



Stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées

Note de doctrine pour les eaux métropolitaines

L'objet des éléments de doctrine qui sont exposés dans le présent document est de donner une vision à long terme pour le réseau d'aires marines protégées françaises tout en proposant une stratégie d'actions à court terme, qui cible dans la mesure du possible des lieux et des outils. Ils s'appuient sur une présentation synthétique des enjeux auxquels il faut répondre et sur un exposé de ce que sont les aires marines protégées dans le contexte réglementaire français. Ces éléments de doctrine constituent une première étape qui devra être complétée et affinée au fil du temps pour parvenir à l'objectif à long terme.

Le document ne concerne pour l'instant que les eaux sous juridiction française de la France métropolitaine. En effet, la composition du comité de concertation autant que les travaux préparatoires sur la représentation des enjeux ne permettaient pas d'aborder le cas de l'outre-mer dans de bonnes conditions. L'examen, pour chaque collectivité d'outre-mer, sera mené rapidement, sachant que l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) en a déjà jeté les bases pour les tropiques au travers du thème transversal sur les aires marines protégées de son plan d'action 2006-2010.

La stratégie proposée répond notamment aux engagements internationaux de la France et à l'objectif décidé dans ce cadre d'avoir un réseau complet, représentatif et cohérent d'aires marines protégées sur les océans d'ici à 2012. C'est un engagement politique fort, qui trouve sa traduction concrète dans les programmes « biodiversité marine et côtière » et « aires protégées » adoptés par la conférence des parties de la convention sur la diversité biologique. Ces programmes ainsi que les travaux des grandes ONG internationales comme WWF et l'UICN ont permis des avancées conceptuelles qui servent de base à la réflexion proposée ici, notamment l'approche par écosystème (au sens de la Convention sur la diversité biologique elle suppose notamment une approche écorégionale et l'intégration des usages), la recherche d'une représentativité des aires marines protégées et l'attention donnée à des modes de gouvernance au plus près des acteurs et des représentations locales.

Les enjeux

La France, pays maritime, est connue pour son activité de pêche et sa production conchylicole, recherchée comme destination touristique littorale, et reconnue dans le monde scientifique pour ses travaux en océanographie. Nation de premier plan dans le domaine des sports nautiques, elle figure aussi parmi les leaders mondiaux de la construction navale et de l'armement des navires. La France dispose avec ses

collectivités outre-mer du deuxième domaine marin mondial étendu sur les trois océans.

Les eaux sous juridiction française autour de la France métropolitaine représentent 320 000 km², soit l'équivalent de 60% de la superficie terrestre, répartis dans trois domaines biogéographiques bien distincts : la Méditerranée, l'Atlantique et la Manche-Mer du Nord. Au-delà de l'apparente uniformité de ce milieu, la grande diversité de fonds marins, d'habitats, de conditions physico-chimiques et de communautés vivantes qu'il abrite en fait un formidable réservoir de ressources vivantes, exploité principalement au travers de la pêche et de l'aquaculture, et offre des potentialités en matière d'exploitation minière et de production d'énergie renouvelable. Il abrite également des éléments remarquables du patrimoine naturel, habitats rares et fragiles comme les coraux d'eaux froides et les herbiers, ou des espèces protégées comme les mammifères marins, les oiseaux de mer et les espèces amphihalines. 75% des habitats naturels littoraux de l'annexe 1 de la Directive habitats sont présents en France (34 sur 45). C'est aussi le support d'autres activités au poids économique important comme le transport maritime ou les activités récréatives et un espace stratégique pour la défense nationale. Enfin, le littoral accueille une densité de population 5 fois supérieure à la moyenne française de l'arrière pays, population à laquelle la mer apporte un cadre de vie recherché. Ces atouts reposent en grande partie sur la qualité des écosystèmes marins.

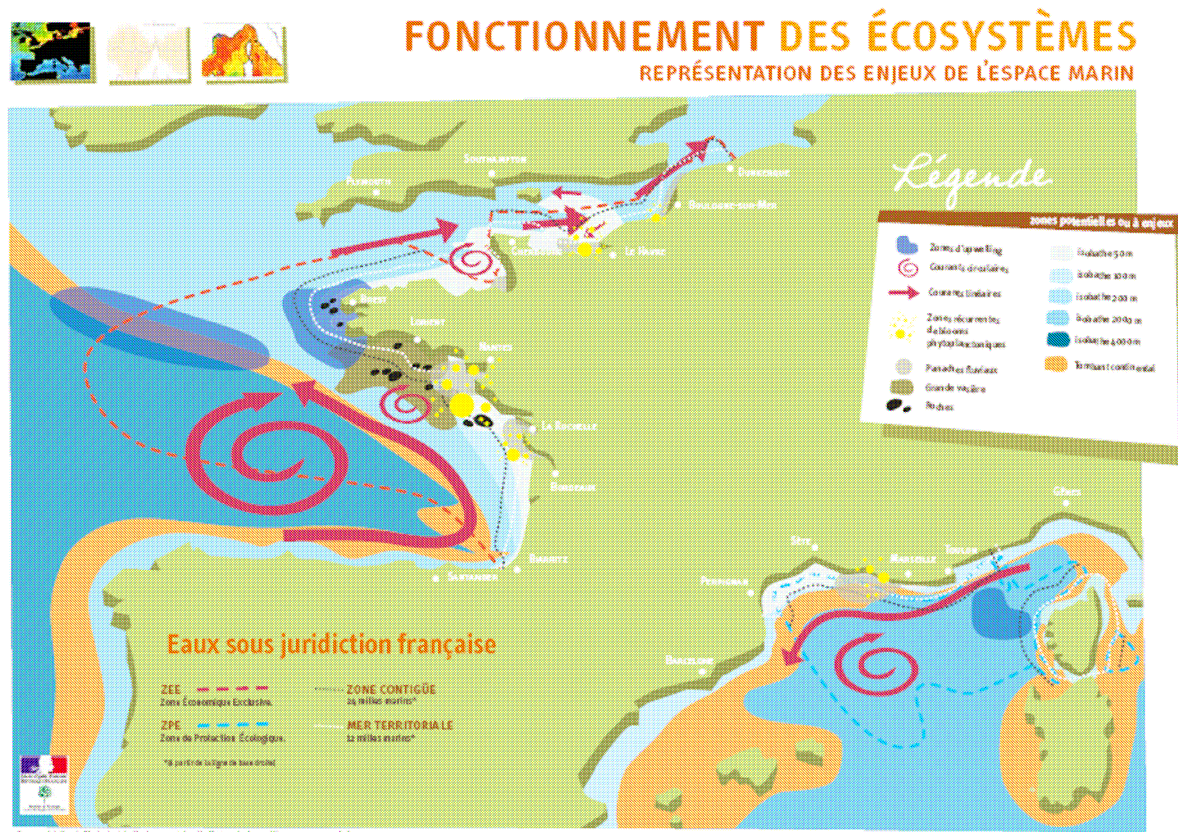
Le développement des différents usages n'est cependant pas à l'abri de menaces. Ils se font une concurrence croissante en termes d'occupation de l'espace ou d'exploitation de la ressource. Les impacts sur le milieu s'aggravent et le développement des techniques permet d'atteindre des ressources non accessibles jusque là sans que les conséquences de cette exploitation aient pu être évaluées. Les ressources halieutiques sont, pour certains stocks, en situation de surexploitation. L'occupation du littoral est sous la tension d'intérêts contraires. Le développement d'infrastructures ou l'exploitation des ressources minérales ont un impact direct sur les habitats, soit en les détruisant, soit en les modifiant. Les pollutions accidentelles sont indissociables de l'intensité du trafic maritime. A ce faisceau de difficultés s'ajoute la pression continue que les pollutions d'origine terrestre, principale source de pollution du milieu marin, font peser sur l'état de santé du milieu marin, et un contexte de changement climatique dont les effets peuvent déjà être observés sur les côtes françaises.¹

Sur les trois cartes qui suivent, une représentation de ces enjeux est faite à grand traits en faisant le choix de ne mettre en avant que des éléments remarquables du point de vue des écosystèmes (zones jouant un rôle important dans le fonctionnement de l'océan global), du patrimoine naturel (fortes concentrations d'habitats ou d'espèces remarquables) et des usages (principales ressources, zones d'activités les plus importantes, à la fois existantes et potentielles). Elles ont été réalisées à partir des informations disponibles, tout en sachant que celles-ci sont très incomplètes. Elles ont donc été confrontées au dire d'expert avant d'être synthétisées sous la forme présentée ici. La liste des éléments et des zones

¹ La conchyliculture, activité traditionnelle présente depuis des siècles, est au carrefour de toutes ces préoccupations. A la fois gardienne et sentinelle de la qualité de son environnement, mais aussi tributaire des espaces qui lui sont nécessaires pour son développement, elle est particulièrement concernée.

concernées qui en résulte est forcément partielle : elle a pour but de discuter de la stratégie d'actions à court terme. Elle motive également la considération, comme une priorité dans la vision à long terme, du développement d'un dispositif général de connaissance et de suivi du milieu marin.

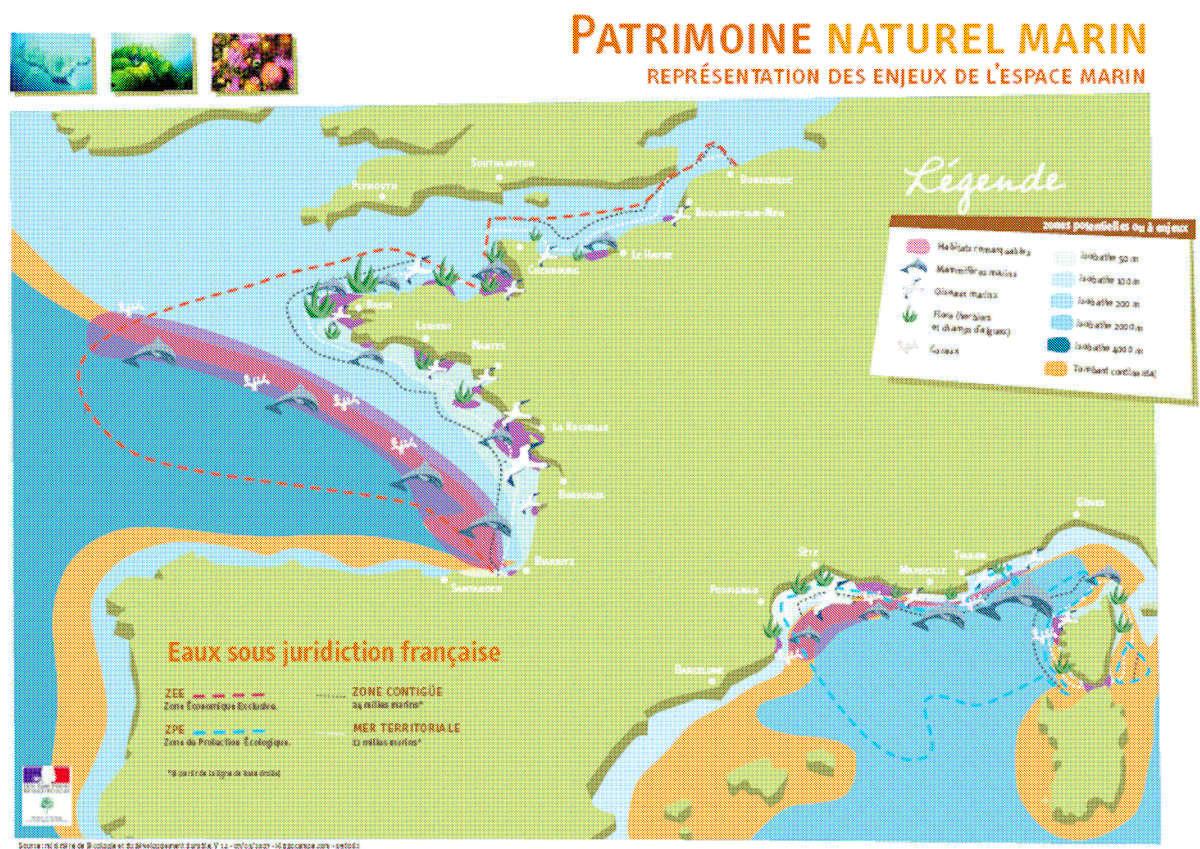
Les écosystèmes aux fonctions écologiques importantes : comme il vient d'être précisé, la carte ci-dessous est une représentation à partir des informations disponibles et à dire d'expert, de zones jouant un rôle important dans le fonctionnement de l'océan global de fait de leurs particularités. La liste qui suit en donne une légende dans le même esprit qui est d'en souligner les aspects saillants.



- Les zones d'échanges horizontaux sont des zones de forte productivité et importantes pour la reproduction des espèces, notamment d'intérêt halieutique : les grands estuaires et les panaches fluviaux (Rhône, Gironde, Loire, Seine), les grandes zones d'estran et les marais littoraux (Roussillon, marais Atlantiques, marais normands, estuaires Manche).
- Les roches dans la zone qui reçoit la lumière hébergent une forte biomasse et sont des sites de forte productivité primaire : Iroise, Bretagne et plateau de Rochebonne.
- Les grandes unités sédimentaires d'accumulation sont des lieux de forte productivité secondaire et des zones de pêche importantes : la grande vaseière.
- Les zones à forte diversité d'habitats sont très favorables à la biodiversité : golfe Normano-breton, Iroise, Bretagne Sud et plateau du Cap Corse.
- Les zones de courants circulaires sont favorables au recrutement des espèces pélagiques : golfe Normano-breton, golfe du Lion

- Les zones d'échanges verticaux sont des zones de forte productivité et sont notamment des zones de nourrissage importantes pour les mammifères et les oiseaux marins : le tombant du plateau continental dans le golfe de Gascogne et en Méditerranée, notamment les têtes de canyons.

Le patrimoine naturel remarquable : de la même façon la carte ci-dessous met en avant des éléments remarquables du patrimoine naturel, tout en étant conscient que l'état de la connaissance ne permet pas d'avoir une idée complète des habitats et espèces remarquables, ni un inventaire exhaustif pour ceux qui sont déjà reconnus comme tels. Il est patent que cet état de chose s'aggrave quand on s'éloigne de la côte.

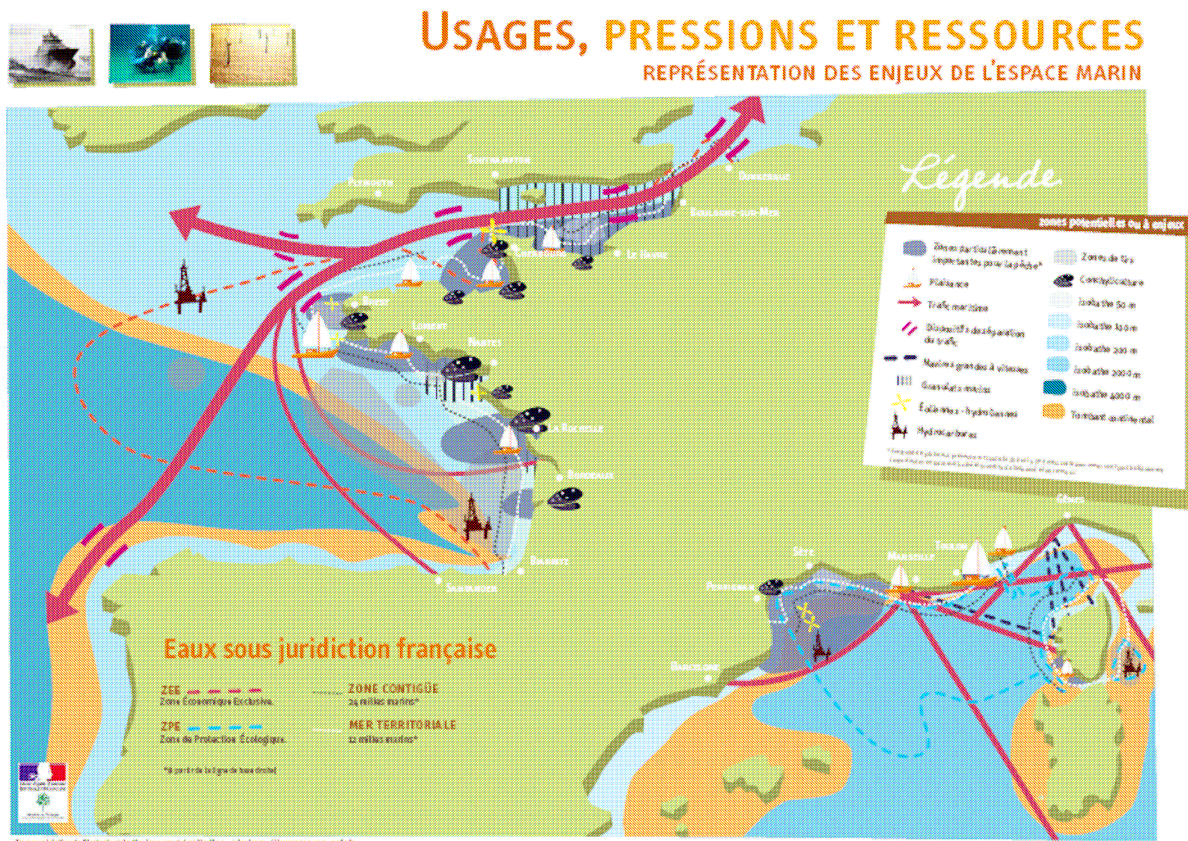


Il ressort cependant de cette première analyse :

- Les dunes hydrauliques de la Manche (banc de sable à faible profondeur).
- Les habitats côtiers remarquables : herbiers de phanérogames, maërl, champs d'algues et coralligène, que l'on trouve notamment dans le golfe Normano-breton, autour de la Bretagne, en Corse et sur le littoral méditerranéen.
- Les habitats à coraux profonds, concentrés sur le tombant du plateau continental.
- Les oiseaux marins, avec à la fois les zones où ils sont nicheurs sur les côtes et les zones de gagnage en mer, qui recoupent principalement les zones de forte productivité.
- Les espèces amphihalines, très dépendantes des estuaires et des zones de marais.

- Les mammifères marins, pour lesquels des zones de concentration ou de diversité spécifique plus élevée sont connues en baie de Somme, estuaire de la Seine, golfe normano-breton et Bretagne, extrémités Nord-Ouest et Sud-Est du tombant du plateau continental dans le golfe de Gascogne, le long du plateau continental dans le golfe du Lion et entre la Corse et le continent.

Les usages : les usages regroupent à la fois des exploitants des ressources de la mer, des utilisateurs de l'espace, notamment littoral, pour leurs activités ou leurs loisirs. Leur représentation des usages souffre également de difficultés liées aux données disponibles. S'y ajoute la question du point de vue à représenter (par exemple le niveau de la ressource, l'impact de l'activité ou la place dans l'économie littorale). La première représentation qui est donnée ici, de la même façon que pour les deux thèmes précédents, cherche simplement à faire ressortir les espaces géographiques qui pour chaque usage présentent un intérêt spécial : zones particulièrement importantes pour la pêche côtière professionnelle, principales zones de production conchylicole, zones de concentration de navires de plaisance, principales routes maritimes, zones de fort potentiel pour les granulats marins, les hydrocarbures et les énergies renouvelables en mer. Enfin, la mer est un espace constamment utilisé par les moyens de la Défense nationale et des services publics de l'Etat (ordre public, sécurité maritime et lutte contre la pollution).



L'ordre dans lequel est présentée la liste n'est attaché à aucune notion de priorité entre les activités. Pour chacune, quelques mots clés sont donnés pour préciser les enjeux.

- La pêche professionnelle : l'activité est présente dans toute la zone sous juridiction française, même si des zones particulièrement importantes en

matière de pêche côtière ont pu être identifiées sur la carte. Cette activité a un intérêt particulier pour la préservation de milieux clés comme les frayères et les nourriceries, et une convergence d'enjeux avec ceux relatifs au bon état des écosystèmes.

- La conchyliculture a elle aussi un intérêt fort pour une bonne qualité ainsi qu'une bonne gestion des écosystèmes. Elle se pratique de manière extensive et sans apports extérieurs de nourriture, et elle n'utilise pas de produits chimiques ou pharmaceutiques. Elle subit une concurrence d'autres usages (récréatifs, touristiques...) de plus en plus forte pour l'occupation de l'espace. Dés à présent, son développement off shore n'est ni un choix délibéré ni une solution généralisable pour la filière mais la conséquence des difficultés à se maintenir à proximité du littoral.
- Pêche professionnelle et conchyliculture sont des activités structurantes pour le milieu socio-économique du littoral.
- Les activités nautiques récréatives et le tourisme (infrastructures, pêche amateur, whale watching, plaisance, ...) : elles sont dépendantes de la qualité des paysages et milieux naturels côtiers, et elles ont un impact soit en termes d'occupation de l'espace soit en termes d'exploitation des ressources naturelles. Elles ont pour caractéristique d'être très évolutives, donc difficiles à prévoir et à encadrer, et pour une large part d'entre elles de ne pas avoir de relais, du type association ou fédération, pour représenter les usagers (et réciproquement pour communiquer vers eux).
- Le transport maritime : fort trafic Manche, Marseille, Gênes et liaisons à grande vitesse sur la Corse, ports d'intérêt national.
- Les granulats marins: les principales zones à potentiel pour les granulats se situent au large des estuaires Loire et Gironde et Manche (limitation des impacts et mesures écologiques compensatoires, approvisionnement de zones littorales ou déficitaires usant de mode de transports écologiques).
- Le maërl : principalement utilisé en agriculture comme amendement naturel des sols acides de la Bretagne, il est également employé dans la potabilisation de l'eau.
- Les hydrocarbures : si leur présence dans le sous-sol du Golfe de Gascogne a d'ores et déjà été démontrée, les zones potentiellement intéressantes, situées dans le Golfe du Lion et à l'est de la Corse, ne peuvent pas encore être définies de manière précise compte tenu du faible niveau d'exploration du plateau continental de la métropole. Ces recherches, techniquement avancées, permettent une évaluation des ressources naturelles pétrolières et gazières françaises et constituent une opportunité d'amélioration des connaissances des fonds marins.
- Les énergies renouvelables : fort potentiel pour les hydroliennes et pour l'installation d'éoliennes en Manche, Mer du Nord et Atlantique.
- La Défense nationale et les actions de service public (ordre public, sécurité maritime et lutte contre la pollution).

Les aires marines protégées

De façon générique, une aire marine protégée est un espace délimité en mer au sein duquel un objectif de protection de la nature à long terme a été défini, objectif pour lequel un certain nombre de mesures de gestion sont mises en œuvre : suivi scientifique, programme d'actions, chartes de bonne conduite, protection du domaine public maritime, réglementations, surveillance, information du public, ... Dans une conception large qui est celle retenue ici, l'objectif de protection n'est pas exclusif d'autres objectifs, notamment de développement économique maîtrisé (utilisation et exploitation durables).

Pourquoi faire une aire marine protégée ? De multiples raisons peuvent conduire à mettre en place une protection et suivant les cas les outils utilisés et les moyens mis en œuvre seront différents. Parmi les finalités, sans chercher l'exhaustivité ni donner un sens à l'ordre de présentation, citons :

- La protection ou la reconstitution de ressources halieutiques
- La protection d'espèces ou d'habitats rares et menacés
- La préservation d'un ensemble d'habitats remarquables
- La protection de la biodiversité
- Le maintien des capacités d'écosystèmes clés pour les ressources halieutiques, conchylicoles ou pour des espèces patrimoniales
- La gestion durable d'un milieu naturel soumis à de multiples usages
- La protection d'un cadre préservé à forte attractivité touristique
- La restauration de milieux dégradés
- La mise en place de mesures écologiques compensatoires à des activités ou installations destructrices
- Un espace de référence scientifique
- ...

L'intérêt ou la nécessité d'une aire marine protégée s'apprécie à plusieurs échelles (internationale, nationale, régionale, locale) qui sont toutes aussi légitimes. Pour être pertinent, un réseau national d'aires marines protégées doit pouvoir répondre aux besoins de ces différentes échelles d'analyse. Le programme international sur les aires protégées adopté par la France dans le cadre de la CDB fait à ce titre référence à la constitution de réseaux nationaux et régionaux cohérents, représentatifs et bien gérés.

Une aire marine protégée établit un régime spécial localement en fonction de sa finalité, qui est mis en œuvre par des moyens et selon un mode opératoire qui associe aux prises de décisions des représentants des acteurs. Parmi les moyens figurent, le cas échéant, des réglementations spécifiques au titre de la protection de la nature ou d'une autre législation.

Dans la plupart des cas l'Etat est à l'origine des projets et dans tous les cas il contrôle les décisions prises, car il a la compétence en mer. Les collectivités ont quelques possibilités d'initiatives qui leur sont propres (par exemple Réserve Naturelle pour les Régions, chapitre individualisé d'un SCOT valant SMVM pour les communes, projets de GIZC, contrats de baie) ; elles sont surtout des partenaires importants pour traiter de l'interface entre la terre et la mer. Les motivations peuvent venir des usagers. Les socioprofessionnels, notamment, ont l'avantage d'être organisés et d'avoir une expertise propre qui leur permet d'être une force de

proposition. Parmi eux, les comités régionaux des pêches maritimes et les comités régionaux de la conchyliculture ont même des compétences en matière de gestion.

La loi du 14 avril 2006 dresse une liste ouverte de catégories d'aires marines protégées : réserves naturelles, parcs nationaux, DPM remis en gestion au Conservatoire du littoral, sites Natura 2000, arrêtés de protection de biotope et parcs naturels marins.

L'ajout d'autres catégories est possible et doit donner lieu à débat au sein du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées. La question se pose déjà pour les sanctuaires de mammifères marins ou encore pour des mesures sectorielles, par exemple les cantonnements de pêche, qui ont pour certains été utilisés dans des objectifs de protection dépassant le simple cadre de l'activité réglementée. Les PNR ayant une façade littorale peuvent participer à des programmes d'actions en mer contribuant à la réalisation des orientations retenues par leur charte pour leurs zones littorales.

La gamme d'outils potentiellement utilisable est donc très large, que ce soit en termes de surface concernée, de nature des outils, d'autorité ou de mode de gouvernance.

La vision partagée pour un réseau national d'aires marines protégées

Face aux enjeux décrits plus haut, les politiques publiques ont d'abord mis en place des mesures sectorielles, mais elles se heurtent à des difficultés pour gérer les concurrences entre les usages. Aussi se tournent-elles maintenant vers des approches plus intégrées². Elles doivent tenir compte d'un cadre d'action aux acteurs particuliers et dans lequel le droit international est une donnée essentielle. Le droit communautaire en particulier occupe une place importante pour la pêche et l'aquaculture (politique commune de la pêche) et pour la protection de la nature (directives Natura 2000 et future directive pour la protection du milieu marin).

Le domaine de la protection de la nature n'échappe pas à cette évolution générale. Le plan d'action pour la mer de la stratégie nationale pour la biodiversité a ainsi conduit à créer le statut de parc naturel marin, pour disposer d'un outil de protection qui permette une approche intégrée des objectifs de protection de la nature et de développement durable des activités humaines. Ce même plan d'action a mis en avant la nécessité de développer rapidement le réseau français d'aires marines protégées et retenu le principe de s'appuyer en priorité sur deux objectifs : mettre en place Natura 2000 en mer et créer une dizaine de parcs naturels marins d'ici 2012 (8 en métropole et 2 outre-mer). Les outils réglementaires comme les réserves naturelles ou les arrêtés de protection de biotope ont vocation à être développés en complémentarité, au sein de ces espaces, pour les milieux les plus fragiles ou les plus menacés.

² GIZC, SMVM, projet de directive européenne pour la protection du milieu marin, programme d'action des PNR côtiers, parcs naturels marins.

La perspective recherchée est de disposer d'un réseau d'aires marines protégées qui soit une des pierres angulaires de la politique nationale de protection de la biodiversité marine et de gestion de l'espace marin sous juridiction française :

- Intégré dans un dispositif général de connaissance et de suivi du milieu marin, et élément structurant de ce dispositif,
- Abritant une part représentative des éléments remarquables du patrimoine naturel (habitats et espèces sur listes France, Europe, OSPAR et Barcelone),
- Protégeant les écosystèmes particuliers ayant des fonctions écologiques importantes vis-à-vis de la protection de la biodiversité ou de son exploitation (voir la liste exposée ci-dessus dans les enjeux),
- Contribuant au maintien ou au développement économique raisonnés des activités maritimes, notamment celles qui exploitent durablement les ressources naturelles, les activités extractrices et les activités récréatives,
- Apportant une composante marine à une approche intégrée terre-mer de l'occupation de la zone côtière.

Les logiques de gestion intégrée prévalent et les solutions réglementaires ne sont utilisées qu'après concertation. L'approche intégrée conduira à utiliser des outils de type « parc » et à délimiter des espaces assez larges pour être pertinents, tant du point de vue de la gestion de l'écosystème que de l'organisation des activités.

Les usagers participent aux décisions et contribuent à la gestion.

Les collectivités prennent part à la gestion du réseau dans la bande côtière.

Le dispositif est développé avec les pays voisins dans les zones frontalières, ainsi que les pays présents dans les mêmes écorégions que la France, et il apporte la contribution française (pour ce qui concerne les eaux sous juridiction française) dans les conventions d'OSPAR et de Barcelone. La cohérence du réseau national est ainsi confrontée à celle des réseaux régionaux auquel il participe et celle du réseau global qui est l'objectif fixé à Johannesburg et dans le programme de travail sur les aires protégées de la convention sur la diversité biologique.

Le dispositif anticipe les évolutions des exigences des conventions internationales (mers régionales, CDB, RAMSAR...) et des directives européennes.

Stratégie d'action à court terme

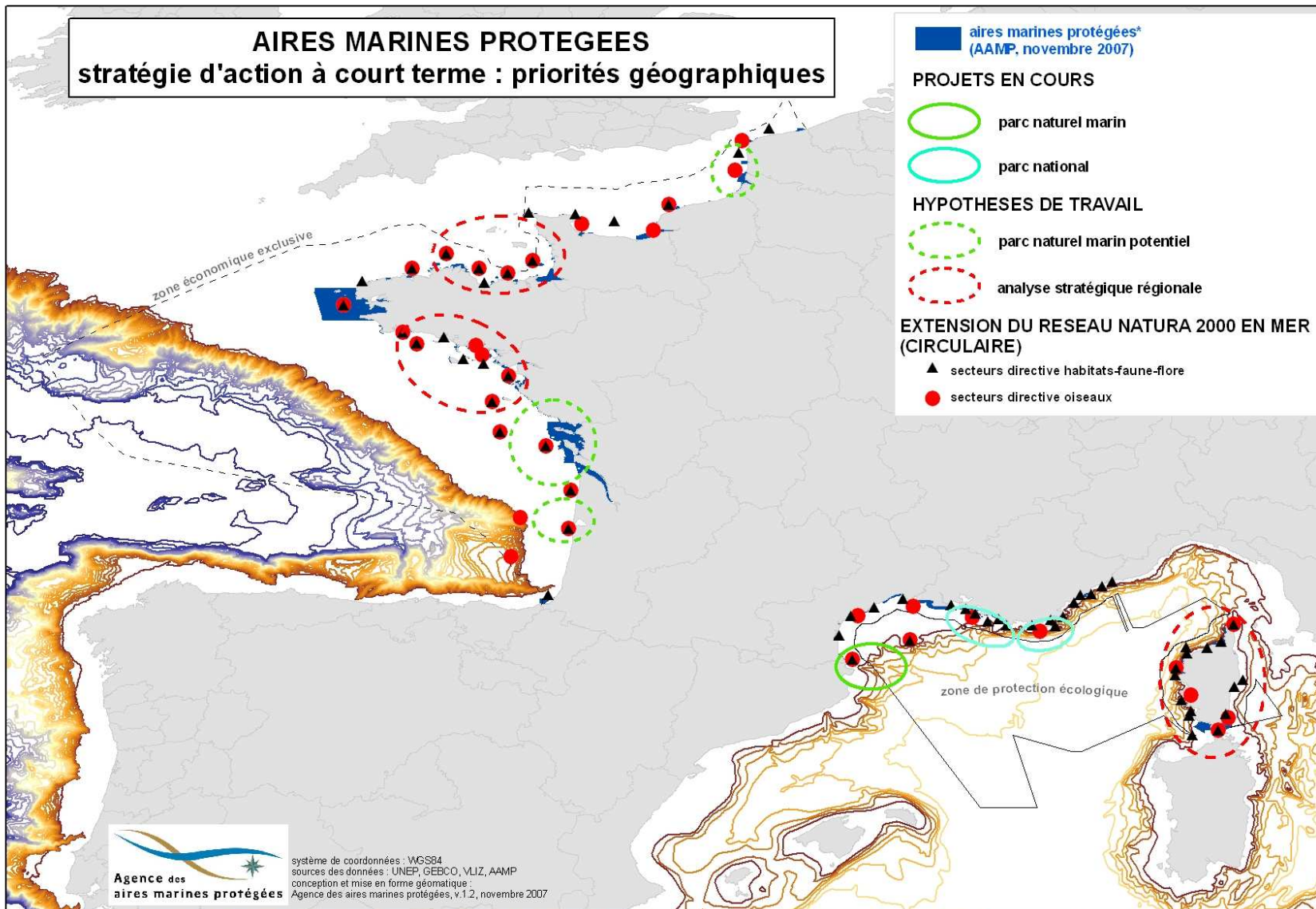
Objectifs et actions :

- S'appuyer sur les aires marines protégées en place et les projets de création ou d'extension en cours
 - o Analyse de la couverture des enjeux par le réseau existant, et des gains qu'apporteraient les projets en cours.
 - o Définition de nouvelles catégories d'aires marines protégées pour reconnaître en tant que tels des statuts qui ne sont pas pris en compte par la loi d'avril 2006 (sanctuaires de mammifères marins, cantonnements de pêche pour partie, projets de collectivités du type Parc marin de la Côte Bleue, ...).

- Elaboration en cours de la stratégie d'intervention sur le domaine public maritime du Conservatoire du littoral.
- Désigner le complément de sites Natura 2000 en mer d'ici juin 2008
 - Identification des zones importantes pour les espèces et habitats des deux directives
 - Concertation pour désigner les sites
- Créer 8 parcs naturels marins d'ici 2012 dans les eaux métropolitaines
 - Etudier la situation des zones à enjeux relativement bien identifiées et déjà couvertes par diverses protections et l'opportunité d'y lancer un projet de parc naturel marin pour donner un cadre d'approche plus intégrée
 - Conduire des analyses stratégiques régionales pour dégager des projets pertinents, en intégrant bien les objectifs de protection aux objectifs de développement économique.

Priorités géographiques :

- Natura 2000 : C'est au sein de ces zones que la concertation doit être menée pour désigner ou étendre des sites Natura 2000.
- Parcs naturels marins : outre le projet qui est mis à l'étude sur la côte Vermeille, trois espaces cumulent des enjeux sur les trois cartes présentées ci-dessus, sont géographiquement bien identifiés et font déjà l'objet de plusieurs mesures de protection. Il s'agit du bassin d'Arcachon, du grand ensemble constitué par l'estuaire de la Gironde avec sa partie aval et les pertuis charentais, et des trois estuaires Somme Canche Authie dans la Manche. Dans ces trois cas, l'intérêt de mettre à l'étude un parc naturel marin doit être considéré. L'avantage est de proposer une approche intégrée, au sein de laquelle les statuts de protection existants puissent s'accorder et être articulés avec un projet de développement durable.
- Analyses stratégiques régionales : dans les trois cas du Golfe Normanno-breton (de la baie de Morlaix au cap de la Hague), de la Bretagne Sud jusqu'à Noirmoutier, et de la Corse, il est difficile de proposer une approche sans un complément d'analyse et une concertation à un niveau régional. Les enjeux y sont multiples et diversifiés, dans une unité géographique trop vaste pour y distinguer des cibles pertinentes.
- Soutien aux projets en cours : le projet de RN de la Côte Basque, le projet de parc national des Calanques de Marseille et Cassis (à considérer en lien avec le parc marin de la côte bleue) et le projet d'extension du parc national de Port-Cros ont tous les trois une partie marine. Il s'agit de conforter et préciser les limites de ces projets en mer en considérant la contribution qu'ils peuvent apporter à la stratégie nationale.



*d'après les 6 catégories définies par la loi du 14 avril 2006 (Parc naturel marin, Réserve naturelle nationale, Natura 2000, Parc national, Arrêté préfectoral de protection de biotope, Domaine public maritime affecté au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres)