



"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



Intégration des différentes échelles (écosystémiques, gouvernance) dans les cadres et les politiques de gestion pour une gouvernance marine durable.

RÉSUMÉ

La Manche est l'une des zones les plus exploitées en matière d'activités humaines liées à l'espace marin. La gestion de ces activités à une échelle unique n'est pas appropriée pour les raisons suivantes : (1) les marchés transfrontaliers de la navigation, des énergies marines, des agrégats marins, du tourisme, des sports aquatiques, des loisirs et des pêcheries ; (2) l'absence de frontières pour les espèces et les processus écologiques ; (3) la croissance des coopérations transfrontalières découlant des politiques et des fonds européens (programmes INTERREG) ; (4) des intérêts et des problématiques sectoriels ayant une dimension à la fois locale et globale ; ainsi qu'une (5) reconnaissance toujours plus importante de la nécessité de la consultation du public et des acteurs pour la gouvernance.

MOTS CLÉS

ACTIVITÉS MARITIMES
AIRE MARINE PROTÉGÉE
GOUVERNANCE
GESTION
INTÉGRATION
MULTI-ÉCHELLE

DESCRIPTION DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Introduction

La gouvernance de la Manche doit être abordée à plusieurs échelles spatiales du fait de la multiplicité des organisations et des institutions responsables de sa gestion et de sa protection. Par exemple, au niveau international, la Manche est reconnue comme une route maritime stratégique. Le Royaume-Uni et la France font partie de la convention OSPAR dont l'objectif est de protéger le milieu marin grâce à son engagement au travers de cinq stratégies thématiques¹ : la biodiversité et les écosystèmes, l'eutrophisation, les substances dangereuses, les industries en offshore et les substances radioactives. Les politiques et les directives européennes communes ont également un rôle important à jouer dans la gestion de l'espace marin, en commençant par la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM), mais également au travers de politiques sectorielles telles que la Politique Commune de la Pêche, Natura 2000 et des directives relatives aux eaux de baignade et aux nitrates, par exemple.

¹ Commission OSPAR (2010). *North-East Atlantic Environment Strategy*. OSPAR Agreement 2010-3. Disponible à : http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/10-03a_nea_environment_strategy.pdf

Étant donné ce contexte international omniprésent, la gouvernance de la Manche s'organise en France :

- Au niveau national autour du Conseil National pour la Mer et le Littoral et d'un secrétaire d'État dédié. Le niveau national reste le niveau de référence dans la gestion de l'espace marin (adoption de lois, de réglementations et de stratégies principales).
- Au niveau régional autour des « Conseils Maritimes de Façade » (dont l'un d'entre eux est dédié à la mer du Nord et à la Manche) et des services d'état compétents au niveau régional (par ex. direction interrégionale de la mer, Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) sous l'autorité de préfets maritimes. Les autorités publiques régionales (région et département) jouent également un rôle de plus en plus important dans les politiques maritimes. Cette échelle est chargée d'élaborer des programmes de mesures pour la DCSMM, des documents stratégiques de façade, ainsi que de futurs développements de plans d'aménagement de l'espace marin.
- Au niveau local, en matière de gestion des AMP, ainsi que pour les pêcheries, les zones portuaires et les parcs d'énergies marines renouvelables, des conseils et des comités dédiés sont mis en place par les services d'État.

Au Royaume-Uni :

- Au niveau national, la politique principale est la « Marine Policy Statement »² (Déclaration de politique relative à l'espace marin), un cadre servant à la préparation de plans applicables à l'espace marin et à la prise de décisions concernant le milieu marin. Pour l'Angleterre, les plans applicables à l'espace marin, les politiques et les décisions sont adoptés par le gouvernement du Royaume-Uni. La planification et les réponses d'urgence sont effectuées au niveau national dans toutes les eaux territoriales.
- Il n'existe pas de d'instances de pouvoir régionales comparable à la France. Les agences gouvernementales impliquent, à une échelle stratégique, les zones administratives d'autorités locales au travers de services pour la mise en œuvre des politiques décidées au niveau national. Par exemple, les défenses côtières (par ex. des plans de gestion du littoral, des comités régionaux du littoral et de l'élévation du niveau de la mer) sont organisées autour de zones possédant des frontières « naturelles » ; les « autorités de pêcheries côtières et de conservation » sont organisées autour des frontières entre les administrations des autorités locales.
- Une « gouvernance » au niveau local est mise en place au travers d'autorités locales et comtés, de Unitary District/Borough councils. Les pouvoirs et les responsabilités à l'échelle du District/Unitary comprennent : la gestion des plages, l'installation des défenses côtières et la gestion de ports « municipaux ». Tous les niveaux doivent être capables d'effectuer une planification d'urgence (uniquement sur le littoral), les autorités du comté assurant la coordination pour les incidents plus importants. Les collectivités locales n'ont aucune juridiction au-delà du trait de côte, à l'exception de certains pouvoirs liés au contrôle des activités aquatiques côtières, comme par exemple les zones de baignade.
- Il existe également au Royaume-Uni de nombreux partenariats liés à l'espace marin et au littoral proposant un mécanisme de coordination non réglementaire et opérant selon les principes de la gestion intégrée des zones côtières.

Les projets impliqués dans le cluster PEGASEAS opèrent à des échelles différentes des échelles régionale, nationale et européenne de gouvernance. Elles peuvent être spatiales (en référence à l'identification de modèles spatiaux tels que des modèles locaux et régionaux), temporelles (en référence à la fréquence des occurrences) et décisionnelles (qui peuvent différer de l'échelle spatiale d'une gestion efficace). Les projets ont développé ou développent des outils, des méthodes, ainsi qu'une collaboration spatiale active dans une grande variété de domaines liés à la coopération transfrontalière.

² GOV.UK Website. UK Marine Policy Statement 2011. Disponible à : <https://www.gov.uk/government/publications/uk-marine-policy-statement>

Bien que des réseaux soient en place ou en cours de développement pour faciliter une coopération transfrontalière et des approches transsectorielles, il existe toujours un écart entre les politiques qui sont souvent plus sectorielles ou limitées par des frontières régionales ou nationales, voire des périodes de temps inappropriées. L'un des objectifs de ce rapport est l'extraction des projets d'un ensemble d'éléments qui pourront réduire cet écart et l'identification des leçons sur la manière d'intégrer les différentes échelles dans des politiques et des cadres afin de mettre en place une gouvernance efficace des espaces marins.

Collecte et analyse des données en vue d'une utilisation par les décideurs

Les résultats significatifs provenant de précédents projets ont été analysés et organisés de manière à être utilisés par les décideurs à différentes échelles afin de mettre en place une gouvernance efficace.

Le projet CHARM 2 a collecté, analysé et modélisé des données issues du milieu marin de la Manche orientale pour en tirer un atlas³ et des propositions en termes de mise en place d'AMP, ainsi que de gestion des ressources marines et des activités de pêche. Cette synthèse holistique est essentielle à l'identification des acteurs locaux et des responsabilités de gestion. En effet, il ne faut pas écarter la possibilité de la perte d'habitats et de fonctionnalités importants si l'on ne prend en compte leur valeur et leur statut qu'au niveau local plutôt que dans le contexte plus global de la Manche. Le projet CHARM 3 a donc permis d'élargir le domaine à étudier à la Manche occidentale, ainsi que de s'intéresser à de nouvelles disciplines et à de nouvelles zones sectorielles.

Le fait que seuls la synthèse et les résultats publiés soient accessibles aux décideurs a été identifié comme une limitation de CHARM 2. De plus, certains des modèles et des analyses réalisés étaient plutôt théoriques et déconnectés de politiques réelles. Dans certains cas, l'obligation de mener et d'adapter des politiques peut signifier que les données d'origine devraient également être mises à disposition pour être soumises à de nouvelles analyses, plutôt que de n'être basées que sur la synthèse déjà publiée.

Avant de prendre des décisions ou d'effectuer des modifications de politiques ou de cadres, il est également important de prendre en compte l'échelle temporelle, étant donné que les informations observées à une date précise peuvent ne plus être pertinentes pour des décisions à long terme. L'utilisation de modèles peut, cependant, aider à prédire des changements potentiels qui pourraient se produire sur plusieurs mois, plusieurs années ou plusieurs décennies. Un modèle développé par le projet CRESH est capable d'estimer le lien entre le taux d'exploitation et le recrutement des stocks des seiches en temps réel grâce à l'utilisation de données actuelles et de données provenant des années passées. Les résultats obtenus pourraient aider les décideurs à modifier les politiques s'il devait s'avérer que le stock diminue par exemple.

Le projet OFELIA, toujours en cours⁴, a permis de signaler que les données exigibles et nécessaires à une gouvernance efficace étaient en constante augmentation. Poussée par l'élan de la croissance bleue, des politiques actives régionales, nationales et européennes, ainsi que des technologies liées aux énergies marines sont rapidement mises en œuvre dans la Manche. Dédiée à l'évaluation des impacts environnementaux des fermes éoliennes existantes et futures à la fois à l'échelle locale et à l'échelle régionale, la valeur ajoutée de ce projet devrait consister à s'occuper spécifiquement des problèmes environnementaux de la Manche et à apporter des réponses communes pour aider dans la gestion de ce secteur en pleine croissance, plutôt que de se fonder sur des observations partielles.

L'implication des acteurs aux différentes échelles

Les acteurs ont leurs propres échelles spatiales et temporelles qui correspondent à leurs activités qui sont toutes à prendre en compte. La responsabilité des

³ CHARM 2 (2009). Channel Habitat Atlas for Marine Resource Management. Disponible à : <http://archimer.ifremer.fr/doc/00/00/2/27/>

⁴ OFELIA. Voir : <http://www.interreg-ofelia.eu/>

décideurs est alors de croiser les échelles de ces activités avec les échelles du milieu marin pour en tirer une gestion efficace.

Il a été observé en particulier qu'il est nécessaire d'impliquer des acteurs tels que des représentants de pêcheries ou des autorités régionales ou étatiques (comme cela a été le cas lors du projet CHARM, aux phases 2 et 3), afin d'incorporer et de réaliser une analyse croisée de leurs points de vue afin d'obtenir des informations plus riches et de faciliter l'utilisation future des résultats. Cela ne fait aucun doute que les résultats du projet CHARM seront utiles à un grand nombre de décideurs et d'acteurs grâce à une meilleure connexion et à un meilleur accès aux données car ces dernières ont désormais été publiées.

La nécessité d'une implication locale des acteurs fait également partie des points pris en compte par le projet LiCCo, qui s'occupe des défis lancés aux littoraux de la Manche étant donné les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer. Dans ce contexte, le projet LiCCo prend en compte l'implication des parties prenantes locales et le développement de scénarios pour une adaptation aux changements climatiques et identifier des opportunités potentielles. Les leçons à tirer de ce projet (implication des acteurs, outils méthodologiques et partage d'une culture du risque) devraient se révéler extrêmement utiles à la mise en œuvre concrète de stratégies régionales et nationales en termes d'adaptation aux changements climatiques et de gestion du littoral.

Le projet CAMIS a impliqué les autorités compétentes au niveau régional en France et au Royaume-Uni, ainsi qu'un certain nombre de représentants des acteurs dans un large et ambitieux désir de mettre en place une Stratégie Maritime Intégrée (SMI) à l'échelle de la Manche⁵. Cette stratégie prend également en compte les défis et les opportunités existant à l'échelle locale. Par conséquent, l'échelle des forums transmanche a fait le lien avec d'autres réseaux tels que les partenariats littoraux et le Conseil Maritime de Façade qui opèrent à des échelles plus réduites dans la Manche. Enfin, il reconnaît également la nécessité d'entretenir des relations avec les zones maritimes voisines (l'Atlantique Nord-Est et la mer du Nord). Les outils développés (bases de données, atlas, etc.) et les forums transmanche ont permis de construire le lien entre les débats sur l'espace marin aux niveaux local, régional et national et de combler un fossé existant. Il est possible que les outils et les forums du projet CAMIS deviennent partie intégrante des programmes de GIZC et/ou de Planification des Espaces Maritimes dans la Manche, ce qui dépend de l'État et des autorités européennes.

Cohérence

Étant donné que nous partageons un environnement commun et qu'il est impossible de d'aborder et de gérer chaque problématique, chaque zone de la Manche et chaque activité séparément, une gouvernance efficace doit donner lieu à une gestion efficace. Les projets offrent des opportunités d'appliquer de tels principes à des domaines concrets.

Des recherches approfondies sur des problématiques et des secteurs spécifiques ont permis, comme cela a été démontré par le projet SETARMS, la promotion des bonnes pratiques, l'étude des opportunités (par ex. réutilisation des sédiments) et la proposition d'options de mise en place d'installations (marchés communs, achats communs) pour une gestion collective. La disponibilité de telles aides à la prise de décision pour les décideurs peut se révéler être un atout potentiel de taille pour une gouvernance efficace des espaces marins. Comme dans d'autres secteurs et au-delà de leur échelle spécifique de gestion, les ports sont confrontés au même contexte environnemental et partagent les mêmes problèmes de demande en constante augmentation de modernisation de la flotte, de navigation de plaisance, d'activités de dragage, ainsi que de réglementations et de politiques environnementales qui rendent les recommandations de projets tels que SETARMS applicables à toutes les échelles spatiales de la Manche.

Dans le même esprit que le précédent projet INTERREG IV MAIA, le projet PANACHE⁶ en cours est dédié aux problématiques liées aux AMP. Le projet démontre qu'une cohérence et une complémentarité sont nécessaires à l'intégration des différentes échelles dans les politiques et les cadres afin de soutenir une gouvernance efficace des espaces marins. En testant différentes méthodes d'évaluation de la cohérence écologique du réseau, en compilant et en partageant des méthodes de gestion et en surveillant et en développant une science du citoyen, son objectif est d'apporter des réponses cohérentes à des problématiques similaires. Il signale également la nécessité d'une complémentarité dans l'identification, l'organisation et la résolution des problèmes à la bonne échelle : non seulement au niveau local, mais également au niveau régional, en regroupant des sites voisins de façon à agir en tant que réel réseau et non en tant qu'ensemble de cas individuels. L'un de ses objectifs consistait à mettre l'évaluation des résultats des AMP au cœur de la gestion de celles-ci, en prenant en compte les réseaux d'AMP dans d'autres politiques sectorielles et maritimes plus larges. La coordination de la gestion des AMP existe dans les deux pays, mais le vrai défi consiste à traverser les frontières et à réellement mettre en place des méthodes communes.

Pour le projet VALMER, six sites jouent le rôle de sites pilotes dans le contexte de la Manche et au-delà. À cette échelle, le projet a pour objectif de partager des approches scientifiques qui pourraient être assez différentes et d'influer significativement sur les résultats de leur mise en œuvre bien qu'elles traitent des problématiques similaires, ce qui répond à la nécessité de la transférabilité et de l'utilité des méthodes. Est également attendue de ce projet la mise à disposition des techniques accessibles en matière de quantification des services rendus pour les décideurs et les acteurs.

Services environnementaux

Le maintien ou la restauration de services environnementaux peut être une issue intéressante à une gestion efficace et parfois une condition d'acceptation des mesures de gestion par les acteurs. Le projet VALMER s'intéresse à l'échelle de gestion des AMP au niveau local, une approche assez originale dans un contexte où des échelles plus globales sont courantes. Donc dans ce domaine, les interconnexions entre les échelles globale et locale ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la qualité des décisions prises.

Il est également essentiel de ne pas considérer que les biens marchands ou monétarisés mais également les biens et services environnementaux non marchands, qui sont présents à toutes les échelles.

Dans le monde actif de l'estimation des services écosystémiques, la spécificité et l'originalité du projet VALMER est d'appliquer ce concept assez théorique au domaine de la gestion. Étant donné que le projet est en cours, nous ne pouvons parler que d'attentes, mais les premiers résultats sont encourageants en matière de modélisation utilisant les résultats de données provenant de sciences pluridisciplinaires à toutes les échelles pertinentes. Ces modèles, intégrant au fur et à mesure les données disponibles, permettront de faciliter des prises de décision pour les gestionnaires sur des problématiques écosystémiques complexes.

Nous espérons que ce type d'approche aidera à combler les fossés présents lors des débats actuellement trop centrés sur les approches sectorielles, court-termiste et monétarisées.

L'approche par estimation des services écosystémiques du projet VALMER aidera également à légitimer l'approche écosystémique et la gestion des AMP, des thèmes également vus comme nécessaires à la satisfaction du besoin en une gouvernance multisectorielle et multi-échelle efficace. Par exemple, dans le parc marin Iroise, le défi consiste à gérer collectivement l'immense champ d'algues de l'archipel de Molène, non seulement en tant que ressource maritime exploitée,

⁶ Projet PANACHE (2014) disponible à www.panache.eu.com

mais également en tant qu'écosystème complet, tout en offrant une gamme de divers services tels que des services de loisir ou culturels, qui sont à différencier de ressources maritimes spécifiques.

CONCLUSIONS

Les projets examinés par le projet PEGASEAS englobent toutes les échelles de gestion et une grande variété d'activités. Les décideurs et les gestionnaires se sont vus fournir des outils, ainsi qu'une gamme d'éléments divers pour les aider dans leurs activités. Ils comprennent des réseaux professionnels, des bases de données, des méthodes, des modèles, des analyses, des forums, etc.

Différents niveaux de résultats ont été obtenus car les projets en sont à différentes étapes, certains secteurs d'activité n'ayant pas été abordés. Malgré cela, un certain nombre de conclusions peuvent être dressées :

Pour la collecte des données :

- Comblers les fossés importants à l'échelle régionale, ce qui est essentiel à la prise de décisions au niveau local,
- Signaler l'importance d'études sur le long terme dans la prise de décisions.
- Augmenter la disponibilité des données, des résultats et des outils pour la prise de décisions et la gestion.

Pour l'implication des acteurs :

- Développer des opportunités et des outils à la fois à l'échelle spatiale et à l'échelle temporelle des activités. Le défi consiste à utiliser différents résultats en même temps et à les relier aux différentes échelles.

Pour la cohérence de la gestion :

- Améliorer la cohérence de gestion pour les AMP, les zones portuaires et les énergies marines et, pour aller plus loin, faire le lien avec d'autres secteurs.

Pour les services écosystémiques :

- Rassembler les acteurs entre les échelles et les activités pour gérer la Manche. Des recherches supplémentaires sont nécessaires afin d'identifier les synergies et les avantages de cette approche.
- Compléter les approches globale ou régionale par des analyses réalisées à l'échelle locale des AMP.
- Offrir des opportunités d'étendre les méthodes de gestion des AMP à l'échelle de la Manche.

Dans certains cas, les projets INTERREG doivent déboucher sur de meilleures politiques qui prendront mieux en compte diverses échelles de gestion. Pour d'autres projets, les recherches effectuées dans une zone de la Manche devraient être étendues à d'autres zones.

De plus, les différentes échelles temporelles des études environnementales doivent être prises en compte dans les décisions et les politiques à court terme. Une gouvernance efficace et une gestion adaptative des activités maritimes doit également accorder de l'importance à ces différentes échelles temporelles et à la pérennisation des suivis à long-terme.

Pour le prochain programme INTERREG, il serait intéressant d'apporter notre attention aux interconnexions entre les projets afin d'améliorer les bénéfices réciproques, la disponibilité des outils et des données, ainsi que l'efficacité de leur mise en application dans le contexte particulier et actif de la mise en place de planifications de l'espace maritime (Directive UE en cours d'adoption).

Auteurs: Carpenter Angela (Plymouth University), Evariste Emmanuelle (Université de Caen), Germain Laurent (Agence des aires marines protégées), Petit Laëtitia (Agence des aires marines protégées), Toison Vincent (Agence des aires marines protégées)