



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le document stratégique de bassin des
Antilles**

n°Ae : 2020-42

Avis délibéré n° 2020-42 adopté lors de la séance du 21 octobre 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 21 octobre 2020, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le document stratégique de bassin des Antilles.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Était absente : Barbara Bour-Desprez

* *

L'Ae a été saisie pour avis par les préfets de Guadeloupe et de Martinique, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 août 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 3 septembre 2020 :

- le ministre chargé de la santé, qui a adressé une contribution le 12 octobre 2020*
- le préfet du département de Guadeloupe,*
- le préfet du département de Martinique.*

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Éric Vindimian, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le bassin des Antilles françaises correspond aux littoraux et aux eaux sous souveraineté ou juridiction françaises bordant la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Le document stratégique de bassin des Antilles (DSB) a comme objectif conformément à l'article R. 219-1-23 du code de l'environnement de « *définir et de justifier les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle, d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre* ». Il a été élaboré par le conseil maritime ultramarin du bassin Antilles (CMUBA) et adopté à l'unanimité le 23 janvier 2020.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du DSB Antilles sont les suivants :

- préservation de la biodiversité remarquable de l'arc Caraïbe ;
- atténuation du changement climatique et adaptation à ses effets ;
- les effets des pollutions terrestres et marines sur la faune et la flore marines et la santé humaine.

L'Ae reconnaît que la complexité du bassin constitué de territoires dispersés et variés a rendu l'élaboration de ce premier DSB particulièrement difficile. La mise en place d'une concertation de tous les acteurs à l'échelle du bassin était un défi que le bassin a su relever. L'Ae considère cependant que le caractère général des objectifs, leur nombre important, l'absence de plan d'action et de cartes des vocations affaiblissent la portée du DSB et sa prise en compte de l'environnement. L'évaluation environnementale est trop succincte pour garantir une appréciation de l'incidence du DSB sur l'environnement, et en particulier sur sa capacité à réguler des conflits d'usage entre activités au profit d'une préservation voire d'une restauration de la qualité des milieux.

Face à ce constat, l'Ae recommande principalement, dès que possible et au plus tard pour le prochain DSB :

- de hiérarchiser les enjeux et donc les objectifs du DSB qui s'y rapportent et de tenir compte des effets conjoints des objectifs ;
- de justifier que, pour assurer la réalisation effective et mesurable des objectifs environnementaux du DSB, toutes les mesures ont été ou seront bien prises, y compris en matière d'évitement, de réduction et de compensation ;
- de décrire les mesures prises afin de réduire fortement les impacts de la plaisance et des activités nautiques sur les écosystèmes marins et la biodiversité ;
- de préciser les actions initiées dans le cadre des engagements internationaux de la France pour la préservation de la biodiversité et d'en présenter les résultats obtenus ;
- de prévoir des mesures effectives ou potentiellement coercitives pour la préservation et la restauration des espèces et habitats marins , y compris des mesures compensatoires ;
- de préciser les mesures concrètes d'atténuation et d'adaptation rendues nécessaires par le changement climatique ;
- de renforcer et préciser les mesures d'évitement et de réduction des pollutions du milieu terrestre ayant un impact sur le milieu marin.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du document stratégique de bassin (DSB) « Antilles ». Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de DSB.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration du DSB : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à la consultation publique² et des renseignements recueillis par les rapporteurs.

1 Contexte, présentation du DSB et enjeux environnementaux

1.1 Contexte

Les documents stratégiques de bassin maritime sont prévus par l'[article L. 219-6 du code de l'environnement](#). Ils constituent la déclinaison de la [stratégie nationale de la mer et du littoral \(SNML\)](#) adoptée par décret le 23 février 2017³, dont l'article R. 219-1 du code de l'environnement précise qu'elle « *est déclinée par des documents stratégiques de façade en métropole et par des documents stratégiques de bassin outre-mer* ». La SNML constitue un document de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources et la gestion des activités liées à la mer et au littoral, pour l'élaboration de laquelle le conseil national de la mer et des littoraux a été associé. Elle est structurée autour des quatre objectifs suivants : «

- *la nécessaire transition écologique ;*
- *la volonté de développer une économie bleue durable ;*
- *l'objectif de bon état écologique du milieu ;*
- *l'ambition d'une France qui a de l'influence en tant que nation maritime. »*

Elle comporte 26 actions opérationnelles, sur une durée de six ans, dont la liste est annexée au présent avis (page 23)

Les départements et territoires d'outre-mer ne sont pas assujettis aux directives européennes sur le milieu marin : directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »⁴ (DCSMM) et directive cadre sur la planification de l'espace maritime⁵. La stratégie nationale de la mer et du littoral s'applique cependant avec un cadre adapté aux spécificités locales. Le dossier souligne également le caractère de « *point chaud mondial à la biodiversité riche et menacée* » de l'ensemble des Antilles. Enfin, plusieurs conventions internationales s'appliquent aux Antilles françaises dont la convention de

² Consultation électronique d'une durée de deux mois selon les termes de l'[article R. 219-1-25 du code de l'environnement](#).

³ [Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral](#)

⁴ [Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008](#)

⁵ [Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014](#)

Ramsar⁶ sur les zones humides et la convention de Carthagène⁷ sur la protection du milieu marin dans la région Caraïbe qui vise la prévention des pollutions et la protection de la vie sauvage.

Les rapporteurs ont été informés oralement, lors de leurs échanges avec les différents acteurs du territoire, des particularités du contexte antillais. Le territoire est morcelé et discontinu avec des caractéristiques et des stratégies qui diffèrent selon les îles. Les écosystèmes de l'arc Caraïbe sont complexes et présentent de nombreuses spécificités, leur connaissance est encore très incomplète et nécessite le renforcement des recherches. Enfin, l'ampleur de la pollution de la Guadeloupe et de la Martinique par la chlordécone, la mauvaise qualité des systèmes d'assainissement collectifs et individuels, ainsi que les conséquences du cyclone Irma (2017) à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, rendent encore plus complexe l'élaboration d'un plan stratégique qui concerne l'ensemble du bassin maritime.

1.2 Présentation du DSB

Le bassin « Antilles » correspond aux littoraux et aux eaux sous souveraineté ou juridiction françaises bordant la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy⁸ (figure 1). Le DSB été élaboré par le Conseil maritime ultramarin du bassin Antilles (CMUBA)⁹.

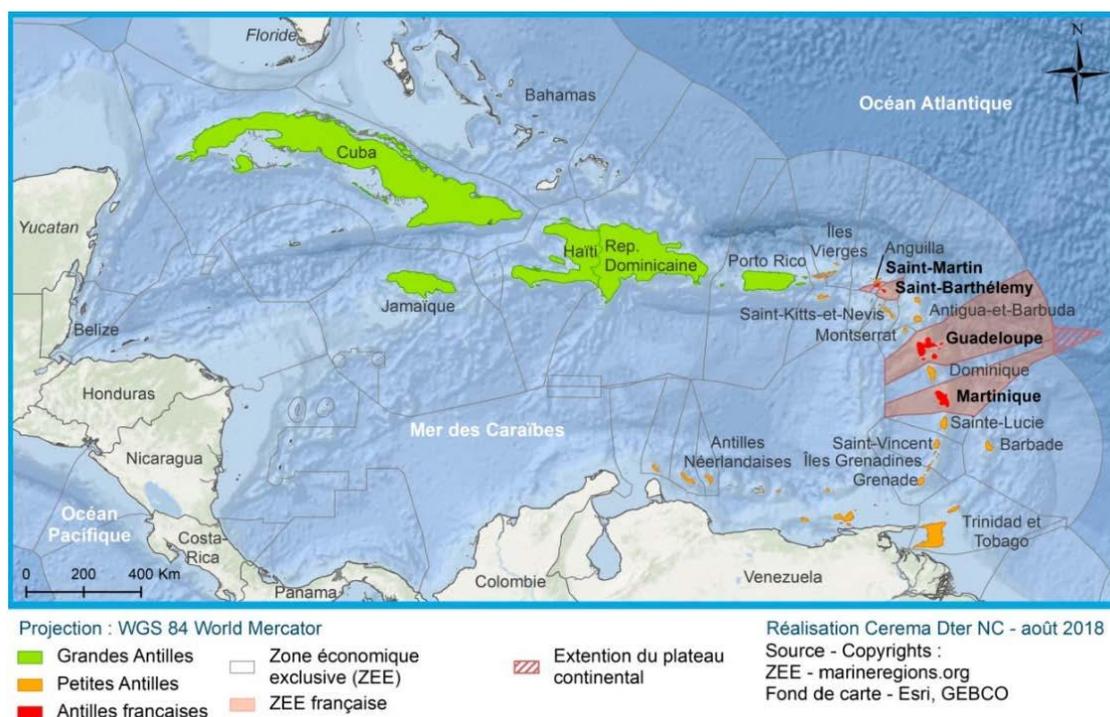


Figure 1 : Carte du bassin « Antilles » et de son environnement géographique dans la mer des Caraïbes (Source dossier).

⁶ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, est un traité inter-gouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Le traité a été adopté dans la ville iranienne de Ramsar, le 2 février 1971, et est entré en vigueur le 21 décembre 1975. La France l'a ratifié et en est devenue partie contractante le 1er décembre 1986.

⁷ Convention signée à Carthagène en Colombie en 1983 avec trois protocoles, tous signés par la France : pollution liée au déversement d'hydrocarbures, espèces et espaces spécialement protégés et pollution liée à des activités terrestres.

⁸ Cette île est partagée avec les Pays-Bas

⁹ Conseil prévu par l'article R. 219-1-15 du code de l'environnement, présidé par les préfets de région Guadeloupe et Martinique, comportant 80 membres représentant les quatre îles entités géographiques du bassin Antilles, répartis en six collèges : services de l'État et établissements publics, collectivités territoriales, professionnels et les entreprises, organisations syndicales de salariés, associations de protection de l'environnement ou des usagers de la mer, personnes qualifiées.

Le DSB est organisé autour de dix thématiques (tableau 1) sur la base d'un état des lieux de l'environnement marin présenté selon une matrice atouts, faiblesses, opportunités, menaces. Une annexe fournit un état des lieux complet et actualisé, une deuxième un atlas cartographique et une troisième un recueil d'indicateurs de suivi. Quatre des dix thématiques correspondent à des filières et six sont transversales. Un « *paradigme* » surplombe l'ensemble des thématiques : celui du changement climatique tant dans son atténuation que dans l'adaptation à ses effets. Ces dix thématiques sont déclinées en enjeux (dont le nombre non explicité est déduit de l'annexe 3), eux-mêmes déclinés en objectifs, également nommés « objectifs stratégiques » dans l'annexe 3, dont le nombre reste incertain (donné à 133, le rapport précise cependant que « *certaines de ces objectifs se recoupent d'une thématique à l'autre et le nombre total d'objectifs est donc moindre* »).

Type de thématique	Intitulé
Filière	Pêche & aquaculture
	Plaisance, croisière & activités nautiques
	Port de commerce & réseaux maritimes
	Ressources marines
Transversale	Coopération régionale maritime
	Environnement marin
	Formation aux métiers de la mer
	Mer & Société
	Recherche & innovation
	Risques

Tableau 1 : Liste des dix thématiques du DSB.

Un chapitre de la présentation générale du DSB intitulé : « *Ce que ne contient pas le DSB Antilles* » souligne que le document stratégique ne comporte pas de plan d'action, les actions étant menées au sein des politiques publiques de la mer et du littoral qui doivent être cohérentes (selon un rapport de compatibilité ou de prise en compte) avec les objectifs du DSB. Il n'a pas non plus été réalisé de carte des vocations¹⁰ compte tenu de l'exiguïté des territoires et de la présence sur le secteur de plusieurs outils de gestion spécialisée de l'espace maritime. Un atlas géographique a cependant été joint au dossier.

La posture qui consiste à réserver les actions aux plans qui doivent être compatibles avec le DSB n'est efficace – dans la limite de ce rapport de compatibilité – que si le DSB est suffisamment précis pour imposer clairement que les plans porteurs d'actions contribuent à ses objectifs, ce qui n'est pas le cas ici¹¹. Cela l'est encore moins pour les d'autres documents stratégiques (schéma régional climat-air-énergie, programmation pluriannuelle de l'énergie, plan régional de prévention et de gestion des déchets) dont le rapport de prise en compte les liant au DSB est encore moins structurant. Par ailleurs, s'il comportait des mesures le DSB serait de nature à encadrer les projets.

L'[article R.219-1-23 du code de l'environnement](#) précise que : « *[le DSB] définit et justifie les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle, d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre.* » Il conviendrait, dès que possible de citer les acteurs concernés par chaque objectif et de lister les mesures qu'ils devront prendre en charge effectivement au titre de la compatibilité avec le DSB, ou à défaut de les inclure dans le DSB. Il importerait également de montrer comment ces mesures garantissent la réalisation des objectifs. À cet égard, force est de constater que les dix thématiques n'apparaissent pas réellement efficaces. Le libellé des objectifs stratégiques ne paraît pas engager qui que ce soit.

¹⁰ Carte des activités possibles dans les espaces maritimes identifiés dans le bassin

¹¹ Les rapporteurs ont été informés oralement que la complexité de la situation antillaise proscrivait d'aller aussi loin dans la démarche pour ce premier DSB. La création de du CMUBA et les échanges et le travail collectif qui a ont pu y être menés sont considérées comme un succès et une valeur ajoutée importants importante pour les acteurs locaux.

Lorsqu'une action en cours est citée, on ne perçoit pas la valeur ajoutée du DSB. En voici quelques exemples :

- l'objectif « *Réduire la pollution plastique* » est décrit comme suit : « *Le plan biodiversité de l'État, signé en 2018, fixe un objectif ambitieux de 0 plastique rejeté en mer d'ici 2025* », il serait préférable d'explicitier comment le DSB obligera les acteurs des filières concernées à respecter cette obligation nationale¹².
- l'objectif « *Restaurer les habitats marins* » est décrit par une phrase : « *La restauration des habitats marins reste une alternative même si l'objectif premier doit être la protection* » qui n'engage personne à quoi que ce soit.
- l'objectif « *Promouvoir les pratiques de pêche durable* » est ainsi rédigé : « *L'impact de la pêche sur l'environnement peut être réduit notamment par une meilleure efficacité des moteurs, par une meilleure gestion des déchets, par une évolution vers des engins de pêche durables. Cet objectif rejoint bien sûr ceux de la thématique « environnement marin* ». L'Ae mesure mal comment cet objectif thématique est traduit pour assurer les changements espérés et ne trouve pas, dans le plan, mention des moyens humains, financiers voire réglementaires mis en œuvre pour sa réalisation.

À ces trois exemples pourraient s'en ajouter d'autres, l'essentiel des objectifs étant présentés de façon similaire sans jamais expliciter comment et par qui les actions proposées seront pilotées, ni quel mécanisme s'imposera aux acteurs pour qu'ils accomplissent les évolutions de pratiques préconisées. Il en ressort un document qui, certes, liste de façon pertinente les problèmes spécifiques des Antilles et des pistes de solutions, mais ne comporte aucun caractère opérationnel ou obligatoire qui garantirait la réelle mise en œuvre des actions concourant aux objectifs. Le bénéfice du DSB tiendrait donc dans le partage de ces enjeux par l'ensemble des acteurs du CMUBA et l'espace d'échange qu'il a constitué. D'après les informations données aux rapporteurs, les services de l'État ont l'intention de s'appuyer sur ces objectifs lors dans le cadre de l'instruction des diverses décisions préfectorales qui ont des impacts sur le milieu marin.

L'Ae recommande d'affiner, dès que possible et au plus tard pour le prochain DSB, les objectifs thématiques, en désignant clairement, pour chacun d'entre eux, les acteurs concernés, les pilotes des actions à mener et en exprimant précisément comment ils contribueront à leur réalisation et les modalités de leur implication.

L'annexe sur les indicateurs, jointe au dossier, comporte près de 300 indicateurs quantitatifs ; il ne leur est donné ni valeur avant la mise en place du DSB, ni de cible à atteindre dans six ans. Plusieurs organismes sont désignés pour les renseigner mais aucune évaluation du nombre de personnes-ressources à affecter à cet important travail n'est fournie. Les rapporteurs ont été informés oralement du fait que la connaissance lacunaire des milieux marins expliquait l'absence de valeurs et de trajectoires pour les indicateurs qui font l'objet de travaux encore en cours. Le manque de ressources humaines pour mener à bien ce travail dans des délais raisonnables a également été évoqué.

L'Ae recommande à l'État et aux collectivités territoriales d'évaluer les éventuels besoins en ressources spécifiques nécessaires à l'approfondissement des connaissances sur les milieux aux Antilles et de construire un jeu d'indicateurs documentés, si possible en nombre plus limité pour assurer au bon niveau la protection de la biodiversité exceptionnelle de la zone économique exclusive de la France dans l'arc Caraïbe.

¹² Les rapporteurs ont été informés oralement de la mise en place de manifestations nautiques zéro déchets et aussi des difficultés en matière de gestion des déchets à terre, enfin, beaucoup de déchets plastiques ne proviennent pas des Antilles.

L'absence de carte des vocations a été justifiée oralement auprès des rapporteurs par le fait que la pollution à la chlordécone sur 20 à 30 % du territoire en Guadeloupe et Martinique obère la pêche et beaucoup d'autres activités économiques. Dans ce contexte il a été jugé difficile d'ajouter un zonage en surcroît d'une telle contrainte. En outre, la totalité de la zone économique exclusive de Martinique étant désormais un parc naturel marin, ce qui contribue déjà à mieux protéger cet espace, il n'a pas été jugé nécessaire de rajouter un zonage à celui qui existe. L'Ae entend bien ces justifications, ainsi que l'opportunité de ne pas prendre le risque d'ouvrir à ce stade d'élaboration du premier DSB des conflits entre des acteurs qu'il importe avant tout de réunir pour partager une vision commune. Elle souligne cependant que l'affichage d'une carte des mécanismes de protection déjà en place encouragerait également les acteurs à définir collectivement les trajectoires visant le développement d'une économie bleue durable. La carte préfigurerait le travail à accomplir afin qu'un prochain DSB plus abouti précise la vocation des espaces du bassin et affine les conditions dans lesquelles les activités pourront se développer dans le respect de la préservation de l'environnement.

1.3 Procédures relatives au DSB

Le document stratégique de bassin Antilles a fait l'objet d'un avis favorable du CMUBA le 23 janvier 2020. Il est en phase de consultation des organismes cités à l'[article R. 219-1-24 du code de l'environnement](#), et fait l'objet d'une saisine de l'Ae¹³, avant une consultation du public. Le présent avis devra être joint à cette dernière consultation.

L'Ae observe que, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, si l'usage d'internet se développe aux Antilles, « *des disparités importantes existent selon l'âge, le niveau de diplôme et le niveau de revenus* »¹⁴. Il importe donc de garantir que les personnes n'ayant pas d'accès à internet puissent participer à cette consultation.

L'Ae recommande aux services de l'État de s'assurer que la consultation électronique sera ouverte aux habitants du territoire ne disposant pas d'un accès à internet.

Le DSB, après prise en compte les consultations, sera, conformément à l'[article R. 219-1-26 du code de l'environnement](#), transmis pour observations aux ministres en charge de la mer et des outre-mer puis adopté pour une durée de six ans par arrêté des deux préfets de de Guadeloupe et de Martinique.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du DSB Antilles sont les suivants :

- préservation de la biodiversité remarquable de l'arc Caraïbe ;
- atténuation du changement climatique et adaptation à ses effets ;
- les effets des pollutions terrestres et marines sur la faune et la flore marines et la santé humaine.

L'enjeu majeur porté par le DSB consiste à intégrer l'ensemble des usages de la mer et des impératifs de préservation de l'environnement dans un ensemble de territoires densément peuplés et étroitement dépendants des activités maritimes.

¹³ Cette saisine est prévue explicitement par l'alinéa 7 de l'[article R. 122-17 du code de l'environnement](#).

¹⁴ [Insee Antilles-Guyane. Actualités, lettre n° 131, Août 2019.](#)

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale s'appuie sur plusieurs documents, joints au dossier, élaborés par le Cerema¹⁵ et l'Office français de la biodiversité¹⁶ (OFB), et des campagnes d'inventaires récentes réalisées par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), non jointes au dossier, qui constituent une contribution significative à la connaissance des écosystèmes marins des Antilles et des pressions qui s'exercent sur ces milieux. L'Ae observe cependant que l'évaluation environnementale met trop peu l'accent sur le gradient terre-mer et sur les pressions qui y sont liées contrairement à ce qui est annoncé dans la description de l'état initial de l'environnement, compte tenu notamment d'un système d'assainissement déficient et de pollutions industrielles ou agricoles par l'usage des pesticides et fertilisants. Ces pressions sont cependant prises en compte dans le rapport environnemental.

2.1 Présentation des objectifs du DSB, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Objectifs et contenu

Le rapport environnemental indique que le travail concerté d'élaboration du DSB a mis en évidence six « *objectifs transversaux globaux, propres aux enjeux locaux* », communs à plusieurs thématiques. Outre le changement climatique, il s'agit de la connaissance et la recherche, la préservation de l'environnement, la coopération avec la région Caraïbe, l'économie bleue durable et la formation maritime. Cette formulation de la déclinaison locale d'objectifs du DSB différente de celle du plan lui-même (voir tableau 1 page 6) ne facilite pas la compréhension du dossier par le public. Il est en effet difficile de faire la distinction entre les objectifs du DSB, les objectifs locaux et les thématiques. Le tout est d'autant plus flou que le dossier n'explicite pas le croisement entre objectifs locaux et thématiques et que le tableau (sans titre) présenté en page 26 du rapport environnemental sur les six « *objectifs ayant un effet potentiellement négatif sur l'environnement* » adopte une autre formulation.

La thématique « Mer et société » nécessiterait également d'être explicitement mentionnée dans l'évaluation environnementale, ce qui n'est pas le cas alors que le DSB souligne que : « *Cette thématique apparaît comme centrale et constitue un prérequis incontournable pour l'atteinte des objectifs dans tous les autres domaines.* » Il en va de même pour le thème « Risque » alors que les Antilles « *sont confrontées à de très nombreux risques naturels : tempêtes tropicales, submersions marines, érosion côtière – phénomènes d'ores et déjà sensiblement renforcés par le changement climatique – mais également tsunamis et éruptions volcaniques* ».

L'Ae recommande, pour la bonne information du public, de mettre en harmonie la présentation des objectifs transversaux du DSB lui-même et son rapport environnemental.

¹⁵ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

¹⁶ Denis Y., Cuzange P-A., Tollu G., Brugneaux S, Quemmerais-Amice F. 2020. Évaluation de la contribution des activités maritimes et littorales aux pressions s'exerçant sur le milieu marin dans les DOM (Projet EPIMM). Contextualisation au bassin Antilles. Rapport Phase 3, 48 p. + 1 annexe.

2.1.2 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Conformément à l'article L.219-4 du code de l'environnement, les plans, programmes, schémas et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, exclusivement en mer « *doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du DSB* ». S'ils ont une composante terrestre et ont une influence sur le milieu marin, ils doivent les prendre en compte. Le dossier liste une série de plans et programmes¹⁷ assujettis à des obligations de compatibilité (éventuellement restreinte aux activités marines) ou de prise en compte.

Le rapport environnemental mentionne l'intérêt d'articuler les documents d'urbanisme avec le DSB et suggère que ces questions pourront être « *interrogées et débattues dans les six ans à venir* ». L'Ae observe que la question de la compatibilité des documents d'urbanisme avec les autres plans doit être réévaluée tous les trois ans. Cette question est en effet cruciale, la protection du milieu marin dépend fortement des activités à terre et ne saurait être convenablement planifiée sans les prendre en compte.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du DSB, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

2.2.1 État initial de l'environnement

Le rapport environnemental étant très succinct, l'essentiel des développements repris dans ce chapitre de l'avis de l'Ae provient du document rédigé par le Cerema annexé au dossier. Ce document « situation de l'existant » présente l'état initial et rassemble les données disponibles, dont le caractère lacunaire est souligné, illustrant, sans toutefois les hiérarchiser, les enjeux environnementaux de chaque territoire constituant les Antilles françaises.

2.2.1.1 Habitats et paysages

Le bassin maritime des Antilles françaises est remarquable par la diversité de ses paysages et de ses habitats littoraux et marins : zones humides (mangroves, prairies salées, marais saumâtres, étangs littoraux), récifs coralliens, herbiers marins, plages et estrans, forêts sèches littorales...). Ces habitats rendent des services écosystémiques majeurs (protection du trait de côte et réduction des risques, captation du carbone, zones fonctionnelles pour les espèces, etc.) et sont en étroite interaction, par exemple les mangroves avec les récifs coralliens et les herbiers marins. S'ils subissent régulièrement les aléas climatiques (ouragans), la résilience de ces écosystèmes et leurs capacités de régénération sont fragilisées par les activités humaines.

La Guadeloupe et la Martinique comptent respectivement 4 235 ha et 2 330 ha de zones humides dont 62 % de mangroves saumâtres ou salées pour la première et 91 % pour la seconde. Les mangroves contribuent à la protection contre l'érosion côtière et la houle, à l'épuration des eaux (polluants issus des rejets d'eaux usées, excès de nutriments) et à la captation de carbone. Elles sont cependant menacées par l'urbanisation du littoral – ainsi par exemple à Saint Barthélémy les dernières mangroves ne se trouvent plus qu'autour de l'étang de Saint-Jean et à Grand Cul-de-Sac –,

¹⁷ Notamment doivent être compatibles les plans de gestion d'aires marines protégées ; schémas de mise en valeur de la mer ; schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ; plans d'actions pour la programmation des fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche ; schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau ; schémas d'aménagement régional ; projets stratégiques des grands ports maritimes ; plan national d'actions en faveur des tortues marines des Antilles françaises et plans locaux.

et par les opérations d'aménagement (remblais à Saint Martin de certains étangs affectant les fonctionnalités de la mangrove). Les Antilles françaises comportent 400 km² de récifs coralliens¹⁸. Comme pour la plupart des massifs coralliens du globe et de la Caraïbe, les massifs coralliens ont subi une forte érosion et dégradation¹⁹.

2.2.1.2 Biodiversité marine et littorale

Les Antilles françaises présentent une biodiversité remarquable ; elles occupent dans le point chaud « les îles caribéennes » le quatrième rang des points chauds de la biodiversité caribéenne (et le troisième sur le territoire français). De nombreuses espèces endémiques sont emblématiques de la Caraïbe et des Antilles françaises ; certaines sont menacées (inscrites à la Cites, sur la liste rouge de l'UICN²⁰, dans les annexes de la convention de mer régionale de Carthagène) : 49 espèces de requins, 24 espèces de mammifères marins, 5 espèces de tortues marines, une vingtaine d'espèces de poissons, d'importantes colonies d'oiseaux marins ou limicoles²¹, 16 espèces de coraux, etc.

Comme ailleurs dans le monde, la biodiversité marine y subit une érosion importante dont la caractérisation se heurte souvent à un manque de connaissance et de suivi. Deux campagnes d'inventaire, menées récemment par le MNHN²², ont permis de mettre en lumière l'état écologique préoccupant des écosystèmes en Martinique (récifs coralliens envahis par les algues ; omniprésence du Poisson-lion (espèce exotique envahissante) ; diminution du nombre d'espèces en faible nombre. Le MNHN parle de « *crise des habitats côtiers* » martiniquais due aux sédiments, à l'eutrophisation, à la pollution par la chlordécone et à la surpêche par les nasses.

Ainsi la grande majorité des espèces de cnidaires²³ présentes aux Antilles sont inscrites sur la liste rouge de l'UICN et sont généralement dans une situation catastrophique (deux d'entre-elles étant en danger d'extinction, le Corail corne de cerf (*Acropora cervicornis*) et le Corail corne d'élan (*Acropora palmata*). Elles subissent une dégradation depuis les années 80-90 par des périodes de blanchiment successives, dont en particulier celle de 2005, entraînant des pertes de couverture corallienne majeures, en particulier pour les coraux bio-constructeurs. À titre d'exemple, depuis 2005, la perte a été de - 40 % de couverture corallienne sur les pentes externes en Guadeloupe ; il a été noté une augmentation de 25 à 36 % des signes de nécroses des tissus coralliens (figure 2 page suivante). Le blanchiment corallien est attribué au stress lié à l'augmentation de la température de l'eau ; des facteurs autres que climatiques tels que l'acidification des eaux, la pollution terrestre liée aux eaux résiduelles, les tempêtes, la disparition de certains herbivores (tels que les oursins diadème) et plus globalement les activités humaines constituent autant de menaces pour la santé des coraux.

¹⁸ Le récif corallien le plus important des Petites-Antilles se situe en Guadeloupe formant une barrière récifale de 30 km qui délimite ainsi le lagon d'une superficie de plus de 11 000 ha.

¹⁹ Le dossier mentionne que « la conférence internationale sur la biodiversité et le changement climatique qui s'est tenue du 22 au 24 octobre 2014 en Guadeloupe, il a été estimé que la couverture des coraux avait réduit de 80 % depuis 1970 dans le bassin caribéen ».

²⁰ Cites : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou encore convention de Washington : accord international entre Etats qui a pour but de veiller à ce que le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces (<https://cites.org/fra>) ; UICN : Union internationale pour la conservation de la nature <https://uicn.fr/>

²¹ Petits échassiers qui se nourrissent sur l'estran à marée basse.

²² Campagne « Madibenthos » pour la Martinique ; « Karubenthos » pour la Guadeloupe.

²³ Les cnidaires (embranchement des Cnidaria) constituent un groupe d'animaux aquatiques (marins à 99 %, 1 % de dulci-coles seulement), possédant une symétrie radiale et des nématocystes (cellules capables de lancer un harpon urticant pour attraper des proies). Cet embranchement regroupe notamment les anémones de mer, les méduses et les coraux. Source Wikipedia.

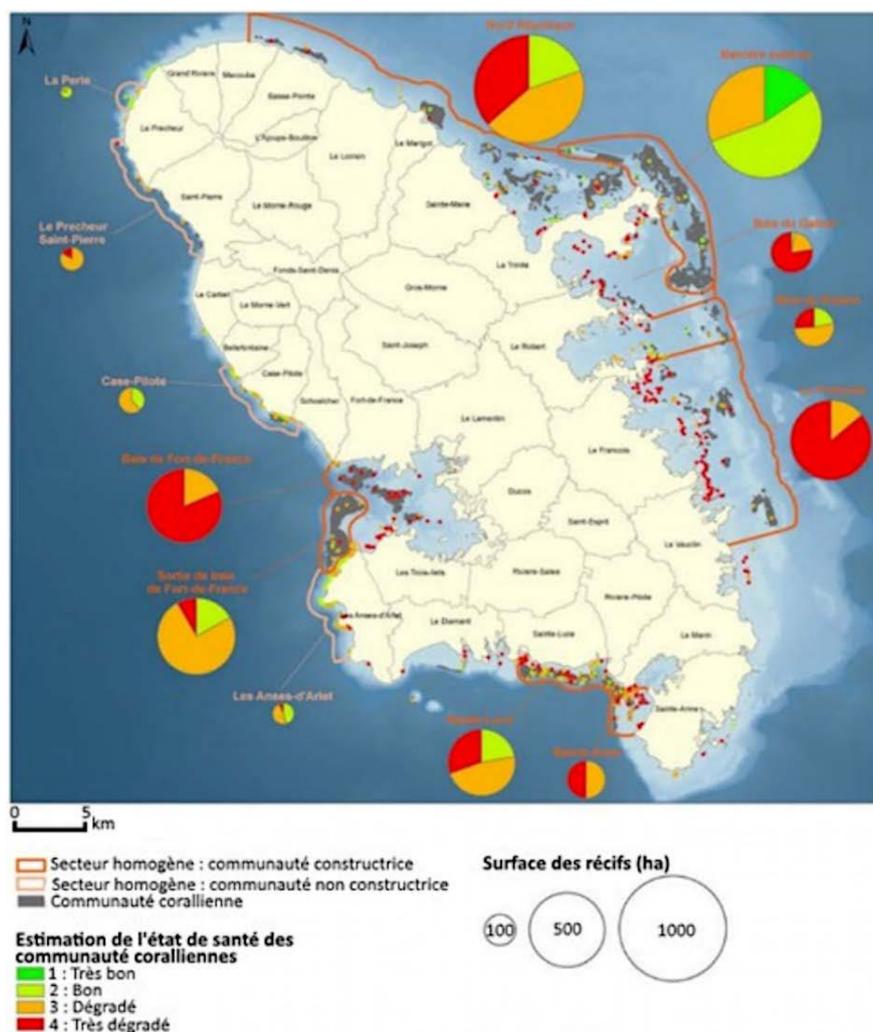


Figure 2 : Communautés coralliennes en Martinique (Source Dossier)

Cinq des sept espèces de tortues marines (les Tortues verte, imbriquée – en danger critique d’extinction –, luth, olivâtre, caouanne, toutes inscrites sur la liste rouge des espèces menacées de l’UICN) sont observées dans les eaux antillaises. La dégradation des sites de ponte (hormis sur les plages préservées tels que celle des Galets à Marie-Galante), la dégradation de la végétation, la pollution lumineuse, voire la logistique autour du ramassage des sargasses, sont autant de pressions exercées sur la reproduction de ces espèces. Deux espèces de mammifères marins autrefois présents dans les Antilles françaises ont disparu : le Lamantin²⁴ et le Phoque moine des Caraïbes classés comme espèces éteintes sur la liste rouge de l’UICN en 2008.

2.2.1.3 Qualité de l’eau

Un état des lieux des « masses d’eau »²⁵ a été réalisé en 2019 dans la perspective des Sdage 2022–2027. Les masses d’eau côtières (Guadeloupe, Saint Martin, Martinique) se sont globalement dégradées depuis le Sdage 2016–2021 du fait notamment de la pollution à la chlordécone. Initialement considérée comme « moyenne », la qualité écologique de la masse d’eau de Saint-Martin est ainsi passée à « médiocre ». En Guadeloupe, l’état de quatre masses d’eaux côtières est aujourd’hui classée en qualité « médiocre » alors que ce n’était pas le cas auparavant (figure 3). Il en va de même

²⁴ Un plan de réintroduction des lamantins en Guadeloupe a été mis en œuvre en 2016 ; toujours d’actualité il s’est cependant soldé pour le moment par un échec.

²⁵ Regroupant cours d’eau, plans d’eau, eaux littorales et souterraines.

pour la Martinique avec une masse d'eau au nord de la Baie de Fort-de-France dont l'état écologique est également considéré comme de « mauvaise » qualité.



Figure 3 : Masses d'eau côtières de Guadeloupe avec prise en compte de la chl-a (état des lieux 2019 du Sdage) – Source : dossier.

Le dossier souligne aussi plusieurs pressions anthropiques ayant des impacts sur le littoral et le milieu marin outre celle liée à la chl-a : le dragage et le clapage en lien avec les activités portuaires et touristiques (rechargement en sable des plages), les activités agricoles constituant un facteur d'aggravation de l'érosion des sols et augmentant ainsi la turbidité des eaux côtières et « *générant un phénomène d'hyper-sédimentation au niveau des écosystèmes marins côtiers* », le trafic maritime (« *peu documenté* » aux Antilles), les macro-déchets urbains et ceux liés aux activités en mer, les rejets d'usines de désalinisation.

2.2.1.4 Zonages environnementaux

Des espaces bénéficient de protections environnementales : le sanctuaire Agoa²⁶ dédié aux mammifères marins ; cinq réserves naturelles de statut national (comme la réserve naturelle nationale de Saint-Martin s'étendant sur 3060 ha) et régional (tel que la réserve marine du pêcheur en Martinique) ; un parc naturel marin (Martinique) ; le parc national de Guadeloupe ; le domaine du Conservatoire du littoral (6 000 ha).

Par ailleurs, la Guadeloupe comprend cinq sites classés « *présentant tous une façade littorale* »²⁷ ; la Martinique en compte quatre²⁸.

²⁶ Aire marine protégée dans les Antilles françaises créée en 2010 par le gouvernement français. Elle couvre toute la zone économique exclusive des Antilles françaises, soit 143 256 km² et a pour objectif de garantir un état de conservation favorable des mammifères marins.

²⁷ Le site de la Pointe des Châteaux sur la commune de Saint-François ; la baie de Pont-Pierre et le Pain de Sucre sur la commune de Terre-de-Haut et son domaine public maritime associé ; la Grand'Anse et le Gros Morne sur la commune de Deshaies ; les communes de Bouillante et de Vieux-Habitants par le site de l'Anse à la Barque ainsi que le domaine public maritime correspondant ; les falaises nord-est de Marie-Galante.

²⁸ La presqu'île de la Caravelle, le Diamant, la Montagne Pelée et le site des Salines à la Baie des Anglais.

2.2.1.5 Espèces envahissantes

Les Antilles sont vulnérables aux proliférations d'espèces envahissantes qui peuvent prendre la place d'espèces indigènes. Le dossier mentionne les problèmes liés au Poisson-lion qui a provoqué une baisse de 80% des effectifs locaux de poissons, et à l'Halophile stipulée, qui est une angiosperme marine. Il souligne également l'échouement de sargasses. L'échouement en masse de ces algues est un phénomène récent qui provoque l'anoxie du milieu ainsi que des risques sanitaires (cf. 2.2.1.7).

2.2.1.6 Risques, changement climatique et évolution du trait de côte

Les Antilles françaises sont soumises à de nombreux risques naturels et sont vulnérables : tempêtes tropicales (qui sous l'effet du réchauffement des eaux peuvent se transformer en risques naturels extrêmes, comme en 2017 l'ouragan Irma sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy), ; submersions marines et tsunamis ; érosion côtière que l'action de l'homme peut amplifier (surfréquentation, destruction de végétation, etc.). La vulnérabilité des Antilles françaises à ces risques naturels est d'autant plus importante que la majorité des infrastructures et activités se trouve sur le littoral.

Ces risques naturels seront aggravés par le changement climatique²⁹. Les scénarios proposés par le GIEC anticipent une augmentation des températures moyennes annuelles dans les Caraïbes de +2°C d'ici 2100 (sur la base d'un scénario d'émission médian)³⁰. Deux nouveaux scénarios émergent de travaux en cours³¹, situant l'augmentation de +2°C à +3,5°C à l'horizon 2071 et 2100 pour la Martinique. L'élévation du niveau de la mer accroîtra le niveau de submersion, « *l'intrusion marine devrait même atteindre par endroit une extension horizontale de plus de 800 m* » ; les processus d'érosion et de recul du trait de côte seront renforcés menaçant les écosystèmes littoraux, en particulier les mangroves ; des phénomènes de bloom planctonique³² pourront apparaître avec l'élévation de la température des eaux marines entraînant dans certains lagons une chute brutale de l'oxygénation.

2.2.1.7 Risques sanitaires

L'annexe du rapport du Cerema mentionne la contamination chimique et biologique des eaux de baignade ou des produits de la mer ainsi que les émanations des laisses de sargasses sur les plages comme source de risques sanitaires³³.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans DSB

En l'absence de DSB, cinq perspectives d'évolution sont distinguées. Les deux premières concernent l'absence de prise en compte d'objectifs environnementaux soit dans les pratiques mobilisées au sein des différentes filières de l'économie bleue, soit dans le développement de projets en mer. La

²⁹ L'augmentation annuelle de la température moyenne sur la période 1965–2009 pour les Antilles s'est élevée à près du double de la hausse moyenne constatée au niveau mondial (1,47°C).

³⁰ Au niveau mondial les fourchettes les plus probables d'augmentation des températures moyennes sont comprises entre 1,1°C et 6,4°C.

³¹ Onerc, 2012, Les outre-mer face au défi du changement climatique, rapport au Premier ministre et au parlement, La Documentation Française, 218p.

³² Accroissement rapide de la concentration de phytoplancton (algues ou organismes unicellulaires) (source : <https://doris.ffessm.fr>)

³³ L'échouement des sargasses et la décomposition de l'algue provoquent, au-delà des nuisances olfactives, l'émanation de faibles doses de sulfure d'hydrogène (H₂S) dont les incidences d'une exposition chronique ne sont à ce jour pas connues (Anses 2017).

troisième perspective concerne l'absence de politique environnementale et maritime cohérente à l'échelle du bassin, déclinée territorialement. La quatrième et la cinquième portent respectivement sur le manque de moyens pour développer la connaissance sur l'environnement marin et l'absence de coordination qui prévaudrait alors entre territoires du bassin maritime sur des dimensions environnementales communes (gestion de la ressource halieutique, envahissement par les sargasses...).

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de DSB a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le dossier ne présente pas les solutions alternatives qui n'auraient pas été retenues, ce qui ne permet pas de juger concrètement de la pertinence des choix effectués. L'Ae rappelle que l'article R. 122-20 3° du code de l'environnement requiert que le rapport environnemental comprenne des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan dans son champ territorial et fasse mention des avantages et des inconvénients que chaque hypothèse présente.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du DSB

Le chapitre du rapport environnemental sur les incidences est très peu détaillé. L'annexe réalisée par l'OFB établit la contribution des activités maritimes et littorales aux pressions s'exerçant sur le milieu marin. Cette annexe, de bonne qualité, devrait être mise à profit pour réaliser une analyse des incidences détaillée, en reliant les pressions aux impacts sur les thématiques prévues par l'[article R. 122-20 du code de l'environnement](#).

Les incidences probables du DSB sur l'environnement ont été considérées dans le rapport environnemental pour chaque thématique selon les effets potentiels de ses objectifs sur l'environnement et la santé humaine. Aucune incidence négative du DSB n'est retenue sur la santé humaine ; seuls 16 objectifs y auraient un effet positif en particulier sur les thématiques Risques (6) et Environnement marin (4). Concernant l'environnement, 47 objectifs auraient un effet positif (dont 23 sur la thématique Environnement marin), 67 n'auraient pas d'effets, 19 auraient un effet négatif sur l'ensemble des thématiques sauf Risques et Environnement marin. Les impacts sont présentés sous la forme d'un tableau de six pages, mais ne sont pas quantifiés.

Sans grande surprise, les thématiques liées au développement des activités économiques du bassin caribéen rassemblent le plus grand nombre d'objectifs affectant l'environnement, illustrant la difficulté de penser un développement soutenable et aussi le peu d'avancées faites, dans la version actuelle du DSB, sur la conciliation entre développement économique et préservation des ressources naturelles.

L'objectif qui semble présenter le plus d'impacts, pour autant qu'on puisse en juger dans une analyse qualitative, est celui qui s'intitule : « *Renforcer le poids de l'économie bleue dans l'économie du bassin* », dont il est précisé qu'il « *recoupe tous les autres objectifs* » ; il conduit à plusieurs « *impacts directs potentiels* :

- *Altération/destruction d'habitats et des espèces dans le cadre d'aménagement d'infrastructures (zones de mouillages, ports, etc.) ;*
- *Artificialisation ;*

- *Dégradation de l'environnement naturel et dérangement d'espèces en phase d'exploitation ;*
- *Émissions de gaz à effet de serre et autres polluants atmosphériques ;*
- *Émissions sonores ;*
- *Pollutions chimiques ;*
- *Etc. »*

La colonne « *Justification du choix de l'objectif* » souligne que « *La croissance bleue est un des piliers de la politique maritime intégrée de l'Union européenne. L'Europe entend mobiliser le potentiel de croissance inexploité dans son économie bleue tout en assurant la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement.* ». Ces impacts ont donc vocation à être évités, réduits ou compensés. Néanmoins, il apparaît difficile de mettre en œuvre de telles mesures sans une analyse fine des impacts et de leur localisation.

Sans hiérarchisation des objectifs, ni plans d'actions, il est difficile de conclure sur certains effets notables de mise en œuvre du document stratégique. Ainsi et à titre d'exemple, la thématique « *Coopération régionale* » cumulerait alternativement des effets positifs (deux objectifs³⁴) et négatifs (deux objectifs), un cinquième objectif s'y rapportant étant neutre. Par ailleurs, bien que le rapport environnemental affirme ne pas vouloir traiter indépendamment les unes des autres les dix thématiques retenues, aucune interaction entre thématiques ne paraît être prise en compte. Interrogés à ce sujet par les rapporteurs, les services de l'État ont souligné le fait que le démarrage des débats par thème a poussé les membres de groupes non directement concernés par chaque thème à s'y intéresser et s'impliquer dans les travaux de tous les groupes. Des débats et relectures croisés ont ainsi été organisés. Par ailleurs, le fait d'avoir des fiches thématiques est important pour les acteurs qui trouvent ainsi une voie d'entrée dans le DSB sur leur thème, ce qui leur donne envie de se l'approprier. Enfin, le caractère encore récent du travail collectif à l'échelle du bassin rendait, selon les interlocuteurs rencontrés par les rapporteur, prématurée toute tentative de hiérarchisation des enjeux et objectifs.

L'Ae recommande de hiérarchiser les enjeux et donc les objectifs du DSB qui s'y rapportent, de tenir compte des effets des interactions entre objectifs et de les présenter de façon claire pour la complète compréhension du public.

2.5 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (séquence ERC) des effets et incidences du DSB

Le DSB est présenté comme comportant intrinsèquement des mesures d'évitement liées à « *toutes les précautions prises lors de chaque étape de son élaboration* », néanmoins il n'est pas précisé ce qui a été évité. Les mesures de réduction résident, selon le dossier, dans le principe adopté de « *faire mieux au lieu de faire plus* » qui n'est pas traduit par des actions précises. Le DSB ne comportant pas de mesures, il est également précisé, après un bref rappel de l'importance de la séquence ERC, que « *ce sont les projets de travaux, ouvrages ou autres aménagements en mer qui devront d'une part se conformer à l'ensemble des orientations du DSB, et d'autre part bien sûr respecter la séquence « éviter, réduire et compenser » dans le cadre des procédures administratives d'autorisation* ». Cependant, au-delà de l'expression plus ou moins vertueuse d'objectifs non contraignants,

³⁴ Identifier/créer des réseaux d'expertises caribéennes et les mobiliser en faveur d'actions de coopération dans le secteur maritime ; Mobiliser les outils de la coopération.

le DSB n'exprime aucune exigence particulière vis-à-vis de ces projets à l'exception de quelques rappels de la réglementation en vigueur. Il n'a pas non plus été proposé de mettre en place des mécanismes de compensation mutualisés, ouverts aux maîtres d'ouvrages des projets, qui permettraient de financer des opérations de protection et restauration d'écosystèmes marins. Les services de l'État ont indiqué oralement que la compensation n'avait pas été mise en avant afin de bien souligner l'importance de l'évitement et de la réduction. Néanmoins l'Ae observe, tout en confirmant la hiérarchie de la séquence ERC, que bien des activités économiques sont jugées présenter des impacts rédhibitoires qui posent la question de leur compensation.

L'Ae recommande de reprendre le chapitre sur la séquence ERC en précisant les cahiers des charges qui seront imposés aux projets afin d'atteindre les objectifs environnementaux exprimés dans les thématiques du DSB.

2.6 Dispositif de suivi

Des indicateurs de suivi principalement qualitatifs sont identifiés pour chaque enjeu. Le dossier souligne cependant que le manque de données environnementales et économiques sur le bassin caribéen et l'absence d'harmonisation entre territoires du bassin constituent une véritable difficulté pour renseigner de tels indicateurs. La dynamique impulsée par le document stratégique et la tenue régulière du Conseil maritime ultramarin sont ainsi présentées comme une opportunité pour un suivi annuel et la mise en place des indicateurs retenus. À titre d'exemple, le parc naturel marin de Martinique a manifesté aux rapporteurs lors de leur entretien son intérêt pour mettre en œuvre une partie des indicateurs du DSB.

2.7 Méthodes

Le rapport expose succinctement, dans la partie consacrée à la méthode d'élaboration du DSB expose succinctement dans le rapport la démarche participative mise en œuvre en 2018 et 2019, par l'organisation de séminaires regroupant une cinquantaine de personnes de profils variés (membre du CMUBA, experts, scientifiques, monde associatif, etc.) issue des quatre territoires du bassin, et les consultations écrites sur les documents produits.

L'analyse des pressions exercées par les activités maritimes et littorales sur le milieu marin fait l'objet d'un développement plus conséquent dans la note méthodologique de l'étude OFB figurant au dossier sur l'analyse des pressions des activités maritimes et littorales exercées sur le milieu marin. Le modèle DPSIR (déterminants, pressions, situation, impacts, réponses) a été mobilisé. Cette méthode assez courante d'étude d'impact, a prouvé son efficacité mais également ses limites pour l'analyse des synergies entre pressions et d'effets additionnels sur les milieux³⁵.

2.8 Résumé non technique

À l'image du rapport environnemental, le résumé non technique est succinct, à l'image du rapport environnemental, et centré sur les ambitions du document stratégique. En revanche, il ne comporte que très peu de données sur les impacts du document sur l'environnement et ne remplit pas, à cet égard, l'objectif d'information du public qui lui est assigné.

³⁵ Svarstad, H. et al., 2008, Discursive biases of the environmental research framework DPSIR, Land Use Policy, January 2008, pp. 116-125.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique avec les éléments principaux sur les incidences environnementales du DSB, et de prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le DSB

L'Ae analyse dans ce chapitre la manière dont le DSB, sur l'ensemble du plan, prend en compte l'environnement selon les enjeux identifiés. Compte tenu du grand nombre de pressions sur l'environnement marin antillais, l'Ae retient ici une liste limitée d'enjeux environnementaux qu'elle considère comme principaux, pour affirmer la nécessité de définir des mesures précises et les exigences qui devraient s'appliquer aux autres plans et aux projets développés sur le territoire. Selon sa sensibilité propre, le CMUBA pourra le cas échéant étendre le raisonnement aux autres enjeux.

La préparation du DSB, en référence aux articles R. 219-1-19 à R. 219-1-28 du code de l'environnement, a suivi un processus de gouvernance rassemblant de nombreux acteurs d'horizons différents dans une large concertation et participation. L'Ae souligne le caractère inédit d'une telle démarche dans un contexte de grande diversité de territoires et d'intérêts. Toutefois le faible caractère prescriptif de ce document stratégique, pour tous les enjeux identifiés par le DSB, ne permet pas de connaître précisément les mesures qui devront être retenues par les autres plans auxquels le DSB renvoie, et donc d'être assuré qu'ils les prendront, ce qui affaiblit sa portée. Hormis la distinction entre les quatre entités géographiques administratives, aucune cartographie des impacts sur les milieux ou des vocations n'est proposée, ce qui interdit toute mesure spécifique qui tiendrait compte de l'état de conservation des milieux ou de toute prise en compte d'un enjeu particulier. L'absence d'une identification claire des mesures ne permet pas au plan de mettre en œuvre la démarche ERC, pourtant requise par l'[article R. 122-20 du code de l'environnement](#), ce qui affaiblit considérablement le volet environnemental et fait peser un risque juridique sur le DSB.

3.1 *Préservation de la biodiversité marine*

3.1.1 Plaisance et activités nautiques

L'évaluation environnementale, et notamment le document de l'OFB annexé, montrent que les activités de plaisance et les sports nautiques ont un impact fort sur les écosystèmes marins et la biodiversité. L'arrachement des herbiers et des communautés coralliennes par les ancres et les chaînes de mouillage, les nuisances sonores, les pollutions par les hydrocarbures des bateaux à moteurs et les peintures anti-salissures des coques, les collisions avec les mammifères marins et les tortues sont identifiées comme des pressions fortes.

Le DSB souligne l'importance des activités nautiques pour l'économie du territoire, mais les mesures environnementales – développement de la formation et de la sensibilité environnementale ou les projets citoyens – n'apparaissent pas de nature à stopper les dégradations ou à engager la restauration des écosystèmes. L'organisation spatiale des activités pour réduire les pressions est présentée comme pouvant « être une réponse adaptée afin de préserver l'environnement ». Cette réponse n'a cependant pas abouti puisqu'aucune carte des vocations n'a été établie. L'Ae souligne qu'elle serait utile afin notamment d'indiquer clairement les espaces où, du fait des enjeux, les mesures environnementales sont strictement prioritaires.

Ni l'amélioration de la gouvernance des aires marines protégées et du littoral, ni le renforcement de la police contre la délinquance environnementale ne sont décrites. Aucune mesure quantitative sur les mouillages, le respect des vitesses limites, voire de dissuasion de l'usage d'embarcations à moteur n'est envisagée. Il n'est donc pas possible de considérer que le DSB atteindra des objectifs ambitieux en matière de préservation de la biodiversité.

L'Ae recommande de décrire les mesures prises pour réduire significativement les impacts de la plaisance et des activités nautiques sur les écosystèmes marins et la biodiversité.

3.1.2 Activités industrielles en mer et transport maritime

L'approvisionnement des Antilles dépend tout particulièrement du transport maritime. La construction d'infrastructures en mer, le mouillage des navires, le transport d'espèces exotiques envahissantes, le bruit des navires et la pollution en constituent les pressions principales. L'extraction de matériaux solides en mer et le développement d'énergies renouvelables marines s'ajoutent à la pression du transport maritime. Le rapport de l'OFB comporte une spatialisation des sites cumulant un niveau de pression élevé. Le choix du CMUBA de ne pas mettre en place un programme de mesures et l'absence de carte des vocations ont pour conséquences de ne pas doter le DSB des moyens pour limiter de telles pressions, leur extension spatiale, pour réévaluer la redondance de certains projets et les concevoir à l'échelle du bassin. Les objectifs stratégiques n'évoquent que la possibilité de réglementer l'organisation spatiale des activités en mer et l'injonction, sans mesure précise, de « transition écologique » des filières et activités de l'économie bleue.

L'Ae recommande de préciser les instruments réglementaires qui seront effectivement mis en place afin de diminuer les pressions de l'industrie et du transport sur la biodiversité marine dans les différents espaces maritimes des Antilles.

3.1.3 Préservation des espèces et habitats marins

La thématique « *Environnement marin* » comporte une rubrique « *Espèces et habitats* » qui ambitionne d'améliorer la protection de la biodiversité marine. L'Ae observe que l'essentiel des objectifs stratégiques est soit peu spécifique, soit peu précis. Par exemple, il est mentionné que « *23,5 % des eaux françaises sont couvertes par au moins une aire marine protégée* » sans préciser la situation antillaise à cet égard³⁶, ni son évolution prévue. Toujours à titre d'exemple, il est souligné que « *Les stratégies départementales de gestion du DPM naturel (en Martinique et Guadeloupe) sont des documents respectivement validés ou en cours d'élaboration, donnant un cadre pour la gestion durable du DPM naturel, alliant la possibilité de mise en place d'installations en mer tout en préservant l'environnement et les paysages.* » mais aucun détail sur ces documents, ni condition à leur compatibilité avec le DSB, ne sont fournis.

La restauration des habitats naturels marins est présentée comme une alternative possible à la préservation sans que ses conditions de réalisation ne soient développées. L'Ae relève que la question ne peut être traitée sur la base d'une telle alternative. Il serait utile d'identifier les espaces où la préservation doit prioritairement être accrue et ceux où la restauration d'une biodiversité dégradée est nécessaire et de mettre en place des mesures de sanctuarisation et de compensation mutualisées

³⁶ Les rapporteurs ont été informés oralement que les Antilles dépassaient l'objectif national dans ce domaine.

sur ces espaces. Or, comme précisé dans la partie 2 du présent avis, aucune mesure de compensation n'est planifiée alors qu'il est reconnu dans le document que l'économie bleue va fatalement induire des impacts non réductibles importants.

Le dossier mentionne que « *La France est engagée dans la préservation de l'environnement marin caribéen sur le plan international et dispose d'outils réglementaires en faveur de la protection des écosystèmes marins* » : convention de Carthagène, convention de Bonn, un ensemble d'arrêtés ministériels et préfectoraux spécifiques, espaces de protection spécifiques, etc. Le dossier souligne que la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité prévoit dans son article 113 : « *l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 ha de mangroves d'ici à 2020 ; l'élaboration d'un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici 2021 ; l'expérimentation d'un réseau d'aires marines protégées inspiré du réseau Natura 2000* ». Le dossier ne donne cependant aucun élément sur l'effectivité et la territorialisation de tels attendus malgré les échéances proches.

L'Ae recommande

- ***de préciser quelles actions ont été mises en œuvre dans le cadre des engagements internationaux de la France pour la préservation de la biodiversité et en application de la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité, et celles qui sont programmées à court terme,***
- ***de présenter les premiers résultats obtenus ;***
- ***de prévoir des mesures opérationnelles à prendre ou à imposer pour la préservation et la restauration, y compris compensatoire, des espèces et habitats naturels marins.***

3.2 Atténuation du changement climatique et adaptation à ses effets

Le dossier mentionne que « *les collectivités d'outre-mer mènent des actions de protection des récifs coralliens et les écosystèmes associés* » (mangroves et herbiers marins) sans les nommer explicitement. Il mentionne l'initiative française pour les récifs coralliens (Ifrecor) (plan d'action décliné pour la Guadeloupe et la Martinique) ou différents arrêtés ministériels de protection de la faune et flore marines pour les Antilles françaises instaurant des mesures de protection. Le dossier ne donne cependant aucun élément sur l'efficacité de telles mesures.

La question de la lutte contre le changement climatique et de l'adaptation au changement prévu est présentée dans le préambule du DSB comme un « *véritable paradigme dans lequel s'inscrit le DSB, tant par la nécessité de le limiter que par l'impératif de se préparer aux changements qu'il va induire* ». L'Ae s'attendait à une déclinaison de ce paradigme de façon intensive sur l'ensemble des objectifs du DSB. Force est de constater que ce paradigme n'apparaît que faiblement. Ainsi, le changement climatique est présenté comme « *un des facteurs prépondérants conditionnant la recherche* », il est également souligné « *l'impact fort du changement climatique sur les risques naturels que peuvent subir les îles* » et que « *Cet enjeu est transversal et commun à de nombreuses thématiques. Il s'agira ici en particulier de lutter contre l'érosion du trait de côte.* » Au-delà de ces éléments, le changement climatique est, selon le DSB, un enjeu pour le développement durable des ports, une menace sur la pêche, dans l'ignorance du devenir des espèces locales et sur le transport maritime, du fait de la concurrence des autres ports des Antilles et des routes maritimes polaires amenée à s'accroître.

Aucun détail n'est fourni sur les mesures que le DSB enjoindra aux acteurs concernés de prendre tant pour la diminution des émissions de gaz à effet de serre que sur l'adaptation au changement climatique. En particulier, l'activité portuaire est appelée à prendre en compte le changement climatique, mais le dossier ne fournit aucune piste de solution pour une mise en œuvre concrète ni aucune trajectoire d'évolution des indicateurs, notamment en lien avec les programmations pluriannuelles de l'énergie des Antilles et leurs futures révisions.

L'Ae recommande de préciser les mesures concrètes d'atténuation et d'adaptation rendues nécessaires par le changement climatique.

3.3 Préservation du milieu marin et de la chaîne alimentaire des effets des pollutions terrestres

Le DSB et son rapport environnemental mentionnent les pressions sur l'environnement liées à la présence de pollutions issues d'activités en milieu terrestre.

Le sujet le plus prégnant aux Antilles est celui de la chlordécone. Cet insecticide organochloré cancérigène et perturbateur endocrinien a été utilisé aux Antilles pour lutter contre le charançon de la banane jusqu'en 1993, trois ans après son interdiction. Il est particulièrement persistant dans l'environnement. Ses impacts sur les sols et la production agricole sont bien connus. Dans le milieu marin, il contamine les crustacés, ce qui entraîne des risques sanitaires pour les personnes consommant les produits de leur pêche³⁷ et des conséquences économiques pour la pêche et l'aquaculture. Plusieurs régulations et mesures sont mises en place : des arrêtés préfectoraux réglementent voire interdisent la pêche dans certains secteurs maritimes en Guadeloupe et Martinique. Trois plans d'actions interministériels se sont succédés depuis 2008, une feuille de route interministérielle 2019–2020 a été produite en 2019. Enfin un plan chlordécone IV est en préparation sur la base des recommandations du rapport d'une commission d'enquête parlementaire de 2019³⁸.

Le dysfonctionnement des systèmes d'assainissement des eaux, les plastiques issus d'une gestion défectueuse des déchets, notamment dans le cadre de la fin de vie des navires, et le traitement à terre des échouements de sargasses sont également comptés parmi les sources de pollution du milieu marin, comme déjà évoqué. L'agence régionale de santé de Martinique a proposé un diagramme relatif aux effets cumulés d'exposition débouchant sur un protocole d'alerte et de gestion de l'exposition validé par le Haut conseil de la santé publique et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Plusieurs actions ont été entreprises mobilisant les collectivités locales et les préfetures : approche préventive des échouements, ramassage sur le littoral, suivi hebdomadaire des sites sensibles. Enfin, l'Anses (2017³⁹) a mis en évidence récemment la présence de métaux lourds comme l'arsenic dans ces algues, constituant un risque supplémentaire pour la santé humaine et l'environnement.

Le DSB prévoit de réduire la dépendance des Antilles aux approvisionnements de produits de la mer depuis la métropole avec en parallèle une diminution de la production pêchée à proximité des côtes au profit des milieux pélagiques. Il ne procède cependant pas à une évaluation du gisement dispo-

³⁷ L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) recommande de ne pas consommer de produits de la pêche en mer plus de quatre fois par semaine.

³⁸ [Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation de la chlordécone](#)

³⁹ [Anses 2017. Expositions aux émanations d'algues sargasses en décomposition aux Antilles et en Guyane.](#)

nible au sein de ces nouveaux espaces, faisant l'hypothèse d'une pêche respectueuse de l'environnement, et n'indique pas comment la pêche antillaise, majoritairement artisanale, sera réorganisée et en capacité d'investir pour pêcher au large, ni *a fortiori* les conséquences environnementales d'une telle évolution. Il est également prévu de consolider les données relatives aux quantités pêchées, de renforcer les relations entre scientifiques et pêcheurs et d'encadrer la pêche, voire de mettre en place des mesures de protection d'espèces mais les modalités de mise en œuvre de ces mesures ne sont pas fournies.

Bien qu'il soit mentionné que les collectivités locales de Martinique se sont engagées dans une démarche contractuelle (contrats de milieux littoraux) pour une gestion locale de l'eau à l'échelle du bassin versant⁴⁰, la description des objectifs et mesures de ces contrats n'est pas fournie. Aucun objectif du DSB ne précise comment les objectifs de limitation des pollutions seront mis en œuvre et quels sont leurs objectifs quantitatifs, notamment en matière d'assainissement et de gestion des déchets. Le plan chlordécone et le volet zéro plastique du plan biodiversité, tous deux portés par l'État, sont cités mais leur déclinaison locale n'est pas décrite. Aucun élément du DSB ne garantit que la situation, dont la dégradation est clairement documentée, s'améliorera tout au long de la durée du plan.

L'Ae recommande de renforcer les mesures d'évitement et de réduction des pollutions du milieu terrestre ayant un impact sur le milieu marin par des mesures précises qui engagent les acteurs concernés.

⁴⁰ À titre d'exemple celui de la communauté d'agglomération du centre de Martinique est en cours depuis 2010 sur la baie de Fort-de-France ; la communauté d'agglomération de l'espace Sud de la Martinique est en phase de concertation pour un projet de contrat littoral sud.

Les 26 actions de la stratégie nationale pour la mer et le littoral

1. Mieux connaître la mer, développer une société de la connaissance marine et maritime
2. Soutenir les innovations dans le domaine maritime, augmenter la capacité de recherche
3. Enseigner la mer
4. Lancer une grande initiative culturelle pour la mer, développer une conscience maritime nationale et inscrire la culture maritime française au patrimoine mondial de l'Unesco
5. Former aux métiers de la mer par un cluster de l'enseignement maritime, le réseau des universités marines et faire de l'ENSM une référence mondiale
6. Construire la planification spatiale maritime pour concilier les usages, rechercher les synergies entre activités et intégrer les activités nouvelles
7. Construire 100 territoires maritimes à énergie positive
8. Protéger les milieux, les ressources, les équilibres biologiques et écologiques
9. Préserver les sites, les paysages et le patrimoine
10. Préserver notre littoral et anticiper l'évolution des phénomènes physiques d'érosion côtière et de submersion
11. Maintenir un haut niveau de sûreté dans nos espaces maritimes pour protéger le milieu marin et nos intérêts économiques
12. Tenir nos ambitions en matière d'énergies marines renouvelables
13. Étudier la mise en place de juridictions dédiées pour l'examen de contentieux liés aux activités maritimes
14. Parvenir à une gestion durable de la ressource, tout en réduisant la dépendance halio-alimentaire en confortant l'ambition de la pêche française, inscrite dans la politique commune de la pêche, et en soutenant le développement de l'aquaculture
15. Développer la flotte de commerce sous pavillon français et avoir plus de 20 000 marins français
16. Soutenir les filières innovantes et la transition énergétique dans le transport et les services maritimes
17. Faire de la France le 1er port d'Europe
18. Soutenir la plaisance dans son évolution
19. Établir un document de politique transversale pour le budget de la mer. Assurer son opérationnalité en Loi de finances
20. Bâtir une ambition fiscale pour la mer
21. Lutter contre le dumping social pour les marins dans l'espace maritime européen
22. Faire évoluer l'Établissement National des Invalides de la Marine
23. Moderniser et simplifier l'administration de la mer
24. Définir des indicateurs pertinents d'observation de la politique maritime
25. Développer notre implication à l'international pour défendre les positions françaises
26. Être le moteur de la croissance bleue européenne