



"The 'PEGASEAS' project was selected under the European cross-border cooperation programme INTERREG IV A France (Channel) – England, funded by the ERDF."



Promoting Effective Governance of the Channel Ecosystem
Promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche



Obstacles et difficultés rencontrés lors du développement des politiques et cadres de travail dans différents secteurs.

RÉSUMÉ

Ce rapport permet d'appréhender un certain nombre de difficultés et obstacles identifiés par les projets Interreg IV A et de mettre en évidence les points qui nécessitent de nouveaux travaux, afin de surmonter ces difficultés au niveau des différentes politiques et des secteurs concernés dans l'espace Manche.

MOTS CLÉS

GESTION DE L'ÉCOSYSTÈME MARIN
GOUVERNANCE
MILIEU MARIN
STRATÉGIE INTÉGRÉE POUR LE MILIEU MARIN

DESCRIPTION DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Introduction

Pour établir une gestion efficace du milieu marin de l'espace Manche, il est nécessaire de prendre en compte la diversité des acteurs (par ex. pêcheurs, compagnies de ferry, plaisanciers, autorités portuaires, énergies marines renouvelables, etc.) qui l'utilisent pour différentes raisons. Nous pouvons observer une grande variété d'activités économiques le long des côtes autour de la Manche, alors que de nouvelles activités liées aux énergies marines renouvelables devraient se développer dans les années à venir. La Stratégie Maritime Intégrée pour l'espace Manche (projet CAMIS)¹ souligne la densité et la diversité des activités de la région, ainsi que la complexité de leur gestion, tout en remarquant que « les acteurs perçoivent l'espace Manche comme un espace à forte densité d'activités, avec de nombreux acteurs et intérêts en présence ; il est considéré comme ayant déjà atteint, ou étant proche d'atteindre, un point de saturation. Beaucoup sont préoccupés par le développement projeté de nouvelles activités dans cet espace ». Dans certaines zones, telles que le détroit de Douvres, la concentration des activités est particulièrement élevée (NOSTRA)².

La région est également gouvernée à différents niveaux, par des organisations ou des autorités locales, régionales et nationales, ainsi que par les différentes Directions Générales de la Commission européenne. A cela viennent s'ajouter des actions de standardisation, de coopération et de délimitation mises en œuvre par des organisations internationales qui peuvent aller de secrétariats de conventions régionales aux organes de représentation des Nations Unies. De plus, il existe une large variété d'organisations non gouvernementales dont la principale préoccupation

¹ CAMIS (Octobre 2013). Stratégie Maritime Intégrée pour l'Espace Manche : Un Plan pour l'Action. Disponible à : <https://camis.arcmanche.eu/documents>

² Présentation générale des Détroits disponible à : <http://www.nostraproject.eu/>

est la protection de l'environnement (par ex. du patrimoine culturel, de la vie sauvage et de l'environnement littoral). Comme cela a été remarqué au cours du projet CAMIS, il est essentiel de s'interroger sur la cohérence de la législation et des politiques publiques concernant l'utilisation des ressources marines écologiques, car ces ressources ne peuvent être appréhendées dans les limites des frontières nationales.

Ce rapport a pour objectif l'identification des difficultés et obstacles mis en évidence par les projets Interreg dans l'application des politiques et cadres de travail concernant différents secteurs. Certains de ces projets avaient pour objectif de *concilier différents intérêts et enjeux sectoriels par le biais d'une meilleure gestion ou d'une meilleure gouvernance*.

Les secteurs étudiés comprenaient : les ressources halieutiques (CHARM 3 et son prédécesseur CHARM 2, AARC), la pollution maritime (CAMIS, ARCOPOL), les ports et les sédiments de dragage (SETARMS), les énergies marines renouvelables (MERIFIC, OFELIA), l'érosion côtière et l'élévation du niveau de la mer (LiCCo) et la qualité de l'eau (WATER, PORTONOVO). Pour chacun de ces secteurs, différentes problématiques ont été rencontrées en ce qui concerne les politiques publiques et les cadres de travail.

Le projet PISCES, qui définit une approche écosystémique pour la mer Celtique dans le contexte de la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) a identifié un certain nombre de difficultés et de défis potentiels pour mettre en place une gouvernance à plusieurs échelles³. Les défis identifiés par ce projet sont également valables pour la région transmanche en ce qui concerne les politiques et les cadres de travail dans différents domaines. Ces défis comprennent :

- **Une multiplicité d'autorités compétentes** avec un ensemble complexe de limites politiques, administratives et de gestion.
- **Le manque de clarté des dispositifs de gouvernance pour le milieu marin**, avec d'importantes incertitudes tant sur le plan juridique que sur le plan des responsabilités institutionnelles, ce qui entraîne une difficulté de définition des frontières pour les politiques et les réglementations.
- **Les politiques et les cadres diffèrent selon les secteurs**. Les pêcheries sont actuellement gérées séparément sur une base sectorielle conformément à la Politique Commune de la pêche (et sont souvent exclues des régimes nationaux de planification de l'espace marin), ce qui représente un défi pour la coordination des politiques avec les mesures nationales de mise en œuvre des stratégies pour le milieu marin. Il existe également la Directive-cadre sur l'eau, la Directive « Habitats », la Directive « Oiseaux », les normes relatives à la qualité de l'environnement et les conventions sur les mers régionales.
- **Une planification de l'espace marin coordonnée au niveau régional n'a pas été mise en place**, bien qu'elle soit en cours d'établissement au travers de diverses initiatives au niveau national et au niveau de l'Union européenne. Le Royaume-Uni développe actuellement une série de plans marins complètement intégrés. En France, la planification de l'espace marin s'oriente vers une approche plus sectorielle, avec le tracé de zones pour le développement des énergies marines et la mise en place de mesures spatiales de protection de la biodiversité (parcs marins).
- **Il peut être plus difficile de communiquer avec certains secteurs qu'avec d'autres**. Par exemple, les pêcheurs à la ligne agissent souvent séparément, alors que le tourisme et les loisirs liés au milieu marin peuvent avoir plusieurs associations (par ex. des fédérations marines, des associations de navigation de plaisance et des exploitants de marina). Ces secteurs sont peu soumis à une réglementation centralisée, ce qui rend encore plus difficile la compréhension du niveau d'implication et des interactions.
- **Le vocabulaire employé est différent** entre les acteurs, les décideurs et les scientifiques. Cette difficulté a été identifiée, entre autres, au cours du projet

³ Projet PISCES (2012). Guide de mise en œuvre de l'approche écosystémique dans le contexte de l'application de la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin. Disponible à : http://assets.wwf.org.uk/downloads/the_piscs_guide.pdf

ChanneLIS qui a en particulier identifié le langage comme étant une barrière, un problème qui devrait trouver une solution partielle grâce à la rédaction d'un Thésaurus bilingue dans le cadre des publications relatives à ce projet. Il se peut qu'une barrière de langue similaire ait été identifiée au cours d'autres projets. Cette problématique a également été soulevée lors du Forum de la Manche de PEGASEAS (CCF1) à Southampton où il a été remarqué qu'il faut absolument vérifier que toutes les parties utilisent le même vocabulaire et que cela peut être rendu possible par l'utilisation d'un glossaire commun.

- Il serait plus facile d'aborder les problématiques entre les secteurs si le nombre de représentants par secteur était plus faible et représentait le point de vue de la majorité du secteur.

Certains des projets se concentrent plus sur le développement d'*approches intégrées, ainsi que d'outils et de méthodes de mise en œuvre* : CHARM 3, ChanneLIS, VALMER, PANACHE, NOSTRA et PISCES, tandis que CAMIS s'intéresse à la fois aux problématiques sectorielles et au développement d'approches intégrées.

Lors du premier Forum PEGASEAS en avril 2014, il est apparu que l'une des difficultés identifiées par les projets était aussi l'absence de communication sur certaines problématiques. En effet, les décideurs considèrent que ces problématiques sont de moindre importance et il devient alors plus difficile de trouver des financements et de régler les problèmes.

Une autre barrière identifiée lors du Forum concerne le fait que les décideurs essaient toujours d'améliorer le système même lorsque celui qui est déjà en place a prouvé son efficacité et qu'il n'est donc pas nécessaire de le modifier. Il existe des spécificités territoriales, et les problématiques doivent être identifiées et résolues au niveau local si elles ne le sont pas déjà au niveau national.

Leçons spécifiques aux secteurs

Pêche

Afin d'améliorer la gestion des ressources marines de la Manche orientale, le projet CHARM 2 a publié un Atlas des habitats des différentes espèces de poissons observées dans la Manche orientale, car il n'existait auparavant aucune publication ce type, malgré la mise en œuvre de nombreuses études sur les espèces de poissons.⁴ L'atlas pourrait servir d'outil pour la planification de l'espace maritime et aider au développement de plans de préservation des pêcheries. L'une des difficultés identifiées concerne **le manque d'intégration des facteurs socio-économiques et d'analyses en lien avec les politiques et cadres juridiques**. Dans l'Atlas se trouve une présentation des cadres juridiques (Chapitre 2) par secteur qui montre les domaines d'application (par ex. les législations internationale, communautaire, française et anglaise), ainsi que le type de réglementation (par ex. directives, décrets, législations, réglementations). Cette présentation montre que ces cadres sont complexes, car il existe plusieurs types de domaines d'application et de réglementation, qui sont difficiles à aborder pour la plupart des scientifiques et des acteurs.

Une autre problématique soulevée dans le secteur des pêcheries et observée par le projet AARC concerne la nécessité d'impliquer différentes autorités dans le processus de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Jusqu'à présent, les ressources provenant des eaux de mer (c.-à-d. à quelques miles des côtes), côtières et douces sont gérées séparément, alors que ces autorités ont toutes pour objectif de proposer une stratégie pour la GIRE.

Pollution de l'espace marin

La Déclaration d'intention sur les risques d'accident de pollution maritime établie dans le cadre du projet CAMIS représente un engagement des autorités locales et régionales pour agir ensemble afin de réduire l'occurrence et l'impact de la pollution de l'espace maritime lors des accidents. Il est en effet souligné que le

⁴ CHARM 2 (2009). Channel Habitats Atlas for Marine Resource Management. Disponible à : <http://archimer.ifremer.fr/doc/2009/rapport-7377.pdf>

risque de pollution accidentelle de l'espace marin ne diminue pas, mais change et devient plus complexe. Les changements survenus dans les activités maritimes entraînent l'apparition de nouveaux types de risques et de pollutions qui doivent être anticipés (substances dangereuses ou nocives, pertes de conteneurs), ce qui n'est pas toujours le cas.

D'après les recherches menées par le projet CHARM, les **réglementations internationales encouragent la coopération entre États** afin de faciliter l'échange des connaissances et des techniques de lutte contre la pollution. Il existe également un système commun de réglementation communautaire qui aide à la prévention et au contrôle de la pollution tel que l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

Afin d'améliorer le système de planification d'urgence dans le cas de déversements accidentels de pétrole, ainsi que de substances dangereuses ou nocives, le projet ARCOPOL a développé des outils opérationnels, dont des procédures, permettant l'évaluation des dommages économiques et environnementaux occasionnés par la pollution de l'espace marin.

Sédiments de dragage

Des difficultés ont été observées au cours du projet SETARMS car les lignes directrices nationales (et également européennes) ne sont pas toujours très claires. Un manque d'informations et d'orientations pour les organisations locales rendent difficiles la compréhension et l'application des différentes réglementations concernant les sédiments de dragage et l'application des procédures. Le temps dédié à l'application des procédures peut se révéler assez long car il se peut que les études de mise en œuvre ne soient effectuées qu'à un niveau local et au cas par cas. Certains blocages dans le processus ont également été observés du point de vue administratif et technique. Afin de clarifier la réglementation, SETARMS a proposé quelques conseils permettant de concilier la nécessité de dragage des ports et les réglementations environnementales.

Un problème rencontré par les ports d'Angleterre est le fait qu'ils travaillent selon différents types de structures : conglomérat, structure commerciale, etc. et présentent différentes stratégies qui peuvent ne pas correspondre aux différents intérêts sectoriels.

Énergies marines renouvelables

L'acceptabilité sociale des projets présente souvent un obstacle au développement des énergies marines renouvelables. Il est donc nécessaire de trouver un moyen d'impliquer les acteurs et les populations locales de manière appropriée. Afin d'améliorer leur implication, le projet MERIFIC a publié un guide pratique permettant d'impliquer avec succès les acteurs dans le développement d'activités liées aux énergies marines renouvelables.

Érosion côtière et élévation du niveau de la mer

Dans de nombreux cas, la protection du littoral par des ouvrages s'avère être une solution inefficace et coûteuse à long terme face à la problématique de l'érosion des côtes et de l'élévation du niveau de la mer. Cependant une stratégie de repli n'est pas toujours l'option la plus facile pour les populations locales et il se peut qu'elles ne soient pas favorables aux changements qui pourrait aboutir à remettre en cause leurs habitations existantes et leurs moyens de subsistance. Le projet LiCCo a développé des approches et des outils décisionnels afin d'aider à la préparation et à l'adaptation aux impacts des changements climatiques, de l'élévation du niveau de la mer et de l'érosion tant sur le milieu naturel que sur la présence humaine. Il effectue des recherches sur les impacts sociaux, économiques et environnementaux et organise des ateliers et des événements participatifs afin d'aborder les stratégies de gestion du littoral avec les populations.

Qualité de l'eau

Les services écosystémiques sont rarement évalués correctement et peuvent alors se détériorer. WATER développe un modèle de restauration de bassins versants basés sur le marché selon un modèle de Paiement des services écosystémiques. Une meilleure compréhension des avantages économiques, sociaux et environnementaux est un élément clé de la mise en œuvre de ce modèle.

Dans certaines zones telles que les ports, qui sont dédiés au développement d'activités économiques spécifiques, il est réellement nécessaire de concilier ces activités avec la réalisation des objectifs environnementaux de la Directive-cadre sur l'eau⁵. Le projet PORTONOVO développe un outil d'aide à la décision pour la gestion des activités ayant lieu dans les eaux portuaires afin qu'elles restent conformes au cadre juridique européen relatif à la qualité des eaux portuaires dans le contexte de la Directive-cadre sur l'eau. L'évaluation des risques environnementaux fait partie intégrante de ce système et peut aider les ports à mettre en place une gestion améliorée de leur environnement couplée au maintien de leurs activités économiques.

Développement d'approches intégrées, d'outils et de méthodes de mise en œuvre

Le projet CHARM 3 a renforcé la nature pluridisciplinaire du projet CHARM 2 par la mise en œuvre d'une approche écosystémique, c'est-à-dire d'une approche « intégrée » de la gestion des ressources marines (vivantes, minérales et humaines) en utilisant des données d'ordre biologique (invertébrés benthiques et poissons de mer) et sur les activités humaines (par exemple, extraction de granulats, pêche, tourisme, etc.). Les données sont également utilisées pour étudier les problématiques liées aux zones de protection de l'espace marin dans la Manche orientale, afin de réduire l'impact de ces activités. Cette approche a permis de délimiter des zones sensibles dans l'écosystème de la Manche pour satisfaire l'objectif de protection de la biodiversité, ce qui pourrait contribuer à la planification spatiale marine, tout en mettant l'accent sur un ensemble de contraintes pour parvenir à une gouvernance efficace.

Le projet CHARM 3 a également montré l'importance d'une identité côtière. Lors du premier Forum de la Manche de PEGASEAS à Southampton, il a été remarqué que la pêche pouvait apporter de la valeur à certaines zones côtières en tant qu'attraction touristique. Cependant, des avantages intangibles ou non commerciaux, comme par exemple l'attractivité d'une zone côtière, sont généralement sous-évalués et doivent être pris en compte par les responsables politiques.

Le projet CAMIS (et en particulier sa section consacrée à la gouvernance) met en évidence les avantages et la nécessité d'une approche intégrée des différents secteurs à différentes échelles de gouvernance, tel que cela a été souligné lors des Forums transmanche organisés dans le cadre de ce projet. Certains exemples sont donnés en ce qui concerne la diminution des conflits d'usage et la gestion transfrontalière des ressources, lorsque différents secteurs occupent le même espace marin ou utilisent la même ressource marine (pêche et fermes éoliennes en mer, extraction de sable et de graviers). Il n'existe pas actuellement d'approche globale des différentes utilisations de l'espace marin puisque ni les autorités françaises ni les autorités britanniques n'ont mis en place une véritable planification de l'espace maritime. Le projet CAMIS propose une stratégie maritime intégrée pour l'espace Manche qui puisse être utilisée comme un cadre pour l'action. Un plan d'action a été établi en ce sens. Le concept d'un forum transmanche a été testé au cours du projet comme outil permettant de rassembler des acteurs des différents secteurs intéressés par la gestion et le développement de l'espace Manche.

L'approche des services écosystémiques du projet VALMER, qui entreprend d'évaluer les services écosystémiques et d'utiliser les résultats obtenus pour influencer la gestion, vise à mieux communiquer sur le lien qui existe entre le bien-

⁵ Commission Européenne (2000): *The EU Water Framework Directive: integrated river basin management for Europe*. Directive 2000/60/EC. Disponible à : http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

être humain et les écosystèmes en montrant les avantages qui découlent des processus environnementaux qui nous les fournissent.⁶ Ceci joue également en la faveur d'une intégration des activités de gouvernance entre les différents secteurs et acteurs de l'espace Manche.

PANACHE évalue diverses approches, critères et méthodes de maintien de la cohérence écologique des réseaux d'AMP. Le projet met en valeur et aborde la nécessité de croiser et d'intégrer diverses approches et données pour la gouvernance, ainsi que la nécessité et l'importance de prendre en compte les activités humaines ayant lieu dans les AMP. Au cours de la mise en œuvre du projet, les discussions entre différents types d'acteurs ont mis en évidence qu'une approche plus intégrée dans la désignation, la gestion et le suivi des aires marines protégées pouvait avoir des effets positifs dans le cadre plus large d'une planification de l'espace maritime et de stratégies de gestion intégrée des zones côtières. Des études de cas concernant la protection des ressources marines dans le secteur de la pêche ont révélé la nécessité d'impliquer tous les acteurs pour développer une stratégie pertinente de gestion durable.

NOSTRA développe un guide de bonnes pratiques pour la gestion durable des détroits prenant en compte à la fois la préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel, et les fonctions économiques de ces espaces. La nécessité d'impliquer les acteurs de différents secteurs intéressés à l'échelle de ces espaces a été particulièrement mise en exergue comme point critique dans l'efficacité de leur gouvernance et fait partie des bonnes pratiques identifiées.

PISCES reconnaît la nécessité d'une implication des acteurs et a évalué des méthodologies et processus d'implication des représentants de différents secteurs. La tenue d'un forum transnational et multisectoriel est recommandée dans le but de promouvoir une meilleure communication, une plus grande cohésion et une meilleure intégration transfrontalières et entre les secteurs ; si elles ne sont pas prises en compte, ces problématiques avaient été identifiées comme pouvant constituer des obstacles à une gouvernance efficace.

CONCLUSIONS

Des thèmes communs ressortent de l'évaluation des projets. Ceux-ci comprennent la nécessité d'une approche transsectorielle dans la résolution des problèmes, la nécessité de l'implication des acteurs à différents niveaux et la nécessité d'une meilleure communication et d'une plus grande prise de conscience à la fois entre les secteurs et au sein de ceux-ci. Ont cependant également été identifiées des problématiques telles que l'absence de langage commun, le manque d'une équivalence dans les informations disponibles en France et au Royaume-Uni et des conflits entre différents utilisateurs ; autant de problématiques qui pourraient constituer des obstacles à une gouvernance de la Manche à différentes échelles.

Les projets proposent plusieurs mécanismes pour surmonter ces obstacles et difficultés au niveau des différents secteurs grâce à l'introduction d'approches intégrées, d'outils de mise en œuvre, d'exemples de bonnes pratiques, etc.

⁶ VALMER (non daté): Ecosystem Services webpage. Disponible à : <http://www.valmer.eu/lecosystem-services>