Préconisations pour une gouvernance efficace de la Manche

PEGASEAS

FRANÇAIS

Remerciements

Arnaud Auber, Bruna Campos, Angela Carpenter, Paul Cox, Debbie Crockard, Nicolas Donval, Eric Foucher, Jason Hall-Spencer, Keith Hiscock, David G. Johns, Deborah Loughran, Michel Lample, Nova Mieszkowska, Jean-Paul Robin, David Rodriguez-Rodriguez, Paula Salge, Rebecca Shellock, Bruno Thenail, Youen Vermard et Aidan Winder.

Citation

J. Skinner, D. Bailly, M. Le Coz, W. Dodds, S. Fletcher, G. Glegg, H. Glenn, L. Herry, C. Molfese, J. Sewell, et A. McQuatters-Gollop. 2014. Préconisations pour une gouvernance efficace de la Manche. Sir Alister Hardy Foundation for Ocean Science, Plymouth, UK, 50pp.

Le projet PEGASEAS

Promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche.
L'objectif du projet PEGASEAS, financé par le programme INTERREG IVa France (Manche)- Angleterre, est de promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème marin de la Manche en identifiant et en capitalisant sur les enseignements communs clés issus des projets Interreg IVA ci-dessous.

www.pegaseas.eu

ISBN 978-0-9566301-2-4

Promoting Effective Governance of the Channel Ecosystem

Promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche

Préconisations pour une gouvernance efficace de la Manche

Introduction 1

Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin 2

Directive pour la Planification de l'Espace Maritime 11

Politique Commune de la Pêche 17

Prochaines étapes vers une gouvernance efficace de la Manche 23

Références 25

Introduction

La Manche est utilisée de manière intensive pour une grande diversité d'activités, comme la production d'énergie, l'extraction d'agrégats, la pêche commerciale, le tourisme et les activités de loisirs, qui sont en concurrence sur un espace limité. C'est aussi une voie de transport maritime essentielle et les activités présentes en Manche contribuent fortement à l'économie bleue de l'Europe. Cependant, l'écosystème marin de la Manche sur lequel repose une grande partie de cette économie est menacé par une combinaison de pressions d'utilisation cumulatives et une gouvernance inadaptée. Bien que l'ensemble de la Manche constitue un seul écosystème marin, il n'est pas géré comme tel. De fait, en raison de sa situation de frontière internationale, la Manche est gérée comme deux zones distinctes, dont chacune présente des particularités, notamment en ce qui concerne la réglementation de l'utilisation des ressources, les priorités de planification et les dispositions prises en matière de conservation. L'approche non coordonnée de la gouvernance de cet espace partagé, présente un risque pour la viabilité à long terme de l'écosystème et menace les possibilités de croissance bleue, aussi bien au niveau social qu'économique.

Au cours de la période 2008-2015, le programme INTERREG IVA France (Manche) Angleterre a soutenu des projets visant à générer une bonne compréhension de la meilleure manière de gouverner la Manche, en vue de préserver à long terme nos intérêts communs environnementaux, économiques et sociaux. Ce guide, préparé dans le cadre du projet INTERREG IVA « Promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche », est un condensé des principales conclusions de ces projets. Afin de s'assurer que le guide soit pertinent et contribue à faire face aux défis politiques contemporains, il a été structuré autour de trois des instruments juridiques et politiques les plus importants pour l'espace Manche : la Directive-cadre stratégie milieu marin, la politique commune de la pêche et la Directive sur la planification de l'espace maritime. Ces instruments font partie de la politique maritime intégrée de l'UE (PMI), qui vise à renforcer leur coordination afin de traiter les questions maritimes de manière cohérente et intégrée.

Les expériences et les observations présentées dans ce guide s'appuient sur des éléments concrets ; elles sont détaillées et pertinentes. Elles cherchent à développer les avantages d'une gouvernance coopérative de la Manche et à réduire les problèmes causés par un manque de coordination. Le message clé de ce guide, est que pour préserver sur le long terme les avantages environnementaux, sociaux et économiques offerts par l'espace Manche, il est nécessaire de gouverner ce système maritime unique de manière globale et coordonnée. Des objectifs de coopération et de communication efficaces et surtout des mécanismes conjoints de gouvernance seront nécessaires. Il est essentiel que tous ceux que le développement durable à long terme de la Manche intéresse, lisent ce guide.

Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin

La directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) de l'Union européenne vise à atteindre le bon état écologique (BEE) des mers européennes d'ici à 2020 grâce à l'application d'une approche écosystémique de la gestion du milieu marin. Cette directive requiert la détermination et le suivi d'indicateurs, en vue d'atteindre les objectifs environnementaux qui représentent le BEE. Les caractéristiques de l'écosystème devant répondre aux critères de BEE relèvent de onze descripteurs généraux :

1. Diversité biologique
2. Espèces non indigènes
3. Pêche commerciale
4. Réseaux trophiques
5. Eutrophisation
6. Intégrité des fonds marins
7. Conditions hydrographiques
8. Contaminants et effets dus à la pollution
9. Contaminants présents dans les poissons et autres fruits de mer
10. Déchets marins
11. Sources sonores/d'énergie sous-marine

Les descripteurs 1, 2, 4, 5 et 6 représentent l'état de l'écosystème marin. Ils sont collectivement appelés les « descripteurs de biodiversité » et sont appliqués conjointement. La mise en œuvre de la DCSMM se déroule à la fois au niveau des états membres et des mers régionales ; dans l'Atlantique du nord-est, la Convention Oslo-Paris (OSPAR) est responsable de la coordination régionale. Bien que la DCSMM offre des descripteurs qualitatifs du BEE, la Directive ne décrit pas explicitement la définition du BEE pour ces descripteurs. En outre, la Directive elle-même offre très peu d'indications sur la manière de sélectionner les indicateurs, de déterminer les objectifs et d'élaborer une vision pour le BEE. La 'décision de 2010' [1] de la Commission européenne et les travaux supplémentaires des groupes de travail européens et d'OSPAR ont fourni d'autres critères et une nouvelle orientation. Cependant comme pour la décision relative à la définition de ce qui constitue un BEE, le développement effectif d'indicateurs pertinents et la détermination des objectifs, ont été laissés à la discrétion des Etats membres et à l'échelle régionale, aux commissions régionales de la mer [2]. S'assurer que les indicateurs et les objectifs soient cohérents au niveau régional, représente donc un défi important.

La DCSMM ne cible donc que les changements causés par les pressions anthropiques gérables – le changement climatique est un problème à long terme hors de portée de la Directive. Cependant les réponses écosystémiques au changement climatique doivent être envisagées et prises en compte dans la définition du BEE et des objectifs de la DCSMM. En d'autres termes, les objectifs doivent être déterminés en tenant compte de l'évolution due au changement climatique. Mais s'ils ne sont pas atteints à cause de l'activité anthropique, les gestionnaires doivent prendre des mesures. En consequence, la distinction des réponses écosystémiques déterminées par les pressions anthropiques de celles dues au climat, est donc un défi majeur pour l'application de la DCSMM [2].

Approche écosystémique

L'approche écosystémique est une méthode de gestion qui considère le système de manière globale, tenant compte à la fois de ses éléments écologiques, biologiques et humains. En effet, une des principales caractéristiques de l'approche écosystémique est de considérer l'homme comme faisant intégralement partie de l'écosystème naturel. Cette approche estime toutefois que les activités humaines doivent être gérées de manière à favoriser la durabilité à long terme, sans compromettre aucun des composants de l'écosystème. Chacun de ces éléments contribue en effet à l'intégrité structurelle et fonctionnelle de l'écosystème dans son ensemble [3]. Une bonne compréhension de la relation existant entre la société humaine et les écosystèmes qui la soutiennent est donc essentielle à la réussite de l'approche écosystémique.

La Directive-cadre stratégie pour le milieu marin de l'UE exige une approche écosystémique de la gestion des eaux marines à l'échelle paneuropéenne, afin d'atteindre le statut de bon état écologique (BEE ou en anglais 'Good Environmental Status - GES'). L'approche écosystémique est une méthode de gestion relativement récente, en particulier à une si grande échelle spatiale ; l'application de la DCSMM est donc un processus d'apprentissage pour les chercheurs, les praticiens et les décideurs politiques.

Quels sont les besoins pour la gouvernance de la Manche ?

L'approche écosystémique facilite l'identification de potentiels usages durables du milieu marin. Cependant, cela nécessite d'avoir d'abord une certaine connaissance des systèmes socio-écologiques de la région. L'application de l'approche écosystémique dans la Manche requiert une bonne compréhension à la fois de l'écosystème marin et des besoins des parties prenantes. En particulier connaître : i) comment les services écosystémiques sont générés et quelle est leur durabilité ; ii) le rôle des acteurs politiques (locaux, régionaux, nationaux et internationaux) qui ont une autorité légale dans différents domaines ou activités ; et iii) les avantages économiques et sociaux et les coûts des activités installées dans la région.

Il existe un manque important de connaissances et de données scientifiques. Des données chronologiques sont nécessaires pour évaluer l'état actuel des espèces et des habitats de la Manche, afin de mieux comprendre la manière dont les processus écologiques soutiennent les services écosystémiques. Des recherches plus poussées, comprenant des expériences, des modélisations et des données chronologiques sont nécessaires pour distinguer les réactions écologiques liées au changement climatique, de celles qui se produisent en raison des pressions anthropiques à court terme. Ces données et ces connaissances sont nécessaires pour appuyer les prises de décisions et fournir une base de référence permettant de mesurer l'efficacité des futures décisions de gestion.

Toute vision du bon état écologique de la Manche doit également intégrer une dimension de choix sociétal – quelles sont les priorités des utilisateurs de la Manche et des résidents de la région ? Un choix éclairé s'appuie sur une bonne compréhension des avantages fournis par une gestion durable consécutive à la mise en œuvre de l'approche écosystémique [4]. Cette compréhension doit être de nature transfrontalière et trans-sectorielle.

Recommandations

Une connaissance approfondie des changements et tendances de l'évolution du milieu marin est nécessaire. Il urgent de collecter des données chronologiques, en particulier des jeux de données transmanches (comme l'a fait l'étude utilisant le CPR - Continuous Plankton Recorder et la ferrybox de Brittany Ferries) ou des données issues de méthodologies appliquées de manière cohérente des deux côtés de la Manche (par exemple, les protocoles d'évaluation intertidale développés à partir du programme MarClim) afin de déterminer les changements à long terme et fournir des éléments concrets sur lesquels peuvent reposer les prises de décisions.

Les liens entre les processus marins et côtiers et les services écosystémiques doivent être mieux compris et devraient constituer un élément essentiel des futurs travaux de recherche. Ces activités de recherche doivent être envisagées à long terme avec un caractère transfrontalier fort et doivent comporter des outils socio-écologiques tels que des évaluation de services écosystémiques, des analyses coût-bénéfice, des analyses multicritères et des exercices de construction de scénarios avec les parties prenantes.

L'élément clé de la mise en oeuvre de l'approche écosystémique en Manche est de surmonter les obstacles transfrontaliers et la multiplicité des échelles, en mettant en œuvre une approche de gouvernance intersectorielle intégrée. Les mécanismes de coopération et de coordination entre les autorités et les acteurs britanniques et Français, doivent être améliorés afin de permettre la mise en œuvre cohérente des mesures réglementaires et garantir une gouvernance transmanche cohérente.

Comme l'approche écosystémique considère que l'homme fait partie de l'écosystème, il est nécessaire que les scientifiques et les décideurs politiques comprennent mieux les perceptions du public des problèmes existants dans l'espace Manche et que celui-ci soit mieux sensibilisé aux avantages d'une utilisation durable des ressources. Ceci peut se faire en lui communiquant les coûts et les avantages d'une telle utilisation et en promouvant un dialogue libre entre le public et les scientifiques ou les décideurs politiques (notamment dans le cadre de forums transmanche). Ces actions faciliteront les choix sociétaux et l'obtention d'un soutien aux mesures de gestion.

Intérêt du suivi à long terme pour la gestion du milieu marin

Les espèces intertidales, telles que *Patella depressa*, ont connu des changements importants dans leur répartition géographique. (Copyright N. Mieszkowska).

Le suivi joue un rôle fondamental pour améliorer notre compréhension du milieu marin, car il fournit des informations importantes sur la manière dont les composants de l'écosystème interagissent et changent au cours du temps. Les observations pluridécennales sont essentielles pour distinguer les effets du changement climatique global à long terme des effets de la variabilité naturelle dans les mers régionales. Bien qu'ils soient uniques par la nature des informations qu'ils apportent, les programmes de suivi biologique à long terme sont peu nombreux, en partie en raison de difficultés pour l'obtention de financements. Un grand nombre de programmes de suivi financés par les gouvernements sont mis en œuvre dans le cadre de projets à court terme et sont interrompus dès la fin du projet. Les politiques gouvernementales sont généralement appliquées à court terme (3-6 ans) et les changements écologiques ne peuvent pas toujours être observés dans les limites d'un seul mandat politique ; il est alors difficile de justifier la poursuite des financements.

La DCSMM s'appuie sur les programmes de suivi pour évaluer l'état actuel du milieu marin et pour observer les progrès effectués en vue d'atteindre le BEE. L'objectif du projet MarClim (biodiversité marine et changement climatique) est de mieux comprendre les impacts du changement climatique sur le milieu marin de la zone intertidale. En utilisant une chronologie historique sur plus de 60 ans, il est possible de créer une base de référence à partir de laquelle la réaction de la biodiversité au changement climatique rapide peut être mesurée. Une des conclusions principales est que les limites biogéographiques de certaines espèces intertidales du sud de la région se sont étendues vers le pôle dans des eaux plus froides à une vitesse pouvant atteindre les 50 km par décennie, dépassant de loin la moyenne mondiale de 6,1 km par décennie dans les systèmes terrestres [5]. Ce n'est qu'au moyen de programmes de suivi soutenus, que des changements d'une telle importance peuvent être observés et donc contribuer à différencier les impacts du changement environnemental global de ceux dus à la variabilité naturelle des écosystèmes marins.

Des projets tels que MarClim illustrent l'importance considérable de l'actualisation des bases de données à long terme, surtout pendant cette période de changement climatique sans précédent. Ces changements peuvent être identifiés et cartographiés à partir d'espèces marines sensibles qui sont des indicateurs précis et peu coûteux des changements environnementaux, pouvant directement contribuer à informer les politiques telles que la DCSMM et influencer en conséquence les décisions de gestion. Les programmes de suivi à long terme sont une composante essentielle d'une approche intégrée de l'étude et du suivi des impacts du changement climatique. Cependant, sans un financement stable sur le long terme, cette contribution peut être compromise. Il est essentiel que les réactions des écosystèmes aux facteurs anthropiques ou climatiques soient correctement identifiées en vue de sélectionner les indicateurs appropriés, de définir des objectifs environnementaux réalisables et enfin d'allouer les ressources de gestion le plus efficacement possible [2].

Conservation

La création d'aires marines protégées (AMP) est une étape importante vers la réalisation du bon état écologique (BEE) d'ici 2020. Intégrant le réseau de zones protégées Natura 2000, les AMP ont pour but de protéger la vie marine et les habitats qui l'abritent en régulant leur utilisation, ou dans certains cas en interdisant totalement les activités humaines, telles que la pêche [6]. Toutefois la désignation, la mise en œuvre et la gestion des réseaux d'AMP sont des opérations compliquées, en particulier dans les zones maritimes transfrontalières partagées comme la Manche, où de multiples autorités et organismes de gestion sont impliqués.

Pour que les aires protégées atteignent leurs objectifs écologiques et sociaux, elles doivent être correctement conçues, mises en application et gérées. Cela exige des connaissances et une compréhension détaillées des éléments scientifiques et socio-économiques, mais celles-ci sont souvent manquantes [7]. En outre, le succès des AMP repose sur le développement d'un réseau cohérent de sites. Or, sur les 127 aires marines protégées proposées au gouvernement britannique, seules 27 ont été définies en 2013, ce qui entraîne une approche fragmentée. De plus, il avait été prévu 65 zones où toute activité humaine aurait été interdite, afin de produire des éléments de comparaisons utiles avec les autres sites ; mais aucune n'a été approuvée [8]. Sans limitation adéquate des pressions anthropiques, le format actuel des AMP ne constitue pas une mesure de conservation efficace [9].

Quels sont les besoins pour la gouvernance de la Manche ?

En vertu d'accords régionaux, nationaux et internationaux, les AMP doivent former un réseau « écologiquement cohérent ». Cependant, il n'y a pas de définition claire de ce que recouvre exactement la « cohérence ». La convention OSPAR a établi une série de principes pour traiter cette question [10] mais il manque toujours une définition unique, reconnue par les scientifiques et les décideurs politiques des deux côtés de la Manche.

Lors de l'établissement de zones marines et côtières protégées, il faut prendre en considération le fait que leurs limites sont dynamiques, en raison à la fois de l'évolution naturelle de l'environnement et des impacts du changement climatique marin [11]. Une meilleure compréhension scientifique et socio-économique du milieu marin est essentielle pour définir des aires protégées qui favoriseront une politique de conservation efficace dans la Manche. Des modèles prédictifs ont été utilisés lors de la sélection des sites d'AMP afin d'identifier les emplacements, les différents habitats et leur composition biologique ; mais ces modélisations sont coûteuses et elles se sont avérées peu fiables [9]. Afin de protéger efficacement les habitats marins vulnérables, nous devons savoir où et comment ils apparaissent généralement.

Le changement climatique est un élément de contexte majeur pour la DCSMM. Bien que ne pouvant pas être géré de manière active à l'échelle temporelle de la mise en application de la DCSMM, il est essentiel que les mesures de conservation tiennent compte des impacts prévus de ce phénomène. A titre d'exemple, l'extension vers le pôle de la répartition des espèces marines due à l'évolution de la température, a été documentée [12,13] et doit être prise en compte dans les efforts de conservation.

Les décideurs politiques actuels évoquent la création d'un réseau écologique cohérent ; cependant, les AMP n'ont pas été définies dans toutes les eaux britanniques et françaises sur la base d'un mécanisme commun. Des aires de types différents (par ex. Zones de Conservation Marines, Parc Naturels Marins, etc.) ont été créées à partir de procédures diverses et sur la base de critères de sélection et de conception variés, chacune avec des objectifs de conservation, des niveaux de protection et des approches de gestion différents. En conséquence, dans l'espace Manche (au sens large), les facteurs de risque ne seront pas gérés de la même façon par toutes les AMP du réseau.

Recommandations

Les programmes de suivi à long terme ont une utilité considérable pour l'amélioration de notre compréhension des habitats, des espèces et des services écosystémiques. Ils constituent une base solide pour l'élaboration d'une gouvernance s'appuyant sur des données factuelles. Établir un lien et une cohérence entre les projets et les politiques est un défi considérable. Privilégier les partenariats et les projets à long terme, plus à même de prendre en compte l'amélioration des connaissances scientifiques, est un moyen d'y parvenir [14]. Les liens entre les procédés, les fonctions et les services écosystémiques marins et côtiers sont encore mal compris et devraient être un élément central des futures recherches.

Il est essentiel de définir des objectifs clairs pour les AMP (que voulons-nous protéger exactement ?). Ceux-ci doivent s'appuyer sur des connaissances écologiques et socio-économiques détaillées et comporter des buts et critères de gestion réalistes.

Les zones protégées de l'espace Manche n'ont pas été établies sur la base d'un réseau transfrontalier cohérent d'AMP. La coopération transfrontalière est indispensable à la mise en œuvre d'une approche efficace de la conservation dans cet espace maritime partagé, où les frontières écologiques ne respectent pas les limites administratives [15]. Afin d'assurer une gestion appropriée des ressources de la Manche, les liens entre les parties prenantes -décideurs politiques, scientifiques, représentants des entreprises et des populations locales- doivent être renforcés. En outre, le développement et la diffusion des meilleures pratiques de gestion du milieu marin doivent se faire à l'échelle de la Manche et de sa région.

Le processus d'évolution de la pêche vers les bas niveaux trophiques dans la Manche

Durant ces 90 dernières années, on a constaté des bouleversements profonds et significatifs dans l'écosystème de la Manche. Les données sur les quantités débarquées montrent que depuis les années 1920, nous avons bouleversé le réseau trophique marin en pratiquant la « pêche vers le bas du réseau trophique» (Figure 1). Les prises de grands poissons prédateurs, tels que la morue, ont sensiblement diminué ces dernières décennies. Les prises sont en outre de plus petite taille, tandis que la pêche des invertébrés, comme les coquilles Saint-Jacques, a augmenté (Figure 2). Ces changements sont intervenus suite non seulement à la surexploitation des grands poissons, mais aussi parce que seuls les animaux protégés par une solide coquille (comme les coquilles Saint-Jacques) survivent aux grands engins de pêche. Quand un filet de pêche est traîné sur le fond marin, cela peut affecter profondément les espèces qui y vivent, détruisant des organismes qui ont une grande longévité et créant ainsi un écosystème simplifié, moins diversifié. Les activités de chalutage et de dragage sont également gourmandes en énergie fossile et peuvent avoir des répercussions sur des zones de reproduction importantes pour la pêche.

Afin que la gestion de la Manche soit orientée vers la protection des grands poissons et des fonds marins, il serait nécessaire de soulager la pression exercée par les activités de chalutage et de dragage [16]. Pour cela, les objectifs de gestion devraient prendre en compte les informations concernant l'état des océans avant le développement de la pêche intensive. Un travail d'évaluation des données écologiques de référence, antérieures aux dernières décennies, est essentiel pour comprendre la véritable ampleur du changement observé dans l'écosystème marin d'aujourd'hui. L'interdiction des activités de chalutage et de dragage dans certaines zones permettrait le rétablissement des fonds marins. L'interruption des activités de pêche dans ces zones permettrait d'améliorer la sécurité alimentaire en fournissant des poissons reproducteurs et en optimisant les prises en dehors de ces zones protégées [16].

Figure 1 Débarquements annuels pour la Manche, les espèces pélagiques ont été exclues. D'après Molfese et al (2014).

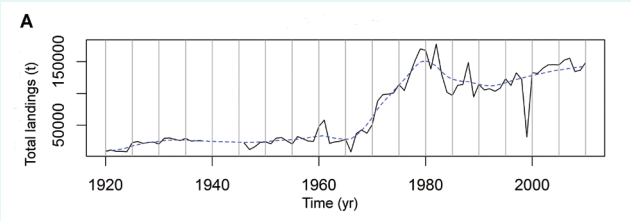
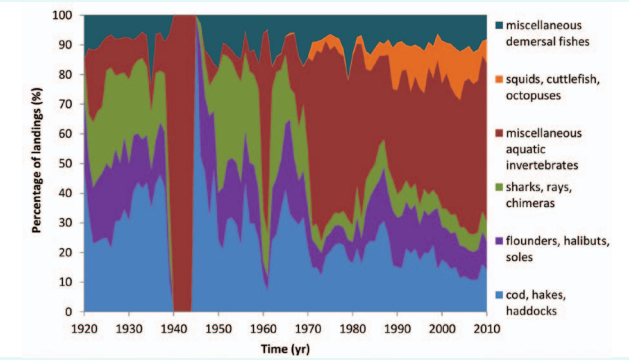


Figure 2 Modification de la composition des prises dans la Manche. D'après Molfese et al (2014).



Biodiversité

La biodiversité représente la diversité de la vie sur terre, des gènes aux écosystèmes. Elle englobe toutes les formes de vie et les habitats, ainsi que la complexité de leurs relations. En dépit de l'accumulation d'arguments mettant en lumière l'importance de la biodiversité pour le bien-être humain, les pertes de biodiversité, notamment du fait de la destruction d'habitats et de la dégradation d'écosystèmes, continuent à se produire à grande échelle [17,18].

Le milieu marin offre une grande diversité de biens et de services, notamment pour l'alimentation, les loisirs et la protection contre les inondations [9,19]. Tous sont les produits d'un milieu qui se caractérise par sa diversité biologique. Les pressions qui s'exercent sur le milieu marin s'intensifieront probablement avec l'augmentation de la population humaine ; il est donc prévisible que le maintien de la biodiversité deviendra un objectif de plus en plus difficile à atteindre. Les pressions directes, comme la pollution, la pêche et le développement des zones côtières peuvent affecter la biodiversité marine, mais certaines pressions indirectes, comme le changement climatique, peuvent aussi être la cause de son déclin [20]. La Manche est une des routes maritimes les plus fréquentées au monde, un point de passage vital pour le commerce des matières premières ; cette utilisation intense met le milieu marin sous pression et peut avoir un effet négatif sur sa biodiversité. La survie de l'espèce humaine et son bien-être dépendent de la diversité biologique de son environnement naturel et des services qu'il pourvoit ; la gestion efficace de la Manche doit donc être une priorité.

La biodiversité a fait son entrée politique au titre de la Convention sur la diversité biologique en 1992. C'est maintenant un élément phare du paysage politique. La DCSMM reconnait le milieu marin comme un « patrimoine précieux qu'il convient de protéger, de préserver et, lorsque cela est réalisable, de remettre en état, l'objectif final étant de maintenir la diversité biologique » [21]. La biodiversité est le premier des onze descripteurs de la Directive devant se conformer au BEE.

Quels sont les besoins pour la gouvernance de la Manche ?

Une proportion importante de la population humaine vit à proximité des côtes. Par conséquent, toute modification des services -tels que la protection contre les inondations et l'élimination des déchets par exemple- est susceptible d'avoir des conséquences désastreuses [22]. La perte d'espèces et d'habitats peut non seulement affaiblir la capacité des écosystèmes marins à nourrir une population humaine croissante, mais elle perturbera aussi probablement leur stabilité et leur potentiel de récupération dans un milieu marin en mutation rapide [20].

Outre sa valeur intrinsèque, la biodiversité et les services qui lui sont associés ont une valeur économique importante bien que rarement exploitée sur les marchés [17]. Les services écosystémiques sont souvent des biens publics sans prix ni valeur marchande ; en conséquence, leur perte n'est pas détectée par notre système actuel d'incitation économique, ce qui signifie que leur déclin se poursuit sans limitation. Afin de répondre aux objectifs de conservation de la nature, il est essentiel que nous estimions la valeur de la biodiversité et des écosystèmes sains [18]. Cependant, il n'est pas facile d'attribuer une valeur aux services écosystémiques car la plupart sont des biens publics et leurs niveaux d'utilisation sont particulièrement difficiles à réguler, même lorsqu'ils atteignent ou s'approchent du point d'épuisement [1,23]. Malgré des lacunes considérables dans les connaissances, la nécessité de préserver la diversité biologique dans le but d'assurer la continuité des services écosystémiques commence à faire consensus au sein de la communauté scientifique [17]. Une meilleure compréhension de l'importance de la biodiversité pour le bon fonctionnement de l'écosystème de la Manche est essentiel et requiert une approche fondée sur des données factuelles plutôt que sur des modélisations théoriques [9].

Recommandations

Une compréhension précise des changements et des tendances évolutives dans la biologie et l'écologie du milieu marin est essentielle au soutien d'une gouvernance efficace. Les programmes de suivi à long terme dans la Manche sont le seul moyen de déterminer ces changements souvent progressifs. Ils sont essentiels pour obtenir le niveau de précision requis pour faciliter et soutenir une approche de gestion centrée sur des données factuelles.

La mise en œuvre d'outils d'aide à la prise de décisions, tels que l'évaluation et la valorisation des services écosystémiques, doit s'appuyer sur des considérations à long terme pertinentes pour les écosystèmes marins. La modélisation basée sur des données factuelles, permet de mieux comprendre la diversité des procédés et les relations causales et peut aider à renforcer l'intérêt des indicateurs de biodiversité pour la prise de décision.

L'attribution d'une valeur financière aux services écosystémiques est essentielle pour mieux communiquer leur importance au grand public. Une protection adaptée n'est accordée à une chose que s'il y a consensus sur le fait que sa valeur la justifie. L'amélioration de notre compréhension des liens entre les systèmes marins et côtiers et les services écosystémiques qu'ils fournissent, ainsi que l'amélioration de notre capacité à attribuer une valeur à ces services et par extension à la biodiversité dans son ensemble, devrait être au cœur des travaux de recherche à venir.

Rôle de la taxonomie dans la conception des politiques

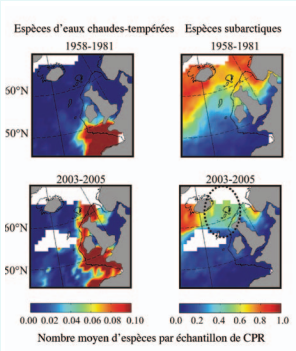


Figure 3
Modifications décennales au sein des groupes de zooplancton crustacéen. Au cours des cinq dernières décennies, les espèces des eaux tempérées ont migré vers le nord alors que les espèces subarctiques se sont déplacées vers le pôle. Adapté de Beaugrand et al (2002).

Il est important de comprendre la composition des espèces car celles-ci jouent des rôles différents au sein des écosystèmes. Il est essentiel de savoir où elles se trouvent, comment elles sont apparentées et comment elles interagissent les unes avec les autres, ainsi que de reconnaître leurs traits distinctifs pour mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes et donc d'en tirer les bénéfices dont nous dépendons, comme notre alimentation par exemple. Malgré les récents progrès technologiques, l'instrumentation seule ne peut pas produire les informations taxonomiques de haute résolution que des scientifiques qualifiés continuent à fournir. Bien que les indices généraux acquis grâce à la technologie -tels que les estimations de la biomasse phytoplanctonique par satellite- offrent incontestablement des informations utiles, c'est la précision sur la composition des communautés qui est essentielle pour comprendre la dynamique de l'écosystème et pour prendre des décisions politiques informées.

L'étude réalisée à l'aide du CPR (enregistreur continuel de plancton) suit l'évolution des phyto- et zooplanctons (plantes et animaux microscopiques qui soutiennent la totalité du réseau trophique marin) dans l'Atlantique Nord depuis plus de 80 ans. Elle représente la base de données macroécologiques la plus complète, couvrant l'espace géographique le plus étendu au monde. Le plancton est très sensible aux changements de son environnement et représente par conséquent un excellent indicateur du changement climatique. Les données du CPR ont révélé des changements significatifs dans la biodiversité, plus particulièrement au cours des 50 dernières années. Ainsi, une espèce d'eau froide hautement nutritive de petits crustacés (*Calanus finmarchicus*) a été remplacée en moindre quantité par une espèce apparentée moins nutritive (*C. helgolandicus*). Cette évolution qui peut contribuer au déclin des stocks de poissons de l'Atlantique situés plus haut dans la chaine alimentaire [12]. En outre, certaines espèces se sont déplacées jusqu'à 1000 km vers le nord du fait du réchauffement des mers (voir figure 3) [12]. Ce n'est qu'à travers des programmes de suivi taxonomique détaillés que de tels changements, qui dépendent de la dynamique des espèces individuelles, peuvent être révélés et pris en compte dans les scénarios de gestion.

L'expertise taxonomique est au cœur du développement des indicateurs planctoniques pour la biodiversité et les réseaux trophiques dans le cadre de la DCSMM. Ces indicateurs seront suivis, pour parvenir au BEE (bon état écologique) dans l'Atlantique Nord. Concernant les habitats pélagiques, les taxons de plancton ont été groupés en paires de formes de vie écologiquement similaires répondant à des pressions anthropiques spécifiques ; les informations taxonomiques associées donnent des indications sur les modifications des formes de vie au niveau des espèces. Les données taxonomiques sous-jacentes offrent aussi des informations détaillées sur les changements écologiques observés. Elles permettent par exemple l'identification et le suivi de l'introduction d'espèces non-indigènes et constituent un soutien à la recherche fondamentale, en facilitant l'identification de questions émergentes qui à l'avenir pourraient se révéler pertinentes pour les politiques publiques.

Espèces non-indigènes

Les espèces non-indigènes (ENI) correspondent à celles qui ont été introduites par l'homme hors de leurs zones de distribution naturelles passées ou actuelles [24]. Ces espèces peuvent être introduites accidentellement (par exemple, par le biofouling et les eaux de ballast des navires) ou volontairement (par ex. par l'importation et la remise en liberté de poissons et de bivalves à des fins commerciales). Les ENI peuvent être « envahissantes » si elles ont un impact nuisible sur l'écologie de leur nouvel environnement et des conséquences économiques et sociales négatives. Ces espèces envahissantes représentent environ 10 à 15 % des ENI connues dans les pays de l'UE [25] et sont considérées comme l'un des facteurs les plus importants du déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale [26]. Le coût financier des ENI envahissantes dans l'ensemble de l'UE s'élève à plus de 12 milliards d'€ [27].

La distribution des organismes marins est limitée naturellement par des facteurs tels que les terres émergées, les courants, les vents et la température. Cependant, des vecteurs anthropiques -notamment le transport maritime et l'aquaculture- ont fortement accéléré l'introduction d'ENI dans la Manche. Le réchauffement des mers, conséquence du changement climatique, affecte également la distribution géographique des espèces [12,28]. Ceci permet aux ENI de s'établir et de se propager dans des zones où leur implantation était auparavant empêchée par les conditions climatiques.

Des initiatives européennes, dont la directive-cadre sur l'eau, la directive-cadre stratégie pour le milieu marin, la directive habitats, la directive oiseaux et la stratégie pour la biodiversité de l'UE à l'horizon 2020, mettent en avant la nécessité de surveiller et de réduire les impacts associés aux ENI envahissantes. La stratégie européenne relative aux espèces exotiques envahissantes proposée par l'UE [25] et adoptée en septembre 2014, exigera des Etats membres qu'ils contrôlent d'autres voies d'introduction, dont le fouling et les eaux de ballast qui sont des vecteurs clés dans la Manche [29].

Quels sont les besoins pour la gouvernance de la Manche ?

Une fois qu'une espèce envahissante est établie il peut être difficile, voire impossible de l'éradiquer. Il est possible d'intercepter et de contrôler les espèces nouvellement introduites, même si la nature des systèmes marins rend difficile une interception précoce. Les stades de vie microscopiques, très mobiles, caractéristiques de nombreuses espèces marines, peuvent entraîner des introductions multiples indétectables avant leur développement. La régulation des voies de passage est la méthode de contrôle des ENI la plus facile à mettre en œuvre et la moins coûteuse.

Les ENI peuvent affecter les littoraux et les écosystèmes dans leur intégralité et elles ne sont pas limitées par les frontières politiques. Les mesures à l'encontre de la propagation des ENI doivent être prises à l'échelle internationale plutôt qu'à l'échelle nationale, car il peut se produire un retour et une recolonisation à partir des pays voisins d'espèces qui avaient été précédemment éradiquées [24]. Ainsi, plusieurs espèces sont présentes sur le littoral français de la Manche, alors qu'elles n'ont pas encore été observées au Royaume-Uni [30]. Ceci illustre parfaitement la nécessité d'un travail collaboratif entre les pays pour la gestion des voies de passage potentielles et l'identification des dangers.

En 2004, l'Organisation Maritime Internationale a adopté la Convention sur les eaux de ballast, qui vise à prévenir la propagation des ENI en mettant en place des normes et des procédures de gestion et de contrôle des eaux de ballast des navires et des sédiments. Cependant, la convention n'entrera pas en vigueur avant d'être ratifiée par un minimum de 30 états membres représentant au moins 35 % du tonnage mondial enregistré de la marine marchande ; à ce jour ce chiffre s'élève à 30,25 %. Cette convention a été ratifiée par la France mais pas encore par le Royaume-Uni.

Recommandations

Les programmes de suivi à long terme jouent un rôle important dans la découverte de la présence d'ENI et permettent de déterminer si ces observations sont ponctuelles ou présagent de l'introduction puis de l'établissement de nouvelles populations. Les programmes qui utilisent une haute résolution taxonomique sont essentiels pour la détection des changements dans la composition des communautés. En outre, les programmes de suivi pluridécennaux, tels que l'étude réalisée à l'aide du CPR et le projet MarClim, fournissent des informations précieuses pour la compréhension de l'impact des espèces introduites. L'utilité considérable de ces programmes doit être reconnue et ils doivent recevoir le soutien nécessaire à leur maintien. Les programmes de suivi doivent être mis en œuvre au niveau transmanche et transfrontalier ; les données et les informations doivent être partagées des deux côtés de la Manche.

La prévention du transfert d'espèces marines non-indigènes et la coordination d'une intervention efficace et en temps voulu à de telles introductions, exigent une coopération intersectorielle et transfrontalière. Des recherches récentes dans la Manche mettent en évidence l'importance d'impliquer les parties concernées, y compris le public, pour mieux comprendre les problèmes potentiels liés aux espèces envahissantes. Pour que les campagnes d'éradication réussissent et soient rentables, elles doivent être mises en œuvre au moment opportun, correctement documentées par des données probantes et financées pendant une période suffisante pour s'assurer d'une éradication complète.

Suivi des espèces non-indigènes: participer

Une large partie de la fronde mature de l'algue japonaise « wakame » *(Undaria pinnatifida)* trouvée sur l'estran dans la baie de Plymouth (UK) durant une campagne de surveillance. (Copyright J. Sewell).

Au titre de la DCSMM, les Etats membres sont tenus de s'assurer que les populations d'espèces non-indigènes restent « à des niveaux qui ne modifient pas sensiblement les écosystèmes » au moyen de programmes de contrôle et de suivi. Une prochaine réglementation de l'UE [25] prévoit également l'obligation pour les Etats membres de réaliser des enquêtes ciblées et générales qui « bénéficient de la participation de différents secteurs et des parties prenantes, y compris des communautés locales ». Pour s'acquitter de ces obligations, il est important de soutenir les programmes de suivi existants dans ce domaine mais aussi d'en développer de nouveaux en vue d'atteindre ces objectifs.

Les projets de science citoyenne, tels que The Shore Thing et ShoreSearch au Royaume-Uni ou BioLit en France, permettent à des étudiants et à des bénévoles de collecter des données sur la présence et la distribution des espèces côtières non-indigènes. Des procédures de vérification et de validation ont été mises en place au cours du développement de ces projets, afin de s'assurer que les informations recueillies puissent apporter une contribution utile aux programmes de suivi. Les initiatives prises dans le cadre des programmes INTERREG IV Marinexus et Panache ont exigé des armateurs et des opérateurs de marinas qu'ils supervisent plaques de colonisation, placées stratégiquement dans les marinas et les ports, afin d'intercepter les spécimens nouvellement arrivés, introduits par les navires de la marine marchande et les bateaux de plaisance. De tels projets peuvent permettre de déclencher une alerte rapide facilitant l'interception et l'éradication précoce de ces spécimens nouvellement arrivés. Des mesures de contrôle peuvent être prises en vue de limiter de futurs impacts sur les écosystèmes naturels.

Malgré la possibilité préoccupante que les informations générées par les projets de science citoyenne ne soient pas fiables, il est possible d'élaborer des projets de ce type pour recueillir des informations utiles aux procédures de planification et de mise en œuvre des politiques [31]. Les projets de science citoyenne ne sont pas toujours une option à faible coût et il est important de comparer ces coûts aux frais de la mise en place d'un suivi par des experts qualifiés. Cependant en cas de succès ces projets ne se contentent pas de générer des données utiles voire indispensables, ils sensibilisent aussi le public à la question des espèces non-indigènes et encouragent le soutien aux mesures de prévention et de gestion.

Directive pour la Planification de l'Espace Maritime

La planification de l'espace maritime (PEM) s'inscrit - comme la DCSMM - dans la Politique Maritime Intégrée (PMI) de l'Union européenne. La PEM [32] est encadrée par une directive européenne depuis le 23 juillet 2014. Celle-ci devra être transposée dans le droit national d'ici le 18 septembre 2016 et les plans établis au plus tard le 31 mars 2021. La directive définit la planification de l'espace maritime comme le « processus par lequel les autorités concernées des Etats membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social » [32]. Ces usages (transport, pêche, production d'énergies renouvelables…) devront être organisés dans l'espace et dans le temps selon une approche écosystémique, afin de garantir la meilleure utilisation possible des espaces marins dans l'intérêt du développement économique et du bon état écologique du milieu marin tel que le définit la DCSMM.

Ainsi la PEM se veut contribuer à une gestion efficace des activités maritimes et à l'utilisation durable des ressources marines et côtières, en créant un cadre décisionnel cohérent, transparent, durable et fondé sur des données probantes. La directive fixe des objectifs en termes de processus d'élaboration de plan de planification maritime mais elle n'impose pas aux Etats de nouvelles obligations sur la façon de poursuivre leurs politiques sectorielles (comme celles de l'énergie, des transports, de la pêche et de l'environnement). L'enjeu principal est donc d'offrir un instrument au service de la gestion intégrée des zones côtières, permettant de mettre en cohérence les politiques sectorielles ainsi que la gestion des territoires terrestres (littoraux) et maritimes.

Il existe en France et au Royaume-Uni des instruments de planification maritime, bien qu'ils ne soient pas directement comparables ni totalement appliqués. La PEM vise à leur mise en cohérence au niveau transfrontalier et avec les instruments de planification terrestre.

Points clés de la directive

- L'espace maritime doit être planifié selon le territoire et le type d'usage mais le format et le contenu de ces plans relèvent de la responsabilité des États membres ;
- Les plans doivent être adaptatifs et tenir compte des variations du milieu sur le long terme, notamment les effets du changement climatique ;
- Afin de respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité, de limiter les charges administratives supplémentaires et de simplifier les processus de décision, la transposition et la mise en œuvre de la PEM doivent faire l'objet d'une coordination nationale et s'appuyer dans la mesure du possible sur des règles et des mécanismes existants aux différentes échelles de gouvernance ;
- La mise en œuvre de la PEM doit se conformer à une approche écosystémique et prendre en compte les interactions terre-mer ;
- Elle doit permettre une vision intégrée et stratégique. Les plans visent à promouvoir une cohérence entre la planification de l'espace maritime et d'autres processus, tels que la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ou des pratiques formelles ou informelles équivalentes ;
- La PEM doit contribuer à l'intégration de politiques sectorielles mais sans leur imposer de nouvelles obligations ;
- Elle doit être élaborée de manière transparente : information, consultation et participation des parties prenantes, autorités pertinentes et publics concernés dès l'initialisation du processus ; garantir qu'ils aient accès aux plans dès leur finalisation ;
- Les plans doivent être développés en utilisant les meilleures données disponibles ;
- Il doit y avoir une coopération transfrontalière ;
- Les plans doivent être révisés tous les dix ans au plus tard avec suivi de leur mise en œuvre.

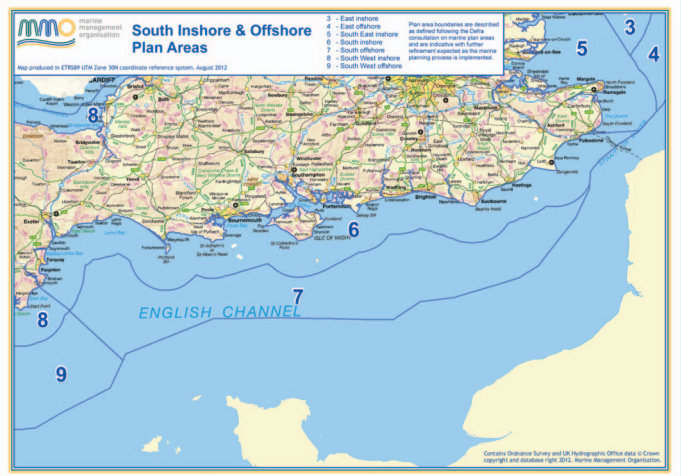
Ces points clés mettent en évidence de nombreux enjeux à prendre en compte pour la mise en place de la directive sur la planification de l'espace maritime. Ils sous-tendent également les défis que son application pose en termes de gouvernance. L'élaboration de la PEM suppose en effet que des procédures et des lieux de concertation dédiés à l'espace maritime soient mobilisés, ou mis en place là où ils n'existent pas, à toutes les échelles, du local au transnational. Ils font pour le moment cruellement défaut dans l'espace Manche.

Le Royaume-Uni a récemment lancé un processus formel de planification dans les eaux anglaises à la suite de l'adoption de la Marine and Coastal Access Act (Loi sur l'accès à l'espace maritime et côtier) en 2009 (voir encadré). En France, la principale réglementation maritime s'appuie sur les recommandations du Grenelle de la Mer, qui a été introduit en 2009 comme un mécanisme permettant de réunir les parties prenantes concernées en vue d'identifier les actions nécessaires au développement durable du milieu marin. Cela a débouché sur une réorganisation de la gouvernance de la mer et du littoral. Quatre zones, appelées façades maritimes, ont été définies pour la partie continentale de la France comme base de la nouvelle gouvernance locale. Les parties est et ouest de la Manche appartiennent à deux façades différentes : Manche Est – Mer du Nord et Nord Atlantique - Manche Ouest. L'administration centrale de l'Etat est responsable de l'élaboration d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral et d'un document de planification stratégique pour chaque façade (décret 2012-219). Un Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) a été établi, ainsi que quatre Conseils maritimes de façade (CMF) continentaux et un autre pour les territoires d'outre-mer. Ces conseils sont présidés conjointement par le préfet maritime et le préfet de région. Ils sont constitués de représentants de nombreux secteurs et constituent un forum des parties prenantes, qui fournit des avis pour l'élaboration de documents stratégiques concernant l'utilisation, la protection et le développement de leur territoire. L'Agence des aires marines protégées (AAMP) est responsable de la coordination du réseau des aires marines protégées dans toute la France ainsi que de la création et de la gestion de parcs naturels marins et apporte un support technique à tous les autres types d'aires marines protégées. En ce qui concerne la directive PEM en France, elle vient s'ajouter aux instruments et procédures de planification déjà en place tels que le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) définis par la Loi littoral (1986) ou les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), au sein desquels une composante maritime est optionnelle.

Planification maritime dans les eaux anglaises

Au Royaume-Uni, la base légale pour la planification maritime est le 'Marine and Coastal Access Act 2009' (loi sur l'accès aux zones marines et côtières) et c'est le texte réglementaire sur la politique maritime (Marine Policy Statement), paru en mars 2011 [33], qui en définit le cadre politique d'application. Il présente les objectifs pour la gestion de l'environnement marin, tandis que la loi sur l'accès aux zones marines et côtières de 2009, définit les mesures par lesquelles le gouvernement britannique prévoit de les atteindre ; mesures dont la planification maritime fait partie. La planification maritime est un outil essentiel pour l'application de la directive PEM et pour parvenir à un Bon état écologique tel que défini dans la DCSMM. En Angleterre, l'autorité chargée de la planification maritime est le Secrétariat d'Etat pour l'Environnement, l'Alimentation et les Affaires Rurales. Cependant, beaucoup des compétences liées à la planification maritime ont été déléguées à la 'Marine Management Organisation' (MMO – Organisation de gestion de la mer).

Figure 4
Périmètre des plans issus de la planification maritime (MMO).

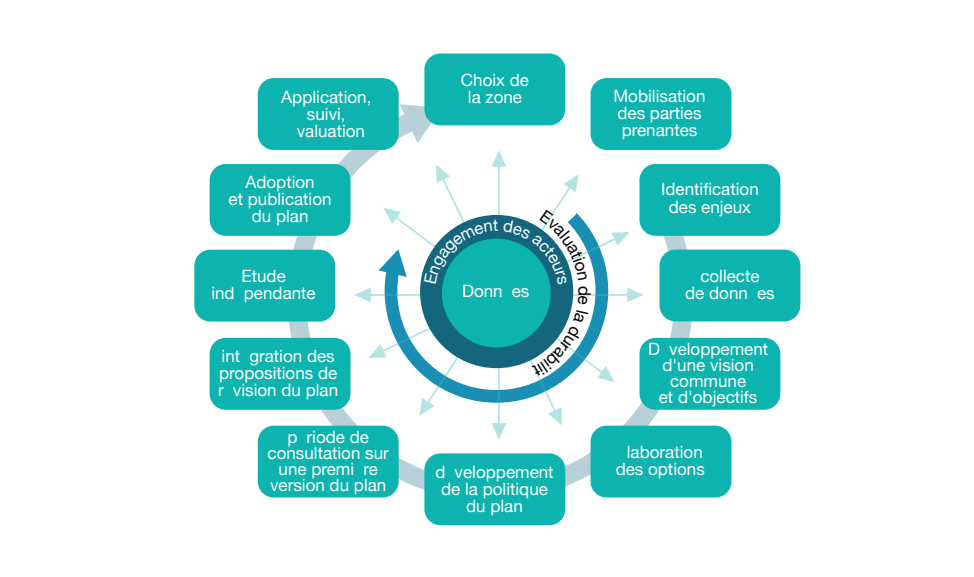


Planification maritime dans les eaux anglaises

L'élaboration des plans pour les 11 zones maritimes est actuellement en cours. Le Gouvernement s'est engagé à ce qu'ils soient terminés d'ici 2022. Les zones sont traitées l'une après l'autre. Pour les deux premières, qui correspondent aux zones côtières et marines de l'est (East Inshore and East Offshore marine plan), les plans sont terminés et ont été publiés en avril 2014. L'élaboration des plans suivants, qui concernent les côtes et l'espace marin du sud -dont une bonne partie des eaux de la Manche (Figure 4)- est en cours de développement. Le processus de planification de cette zone a débuté en août 2012 et la consultation des parties prenantes sur les ébauches d'état des lieux et d'objectifs a été réalisée en juillet 2014. Elle précède l'élaboration de choix de développement. La figure 5 présente les 12 étapes du processus de planification. Une fois achevés, les plans maritimes guideront les activités des usagers et réguleront l'espace maritime, afin d'encourager un développement durable prenant en compte l'environnement, le développement économique et la société.

En Angleterre, la planification maritime s'étend de la ligne de haute mer moyenne aux limites des eaux territoriales britanniques. Dans la mesure où la planification terrestre s'étend jusqu'à la ligne de basse mer, il est important d'observer que la planification maritime et la planification terrestre ont une responsabilité partagée sur la zone intertidale. Les conseils et organismes publics associés à la planification maritime et terrestre, doivent coopérer de manière constructive et continue pour mettre en application cette responsabilité partagée de manière efficace. Enfin la MMO organise une série d'événements pour favoriser une large participation des acteurs de la zone côtière. Bien que ces événements n'excluent pas les parties prenantes françaises, il peut s'avérer coûteux ou compliqué pour elles d'y assister, surtout si elles ne parlent pas anglais. Cependant, des réunions avec les autorités de planification équivalentes du côté français de la Manche ont été organisées.

Figure 5
Processus de planification maritime (MMO).



Difficultés pour la mise en place de la PEM

L'application de l'article 11 de la directive PEM (Coopération entre les États membres) visant à assurer la cohérence de sa mise en œuvre, sera l'un des grands défis pour l'espace Manche. Les États membres devront travailler de façon proactive via des discussions bilatérales. Ce dialogue devrait aboutir au minimum à l'entière connaissance par les États membres de leurs activités respectives concernant la gestion stratégique –actuelle et à venir- de leurs espaces maritimes. L'ouverture de moyens de communication pouvant faciliter l'échange d'informations, permettre des débats et renforcer la cohérence pourrait s'avérer profitable aux États membres. Si l'article 11 fait des propositions visant à favoriser la coopération, il est évident qu'une mer partagée comme la Manche nécessite une coopération à plusieurs échelles et de façon intersectorielle. Le Forum trans-Manche constitue un outil extrêmement utile pour ce genre de coopération transfrontalière dans l'espace Manche.

Cohérence avec les politiques sectorielles et la planification terrestre

Un enjeu important de la PEM est de mettre en œuvre une politique de mise en cohérence des politiques sectorielles, après des années de coexistence cloisonnée et de développement souvent indépendant. Dans l'espace côtier, elle doit permettre à la GIZC de s'étendre véritablement en mer, les démarches de GIZC étant souvent limitées, dans la pratique, à l'espace littoral terrestre ou à des espaces maritimes fermés (ex : baies, rades). En mer, elle doit s'inscrire dans une Gestion Intégrée des Mers et de Océans (GIMO). Ces démarches, sont l'occasion de renforcer les liens entre administrations terrestres et maritimes, indispensables à l'élaboration de plans et de programmes d'actions cohérents et fonctionnels (article 7 de la directive PEM : Interactions Terre-Mer).

La PEM comme cadre de coordination de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)

L'impact de la qualité de l'eau dans les bassins versants sur les eaux marines situées à l'aval des cours d'eaux et sur les activités associées n'est plus à démontrer, bien que l'origine des pollutions constatées ne soit pas toujours facile à déterminer. Au-delà de la cohérence avec la planification terrestre, la PEM doit permettre d'améliorer la coordination des politiques menées dans le cadre de la DCE et de la DCSMM qui toutes deux ont pour objectif l'atteinte et la conservation du bon état écologique des milieux aquatiques. Les Etats membres devront différencier les limites physiques de l'application de la DCE et de la DCSMM afin d'éviter les chevauchements et les vides.

Engagement des acteurs et coordination des instances de gouvernance

Une bonne gouvernance suppose l'engagement des acteurs très en amont des processus mais aussi tout au long et pas seulement sous forme de consultation. La dimension spatiale de la planification doit faire l'objet de processus de concertation et d'arbitrage fortement inclusifs, au risque de devenir elle-même un objet de conflit. L'expérience montre que la planification spatiale sera d'autant plus consensuelle et appropriée par les acteurs, qu'elle résultera d'un processus participatif de planification stratégique intégrée et globale. Par ailleurs la mise en cohérence des politiques aux différentes échelles, nécessite une forte coordination des instances de gouvernance sectorielles maritimes et terrestres qui leur sont associées.

Plusieurs articles de la directive PEM soulignent l'importance de l'engagement des parties prenantes. L'article 9 par exemple, stipule que les parties prenantes doivent être informées et consultées à un stade précoce du développement des plans et que les États membres doivent s'assurer que les parties prenantes, les autorités compétentes et le public aient accès aux plans finalisés.

Coordination transfrontalière

Elle est nécessaire afin que les plans issus de la planification de l'espace maritime soient cohérents et coordonnés au sein de la région marine concernée. Dans la mesure où la PEM s'inscrit comme un outil de mise en oeuvre de l'approche écosystémique, la transfrontalité ne devrait pas lui poser de difficultés. Il existe pourtant en réalité une forte résistance à une application internationale, bien que les lois européennes cherchent à développer une cohérence transfrontalière de la PEM pour aller vers une coopération plus intégrée. Cela s'explique par le fait que la coopération transfrontalière nécessite un investissement financier et en temps et rencontre des difficultés pratiques telles que la barrière de la langue, la nécessité d'avoir des contacts réguliers ou la difficulté du choix de l'échelle de gestion [34]. En revanche, des démarches plus informelles permettent la mise en place de partenariats (les Forums de la Manche initiés par le projet CAMIS et poursuivis dans le cadre de PEGASEAS par exemple) qui renforcent la coopération entre les collectivités publiques et les acteurs concernés. De plus, ces partenariats sont sources d'innovations intéressantes notamment en termes de gouvernance. Cependant, ils ne permettront pas en eux-mêmes de mettre en œuvre la planification de l'espace maritime transmanche. Celle-ci est pourtant nécessaire pour que la gouvernance se fasse selon une approche écosystémique.

Une autre difficulté pour la coordination est la différence sémantique du vocabulaire employé par les différents pays concernés. Ainsi, le terme anglais « Marine Spatial Planning » a été traduit en français par « Planification de l'Espace Maritime » or, il conviendrait de s'interroger si ces termes recouvrent exactement les mêmes réalités. Cela pourrait en effet être source de malentendus et de confusion. Prendre ces différences en considération et aboutir à une compréhension partagée entre français et britanniques, est un élément important pour engager des coopérations sur de bonnes bases.

Partage et gestion des données

L'élaboration des plans doit reposer sur les données les plus récentes, complètes et fiables possible. Or, dans le cadre de projets ou de la mise en œuvre d'autres politiques, des organisations différentes sont déjà en possession de nombreuses données tout à fait pertinentes pour la PEM. Il conviendrait donc d'avoir accès aux données issues de l'élaboration des autres plans ou collectées par d'autres structures. Cependant l'accès à ces éléments peut s'avérer difficile, comme peut l'être leur utilisation conjointe s'ils ont été collectés de façon indépendante. Ces aspects sont traités par SeaDataNet, le réseau européen d'observations et de données maritimes (EMODNet) et de la directive INSPIRE de l'UE, qui concerne les normes communes de métadonnées pour les États membres. Les projets VALMER et PANACHE ont par exemple développé des normes communes pour le stockage des données et leur diffusion ultérieure.

Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) dans la Manche

Les côtes européennes font face à des pressions et à des problèmes importants, tels que l'érosion côtière, la destruction d'habitats et la perte de biodiversité ainsi que la contamination de l'eau, qui peuvent compromettre la viabilité des activités économiques et conduire dans de nombreux cas à des conflits d'usage. La GIZC vise à établir des niveaux durables d'activités économiques et sociales sur les zones côtières, tout en protégeant l'environnement. Améliorer la gestion des zones côtières européenne est une nécessité, compte tenu notamment de la relation liant de nombreuses activités marines et terrestres et les ressources.

Dans le contexte de la Manche, une stratégie de GIZC pour l'Angleterre intitulée « A strategy for promoting an integrated approach to the management of coastal areas in England » («Une stratégie pour la promotion d'une approche intégrée de la gestion des zones côtières en Angleterre») a été publiée par le Defra en 2008. Ce document, bien que toujours en vigueur, n'a guère suscité d'intérêt politique dernièrement. En effet, des développements plus récents des politiques maritimes et côtières ont détourné l'attention et les ressources. Cependant, des stratégies régionales de GIZC applicables du côté anglais de la Manche existent et sont activement mises en œuvre, comme la stratégie côtière du Dorset qui vise à intégrer la gestion du littoral du Dorset et des eaux côtières. En outre, il existe un certain nombre de partenariats côtiers tels que le *Dorset Coastal Forum* et le *Devon Maritime Forum*.

La France est signataire du protocole GIZC Méditerranée qui est entré en vigueur en 2011 (ratifié par la France en 2009). Il s'agit du septième protocole dans le cadre de la Convention de Barcelone (Protection de l'environnement marin et Région côtière de la Méditerranée). Il constitue un modèle fort pour les pays du pourtour méditerranéen visant à mieux gérer leurs zones côtières, de manière proactive et ainsi à mieux les protéger. Compte tenu de la nature légale du protocole, il constitue un instrument juridique unique qui crée un précédent pour d'autres zones maritimes régionales, les bassins et les zones comme la Manche. Le plan d'action associé visait essentiellement la planification nationale et la coordination régionale.

Étant donné que la législation spécifique relative à la zone côtière est en grande partie absente de la planification terrestre et que là où elle existe, elle se réfère souvent aux zones urbaines et uniquement à la partie terrestre de la zone côtière, l'expérience anglaise de GIZC via les stratégies côtières et le protocole GIZC en France peuvent être mis à profit pour la gestion de la Manche. Cela permettrait de surmonter la difficulté que pose la mise en œuvre de politiques sectorielles inadaptées et non coordonnées et dont l'application s'est souvent faite au détriment des intérêts de la gestion durable des zones côtières à long terme. Ces enseignements tirés de diverses tentatives de développer la GIZC en France et au Royaume-Uni pourront faciliter l'application de la PEM. Les difficultés rencontrées pour aborder de manière intégrée les questions maritimes dans la baie du Mont-Saint-Michel illustrent cet enjeu (voir encadré).

Historique de la gestion intégrée de la baie du Mont-Saint-Michel

Située au fond du golfe normand-breton, la baie du Mont-Saint-Michel, site classé par l'UNESCO depuis 1979, bénéficie d'un cadre naturel exceptionnel qui confère à la baie de fortes valeurs patrimoniales, écosystémiques, paysagères et culturelles et en fait un site très touristique. La baie compte ainsi de nombreux périmètres de protection environnementale. La qualité du milieu est par ailleurs fortement influencée par plusieurs petits fleuves côtiers et les zones humides jouent un rôle central. Elle est également réputée pour sa production de fruits de mer, ses pêcheries et de multiples activités de loisirs.

S'il constitue une entité clairement identifiable du point de vue fonctionnel, le bassin hydrographique de la baie n'en est pas moins divisé entre trois départements, trois régions, et deux agences de gestion de l'eau (Loire-Bretagne et Seine-Normandie). Ce découpage administratif forme un obstacle majeur pour une gestion cohérente de la baie. Depuis 1998, la gestion des bassins versants est coordonnée par une Commission inter-bassins, devenue interSAGE de la baie du Mont-Saint-Michel en 2012. La création de l'InterSAGE a eu un fort impact sur la gestion des cours d'eau, mais n'a pas satisfait l'espoir d'une gouvernance maritime coordonnée. En 2005 est créée une association interdépartementale afin de piloter et coordonner la gouvernance côtière sur l'ensemble du territoire. L'ambition de l'association était notamment de mieux coordonner la mosaïque d'outils de protection et de gestion déjà existant. Cependant, les résultats ont été considérés comme insuffisants et l'association est dissoute en 2011.

L'éventualité de la création d'un parc naturel marin normand-breton dans une zone plus large incluant la baie du Mont-Saint-Michel est actuellement en cours de discussion. Ceci se traduirait par une forme efficace de gouvernance maritime sur une échelle pertinente et impliquant toutes les parties concernées. Cependant, le projet ne bénéficie pas d'un soutien unanime parmi les acteurs locaux et sa mise en œuvre reste donc incertaine.

Recommandations pour la PEM dans la Manche

- Les plans issus de la PEM doivent être élaborés avec une dimension stratégique, prospective et adaptative, adaptée au territoire en question et aux instances existantes ;
- Les plans issus de la PEM doivent prendre en compte et se coordonner avec les processus de GIZC déjà en place
- Les autorités de planification maritime des deux côtés de la Manche doivent a) adopter une approche écosystémique qui explore l'ensemble de l'écosystème de la Manche et b) s'engager à planifier conjointement dans les zones transfrontalières lorsque c'est possible ;
- Les parties prenantes doivent être invitées à prendre part au processus le plus en amont possible de son élaboration mais aussi à ses différentes étapes afin que la coordination soit la meilleure possible ;
- Les parties prenantes de tout l'espace Manche doivent avoir la possibilité de contribuer aux processus de planification marine ou maritime, y compris les acteurs impliqués dans la gouvernance et les représentants des différents secteurs d'intérêt ;
- Le partage de l'information et l'actualisation des données doivent être organisés, grâce par exemple au développement de bases de données communes entre des administrations différentes y compris de part et d'autre de la Manche ;
- L'engagement des acteurs et les échanges entre les personnes et services en charge de la mise en œuvre des politiques, doivent être favorisés par l'instauration de forums de coopération internationale. Le forum transmanche mis en place dans le cadre du projet Interreg CAMIS et poursuivi par le projet PEGASEAS en est un bon exemple.

Politique Commune de la Pêche

La gestion des stocks de poissons européens et des flottes de pêche est un compromis permanent entre durabilité et exigences sociales. Une gestion efficace requiert une approche structurée : c'est ce à quoi pourvoit la politique commune de la pêche (PCP). La PCP a été officiellement introduite en 1983 et constitue un cadre de gestion pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture en Europe. La version la plus récente de cette politique a été introduite dans le cadre du règlement de la PCP de décembre 2013 [35], communément appelé réforme de la PCP qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2014. Son objectif est de s'assurer que la pêche et l'aquaculture soient écologiquement, économiquement et socialement durables, et qu'elles représentent une source d'aliments sains pour les citoyens de l'UE. La PCP est une politique aux multiples facettes qui traite de la gestion des pêches dans l'ensemble de l'UE, y compris donc dans la Manche.

Les principaux outils de gestion de la pêche décrits au niveau européen ou national sont :

- La restriction de l'accès aux zones de pêche par l'attribution de licences ou de permis et l'interdiction temporaire de pêche ;
- La définition de mesures techniques portant sur les tailles de référence minimales pour la conservation des espèces de poissons (tout poisson de longueur inférieure à un certain critère spécifique à l'espèce ne peut être vendu sur le marché pour la consommation humaine mais doit être débarqué) et sur les caractéristiques des navires et des engins de pêche ;
- l'établissement de Totaux Admissibles de Capture (TAC) pour les principales espèces commerciales, répartis ensuite entre pays par zones de pêche sous forme de quotas, dont la répartition entre organisations professionnelles ou pêcheurs individuels est laissée à la discrétion des Etats membres. Pour ce qui est de l'espace Atlantique-Mer du Nord, les TAC sont basés principalement sur l'évaluation scientifique de l'état des stocks réalisée par le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM) et les avis du Comité Scientifique Technique et Economique de la Pêche (CSTEP). 24 espèces présentes en Manche sont gérées par le système des quotas [36] ;
- La gestion de la pêche dans les eaux territoriales (jusqu'à 12 milles nautiques) pour les espèces non soumises à un quota par l'UE, est déléguée aux Etats membres qui peuvent déterminer leurs propres mesures de gestion de leur flotte nationale, sous réserve qu'elles n'entrent pas en conflit avec les mesures prises à l'échelle européenne.

La PCP est révisée tous les 10 ans. Au cours des 20 dernières années les notions d'approche écosystémique, de régionalisation de la gestion des pêches et de gestion multi-spécifique et pluriannuelle ont sous-tendu les évolutions de la PCP. La gestion écosystémique des pêches intègre le Rendement Maximal Durable (RMD) - qui correspond à la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction [35] - dans le cadre plus général de la durabilité environnementale. En outre, il est tenu compte d'autres impacts de la pêche sur les écosystèmes, tels que la destruction d'habitats et les captures d'espèces non ciblées.

La dernière réforme de la PCP introduit pour la première fois l'exigence juridiquement contraignante d'exploiter les stocks commerciaux en respectant les critères de RMD d'ici à 2020 [35]. Cette réforme a souligné l'engagement de l'Union européenne et de ses Etats membres à agir contre le déclin continuel et global des stocks de poissons. Elle indique que les niveaux d'exploitation permettant de respecter les critères de RMD doivent être atteints d'ici 2015, sauf si ce faisant la durabilité sociale et économique des flottes de pêche était sérieusement compromise ; le RMD devra cependant être atteint pour tous les stocks en 2020 au plus tard.

De plus, la réforme de la PCP fixe les objectifs de favoriser la vente de produits de la pêche sains tout en réduisant les subventions aux pêcheries et de contribuer à la création d'emplois et à la croissance dans les régions côtières. Enfin, la réforme vise à promouvoir la responsabilisation au sein de ce secteur, afin que la pêche soit intégrée dans une approche de gestion écosystémique. Pour ce faire, elle est centrée sur les objectifs suivants :

- Introduire l'obligation de débarquer tous les stocks commerciaux, pêcherie par pêcherie (ce qui revient à une interdiction des rejets en mer (« objectif zéro rejet »)) ;
- Accroître l'autonomie au sein de ce secteur en décentralisant les prises de décisions ;
- Donner plus d'importance à l'aquaculture ;
- Soutenir la pêche artisanale ;
- Améliorer les connaissances scientifiques ;
- Développer des approches multi-espèces et pluriannuelles dans l'établissement des TAC.

Points clés de la PCP

Principaux domaines d'action :

- Gestion des pêches
- Politique internationale (y compris les accords de pêche avec les pays tiers)
- Marchés et politique commerciale
- Financement de la politique : FEP (Fonds européen pour la pêche) (2007-2013) remplacé par le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) (2014-2020)

Les principes clés de l'UE concernant la PCP sont :

- La compétence exclusive de l'Union européenne en matière de gestion des ressources – les Etats membres ne peuvent pas agir indépendamment
- L'égalité d'accès aux eaux de l'UE et à leurs ressources pour tous les pêcheurs ressortissant des Etats membres
- La stabilité relative de la proportion du total de chaque stock attribué aux différents pays de l'UE comme quota de captures, sur la base de la reconnaissance de droits historiques

La PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental par :

- L'application du principe de précaution en matière de gestion des pêches et l'objectif d'atteindre le RMD en 2020 au plus tard. Le principe de précaution est appliqué dans des circonstances où il y a des motifs raisonnables de craindre qu'une activité est ou pourrait être nuisible, mais où la probabilité du risque et la gravité du préjudice sont incertains ;
- La mise en œuvre de l'approche écosystémique de la gestion des pêches, qui exige une gestion durable des ressources halieutiques ainsi que la limitation des autres impacts négatifs causés par la pêche sur le milieu marin, afin d'assurer sa durabilité économique, sociale et environnementale à long terme.

Enjeux

Les défis pour la gestion des stocks de poissons européens sont immenses ; l'un des plus difficiles à enrayer est le rendement accru des navires, qui se traduit par le débarquement de captures supérieures à la capacité de maintien durable des stocks. Les objectifs de la PCP sont ambitieux et supposent une coopération renforcée au sein de la profession, avec les différentes administrations concernées et avec la recherche. L'évolution des objectifs, des cadres de gouvernance et des instruments constitue autant d'enjeux pour une mise en œuvre efficace de pratiques de pêche écologiquement, économiquement et socialement durables.

Approche écosystémique

L'approche écosystémique est maintenant une dimension bien intégrée de la gestion des pêches. Elle doit permettre de faire le lien et d'assurer la cohérence avec les autres grandes composantes de la Politique Maritime Intégrée (PMI) de l'UE que sont la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DSMM) et la planification de l'espace maritime (PEM), mais aussi les instruments de la conservation (zones de protection Natura 2000, directives Oiseaux et Habitats, conventions internationales) [37].

De fait, comme le souligne le livre vert de 2009 pour la réforme de la PCP [38], « les secteurs de la capture et de l'aquaculture sont de plus en plus en compétition pour l'espace marin avec d'autres secteurs d'activités maritimes ». L'approche écosystémique dans la gestion des pêches permettra de prendre en charge l'impact des autres activités sur les ressources halieutiques de manière proportionnée et cohérente. Elle permettra également d'envisager les pêcheries dans leur ensemble et par conséquent les impacts et les interactions qu'elles peuvent avoir et de prendre en compte l'impact des prises accessoires, en plus de celles de cétacés et d'oiseaux de mer.

Les principaux objectifs de la PCP comprennent à la fois l'application du principe de précaution à la gestion des pêches et la mise en œuvre progressive d'une approche écosystémique. La Commission européenne a défini deux objectifs clés pour les décisions de gestion: le premier est l'utilisation des meilleures connaissances disponibles sur les interactions entre la pêche et les écosystèmes dans le processus décisionnel. Ceci inclut également la nécessité de minimiser les impacts directs et indirects sur le milieu marin, en particulier en réduisant l'effort de pêche total. Le second objectif est de garantir que les méthodes de pêche employées soient en accord avec l'approche intersectorielle définie par la DCSMM et les directives « habitats » et « oiseaux » de l'UE [37].

Obligations de débarquement

Les rejets sont des organismes marins rejetés en mer en raison de leur absence d'intérêt commercial, de leur faible valeur ou de limitation par les quotas. Pour évaluer pleinement l'impact de l'effort de pêche sur les écosystèmes et encourager le développement de pratiques plus sélectives et mieux ciblées, la totalité des captures dans les stocks commerciaux doit être débarquée et déclarée.

L'obligation de débarquement sera graduellement appliquée selon un calendrier spécifique aux différentes zones et types de pêche. Pour laisser aux pêcheurs le temps de s'adapter, la réforme autorise sous conditions un certain pourcentage de rejets, qui reste limité. Deux solutions s'offrent à eux : le tri « sur le fond » grâce à l'utilisation d'équipements de pêche adaptés (tels que les filets à mailles carrées) ou le tri « sur le pont ». Cette dernière option pose plusieurs difficultés : (i) il n'y a actuellement que quelques entreprises qui proposent une valorisation des produits précédemment rejetés, (ii) si le tri est effectué après la capture, il n'élimine en rien les dégâts causés à l'écosystème par cette forte pression de prélèvement et (iii) cette pratique induit un travail supplémentaire pour les pêcheurs. Cette mesure implique donc des défis techniques et scientifiques ; en plus de la nécessité de développer des outils qui limitent ou même évitent les prises accessoires, il faut aussi acquérir des données de captures fiables.

Plans pluriannuels

Les plans pluriannuels sont un élément clé de la gestion des stocks et de la pêche ; ils fixent un objectif pour la gestion des stocks de poissons exprimé en termes de mortalité et/ou de la taille du stock ciblé. Ces plans doivent s'appuyer sur des conseils scientifiques, techniques et économiques, dans le but de rétablir et de maintenir les stocks de poissons au-dessus des niveaux capables de produire un RMD. Les plans pluriannuels peuvent également inclure des mesures servant à minimiser les impacts négatifs de la pêche sur l'écosystème et des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des progrès réalisés vis à vis des objectifs du plan [39]. Dans le cadre de la réforme de la PCP, les pêches européennes seront gérées par des plans pluriannuels et selon l'approche écosystémique et le principe de précaution ; ces procédés offrent une protection améliorée de l'environnement et une base solide sur laquelle les pêcheurs peuvent planifier leurs activités et leurs investissements à long terme [40].

Gestion de la flotte

La gestion de la flotte européenne est un défi majeur pour la gestion des pêches en Europe, car la surcapacité observée est responsable de la surexploitation des stocks. Or si la flotte n'est pas gérée de manière durable, le renouvellement des stocks et l'avenir de la filière seront compromis. La réforme de la PCP de 2002 avait déjà soulevé ce problème ; cependant les mesures prises n'ont pas permis de le résoudre et on constate que la réduction du nombre de navires ne s'est pas toujours traduite en une réduction de l'effort, du fait de la modernisation de la flotte. La pression sur les ressources n'a donc pas suffisamment diminué et en 2012 de nombreux stocks de poissons étaient encore exploités à des niveaux dépassant le RMD [37]. Tout l'enjeu est donc de « ramener d'une année à l'autre la mortalité par pêche à des niveaux compatibles avec le RMD tout en évitant un bouleversement économique et social brutal »[37]. En effet, la période de transition nécessaire avant que les stocks n'atteignent le RMD verra les niveaux de capture diminuer pour certains stocks. Plusieurs outils sont développés pour tendre vers cet objectif de gestion de manière progressive, parmi lesquels :

- Le développement de plans pluriannuels – ces plans de gestion à long terme pour des pêcheries ou de stocks de poissons précis s'appuient sur des avis scientifiques et sur la consultation des parties prenantes. Ils doivent faire l'objet d'une analyse d'impact (environnemental, social, économique) et tenir compte des différences régionales.

- L'invitation faite aux Etats membres de considérer la possibilité d'instaurer des systèmes de Concessions de Pêche Transférables (CPT). Les CPT sont des droits d'accès à la ressource que les Etats membres peuvent attribuer aux propriétaires de navires ou à des groupements de producteurs pour certaines périodes ; ils sont transférables par négociation directe entre les détenteurs et toute personne autorisée à pêcher. Un temps envisagée comme une obligation, l'instauration des CPT -qui existent déjà dans certains pays de l'UE comme le Danemark ou l'Estonie- n'est plus qu'une possibilité. S'ils font ce choix, les Etats membres devront développer leur stratégie en étroite collaboration avec les parties prenantes, afin que le système national de CPT soit adapté aux spécificités nationales et accepté par les acteurs. Des priorités nationales ou régionales devront alors être fixées et un certain pourcentage des quotas nationaux réservé à la flotte artisanale [41].

Décentralisation de la gouvernance et régionalisation

Les conseils consultatifs régionaux (CCR) ont été introduits par la réforme de la PCP de 2002 et avec la réforme de 2014, ils deviennent des conseils consultatifs (CC). Leur rôle est de faire des recommandations et des propositions auprès de la Commission européenne et des autorités nationales compétentes, selon leur domaine d'expertise et la zone géographique [42]. Les CC sont un outil important pour la décentralisation de la gestion des pêches. La régionalisation - par laquelle les Etats membres ont une plus grande liberté pour la mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs définis par la législation de l'UE - offre une solution à la gestion des stocks partagés. Ainsi, la nouvelle PCP invite les Etats à se mettre d'accord entre eux pour adopter des mesures communes d'application de la PCP.

La coopération transnationale est un aspect important de la gestion durable des stocks partagés dans des régions telles que la Manche. Une participation accrue des parties prenantes permettrait d'intégrer des éléments qui ne sont pour le moment pas pris en compte dans l'élaboration des stratégies de gestion.

Pêche du bar en Manche

Le bar commun (*Dicentrarchus labrax)* est aujourd'hui une des espèces les plus importantes du point de vue économique pour la pêche professionnelle mais est également très ciblé par les pêcheurs récréatifs des deux côtés de la Manche. Du fait de sa valeur commerciale relativement forte, le bar est présent dans les débarquements de différents métiers de la pêche professionnelle. En effet, s'il est ciblé toute l'année par les métiers de l'hameçon, on le retrouve aussi dans les captures accessoires des chalutiers de fonds et des fileyeurs. De plus, entre novembre et avril en Manche et Golfe de Gascogne, période de frai, le bar est ciblé par des chalutiers pélagiques et des senneurs (bolinche). Capturé du bord, en bateau ou en chasse sous-marine, le bar est également une espèce emblématique pour les pêcheurs récréatifs français comme anglais et les premières estimations de captures réalisées montrent que les prélèvements de la pêche de loisir sont proches de ceux réalisés par les professionnels, en particulier en France.

La pêche du bar est encore très peu encadrée au niveau européen, mais des réflexions sont en cours au sein de la Commission européenne et des Etats membres. Les outils de gestion existants sont peu contraignants et relèvent principalement de réglementations nationales (plafonds de captures hebdomadaires pour les chalutiers pélagiques, fermeture de zones de nourricerie du bar en Grande-Bretagne) voire d'initiatives des pêcheurs eux-mêmes (périodes de repos biologique). Les dernières évaluations scientifiques du CIEM font état d'un début de surexploitation dans certains secteurs de l'Atlantique du Nord Est et recommandaient même en 2013 une baisse de 36% des captures dans cette zone. Le CIEM relève également le manque de connaissances scientifiques pour pouvoir gérer au mieux cette espèce et recommande un renforcement des suivis et études scientifiques au sein des États membres. C'est ainsi que des programmes se mettent en place, notamment en France avec une coopération entre les pêcheurs professionnels et scientifiques, afin de récolter plus d'informations sur cette espèce et son exploitation. Une gestion efficace de la pêche du bar supposerait d'inclure la pêche récréative dans l'élaboration du plan de gestion. Or aujourd'hui, la pêche récréative du bar en mer dans les pays frontaliers de la Manche est très peu soumise à réglementation, excepté une taille minimale de capture.

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP – 2014/2020)

Le FEAMP remplace le Fonds européen de la pêche (FEP-2007/2013) et tous les autres instruments financiers impliqués dans le financement de la PCP et de la politique maritime intégrée (PMI). Il donne des financements à l'industrie de la pêche et aux communautés côtières, afin de faciliter leur adaptation à l'évolution des conditions dans ce secteur et d'encourager la résilience économique et l'adoption de pratiques écologiquement durables.

Le FEAMP doit permettre d'atteindre les objectifs suivants [43] :

- Promouvoir une pêche et une aquaculture durables et compétitives
- Favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de la PMI
- Promouvoir le développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche (y compris de l'aquaculture et de la pêche dans les eaux intérieures)
- Contribuer à la mise en œuvre de la PCP

Le FEAMP finance [44] :

- Le développement durable de la pêche et de l'aquaculture (y compris l'ajustement de la flotte, notamment par dont le démantèlement des navires de pêche)
- L'aide au stockage (disposition de l'OCM)
- L'aide à la compensation des surcoûts dans les régions ultrapériphériques (RUP)
- La collecte de données
- Les dispositions de la PMI en gestion directe (fonds géré par la Commission européenne)
- Les dispositions de la PMI en gestion partagée (fonds géré par les Etats membres)

En tant qu'instrument financier, le FEAMP est un outil important pour l'accompagnement de la PCP et de la PMI. Sa mise en œuvre soulève plusieurs questions de gouvernance. L'une concerne l'implication des destinataires finaux, professionnels et autres acteurs des territoires, dans l'élaboration des programmes opérationnels et la mise en place des actions financées. L'autre concerne, pour la part du Fonds gérée par les Etats membres, la possibilité pour les administrations nationales de déléguer la gestion des fonds à des autorités locales, telles que les régions en France. Ceci doit permettre l'élaboration de stratégies d'utilisation des fonds au plus près des besoins des secteurs concernés mais aussi en cohérence avec les autres fonds structurels gérés de manière décentralisée. Enfin, la reconnaissance par les acteurs des effets négatifs de certaines subventions sur le long terme est un élément important pour que l'instrument financier contribue à la réalisation des objectifs généraux de la PCP.

Le FEAMP ne concerne pas seulement l'accompagnement des ajustements et du développement des outils de production pour la pêche et l'aquaculture mais aussi la valorisation des produits aquatiques et le développement équilibré des territoires dépendants de la pêche et de l'aquaculture. Dans ce dernier domaine, il y a d'importants enjeux de gouvernance pour une coordination efficace avec les autres fonds européens afin de permettre un développement local intégré des territoires littoraux et maritimes.

Recommandations

- Développer les connaissances scientifiques sur le fonctionnement de l'écosystème Manche et promouvoir le partage de données dans des cadres transnationaux
- Mieux comprendre l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins et l'incidence d'évolutions telles que le changement climatique et la variabilité naturelle des stocks
- Renforcer l'accompagnement technique et scientifique des changements de pratiques de pêche requis par les objectifs de la PCP
- Favoriser les partenariats avec les entreprises pour expérimenter des techniques de pêche plus sélectives
- Aider les acteurs de la filière à investir pleinement les groupes de travail et les comités consultatifs (conseils, commissions, organisations scientifiques ou techniques) pour favoriser leur appropriation des politiques menées
- Intégrer les activités de pêche et d'aquaculture dans des stratégies territoriales terre-mer aux différentes échelles spatiales et politiques
- Tenir compte du fait que la durabilité de l'activité repose également sur des problématiques sociales telles que la formation des jeunes et l'attractivité des métiers
- Prendre en compte les contraintes spécifiques à la pêche artisanale
- Améliorer la communication entre scientifiques, décideurs et parties prenantes

Prochaines étapes vers une gouvernance efficace de la Manche

Ce guide a identifié des mesures adaptées à une politique de soutien à la gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche dans trois domaines clés. Deux leçons transdisciplinaires plus générales, liées à ces mesures, peuvent être tirées des exemples présentés dans ce guide et de l'expérience plus étendue des projets INTERREG IVA impliqués dans la gouvernance de la Manche. Pour promouvoir une gouvernance efficace de l'écosystème de la Manche, il est crucial que les conditions suivantes soient réunies :

- Une intégration effective des approches de la gouvernance ;
- Une communication efficace entre les parties prenantes, des deux côtés de la Manche.

Intégration de la gouvernance

Tous les projets qui par leur expérience ont contribué à ce guide, montrent clairement qu'une gouvernance dissociée de chaque côté de la Manche risque d'éroder les avantages environnementaux, économiques et sociaux actuels et futurs de l'espace Manche. Il est largement admis que les fonctions écosystémiques, les opportunités économiques et les bénéfices sociaux s'opèrent à l'échelle d'un écosystème pris dans son ensemble. Par conséquent, seule une gouvernance coordonnée à ce niveau permettra de garantir et d'améliorer à long terme la contribution de la Manche à la prospérité de la France et du Royaume-Uni. Pour y parvenir, il est nécessaire de mettre en place une approche spatialement intégrée de la gouvernance de la Manche, dans laquelle des aspirations partagées sont formulées et où des mesures coordonnées et concrètes sont définies. Avec des ressources et un soutien politique appropriés, cette approche pourrait s'avérer être un puissant moteur pour une gouvernance efficace et coordonnée de la Manche.

Communication transmanche entre les parties prenantes

Il est essentiel que les parties prenantes puissent se rencontrer ouvertement et sans coûts excessifs afin de partager leurs préoccupations communes et les possibilités pour la gouvernance actuelle et future. Ce type de communication permet d'établir des relations de confiance, de saisir des opportunités stratégiques, de coordonner les prises de décisions et de promouvoir une vision réellement transmanche des problèmes communs. Le Forum Transmanche, mis en œuvre au cours du projet CAMIS et prolongé durant le projet PEGASEAS s'est révélé efficace, en permettant aux parties prenantes de communiquer ; celles-ci l'ont d'ailleurs largement soutenu. Le Forum Transmanche serait donc un dispositif adapté pour accueillir les discussions nécessaires à l'application des recommandations de ce guide.

Ces recommandations représentent un changement radical de la gouvernance de la Manche et si elles sont appliquées, elles offriront des avantages tangibles à la fois pour les habitants de l'espace Manche, son écosystème marin et l'économie européenne au sens large. Leur application constituerait également une suite logique au travail du programme INTERREG IVA axé sur la gouvernance maritime de la Manche.

Références

[1] European Commission. 2010 Commission Decision of 1 September 2010 on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters 2010/477/EU.

[2] McQuatters-Gollop, A. 2012 Challenges for implementing the Marine Strategy Framework Directive in a climate of macroecological change. Philosophical Transactions of the *Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, **370**, 5636-5655.

[3] Farmer, A., Mee, L.D., Langmead, O., Cooper, P., Kannen, A., Kershaw, P. & Cherrier, V. 2012 The ecosystem approach in marine management. *EU FP7* KNOWSEAS Project, Scottish Association for Marine Science, 1-16.

[4] Mee, L.D., Jefferson, R.L., Laffoley, D. & Elliott, M. 2008 How good is good? Human values and Europe's proposed Marine Strategy Directive. *Marine Pollution Bulletin* **56**, 187-204.

[5] Mieszkowska, N., Kendall, M., Hawkins, S., Leaper, R., Williamson, P., Hardman-Mountford, N. & Southward, A. 2006 Changes in the range of some common rocky shore species in Britain–a response to climate change? *Hydrobiologia* **555**, 241-251.

[6] Tundi Agardy, M. 1994 Advances in marine conservation: the role of marine protected areas. Trends in *Ecology & Evolution* **9**, 267-270.

[7] Fenberg, P.B., Caselle, J.E., Claudet, J., Clemence, M., Gaines, S.D., Antonio Garcia-Charton, J., Gonçalves, E.J., Grorud-Colvert, K., Guidetti, P. & Jenkins, S.R. 2012 The science of European marine reserves: Status, efficacy, and future needs. *Marine Policy* **36**, 1012-1021.

[8] House of Commons, Environmental Audit Committee 2014 Marine Protected Areas, First Report of Session 2014-2015, p. 34, The Stationery Office.

[9] Hiscock, K. 2014 *Marine Biodiversity Conservation*: A Practical Approach. London and New York, Routledge.

[10] OSPAR. 2007 Background document to support the assessment of whether the OSPAR Network of Marine Protected Areas is ecologically coherent. OSPAR Commission. London.

[11] Laffoley, D., Baxter, J., O'Sullivan, G., Greenaway, B., Colley, M., Naylor, L. & Hamer, J. 2006 *The MarClim project: Key messages for decision makers and policy advisors, and recommendations for future administrative arrangements and management matters,* English Nature.

[12] Beaugrand, G., Reid, P.C., Ibanez, F., Lindley, J.A. & Edwards, M. 2002 Reorganization of North Atlantic marine copepod biodiversity and climate. Science **296**, 1692-1694.

[13] Burrows, M.T., Schoeman, D.S., Richardson, A.J., Molinos, J.G., Hoffmann, A., Buckley, L.B., Moore, P.J., Brown, C.J., Bruno, J.F. & Duarte, C.M. 2014 Geographical limits to species-range shifts are suggested by climate velocity. *Nature* **507**, 492-495.

[14] Petit, L. & Carpenter, A. 2014 Towards better governance of the Channel ecosystem. Report from the Promoting Effective Governance of the Channel Ecosystem Project.

[15] PANACHE partners. 2013 Workshop report detailing agreed criteria for ecological coherence. Report prepared by the Marine Institute for the Protected Area Network Across the Channel Ecosystem (PANACHE) project. INTERREG programme Franche (Channel) - England (2007-2013) funded project. p. 48.

[16] Molfese, C., Beare, D. & Hall-Spencer, J.M. 2014 Overfishing and the replacement of demersal finfish by shellfish: an example from the English Channel. *PloS one* **9**, e101506.

[17] Kumar, P. 2010 The economics of ecosystems and biodiversity: ecological and economic foundations. In *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, London.

[18] Hooper, D., Chapin Iii, F., Ewel, J., Hector, A., Inchausti, P., Lavorel, S., Lawton, J., Lodge, D., Loreau, M. & Naeem, S. 2005 Effects of biodiversity on ecosystem functioning: a consensus of current knowledge. *Ecological monographs* **75**, 3-35.

[19] Liquete, C., Piroddi, C., Drakou, E.G., Gurney, L., Katsanevakis, S., Charef, A. & Egoh, B. 2013 Current status and future prospects for the assessment of marine and coastal ecosystem services: a systematic review. *PloS one* **8**, e67737.

[20] Worm, B., Barbier, E.B., Beaumont, N., Duffy, J.E., Folke, C., Halpern, B.S., Jackson, J.B.C., Lotze, H.K., Micheli, F., Palumbi, S.R., et al. 2006 Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science* **314**, 787-790.

[21] European Commission. 2008 Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC. European Commission.

[22] Adger, W.N., Hughes, T.P., Folke, C., Carpenter, S.R. & Rockström, J. 2005 Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science* **309**, 1036-1039.

[23] European Commision. 2011 Our life insurance, our natural capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels.

[24] Convention on Biological Diversity. 2002 Report of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Decision v1/23 Alien species that threaten ecosystems, habitats or species.

[25] European Commission. 2013 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species. In *COM/2013/0620* final.

[26] Millennium Ecosystem Assessment. 2005 Ecosystems and human well-being, Island Press Washington, DC.

[27] Kettunen, M., Genovesi, P., Gollasch, S., Pagad, S., Starfinger, U., Ten Brink, P. & Shine, C. 2009 Technical support to EU strategy on invasive species (IAS)- Assessment of the impacts of IAS in Europe and the EU. Final module report for the European Commission. In Institute for European Environmental Policy (IEEP) Brussels.

[28] Mieszkowska, N., Leaper, R., Moore, P., Kendall, M., Burrows, M., Lear, D., Poloczanska, E., Hiscock, K., Moschella, P. & Thompson, R. 2005 Marine biodiversity and climate change: assessing and predicting the influence of climatic change using intertidal rocky shore biota. *Marine Biological Association of The United Kingdom. Occasional Publications* **20**, 1-53.

[29] Nunes, A.L., Katsanevakis, S., Zenetos, A. & Cardoso, A.C. 2014 Gateways to alien invasions in the European seas. *Aquatic Invasions* **9**, 133-144.

[30] Roy, H.E., Peyton, J., Aldridge, D.C., Bantock, T., Blackburn, T.M., Britton, R., Clark, P., Cook, E., Dehnen-Schmutz, K. & Dines, T. 2014 Horizon scanning for invasive alien species with the potential to threaten biodiversity in Great Britain. *Global Change Biology* **20**, 3859-3871.

[31] Roy, H., Pocock, M., Preston, C., Roy, D., Savage, J., Tweddle, J. & Robinson, L. 2012 Understanding citizen science and environmental monitoring. Final Report on behalf of UK-EOF. NERC *Centre for Ecology & Hydrology and Natural History Museum*.

[32] European Commission. 2014 Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.

[33] HM Government. 2011 UK Marine Policy Statement. HM Government, Northern Ireland Executive, Scottish Government and Welsh Assembly Government, The Stationary Office, London.

[34] Queffelec, B. 2013 Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier: illustration franco-belge. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*.

[35] European Commision. 2013 Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC. 1380/2013 EU.

[36] European Commission. 2014 Fishing TACS et Quotas 2014 http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/poster_tac2014_fr.pdf consulté le 20 Octobre 2014.

[37] European Commission. 2008 The ecosystem approach to fisheries The Common Fisheries Policy http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/ecosystem_approach_fr.pdf consulté le 20 Octobre 2014.

[38] European Commission. 2009 Reform of the Common Fisheries Policy - Green Paper. p. 24. Brussels.

[39] Salomon, M., Markus, T. & Dross, M. 2014 Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy. Marine Policy 47, 76-84.

[40] European Commission. 2011 Reforming the Common Fisheries Policy (CFP) - Building a brighter future for fish and fishermen http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/leaflet_reform_fr.pdf consulté le 20 Octobre 2014.

[41] European Commission. 2012 CFP Reform - Transferable Fishing Concessions http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/tfc_fr.pdf consulté le 20 Octobre 2014.

[42] Comite National Des Peches CNPMEM. 2014 Les acteurs de la gestion http://www.comite-peches.fr/les-acteurs-de-la-gestion-orgp-ccr-etc/ consulté le 20 Octobre 2014.

[43] Ministére de l'écologie du développement durable et de l'énergie. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-instruments-financiers-de-la.html consulté le 20 Octobre 2014.

[44] Comite National Des Peches CNPMEM. 2012 Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche http://www.comite-peches.fr/le-fonds-europeen-pour-les-affaires-maritimes-et-la-peche-feamp/ consulté le 20 Octobre 2014.

http://www.developpement-durable.gouv.fr/Reformer-la-politique-commune-de.html

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_fr.htm

https://camis.arcmanche.eu

Crédits photos

Wilfried Thomas / Station Biologique de Roscoff et Marinexus

Désign

www.rowenataylor.co.uk