

AGROCAMPUS
OUEST

CFR Angers

CFR Rennes



AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT



Année universitaire : 2018-2019

Spécialité : Sciences Halieutiques et
Aquacoles (SHA)

Option : Gestion des Pêches et des
Ecosystèmes Continentaux et Côtiers
(GPECC)

Mémoire de fin d'études

- d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Comment la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer
peut-elle permettre de concilier conservation et usages
productifs des espaces marins ?

Par : Christelle Noirot



DREAL Normandie Natura 2000 en mer

Soutenu à Rennes le 11/09/2019

Devant le jury composé de :

Présidente : Catherine Laidin (Agrocampus Ouest)

Maître de stage : Jean Eudes Beuret (Agrocampus Ouest)

Intervenant extérieur : Paul Sauboua (AFB)

Enseignante référente : Catherine Laidin
(Agrocampus Ouest)

Synthèse du mémoire

Le rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) de 2019, présente une synthèse alarmante sur le devenir de la biodiversité : 50% de la couverture des récifs coralliens a disparu depuis 1870 ; le taux de disparition de la surface des herbiers marins est désormais supérieur à 10% par décennie ; près de 33 % des requins et des mammifères marins sont menacés d'extinction. Les prévisions scientifiques indiquent une diminution de la production primaire nette des océans de 10% d'ici la fin du siècle, et une diminution de 3 à 25% de la biomasse des poissons (Lavorel 2017). Les changements d'usage des terres et de la mer sont identifiés comme premiers facteurs de dégradation de la nature. Or, 66% du milieu marin a été significativement modifié par l'action humaine (Landrieu et Barnerias, 2019).

Bien que de plus en plus préoccupants, ces constats sur l'état des écosystèmes ne sont pas nouveaux et dès la fin du XIXème siècle, des politiques de conservation ont été mises en œuvre à différentes échelles pour pallier les effets de l'action anthropique sur la nature. Ces politiques ciblent à la fois l'ensemble des territoires et des zones protégées identifiées comme étant des zones à forts intérêts écologiques, les « espaces protégés » (Aubertin, 2008). L'Union Européenne, consciente de la fragilité de son patrimoine naturel, s'est engagée à enrayer la perte de la biodiversité sur ses territoires, et se dote de plusieurs outils dont deux directives-cadres : la Directive Oiseau en 1979 et la Directive Habitat Faune Flore en 1992. Leur application a permis de créer un réseau d'espaces protégés nommés Natura 2000 (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2019). Ce réseau a été établi à terre à partir de la fin des années 1990, avant d'être étendu en mer à partir de 2006. Actuellement, le réseau Natura 2000 regroupe plus 23 700 sites terrestres et marins en Europe, il s'agit du plus vaste réseau de sites protégés au monde.

L'objectif des sites Natura 2000 est d'assurer la protection de la biodiversité, sans en exclure les activités humaines, dans une logique de développement durable (Commission Européenne, 2019). L'Union Européenne a donné aux Etats membres le choix des modalités de combinaison entre les dimensions écologiques et socio-économiques des territoires (Deverre *et al.*, 2007). La transposition française des directives européennes s'est alors traduite par la mise en place d'une gouvernance favorisant l'échelle locale comme instance principale de gestion des sites Natura 2000 (Pinton, 2007).

Cette gouvernance territoriale se traduit par des modalités de concertation, de coordination et de prise en compte des spécificités des différents acteurs (Leloup, 2005). Ce concept répond à la multiplicité des acteurs des territoires, à la volonté des populations à prendre part aux projets de territoires et de coordination entre différents niveaux de gouvernance où le local doit composer avec des cadres régionaux, nationaux voire européens et/ou internationaux (Torre, 2011). Les attentes envers la gouvernance sont multiples. Elle doit permettre : de fluidifier les échanges entre les parties prenantes, de corriger les asymétries entre catégories d'acteurs, de garantir la participation équilibrée de tous, de s'appuyer sur des connaissances et des compétences multiples, d'assurer la circulation des informations, d'évaluer les résultats de l'action collective et d'exiger des acteurs qu'ils rendent des comptes sur les résultats des actions qu'ils ont mis en œuvre (Salles et Leroy, 2013). La gouvernance territoriale a également un rôle important à jouer dans les conflits d'usage (Torre, 2015). Les arènes de gouvernance peuvent être le lieu d'expression d'intérêts hétérogènes, de controverses et de divergences, existants sur le territoire mais non exprimés et donc également le lieu pour trouver des solutions et créer des langages communs entre parties prenantes n'ayant pas l'habitude de se côtoyer. Les conflits sont, pour Torre (2015), d'un réel intérêt en termes de dynamique territoriale. S'ils sont traités dans des arènes de gouvernance, ils peuvent être source d'innovation et créer de nouvelles

relations de coopération, de confiance, et de synergie et de structuration des parties prenantes.

En 2003, au Congrès Mondial des Aires Protégées de Durban, le terme « gouvernance » est présenté comme un moyen fonctionnel pour parvenir au développement durable. Les recommandations pour une bonne gouvernance se basent sur les critères classiques des politiques publiques : l'émergence d'un problème (détérioration de la biodiversité), son identification par le système politico-administratif (vision stratégique d'un problème collectif et complexe), la participation des groupes d'intérêts au processus de décision, la solution retenue issue d'un consensus entre l'Etat et les participants, et l'évaluation des résultats (efficacité et efficience) et de leurs effets directs et indirects.

Dans les guides d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels français, il est souligné le caractère essentiel de la gouvernance pour permettre (AFB, 2015) :

- « **l'adhésion** des acteurs du territoire au projet » : reposant sur une **pédagogie à l'environnement** avec des informations préalables et précises sur les enjeux, les objectifs et les modalités d'action ;
- une « **appropriation** optimale de la démarche » : qui repose sur de la **concertation** et des outils de communication adaptés ;
- une « **co-construction** du plan de gestion » : grâce à la **participation active** de l'ensemble des parties concernées.

Intégrer une diversité d'acteurs à la gestion des sites, répond à la volonté de l'Etat français d'associer les aspects socio-économiques locaux dans l'atteinte des objectifs de conservation, et encourage l'appropriation du dispositif par les acteurs locaux (Barthod *et al.*, 2015). Ainsi, de nombreuses catégories d'acteurs participent à la conduite des sites Natura 2000 en France.

Lorsque le réseau Natura 2000 s'est étendu en mer, les sites marins ont alors rejoint la catégorie d'espaces protégés appelées Aires Marines Protégées (AMP). Dans ces territoires, les spécificités marines guident la gouvernance vers des modalités pouvant différencier des territoires terrestres. En effet, l'incertitude liée au manque de connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes, les structurations juridiques, et le chevauchement potentiel des activités, sont autant d'éléments à prendre en compte dans la gouvernance des territoires marins. Les activités économiques marines peuvent également être associées à la gouvernance des sites Natura 2000, selon plusieurs statuts, allant de l'utilisateur aux gestionnaires des sites. Ces activités sont multiples et présentent des enjeux fonctionnels spécifiques au milieu marin. Il y a des activités historiques ancrées dans les territoires, comme la pêche professionnelle, des activités en développement depuis plusieurs décennies comme les activités portuaires et des activités émergentes telle que la production d'énergie en mer. Certaines de ces activités économiques reposent sur l'exploitation spatiale et/ou biologique des écosystèmes et des ressources. Elles exercent une pression sur les écosystèmes, pouvant potentiellement les dégrader. De ce fait, les objectifs économiques peuvent être parfois contradictoires avec la vocation de protection des milieux des sites Natura 2000.

Les représentants des activités productives de la mer sont, à ce titre, associés à la gouvernance des sites, soit en tant qu'utilisateurs et soit parfois en tant que gestionnaires des sites. Trois types d'activités ont été retenues pour l'étude, une activité ancestrale (pêche), des activités en plein essor (activités portuaires) ainsi que des activités émergentes (production d'énergie en mer). Les objectifs français sont clairs : le réseau d'AMP doit permettre d'atteindre le bon état écologique du milieu marin et protéger les espèces et habitats sensibles, il doit également être un support de pérennisation des activités dépendantes du milieu marin (AFB, 2019).

La pêche professionnelle

L'activité est fortement liée à la qualité du milieu et l'objectif de préservation des écosystèmes marins des AMP rejoint certaines des préoccupations des marins pêcheurs. Certains types d'AMP ont pour objectif le maintien d'une pêche professionnelle dynamique (PNM, Natura 2000...). D'autres peuvent proposer plus de restrictions avec un arrêt total ou partiel de l'activité dans une zone (Réserve, zone de cantonnement de pêche). Dans les deux cas, des partenariats sont mis en place entre les gestionnaires et les pêcheurs pour maîtriser l'impact des activités de pêche professionnelle sur l'environnement de travail. Les connaissances des marins pêcheurs du milieu peuvent aussi être d'une grande utilité aux gestionnaires.

Les sites Natura 2000 en mer sont très souvent des zones de pêches importantes, et la pêche est considérée comme une activité traditionnelle structurant les territoires. L'activité est toutefois vieillissante et en baisse sur l'ensemble du territoire français. C'est essentiellement de la petite pêche côtière qui est pratiquée sur les sites Natura 2000. Les navires y réalisent des marées de moins de 24 heures et sont souvent de longueur inférieure à 12m. Globalement, tout engin de pêche remorqué au-dessus des fonds altère le substrat et les communautés s'y développant. Mais les impacts varient en fonction du type d'engin utilisé et du type d'habitat impacté. Les arts dormants peuvent eux, n'avoir qu'une pression biologique sur les espèces. Celle-ci se traduit, entre autres, par des captures accidentelles d'espèces (comme des dauphins). Des activités de pêche à pied professionnelles peuvent également se réaliser sur parties intertidales des sites. Ces activités sont encadrées et représentées par les comités de pêche. Les comités sont des syndicats socioprofessionnels, leur rôle principal est d'assurer la gestion durable des ressources halieutiques, ils représentent et encadre également la profession. De plus, la loi de Modernisation de l'Agriculture et la Pêche de 2010 donne des compétences supplémentaires aux comités de pêche et des élevages marins pour l'application des politiques environnementales. Dans la configuration de Natura 2000, les comités de pêches sont associés à la concertation. Ils peuvent également être désignés comme opérateur principal ou associé des sites.

Les Energies Marines Renouvelables (EMR)

A la suite du Grenelle de l'environnement, la France s'est fixé l'objectif d'atteindre 23% d'énergies renouvelables sur le territoire. Cet objectif s'est traduit en partie, par le développement de 6000 MW d'installations éoliennes en mer en 2020. Certaines AMP, comme les réserves et les arrêtés de biotopes ne sont pas compatibles avec ces projets. Pour d'autres types d'AMP comme les PNM ou les zones Natura 2000, il est possible d'y implanter des EMR, sous condition de vigilance. Si les projets de développement d'EMR sont en zone Natura 2000, ils font l'objet d'études d'impact et d'évaluations d'incidences Natura 2000. Celles-ci permettront de conclure à la compatibilité du projet vis-à-vis des enjeux de la zone. Un projet éolien peut avoir plusieurs types de nuisance : dégradation de la qualité de l'eau, altération des habitats marins, émission de bruits subaquatiques nocifs pour la faune marine, une modification de la sédimentation locale et une cumulation d'un ou plusieurs de ces effets avec d'autres activités (Gavier 2019).

Activités portuaires

Différentes activités portuaires peuvent être présentes sur les sites Natura 2000. Il peut y avoir, différentes zones de dragage, d'immersion de sédiment (clapage) et d'extraction de matériaux. Ces activités font l'objet d'une évaluation d'incidence Natura 2000 par la DDTM. Il peut également y avoir un fort trafic maritime si les sites Natura 2000 se trouvent à proximité d'un port industriel. Les impacts sur la biodiversité peuvent être des pollutions sonores et des pollutions biologiques (eaux de ballastes, accidents, boues polluées).

Les objectifs entre exploitation et conservation sont alors à concilier, en trouvant les modalités d'action le permettant. Ainsi, associer de nombreux usages productifs aux objectifs de conservation rend l'exercice de gouvernance Natura 2000 d'autant plus complexe. En effet, s'attacher à définir des modes de gestion compatibles à la fois avec les objectifs de conservation écologique et le maintien d'activités humaines, devient un véritable défi. Chaque acteur ayant sa propre approche dans la démarche participative, les intérêts sont hétérogènes dans les processus de décisions. Parvenir à coordonner l'ensemble des parties impliqués en articulant légitimité écologique globale et légitimité socio-économique territoriale, rend la gouvernance des sites Natura 2000 constitue un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de cette politique (Deverre *et al.*, 2007).

A l'heure où le déclin de la biodiversité marine est inédit, du fait de son amplitude et de sa vitesse, il est essentiel de regarder les trajectoires des politiques de conservation telle que Natura 2000 en mer, afin d'établir si elles permettent réellement d'atteindre les objectifs de conservation fixés. L'efficacité de son cadre opérationnel qui repose sur la gouvernance est alors remis en question. Analyser la gouvernance de cette politique de conservation peut ainsi permettre de proposer d'éventuels ajustements de trajectoires. Il s'agit de trouver les leviers pertinents pour rendre plus effective la conservation dans le milieu marin en la réconciliant avec les aspects socio-économiques des usages productifs des territoires.

S'appuyant sur ces constats, la problématique suivante a été identifiée : **Comment la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer peut-elle permettre de concilier conservation et usages productifs des espaces marins ?**

La démarche méthodologique mise en œuvre consiste à :

- 1) Sélectionner des études de cas permettant de rechercher des informations sur les paramètres influençant la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. Analyser les documents produits et interroger un ensemble d'acteurs pour récolter des informations sur la gouvernance des sites.
- 2) Analyser les éléments récoltés pour comprendre le fonctionnement de la gouvernance des études de cas, et dégager des tendances et des spécificités.
- 3) Synthétiser de façon transversale les résultats obtenus pour compréhension la place des usages productifs dans la gouvernance des sites.
- 4) Proposer des pistes d'amélioration permettant de renforcer le rôle de la gouvernance dans la conciliation des objectifs de conservation et des usages productifs.

Une fois l'ensemble des éléments récoltés, l'analyse a consisté, dans un premier temps, à croiser chaque entretien et document en fonction de thématiques identifiées dans le guide d'entretien. Le croisement des éléments a permis de faire ressortir des sujets transversaux et récurrents aux différents sites. Les différentes manières d'aborder ces sujets ont été comparées pour comprendre les visions et les représentations qui s'opposent ou se complètent. Le rôle des usages productifs a été analysé dans les processus structurants les thématiques, et dans les causalités.

Les thématiques analysées ont été :

- **Le contexte du territoire** : pour comprendre les déterminants historiques de la situation actuelle et des évolutions qui ont produit cette forme de gouvernance, saisir la façon dont les enjeux spécifiques au territoire modèlent (ou non) la gouvernance e Natura 2000

- **La structuration** : pour décrire la structure de la gouvernance telle qu'elle existe, pour la gestion du site Natura 2000 (avec ses organes décisionnels, de concertation, ses outils pour l'action) mais aussi pour la gestion des interfaces avec d'autres outils de gestion et d'autres espaces contigus. Voir comment la gouvernance convertit des observations en décisions puis des décisions en actions. Voir si elle est capable de se réinventer et de se territorialiser à partir d'un modèle standard.
- **Le fonctionnement** : pour saisir la façon dont le dispositif de gouvernance (et sa structure) fonctionne réellement, les niveaux de participation, rapports de domination, rôles des uns et des autres, modalités d'animation, mobilisation et considération des expertises, modalités de traitement de la conflictualité, réactivité face à des changements etc...
- **L'engagement** : pour approfondir pour voir pourquoi les gens s'y engagent (ou non), ce qu'ils y font, leurs rôles respectifs, de quoi ils parlent ensemble, si leurs différentes formes d'engagement permettent ou non des rapprochements, une convergence. Saisir les attentes des acteurs vis-à-vis de la gouvernance et leur regard sur la gouvernance au regard de leurs attentes.
- **Les biais et les effets** : pour identifier les bénéfices issus de la gouvernance mais aussi des biais, en vue de proposer des pistes d'amélioration visant à minimiser les biais comme à maximiser les effets positifs.

Ce travail par étude de cas, a servi à appuyer le second temps de l'analyse. Ce dernier a consisté à comparer la place de chaque usage dans la gouvernance de chacun des sites. Des points communs, et des différences entre sites et entre usages ont pu être mis en évidence. Ils ont permis une montée en généralité permettant d'alimenter les éléments de réponse présentés dans ce rapport. Enfin, une dernière étape de la méthodologie, d'analyse des points de blocage récurrents entre sites dans la mise en place et le fonctionnement de Natura 2000, permettant ainsi de proposer des pistes d'amélioration.

Les trois usages occupent des places très différentes dans la concertation de Natura 2000 : les structures représentant la pêche sont à la fois force de proposition et de lobby en représentant les intérêts des pêcheurs, les promoteurs éoliens se servent de Natura 2000 pour créer du lien et les questions relatives aux projets portuaires n'ont pas réellement d'interlocuteur dans la concertation Natura 2000. Nous verrons que leur participation à la démarche a permis de monter en compétence sur les enjeux de biodiversité et sur les enjeux locaux, que Natura 2000 n'a pas réellement d'impact sur les activités du fait d'une lenteur administrative et de la place prépondérante de l'incertitude.

Participer aux instances de gouvernance de Natura 2000 permet aux différents usages de monter en compétences, de se structurer autour des questions de biodiversité. Pour le moment, sur les sites, aucun usage productif n'a été modifié. La réglementation pour la pêche est en cours d'acceptation mais c'est la seule des activités potentiellement impactées par Natura 2000. Du fait de la lenteur de l'aspect administratif de la gouvernance, aucune mesure n'a encore été appliquée. De ce fait, il est difficile d'évaluer comment Natura 2000 a impacté la pêche. Les autres activités semblent encore intouchables dans le cadre de Natura 2000. S'il y a eu des modifications dues à Natura 2000, elles n'ont pas été communiquées ni auprès des autres partis de Natura 2000, ni lors de l'enquête. De ce fait, le dispositif ne permet pas à Natura 2000 d'agir sur des activités uniquement soumises à évaluation d'incidence et dont les instances de décisions sont distinctes de celles de Natura 2000.

Même s'ils apportent des compétences et des connaissances à mettre au service de la gouvernance de Natura 2000, les usages sont tous des freins dans les processus, en amoindrissant les objectifs de conservation et ralentissant les processus de décision. Les usages productifs peuvent-être des freins aux processus de construction et de mise en place d'action dans la gouvernance de Natura 2000. En effet, entre les incertitudes de mesures à

prendre pour minimiser les impacts des usages sur la conservation et les tentatives de conciliation des usages entre eux, les processus de Natura 2000 se retrouvent souvent bloqués. Lorsque les données sont suffisantes pour proposer des mesures, des blocages provenant de la conciliation des usages entre eux s'immiscent alors dans les processus avec des conflits entre la pêche et l'activité de clapage ou la pêche et l'éolien. Il semble alors qu'en cherchant à concilier conservation avec usages de production, la gouvernance de Natura 2000 en mer subit parfois, le travers de devoir également concilier les usages entre eux. Comme autre source de frein à l'action, le décalage temporel peut être mis en avant. Les projets dépendant d'autres instances de décision ont des temporalités non coordonnées avec celle de Natura 2000. Les processus de décision de Natura 2000 peuvent alors être retardés. L'ensemble de ces freins peuvent aboutir à une forme de paralysie de la mise en œuvre de Natura 2000. L'ensemble de la gouvernance de Natura 2000 est alors impactée par des processus de désengagement des acteurs. Le temps long des processus, le manque d'action concrète et l'incompréhension face à ce que permet réellement Natura 2000, amènent les acteurs des territoires à se désintéresser du processus. Ils perdent alors également confiance dans l'idée que la politique Natura 2000 pouvait être efficace pour la conservation.

Natura 2000, est une politique publique pensée principalement pour les espaces terrestres, elle a été transférée en mer depuis près de dix ans. L'ensemble des éléments structurant ce dispositif ne sont pas à proprement dits bien adaptés aux spécificités marines, mais différentes modifications permettent d'améliorer de plus en plus cette retransposition. En fonction des types d'usages, leur place dans la gouvernance de Natura 2000 est distincte, de ce fait les différents types de savoir ne sont pas valorisés de la même façon. Nous avons vu que pour le moment, seuls les savoirs liés à la pêche servent de force de proposition pour les processus décisionnels de Natura 2000. Ils semblent également s'approprier les différentes questions associées à la conservation par des programmes d'actions spécifiques à leur secteur. La gouvernance de Natura 2000 en mer se présente comme un moyen opérationnel de faire du développement durable dans ces espaces protégés marins associant ainsi l'ensemble des acteurs à mise en place des sites. Toutefois, en cherchant à concilier conservation avec usages de production, la gouvernance subit parfois, le travers de devoir également concilier les usages entre eux. Cependant, une approche par impact de chaque usage sur la conservation reviendrait à sectorialiser de nouveau une gestion qui se souhaite intégrée. C'est donc le cumul des usages qui doit être concilié avec les objectifs de conservation. Toutefois, chacun dépendant de processus décisionnels et opérationnels distinct, la gouvernance de Natura 2000 en mer a peu de marge de manœuvre sur le cumul des usages. Il y a un alors, un décalage entre les objectifs du dispositif et ses potentialités. Travailler sur l'amélioration de ces potentialités revient à proposer des réflexions sur la structuration globale de la gouvernance de Natura 2000. Ainsi, assurer la légitimité des structures gestionnaires, et les relations de confiance entre elles, sont apparus comme des premiers axes d'amélioration possibles de Natura 2000 en mer. Le deuxième axe d'amélioration est de trouver les adaptations potentielles des principes du dispositif aux activités marines. Et enfin, observer les échelles réelles de gouvernance de Natura 2000 en mer a permis de proposer des pistes d'organisation de l'échelle locale et de coordination avec les échelles multi-niveau. Ainsi en assurant le bon fonctionnement de l'ensemble des aspects de la gouvernance de Natura 2000, nous pouvons espérer que les usages productifs soient plus contraints par cette politique de conservation et qu'ils limitent ainsi leurs impacts cumulés sur la biodiversité.