans les bassins versants les plus contributeurs pour des agglomérations de plus de 2000 équivalents-habitants.

⁴² Définition : « *Le niveau d'intégrité des fonds marins garantit que la structure et les fonctions des écosystèmes sont préservés et que les écosystèmes benthiques, en particulier, ne sont pas perturbés* »

activité sur la sous-région marine et bonne connaissance des habitats marins sensibles par type d'activité.

De façon générale, les objectifs opérationnels et les mesures relatives à cet objectif général sont traités par le descripteur 1. En complément, Le PdM comporte des objectifs opérationnels complémentaires visant à réduire les impacts sur les fonds marins affectant l'état et le fonctionnement des écosystèmes. Un des objectifs opérationnels prévoit la réalisation d'un suivi des activités maritimes.

Les mesures sont regroupées par thématiques :

– *aménagements sur le littoral* : le PdM rappelle les grandes lignes de la réglementation en vigueur, notamment la possibilité pour les communes littorales de se doter de schéma de cohérence territoriale (SCOT) comprenant un volet maritime valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) permettant d'appréhender les enjeux marins et l'interface terre/mer. Il rappelle l'état d'avancement des SCOT littoraux (5 non approuvés sur un total de 29 pour la sous-région marine Manche mer du Nord). Il renvoie aux études d'impact des aménagements, en constatant néanmoins que « *la réglementation fait rarement référence au besoin de préservation des fonds marins et habitats fonctionnels et particuliers* ». Le PdM ne prévoit pas de mesure nouvelle spécifique, en renvoyant à la mesure prévue dans le descripteur 1.

– *pêche à pied* : les mesures pour ce descripteur sont identiques à celles décrites au descripteur 3. Le PdM prévoit en outre des mesures de sensibilisation aux bonnes pratiques de pêche à pied.

– *engins de pêche de fond* : selon le PdM, il n'existe pas d'encadrement réglementaire de la pêche aux arts traînants visant spécifiquement à réduire les impacts des engins de pêche sur les fonds marins. Les documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 peuvent comprendre des mesures destinées à protéger les habitats sensibles. Le PdM évoque des débats en cours sur une nouvelle réglementation des pêcheries de fonds aux arts traînants : « *le règlement (CE) n°734/2008 est ainsi susceptible d'être modifié très prochainement* ». Il ne prévoit, en conséquence, qu'une mesure nouvelle visant à améliorer les connaissances, expérimenter, développer et mettre en œuvre de nouvelles techniques de pêche, pour limiter les impacts sur les habitats benthiques.

– *aquaculture* : ces activités font l'objet de concessions sur le domaine public maritime. Elles s'intègrent dans des schémas départementaux, voire régionaux, par type d'activité, soumis à évaluation environnementale. Le PdM évoque l'opportunité de répertoires de sites existants ou de sites propices au développement de l'aquaculture marine, comme le prévoit une circulaire récente DPMA/SDAEP/C20133-9626 du 2 août 2011, ainsi que de la promotion de méthodes d'exploitation durable du milieu. L'avancement du premier volet n'est pas précisé ; une mesure nouvelle prévoit de promouvoir des méthodes d'exploitation durable du milieu concernant la conchyliculture.

– *plaisance et loisirs* : les objectifs opérationnels se focalisent sur les effets du piétinement sur les habitats de l'estran, ainsi que sur les effets des ancrages sur les habitats et espèces benthiques⁴³ subtidales⁴⁴.

Les mesures existantes s'appuient sur plusieurs réglementations : permis de conduire des bateaux de plaisance, aménagement et équipement des ports de plaisance et des zones de mouillage, ma-

⁴³ Relatif au fond des mers

⁴⁴ Qualifie une zone située en deçà des variations du niveau de l'eau dues aux marées, et par conséquent toujours immergée (source wikipédia)

nifestations publiques sur le domaine public maritime, etc. Une circulaire du ministre chargé de l'écologie du 20 janvier 2012 demande aux services déconcentrés d'élaborer des stratégies, a minima départementales, de gestion du domaine public maritime naturel. Le PdM fait un point d'avancement de ces démarches dans les départements concernés.

Le PdM prévoit, comme mesures nouvelles :

- de diminuer l'impact des manifestations publiques sur le domaine public maritime en améliorant la gestion de la fréquentation de l'estran, par plusieurs mesures d'information et de sensibilisation ;

- d'inciter au regroupement des mouillages par la délivrance d'un titre domanial approprié et d'encourager l'utilisation de techniques d'emprise au sol respectueuses de l'environnement (ancrages écologiques, supprimer les ancres dans les zones d'herbiers,..)

- *dragages et clapages* : l'objectif opérationnel du PdM prévoit de « *réduire l'impact sur les habitats benthiques subtidiaux en limitant les dragages et les clapages dans les zones sensibles* ». Après l'avoir présentée, le PdM juge la réglementation applicable à ces pratiques « *bien appliquée et suffisante* ». Une mesure nouvelle prévoit néanmoins de promouvoir des méthodes de dragage et de clapage les moins impactantes sur le milieu, au moyen de guides de règles de l'art et de la sensibilisation des acteurs. Il analyse également que chaque opération d'extraction est jugée individuellement, en appelant à un bilan de l'activité à faire à une échelle plus large : ce dernier point n'est pas traduit en mesure nouvelle.

- *extraction de granulats marins* : ce volet du PdM est plus particulièrement développé. Il rappelle la réglementation applicable, et évoque plusieurs enjeux particuliers :

- . l'extraction de maërl⁴⁵, dont l'arrêt, à terme, a été décidé. Le PdM précise que des arrêtés préfectoraux ont conduit à la fin de son extraction en Bretagne depuis fin 2013. Toutefois, certains passages du PdM laissent entendre que certaines extractions sont encore réalisées (« *anecdotiques* »). Par ailleurs, le PdM reste imprécis sur les mesures concernant ses principaux substituts (sable coquillier, calcaire terrestre) ;

- . les travaux de rechargement de plages ;

- . le suivi des impacts de l'extraction, à titre expérimental, de granulats marins (GIS SIEGMA) sur les secteurs de Dieppe et de la baie de Seine. L'échéance de cette expérimentation n'est pas précisée. Le PdM conclut que « *les résultats de cette étude pourront alimenter les réflexions sur le sujet et éventuellement permettre de trouver de nouvelles méthodes d'exploitation durables du milieu* ». La seule mesure nouvelle pour cet objectif opérationnel vise à « *établir des préconisations environnementales de la future stratégie d'extraction et de gestion des granulats marins* », que le PdM ne décrit pas.

- *travaux maritimes* : le PdM aborde notamment, sous ce vocable, les impacts des énergies marines renouvelables, de la pose de câbles sous-marins, des activités parapétrolières et paragazières offshore. Tout en rappelant qu'il s'agit d'activités soumises à autorisations et études d'impact, le PdM constate que la réglementation fait rarement référence au besoin de préservation des fonds marins et habitats fonctionnels et particuliers, en citant le cas du guide du ministère en charge de l'environnement sur les études d'impact des parcs éoliens et de la définition des zones potentielles de parcs éoliens. Le PdM prévoit, comme mesure nouvelle, la rédaction d'un guide à

⁴⁵ « Le maërl est un substrat et un milieu (ou habitat) écologique (c'est-à-dire produits par des espèces vivantes) qui se forme notamment le long des côtes de Bretagne et qui est constitué de débris d'algues marines riches en calcaire (notamment *Lithothamnium corallioides*), souvent mélangé avec du sable et des débris coquilliers » (wikipédia.org)

destination des maîtres d'ouvrage sur l'écoconception des ouvrages en milieu marin et une éco-conditionnalité sur les autorisations d'occupation temporaire et concessions du domaine public maritime.

– *suivis des activités maritimes* : le PdM prévoit de faire réaliser un suivi systématique des impacts, durant les phases de construction et d'exploitation, ainsi qu'un suivi a posteriori de l'environnement sur les sites ayant été concernés par des travaux d'exploitation ou de démantèlement d'installations, analysant que ce n'est pas le cas actuellement.

➤ *Descripteur 7 : Modifications des conditions hydrographiques sans dommages*⁴⁶

Ce descripteur ne mentionne qu'un objectif opérationnel spécifique, renvoyant à ceux des descripteurs 1 « biodiversité » et 6 « intégrité des fonds marins » : « *garantir un apport quantitatif suffisant d'eau douce en secteur côtier pour préserver les écosystèmes et leurs fonctionnalités et assurer les usages* ». Aucune mesure nouvelle spécifique à ce descripteur n'est prévue, le PdM rappelant les orientations et dispositions du SDAGE.

➤ *Descripteur 8 : Contaminants dans le milieu sans effet néfaste sur les écosystèmes*⁴⁷

Les objectifs opérationnels sont décomposés par types d'activités polluantes (transport maritime ; carénage ; dragage, remaniement et immersion de sédiments ; activités continentales, nouvelles et existantes), par types de pollutions (rejets directs en mer, rejets des bassins les plus fortement contributeurs, apports atmosphériques de pollutions terrestres) et pour les substances les plus nocives (utilisation et rejets de substances dangereuses, réglementation produits). Quelques objectifs opérationnels visent également à ralentir le transfert des pollutions vers le milieu marin (par la gestion des sols, la maîtrise des stocks résiduels de pollutions historiques, etc...). Néanmoins, ils ne semblent faire l'objet d'aucune mesure.

Les mesures sont regroupées par thématiques :

– *transport maritime et navigation* : le PdM s'appuie ici sur la réglementation internationale, pour ce qui concerne la construction et l'équipement des navires, ainsi que les rejets des navires. Il aborde peu le contrôle des activités portuaires et littorales, renvoyant le cas échéant aux orientations des SDAGE. Il prévoit une mesure nouvelle : renforcer les services de collecte et d'élimination des déchets, notamment des déchets toxiques, présentés comme insuffisamment collectés et traités, sans en préciser les modalités.

– *activités de carénage* : après une analyse de la réglementation et des dispositifs existants, le PdM prévoit de « *mieux encadrer ces activités, par une délimitation des aires de carénage, la poursuite de leurs mises aux normes de manière à supprimer leurs rejets directs en mer* ».

– *activités de dragage* : le PdM rappelle de façon détaillée les réglementations applicables au titre de la loi sur l'eau, ainsi qu'au titre des réglementations relatives aux déchets. Il décrit également plusieurs projets en cours sur la sous-région marine pour encadrer les pratiques de gestion à terre des sédiments. Il rappelle les orientations et dispositions des projets de SDAGE. Il signale également qu', au titre de la Convention de Londres, des immersions de sédiments dépassant les teneurs seuils restent possibles s'il s'agit de la solution la moins pénalisante pour l'environnement. Dans ce contexte, il indique que « *des seuils intermédiaires (abaissés par rapport aux seuils en vigueur, mais plus élevés que les seuils théoriques à atteindre à terme) ont été*

⁴⁶ Définition : « *Une modification permanente des conditions hydrographiques ne nuit pas aux écosystèmes marins* »

⁴⁷ Définition : « *Les niveaux de concentration des contaminants dans le milieu ne provoquent pas d'effets dûs à la pollution* »

adoptés, pour les PCB⁴⁸ et el TBT⁴⁹, par l'arrêté du 17 juillet 2014⁵⁰, pour une durée limitée de cinq ans. Cette période transitoire permettra notamment aux ports de réfléchir à la mise en œuvre de solutions alternatives à l'immersion.».

Il envisage aussi l'élaboration de plans de gestion des opérations de dragage (PGOD) en milieu marin « pour permettre une vision sur le long terme à l'échelle d'un territoire qui reste à définir », ainsi que l'amélioration d'une filière de gestion à terre des sédiments de dragage, reprises dans une mesure nouvelle : « Favoriser la mise en œuvre de schémas d'orientation territorialisés », décliné en deux actions : élaboration nationale de la méthodologie et déclinaison au plan local.

– *apports en mer liés aux émissions atmosphériques* : comme pour les pollutions diffuses, cet objectif est peu opérationnel, renvoyant aux plans de lutte contre la pollution atmosphérique, sans référence à des enjeux spécifiques à la sous-région marine. L'Ae s'interroge sur son maintien, en l'absence de mesure appropriée, sauf identification d'un enjeu pour la sous-région marine.

– *apports terrestres* : comme pour le descripteur n°5 et pour d'autres objectifs opérationnels du descripteur n°8, cet objectif opérationnel renvoie principalement aux orientations et dispositions des projets de SDAGE (voir recommandation transversale au 1.2.3.2).

➤ *Descripteur 9 : Contaminants dans les produits consommés sans impact sanitaire⁵¹*, décliné en objectifs opérationnels relatifs à la qualité microbiologique et chimique des rejets.

Comme pour d'autres objectifs opérationnels ci-dessus, les quatre objectifs opérationnels relatifs à la qualité microbiologique des rejets liés à l'assainissement collectif, à l'assainissement non collectif et aux élevages renvoient aux projets de SDAGE. Il n'est donc pas prévu de mesure nouvelle.

Quant à la qualité chimique des rejets, ils sont considérés comme traités par les mesures prévues pour les descripteurs 8 « contaminants dans le milieu sans effet néfaste sur les écosystèmes » et 5 « eutrophisation réduite », aboutissant à la même conclusion.

➤ *Descripteur 10 : Déchets marins ne provoquant pas de dommage⁵²*, décliné en 4 objectifs opérationnels : réduction globale du volume des déchets, réduction du volume des déchets d'origine terrestre, réduction du volume des déchets issus des activités maritimes, collecte et traitement des déchets issus du milieu marin.

En ce qui concerne le thème « *réduction des déchets à la source / amélioration de la gestion des déchets à terre afin de prévenir leur arrivée en mer* », le PdM fait un lien avec le plan national de prévention des déchets (PNPD) de la façon suivante : « *Le PNPD ne mentionne aucune mesure expressément mais demande à ce que le programme de mesures créé dans le cadre de la DCSMM soit rédigé de manière coordonnée avec la politique de prévention des déchets* ». Le PdM comporte une mesure en ce sens, visant à inclure un axe sur les déchets marins dans le PNPD et à contribuer à sa mise en œuvre. Pour la réduction du volume des déchets d'origine terrestre, le PdM renvoie aux orientations et dispositions des SDAGE. la réduction du volume des déchets des activités maritimes, le PdM prévoit, comme mesures nouvelles, d'inciter les ports à assurer des services adéquats de gestion des déchets via notamment la généralisation des politiques de management

⁴⁸ Polychlorobiphenyle.

⁴⁹ Tributylétain.

⁵⁰ Arrêté du 17 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 9 août 2006 relatif aux niveaux à prendre en compte lors d'une analyse de rejets dans les eaux de surface ou de sédiments marins, estuariens ou extraits de cours d'eau ou canaux relevant respectivement des rubriques 2.2.3.0, 3.2.1.0 et 4.1.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

⁵¹ Définition : « *Les quantités de contaminants présents dans les poissons et autres fruits de mer destinés à la consommation humaine ne dépassent pas les seuils fixés par la législation communautaire ou les autres normes applicables* ».

⁵² Définition : « *Les propriétés et les quantités de déchets marins ne provoquent pas de dommages au milieu côtier et marin* ».

environnemental, et de préconiser la généralisation d'un volet sur les déchets marins dans les schémas de structure des cultures marines et d'identifier et promouvoir les dispositifs les plus pertinents pour limiter le transfert de macro-déchets lors des opérations d'immersion des sédiments de dragage.

Pour ce qui concerne la collecte et le traitement des déchets issus du milieu marin, le PdM présente les différents types de démarches mises en œuvre dans les différentes sous-régions marines, en développant des exemples de la sous-région Manche mer du Nord. Il prévoit trois mesures nouvelles : actions « sentinelles de la mer⁵³ » sur les déchets marins, la prise en compte de ces déchets dans les plans de départementaux de prévention et de gestion, l'étude des options pour collecter et traiter les équipements de pêche en fin de vie et les déchets de la conchyliculture.

➤ *Descripteur 11 : Introduction d'énergie non nuisible⁵⁴*. Ce descripteur s'intéresse quasi-exclusivement aux bruits sous-marins d'origine anthropique, en relevant les lacunes importantes en termes de connaissance des seuils d'audibilité des espèces.

Le PdM prévoit d'établir ou de renforcer, aux niveaux national et européen, les règles applicables aux émissions acoustiques lors des travaux en mer, des campagnes sismiques de recherche et d'exploitation, ainsi que les normes relatives aux équipements et à la motorisation des bateaux de plaisance. Il prévoit également la mise en place d'un suivi des pressions acoustiques des activités humaines.

➤ *Thèmes transversaux* : le PdM regroupe, sous ce vocable, des mesures d'information et de sensibilisation et des mesures d'aide à la décision.

Le PdM fournit une analyse des différentes actions de formation, professionnelle ou non, en lien avec le milieu marin. Il prévoit une mesure nouvelle consistant à intégrer ou renforcer les enjeux et mesures de protection du milieu marin dans les référentiels et examens des formations professionnelles maritimes, des formations nautiques sportives, et pour l'obtention du permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur.

Les mesures d'information et de sensibilisation visent notamment la formation et la sensibilisation de tous les « usagers » de la mer, que ce soit les usagers professionnels (transport maritime, pêche, aquaculture, activités littorales, etc...), les sportifs ou le grand public, y compris dans le cadre de l'éducation à l'environnement des publics scolaires. L'analyse de la suffisance et de l'efficacité des différentes mesures existantes cible les principaux besoins, débouchant sur trois mesures nouvelles : « *mise en place d'une stratégie globale de sensibilisation aux enjeux et à la protection du milieu marin adapté aux objectifs (sensibilisation des publics, accompagnement de la mise en oeuvre dynamique des PAMM, modification du comportement des acteurs)* », « *informer et sensibiliser le public scolaire (primaire et secondaire) aux enjeux de protection du milieu marin* » et « *améliorer la formation des décideurs locaux à la protection du milieu marin* ».

Les mesures d'aide à la décision sont principalement destinées à consolider et les connaissances nécessaires pour bien appréhender les impacts sur le milieu marin : établir un atlas des enjeux environnementaux en prenant en compte la sensibilité des espèces et habitats au regard des pressions exercées, améliorer la prise en compte des effets cumulés des activités anthropiques à l'échelle de la sous-région marine, élaborer un guide national de mise en œuvre des chapitres des

⁵³ « Cette mesure consistant à inciter les pêcheurs à collecter à bord de leur navire les déchets récupérés dans le cadre de leur exercice de pêche professionnelle et les déposer à terre pour qu'ils soient pris en charge et traités »

⁵⁴ Définition : « L'introduction d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines, s'effectue à des niveaux qui ne nuisent pas au milieu marin ».

SCOT, valant schémas de mise en valeur de la mer⁵⁵ et prendre en compte les enjeux marins et littoraux dans les porté à connaissance de l'Etat dans les documents d'urbanisme.

1.2.3.2 Observations transversales relatives au contenu du PAMM⁵⁶

Les rapporteurs ont pu constater que l'élaboration des PAMM a mobilisé, de façon intense, les services de l'Etat, à commencer par ceux composant les secrétariats techniques, mais aussi l'ensemble des parties prenantes du milieu marin. Un des effets majeurs, mais difficile à mesurer, de cette mobilisation est la prise de conscience partagée des enjeux du milieu marin, ayant conduit à une implication croissante de nouvelles parties prenantes sur des secteurs ou sur des thématiques initialement « réservés » à certaines catégories d'acteurs. La mise en place de structures de gouvernance et de concertation nouvelles, ainsi que la densité du processus engagé pour son élaboration, semblent avoir généré des attentes fortes de la part de tous.

Néanmoins, cette élaboration, quasiment *ex nihilo*, ne pourra porter pleinement ses effets que sur le long terme : cette première génération de PAMM pose ainsi les bases d'un cadre pour une stratégie pour le milieu marin. Elle a déjà permis d'accumuler de nombreuses données et connaissances nécessaires et de produire des propositions de mesures, dans des délais et avec des moyens contraints. Par contre, ce premier PAMM et son rapport d'évaluation environnementale ne peuvent, à ce stade, qu'apporter des premières orientations, en réponse à de multiples questions et attentes, à différentes échelles – région maritime ou échelle locale, par exemple.

L'Ae recommande de présenter les objectifs et les enjeux du PAMM dans une perspective de long terme, puis d'explicitier les limites de ce premier plan et la façon dont ses mises à jour successives permettront de le compléter de façon itérative.

Définition et portée des mesures existantes

Lorsque le PdM s'appuie sur des politiques publiques existantes, la nature des mesures existantes auxquelles il se réfère n'est pas toujours précisée, notamment en termes d'objectif et de délai : ceci vaut en particulier pour les programmes d'actions nitrates et pour les orientations et dispositions des projets de SDAGE, non nécessairement traduites en mesures explicites, parfois en projet, voire tributaires de l'approbation ultérieure de plans ou programmes sur des sous-bassins (Cf. les déclinaisons régionales du programme d'action nitrates national, la reprise dans les SAGE des dispositions des SDAGE en vigueur, a fortiori des SDAGE en projet).

Les références aux SDAGE nécessitent tout particulièrement d'être affinées :

- les SDAGE 2016–2021 étant en phase d'élaboration, les orientations et les dispositions auxquelles le PdM fait référence sont encore en projet – selon une version néanmoins datée. De surcroît, le PdM ne fait pas référence aux dispositions en vigueur dans les SDAGE 2009–2015 et à leur programme de mesures. Or, il a été indiqué aux rapporteurs que certains projets de SDAGE prévoyaient des dispositions significativement renforcées ;
- la mise en œuvre des SDAGE peut passer par l'élaboration et la mise en œuvre de SAGE, au travers de mesures spécifiques à certains bassins. Or, l'examen de l'état d'avancement des SAGE permet de constater que seuls quelques-uns ont été approuvés, la plupart étant en cours d'élaboration, certains n'étant pas encore engagés. Ainsi, le PdM ne précise pas de quelle façon ces mesures seront mises en œuvre en l'absence de SAGE approuvé.

⁵⁵ Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est un outil d'aménagement du territoire et de porté à connaissance qui vise à une meilleure intégration et valorisation du littoral dans une démarche globale d'aménagement durable du territoire (Wikipédia).

⁵⁶ Ce paragraphe développe des observations qui concernent la plupart des mesures du PdM. L'analyse de l'impact des mesures et de leur contribution à l'atteinte du bon état écologique est détaillée au chapitre 6.

De façon similaire, d'autres mesures dépendent de l'approbation des schémas de cohérence territoriale (SCOT) littoraux.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser la portée des mesures, déjà en vigueur et en projet, du programme de mesures du PAMM et de préciser leur cible et leur calendrier de réalisation, notamment pour les plus importantes pour l'atteinte du bon état écologique des milieux concernés.

Cette recommandation concerne tout particulièrement les mesures d'application des règlements et directives européens, de mise en œuvre des SDAGE et des plans d'actions nitrate et des mesures qui dépendent de l'approbation des SCOT littoraux.

L'analyse de la suffisance et de l'efficacité des mesures existantes s'appuie le plus souvent sur un jugement qualitatif de l'état de leur mise en œuvre, indépendamment de leur contenu précis (par exemple, pour ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle de certaines réglementations – activités maritimes, notamment), et sur l'objectif qui lui est assigné dans l'état initial, que ce soit en terme de résultat à atteindre ou de calendrier. La bonne mise en œuvre des politiques de contrôles des pratiques et les difficultés éventuelles d'application de la réglementation actuelle ne sont pas analysées. Dans ces conditions, à quelques exceptions près, le renforcement éventuel de la mesure n'est pas discuté, le PdM ne prévoyant alors que des mesures nouvelles.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser la portée espérée de l'application des mesures existantes, notamment la pression des activités de contrôle, pour les mesures fondées sur l'application des réglementations en vigueur et, le cas échéant, les modalités envisagées pour leur renforcement.

Mesures nouvelles

Les différentes mesures nouvelles du PdM font l'objet de fiches présentées en chapitre III du document sous une forme harmonisée (présentation de la mesure, incidences de la mesure sur les plans économique, social et environnemental), modalités de mise en œuvre et évaluation de l'efficacité de la mesure vis-à-vis des objectifs environnementaux et du bon état écologique.

Les fiches descriptives des mesures nouvelles sont encore largement incomplètes. Elles sont très qualitatives et se contentent, parfois, de reformuler les objectifs et les procédures annoncés dans le corps du programme de mesures. Elles indiquent rarement les objectifs attendus d'ici à l'échéance du plan, les délais de leur mise en œuvre et les moyens prévus pour y parvenir. L'étude de ces fiches permet de se rendre compte que, pour la totalité des fiches de niveau régional, le point 3 « modalités de mise en œuvre »⁵⁷ n'est pas renseigné.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage du PAMM de compléter, pour les fiches régionales, les informations relatives aux modalités de mise en œuvre des mesures.

La même remarque vaut pour la mesure supranationale MMN 11-11-02 du descripteur 11 « introduction d'énergie non nuisible ». Cette mesure préconise que la France propose, en concertation avec les autres Etats membres, la révision des textes européens, fournissant des mesures techniques relatives aux équipements et à la motorisation des navires de plaisance et des véhicules à moteurs, pour prendre en compte la problématique du bruit sous-marin. Elle ne précise aucunement ni le calendrier, ni les modalités de mise en œuvre et apparaît donc peu opérationnelle.

⁵⁷ Pour les fiches de niveau national, il comporte les points suivants : Autorité chargée de l'application de la mesure, périmètre géographique de mise en œuvre, plan d'action, source de financement potentiel, service en charge au sein du secrétariat technique du PAMM ou de la direction d'administration centrale.

Compte tenu de l'enjeu fort lié au bruit sous-marin, l'Ae recommande que l'autorité responsable de la mesure supranationale relative au bruit sous-marin précise ses modalités de mise en œuvre.

Pour les fiches nationales, ces modalités sont, en général, précisées. Toutefois de nombreuses fiches ne comportent pas d'information relative au coût et au calendrier de mise en œuvre et la quasi-totalité ne disposent pas d'indicateurs de suivi définis clairement.

L'Ae recommande, pour les fiches nationales, lorsque l'information n'est pas portée dans les fiches mesures, de préciser les indications de mise en œuvre opérationnelles concernant le calendrier, le coût et les indicateurs.

2. Présentation de l'évaluation environnementale

L'article R. 122-17 (rubrique 7°) du code de l'environnement soumet le PAMM à évaluation environnementale. Son contenu est défini à l'article R. 122-20 du même code. Elle a été conduite par le CEREMA⁵⁸.

Sur la forme, le rapport d'évaluation environnementale⁵⁹, qui en rend compte, comprend la plupart des items prévus par cet article, même si la présentation ne suit pas exactement le format défini. On peut toutefois remarquer quelques imperfections formelles : il indique, en introduction (p. 7), porter sur l'évaluation environnementale de la région sous-marine Golfe de Gascogne, et certains tableaux sont difficilement lisibles (par exemple, tableau 32 sur « croisement de la synthèse pour évaluer l'impact des pressions sur les composantes de l'écosystème et les enjeux traitant de l'impact »).

Sur le fond, l'évaluation environnementale a été conduite à l'occasion de la préparation du programme de mesures du PAMM, les trois premiers volets (Cf. articles 8, 9 et 10 de la directive) ayant été élaborés en amont. Le programme de surveillance a également été élaboré en amont au niveau national. De ce fait, le processus itératif de la démarche n'a été que très partiel et a rencontré des limites liées au calendrier imposé par la DCSMM, à la méthodologie d'élaboration du PAMM et au décalage dans le temps entre les différents volets du PAMM et le démarrage de l'évaluation environnementale, ce que cette dernière reconnaît⁶⁰.

De surcroît, l'évaluation environnementale couvre un champ beaucoup plus restreint que celui prévu à l'article R.122-20 du code de l'environnement alors que l'article R. 122-17 mentionne le PAMM dans sa totalité (cf. point 3 du présent avis). En effet, l'introduction du rapport d'évaluation environnementale indique que le PAMM est « *un document stratégique local qui poursuit une finalité environnementale et intègre déjà dans son élaboration un système d'évaluation des objectifs et mesures sur l'environnement marin* ». En outre, l'article 13 de la DCSMM n'évoque que « *l'évaluation des incidences des mesures nouvelles* » « *avant leur introduction* ». Même si, sur certains volets, l'évaluation environnementale aborde d'autres documents que le programme de mesures, sa méthode repose principalement sur l'analyse des mesures nouvelles et de leurs impacts.

Par ailleurs, l'article 13.8 de la DCSMM prévoit que chaque Etat membre juge des effets significatifs positifs ou négatifs de ses programmes de mesures sur les eaux, au-delà de ses eaux marines. Cette exigence est ainsi prévue à l'article R. 122-23 du code de l'environnement dans le cadre de

⁵⁸ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

⁵⁹ Pour en faciliter la désignation dans la suite de l'avis, on appellera « rapport environnemental » le document intitulé « évaluation environnementale pour la sous-région marine Manche mer du Nord » dans le dossier soumis à l'Ae.

⁶⁰ p. 211 : « *L'organisation de l'élaboration du programme de mesures n'a pas permis une implication du CEREMA dans la boucle itérative du choix des mesures* ».

l'évaluation environnementale. En juillet 2013, la France a proposé aux Etats membres partageant ses eaux marines de les consulter formellement en même temps et sur la base des mêmes documents que pour la consultation des instances et du public. L'Ae observe que les dispositions de l'article R. 122-23 semblent avoir été respectées. Néanmoins, elles ne permettront pas au public d'être pleinement informés des éventuels enjeux de ce plan pour les pays voisins. De façon symétrique, il serait opportun d'informer le public sur le calendrier prévisible de consultation de la France par les pays voisins sur leurs propres plans, ainsi que sur leurs impacts prévisibles pour les milieux marins français.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande d'indiquer les modalités et le calendrier prévisible de consultation des plans d'actions des pays européens pour les milieux marins adjacents.

3. Objet de l'avis de l'Ae

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'Ae du CGEDD est l'autorité compétente en matière d'environnement chargée de rendre un avis sur le projet de PAMM et son évaluation environnementale. Sont analysées à ce titre la qualité de l'évaluation environnementale du PAMM (au chapitre 5 du présent avis) et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PAMM (au chapitre 6 du présent avis).

Le texte du programme de mesures évoque une « *saisine de l'autorité environnementale pour évaluation des projets de programmes de mesures* » alors que c'est bien le plan d'action dans son ensemble qui doit être soumis à l'avis de l'Ae.

Cette différence présente des conséquences importantes sur le fond : au titre de l'article R. 122-20 2°) du code de l'environnement, le rapport d'évaluation environnementale doit présenter « les perspectives de [l']évolution probable [de l'état initial], si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre » (scénario de référence). Les mesures prises en application des SDAGE 2009-2015 et de leurs programmes de mesures, y compris pour leurs effets futurs pendant la période de mise en œuvre du PAMM, doivent être prises en compte pour évaluer ces perspectives. Par ailleurs, les SDAGE 2016-2021 et les plans de gestion du risque d'inondation (PGRI), soumis à la même consultation, n'étant pas encore approuvés, leurs mesures d'application ne peuvent *a fortiori* pas être prises en compte non plus pour le scénario de référence. En outre, la nature des évaluations environnementales est fondamentalement différente : l'évaluation environnementale requise par l'article R.122-20 2°) doit évaluer tous les documents composant le PAMM, y compris l'analyse de l'état initial, les programmes de mesures et de surveillance étant intrinsèquement liés⁶¹, alors que l'évaluation environnementale réalisée ne porte que sur les mesures nouvelles, la DCSMM requérant une « évaluation des incidences » de chaque mesure nouvelle.

Afin de satisfaire à la fois les exigences de la directive plans et programmes et de la DCSMM, transposées dans le code de l'environnement, l'Ae recommande de faire porter l'évaluation environnementale sur le PAMM dans son ensemble, au-delà de la seule évaluation des incidences des mesures nouvelles.

Elle recommande en outre de tenir compte des effets des mesures en vigueur pour la définition du scénario de référence.

⁶¹ Le 7° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement mentionne le « plan d'action pour le milieu marin prévu par l'article L. 219-9 du code de l'environnement ».

L'Ae relève également que, selon l'article R. 122-17 du code de l'environnement, les projets de SDAGE et de PGRI sont soumis à évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE (autorité compétente : préfet de bassin).

L'Ae recommande qu'outre le présent avis, les avis de l'autorité environnementale rendus sur les projets de SDAGE et de PGRI qui concernent la sous-région marine Manche mer du Nord soient également joints au dossier de consultation.

Pour une meilleure information du public et pour la facilité de suivi puis de l'évaluation future du PAMM, l'Ae recommande de consolider en un seul document toutes les mesures inscrites dans le PAMM et de mettre ce dernier document à la disposition du public, notamment par sa mise en ligne.

4. Les enjeux du programme

Selon la définition retenue par le PAMM, les 11 descripteurs décrits au 1.2 ont été repris comme enjeux⁶². Ils ont été définis dans le volet 3 du PAMM (article 10 de la DCSMM), en juillet 2012. Ces enjeux ainsi décrits sont très généraux et non hiérarchisés *a priori*, sans déclinaison particulière à la sous-région marine.

Le premier tableau de cette synthèse, repris dans le rapport d'évaluation initiale du PAMM, démontre que pour 40 % des croisements entre pressions et impacts, les connaissances sont insuffisantes pour identifier quels sont les risques encourus.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de considérer l'accès à la connaissance par des actions de surveillance et de recherche comme un enjeu prioritaire pour le PAMM.

Le rapport d'évaluation environnementale se livre à une synthèse des enjeux environnementaux (partie 3.4) proposant les priorités suivantes :

Enjeux transversaux les plus forts

- les réseaux trophiques, soumis à de nombreuses pressions ;
- l'eutrophisation ;
- la biodiversité, notamment pour ce qui concerne les mammifères marins et les espèces démersales ;
- l'intégrité des fonds marins.

Des enjeux attribuables plus particulièrement à certaines activités

- l'impact des activités maritimes et portuaires sur l'intégrité des fonds, sur la production de macro-déchets, ainsi qu'en termes de pollutions, chroniques ou accidentelles, voire illicites,
- l'impact des activités maritimes sur le dérangement de la faune, y compris les risques de collision, les niveaux de bruit ambiant, ainsi que l'introduction d'espèces non indigènes
- l'impact des dragages et clapages sur les biocénoses associées, sur la turbidité et la nature des sédiments.

L'eutrophisation apparaît effectivement comme un enjeu majeur puisqu', à l'exception des zones côtières de l'ouest du Cotentin et des côtes du pays de Caux, la plupart des zones côtières de Manche-mer du Nord sont touchés.

La définition de ces enjeux démontre la nécessaire articulation avec les SDAGE et les SAGE, ainsi

⁶² D'ailleurs, au moment de l'analyse des enjeux, l'évaluation environnementale utilise la formulation « enjeu D_x » pour faire référence au descripteur correspondant.

qu'avec les programmes régionaux nitrates pour celui lié à l'eutrophisation, et avec les projets stratégiques des grands ports maritimes pour celui lié à l'intégrité des fonds marins.

Sur cette sous-région marine, au vu des éléments fournis par le rapport d'évaluation environnementale, la question des contaminants chimiques dans le milieu marin paraît également devoir être retenue comme un enjeu prioritaire, là aussi en lien avec les différents documents cités ci-dessus (SDAGE et SAGE pour les contaminants d'origine fluviale, projets stratégiques des grands ports maritimes pour l'immersion des sédiments de dragage).

L'Ae souscrit donc globalement à cette hiérarchisation et partage la nécessité, présentée par l'évaluation environnementale, de mieux prioriser les enjeux de la sous-région marine.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage du PAMM de clairement identifier, pour la durée du PAMM, les enjeux devant prioritairement faire l'objet de mesures, dans le cadre du PAMM mais aussi dans le cadre des autres plans concernés.

Par ailleurs, elle considère, au vu de la dimension de la sous-région marine, que cette hiérarchisation mériterait d'identifier des « secteurs à enjeux », pouvant justifier de mesures spécifiques ou plus ambitieuses, mieux ciblées et, par conséquent, plus à même de remplir les conditions requises au point 3 de l'article 13 de la DCSMM : « *les Etats membres veillent à ce que les mesures soient efficaces au regard de leur coût et techniquement réalisables, et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coûts/avantages* ».

A titre d'exemple, et sans prétendre à l'exhaustivité, l'Ae note que l'estuaire de la Seine est un secteur sensible pour quasiment tous les enjeux environnementaux étudiés, les littoraux breton et bas-normand sont particulièrement concernés par l'eutrophisation, le littoral Nord-Pas-de-Calais par l'érosion, le secteur du Mont-Saint-Michel par plusieurs enjeux, dont un enjeu patrimonial très fort, et l'ensemble de la sous-région par des enjeux liés à la préservation de la biodiversité notamment pour les mammifères marins.

Pour l'Ae, le fait que le rapport complète son analyse des enjeux par une synthèse, sous forme de tableau, qui permet, dans une seconde phase, de faire ressortir des zones à enjeux, classées par thématiques (7.2.1.) apparaît particulièrement pertinent pour la suite du dispositif. Ce travail d'identification doit permettre, après validation par le maître d'ouvrage du PAMM d'orienter et surtout de territorialiser certaines mesures.

L'Ae recommande de mettre en cohérence la « synthèse des enjeux environnementaux » et la « proposition de suivi environnemental des zones à enjeux » du rapport environnemental, et de compléter la hiérarchisation des enjeux par une identification des secteurs de la sous-région marine les plus sensibles, soit pour certains descripteurs, soit pour des cumuls d'enjeux.

Le rapport d'évaluation environnementale identifie trois enjeux (les effets du changement climatique sur les milieux, l'intégrité des paysages naturels littoraux et sous-marins, le patrimoine culturel maritime) et propose des rédactions modifiées pour certains descripteurs (biodiversité⁶³, intégrité des fonds⁶⁴, contaminants dans le milieu sans effet néfaste sur l'écosystème⁶⁵).

⁶³ Rajout de la référence aux mammifères marins sur l'enjeu écologique D.

⁶⁴ Rajout d'une référence aux différentes activités sur l'enjeu écologique D6 intégrité des fonds marins.

⁶⁵ Rajout des risques naturel et technologiques sur l'enjeu D8 liés aux contaminants dans le milieu.

Les effets des changements climatiques sur le milieu marin sont explicitement abordés dans le rapport environnemental. Néanmoins, les incertitudes actuelles sur la connaissance de ces effets ne semblent pas permettre, à ce stade, de proposer des mesures correspondant à cette évolution.

Selon les propos tenus aux rapporteurs, les deux autres enjeux auraient plutôt vocation à être traités dans les documents d'urbanisme et dans les futurs documents maritimes de façade⁶⁶, dont la portée n'est néanmoins, pour l'instant, pas encore codifiée.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de proposer des modalités de prise en compte des modifications des descripteurs et des enjeux complémentaires, permettant de répondre aux attentes exprimées par les parties prenantes lors de la concertation dans le PAMM et dans son rapport environnemental.

5. Analyse de l'évaluation environnementale

De façon générale, les modalités d'élaboration du PAMM et de son PdM sont détaillées et témoignent d'une grande concertation lors de l'élaboration du programme. Néanmoins, la préparation de l'évaluation environnementale est intervenue postérieurement à l'établissement de ces documents et n'apparaît pas avoir contribué de façon itérative au choix des mesures. La démarche et l'intérêt de l'évaluation environnementale s'en ressentent. Les points de vigilance identifiés lors de l'évaluation environnementale n'ont, semble-t-il, pas donné lieu à des modifications du programme de mesures. Les indicateurs de suivi proposés dans le rapport d'évaluation environnementale ne se retrouvent pas clairement identifiés dans le programme de surveillance.

5.1 Articulation avec les autres plans et programmes

L'analyse des effets cumulés du PAMM avec les autres plans et programmes, requise par l'article R.122-20 5°) du code de l'environnement, présente, dans le cas du PAMM, une difficulté spécifique. En effet, par nature, le PAMM est complémentaire aux politiques sectorielles rappelées au 1.1.

SDAGE

Pour plusieurs descripteurs et objectifs opérationnels, les mesures auxquelles se réfère le PAMM sont exclusivement celles projetées dans les futurs SDAGE. A ce stade, néanmoins, le rapport d'évaluation environnementale ne fournit qu'une correspondance partielle entre les mesures du PAMM et les orientations et dispositions des différents SDAGE des bassins débouchant dans la sous-région marine, actuellement en vigueur (2009-2015).

L'Ae considère que sa recommandation du 1.2.3.2 relative à la précision des mesures existantes doit conduire le maître d'ouvrage à détailler dans le programme de mesures toutes les orientations et dispositions des SDAGE concernés, ainsi que leurs déclinaisons sur les différents sous-bassins, pour chaque objectif opérationnel qui s'y réfère.

Le « *programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole* », en particulier, en lien avec les SAGE, mérite d'être étudié de façon plus systématique, ne serait ce que pour identifier les manques en matière de prise en compte du

milieu marin par ces outils ou pour identifier les éventuels territoires non encore couverts⁶⁷.

L'Ae recommande de présenter l'articulation du PAMM avec les SAGE des territoires concernés et d'indiquer les secteurs où cette articulation est inopérante notamment faute de SAGE approuvé.

Autres plans et programmes

Cette attente s'applique de la même façon, mais dans une moindre mesure, à d'autres plans et programmes dont l'articulation est analysée dans l'évaluation environnementale. Néanmoins, l'Ae souligne que, pour certains d'entre eux (plan national de prévention des déchets, notamment), ces précisions figurent dans le programme de mesures

PGRI

Selon l'article L.566-7 du code de l'environnement, « *les PGRI sont compatibles avec les objectifs environnementaux que contiennent les plans d'action pour le milieu marin* ».

Dans la mesure où aucun PGRI n'a encore été approuvé à ce jour, l'étude de la compatibilité des PGRI des différents bassins avec les objectifs environnementaux du PAMM n'a pas été effectuée. Le rapport ne précise pas quels sont les territoires concernés sur la sous-région marine.

L'Ae note cependant que les différents PGRI seront mis en consultation publique simultanément avec le PAMM et les SDAGE. Comme les SDAGE, ils sont soumis à évaluation environnementale.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage du PAMM :

- ***de prendre en compte, dans l'évaluation environnementale, les effets prévisibles des PGRI ;***
- ***et de s'assurer auprès des maîtres d'ouvrage des PGRI que les projets de PGRI, soumis à la même consultation, sont compatibles avec les objectifs environnementaux du PAMM.***

Pour les autres plans et programmes (schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air énergie (SRCAE), plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND), schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT), projet stratégique des grands ports maritimes), le rapport d'évaluation environnementale fait le choix de ne détailler, à titre d'exemple, leur articulation avec le PAMM que pour une seule région ou un seul département par type, de façon essentiellement formelle. Dans tous ces cas, les motivations du choix du territoire étudié pour faire un approfondissement, au demeurant tout relatif, du lien avec tel ou tel plan ou programme, ne sont pas explicitées⁶⁸.

Globalement si cette position peut s'envisager pour des plans programmes concernant des thèmes ou des territoires dont le rapport avec le milieu marin est ténu, l'Ae remarque qu'il aurait été intéressant de détailler l'articulation avec certains plans et programmes en particulier :

- Articulation entre les PAMM de la façade Atlantique

Les articulations mutuelles entre les trois PAMM des trois sous-régions marines semblent, *a priori*,

⁶⁷ Evaluation environnementale, p. 45 : « *Au printemps 2014, un programme d'actions complémentaires sera (sic) également défini au niveau de la région, il portera notamment sur la couverture hivernale des sols, la couverture végétale permanente le long des cours d'eau, ainsi que sur des « zones d'action renforcées » au sein de la zone vulnérable* ». Outre l'actualisation souhaitable de ce passage, qui semble s'appliquer à la région Haute-Normandie, l'évocation de ces mesures reste succincte et permet difficilement d'apprécier les effets positifs pour la sous-région marine de ces mesures positives.

Pour plus de précision sur ce programme d'actions, voir l'avis délibéré n'Ae 2013-53 adopté lors de la séance du 10 juillet 2013 et notamment sa recommandation, page 11 : « L'Ae recommande que le rapport d'évaluation [du programme nitrate] soit complété par la présentation de [son] articulation avec la DCSMM et que le dispositif de suivi du programme soit au besoin enrichi en conséquence » .

⁶⁸ Orne aval pour le SAGE, Haute-Normandie pour SRCAE, Basse-Normandie pour SRCE, Seine-Maritime pour le PDEDMA, Dunkerque pour le projet stratégique de grands ports maritimes.

importantes, que ce soit en termes d'interférences des enjeux ou de cohérence des mesures. Pour les enjeux relatifs à la pêche, cette question devrait conduire à rappeler les périmètres des zones de pêche, ceux-ci ne coïncidant pas avec les limites des sous-régions marines.

Toutefois, l'objectif d'une bonne articulation des dispositions prévues dans les PAMM des sous régions marines voisines n'est abordée que succinctement, le rapport d'évaluation environnementale indiquant que « *cet objectif de cohérence s'est concrétisé par des échanges continus et réguliers, tant au niveau local entre les secrétariats techniques, qu'au niveau national au sein du GT PAMM* ». Un approfondissement des thématiques communes aux différents PAMM et de leur articulation s'avère néanmoins nécessaire dans la mesure où la plupart des activités maritimes et des espèces sont communes aux sous régions marines de cette façade, et où, par exemple, d'après les informations fournies oralement aux rapporteurs, les ressources halieutiques de la sous-région marine Mers celtiques peuvent avoir une influence sur celles de la Manche-mer du Nord.

L'Ae recommande d'analyser l'articulation du PAMM Manche mer du Nord avec les deux autres PAMM de la façade Atlantique (état initial, enjeux, mesures).

– les plans / programmes ayant trait à l'énergie (dont PPI, SDRTE, SREN, SRCAE, etc...)⁶⁹.

Cette articulation est abordée principalement sous l'angle :

- des développements de parcs éoliens offshore et autres projets de production d'énergie (hydroliennes, notamment), y compris leur raccordement au continent, ainsi que des interconnexions électriques entre la France et l'Angleterre⁷⁰,
- des effets induits par le développement du transport maritime,
- des risques littoraux, liés à l'érosion et à la submersion marines.

Ces différents volets restent évoqués de façon trop succincte pour apprécier leur articulation avec les objectifs environnementaux du PAMM, notamment pour ce qui concerne les projets énergétiques, l'évolution des trafics maritimes et les mesures d'adaptation au changement climatique.

L'Ae recommande de présenter plus précisément les projets énergétiques en mer, en cours ou à venir, sur la sous-région marine susceptibles d'être réalisés d'ici à 2020 et d'indiquer de quelle façon le choix de leur localisation prendra en compte les enjeux du PAMM.

Alors que le rapport d'évaluation environnementale aborde l'articulation du PAMM avec le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, il ne mentionne, comme site de stockage de déchets radioactifs, qu'un site de déchets faiblement radioactifs dans le Nord – Pas de Calais à proximité du littoral, en passant sous silence les sites nucléaires du nord Cotentin, et en particulier, les sites historiques de stockage de déchets radioactifs de l'ANDRA.

– les plans / programmes ayant trait aux transports

Les plans et programmes analysés portent principalement sur des projets de travaux portuaires. Le rapport d'évaluation environnementale conclut qu'aucun des plans évoqués ne semble tenir compte des impacts sur l'environnement marin qu'ils engendreraient.

L'Ae recommande de préciser les projets portuaires susceptibles d'être réalisés d'ici à 2020 et

⁶⁹ PPI : programmation pluriannuelle des investissements ; SDRTE : schéma de développement des réseaux de transport d'électricité ; SR³ENR : schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables ; SRCAE : schémas régionaux « climat, air, énergie ».

⁷⁰ Un raccordement récent des îles anglo-normandes n'étant notamment pas mentionné.

d'apprécier leurs principaux impacts vis-à-vis des enjeux du PAMM.

Le rapport ne traite pas le sujet du transport maritime, alors même que la zone est décrite comme une des plus fréquentées au monde.

L'Ae recommande de préciser l'articulation du PAMM avec les plans et programmes ayant trait aux transports, notamment maritimes, et d'apprécier les principaux impacts vis-à-vis des enjeux du PAMM.

- schémas régionaux de cohérence écologique

Le rapport d'évaluation environnementale aborde succinctement l'articulation du PAMM avec les schémas régionaux de cohérence écologique. Toutefois, elle ne fait pas référence aux orientations nationales de la « trame verte et bleue » adoptée par le décret n°2014-45 du 20 janvier 2014, qui mentionnent notamment un corridor d'enjeu national pour l'avifaune, reliant la presqu'île du Cotentin aux côtes du sud de l'Angleterre.

L'Ae recommande que le rapport d'évaluation environnementale explicite la portée et les modalités de prise en compte des orientations nationales « trame verte et bleue ».

La conclusion générale sur l'articulation des objectifs du PAMM avec les autres plans et programmes relève la difficulté liée aux périmètres et le fait que peu de ces documents abordent la thématique du milieu marin, « autrement que comme un exutoire des pollutions terrestres ».

Les axes de convergence relevés portent principalement sur la lutte contre les pollutions et les rejets en mer et la préservation des ressources des milieux et de leur fonctionnement.

Le rapport d'évaluation environnementale se contente de ce constat, sans analyse plus fine de ces thèmes sur les territoires et pour les plans concernés et sans en tirer de conclusions qui pourraient porter sur l'évolution à porter au sein de la gouvernance de ces outils pour une meilleure prise en compte du milieu marin et une hiérarchisation des actions à y conduire. Pourtant, une mesure nouvelle du programme de mesures vise à produire des guides nationaux⁷¹ et améliorer la prise en compte des enjeux marins dans les « porter à connaissance », dans les documents d'urbanisme des communes littorales et les schémas de cohérence territoriale.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'indiquer, de quelle façon les objectifs environnementaux du PAMM seront effectivement pris en compte par les autres plans et programmes thématiques, aux différentes échelles territoriales.

5.2 Analyse de l'état initial

L'Ae a fondé son analyse sur deux documents : d'une part, l'« évaluation initiale des eaux marines de la sous-région marine Manche-mer du Nord », dont le contenu a été rappelé au 1.2.1.1. et qui a été réalisée selon les dispositions prescrites par l'article 8 de la DCSMM ; d'autre part l'analyse de l'état initial présentée dans le rapport d'évaluation environnementale.

5.2.1 Analyse de l'évaluation initiale des eaux marines

Bien que très détaillée, l'« évaluation initiale des eaux marines de la sous-région Manche - mer du Nord » est présentée de façon très lisible avec un plan clair. Chaque chapitre fait l'objet d'un résumé encadré qui permet au lecteur de comprendre les informations essentielles assez rapidement. Pour des raisons de concision, l'Ae ne présente ci-dessous que les éléments qui lui

⁷¹ Dont un guide national de mise en œuvre des chapitres individualisés des SCOT valant schémas de mise en valeur de la mer.

paraissent les plus marquants, qui sont susceptibles de poser des problèmes ou qui justifient ses recommandations. Les points rapportés ci-dessous ne sont donc pas représentatifs de l'analyse exhaustive portée par l'Ae sur cette partie du dossier.

Le document est, en outre, accompagné d'un résumé clair d'une cinquantaine de pages qui permet d'avoir des informations synthétiques sur le sujet.

L'Ae retient les éléments suivants de cette évaluation initiale des eaux marines:

État écologique

La région sous-marine est caractérisée par une profondeur faible, les fonds dépassant rarement 100 mètres. Elle constitue l'interface entre l'Atlantique et la mer du Nord et est une voie de migration importante pour les poissons, les oiseaux et les mammifères marins. Elle reçoit les débits fluviaux issus de bassin versant de 20 % du territoire métropolitain où vivent 20 millions de personnes, les principaux apports venant de la Seine qui draine la moitié des débits et constitue l'essentiel des apports terrigènes. Elle est marquée par une acidification du milieu sous-marin qui s'est traduite, surtout en mer du Nord par une baisse significative du pH sur la période 1994-2004.

Pour de nombreuses données définissant l'état écologique, le document fait état de leur caractère lacunaire et insuffisant ce qui explique le côté souvent qualitatif des informations fournies. Ce caractère lacunaire peut se manifester par le fait que les informations ne concernent que quelques parties du territoire ou par le manque global d'information

Trois principaux types d'habitats sont décrits dans la colonne d'eau :

- panache de la Seine, avec des eaux fortement dessalées, riches en MES et chlorophylle
- étroite bande côtière de faible profondeur
- autres zones, relativement froides comparées au Golfe de Gascogne

Concernant la faune, on peut noter la présence de onze espèces de mammifères marins (neuf cétacés et deux phoques) et de dix huit espèces d'oiseaux marins nichant régulièrement sur la façade, dont huit sont considérées comme en danger, vulnérable ou quasi-menacées. Ces espèces sont précarisées du fait qu'elles se trouvent à la limite méridionale de leur aire biogéographique. Les espèces exploitées de grands poissons pélagiques fréquentent peu cette sous région marine et les espèces de petits poissons pélagiques ont un état de conservation qualifié de variable. Par contre l'état initial fait apparaître la présence de 93 espèces non indigènes introduites.

Principales pressions et impacts

Le document analyse successivement les perturbations physiques, chimiques et biologiques et propose des éléments de synthèse, tout en rappelant, à plusieurs endroits, que les impacts individuels et cumulés sont mal connus. L'Ae analyse ces aspects en les rapprochant de quelques éléments apportés par l'analyse économique et sociale présentée dans le troisième partie de l'évaluation initiale.

Les principales pressions physiques identifiées sont

- la pression d'étouffement liée à l'immersion des sédiments de dragage, importante en Manche, l'installation planifiée de vastes parcs éoliens off shore ayant pour effet, sur les territoires concernés d'induire une pression d'étouffement supplémentaire ;

- l'extraction de matériaux marins. Des volumes importants sont prélevés impactant des habitats spécifiques (estuaires, bancs de sable, maërl). Une augmentation de cette activité est présentée comme prévisible et pourra concerner des surfaces toujours plus importantes, le nombre de demandes de titres miniers et d'autorisation d'exploitation de granulats marins étant en forte croissance dans la sous-région marine ;
- la perturbation sonore sous-marine, liée essentiellement au bruit ambiant du trafic maritime. 70 000 navires transitent annuellement au large du Cotentin. Le bruit ambiant moyen estimé aux fréquences typiques du trafic maritime avoisine les 100 décibels dans la plus grande partie de la zone. Les espèces les plus concernées sont les mammifères marins, le document indiquant toutefois qu'il n'y a pas d'observations avérées de dommages ;
- la présence de déchets marins. Là encore, la connaissance est qualifiée d'insuffisante, mais le document signale une étude menée entre 2001 et 2006 selon laquelle le nombre de déchets moyens observés était sept fois supérieure à celui observé sur les plages plus septentrionales de la mer du Nord ou en Gallice. Quatre zones d'accumulation préférentielles sont identifiées (estuaire de la Seine, secteurs au large de Dieppe, de la Somme, du Nord-Pas de Calais). La principale source de ces déchets est l'activité de pêche.

Les principales pressions chimiques identifiées sont de deux natures :

- la contamination liée aux rejets notamment des industries, mais aussi et surtout des sédiments immergés à l'occasion des dragages effectués notamment par les ports, la quasi-totalité des sédiments dragués sur le territoire étant immergée. Les principaux apports fluviaux sont le fait de la Seine et se retrouvent majoritairement dans son estuaire. L'apport des pollutions accidentelles n'est pas négligeable dans cette sous-région marine qui est une des zones les plus fréquentées (20% du trafic mondial), dont les conditions de navigation sont complexes avec des lignes de trafic étroites et qui est celle où se produisent le plus d'accidents majeurs.
- l'eutrophisation du milieu marin : l'excès de nutriments (phosphore et nitrates notamment) et de matière organique apportés par les activités humaines perturbe l'équilibre et accélère la croissance des algues, entraînant des effets néfastes sur la qualité de l'eau, l'écologie marine et la santé humaine. L'agriculture contribue majoritairement à l'apport en matières azotées, l'industrie et les activités urbaines étant les principales sources de phosphore et de matière organique. Ces derniers ont diminué alors que les rejets liés à l'agriculture restent stables (l'apport d'azote à la mer augmentant même du fait de l'inertie des milieux). Elle affecte principalement les zones côtières et les zones à faibles échanges d'eau, tels que les estuaires et les baies fermées. La Bretagne connaît des proliférations de macro-algues de genre *Ulva* appelées marées vertes, tandis que sur la Manche orientale, de la Normandie jusqu'à la Belgique à l'exception du pays de Caux, on rencontre des efflorescences de micro-algues pouvant perturber certains usages (coquillages notamment).

Les principales pressions biologiques sont de deux natures :

- l'introduction d'espèces non indigènes. La France est l'un des pays les plus touchés par le phénomène, la moitié des introductions en Europe d'espèces marines ont la France pour source d'introduction et de dissémination. Sur la sous-région marine, ces espèces sont principalement introduites pour les activités de culture marines et par le transport maritime (ballast, biosalissures). Les impacts les plus importants sont, d'une part, la concurrence avec les organismes indigènes, d'autre part la modification du milieu de vie. En Manche-mer du Nord sont ainsi concernées l'huître creuse (*Crassostrea gigas*), la crépidule américaine (*Crepidula fornicata*), le

couteau américain (*Ensis directus*) ; la sargasse japonaise (*Sargassum muticum*) et les spartines américaine (*Spartina americana*) et anglaise (*Spartian anglica*).

– l'extraction d'espèces par la pêche, qu'elle soit commerciale ou de loisir. Les secteurs marins Manche occidentale et Manche orientale sont respectivement les 2° et 3° zone de pêche les plus fréquentées par les navires français après le golfe de Gascogne. 40 % des stocks halieutiques de la sous-région marine, qui ont fait l'objet d'une évaluation scientifique complète (morue, sole, plie, maquereau), sont exploités au delà des critères de « rendement maximal durable ». L'activité de pêche contribue en outre à la mortalité par capture accidentelle d'espèces protégées (mammifères marins, oiseaux, tortues). Les captures accidentelles de dauphin par chalutage pélagique a été étudiée, et resterait en deçà du seuil de sécurité de 1,7 %. L'activité de pêche représente un enjeu économique important en Manche-mer du Nord à la fois pour la pêche commerciale, qui représente un chiffre d'affaires de 369M€, et pour la pêche récréative pour laquelle les dépenses directes et indirectes sur la sous-région marine sont estimées à 374 M€.

La figure 122 de la partie analyse des pressions et des impacts (repris dans le résumé sous forme d'un tableau 4) présente un croisement entre état écologique et pressions-impacts qui fait ressortir certaines pressions présentées comme ayant un impact élevé :

- l'extraction de matériaux sur les habitats infralittoral et circalittoral ;
- l'enrichissement excessif en nutriments pour le phytoplancton, le phytobenthos et les réseaux trophiques ;
- l'introduction d'espèces non indigènes sur la biocénose du médiolittoral rocheux ;
- l'extraction d'espèces sur les poissons et céphalopodes exploités ;
- l'introduction de pathogènes microbiens pour la santé humaine.

L'Ae partage globalement cette analyse tout en considérant que, compte tenu du déficit de connaissances plusieurs fois mis en avant dans l'état initial tant sur l'état écologique que sur l'effet des pressions, cette liste relève plutôt d'un choix à dire d'expert. Il lui apparaît notamment que l'absence dans cette liste des activités d'immersion des sédiments vis-à-vis des biocénoses du médiolittoral meuble et rocheux et des espèces démersales (exploitées ou non) mérite une explication plus étoffée. De la même façon, l'impact des perturbations sonores sous-marines semble sous-évalué, compte tenu de l'importance du trafic maritime dans le secteur.

Par ailleurs, il serait nécessaire, pour compléter l'analyse, de procéder, a minima, à l'identification des territoires pour lesquels les pressions sont cumulatives.

5.2.2 Analyse de l'état initial présentée par l'évaluation environnementale

La description reprise dans le rapport d'évaluation environnementale est synthétique. Elle reste au plus près, sur le fond, de l'« évaluation initiale des eaux marines de la sous-région marine Manche-mer du Nord. La présentation est très claire et illustrée, et couvre bien l'ensemble des impacts, mais l'Ae note qu'elle résume, plus qu'elle n'évalue, l'« évaluation initiale des eaux marines de la sous-région marine.

Après une brève présentation, le rapport d'évaluation environnementale analyse successivement les caractéristiques du milieu physique, du milieu naturel, des aires marines protégées de la sous-région marine Manche mer du Nord et du milieu humain puis tente de spatialiser les enjeux identifiés. La description de chaque sujet comporte des indications sur les pressions et impacts sur les habitats marins, la faune et la flore et est suivie d'une mise en évidence de points de

vigilance et enjeux.

Pour le milieu physique, l'évaluation environnementale traite du climat et d'hydrodynamisme, des fonds marins, de la qualité des eaux, des déchets, de la qualité de l'air, du bruit et des vibrations. Les enjeux sont bien précisés par item.

Pour le milieu naturel sont repris des éléments sur les habitats, la faune et la flore, les réseaux trophiques et les continuités écologiques. Cette description est intéressante, même si l'on note que les connaissances sont réellement lacunaires pour disposer d'une description complète. L'expression des enjeux est peu précise. Le rapport d'évaluation environnementale ne résume pas, en conclusion, les sujets pour lesquels une amélioration des connaissances serait prioritaire, ce qui permettrait également de répondre aux attentes exprimées par la Commission (Cf. c) page précédente).

L'Ae recommande que l'évaluation environnementale conclue son analyse de l'état initial du milieu naturel par une synthèse de ses composantes nécessitant une amélioration des connaissances de façon prioritaire, voire par une analyse critique de certains descripteurs.

Pour le milieu naturel, l'Ae note que les informations relatives aux aires marines protégées sont très succinctes, ne permettant pas, d'une part, de mettre en évidence le niveau d'avancement de leur mise en œuvre et leur rôle et, d'autre part, d'identifier les pressions spécifiques qui s'y exercent. Parmi ces aires marines protégées figurent les sites Natura 2000. La situation actuelle de ces sites n'est pas présentée (élaboration des DOCOB, etc.).

L'Ae recommande de compléter les informations relatives aux aires marines protégées, notamment celles relatives aux parcs marins et aux sites Natura 2000 sur la sous-région marine.

En ce qui concerne, le milieu humain le document traite de la qualité des eaux de baignade et consacre un développement conséquent au patrimoine, à travers les phares, les musées maritimes et la paysage littoral. La présentation du patrimoine évoque notamment les sites classés et le patrimoine UNESCO mais ne cite jamais le Mont-Saint-Michel comme élément fort du patrimoine de la sous-région marine. Les risques littoraux sont ensuite présentés, en s'intéressant notamment à la submersion marine et en présentant une carte des zones basses du littoral. Une présentation graphique plus précise mériterait d'être utilisée présentant les territoires concernés de façon plus précise et indiquant l'existence éventuelle de démarches stratégiques, prenant en compte l'érosion et la submersion marines, et plus généralement la stratégie nationale du trait de côte.

L'Ae recommande de préciser, après avoir détaillé l'état initial sur les zones terrestres les plus basses de la sous-région marine, les démarches stratégiques, en cours ou éventuellement à prévoir, permettant de prendre en compte les enjeux relatifs aux phénomènes météorologiques extrêmes, aux impacts du changement climatique et à l'érosion marine, en vue de protéger à long terme les personnes et les biens des territoires exposés.

La partie décrivant les activités humaines est bien développée et devrait permettre une analyse des enjeux au milieu humain moins globale et surtout plus prospective que celle produite par le document. Pour exemple, les éléments liés au transport maritime sont surtout évoqués à travers l'activité portuaire alors que la sous-région est indiquée comme une des voies maritimes les plus fréquentées au monde. La présentation des activités de dragage et de clapage citée comme pouvant avoir de forts impacts sur le milieu marin ne comporte pas non plus d'éléments prospectifs ni la description des sites utilisés préférentiellement pour la clapage et mériterait

d'être complétée. L'extraction de granulats et de matériaux calcaires est présentée comme en augmentation future pour répondre à la raréfaction des gisements terrestres.

L'Ae recommande de préciser les prospectives en matière d'extraction des différents types de granulats.

Le document reprend quelques données relatives aux risques et impacts des activités maritimes et portuaires. Néanmoins, alors qu'il note l'importance du trafic maritime et de ses perturbations, importantes en termes de bruit et de pollution (rejets atmosphériques des navires notamment) il ne précise pas l'ampleur de son évolution pour la période couverte par le PAMM.

L'Ae recommande de fournir des informations relatives aux risques et impacts générés par le transport maritime et à leur évolution prévue d'ici à 2020.

Le rapport environnemental n'évoque que très rapidement les activités militaires (présence de la Marine sur la pointe bretonne et activités sous-marines). Même si les activités militaires font l'objet, dans la DCSMM d'un traitement particulier⁷², l'Ae considère, selon ces dispositions, que le rapport environnemental devrait comporter des informations supplémentaires au moins sur deux sujets : les rejets dans l'eau liées aux activités de la Marine nationale ; les dérangements de mammifère liés aux activités sous-marines, dans le respect du secret militaire et du cadre fixé par la DCSMM.

L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental par les informations relatives aux principales perturbations du milieu marin par les activités militaires, dans le respect de l'article 2 de la DCSMM.

La carte figurant le périmètre de la sous-région marine met en évidence l'absence de prise en compte au sein de ce périmètre des îles anglo-normandes. Ces territoires ne faisant pas partie de l'Union européenne ne sont pas soumis à la DCSMM, Jersey étant toutefois, partie à la convention OSPAR. Aucune indication n'est donnée dans le document sur leur statut, les particularismes d'application des conventions internationales (dont les conventions d'Aarhus et d'Espoo), les éventuelles modalités d'association et les enjeux potentiels partagés avec la sous-région marine.

L'Ae recommande de présenter le cas particulier des îles anglo-normandes et les enjeux correspondants.

Analyses économiques

L'analyse tente de déterminer la « dépendance des différentes activités à un « bon état écologique ». Les différents domaines font systématiquement l'objet d'une analyse au niveau national et d'une analyse au niveau de la sous-région. Les réglementations en vigueur spécifiques à chaque domaine sont rappelées. Dans l'ensemble, le lecteur dispose des informations sur le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée et le nombre d'emplois de chacun des 23 secteurs étudiés. En revanche, les comparaisons avec les données des autres états membres partageant la région ne sont pas connues.

Le dossier explicite bien le choix opéré par la France entre deux options pour l'analyse économique et sociale des coûts de la dégradation du milieu : 1) une évaluation des coûts comptables supportés par la société et liés à la dégradation (avérée, perçue ou potentielle) du milieu marin

⁷² Article 2 : « La présente directive ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale. Les Etats membres s'efforcent cependant de veiller à ce que ces activités soient menées selon des modalités qui, dans la mesure où cela est raisonnable et réalisable, sont compatibles avec les objectifs de la présente directive. ».

(option retenue) ou 2) une évaluation de la perte de valeur des services rendus par l'écosystème marin, ce qui implique de définir ce que serait un écosystème en bon état écologique, un écosystème dégradé, et nécessiterait d'évaluer en termes monétaires les valeurs économiques des écosystèmes marins dans les deux états.

Les coûts sont répartis au sein de quatre typologies non sommables et non totalement disjointes : coûts de suivi et d'information, coûts des actions positives en faveur de l'environnement, coûts d'atténuation des impacts constatés (ou coûts curatifs), impacts résiduels et éventuels coûts associés.

Beaucoup de coûts n'ont pu être calculés pour diverses raisons : c'est le cas notamment des pertes de bénéfices des pêcheurs professionnels⁷³ du fait de la dégradation des ressources halieutiques ou des impacts résiduels de la perte de biodiversité⁷⁴.

Par ailleurs, l'Ae remarque la forte hétérogénéité des rédactions des différents paragraphes, qui ne semble pas toujours liée à la nature différente des éléments de coût ou des typologies.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage :

- **de faire apparaître les coûts de la dégradation de l'environnement dans le tableau de synthèse, tout en précisant le degré de confiance des chiffres présentés,**
- **d'indiquer comment il envisage de compléter l'analyse économique, afin de la rendre plus fiable et plus homogène.**

5.3 Perspectives d'évolution sans le PAMM, scénario de référence et justification du choix des mesures retenues dans le PAMM

Le rapport d'évaluation environnementale n'aborde pas cette question explicitement. Néanmoins, elle retrace la méthodologie et les choix retenus à chaque étape de construction du PAMM.

La méthode d'élaboration, le processus de concertation et les principaux points objets de débat pour chaque élément du PAMM (évaluation initiale, définition du bon état écologique, objectifs environnementaux, programme de surveillance et programme de mesures) sont décrits précisément. Pour l'Ae, cette approche permet une bonne appropriation du processus ayant conduit aux documents présentés et répond aux exigences réglementaires consistant à présenter « *les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial* » et « *l'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement* » (2° et 3° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement).

L'analyse, dans le programme de mesures, de la suffisance et de l'efficacité des mesures existantes revient implicitement à évaluer la situation en l'absence des mesures nouvelles du PAMM.

Les informations fournies dans le rapport d'évaluation environnementale appellent toutefois plusieurs commentaires. Tout d'abord, l'Ae note que plusieurs réserves et recommandations ont été formulées par le conseil maritime de façade nord Atlantique Manche ouest (CMF NAMO)⁷⁵ sur les

⁷³ Une telle analyse serait extrêmement utile pour l'appropriation collective par la profession de l'intérêt de la préservation des ressources halieutiques et du fonctionnement des chaînes trophiques.

⁷⁴ Coûts qui seraient pourtant à mettre en balance avec le coût des mesures complémentaires pour atteindre le bon état.

⁷⁵ La mise en place des conseils maritimes de façade est encadrée par l'arrêté ministériel du 27 septembre 2011 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils maritimes de façade. Article 3 : « *le conseil maritime de façade com-*

trois premiers volets du PAMM. Elles portaient notamment sur l'insuffisance de l'état des lieux, certains critères de définition du bon état écologique, l'articulation et la hiérarchisation des enjeux du PAMM avec les autres politiques (politique commune de la pêche par exemple) et réglementations en vigueur, etc... Ces remarques rejoignent en partie les remarques et recommandations formulées par l'Ae dans cet avis. Le maître d'ouvrage n'apporte pas, à ce stade, de réponse à ces remarques.

Concernant le processus de sélection des mesures, il est indiqué dans le rapport d'évaluation environnementale qu'une étude nationale portée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), dont les conclusions ont été rendues fin avril 2014, a permis d'écarter les mesures qui ne pouvaient être mises en place en raison de l'absence d'un « coût efficace », sans que l'on dispose de la justification correspondante. En particulier, une approche strictement nationale de ce critère ne semble pas à même de prendre en compte des mesures ciblées sur des enjeux localisés.

Néanmoins, le processus qui a conduit à ne retenir qu'un nombre plus restreint de mesures nouvelles, nationales ou par sous-région marine, ou de considérer qu'elles avaient vocation à être mises en œuvre dans un autre cadre que le programme de mesures n'est pas totalement explicite. Lorsque des mesures ont été considérées comme pertinentes, mais pas comme « mesure nouvelle du PAMM », ni le programme de mesures ni le rapport environnemental n'évoquent les suites que le maître d'ouvrage leur a réservées.

L'Ae recommande que l'ensemble du processus de sélection ayant notamment conduit à ne pas retenir certaines mesures nouvelles ou à privilégier le renforcement de mesures existantes soit explicité dans le rapport d'évaluation environnementale, afin d'éclairer le public sur les raisons de ces choix.

Comme indiqué dans le chapitre 3, la définition du scénario de référence ne correspond pas à ce qui peut être attendu dans une évaluation environnementale « traditionnelle », dont le contenu est défini à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Dans ces conditions, si l'analyse de la suffisance et de l'efficacité des mesures existantes permet implicitement de décrire le scénario de référence pour plusieurs objectifs opérationnels, ce n'est pas le cas pour les objectifs qui reposent principalement sur les mesures portées par d'autres plans, et tout particulièrement les mesures associées aux futurs SDAGE et PGRI, ou fortement dépendantes de la bonne mise en œuvre des réglementations.

En outre, l'Ae souligne l'intérêt de la méthodologie qui part des enjeux environnementaux (les descripteurs du bon état écologique) et les décline en mesures existantes et nouvelles. Elle note également que le processus d'élaboration qui met en œuvre cette méthodologie s'est basé sur la

prend quatre-vingts membres au plus, nommés par arrêté conjoint des préfets mentionnés à l'article 2. Le conseil comprend cinq collèges :

- des représentants de l'Etat et de ses établissements publics ;*
- des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;*
- des représentants des activités professionnelles et des entreprises, dont l'activité se rapporte directement à l'exploitation ou à l'usage de la mer ou du littoral ;*
- des représentants des salariés d'entreprises ayant un lien direct avec l'exploitation ou l'usage direct de la mer ou du littoral, sur proposition des organisations syndicales représentatives ;*
- des représentants des associations de protection de l'environnement littoral ou marin, ou d'usagers de la mer et du littoral.*

Aucun collège ne peut comporter plus de 35 % du total des membres du conseil.

Les présidents des conseils maritimes de façade peuvent en outre désigner, dans la limite de dix membres, des personnalités qualifiées représentatives de la société civile et du monde scientifique ».

concertation avec de nombreux acteurs, a été harmonisé par des travaux et textes de portée nationale ou internationale et s'est appuyé sur des experts compétents notamment de l'agence des aires marines protégées, des DIRM concernées, de l'Ifremer, etc.

Les documents fournis ne permettent cependant pas de se faire une opinion sur les arguments qui ont justifié le classement de la suffisance des mesures existantes. Il est en général possible d'identifier en creux les insuffisances, puisque des mesures complémentaires sont proposées pour les pallier. En revanche, sauf à connaître dans le détail les dispositions et mesures des nombreuses politiques publiques existantes recensées, il n'est pas possible de comprendre en quoi les mesures existantes sont suffisantes ou ne nécessitent que leur bonne mise en œuvre. Dans ce dernier cas, par exemple, dans l'esprit des recommandations générales formulées au 1.2, il n'est précisé ni objectif, ni délai pour cette mise en œuvre alors même que la directive cadre a pour objectif d'atteindre le bon état écologique en 2020. Même en tenant compte du fait que la consultation publique portera également sur les projets de SDAGE et de PGRI, l'Ae considère que le public ne disposera pas d'une information suffisamment complète, au sens de l'article L. 123-13 du code de l'environnement, afin d'exercer le droit de participer à la prise de décision.

L'Ae recommande de compléter le programme de mesures par la mention des principaux arguments scientifiques, techniques ou économiques qui ont justifié l'analyse de la suffisance de chacune des mesures existantes.

5.4 Analyse des effets notables probables de la mise en œuvre du PAMM

Le rapport d'évaluation environnementale indique que « *par nature, le PAMM étant un document visant la protection de l'environnement marin, sa portée devrait être bénéfique pour l'environnement* ». Seuls les effets des mesures nouvelles du PdM ont été analysés. Ce point rejoint la remarque précédemment formulée sur la conformité de l'analyse effectuée au code de l'environnement (cf. partie 3 du présent avis).

Une méthodologie d'analyse des effets notables probables des mesures du PAMM a été développée, sous forme de matrice croisant chaque mesure nouvelle du PAMM avec les enjeux environnementaux de la sous-région marine qui sont ressortis de l'état initial de l'environnement (les 11 enjeux du PAMM et les 3 enjeux complémentaires). Un code couleur simple à 4 niveaux a été défini pour caractériser ces effets.

Cette matrice, dont les résultats peuvent présenter un niveau d'incertitude important compte tenu du manque de précision de certaines mesures, ne met en évidence aucun effet négatif des mesures nouvelles sur les enjeux identifiés. Seuls dix points de vigilance sont identifiés. Ils sont très succinctement commentés : concernant la biodiversité, le rapport environnemental pointe le risque de report de certains impacts hors zones protégées ; la mesure relative au regroupement des mouillages explique, à elle seule, cinq points de vigilance, du fait de la concentration des activités et de leurs impacts à leur endroit.

Le rapport conclut aux effets positifs du plan. L'Ae partage cette analyse mais note que l'on ne peut pas conclure, *a priori*, à un bilan significativement positif et à la hauteur des enjeux identifiés compte tenu de l'ensemble des remarques formulées dans le présent avis.

L'Ae recommande de procéder à une analyse, plus approfondie et proportionnée aux enjeux, des effets environnementaux attendus, positifs et négatifs, des mesures et des principales alternatives qui auraient mérité d'être envisagées.

5.5 Evaluation des incidences Natura 2000

Conformément à l'article R. 122-20 5° du code de l'environnement, une évaluation des incidences Natura 2000 du plan⁷⁶ est fournie. Celle-ci, réalisée par l'Agence des aires marines protégées est présentée, en annexe avec une citation dans le corps du rapport, comme étant une note nationale concernant les quatre PAMM, sans présentation de travail spécifique sur chacune des sous-régions marines. Le rédacteur de l'évaluation des incidences Natura 2000 indique que « *l'analyse produite se présente avant tout comme une esquisse qui, compte tenu du format, n'a pas fait l'objet d'une mobilisation complète des travaux disponibles sur certains sujets* ».

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par des données et des conclusions liées à la sous-région marine Manche – mer du Nord.

Cette partie du rapport d'évaluation environnementale est intitulée « *Evaluation technique des incidences potentielles des nouvelles mesures prises au titre du PAMM vis-à-vis des objectifs des directives Natura 2000* ». L'Ae constate ainsi, comme pour le reste du rapport d'évaluation environnementale, que seuls les impacts des mesures nouvelles des PAMM sont pris en compte.

Le document présente rapidement l'état du réseau Natura 2000 sur le littoral métropolitain français. Suivant les sous-régions marines, entre 23 et 50 % de leur territoire dans les 12 premiers milles nautiques est couvert par des sites Natura 2000. Cette proportion diminuant fortement au-delà de cette limite.

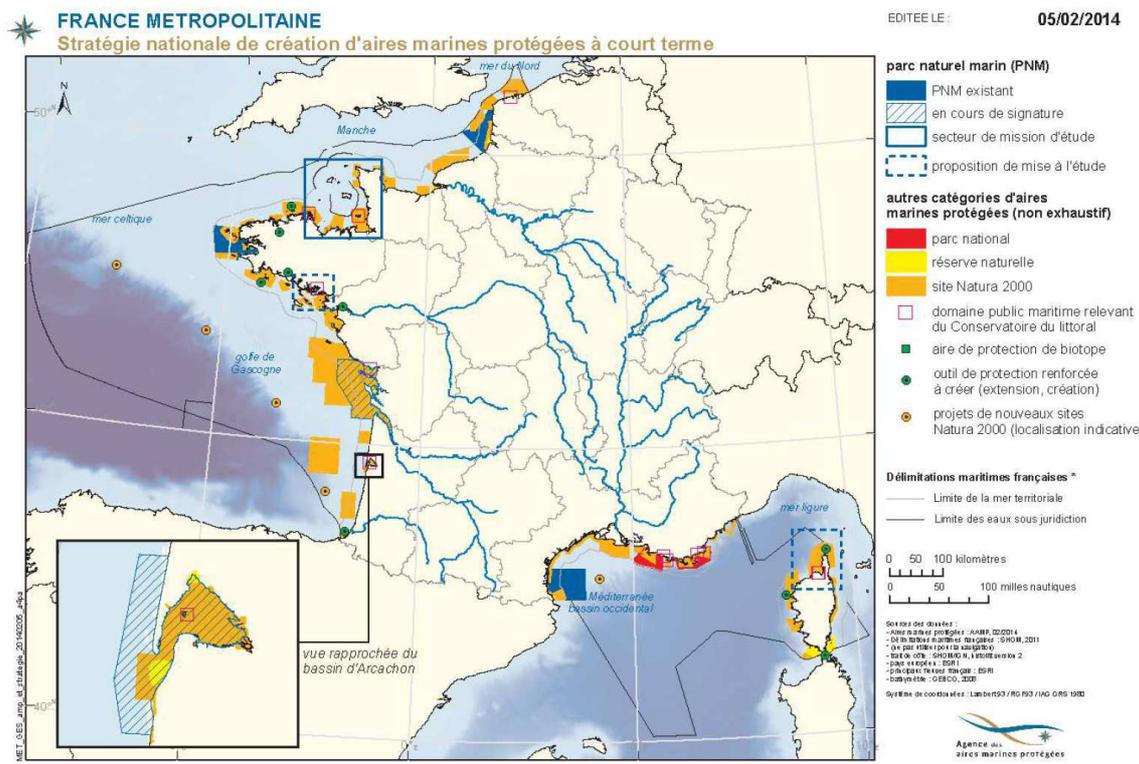


Figure 2 : « illustration du réseau d'AMP dans les eaux métropolitaines et du réseau Natura 2000 » (carte extraite de l'évaluation des incidences Natura 2000)

L'évaluation des incidences met ainsi en évidence que le réseau Natura 2000 au large, au-delà de la limite des 12 milles, gagnerait à être complété⁷⁷, notamment pour les récifs, le Marsouin com-

⁷⁶ Article L. 414-4 du code de l'environnement

⁷⁷ Selon « *les conclusions des séminaires biogéographiques de Galway 2009 et Brindisi 2010* ».

mun et le Grand dauphin. Il est également précisé que « *la question des oiseaux au large, et des poissons amphihalins en mer doit être examinée* ». Si la mesure nouvelle 01-01-01 évoque justement une extension du réseau Natura 2000 pour prendre en compte ce besoin, les modalités concrètes de sa mise en œuvre (localisation des sites, modes de gouvernance, etc.) ne sont pas présentées.

L'Ae recommande de préciser les objectifs poursuivis par la mesure 01-01-01, les modalités de sa mise en œuvre et ses incidences sur la complétude du réseau Natura 2000 au large.

Pour les autres mesures du PdM, seules les incidences de l'évolution de certaines pratiques, potentiellement générées par la mise en œuvre du PAMM, sont évaluées⁷⁸. L'Ae remarque que le caractère positif ou négatif de ces incidences n'est pas, dans la plupart des cas, aisément évaluable⁷⁹.

Certaines « *préconisations pour éviter les incidences potentielles* » sont fournies. Ces mesures, dont la portée n'est pas claire⁸⁰, relèvent principalement, selon le dossier, du « *bon sens* ». Les informations présentées ne permettent pas de savoir comment, à partir de la formulation générale retenue (par exemple « *s'assurer de la cohérence du réseau notamment de sa complétude vis-à-vis des zones les plus sensibles* »), leur mise en œuvre pratique permettra d'éviter des incidences significatives sur les sites Natura 2000.

Si le PAMM comporte des mesures favorables pour la consolidation et l'extension du réseau Natura 2000, l'Ae constate qu'au vu des éléments présentés dans l'évaluation des incidences, aucune conclusion claire ne peut être apportée quant à l'effet des mesures nouvelles (encore insuffisamment précises au moment de cette évaluation) sur un ou plusieurs sites Natura 2000⁸¹.

L'Ae recommande que l'évaluation des incidences Natura 2000 soit affinée au fur et à mesure que les mesures du PAMM seront précisées, qu'elles fassent l'objet d'un suivi spécifique notamment sur les éventuels points de vigilance, et qu'une conclusion soit apportée quant à l'existence ou l'absence d'incidence significative sur un ou plusieurs sites Natura 2000.

5.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences négatives notables sur l'environnement ou la santé humaine

Comme le rappelle le rapport d'évaluation environnementale : « *le principe intégrateur de la démarche d'évaluation environnementale stratégique vise à chercher l'évitement avant tout, puis la réduction des impacts qui n'ont pu être évités, et seulement en dernier lieu la compensation, si des impacts résiduels restent notables après réduction* ».

⁷⁸ Par exemple « *les mesures visent à prioriser les actions de gestion sur un ou plusieurs habitats et/ou espèces, ce qui peut amener à « négliger » les autres espèces et habitats considérés comme moins prioritaires (au regard d'une analyse des espèces et habitats sur la SRM (répartition, fonctionnalité, qualification,...)). C'est un risque inhérent à toute priorisation d'action* ».

⁷⁹ Par exemple, la mise en place de récifs artificiels peut avoir des incidences positives sur la production de biomasse pour certaines espèces mais peut également générer une perte d'habitat d'intérêt pour d'autres. La valorisation économique des espèces invasives pourrait être considérée, en première approche, comme positive (incitation à la collecte et au ramassage) si elle n'engendrait pas également le risque de voir se constituer une filière économique basée sur ces espèces, ce qui pourrait conduire à favoriser leur expansion, etc.

⁸⁰ Par exemple, une de ces mesures consiste à « *mettre en place une zone tampon autour de zone d'interdiction, notamment lorsqu'un effet de débordement existe et si des secteurs sensibles sont identifiés en périphérie* » sans savoir, en pratique, quelle réglementation spécifique pourra être mise en œuvre, quel périmètre peut être envisagé pour une telle zone tampon, etc.

⁸¹ La reprise du tableau présenté dans le résumé non technique (page 26 de l'évaluation environnementale), complété pour chacune des SRM pour l'ensemble des mesures prévues, aurait pu permettre d'illustrer de manière plus claire et plus complète l'analyse des incidences du PAMM sur les sites Natura 2000 concernés.

En dépit du fait que dix points de vigilance aient été identifiés préalablement, ce volet est particulièrement succinct : aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation n'est présentée. Ce choix est justifié au regard « *du niveau assez peu précis de la définition des mesures nouvelles et des actions du PdM, du caractère incertain des effets évoqués par les points de vigilance, de leur faible nombre et portée, et de leur dépendance vis-à-vis d'autres politiques que le PAMM* ».

Des préconisations sont néanmoins formulées mais qui restent à un niveau de description limité :

- « *la bonne déclinaison des mesures du PAMM dans les zones à enjeux au sein des instances de gouvernance du PAMM, et en association avec les acteurs territoriaux concernés ;*
- *la mise en place d'un « tableau de bord de la SRM », qui pourra se décliner au niveau des zones à enjeux ou à une échelle adaptée ;*
- *l'approfondissement de la réflexion sur l'incidence environnementale des mesures d'incitations économiques au développement d'activités nouvelles, afin de garantir un développement durable de celles-ci* ».

Par ailleurs, il est précisé que l'autorité en charge du suivi du PAMM devra prendre en compte, dans la mise en œuvre du PAMM, les préconisations suivantes :

- « *étudier en détail et contextualiser localement, en particulier sur les zones sensibles identifiées, les caractéristiques quantitatives et qualitatives des eaux en provenance des bassins versants, en lien avec les SDAGE ;*
- *faire intégrer les enjeux du PAMM dans les autres politiques portant sur l'espace marin, notamment les aires marines protégées ;*
- *dresser des scénarios prospectifs sur l'évolution attendue des émissions de gaz à effet de serre dans la SRM, au regard des mesures portées par le PAMM et des évolutions prévisibles des activités maritimes et littorales* ».

L'Ae recommande que le rapport environnemental précise significativement les préconisations qu'il dégage de l'analyse des effets des mesures du PAMM et que le maître d'ouvrage précise par des engagements clairs les suites et les moyens qu'il leur réservera.

5.7 Suivi et programme de surveillance

Le programme de surveillance (PdS) du PAMM doit définir la surveillance nécessaire à l'évaluation permanente du milieu marin et permettre de répondre aux exigences fixées par la directive lors des futures révisions des autres éléments du PAMM (voir 1.2).

La majeure partie des « *critères, indicateurs et modalités – y compris les échéances retenus pour vérifier, après l'adoption du plan, la correcte appréciation de ses éventuels effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures prises et pour identifier, après l'adoption du plan, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées* » (7° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement) est donc liée à la mise en œuvre de ce programme de surveillance.

Une mise à jour des différents éléments du PAMM est prévue tous les 6 ans. Cette mise à jour s'appuiera en grande partie sur les données collectées via le PdS.

Comme indiqué plus haut – ainsi que dans le rapport d'évaluation environnementale –, le PdS est en cours de finalisation. De nouvelles propositions nécessitant un travail technique de précision des dispositifs proposés, que ce soit sur le plan des méthodes, de la localisation des sites de suivi et des protocoles, sont encore à apporter.

Le rapport environnemental indique qu'il est trop tôt, au moment de sa rédaction, pour préciser de quelle manière les dispositifs du PdS seront utilisés pour renseigner les indicateurs du bon état écologique. Le suivi des effets du PAMM pourra s'appuyer sur le PdS pour les 11 thématiques du PAMM, mais il reste à définir des indicateurs pour les enjeux environnementaux propres à l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser, pour la consultation du public sur le programme de mesures, le contenu du programme de surveillance et l'avancement de sa mise à jour.

Concernant les dispositifs de suivi présentés dans le rapport d'évaluation environnementale, indépendamment du PdS, le rapport fait état de « *préconisations* » dont il n'est pas précisé si elles seront ou non mises en œuvre.

Le tableau de comparaison entre le programme de surveillance et le programme de mesures de la sous-région marine permet de vérifier que toutes les mesures ont une correspondance dans le programme de surveillance, à l'exception pour la sous région Manche mer du Nord de la mesure 10-04-03 « étudier les options pour collecter et traiter ou valoriser les équipements de pêche en fin de vie et les déchets de la conchyliculture ».

De façon plus globale, le rapport d'évaluation environnementale conclut par des propositions complémentaires de suivi environnemental de zones à enjeux⁸², d'acquisition de connaissances, ainsi que pour les enjeux complémentaires proposés, qui pourraient même conduire à définir des mesures de surveillance plus ciblées. Il reste, comme le note le rapport d'évaluation environnementale, à « *vérifier son opérabilité au niveau local* » et éventuellement à étudier la possibilité de renforcer le programme de surveillance au niveau local pour des priorités thématiques ou des priorités géographiques que définirait la gouvernance locale.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser les mesures de surveillance qui permettraient de prendre en compte les priorités identifiées dans le rapport d'évaluation environnementale en fonction des enjeux les plus forts, le cas échéant territorialisés, tout particulièrement pour ceux non pris en compte dans le programme de surveillance à ce stade.

Par ailleurs, la version du projet de PdS présentée à l'Ae a été élaborée en amont de la finalisation du projet de programme de mesures du PAMM. Le programme de surveillance doit dépasser la simple obligation de « rapportage communautaire » et pouvoir être utilisé localement comme un outil de suivi et de gestion des priorités définies dans le programme de mesures de la sous-région :

- les indicateurs du programme de surveillance ont pour objectif le suivi de l'atteinte du bon état écologique du milieu marin. La connaissance de l'état « actuel » est suffisante pour vérifier l'atteinte de l'objectif à un instant « t » ;
- les indicateurs de l'évaluation environnementale ont pour objectif de vérifier, après l'adoption du programme, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés (points de vigilance) et, à un stade précoce, les impacts négatifs non prévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées. Dans ce cas, un état zéro des indica-

⁸² Paragraphe 7.2, p. 227 du rapport environnemental.

teurs et la définition d'un seuil d'alerte sont indispensables. Il semble en effet difficile de faire une analyse sur les effets non prévus du PAMM ou sur l'efficacité des mesures du PAMM si l'état modifié ne peut être comparé à l'état initial.

D'ailleurs, le rapport environnemental préconise de prévoir le suivi des effets imprévus du PAMM en proposant des indicateurs pour ce faire, en complément du programme de surveillance. L'Ae ne peut qu'appuyer cette préconisation en l'inscrivant dans un suivi opérationnel général du PAMM, intégrant des indicateurs à définir localement en complément du programme de surveillance national.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'explicitier, dans le rapport environnemental, les besoins de renforcement de la surveillance des paramètres nécessaires au suivi de la mise en œuvre du Pdm, y compris leurs effets imprévus ; et d'indiquer de quelle manière il les prendra en compte.

Analyse complémentaire du programme de surveillance

Pour chaque sous-programme, l'analyse des dispositifs existants est très complète et détaillée. Pour chacun de ces dispositifs, leur pérennité, notamment au vu de leurs sources de financement, est évaluée et des modifications à prévoir, le cas échéant, pour répondre aux objectifs de la DCSMM sont proposées.

Cette analyse met en évidence le fait que certaines sources de financement ne sont pas pérennes⁸³, que certains dispositifs ne sont pas suffisants (par exemple du point de vue de leur couverture géographique⁸⁴) ou sont « compliqués » à mettre en œuvre⁸⁵ pour répondre de manière satisfaisante aux enjeux de la DCSMM.

L'Ae constate que les zones à surveiller et les calendriers de collecte des données ne sont, dans la plupart des cas, pas indiqués notamment au regard des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial. Certains indicateurs ne sont pas encore définis, en particulier pour évaluer l'impact des mesures prévues dans le programme de mesures, et les objectifs à atteindre (par exemple des valeurs cibles pour certains indicateurs et les échéances) ne sont pas précisés. Si les difficultés actuelles sont bien identifiées, les évolutions à prévoir et les modalités pratiques de leur mise en œuvre doivent donc être précisées⁸⁶.

Afin de crédibiliser le programme de surveillance sur toute la durée des PAMM, l'Ae recommande de prévoir les moyens nécessaires de façon proportionnée, en prenant pleinement en compte les enjeux et besoins des PAMM, outre ceux des autres politiques publiques.

Un tableau détaille les coûts du programme de surveillance, thématique par thématique. L'Ae constate de grands écarts entre les montants correspondants à ces thématiques⁸⁷ et entre les moyens financiers nouveaux à mobiliser dans le cadre du PAMM⁸⁸. Le détail des calculs aboutissant à ces montants, dont certains sont fournis avec quatre chiffres significatifs, n'est pas fourni, les sources de financement ne sont pas clairement identifiées (notamment pour les financements déjà existants) et les différents éléments présentés dans l'ensemble du programme de surveillance ne permettent pas d'expliquer les sommes affichées.

⁸³ Par exemple : « *pérennité fragile au vu des financements actuels* » (page 30) ou encore « *non pérenne* » (page 44).

⁸⁴ « *Le suivi des échouages est opérationnel localement (Normandie, Picardie) dès 2014. Des suivis sur l'ensemble du littoral métropolitain sont envisagés dans le cadre du Réseau d'Echouage National Oiseaux Marins (RENOM), à une échéance qu'il convient de confirmer* » (page 28).

⁸⁵ Pour les oiseaux nicheurs par exemple (page 32).

⁸⁶ Par exemple, page 122 : les protocoles exacts restent à préciser.

⁸⁷ Par exemple, selon le tableau, plus de 18 millions d'euros sont actuellement consacrés chaque année à la surveillance des changements hydrographiques contre 10 000 euros pour la surveillance des poissons et céphalopodes.

⁸⁸ Par exemple, plus de 2 000 000 d'euros supplémentaires seront mobilisés annuellement pour la surveillance des habitats pélagiques alors qu'aucun financement supplémentaire n'est prévu pour la surveillance des « *questions sanitaires* ».

L'Ae recommande d'expliquer comment les coûts du programme de surveillance ont été évalués et de préciser les sources de financement des dispositifs prévus.

5.8 Résumé non technique

Le résumé non technique du rapport d'évaluation environnementale, d'une vingtaine de pages, est clair et correctement illustré. Il présente les mêmes qualités et défauts que le rapport dont il reprend les principaux éléments.

L'Ae recommande d'adapter le résumé non technique du rapport d'évaluation environnementale afin de prendre en compte les recommandations émises dans le présent avis.

6 Prise en compte de l'environnement par le PAMM. Analyse des mesures et de leurs impacts

6.1 Analyse des mesures

6.1.1 Point sur les objectifs opérationnels dépourvus de mesures nouvelles

Indépendamment des objectifs considérés comme rempli par les futurs SDAGE, certains objectifs opérationnels sont dépourvus de mesures nouvelles, sans que la situation existante soit suffisante pour les atteindre. Par exemple, l'objectif MMN 01-03 « préserver et/ou protéger les espèces en réduisant les taux de captures accidentelles » indique dans l'analyse de la suffisance « la réglementation sur les captures accidentelles est en cours de modification. L'enjeu principal concernera sa mise en œuvre effective ». Or, il apparaît que la modification réglementaire envisagée concerne les filets dérivants qui ne seraient pas utilisés dans la sous-région marine. Par contre, la fiche signale que la déclaration prévue par l'arrêté du 01 juillet 2011 pour toute capture de cétaqué ou de pinnipède n'était pas en vigueur faute de désignation d'un organisme désigné par les administrations compétentes. Cette désignation permettrait de mettre en œuvre ce dispositif d'amélioration de la connaissance et de débiter ainsi une action relative à cet objectif opérationnel.

L'Ae recommande de prévoir une mesure adaptée pour mettre effectivement en œuvre l'objectif opérationnel « préserver et/ou protéger les espèces en réduisant les taux de captures accidentelles »

6.1.2. Analyse des principales mesures nouvelles

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'Ae s'est intéressée à quelques mesures proposées dans le PAMM, qu'elle considère prioritaire.

La mesure MMN 03-01-01 vise à mettre en jachère des zones de pêche à pied le long du littoral et est spécifique à la sous-région marine, n'ayant pas été retenue par les autres SRM. La mise en jachère proposée vise des secteurs où la pêche à pied, notamment de loisir a entraîné la diminution, voire la quasi-disparition de la ressource⁸⁹ de façon à en assurer la reconstitution. L'objectif de l'expérimentation proposée est de vérifier l'efficacité de ce type de dispositif sur le long terme. Il ne serait mis en place que si un enjeu partagé est identifié par les scientifiques, les professionnels et les pêcheurs de loisir. L'Ae considère que l'approche pragmatique proposée en trois phases : « étudier l'opportunité de créer des jachères pluriannuelles, les créer là ou cela

⁸⁹ Exemple de la palourde à Agon Coutainville, où les pêcheurs professionnels ont dû arrêter leur activité, du fait de cette raréfaction.

s'avère pertinente et en assurer le suivi » mériterait d'être conduite pour éviter la disparition de ressources sur des secteurs identifiés en lien et en concertation avec les acteurs du territoire.

L'Ae recommande la mise en œuvre de la mesure relative aux jachères pluriannuelles dans les conditions définies par le PdM.

La mesure MMN 03-02-01 vise à étendre à d'autres espèces que celles pour laquelle elle est actuellement établie la limitation du nombre de captures par pêcheur ou par navire. La principale espèce visée est le bar, pour lequel actuellement les données de prélèvements sont difficiles à établir et très contestées, notamment par les pêcheurs de loisir. La mise en place d'un dispositif limitant les captures semble nécessaire pour cette espèce, au-delà de la taille minimale de capture déjà imposée par la réglementation européenne. Cette mesure faisant partie des mesures régionales ne définit pas les modalités de mise en œuvre, ce qui compromet son efficacité, voire sa mise en œuvre.

L'Ae recommande que la mesure relative à la limitation du nombre de captures par pêcheur ou par navire pour les espèces faisant l'objet d'un plan de reconstitution ou de gestion soit considérée comme prioritaire pour la sous-région marine, compte tenu de la pression sur la ressource, et que ses modalités de mise en œuvre effective soient donc définies, au moins pour le bar.

La mesure MMN 02-06-02 prévoit d'étudier la faisabilité réglementaire économique et écologique de la valorisation d'espèces non indigènes en vue d'éviter leur développement. La question de la valorisation des espèces non indigènes est identifiée comme un point de vigilance dans le rapport environnemental. La logique développée dans la mesure repose sur le fait que la valorisation de ces espèces peut permettre une limitation de leur propagation et de leur impact et a pour objectif d'offrir un cadre juridique et économique propice à leur valorisation. Si l'Ae partage l'opinion selon laquelle la valorisation économique peut être une opportunité à la fois pour les enjeux économiques et les enjeux écologiques, l'évaluation environnementale ne permet pas d'en connaître le bilan, moyennant des mesures adaptées.

Compte tenu du point de vigilance identifié, l'Ae recommande que la mesure relative à la valorisation des espèces non indigènes fasse l'objet d'une évaluation spécifique pour définir les mesures nécessaires pour prévenir toute dissémination préjudiciable pour le milieu.

La mesure 06-06-01 « inciter au regroupement des mouillages par la délivrance du titre domanial (zone de mouillage et d'équipement léger) et encourager l'utilisation de techniques d'emprise au sol respectueuse de l'environnement » fait l'objet, selon le rapport environnemental, de points de vigilance vis-à-vis de plusieurs enjeux (biodiversité, contamination dans le milieu, déchets marins et paysages), du fait de l'effet de concentration que le regroupement des mouillages induit sur les territoires choisis, considéré comme plus défavorable à l'environnement que le mitage et la répartition des effets négatifs sur l'ensemble du secteur. *A priori*, la mesure proposée apparaît à l'Ae correspondre à l'amélioration recherchée pour l'objectif opérationnel. Par ailleurs, la fiche indique que des politiques favorisant les mouillages collectifs sont d'ores et déjà conduites dans plusieurs départements (Finistère, Côtes d'Armor, Ille et Vilaine, Manche). Ces expériences pourront servir de base au travail programmé. Toutefois, l'Ae note qu'ici encore, s'agissant d'une mesure régionale, les modalités de mise en œuvre ne sont pas précisées dans la fiche-mesure et la démarche « éviter, réduire, compenser » ne semble pas avoir été appliquée.

L'Ae recommande que le choix de mettre en œuvre une politique d'incitation au regroupement de mouillage s'accompagne de mesures d'évitement, de réduction et le cas échéant de compensation appropriées, à la lumière des expériences menées sur la sous-région marine, notamment pour

prévenir les impacts sur les fonds marins.

La mesure 06-07-01 vise à promouvoir des méthodes de clapage et de dragage les moins néfastes pour l'environnement. Selon l'analyse de la suffisance et de l'efficacité, l'appréciation individuelle de chaque opération de dragage ne permet pas une vision globale de la gestion de ces produits. La fiche évoque la mise en oeuvre dans certains départements de schémas départementaux de dragage, sans tirer de conclusion sur une éventuelle généralisation, malgré l'appréciation positive qu'elle en tire.

L'Ae recommande que le maître d'ouvrage précise ses intentions vis-à-vis des schémas de gestion de l'immersion des produits de dragage

La mesure 06-08-01 propose d'établir les préconisations de la future stratégie de la région sous-marine d'extraction et de gestion de granulats marins. La présentation de l'objectif opérationnel évoque la stratégie nationale pour la gestion des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières » élaborée en 2012, sans en préciser l'objet. L'expérimentation conduite en Baie de Seine, destinée à comparer différents modes d'exploitation, apparaît devoir fournir un éclairage important pour cette stratégie, dans le contexte de la pression d'extraction sur la sous-région marine, notamment sur le littoral Seine-Normandie⁹⁰. La mise en place d'une telle stratégie dans un horizon court doit, là aussi, être considérée comme prioritaire et commencer par la désignation d'un maître d'ouvrage pour conduire les travaux d'élaboration, pour le compte de l'Etat et par l'affectation des moyens nécessaires.

L'Ae recommande de préciser l'objet de la stratégie de gestion et d'extraction des granulats à laquelle le PdM se réfère, et les modalités de prise en compte de l'expérimentation en cours sur la baie de Seine.pour son élaboration.

La mesure 08-02-01 prévoit de rendre obligatoire la délimitation dans les ports d'aires de carénage et de poursuivre leurs mises aux normes de manière à supprimer les rejets directs en mer. L'interdiction de caréner un bateau en dehors d'une zone prévue à cet effet sans autorisation spéciale de l'autorité portuaire est déjà prévue par les textes en vigueur. La fiche prévoit qu'il pourrait être proposé d'aller vers une utilisation mutualisée des aires de carénage ayant reçu un label, après avoir effectué une série d'actions préparatoires (sensibilisation, définition de critères, identification des aires). Cette mesure, bien que nationale, ne prévoit pas, à ce stade, de modalités de mise en oeuvre, ni de calendrier.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de préciser les modalités de mise en oeuvre de la mesure relative à la délimitation d'aires de carénage et à leur mise aux normes.

La mesure 11-11-03 vise à mettre en place un suivi acoustique des activités anthropiques lors des travaux en mer, de recherche et d'exploitation. Si cette mesure semble utile, il conviendrait, compte tenu de la navigation maritime dans la sous-région de la prendre également en compte dans le suivi acoustique.

L'Ae recommande de prendre en compte les effets du transport maritime dans la mise en place d'un suivi acoustique des activités anthropiques.

6.2 Analyse des effets cumulés

Le rapport environnemental indique que cette analyse porte autant sur les mesures existantes que sur les mesures du PAMM en soulignant que, pour les mesures existantes, le travail a surtout

⁹⁰ Ne serait-ce que pour répondre aux besoins en matériaux liés au Grand Paris.

consisté à assurer un recueil des mesures déjà en place. Il souligne la difficulté d'identifier avec précision les effets cumulés avec d'autres plans et programmes, d'autant plus que leur évaluation environnementale, pour certains, est en cours. Il limite son regard à des « *objets concrets facilement identifiables* », à savoir les effets cumulés entre « *les enjeux environnementaux du PAMM et des orientations du SDAGE Loire-Bretagne d'une part, entre les mesures du PAMM et des dispositions pour le SDAGE Seine-Normandie et Artois-Picardie* ». Ces deux travaux sont conduits avec les SDAGE actuellement en cours (2010-2015).

L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'indiquer de quelle façon il analysera, à l'avenir les effets cumulés des mesures du PAMM, à l'occasion de sa mise à jour avant approbation, puis au prochain cycle de révision de ses différents volets.

7 Résumés non techniques

Plusieurs documents du PAMM, dont le rapport de l'évaluation environnementale, comportent un résumé non technique. Le programme de mesures n'en prévoit pas.

L'Ae recommande de mettre à disposition du public un résumé du programme de mesures prenant en compte l'ensemble des recommandations formulées dans le présent avis.