

02. ANALYSE DES MESURES DE GESTION MISES EN ŒUVRE DANS LES AIRES MARINES PROTÉGÉES RELATIVES À L'ACTIVITÉ DE PÊCHE MARITIME ET DES AUTRES ACTIVITÉS AU REGARD DES DIAGNOSTICS ÉTABLIS

APAM François Régis BERTAUD DU CHAZAUD

Actuellement le déroulé de la méthode "d'analyse risque pêche" dans les sites Natura 2000 avance rapidement. Mais il est tout à fait révélateur des tensions qui se cristallisent autour de l'élaboration des mesures de gestion visant à atteindre les objectifs de conservation de chaque site. Ce processus en cours offre l'occasion d'analyser les mesures de gestion qui en découlent dans un cadre large et d'infirmier ou de confirmer les facteurs de réussite de leur élaboration dans les aires marines protégées, pour concourir directement à l'efficacité générale de l'AMP.

RÉSUMÉ

La recherche de l'optimum du développement durable dans une aire marine protégée (AMP) n'est pas un exercice évident, car il doit concilier les objectifs d'atteinte du bon état de conservation, sur lesquels on ne peut transiger, avec la poursuite des activités humaines compatibles. Une AMP délimite un espace et associe des mesures parfois contraignantes pour rendre la protection du milieu marin effective. À cette fin, un état des lieux initial (diagnostic) doit être réalisé. Un suivi régulier non seulement de la bonne application de ces mesures (contrôle) mais aussi de leur effectivité au travers d'indicateurs (acquisition de connaissances) permet d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ces mesures et de les moduler au cours du cycle de vie de l'AMP en vue d'atteindre les objectifs de conservation fixés pour le site. Activité humaine emblématique présente dans nombre d'AMP, la pêche professionnelle cristallise les problématiques de développement durable. Le rapport approfondit les processus des AMP Natura 2000 où la question du développement durable est particulièrement délicate en raison de l'orientation principale de ces AMP vers la protection des espèces et des habitats marins reconnus d'enjeu communautaire par l'Europe.

Il ressort de l'étude des "analyses risque pêche" que même en appliquant une méthode scientifique basée sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, la décision finale de prise des mesures reste et doit toujours rester politique, afin de prendre en compte à la fois les enjeux de conservation du milieu marin et des considérations sociales et économiques. Mais l'exercice de cet arbitrage est difficile à cause d'un manque de visibilité des exigences du développement durable et de l'omniprésence du principe de précaution.

RECOMMANDATIONS

Pour améliorer l'acquisition de la connaissance dans les AMP

1.

Prendre en compte la faiblesse de nombreux diagnostics initiaux.

Au vu des angles morts de certains diagnostics initiaux réalisés dans les AMP, étudier de manière spécifique, en veillant à s'appuyer sur le contexte local, le bon état écologique, qu'il soit instantané ou différentiel, et lever tous les biais liés aux méthodes standards et à "dire d'expert", d'une part lors de l'évaluation des risques d'atteinte aux objectifs de conservation (RAOC), et d'autre part lors de l'évaluation de l'accomplissement des objectifs et de l'efficacité des mesures de gestion prises, tout au long du cycle de vie de l'AMP.

2.

Encourager les pêcheurs à produire des données et à les exploiter.

Les navires de pêche sont présents partout dans les eaux françaises où ils exercent des pressions qui pourraient être mieux connues, notamment via l' AIS et la généralisation de la VMS à venir. En tant que producteur de ces données, il est important de leur donner la main sur ces données pour qu'ils puissent les exploiter au profit d'une meilleure connaissance de leur activité et de ses impacts.

3.

Prendre en compte en amont la connaissance des pêcheurs sur le milieu marin.

- Prendre en compte et intégrer dans le processus “analyse risque pêche” (ARP) les connaissances empiriques des pêcheurs susceptibles de compléter ou préciser les études d’acquisition de connaissance entreprises.
- Apporter le cadre scientifique nécessaire mais suffisamment souple pour encourager les contributions. Cette démarche valorise l’expertise pratique des pêcheurs et approfondit la connaissance du milieu marin.

4.

Bancarisation.

La bancarisation des données liées à l’environnement marin doit être renforcée et proposée à tous les acteurs des AMP. Par exemple, il serait utile de bancariser les données produites par les pêcheurs en automatisant au maximum la collecte par des processus et des moyens adaptés. L’approfondissement des connaissances scientifiques qui pourra être tiré de l’analyse des données en différé profitera à l’efficacité de l’AMP et à l’ajustement des mesures de gestion pour assurer leur proportionnalité.

5.

Prévoir l’amélioration continue de la connaissance avec des zones témoins.

L’amélioration continue de la connaissance scientifique nécessaire pour évaluer l’efficacité conservatoire des mesures de gestion n’est pas assez prise en compte dans les documents d’objectifs (DOCOB). La création de zones témoins dans une démarche scientifique est à encourager par une circulaire de la DEB. Les externalités positives qui en découlent favorisent l’implication des acteurs locaux comme les pêcheurs, ce qui en fait une pratique à privilégier.

Pour optimiser la méthode et le déroulé des ARP

Accélérer et simplifier l'instruction des demandes de double modulation de RAOC.

6.

- Simplifier le processus d'avis pour les demandes de double modulation du RAOC, qui doivent être basées sur une justification scientifique appropriée, en enlevant la nécessité de consulter le comité de pilotage (COFIL) national ou le groupe de travail (GT) national. Le but est d'accélérer le processus en le restreignant à un dialogue inter-administrations dépassionné entre préfet maritime (PREMAR) et de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), de désacraliser au juste besoin la valeur de cet avis simple au regard des recours (dans le cas où le PREMAR ne suivait pas cet avis), et de limiter les nombreux biais inclinant au refus qui touchent le GT national, biais induits par sa moindre connaissance des spécificités locales, sa culture de la précaution et son souci de ne pas créer de précédent.
- À la place, introduire la possibilité pour le PREMAR de demander un avis simple, scientifique et local au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN). Cela permettra au PREMAR d'exercer sa responsabilité d'harmoniser ses décisions entre les sites de sa façade en limitant les externalités politiques et juridiques non maîtrisées.

Le RAOC résultant doit prendre en compte toutes les mesures existantes.

7.

Conformément à l'esprit de la méthode ARP, le RAOC doit correspondre au niveau de risque après la prise en compte de toutes les données scientifiques locales et des mesures déjà existantes (réglementaires ou non). Le consensus sur les mesures à prendre (si RAOC modéré ou fort) ou à ne pas prendre (si RAOC faible) ne peut faire l'économie d'un RAOC arbitré selon la méthode de modulation ARP qui corresponde.

8.

La méthode ARP est une modélisation qui doit être mieux connue des praticiens.

En tant que modélisation, le calcul du RAOC comprend inévitablement de nombreux biais, qui en l'occurrence contribuent à maximiser le RAOC calculé. Un addendum de la DEB à la méthode ARP explicitant ces biais permettra de donner une meilleure compréhension de la modélisation et de ses limites aux praticiens des ARP (OFB, pêcheurs, PREMAR, DREAL, DIRM, DML...). Cela permettra aussi un meilleur dialogue lors de l'intégration des connaissances locales en deuxième partie d'ARP. Cette deuxième phase indispensable de la méthode mérite d'être valorisée afin de limiter les postures dialectiques de défense ferme du RAOC calculé et leurs réciproques, et aidera à orienter les décisions vers des RAOC définitifs et des mesures mieux fondées scientifiquement, dans un climat plus serein.

9.

Ajouter une étape obligatoire dans la méthode ARP pour identifier les situations activant le principe de précaution et rendre obligatoire, le cas échéant, la poursuite de l'acquisition de connaissances.

Amender la méthode ARP pour rendre obligatoire, à l'issue de l'évaluation du RAOC, une étape d'identification sur les critères du droit des situations où le principe de précaution doit s'appliquer. Dans ce cas, rappeler l'obligation de la reprise ou de la poursuite de l'acquisition de connaissance. Cet amendement doit aussi exposer avec la plus grande rigueur le principe de précaution et l'obligation de prendre des mesures proportionnées et transitoires.

Pour favoriser l'acceptation des mesures de gestion dans les AMP et leur efficacité

10.

Apporter des réponses de bon niveau aux objections répétées invoquées dans les négociations, même si elles paraissent infondées au premier abord.

Prendre en considération les objections sincères exprimées par certains acteurs et y apporter une réponse fondée scientifiquement même si elles apparaissent infondées de manière évidente. La réponse donnée manifeste une considération à l'objecteur qui ne peut que renforcer la confiance. La banalisation et la diffusion de telles questions-réponses permet de capitaliser et de toucher tout un milieu humain dans la durée.

11.

Optimiser le niveau d'acceptation des mesures avec la séquence "éviter - réduire - compenser" (ERC).

Plus les mesures de gestion prises dans les AMP seront acceptées, plus grande en sera l'efficacité à long terme de l'AMP. Mettre en place un outil instaurant une approche méthodique du niveau d'acceptation des acteurs des AMP. S'inspirer de la séquence ERC et l'appliquer dans le domaine relationnel au sein de l'AMP. Intégrer ce nouvel outil dans le CT88 et le promouvoir par la publication d'un guide pratique dédié.

12.

Optimiser le tempo dans la négociation des mesures de gestion.

La question du tempo des négociations est fortement conditionnée par le calendrier imposé, décliné à partir des engagements de la France. Mais le tempo ressortit aussi à la question bien plus contingente de la conduite de changement. Il est de la responsabilité des autorités présidant les COPIL et de leurs services de développer ce sens du tempo afin d'obtenir le meilleur niveau d'acceptation. Une note interne en ce sens pourrait aider à développer cette culture au sein de l'État et des gestionnaires d'AMP.

13.

Privilégier la subsidiarité dans le processus de discussion.

Le retard pris oblige l'État à accélérer les discussions préalables aux arbitrages avec les acteurs locaux des sites, au risque de bloquer les processus de discussion ou d'inciter les recours au contentieux pour les parties qui s'estimeraient lésées. Pour limiter ces risques, la PREMAR doit encourager et valoriser par sa posture la subsidiarité des acteurs dans le processus de discussion car dans ce domaine, la centralisation du processus décisionnel est un obstacle à son efficacité.

14.

Promouvoir la subsidiarité dans le processus de décision - Rechercher la responsabilisation des acteurs des AMP.

La gouvernance d'une AMP a tout à gagner à encourager la prise volontaire et responsable de mesures de gestion par les acteurs de l'AMP. C'est la forme ultime de l'appropriation des enjeux et des objectifs de l'AMP par les acteurs. Cette approche partenariale et valorisante améliore fortement le fonctionnement de la gouvernance en enclenchant le cercle vertueux de la considération et de la responsabilisation.

15.

Préciser l'interprétation du principe de non-régression dans les AMP.

Rappeler clairement la manière d'appliquer le principe de non-régression en matière d'AMP. Donner à tous les acteurs une interprétation commune de ce principe ne peut être que bénéfique. Ainsi le principe de non-régression s'applique dans une visée de long terme pour éviter toute régression durable de la protection à l'échelle d'un site ou d'un réseau. La modulation des mesures de gestion pour préciser la connaissance sur les pressions et la résilience des milieux est peut-être nécessaire pour améliorer la protection et pour l'optimiser (principe de proportionnalité). Enfin, on peut envisager de généraliser avec précaution l'interprétation de ce principe au développement durable dans les AMP.

16.

Expliciter l'objectif de développement durable des AMP françaises et consolider sa défense.

Expliciter dans toute la chaîne des services de l'État (la DEB, les DREAL, les DIRM, les PREMAR, l'OFB et les services déconcentrés) l'objectif de développement durable qui doit sous-tendre tous les processus d'AMP. Une réflexion de fond mobilisant tous les services de l'État œuvrant pour l'environnement doit être engagée sur le sujet. En partant du bilan de la France, cette démarche aboutira à une cohérence plus grande de la position de l'Etat et de son action au travers de chacun de ses agents. Elle contribuera également à consolider face aux critiques ab initio des ONG environnementalistes un modèle de développement durable dont la France n'a pas à rougir, et à le faire rayonner sur la scène internationale, en mettant en exergue la position juridique claire de la France en matière de protection de la nature, et ses engagements internationaux et européens.

17.

Utiliser le levier des aménités pour valoriser les mesures de gestion.

Promouvoir la reconnaissance et la valorisation des services écosystémiques rendus par la nature au sein des AMP non seulement auprès des décideurs politiques, mais également auprès des acteurs locaux des AMP. Ce levier facilite la prise de mesures en les considérant comme des investissements dont la rentabilité peut être anticipée et permet d'appréhender les activités des acteurs socio-économiques en mesurant les conséquences de leurs impacts dans les AMP en termes économiques. Il ouvre des facilités de négociation au sein des AMP en enrichissant la compréhension du développement durable et en le mettant en valeur.