

Biodiversité marine & Droit français



ETAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS POUR UNE LOI - MER



Une loi mer pour le vivant marin et pour les forces vives de la mer

« La mer pour les Français, c'est ce qu'ils ont dans le dos quand ils regardent la plage »

Eric Tabarly

depuis le congrès mondial de la nature en 1996 à Montréal, le Comité français de l'UICN s'est investi avec force dans la problématique de la protection de la biodiversité marine. Un groupe d'expert pour la mer et le littoral s'est constitué, abordant préalablement la question de la protection du littoral. Ce premier travail a permis la publication d'ouvrages et l'adoption de recommandations sur la conservation du littoral intégrée dans la gestion des espaces côtiers, tant au congrès mondial de l'UICN à Amman en Jordanie en 2000 qu'à celui de Bangkok en 2004.

Au niveau national, le Comité français a travaillé activement à la mise en oeuvre d'une politique des aires marines protégées. Ce travail a été lancé dans le cadre de sa contribution pour l'élaboration de la stratégie nationale de la biodiversité. Une mission réalisée par le Comité à l'occasion du premier congrès mondial des aires marines protégées à Geelong en Australie en 2005 a permis de renforcer la réflexion engagée. Cette mission a également permis de concrétiser par la suite la création en France de l'agence nationale des aires marines protégées grâce à l'amendement Bignon lors du vote de la loi sur les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels marins.

Pour autant, la mise en oeuvre d'une stratégie sur les aires marines protégées doit s'appuyer sur une véritable politique de protection de la biodiversité marine et donc une loi pour la mer. La France dispose du deuxième domaine maritime au monde, seul pays présent dans quatre océans. Tous les grands pays maritimes disposent déjà d'une loi Océan ou loi Mer. La France, pays de ruralité culturelle, n'est pas encore à la hauteur des enjeux de sa maritimité. Il est donc indispensable de regarder les enjeux d'une loi nationale sur la mer au regard de l'ensemble des engagements maritimes et marins français, au niveau européen et mondial. Les articles 192 et 193 de la Convention des Nations Unies sur la Mer donnent obligation aux Etats de protéger et de préserver le milieu marin. Le chapitre de l'agenda 21 de Rio est consacré à la protection et à la gestion durable des mers et des océans. La recommandation de l'Union Européenne en 2002 sur la mise en oeuvre de la gestion intégrée des zones côtières et le livre vert de la stratégie maritime européenne en 2006 ne peuvent rester sans réponse en droit interne.

Le regard que pose l'UICN sur cette question est bien sûr porté sur l'enjeu environnemental de la protection de la mer et en particulier celui de la diversité biologique marine qui constitue une priorité fondamentale pour le développement durable de la mer. Mais les enjeux sociaux et économiques de la mer doivent également être fortement mis en avant, en s'appuyant pour cela sur le rapport Poséidon qui conforte les fondamentaux d'une telle loi française pour la mer.

Ce document met donc en évidence l'enjeu environnemental d'une loi Mer, mais ne perd pas de vue pour autant qu'une telle loi doit servir les intérêts de ceux qui utilisent et vivent de la mer.

Christophe Lefebvre
Président du groupe Mer et Littoral
Président d'honneur du Comité français de l'UICN



PROPOSITIONS POUR UNE LOI - MER

*« Les affaires humaines ont leurs marées
qui, saisies au moment du flux, conduisent à la fortune;
l'occasion manquée, tout le voyage de la vie
se poursuit au milieu des bas-fonds et des misères. »*

William Shakespeare, Jules César Acte IV, scène 3

Dépassant les antiennes sur l'importance de la biodiversité marine et la nécessité de renforcer les connaissances sur les océans, les dernières positions internationales lancent en écho une même alerte sur la destruction actuelle de la biodiversité marine. En témoignent les rapports de synthèse concernant le Bilan du Millénaire sur les écosystèmes (Millennium Ecosystem Assessment), qui soulignent la pressante nécessité de protéger la biodiversité marine. Selon la Directrice générale de l'UICN, l'urgence est « *de nous mettre d'accord sur des approches de gestion permettant d'assurer l'utilisation durable des ressources marines d'une façon intégrée et d'avancer avec détermination* ».

Dans ce contexte, le moment du flux semble donc venu pour l'Etat français de se doter d'un document d'orientation et d'établir une nouvelle politique nationale de la mer. Le rapport du Groupe Poséidon le précisait indiquant que « l'heure est sans doute venue de porter une attention renouvelée aux enjeux et aux promesses de la mer en ce début du XXIème siècle »¹.

La cohérence posée comme principe du droit de la mer par la Convention de Montego Bay et l'approche intégrée engagée par le Livre vert de l'Union européenne nécessitent en tout état de cause une vision nationale globale. A ce titre les autorités françaises ont officiellement signifié qu'« *il faut cesser de considérer le milieu marin comme une frontière et les activités maritimes comme un complément des activités terrestres. Il suffit donc de créer des instruments financiers et réglementaires intégrés* »². En droit interne, une loi Mer en constituerait une traduction exemplaire, mais aussi nécessaire.

L'adoption d'une loi Mer française constituerait un acte stratégique essentiel, établissant la reconnaissance de l'importance du domaine marin français. Les exemples étrangers démontrent que l'élaboration d'un texte national permet de poser les bases d'une ambition politique de gestion et de protection des milieux marins, qui fait aujourd'hui défaut en France.

Les principes fondateurs de la politique française de la mer restent encore largement à écrire. Cette situation, loin d'être irrémédiable, peut au contraire se révéler propice et constituer une occasion majeure de marquer, en ce début du XXIème siècle, l'histoire de la politique française de la mer.

A l'instar de la loi Littoral, l'élaboration d'une loi Mer pourrait en effet constituer une étape fondamentale, définissant les principes fondamentaux, les règles cardinales d'une gestion équilibrée et intégrée des milieux côtiers et marins.

¹Une ambition maritime pour la France, Rapport du Groupe Poséidon au Premier Ministre, décembre 2006.

²Réponse de la France au Livre vert sur la politique maritime européenne, Secrétariat général à la mer, avril 2007, p.22.

Afin de contribuer à une telle opportunité et de soutenir l'élaboration d'une loi française sur la mer, le Comité français de l'UICN recommande donc :

DES PRINCIPES CADRE

Une loi Mer doit poser les grands principes devant gouverner la gestion et la protection des milieux marins et côtiers. Il en va de la cohérence des décisions et des actions ainsi que de la mise en place d'une approche intégrée de la politique française de la mer.

A cet égard, à l'exemple de la loi Littoral de 1986 et de la loi Barnier de 1995 sur le renforcement de la protection de la nature, la nouvelle loi Mer pourrait établir les principes cadre de la politique française des milieux marins.

Plusieurs principes structurants paraissent se dessiner et s'imposer en la matière.

■ Approche écosystémique

Inscrite dans la Convention sur la Diversité Biologique et le programme de travail sur la biodiversité côtière et marine, cette approche écosystémique est rappelée par l'Assemblée générale des Nations Unies qui, dans sa dernière résolution, note que « *la dégradation continue de l'environnement dans de nombreuses régions du monde et des sollicitations croissantes et concurrentes appellent une réaction urgente et l'établissement de priorités dans les interventions de gestion visant la préservation de l'écosystème* » (Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution sur le Droit de la mer, 83^{ème} séance plénière 20 décembre 2006). Le dernier rapport du Processus consultatif sur les océans s'en fait également l'écho en rappelant de manière récurrente que « *les États devraient être guidés dans l'application d'une approche écosystémique par un certain nombre d'instruments* ».

Selon la définition retenue au niveau international, cette approche écosystémique de la gestion des océans vise à :

- Gérer les activités humaines dans un sens favorable à la préservation et, au besoin, à la restauration de l'équilibre des écosystèmes ;
- Une utilisation écologiquement rationnelle des biens et des services environnementaux ;
- L'obtention d'avantages sociaux et économiques propres à améliorer la sécurité alimentaire, à la garantie de moyens de subsistance concourant aux objectifs internationaux de développement, notamment ceux qui sont énoncés dans la Déclaration du Millénaire ;
- La préservation de la biodiversité marine.

Au niveau européen, cette approche écosystémique est relevée par une proposition de directive européenne dénommée Directive stratégie pour le milieu marin qui préconise une « *gestion écosystémique fondée sur une planification régionale* ». L'objectif de cette directive vise le bon état écologique des eaux européennes défini comme « *l'état général de l'environnement dans les eaux marines, compte tenu de la structure, de la fonction et des processus des écosystèmes qui composent le milieu marin, des facteurs physiographiques, géographiques et climatiques naturels, ainsi que des conditions physiques et chimiques résultant notamment des activités humaines dans la zone concernée* ».

Cette approche écosystémique appelant une approche intégrée des activités et des acteurs, la Directive souligne la nécessité de mettre en place un cadre législatif transparent et cohérent qui servira de cadre global d'action et permettra de faire en sorte que les mesures adoptées soient coordonnées, cohérentes et bien intégrées par rapport aux mesures arrêtées en vertu d'autres textes législatifs communautaires et d'accords internationaux. L'adoption d'une loi Mer pourrait en être un acte de transcription exemplaire.

■ Approche intégrée

Comme le souligne la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer « *les problèmes des espaces marins sont étroitement liés et doivent être envisagés comme un tout selon une optique intégrée, interdisciplinaire et intersectorielle* ».

Cette approche intégrée a amené l'ONU à créer le réseau «UN-Oceans» afin d'améliorer la coordination des politiques concernant les océans élaborées dans douze des agences des Nations Unies.

Le Livre Vert pour une politique maritime de l'Union européenne insiste également sur l'importance d'une telle approche afin d'éviter les contradictions pouvant naître de la fragmentation des différentes politiques

maritimes. Les activités maritimes entraînent des impacts directs, indirects, croisés et cumulés. Le développement durable de ces activités repose sur une gestion intégrée de toutes les activités terrestres ou marines qui ont un impact sur le milieu marin. Pour cela, plusieurs axes sont proposés :

- Améliorer, simplifier et consolider la réglementation dans le secteur maritime et les secteurs connexes ;
- Mettre en place un système d'aménagement spatial ;
- Mettre en œuvre une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) pour une meilleure coordination de l'interface terre/mer, et développer à l'échelle de l'Union un mécanisme d'analyse comparative et d'échange de bonnes pratiques ;
- Renforcer la coordination des activités des autorités publiques entre les Etats membres (contrôle douanier, surveillance des frontières, recherche et sauvetage, inspection de la pêche);

■ Gouvernance élargie

Une clarification des compétences et des responsabilités doit être entamée en droit français, afin de dépasser les seules logiques sectorielles qui grèvent la définition d'une politique globale et intégrée. La mer concerne en effet une diversité d'acteurs, une approche intersectorielle et multidisciplinaire doit par conséquent animer les démarches de concertation et de coordination.

La gouvernance des océans a été définie comme un ensemble de règles, de pratiques et d'institutions qui interagissent à tous les niveaux pour permettre une allocation et une gestion équitable et durable de l'espace et des ressources des océans³. Dans cette logique, une nouvelle organisation des règles doit se faire en droit français.

Mais au-delà de ces principes, des éléments fondamentaux doivent préciser la substance et ordonner les grandes orientations de la politique française de la mer.

DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX

Pour répondre véritablement à son objet, une loi Mer française doit non seulement définir la position de l'Etat français au regard de ses responsabilités internationales et régionales mais elle doit aussi et surtout établir l'ambition politique française sur les milieux et ressources marines. Une loi Mer doit à cet effet poser les jalons d'une vision politique nationale pour la mer au sein de laquelle les enjeux environnementaux revêtent une dimension cruciale.

Conformément au rapport du Groupe Poséidon, la définition et le partage d'une vision commune des enjeux marins doivent fournir les éléments et les synergies nécessaires à l'élaboration cohérente d'une action politique française pour la mer. Pour cela, l'identification, la définition d'éléments et d'axes fondamentaux sont nécessaires. Plusieurs thématiques élémentaires semblent en effet devoir être abordées dans une loi Mer :

- Une nouvelle dimension et une plus grande exigence de la protection des milieux marins ;
- La définition d'une gestion intégrée ;
- La reconnaissance de nouveaux niveaux de responsabilité ;
- Le développement d'une culture marine française.

Ces thématiques devraient constituer l'un des volets d'une loi Mer française, qui doit aussi s'appuyer sur des éléments de sécurisation et de valorisation socio-économique de la mer, tels que définis par le Rapport Poséidon pour « *Une nouvelle ambition maritime française* »⁴. Elle doit permettre d'améliorer les politiques sectorielles existantes, notamment en matière d'impacts environnementaux.

³Baillet F., Mann Borgese E. - International Ocean Institute Ocean Governance : Legal, Institutional and Implementation Considerations; Dalhousie University-International Ocean Institute, Halifax, Canada, 2001.

⁴Centre d'analyse stratégique, Une ambition maritime pour la France, Rapport du Groupe Poséidon, Secrétariat général à la mer, décembre 2006.

UNE NOUVELLE DIMENSION ET EXIGENCE DE PROTECTION

La protection de l'environnement marin ne pourra se réaliser sans son intégration dans l'ensemble des politiques concernant les milieux marins et côtiers qui appellent des coordinations et des coopérations, tant internes qu'internationales.

■ Renforcer l'effort de recherche multidisciplinaire et les inventaires

L'effort de recherche doit être renforcé en termes quantitatifs mais aussi stratégiques. La recherche marine française est certes reconnue, mais, de plus amples moyens doivent pouvoir lui être consacrés. Un écart reste encore patent entre l'étendue du domaine marin français et la part toute relative des fonds consacrés à sa connaissance. Or, la recherche sur le vivant maritime doit conformément au rapport du Groupe Poséidon constituer un projet fédérateur.

- **Découpler l'effort de recherche** car le champ d'investigation reste encore très faiblement exploré. A titre de comparaison, dans le cadre de leur stratégie, les Etats-Unis veulent consacrer près de 7% de leur effort global de recherche aux océans ;
- **Réorganiser l'effort de recherche.**
L'animation de la politique de recherche doit favoriser les synergies, et encourager la fédération, la mutualisation des actions. L'enjeu de développement durable rend en effet de plus en plus tenues les frontières entre activités de recherche et organismes de recherche. Un rapport de la Cour des comptes souligne à ce titre « *l'intégration croissante des objets d'étude* » de l'INRA, de l'IRD, du CIRAD, du BRGM du CEMAGREF et de l'IFREMER. Les études doivent être engagées de manière plus partenariale entre organismes de recherche.
- **Poursuivre les inventaires naturalistes**, afin d'accroître les connaissances sur la biodiversité marine. L'identification des Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique (ZNIEFF) en mer doivent notamment être rapidement finalisées, en métropole et en outre-mer.

■ Rapprocher la recherche des forces vives économiques et des réseaux de protection

Le monde de la recherche doit être mis en étroite coordination avec les acteurs économiques ainsi qu'avec les différents réseaux de protection de l'environnement. Cette nécessité est désormais reconnue et promue. Les autorités françaises avouent en effet que des efforts restent à accomplir afin de rapprocher les organismes de recherche travaillant sur la gestion des milieux marins, terrestres et du sous-sol⁵ et plus particulièrement sur les questions d'aménagement, de génie civil, de biodiversité, de technologies offshore et de sciences de l'univers. Pour cela, la loi Mer pourrait :

- **Développer l'appui à des structures de partage de connaissances tels les « pôles mer ».**
De multiples compétences sont en effet nécessaires pour mieux gérer et préserver les milieux marins. Davantage de pôles de compétitivité ou d'excellence, marins et côtiers, doivent être sélectionnés. Ces pôles sont le creuset de transfert de technologie associant des acteurs et partenaires aussi divers que les organisations non gouvernementales, les entreprises, les universités, les laboratoires, les écoles qui favorisent la synergie des actions ;
- **Instituer des plate-forme d'excellence technique en outre-mer**, afin de mieux coordonner la recherche appliquée et les différents acteurs afin de faire des collectivités d'outre-mer de véritables centres de référence sur le développement durable de la mer ;
- **Promouvoir les démarches de partenariat**, telles que celles prévues par la loi « Parcs », en systématisant et élargissant la conclusion de contrats de partenariat à l'ensemble des réseaux de protection. La gestion et la protection des milieux marins nécessitent en effet de renforcer les actions conjointes entre services administratifs, collectivités, acteurs socio-économiques, milieux associatifs locaux et nationaux afin de développer les méthodes de gestion adaptée et évolutive préconisées par le projet de directive « Stratégie pour le milieu marin » ;

⁵Réponse de la France au Livre vert sur la politique maritime européenne, Secrétariat général à la mer, avril 2007, p.22.

■ Développer la formation environnementale des acteurs et des usagers de la mer

La grande diversité des compétences exploitées dans les différents secteurs d'activités maritimes doit être envisagée dans une nouvelle logique d'ouverture particulièrement aux questions environnementales. Les formations doivent ainsi être mises en perspective par rapport aux enjeux de protection et de gestion durable des ressources marines.

- **Approfondir la connaissance des espèces et des écosystèmes** dans les cursus de formation ;
- **Développer la formation** des pêcheurs, des opérateurs de tourisme et des autres catégories socio-professionnelles liées à la mer, sur la protection des écosystèmes et la gestion des ressources afin de les responsabiliser davantage sur les implications environnementales de leurs activités ;
- **Former les navigants maritimes** sur les enjeux environnementaux des milieux marins (école nationale de la marine marchande, centres d'apprentissage maritime) ;
- **Améliorer la formation des corps d'Etat et de la fonction publique** en matière d'écologie de la protection, d'écologie marine et de gestion intégrée.

■ Etablir un système d'aires marines protégées

Les milieux marins obligent une nouvelle approche des aires protégées. Les dernières recommandations de la Commission mondiale des aires protégées demandent ainsi l'instauration de systèmes d'aires protégées et de corridors marins⁶. Le nouveau programme « aires protégées » établi au sein de la Convention sur la diversité biologique rappelle à ce titre la nécessité de replacer les politiques nationales dans une perspective régionale⁷.

Les cycles biologiques des espèces marines induisent en effet une adaptation de la conception d'aires protégées à la présence et aux déplacements des espèces, via l'instauration d'aires mobiles et de protections temporelles.

En 2007, en dépit de nouvelles créations d'aires marines protégées, le réseau français couvre moins de 1% du domaine maritime français, très loin derrière les objectifs internationaux établissant des objectifs de 10% en 2012, et 20 à 30% à terme de la surface des océans, de manière à pouvoir assurer la préservation des écosystèmes clefs.

Si la création de l'Agence des aires marines protégées et d'un nouveau statut de protection spécifiquement marin, les parcs naturels marins, constituent indéniablement des premières réponses au défi que constitue le renforcement du réseau français d'aires marines protégées, des approfondissements restent toutefois à accomplir afin de conférer à l'Etat français non seulement une stratégie nationale d'aires marines protégées mais aussi un système d'aires marines protégées sur l'ensemble de son territoire (métropole et outre-mer). Des améliorations pourraient donc être portées en droit français afin de :

- **Clarifier la place et le rôle des différents espaces protégés**, marins ou pour partie marins, comme les parcs naturels marins, les réserves naturelles, les parcs naturels régionaux, les parcs nationaux, les arrêtés de biotope, afin de préciser la complémentarité des différents statuts de protection et l'utilité de définir des combinaisons d'espaces protégés sur les espaces marins dans un véritable système français d'aires marines protégées ;
- **Définir un système français représentatif et cohérent d'aires marines protégées** basé sur une diversité d'outils de protection et de gestion des milieux marins et ayant pour objectif la protection des écosystèmes et des espèces du réseau français d'aires marines protégées ;
- **Elaborer des plans de création d'aires marines protégées** par façades marines, afin de donner une assise biogéographique à la politique française en la matière et d'inscrire les actions de l'Etat français dans les réflexions européennes qui mettent un accent particulier sur le niveau régional. A ce titre, comme le souligne le projet de Directive « Stratégie pour le milieu marin », ces plans doivent également avoir une dimension internationale dans leur conception afin de développer des synergies entre les politiques des Etats ;

⁶Marine Summit, Washington, avril 2007 ; Categories Summit, Almeria, mai 2007.

⁷Programme de travail sur les aires protégées, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2004..

- **Instaurer des zones marines sensibles** du point de vue de l'environnement soumises à certaines règles de navigation, à l'instar de celles créées en Australie et aux Etats-Unis ;
- **Donner une assise claire à la coopération** en mentionnant la possibilité d'instaurer des groupements de coopération européens afin de permettre la gestion transfrontière d'espaces marins tels que ceux du parc international des Bouches de Bonifacio et de développer la coopération régionale marine ;
- **Etablir la création d'aires marines protégées** comme action stratégique prioritaire des contrats de plan Etat-Région et Etat-Collectivités d'outre-mer. A l'instar de la loi « Parcs », la nouvelle loi Mer pourrait apporter des précisions sur le financement des prochaines créations d'aires marines protégées en mentionnant la contractualisation publique. A titre d'exemple, alors que la Polynésie représente près de la moitié du total de la Zone Economique Exclusive française aucune mesure de soutien en la matière n'est prévue dans le nouveau Contrat Etat-Polynésie ;
- **Créer un fonds national pour la protection de la mer et les aires marines protégées** et l'alimenter pour partie par des taxes appliquées lors des achats de bateaux, lors de la délivrance des permis de navigation, et part une révision des redevances sur l'utilisation du domaine public maritime et les taxes sur les activités extractives.

Il importe en effet de constituer de véritables réseaux intégrés d'aires marines protégées faisant le lien terre/mer, ouverts sur la coopération internationale.

■ Améliorer la sécurité des activités et réduire leurs impacts

Si la sécurité maritime renvoie immédiatement à la capacité de surveillance et de maîtrise de l'espace maritime français, elle doit également contribuer à la protection des milieux marins et côtiers. L'étendue du domaine marin français révèle l'importance de ce volet.

L'amélioration de la sécurité des activités maritimes suppose ainsi une meilleure intégration en amont des impacts liés aux activités, des effets cumulés, et de meilleures sanctions en aval. A cet égard, la nouvelle loi pourrait comprendre des dispositions en vue de :

- **Réduire les impacts des activités** en prévoyant l'établissement, pour chaque politique sectorielle, d'objectifs pluri-annuels ;
- **Renforcer les études d'impact** relatives aux aménagements portuaires, aux constructions d'ouvrages en mer, aux activités extractives, etc ;
- **Etendre le champ des évaluations aux effets cumulés** prenant en compte l'existence d'autres installations à proximité afin de procurer un niveau d'information pertinent pour les autorités décisionnelles. A l'heure actuelle les études sont cloisonnées. Les risques diffus à des échelles plus longues comme l'accumulation et la circulation des polluants doivent être mieux appréciés ;
- **Mettre en place un monitoring des installations d'aquaculture** associant services administratifs et instituts scientifiques, afin de mieux déterminer les risques liés à ces activités et engager des ajustements des pratiques ;
- **Adapter la politique répressive à l'importance des impacts** subis par les écosystèmes et les économies locales en cas d'accidents ou d'infractions. La sécurisation doit aussi s'étendre à l'aval des activités en responsabilisant les acteurs.

UNE GESTION INTÉGRÉE DE LA MER À DÉFINIR

Dans le prolongement de la gestion intégrée des zones côtières, la gestion des mers et océans appelle aussi une approche intégrée. La Convention sur la diversité biologique et plus particulièrement son programme de travail sur la biodiversité marine et côtière en rappellent la nécessité⁸. Des liens importants existent entre terre et mer, les pollutions marines essentiellement d'origine tellurique (80% des pollutions marines viennent de la terre) en témoignent.

Le Comité français de l'UICN a déjà souligné l'importance d'étendre au-delà de l'interface terre-mer l'unité d'aménagement⁹ et de gestion en instaurant une véritable gestion intégrée par région biogéographique¹⁰. En 2001 par le biais d'une recommandation, le Comité français avait souligné la nécessaire prise en compte de la continuité écologique existant entre la terre et la mer¹¹.

Cette gestion intégrée suppose également de prendre en compte tous les aspects économiques, sociaux, sociologiques, écologiques à de nouvelles échelles biogéographiques.

Une politique intégrée implique que le caractère sectoriel des législations et réglementations actuelles soit dépassé. Au-delà d'une approche transversale, elle nécessite en effet la cohérence, la concertation entre tous les acteurs concernés et tous les secteurs.

La définition d'une gestion intégrée de la mer permettrait de surcroît à la France de répondre au rendez-vous européen qui se précise avec le livre vert de la Commission européenne. Ce document soumis à large consultation prône en effet l'intégration des différentes politiques sectorielles relatives à la mer au sein d'une politique marine globale. Ce travail semble pouvoir être rapidement être entamé. En effet, la réponse des autorités françaises au Livre vert sur la politique maritime de l'Union indique que « *le concept de politique intégrée est favorablement accueilli par les autorités françaises qui insistent notamment sur la nécessité de ne pas dissocier les problématiques maritimes des problématiques terrestres* »¹².

■ Engager une vision commune des différentes politiques

Conformément au livre vert européen, le fondement même d'une nouvelle politique maritime doit être d'amener tous les décideurs et acteurs concernés à une compréhension et à une vision commune des différentes politiques qui ont des conséquences sur les mers et les océans, y compris le transport maritime et les ports, la pêche, la gestion intégrée des zones côtières, la politique régionale, la politique énergétique, ainsi que la recherche marine et les politiques relatives à la technologie.

Un processus décisionnel efficace doit intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques maritimes, cela implique d'établir des liens entre les différentes politiques.

Les autorités françaises ont à cet égard souligné « *l'importance d'intégrer toutes les politiques sectorielles qui touchent à la mer, y compris... la protection de l'environnement marin* »¹³. Or, à l'heure actuelle la gestion de la mer comme celle des zones côtières reste une gestion éclatée « par filières », marquée par une multiplicité de champs de compétences.

La nouvelle loi Mer doit porter et donner une traduction concrète à cette nécessité. Elle pourrait ainsi :

- **Définir les éléments et objectifs d'une politique intégrée de la mer**, en rappelant que son principal ressort réside dans une vision commune et largement partagée ;
- **Réviser la contractualisation publique** pour mieux inscrire celle-ci dans la géographie des bassins versants et les dynamiques des espaces marins et côtiers. La coopération interrégionale doit y être encouragée et favorisée afin d'engager une mise en cohérence et une plus grande coordination des actions des collectivités et de l'Etat par façade.

⁸Programme de travail spécial sur la biodiversité marine et côtière, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 1995.

⁹Shine C. et Lefebvre C.- La conservation du littoral. Eléments de stratégie politique et outils réglementaires. Comité français de l'UICN, Collection planète nature, Paris, 2004.

¹⁰Martinez C. 1986-2006 20 ans de loi Littoral – Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels. Comité français de l'UICN, 2006.

¹¹Recommandation adoptée par le Comité français de l'UICN lors de son troisième congrès, 30 octobre 2001.

¹²Réponse de la France au livre vert sur la politique maritime européenne, Secrétariat général à la mer, avril 2007, p.2.

¹³idem, p.4.

■ Rompre l'éparpillement des moyens financiers

Afin de rassembler l'ensemble des crédits affectés à la mer et de conférer une plus grande lisibilité et une plus grande cohérence des moyens alloués à la politique marine française, la création d'un document de politique transversale ou d'une mission ministérielle ou interministérielle devrait être engagée afin de mutualiser les finances nécessaires à une politique transversale.

- Créer un document de politique transversale « Mer » ou une mission « Mer » dans la loi de finance

Par essence interministérielle, la politique « Mer » française devrait faire l'objet d'un document de politique transversale (DPT) prévu par la loi de finances rectificative de 2005¹⁴. Ce document est en effet conçu pour les politiques publiques interministérielles dont les finalités relèvent de programmes budgétaires différents n'appartenant pas à la même mission. La politique de la ville, de l'outre-mer bénéficient déjà de cette réorganisation des moyens budgétaires de l'Etat. La politique de la mer devrait également en bénéficier. Outre, l'amélioration de la lisibilité des efforts financiers de l'Etat, le DPT vise la cohérence des objectifs des différents programmes ministériels.

L'élaboration d'un DPT « Mer » permettrait ainsi une meilleure coordination et une plus grande efficacité de la politique française en exposant la stratégie gouvernant l'effort financier consacré par l'Etat à la mer. Le document de politique transversale comporte en effet plusieurs volets. Il présente l'effort financier de l'Etat pour une politique transversale, les dispositifs mis en place pour l'année budgétaire à venir mais aussi pour l'année en cours et l'année précédente. Il développe également la stratégie mise en œuvre, les crédits et indicateurs concourant à la réalisation de la politique transversale. Les dispositions légales prévoient par ailleurs la désignation par le Premier ministre d'un ministère chef de file chargé de la coordination des activités de l'Etat relevant des différents programmes concernés en vue de favoriser l'obtention de résultats communs. Le ministre en charge de l'environnement et de l'équipement pourrait à l'avenir être ainsi désigné chef de file.

Autre modalité de rationalisation des budgets ministériels relatifs à la mer, une mission « Mer » dans la loi de finance répartie en programmes favoriserait également une plus grande transparence sur la répartition et le volume des crédits attribués pour la gestion et la protection des espaces marins et côtiers français. Les débats sur cette mission engageraient comme le DPT une discussion parlementaire sur la politique maritime qui reste fortement à développer en faveur d'une vision plus intégrée.

Comme le souligne le rapport Parlementaire Boyer et Branger¹⁵, le périmètre de l'Action de l'Etat en mer reste assez flou, aucune des administrations concernées ne semble en avoir la même définition. Définie comme « *la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* », chaque ministère possède ses propres indicateurs d'activités pour évaluer sa contribution à l'action de l'état en mer. Ainsi l'évaluation des moyens consacrés par l'Etat à cette politique est assez sommaire et difficile à piloter.

A cet égard, le schéma directeur élaboré par le Secrétariat général à la Mer sur les moyens de l'action de l'Etat en mer devrait être assorti d'une programmation budgétaire propre intégrée dans un DPT ou une mission « Mer ». Ceci favoriserait une réflexion indispensable sur la répartition des missions. A l'heure actuelle le schéma directeur est limité à un état des lieux des moyens prévus par ministère, son volet prospectif enregistrant simplement les choix des différentes administrations. Or, en vertu de l'instruction ministérielle le schéma doit récapituler :

- « Les missions approuvées par le Premier ministre en comité interministériel de la mer et les moyens et méthodes pour les assurer avec la meilleure efficacité ;
- Les capacités des administrations et services, en termes de moyens disponibles ou acquis ou cours de la période considérée ;
- Les besoins prioritaires retenus à moyen terme (trois à cinq ans) et dont la satisfaction est indispensable à la conduite efficace des missions ou à son perfectionnement ».

¹⁴Loi de finances rectificative pour 2005 n°2005-1720 du 30 décembre 2005, JO du 31 décembre 2005.

¹⁵Rapport d'information n°418, L'action de l'Etat en mer, MM. et André Boyer et Jean-Guy Branger, Sénat 2005.

■ Evaluer les effets croisés des différentes politiques

Les activités maritimes dépassent largement le spectre des activités traditionnelles : pêche, aquaculture, transport, hydrocarbures, matériaux, énergies renouvelables, loisirs, bientôt peut-être stockage de CO₂... chaque année, une activité nouvelle s'étend en mer. Afin d'avoir une vision cohérente, les impacts de chaque politique doivent être systématiquement évalués et les effets croisés estimés.

La loi Mer devrait rappeler la nécessité d' :

- **Effectuer systématiquement une étude d'impact des projets de loi, programmes et plans**, intéressant les activités maritimes afin d'en apprécier les effets cumulatifs et croisés. Le droit français comporte déjà cette possibilité mais sa mise en œuvre reste très restreinte.

■ Appliquer et renforcer la loi Littoral

La loi Littoral comportait déjà les jalons d'une gestion durable et intégrée des zones côtières par son objectif de développement équilibré qui supposait la conciliation des usages, la coordination des différentes politiques et acteurs. Les auteurs du rapport Poséidon soulignent l'urgente nécessité d'appliquer la loi Littoral poursuivant les recommandations de l'OCDE sur le bilan environnemental de la France. Une nouvelle loi Mer permettrait de renforcer cette précédente oeuvre législative en établissant des ponts et en apportant des compléments afin de :

- **Mettre en œuvre les dispositions de la loi Littoral** intéressant les milieux marins et plus particulièrement la désignation d'espaces remarquables, peu mises en œuvre, ainsi que les conventions interrégionales prévues par la loi mais non mises en place. Précédant ces propositions, le Comité français de l'UICN analysant l'application et l'évolution de la loi avait déjà recommandé une mise œuvre réelle des dispositions de la loi Littoral¹⁶. Loin de se limiter sur la bande terrestre, la loi Littoral comporte en effet des dispositions visant les milieux marins ;
- **Renforcer la loi Littoral** afin d'y inscrire le principe de gestion intégrée et développer les actions intercommunales et interrégionales. Conformément à la recommandation adoptée par le Parlement européen et le Conseil, la gestion intégrée des zones côtières consiste à assurer une gestion unique intégrée de la mer, des terres et des zones de contact entre ces deux milieux, plutôt que de limiter cette gestion aux seules zones terrestres ;
- **Soutenir les actions du Conservatoire du Littoral** sur le domaine public maritime (DPM) en lui allouant les moyens nécessaires. Le Comité français de l'UICN avait déjà souligné l'importance écologique des zones comprises dans le DPM et la nécessité d'y développer des mesures de protection¹⁷.

■ Prolonger la gestion des zones côtières par la gestion de la mer

Les politiques intégrées agissant sur des espaces et des thématiques qui se recouvrent doivent nécessairement être coordonnées. Politique maritime et politique du littoral en sont des exemples parfaits, toutefois, la question de la cohérence des échelles et des niveaux de gouvernance de ces deux politiques Littoral et Mer reste entière.

La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) donc doit être appréhendée de manière plus large intégrant les milieux marins. 90 % du monde marin animal et végétal vit le long du littoral.

La problématique des conflits d'usage s'étend progressivement au reste de l'océan, qu'il s'agisse de conflits intra-sectoriels (par exemple entre pêcheurs), ou de conflits entre activités (éoliennes et pêche, pêche professionnelle et pêche de loisir...), ou même de conflits entre États pour la possession des ressources marines ou leur exploitation. A l'évidence, seule une politique de gestion intégrée pourrait conférer un cadre et mettre en place des instruments de concertation, de gestion, d'arbitrage et de suivi susceptibles de régler en amont et à la bonne échelle ces conflits.

¹⁶Martinez C. - 1986-2006 20 ans de loi Littoral – Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels. Comité français de l'UICN, 2006.

¹⁷Recommandation sur la protection des zones écologiquement sensibles du domaine public maritime, Second congrès national de la nature, 2001.

La planification trouvant en mer sa pierre d'achoppe, les outils doivent être renouvelés. Les difficultés de mise en œuvre des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), nonobstant les réformes apportées à leur élaboration et des schémas d'aménagement régional (SAR) en témoignent. La planification constitue en effet la cheville ouvrière de la gestion durable et de la protection. Dans ce cadre, la nouvelle loi Mer pourrait comprendre des dispositions de révision visant à :

- **Traduire en droit français la définition du caractère « intégré »**, des instruments de planification; rédiger pour cela un décret donnant les critères d'une approche intégrée, accompagné si besoin d'une circulaire méthodologique ;
- **Renouveler les outils de planification** des espaces côtiers et marins en renforçant leur caractère intégré afin de rompre la dichotomie juridique existante entre terre et mer. Cette révision en vue de l'adaptation des outils aux spécificités marines doit être instruite par le projet de directive Stratégie pour le milieu marin préconise « *une gestion écosystémique reposant sur une planification régionale* »,
- **Elaborer un guide d'application** des SMVM et des SAR à l'exemple de celui élaboré pour la loi Littoral conjointement en 2006 par les ministères de l'Équipement et de l'Écologie. Document synthétique et pédagogique, ce document à l'adresse des collectivités a permis de clarifier des principes et mesures fondamentales de la loi Littoral.

En raison du principe de spécialité législative qui les caractérise, les collectivités d'outre-mer (hors DOM) disposent de compétences propres en matière d'environnement. Dans leur très grande majorité insulaires, ces collectivités nécessitent plus que d'autres une gestion intégrée. Il convient ainsi d' :

- **Encourager les collectivités d'outre-mer à élaborer des dispositifs de gestion intégrée** et mettre en place des outils adaptés. Il conviendrait notamment d'inciter la Polynésie française de réviser ses délibérations relatives aux plans de gestion et d'aménagement (PGA) et plans de gestion des espaces marins (PGEM) afin que ces deux planifications soient reliées ensemble.

DE NOUVEAUX NIVEAUX DE RESPONSABILITÉ À IMAGINER _____

Le principe de cohérence de la Convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer commande de trouver en droit français une transcription juridique. La question de la politique intégrée suppose également des niveaux d'intégration et de gouvernance. Planifier à des échelles pertinentes mais aussi organiser et identifier de nouveaux niveaux de responsabilités constituent ainsi le cœur d'une loi pour la mer française.

■ Jouer sur les effets d'échelles

L'approche intégrée appelle de nouveaux niveaux de gouvernance et de gestion.

Les interrelations terre-mer obligent en effet à concevoir géographiquement, par bassins versants, la gestion des milieux côtiers et marins. En raison des interactions et dynamiques existantes au niveau de l'interface terre/mer, gestion intégrée des mers (GIM) et gestion intégrée des zones côtières doivent être en étroite relation.

Une intégration des différents niveaux de pouvoirs, déjà instillée par la GIZC est donc nécessaire pour une meilleure coordination et une meilleure définition des actions marines. La mise en cohérence des actions à des niveaux différents est un enjeu majeur pour l'élaboration d'une loi Mer française en posant les principes de l'intégration des différentes échelles et de la gouvernance. Il faudrait ainsi:

- **Rationaliser par façade** les actions non seulement de l'Etat mais aussi des collectivités territoriales ;
- **Favoriser une plus grande coordination** dans la prise de décisions et dans la gestion ; les milieux marins sont partagés entre de multiples portefeuilles, les limites administratives ne correspondant pas aux limites biogéographiques, il faut coordonner les différentes autorités agissant pourtant au sein d'un même écosystème (coopération interrégionale et interdépartementale).

Le CIADT en 2004 avait déjà présenté un canevas intéressant :

- Au niveau national, rôle d'orientation, d'impulsion et d'évaluation ;
- Au niveau régional, mise en cohérence des politiques ;
- Au niveau local, projet de territoires respectant les équilibres.

■ Institutionnaliser la mer dans l'administration politique française

Comme le soulignent la présente étude et le rapport du Groupe Poséidon, les compétences ministérielles sur la mer demeurent éparpillées et la concurrence entre les intérêts sectoriels persiste, nonobstant l'institution d'un Secrétariat général à la mer et d'un Comité interministériel à la Mer.

Les enjeux de gestion intégrée et de préservation transversale des milieux marins et côtiers se heurtent toujours à une division peu propice à la définition et la conduite d'une politique intégrée.

La constitution d'une véritable administration de la mer et le renforcement d'un organe interministériel semble s'imposer :

- **Créer une Direction « Mer »** au sein du ministère en charge de l'environnement, afin de relever correctement les responsabilités de la France qui possède le deuxième domaine marin au monde présent sur les 3 grands océans et de réellement traiter les spécificités des milieux marins au sein des milieux aquatiques, or à l'heure actuelle n'existe qu'une direction de l'« Eau » ;
- **Renforcer la coordination nationale interministérielle** en confiant au ministre chargé de la mer les capacités d'arbitrage nécessaires sur l'ensemble des politiques sectorielles touchant la mer ;

Pour cela, le ministre pourrait s'appuyer sur des organismes consultatifs, tel le Comité de Coordination des Programmes de Recherche et Technologies Marines (CCPRTM) créé par décret n° 91-455 et le Conseil national du littoral qui pourrait être étendu à la mer. Il devrait aussi et surtout être appuyé par un organe interministériel renforcé ;

- **Renforcer le secrétariat général à la mer** qui en dépit de son utile mission ne dispose pas des moyens nécessaires à une véritable coordination des actions ;
- **Créer un Conseil national du Littoral et de la Mer.**

Les grandes infrastructures naturelles que sont la montagne et le littoral sont, en droit français, dotées d'un Conseil national. Conçu comme un « parlement », comme instance de débats et de conseils, où sont représentés l'ensemble des acteurs concernés dans leur diversité, un conseil national, creuset d'une approche intégrée, doit également être créé en faveur du domaine marin français.

La Conférence nationale maritime, sous la présidence du Secrétariat général à la mer, bien que prévue par le Décret du 22 novembre 1995, n'a jamais été réunie. Toutefois, sa composition n'en faisait pas une véritable instance ouverte de prospective ni de débats et mais plutôt une instance administrative interministérielle.

Le domaine marin français manque d'une instance, d'un forum que ni le Comité interministériel, ni le Secrétariat général à la mer peuvent incarner.

Il existe certes un Conseil Supérieur de la marine marchande, un conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, mais comme leur dénomination l'indique, leur objet reste sectoriel.

Seul le nouveau Conseil national du littoral s'attache aux zones côtières dans leur diversité.

Afin de transcrire administrativement les liens terre-mer et ainsi de mettre en place une instance véritablement vouée à la gestion intégrée, le Conseil du Littoral pourrait ainsi être élargi en s'ouvrant plus largement au domaine marin et en intégrant ces précédents conseils.

Lieu d'échange et d'expertise, un conseil national de la mer et du littoral, appliquerait ainsi ses missions consultatives à la définition d'une politique française intégrée des zones côtières et marines à l'appui du ministère de la mer. Des groupes thématiques pourraient être créés en son sein pour traiter de questions particulières.

- **Créer des agences régionales marines et côtières**

A l'instar des comités de bassin, des agences régionales marines et côtières pourraient être créées afin de définir, par région maritime, une gestion intégrée en appui des préfetures maritimes.

Ces agences auraient respectivement pour champ de compétence 7 grandes « bio-régions » marines : Manche-Mer du Nord ; océan Atlantique Nord ; Méditerranée ; Antilles-Guyane ; océan Indien ; océan Austral ; océan Pacifique Sud.

Dépasant les frontières administratives, ces régions maritimes transcriraient un ancrage écosystémique et biogéographique de la gestion intégrée. Elles engageraient une ouverture régionale ou internationale. Elles mettraient également en perspective la nécessaire prise en compte des bassins versants, des relations terre-mer au profit d'une appréhension intégrée des questions marines.

Loin de créer de nouvelles zones de compétences supplémentaires, ces agences prolongeraient et approfondiraient la mise en place de délégués de façade maritime décidée en 2003 à la suite du naufrage de l'Erika. En vertu de la lettre-circulaire du 7 avril 2005¹⁸, les délégations de façades ont en effet pour mission de coordonner les Directions régionales de l'environnement (DIREN) par façade afin de :

- Renforcer les liens entre administrations de l'environnement et celles exerçant des compétences en mer (préfet maritime, préfet de région, préfet de zone de défense, affaires maritimes, douanes.) et sur le littoral ;
- Intervenir auprès des Directions régionales de l'industrie et de l'environnement (DRIRE) sur les impacts des prélèvements, des rejets d'eau des installations classées et des installations nucléaires ;
- Participer à la coordination technique et la représentation française dans le cadre des conventions relatives à la protection du milieu marin ;
- Apporter un appui technique aux DIREN sur les questions marines ;
- Animer l'application des directives européennes, la définition de stratégie marine et littorale commune par façade.

Les façades maritimes existantes en métropole et les 5 zones maritimes d'outre-mer pourraient être réorganisées pour asseoir une telle coordination dans le respect des statuts constitutionnels.

Le dernier décret 2007-798 fixant l'organisation des commandements de zones maritimes précise son application dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Cet ancrage par façade a d'ailleurs été repris pour fonder la désignation des élus au Conseil national du Littoral.

Le Rapport Poséidon invite dans ses recommandations à « *inventer une nouvelle forme de coopération* » entre les représentants de l'Etat et les autorités locales. La création de ces agences pourrait en constituer une concrétisation utile¹⁹.

En lien avec le Ministère des Affaires étrangères, ces agences auraient également pour objet d'assurer le suivi et l'application des conventions régionales et le développement de la coopération maritime régionale. De part l'étendue de son domaine marin, l'Etat français a vocation à avoir une politique active en matière de coopération maritime.

Au niveau local, elles permettraient de développer et rationaliser la coopération interdépartementale et interrégionale.

■ Impliquer davantage les collectivités

Le Livre Vert européen met en exergue l'échelon régional et local comme étant le plus adapté pour répondre aux problèmes d'aménagement et de gestion des côtes.

Le rapport Poséidon présente également, le niveau local comme niveau de dialogue pertinent. Cette réalité doit toutefois être éclairée par l'étendue des échelles à considérer.

C'est à l'échelon régional et local que les solutions concrètes aux problèmes d'aménagement et de gestion des côtes peuvent être élaborées de manière optimale. Or, si les collectivités d'outre-mer disposent de compétences propres sur leur domaine marin, les collectivités métropolitaines ne connaissent pas de tel transfert.

- **Décentraliser** davantage : les collectivités locales pourraient se voir transférer partiellement les compétences en matière de gestion de la mer, en particulier dans les zones proches du rivage, l'Etat restant compétent en tant que coordinateur et garant du respect de la légalité des décisions prises localement.

¹⁸Lettre-circulaire du 7 avril 2005 relative à la mission de délégué de façade maritime, BOMEDD n°11/2005 du 15 juin 2005.

¹⁹Centre d'analyse stratégique, Une ambition maritime pour la France, Rapport du Groupe Poséidon, Secrétariat général à la mer, décembre 2006.

■ Développer une culture française marine et maritime

Si la France est incontestablement un pays géographiquement maritime, une culture marine fait défaut. Constituant un acte démocratique reposant sur un débat national, l'adoption d'une loi Mer pourrait :

- **Valoriser l'identité maritime de la France** ; cela permettrait, de surcroît, de traduire l'un des axes du Livre vert européen visant la valorisation de l'identité et du patrimoine maritime européen ;
- **Engager une consultation nationale** à l'exemple de l'initiative britannique sur la Marine Bill White Paper²⁰. Un rapport gouvernemental établissant une nouvelle vision gouvernementale pour la gestion et la protection des milieux marins et des propositions de réforme a ainsi été soumis au public pour remarques et compléments.

La loi Mer pourrait également prévoir d' :

- **Elaborer un nouvel atlas du domaine marin français**, ce document permettrait une large prise de conscience de l'importance du domaine marin français et de ses enjeux de gestion ;
- **Développer des actions de sensibilisation en métropole et en outre-mer** sur la mer ne peut qu'être propice à l'ouverture des esprits ainsi qu'à la connaissance et la prise de conscience de l'importance du patrimoine naturel et culturel maritime français ;
- **Renforcer dans les programmes pédagogiques scolaires** les connaissances sur la mer ;
- **Instaurer des centres permanents d'initiation à l'environnement marin** (CPIEM).

²⁰A Sea Change. A marine Bill White Paper, Departement for Environment, Food and Rurals Affairs, UK, 2007.

LE COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN :

Un réseau d'organismes et d'experts
pour la biodiversité et le développement durable

Créé en 1992, le Comité français de l'UICN est le réseau de l'Union mondiale pour la nature en France. Il regroupe 44 organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux et abrite également un réseau d'environ 200 experts regroupés au sein de commissions spécialisées et de groupes de travail thématiques.

Le Comité français de l'UICN s'est doté de deux missions principales :

- Répondre aux enjeux de la biodiversité en France
- Valoriser l'expertise française au sein de l'UICN et sur la scène internationale

Les programmes du Comité français de l'UICN sont orientés sur les politiques nationales et internationales de la biodiversité et du développement durable, la conservation des milieux naturels sensibles (mer, littoral, zones humides, forêt, montagne), les aires protégées et les espèces menacées.

Il accorde une priorité d'intervention aux collectivités françaises d'Outre-mer et travaille aussi en Méditerranée et dans l'espace francophone.



Comité français de l'UICN
26, Rue Geoffroy Saint-Hilaire - 75005 Paris
Tel : 01 47 07 78 58 - Fax : 01 47 07 71 78

e-mail : uicn@uicn.fr
www.uicn.fr