

ATELIER : AIRES MARINES PROTEGEES **Journées d'été Coutances Août 2006**

(Atelier conjointement organisé avec la commission environnement)

Participants : Philippe Scolan, Jean Augereau, Gilles Kleitz, Jean-Paul Declercq, Jean-François Freydoz, Jean-Patrick Leduc, Janick Moriceau, Renée poussard, Didier Naudon, Jean-Pierre-Espéret, Edwige Fadeieff, Christine Sandel.

INTRODUCTION

- Notre pays dispose de plus de 11 millions de kilomètres carrés d'espace maritime, et a sous sa juridiction la deuxième zone maritime du monde pour l'essentiel situés outre-mer, dans quatre océans et sous tous les climats.
- 19 fois la superficie de la France métropolitaine,
- 3 % des mers et océans de la planète.

Le milieu marin de l'outre-mer, en particulier, regroupe une richesse biologique exceptionnelle notamment par la présence de 55.000 Km² de récifs coralliens et lagons, ce qui représente presque 10 % du total mondial pour ce type d'écosystème.

La Polynésie française regroupe près de 20 % des atolls coralliens du monde. C'est dire si la responsabilité internationale de la France est grande pour faire face aux enjeux mondiaux du patrimoine naturel marin français.

- Il s'agit d'espaces d'une grande richesse biologique mais qui sont aussi d'une grande fragilité et soumis à de nombreuses pressions telles que la destruction, la fragmentation et l'altération des habitats, l'introduction d'espèces allogènes ou encore la surexploitation d'espèces commerciales.
- Une grande variété de menaces - les activités humaines s'exerçant en mer et les risques qui y sont associés - pèse sur le milieu marin et la biodiversité marine.
- Il convient de souligner, toutefois, qu'une grande part des menaces pour la biodiversité marine est la conséquence d'activités terrestres. Toute action en faveur de la biodiversité marine n'est donc valable que si elle s'accompagne d'actions terrestres visant à réduire ces menaces.

Malgré cet exceptionnel patrimoine écologique marin, la France n'a créé en l'espace de quarante ans qu'un seul parc national marin, le Parc national de Port Cros en 1963. Le Parc de Port-Cros couvre seulement 1288 hectares de zone marine protégée .

Parmi les réserves naturelles nationales, au nombre de 156 représentant 540.000 hectares, seules 7 sont marines

Au total, les aires protégées marines en France représentent donc 0,0001 % de la superficie maritime du pays.

Les raisons du retard pris par la France sont multiples mais surtout d'ordre culturel. Pays de centralité, la France jacobine a négligé sa maritimité au profit de sa ruralité. Malgré une tentative de création d'un véritable ministère de la mer en 1981 (supprimé dès 1983). Les politiques gouvernementales se sont toujours tournées vers le monde rural plutôt que le monde maritime.

Lors d'un changement de gouvernement en 1995, la mer sera tout simplement oubliée et la pêche sera rattachée in extremis au ministère de l'agriculture une semaine après les nominations au gouvernement

La création d'un Secrétariat Général de la Mer et d'un Comité interministériel à la mer en 1995 a corrigé cette absence d'intérêt mais ne pourra jamais remplacer le poids politique d'un véritable ministère.

TERRE et MER

Il existe par ailleurs une dichotomie juridique et administrative entre la terre et la mer. En France, la gestion du littoral est réalisée au moyen de législations distinctes pour les domaines terrestre et maritime.

L'articulation entre ces deux régimes juridiques parallèles est peu développée ; la coordination gagnerait à être sensiblement améliorée et renforcée, car la composante marine est très en retard par rapport à sa contrepartie terrestre qui bénéficie à tort ou à raison d'une profusion d'outils réglementaires. Il faut cependant noter les démarches de gestion intégrée du littoral.

Les aires marines protégées existantes dans les eaux sous juridiction nationale ont été créées dans le cadre d'instruments très divers, le plus souvent directement transportés sans transposition de la terre vers la mer : parcs nationaux, réserves naturelles et arrêtés de protection de biotope.

Cette diversité d'outils dont l'initiative revient à des autorités différentes ne garantit pas la constitution d'un réseau cohérent, où tous les écosystèmes ou habitats de valeur seraient représentés ; par ailleurs, ces instruments d'origine terrestre ne sont généralement pas adaptés au milieu marin ni au statut juridique de la mer, espace public administré par l'État.

RAISONS DU RETARD PRIS

Les raisons de ce retard pris sur la valorisation de notre patrimoine marin ?

- la faiblesse des programmes de recherche sur la connaissance du fonctionnement des écosystèmes marins : la part qu'IFREMER consacre au thème de la protection et le fonctionnement des écosystèmes, en particulier littoraux, reste faible malgré de nets progrès réalisés ces dernières années.
- Ces faiblesses de la recherche scientifique dans le domaine de l'écologie marine sont également constatables au sein d'autres grands organismes de recherche, Muséum, CNRS, ou l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement) dont les effectifs ont fortement diminués ces dernières années, en particulier en outre mer où se trouve l'essentiel de la biodiversité marine de la France.
- Enfin l'action réussie du Conservatoire du littoral depuis 1975 sur la partie terrestre des rivages français a le plus souvent servi de caution aux politiques environnementales côtières et marines et a probablement occulté la nécessaire protection de zones marines. Ceci est rattrapable et le Conservatoire du littoral devrait avoir sa part de travail pour combler le retard, surtout depuis que la loi démocratie de proximité lui attribue des prérogatives nouvelles pour la protection du domaine public maritime.

ETAT DES LIEUX DES AMP

Les aires marines protégées sont un moyen de contribuer à la stratégie nationale pour la biodiversité en permettant la protection des écosystèmes originaux ou fragiles, et le cas échéant leur restauration. Mais elles sont aussi susceptibles de remplir d'autres fonctions, notamment en matière de gestion des ressources halieutiques (en permettant par exemple la reconstitution de stocks d'espèces commerciales menacés), de recherche, d'éducation et de tourisme.

Par ailleurs, des zones protégées ne sont efficaces en mer que si l'on peut y assurer une surveillance adéquate : leur développement doit donc être pensé dans une approche intégrée.

Au jour d'aujourd'hui, on dénombre donc 15 aires marines protégées en France métropolitaine :

- 1 parc national
- 7 réserves naturelles
- 2 sites Natura 2000
- Le parc de la côte bleue et le GIP calanques
- Le PNR de Camargue
- Cap d'Agde

- Le parc de la mer d'Iroise
- Et 11 AMP en outre mer

Les organismes gestionnaires sont très divers : collectivités, associations, GIP, PNR, LPO

A l'échelle nationale, la protection et la gestion d'un espace protégé reposent sur une confrontation entre trois dimensions : la dimension législative, la dimension sociale, la dimension écologique.

Les aires marines protégées constituent donc un outil pour préserver l'espace maritime. Celles qui existent permettent une réflexion sur le zonage, le fonctionnement, les usages, les instruments juridiques. Les sites sont très divers : îles, proximité zone urbaine, zones de petite taille.

Les zonages des usages presque toujours pratiqués : réserves intégrales ou restriction sur un seul usage (chasse sous-marine) ou zones centrales très restrictives et zones adjacentes avec des autorisations de plongée, pêche amateur.

A Port Cros, aucune zonation n'avait été prévue pour la partie marine lors de sa création. La zonation actuelle est complexe : ensemble des 1800 Ha du territoire marin interdit à la chasse sous marine et au chalutage mais la pêche aux petits métiers et la plongée sont autorisées, sous certaines conditions, une interdiction de mouillage dans certaines zones et une petite aire de 3HA de concession de culture marine. Pour les gestionnaires, toute la difficulté réside dans le contrôle des activités autorisées ou non. AMP proche du tissu urbain, plus de contraintes car plus d'usages.

Or seule la restriction des usages et la diffusion d'informations est utile.

Système de quotas ?

La fréquentation et le mouillage des bateaux/ limitation de la vitesse des bateaux (5 nœuds dans les 300 m) et même 3 nœuds

L'interdiction de mouillage dans une AMP est rare mais régulation avec des bouées de surface, installations provisoires ou permanentes, bouées « écologiques »

La plongée sous marine interdite sauf à Port Cros, les lavezzi et cerbère banyuls

Quotas de plongeurs ? charte signée à Port Cros entre les clubs et le parc.

Education des usagers essentielle pour la préservation.

La pêche professionnelle interdite dans les réserves-concessions de culture marine et les cantonnements de pêche. Des portions d'AMP sont interdites à la pêche pro et autorisées sur certaines zones par dérogation. Les arts trainants sont cependant interdits et des récifs artificiels peuvent être mis en place en périphérie des zones pour limiter l'impact des engins de pêche.

La pêche amateur est diversement réglementée dans les AMP

Fonctionnement et gestion : conflits terre mer

Pas de gestion commune sauf à port Cros et Scandola

Intérêt de la GIZC

Problème de surveillance : dans les AMP une personne pour 640Ha

QUELLES SOLUTIONS AU NIVEAU NATIONAL ?

Il est temps de mobiliser l'Etat et les collectivités locales pour la création d'un grand réseau national d'aires marines protégées avec un organisme chargé de la gestion.

L'amélioration de la politique française en faveur d'aires marines protégées passe d'abord par la mobilisation de tous les acteurs concernés par la mer.

Il est impératif d'améliorer la protection juridique des aires marines protégées en favorisant la coordination des administrations concernées, en cumulant les différents instruments juridiques existants, en créant des espaces protégés mixtes, terrestre et marins, en développant les chartes et les contrats, en développant et généralisant les éléments juridiques existants comme la loi littoral et le conservatoire du littoral.

Pour remédier à cela, la loi sur les parcs nationaux prévoit la création des « parcs naturels marins » qui deviendront l'instrument de base pour le développement d'aires marines protégées destinées à la conservation de la biodiversité marine, et offriront un cadre unique pour la définition de zones de protection de niveau adapté (entre la protection complète et la gestion concertée), en fonction des menaces et des caractéristiques des écosystèmes à protéger.

et ensuite par un certain nombre de mesures à mettre en œuvre dans le cadre du Plan National d'action pour la biodiversité de la mer.

Les grandes orientations sont les suivantes :

- l'amélioration de la prise en compte de la biodiversité par les politiques de la mer,
- la coordination des politiques publiques,
- la gestion de l'interface terre-mer,
- le développement de codes de bonne conduite pour les professionnels de la mer,
- l'amélioration des connaissances,
- le développement des aires protégées.

Le plan national d'action est une application de la stratégie nationale de développement durable et de la stratégie nationale de biodiversité qui malheureusement ne consacrent que peu de chapitres à la mer (petit volet sur la nécessaire préservation du milieu marin et définit comme objectif prioritaire « le renforcement de notre connaissance du milieu marin et donc notre capacité à le préserver » alors que la mer représente en superficie plus de vingt fois la surface de l'hexagone, une source de développement considérable et l'une des plus grandes biodiversité de la planète

Les outils de l'Etat pour créer un réseau d'aires marines protégées sont pourtant nombreux.

- Le Conservatoire du littoral dispose d'un nouveau cadre législatif (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002) pour intervenir sur le domaine public maritime et contribuer ainsi à la stratégie nationale d'aires marines protégées.
- L'action du Conservatoire du littoral s'ajoute ainsi aux autres outils de protection que sont les Parcs nationaux, Natura 2000, les réserves naturelles, les arrêtés de biotope et même les réserves de chasse maritime dépourvues actuellement de gestion
- La loi sur les parcs nationaux et les parcs naturels marins innove sur la mer ; elle crée l'Agence des aires marines protégées en même temps qu'un nouvel outil, les parcs naturels marins, dont le principe est d'associer les collectivités et les usagers aux prises de décisions de l'Etat en mer, sur des espaces d'intérêt patrimonial et à forts enjeux en termes d'usages. Enfin, la loi consolide le rôle des parcs naturels régionaux en matière de cohérence territoriale.
- Dans le Plan stratégique du MEDD pour les milieux marins, on peut y lire : Création d'un réseau d'aires marines protégées (eaux territoriales jusqu'à 12 milles) en incluant le réseau Natura 2000 en mer. Développer un réseau d'une dizaine de parcs naturels marins dans les eaux côtières (mer territoriale + eaux intérieures), d'ici 15 ans dont 6 d'ici 2012, en privilégiant les éléments remarquables du patrimoine naturel et les éléments ayant des fonctions écologiques importantes.
- Contribuer aux travaux communautaires sur l'application des deux directives « habitats » et « oiseaux » en milieux marins, en veillant à la cohérence des différentes politiques publiques (PCP ; DCE, stratégie marine...). S'assurer de la prise en compte des questions spécifiques à la Méditerranée. Adapter de façon concertée les outils de gestion Natura 2000 aux sites marins.
- Lancer des opérations de gestion démonstratives sur 6 sites pilotes répartis sur les trois façades maritimes métropolitaines, jusqu'à la limite de la mer territoriale.

AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES ET DES PARCS MARINS

Ces nouveaux parcs, en espérant qu'ils ne viennent pas mettre un terme à la création de parcs nationaux marins, seront gérés par un établissement public national.

Pour chaque parc sera constitué au niveau local un conseil de gestion composé de représentants locaux de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'organisations

représentatives des professionnels et des usagers de la mer, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées.

Le réseau doit être développé en visant en priorité les éléments remarquables du patrimoine naturel identifiés par l'inventaire des ZNIEFF, ainsi que les éléments ayant des fonctions écologiques importantes vis-à-vis de la protection de la biodiversité ou de son exploitation (estuaires, vasières, récifs coralliens, mangroves...).

Cette doctrine devra prendre en compte non seulement les bénéfices attendus des AMP, mais aussi leur efficacité potentielle, ainsi que les conséquences socio-économiques des limitations aux autres activités, et le coût des mesures de surveillance. Il conviendra en particulier de définir la nature des écosystèmes à protéger, les modalités de protection (activités à contrôler ou interdire), et la dimension des zones à créer (qui devrait être en rapport avec l'échelle des systèmes à protéger, et sans doute favoriser les grandes zones plutôt que le mitage par des petites zones, par ailleurs difficiles et coûteuses à surveiller).

QUELLES SOLUTIONS AU NIVEAU EUROPEEN ?

En Europe, le 6ème programme d'action pour l'environnement de l'UE formulait l'engagement de définir une stratégie thématique pour la protection et la conservation de l'environnement marin (ci-après désignée «la Stratégie»)

avec, pour objectif général, de «promouvoir l'utilisation durable des mers et la conservation des écosystèmes marins». Bien que la Stratégie soit principalement centrée sur la protection des mers régionales dont les États membres de l'UE sont riverains, elle prend également en considération la dimension internationale compte tenu de la nécessité de réduire l'empreinte des activités de l'UE sur les espaces marins d'autres régions du monde, y compris sur la haute mer.

La Stratégie doit être considérée dans le contexte plus général de la définition d'une nouvelle politique maritime de l'UE. La nécessité d'une telle politique découle de l'importance économique, sociale et écologique de la dimension maritime en Europe, comme la Commission l'a souligné dans ses objectifs stratégiques pour la période 2005-2009.

L'objectif de la directive est de parvenir à un bon état écologique du milieu marin en Europe à l'horizon 2021. Cette échéance coïncidera avec le premier réexamen des plans de gestion des bassins hydrographiques prévu par la directive-cadre sur l'eau, ce qui permettra de créer des synergies dans la mise en oeuvre des deux directives.

La directive se contente de définir des objectifs et des principes communs à l'échelle communautaire. Sur la base de caractéristiques hydrologiques, océanographiques et biogéographiques, la directive établit des régions marines européennes et recense les sous régions éventuelles qui pourraient constituer des unités de gestion aux fins de son application.

Pour les eaux marines relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction dans chaque région ou sous-région marine, les États membres seront tenus de mettre en place, en coopérant étroitement les uns avec les autres, des stratégies pour le milieu marin qui comprendront notamment

- une évaluation des pressions et des menaces pesant sur cet environnement,
- la définition d'objectifs environnementaux régionaux,
- et l'élaboration d'indicateurs et de mesures de surveillance pour évaluer les progrès dans la réalisation de ces objectifs.

Sur cette base, les États membres seront invités à élaborer et exécuter des programmes de mesures en vue de parvenir à un bon état écologique du milieu marin, en collaboration étroite avec les autres États membres et pays tiers concernés. Dans ce but, ils seront encouragés à travailler dans le cadre des conventions marines régionales.

Si les questions recensées par les États membres relèvent de la compétence communautaire, ces derniers seront tenus d'en informer la Commission. La Commission pourra signaler les solutions fournies par les politiques de l'UE ou renvoyer, le cas échéant, à des adaptations prévues ou des mesures devant être prises dans le cadre de la gestion ou du processus décisionnel régulier associés à ces politiques (dans le cas de la PCP ou de la PAC, par exemple).

Si les questions concernent des activités qui sont gérées dans le cadre d'accords et de conventions internationales, tels que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ou l'Organisation Maritime Internationale, une position coordonnée de l'UE dans ces instances pourra être arrêtée.

Pour tenir compte des particularités de certaines régions marines, la directive prévoit que, dans des situations et des zones spéciales, un État membre soit dans l'impossibilité d'atteindre le niveau ambitieux auquel les objectifs environnementaux ont été fixés.

La directive sera mise en oeuvre selon un processus itératif et sa gestion sera adaptative, grâce à des réexamens réguliers prenant en compte les données collectées dans le cadre des programmes de surveillance, les faits nouveaux et l'incidence des mesures introduites.

CONCLUSION

Une loi mer devrait également apporter les éléments de réponse pour une meilleure connaissance de la mer, la réalisation de ses inventaires, la création d'indicateurs spécifiques de développement durable de la mer, la mise en place d'un réseau national d'observations de la mer et la création de programmes de formation environnementale au sein des organismes en charge de la formation des navigants maritimes.

Enfin, concernant le financement des aires marines protégées en France, il apparaît logique qu'une loi sur la mer attribue les redevances d'occupation du Domaine Public Maritime : baux de chasse, aquaculture, ostréiculture, conchyliculture, et produits d'extractions diverses. Ces recettes devraient être affectées à un fonds national pour la gestion des aires marines protégées. L'affectation récente au Conservatoire de la taxe de francisation des navires de plaisance constitue une avancée intéressante dans ce sens et ouvre la voie d'une réforme sur la fiscalité écologique en faveur de la protection de la mer.