



Position des Comités Régionaux et du Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins sur les aires marines protégées

Février 2012

Par la voie de leurs organisations professionnelles, les professionnels de la pêche ont estimé nécessaire de faire connaître et reconnaître leur position sur les aires marines protégées, outil parmi d'autres de gestion durable du milieu marin et dont ils assistent à la montée en puissance depuis plusieurs années.

Initié en 2008 avec les positions prises sur Natura 2000 en mer et les Parcs naturels marins, ce travail méritait d'être complété et actualisé à la lumière des récents développements liés au Grenelle de la Mer, dont la révision de la Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées.

1 – LES GRANDS PRINCIPES

A – OUI aux AMP mais avec respect de préalables :

a) Prendre en compte l'existant et éviter de croire à l'« outil miracle »

La mise en place des aires marines protégées, en tant qu'outil incontournable de protection du milieu marin, est aujourd'hui prônée au niveau mondial. La vision française d'une aire marine protégée prévoit que cet objectif de protection n'est pas exclusif d'autres objectifs, notamment de développement économique maîtrisé. Lors du Grenelle de la Mer, plusieurs engagements relatifs aux aires marines protégées ont été pris, dont celui de classer 20 % des eaux françaises en aires marines protégées.

Les professionnels de la pêche (probablement rejoints en ce sens par d'autres acteurs du milieu marin) ont parfois le sentiment que certains les considèrent comme des « outils miracles » de gestion du milieu et que rien ne préexistait dans ce domaine avant leur mise en place, alors qu'un préalable fondamental est de partir de l'existant pour évaluer la nécessité de mesures complémentaires sur une zone précise.

Les professionnels qui de longue date ont reconnu l'intérêt des mesures de gestion spatio-temporelle, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches, considèrent que ces mesures ne sont qu'un élément complémentaire pour assurer une gestion durable de la ressource et des activités de pêche. En ce sens, ils tiennent à rappeler que si les aires marines protégées peuvent contribuer à la gestion durable des ressources marines, elles ne peuvent en aucune façon remplacer les outils traditionnels de gestion de la pêche, pris dans le cadre de la PCP. Ainsi, la vocation des aires marines protégées n'est pas de gérer les activités de pêche.

Ils tiennent à ce propos à souligner d'abord que la simple comptabilisation de la surface des espaces protégés dans le cadre de la politique des aires marines protégées ne saurait refléter la réalité des surfaces effectivement concernées par des mesures spatio-temporelles de protection et/ou de gestion du milieu marin.

La nécessité d'adapter l'échelle des mesures décidées à des objectifs particuliers de protection et/ou de gestion du milieu marin, amène en mer plus qu'à terre à définir des espaces dont les périmètres, parce qu'ils sont adaptés aux objectifs poursuivis, ne se superposent pas. De ce fait ces espaces de gestion particuliers se voient difficilement reconnaître la qualité d'espaces protégés, bien qu'ensemble ils concourent à la gestion et/ou la protection du milieu marin. A titre d'exemple, aucune des zones spéciales de protection instaurées dans le cadre de la convention MARPOL, pas plus qu'aucune des aires délimitées (par exemple par les organisations régionales de gestion des pêches) à l'intérieur desquelles des restrictions particulières des activités de pêche existent, ne sont comptabilisées au titre des aires marines protégées existantes. Il y a là sans doute une particularité des politiques publiques de gestion des espaces maritimes à laquelle la notion d'aire marine protégée ne fait pas droit.

En outre, si certaines catégories d'aires marines protégées comme les Parcs naturels marins se veulent être des outils intégrés de gestion du milieu marin, elles ne permettront pas de résoudre intégralement l'ensemble des problèmes de dégradation du milieu marin. On citera en particulier les problèmes de dégradation de la qualité de l'eau liée aux pollutions telluriques, qui compromettent la productivité du milieu à long terme.

Les professionnels tiennent donc à ce que la mise en place d'aires marines protégées soit réfléchi en prenant en compte la globalité des mesures existantes, les particularités de la zone et en gardant à l'esprit les limites de son efficacité.

b) La reconnaissance des organisations professionnelles des pêches maritimes comme interlocuteurs privilégiés, en tant que gestionnaires de la ressource

Avant tout, il est indispensable que le respect des prérogatives de réglementation des organisations professionnelles soit assuré. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 ainsi que le décret du 28 juin 2011 confèrent aux organisations professionnelles un certain nombre de compétences, dont l'organisation d'une gestion équilibrée des ressources des ressources halieutiques. En complément des réglementations communautaires et nationales en la matière, ces compétences ont amené le comité national et les comités régionaux des pêches à élaborer une importante réglementation destinée à organiser une exploitation rationnelle de la ressource : licences contingentées, mesures techniques (exemple des chaluts à langoustines sélectifs), calendriers de pêche, cantonnements de pêche, etc. En Méditerranée, l'importance de la réglementation issue des prud'homies doit également être prise en compte.

De même, il conviendra de rester dans le cadre du décret du 25 janvier 1990 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire.

c) La reconnaissance des actions des professionnels en faveur d'un développement durable de la pêche

Au-delà de la réglementation précitée, les acteurs autres que professionnels qui sont impliqués dans la gestion des AMP doivent, dans un premier temps, prendre connaissance de tout le travail déjà accompli par les professionnels pour aller vers une pêche durable et responsable.

Une « bonne pratique » de pêche se définit comme une action collective ou individuelle, allant au-delà du cadre réglementaire et contribuant à l'amélioration d'au moins un des axes du développement durable (économie, environnement, social), sans compromettre les deux autres. Un recensement de ces initiatives en métropole et dans les DOM a été effectué en 2010 par le CNPMMEM, avec le soutien de l'AAMP¹.

B – OUI aux AMP mais sous certaines conditions :

a) Concertation et transparence :

Les professionnels de la pêche souhaitent avant tout rappeler l'importance de la concertation à toutes les étapes de la mise en place d'une aire marine protégée. Il convient que les constats et les objectifs soient partagés avec les professionnels, et ce depuis la réflexion sur la possible création, jusqu'à la gestion de l'AMP et son évolution. Cette concertation est essentielle pour garantir une implication constante des professionnels et une bonne acceptabilité des projets d'AMP, gage de leur efficacité. En outre, des délais suffisants doivent être dédiés à la concertation, en vue d'éviter un front d'opposition si les travaux sont menés dans la précipitation.

Spécifiquement sur les parcs naturels marins, il est indispensable de définir un périmètre d'action de la mission d'étude, afin de cadrer les discussions. C'est justement le but de l'analyse stratégique régionale, puis s'il y a lieu, de la mission d'étude, que l'ensemble des acteurs s'accordent sur un secteur pouvant justifier la création d'un parc naturel marin. Cela permet également plus de transparence.

Pour la désignation des sites Natura 2000

Les professionnels de la pêche ont regretté le manque de transparence dans les données scientifiques ayant conduit à la désignation des sites Natura 2000 en 2008. En effet, les informations fournies aux structures professionnelles lors des réunions de concertation, organisées par les Préfets Maritimes, étaient restées relativement vagues engendrant une certaine incompréhension. Ces réunions s'étaient donc transformées en simples réunions d'information. Or, les professionnels disposent de connaissances du milieu qu'ils peuvent mettre à contribution pour la constitution d'un réseau marin cohérent.

Lors des prochaines désignations, dont l'objectif sera de combler les manques identifiés lors des séminaires biogéographiques au niveau communautaire, il sera donc nécessaire d'entamer une concertation très en amont des décisions, dès la phase d'analyse des données issues des campagnes d'acquisition de connaissances terminée. Par ailleurs, il conviendra de tenir compte des enjeux socio-économiques pour la pêche dans le cas où, pour deux projets de sites comparables, il pourrait être moins impactant d'en désigner un que l'autre. En concertation avec les professionnels de la pêche, il pourra ainsi être identifié les sites dont la conservation pourra être assurée de la manière la plus efficace possible.

Lorsqu'il s'avère que certains habitats ou espèces à protéger, qui sont par nature d'intérêt communautaire s'agissant des sites Natura 2000, sont présents dans la ZEE française et dans celle d'un autre Etat membre, il apparaît essentiel, pour assurer la cohérence globale du réseau

¹ Il est disponible sur le site Internet du CNPMMEM : <http://www.comite-peches.fr/site/index.php?page=g81>

d'AMP, qu'une véritable coordination soit menée entre ces Etats pour la définition des périmètres des sites, en association avec les professionnels de la pêche. Cette cohérence doit également être recherchée pour les autres catégories d'AMP.

Pour la modification des périmètres des sites Natura 2000

La plupart des sites Natura 2000 ont été désignés en 2008 sur la base d'informations écologiques incomplètes. Le programme d'acquisition de connaissances consacré aux habitats d'intérêt communautaire (CARTHAM) a été lancé après la désignation des sites, afin d'obtenir les informations nécessaires à la mise en gestion de ces sites. Ce programme, qui se terminera mi-2012, mettra probablement en évidence l'inadaptation de certains périmètres de sites aux objectifs poursuivis.

Ainsi, si besoin en est la délimitation de certains sites sera éventuellement revue afin d'englober au mieux les habitats d'intérêt communautaire. Toutefois, il ne sera pas acceptable pour les professionnels que cette révision n'aille que dans le sens d'une augmentation des surfaces couvertes. La modification des périmètres devra viser à les faire coïncider le plus possible à la répartition des habitats d'intérêt communautaire, tout en excluant des périmètres les zones qu'il n'est pas nécessaire de protéger.

b) La mise en place d'une expertise scientifique de qualité, menée à une échelle adaptée

Les espaces marins peuvent concerner des usagers qui ne sont pas localisés dans les territoires terrestres limitrophes, et qui peuvent être français mais aussi étrangers, et ce d'autant plus que les espaces marins concernés sont éloignés de la côte. Ce constat évident conduit à des exigences particulières, non seulement en matière de concertation avec les différents usagers, mais également en matière de gouvernance (c'est-à-dire de fonctionnement et de concertation) de l'expertise, notamment scientifique, auquel il est fait appel.

L'expertise scientifique se doit de respecter un certain nombre de conditions : transparence du processus et notamment publicité sur tous les résultats, indépendance, règle de désignation des experts, collégialité d'une dimension adaptée aux enjeux (et notamment autre que nationale lorsque les enjeux concernent d'autres parties prenantes que des parties nationales), établissement de règles claires sur l'intervention des experts scientifiques (les questions posées restant de la compétence des instances politiques). Le cadre d'expertise qu'offre le CIEM pour l'Atlantique Nord-est fournit une réponse à ces exigences.

Force est pourtant de constater que les expertises auxquelles il est actuellement fait appel en matière d'aires marines protégées (que cela soit en France ou dans d'autres Etats membres) ne reposent sur aucune règle de fonctionnement claire. Elles restent au mieux de source nationale, ce qui peut s'admettre pour les sites du proche littoral, mais cette dimension n'est pas adaptée lorsque la situation de l'AMP à désigner met en jeu des acteurs non nationaux et des écosystèmes et des espèces exploitées ailleurs que dans les eaux nationales. De plus, ces expertises nationales ne sont de façon générale ni collégiales, ni contradictoires.

Une saisine régulière du CIEM pour analyse des projets d'AMP proposés, autant en termes de périmètre et de gestion de chaque site, que de cohérence du réseau, permettrait d'amener la transparence nécessaire à l'expertise scientifique.

L'expertise scientifique ne représente par ailleurs que la première étape d'un processus (dont on doit envisager le fonctionnement en forme d'allers et retours) à laquelle doit succéder la concertation, la confrontation voire la contradiction entre les expertises des scientifiques, et celle des différentes parties prenantes, en particulier les savoirs empiriques des pêcheurs professionnels.

Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins

c) L'implication au plus tôt des professionnels des autres Etats membres concernés par une aire marine protégée

Le Conseil du CNPMM souhaite que soient associés au plus tôt dans les réflexions sur la mise en place et la gestion des aires marines protégées dans les eaux françaises, les représentants des Conseils Consultatifs Régionaux (CCR) qui pourront être concernés par l'exploitation de la zone. Une information et un échange régulier avec les CCR sont recommandés.

d) La représentation légitime des professionnels de la pêche et des élevages marins dans les instances décisionnelles

Une représentation conséquente des professionnels au sein des instances décisionnelles de l'AMP (Conseil de gestion d'un PNM, conseil consultatif d'une réserve naturelle, ...) doit être garantie, avec voix délibérative. Les activités de pêche professionnelle et d'élevage marin sont en effet historiquement présentes en milieu marin, littoral et estuarien. Elles représentent donc une valeur patrimoniale par rapport à d'autres activités nouvelles en mer et restent par ailleurs prépondérantes dans la majorité des eaux françaises. Il conviendra ainsi d'assurer une bonne représentation des principaux usagers de la zone.

2 – LES GRANDES ORIENTATIONS

A – PRIVILEGIER la mise en place des plans de gestion des AMP déjà créées plutôt que la création de nouvelles AMP

La stratégie nationale pour la création et la gestion des AMP, élaborée par le groupe de travail « AMP » du Grenelle de la mer en 2011, a mis en avant le constat de nombreuses AMP créées au cours des dernières années, mais non encore opérationnelles du fait de l'absence de plan de gestion pour la majorité d'entre elles. La priorité doit donc être donnée à la mise en gestion des AMP existantes, avant d'examiner la nécessité de créer de nouvelles AMP.

C'est d'ailleurs en mettant en gestion les AMP existantes que certains besoins nouveaux d'AMP pourront être mis en lumière (par exemple la nécessité de mise en place d'outils de protection forte tels que les arrêtés de protection de biotope et habitats naturels ou les réserves naturelles au sein des sites Natura 2000, sur certains habitats localisés) : en tirant les enseignements du travail réalisé sur les AMP existantes et en s'appuyant sur les besoins ainsi évalués, la création de nouvelles AMP n'en sera ainsi que plus pertinente.

Ce souhait, exprimé par la profession depuis longtemps, a bien été pris en compte dans la stratégie précitée.

B – ETUDIER l'opportunité de créer de nouvelles réserves naturelles au sein des Conseils Maritimes de Façade

La nécessité de créer de nouvelles réserves naturelles, outil de protection fort du milieu naturel, devra être étudié au sein des Conseils Maritimes de Façade (CMF). Ces instances, créées par la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche, sont en effet le lieu de concertation entre tous les acteurs de la mer, et doivent avoir une vision globale et stratégique des projets concernant le milieu marin.

Au vu des contraintes très fortes engendrées par cette catégorie d'AMP, toute nouvelle création devra faire l'objet d'une étude d'impact socio-économique approfondie et partagée au sein des CMF. Ce principe figure au sein de la stratégie nationale élaborée par le GT AMP.

De façon générale, il serait opportun que les CMF soient consultés sur toute nouvelle création d'AMP.

C – CONFIER la gestion des AMP et notamment des réserves naturelles aux organisations professionnelles de la pêche

La LMAP a reconnu les compétences environnementales des comités des pêches. Elle précise que ces organismes, assurant des missions de service public, participent « à la mise en œuvre des politiques publiques de protection et de mise en valeur de l'environnement, afin notamment de favoriser une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins ». A ce titre, il est légitime que les comités des pêches puissent se voir confier la gestion de certaines aires marines protégées, comme les réserves naturelles ou les sites du Conservatoire du littoral.

Pour les réserves naturelles, le gouvernement avait acté dans le projet d'ordonnance de simplification et de clarification des dispositions relatives aux réserves naturelles deux modalités d'implication des comités des pêches qui permettaient une réelle implication des structures professionnelles :

- La consultation obligatoire des CRPMEM en amont de toute décision de création d'une réserve naturelle,
- La possibilité pour les comités des pêches (CNPMM, CRPMEM, et C(I)DPMM) d'être désignés gestionnaires d'une réserve naturelle.

Le Conseil d'Etat a rejeté ces modifications au motif qu'il ne s'agissait pas d'une simplification des dispositions en vigueur. Il s'agissait toutefois de dispositions essentielles aux yeux des professionnels, permettant de confirmer leur engagement et leur responsabilité en matière de gestion durable du milieu marin.

Ces dispositions doivent être le plus rapidement possible intégrées à la législation en vigueur.

D – S'ASSURER du maintien et du respect des intérêts des activités de pêche et d'élevage marins

Tout d'abord, il est important que les autorités et structures en charge de la préfiguration d'une aire marine protégée puis de sa mise en gestion prennent connaissance du cadre méthodologique pour la création et la gestion d'une aire marine protégée, produite par le groupe de travail AMP du grenelle de la mer à l'automne 2011.

Cette méthodologie prévoit notamment que l'impact de la désignation et de la gestion d'une AMP sur les activités socio-économiques soit étudié en détail lors des différentes étapes de la vie d'une AMP.

La qualification voire la quantification de ces impacts devra en particulier prendre en compte le cumul des restrictions imposées aux activités de pêche du fait des différentes AMP – françaises et étrangères – ainsi que des pertes de zones de pêche du fait du développement d'autres usages du milieu maritime (énergies marines renouvelables, extractions de granulats marins, ...) et ne pas reposer sur une évaluation marginale des impacts liés à la création de la seule AMP en projet...

a) Les parcs naturels marins

Le maintien et le développement durable des activités de pêche et d'élevage marins doit être une des orientations de gestion inscrite dans le décret de création du PNM. Cette orientation sera adaptée en fonction des spécificités locales, mais devra de toute façon prendre en compte les intérêts des communautés de pêcheurs.

b) Les réserves naturelles

La législation en vigueur concernant les réserves naturelles met en avant le principe du maintien des activités traditionnelles en leur sein, en particulier les activités professionnelles. Si ce principe, conforme au développement durable, est généralement respecté par la recherche d'une conciliation des objectifs environnementaux et socio-économiques, les professionnels ont récemment été confrontés à la remise en cause arbitraire d'activités professionnelles préexistantes au sein de réserves naturelles. Cette remise en cause intervient, de plus, sur des affirmations non prouvées, et non sur des éléments scientifiques solides.

La vision sanctuarisée des réserves naturelles portée par certaines organisations est de nature à remettre en cause l'acceptation de cette catégorie d'AMP par les professionnels de la pêche. Il conviendrait que l'administration mette un terme à la vision extrémiste qui prévaut dans certaines réserves naturelles.

Cette situation préfigure en effet des solutions qui pourraient être retenues sur d'autres AMP et en particulier des réserves naturelles, que l'Etat souhaite promouvoir suite à la révision de la stratégie nationale de création et de gestion d'AMP. L'ensemble des pêcheurs français suit de près ce dossier et la position du Ministère en charge de l'écologie sur le sujet influencera la position des professionnels quant à la création de nouvelles réserves naturelles.

c) L'évaluation des incidences Natura 2000

Une méthodologie d'évaluation des risques de dégradation des habitats et espèces d'intérêt communautaire par les activités de pêche est en cours de finalisation par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN), dans le cadre d'une convention entre le Ministère en charge de la pêche et le MNHN. L'application de cette méthodologie, couplée à la prise au niveau local de mesures de gestion complémentaires si nécessaire, devrait permettre de répondre à l'obligation d'évaluation des incidences des activités de pêche prévue par la directive « habitats-faune-flore ».

Si les professionnels saluent l'élaboration de cette méthodologie au niveau national, permettant ainsi une cohérence dans son application sur l'ensemble des sites français, certaines considérations nécessitent d'être prises en compte :

- L'application de cette méthodologie aux navires professionnels étrangers, ainsi qu'aux pêcheurs de loisir, doit être envisagée dès à présent. Dans le premier cas, c'est principalement le manque de données concernant les navires étrangers de moins de 12 mètres (non équipés de VMS) qui est problématique.

- La mise en discussion des résultats de l'analyse de risques devra se faire au sein du comité de pilotage et en présence des experts scientifiques locaux, afin de permettre une prise en compte des spécificités locales, à la fois concernant les pratiques de pêche et les caractéristiques des habitats. Cette objectivation des résultats de l'analyse de risque permettra d'aboutir à des propositions de mesures de gestion proportionnées.

Cette mise en discussion pourrait également se dérouler à l'échelle de la façade, pour assurer la cohérence et l'équité des mesures décidées à l'échelle des différents sites.

Les professionnels de la pêche sont par ailleurs extrêmement inquiets de l'iniquité qui semble exister entre les activités faisant l'objet d'une autorisation délivrée pour plusieurs années et les activités de pêche dont les autorisations sont annuelles. Il semblerait que les autorisations délivrées pour des extractions de granulats marins ou l'exploitation d'éoliennes off-shore dans les sites Natura 2000 n'aient pas à réaliser une évaluation d'incidences si cette autorisation est délivrée antérieurement à la proposition de désignation des sites...

Cela engendre un traitement inégal entre ces activités et les activités de pêche qui, au motif que leurs autorisations sont annuelles, auraient à faire cette évaluation, alors même que d'autres activités sans doute plus impactantes n'auraient pas à le faire.

d) Les AMP dans les eaux d'autres Etats membres

A l'image de la nécessaire prise en compte de l'activité des navires des autres Etats membres dans le processus de désignation et de gestion des AMP en France, il est primordial que les intérêts des navires français dans les eaux des autres Etats membres puissent être considérés à la hauteur de la dépendance des navires français à ces eaux (zones de droits historiques et zone économique exclusive).

Un principe fondamental du droit communautaire réside dans l'impossibilité d'adopter des mesures discriminatoires entre navires battant pavillon d'Etats membres différents. Ainsi, il conviendrait de s'assurer que certains Etats membres ne soient pas tentés de « renationaliser » leurs eaux par un renversement du dispositif de communautarisation des politiques. Conformément à l'article 9 du « règlement de base » de l'actuelle PCP (n° 2371/2002), lorsqu'un Etat membre souhaite prendre des mesures pour minimiser les incidences de la pêche sur la conservation des écosystèmes dans ses eaux territoriales, il doit y avoir une procédure de consultation de la Commission européenne, de l'Etat membre et des CCR concernés (à moins que les mesures ne s'appliquent qu'aux seuls ressortissants de cet Etat membre). Cette procédure de consultation, extrêmement courte (délai de 5 jours), n'intervient toutefois qu'au dernier stade de la procédure, une fois l'AMP désignée et les mesures de gestion déjà élaborées.

Il est essentiel que la consultation entre les Etats membres intervienne très en amont du processus, dès les discussions visant à la désignation d'une zone en AMP. Prendre en compte les considérations socio-économiques lors de la désignation d'une AMP permet de faciliter les discussions sur les mesures de gestion et d'augmenter l'adhésion des professionnels à la démarche.

Tout comme l'Etat français devrait assurer une consultation des autres Etats membres dont des navires professionnels peuvent être concernés par une zone en amont de sa désignation en AMP, il serait opportun que le Ministère en charge de la pêche se manifeste auprès des Etats membres voisins pour solliciter une procédure similaire, dans le cas où ce n'est actuellement pas prévu.

Ce principe est d'autant plus important que la Commission européenne propose dans son projet de réforme de la PCP, que l'ensemble des mesures de gestion puisse être pris par acte délégué au sein des AMP désignées dans les eaux communautaires (article 12 du projet de règlement). Cette procédure amènerait la Commission à pouvoir entériner toute mesure de gestion proposée par les Etats membres sans aucune consultation ni prise en compte des intérêts des flottilles des autres Etats. Les professionnels français sont donc fermement opposés à cette disposition. Au vu de la multiplication des désignations d'AMP dans les eaux des différents Etats membres au sein desquelles les flottilles françaises ont des intérêts, il est primordial que l'Etat français soit particulièrement ferme et proactif sur la modification de l'article 12 du projet de règlement de base de la PCP.

e) Les AMP en Haute-Mer

Mutatis mutandis, à la Haute-mer doivent être appliqués les mêmes principes que ceux évoqués précédemment, en particulier en matière de gouvernance (consultation et participation des acteurs et gouvernance de l'expertise scientifique), d'évaluation des impacts socio-économiques, de maintien et de respect des intérêts des activités de pêche.

En particulier les professionnels demandent à être pleinement associés à la préparation des réunions des conventions internationales, notamment de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et des conventions de mers régionales (OSPAR, Barcelone, ...). Ils demandent également que les pouvoirs publics français entament sans tarder une réflexion sur les moyens d'améliorer le processus de recours à l'expertise et d'élaboration des avis scientifiques, sur lesquels reposent ou devraient reposer, les travaux des conventions internationales et de mers régionales.

Enfin, en l'état actuel du droit et des prérogatives dont disposent les instances ou conventions sectorielles internationales ou régionales, les professionnels jugent vain que l'administration française porte des projets de définition de nouveaux concepts ou de nouveaux engagements dans le cadre de la CDB, et de création d'AMP dans le cadre des conventions de mer régionales, qui ne sont pas avant reconnus comme pertinents par les instances et conventions sectorielles internationales ou régionales (OMI, FAO, ORGP).

E – VEILLER à la concordance des réglementations

Les professionnels ne souhaitent ni la mise en place d'autorisations spéciales « aire marine protégée » pour les activités de pêche dans les sites, ni d'autres modes de gestion qui dérogeraient au droit commun.

a) Parcs naturels marins

Réserves intégrales

L'absence de zones classées en réserve intégrale, où toute activité serait interdite, devra être garantie avant l'élaboration des orientations de gestion, sauf accord ou demande des professionnels de la pêche. Les PNM ont pour but le développement durable des activités qui s'y déroulent : l'interdiction d'activités professionnelles par la création de réserves intégrales au sein du parc pourrait donc être contraire à ces objectifs.

Commission halieutique

En ce qui concerne plus particulièrement la gestion des ressources halieutiques, une commission de gestion halieutique devra être créée, à l'image de ce qui existe en Iroise. Depuis toujours, les professionnels ont été force de proposition auprès de l'administration pour mettre en place la réglementation des activités de pêche. Les professionnels seront majoritaires au sein de cette commission, au sein de laquelle l'Ifremer devra être représenté.

Procédure d'avis conforme

De façon générale, il est nécessaire que l'Agence des Aires Marines Protégées, par le biais des missions d'étude de PNM, porte auprès des acteurs locaux un discours clair quant aux pouvoirs d'un conseil de gestion de PNM. Le discours habituellement véhiculé précise simplement que « *les conseils de gestion des PNM ne peuvent pas prendre de réglementation* », ce qui est vrai,

Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins

mais induit en erreur les acteurs locaux qui pensent alors que le conseil de gestion n'a aucun pouvoir fort. La transparence voudrait que les missions expliquent très clairement, et en amont des discussions, le pouvoir d'avis conforme dont disposera le conseil de gestion de tout PNM.

Ce pouvoir est d'ailleurs d'autant plus fort que le récent courrier de la Directrice de l'eau et de la biodiversité, adressé le 11 octobre 2011 aux Préfets, permet aux Conseils de gestion du PNM d'assortir leur avis favorable de réserves devant obligatoirement être prises en compte par le demandeur de l'autorisation, faute de quoi l'avis serait réputé défavorable. C'est ainsi un réel pouvoir de réglementation est attribué aux conseils de gestion des PNM, et remet en cause toute la communication préalable faite sur les pouvoirs de ces conseils.

Par ailleurs, le champ d'application de l'avis conforme aux activités de pêche professionnelle n'est à ce jour par clair, à savoir l'élément qui doit être soumis à avis conforme : toute décision d'encadrement de l'activité ou les seules autorisations individuelles ?

La première possibilité consiste à dire que l'avis conforme concerne les règlements collectifs (délibérations, arrêtés préfectoraux ...), la deuxième signifiant que l'avis conforme ne s'applique qu'aux autorisations individuelles présentées par une personne morale (entreprise, association, collectivité ...) ou physique (pêcheur, usager ...).

Les professionnels considèrent qu'au vu de la rédaction des textes (évoquant les licences de pêche et les autorisations), seules les autorisations individuelles peuvent être soumises à avis conforme. Une délibération approuvée par arrêté préfectoral ne constitue pas une autorisation mais bien un règlement cadre, et ne peut à ce titre pas être soumise à avis conforme.

Ceci étant, il est évident que le règlement cadre doit faire l'objet de discussion et de concertation au risque d'être neutralisé faute de pouvoir déboucher sur des autorisations individuelles. La concertation est d'ailleurs fortement encouragée dans le code de l'environnement : « *l'état, les collectivités, les organismes qui s'associent à la gestion du parc veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion* ».

Un autre sujet concerne l'application spatiale du principe d'avis conforme et il est impératif de préciser dans quel cas l'avis conforme peut être demandé. A titre d'exemple, la question des activités présentes sur le bassin versant par lequel un PNM est concerné et qui sont considérées comme ayant un impact notable justifiant d'être soumises à cet avis, doit être résolue.

Enfin, il est indispensable de préciser la procédure à suivre pour recueillir un avis conforme. La procédure ne devra pas entraîner de délais administratifs susceptibles de pénaliser l'exercice de la pêche professionnelle. De telles pénalités administratives sur l'exercice de la pêche seraient très mal perçues par les professionnels. Une gestion fluide de cette procédure doit être trouvée en lien avec tous les acteurs concernés.

b) Les sites Natura 2000

Gestion des activités de pêche professionnelle au sein des sites Natura 2000

Les mesures contractuelles (charte et contrat) sont les options qui apparaissent comme les plus adaptées. Les prérogatives du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, des Préfets de région, des Directions Interrégionales de la Mer et des organisations professionnelles (CNPMEM et CRPMEM) doivent être maintenues pour réglementer l'activité y compris dans les sites Natura 2000.

Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins

Préconisations pour la gestion des sites Natura 2000 situés à l'extérieur des 12 milles, dans les zones de droits historiques et compatibilité avec les lignes directrices de la Commission européenne sur la gestion des pêches dans les sites Natura 2000

Le gouvernement semble vouloir également appliquer une politique de mise en œuvre de Natura 2000 centrée sur des outils contractuels à l'extérieur des 12 milles. Les professionnels y sont favorables, mais souhaitent que ce système puisse être opposable aux navires de pêche des autres Etats membres. Des inquiétudes sur cette compatibilité ont été relayées auprès du Ministère de l'écologie à plusieurs reprises. Ainsi, les bonnes pratiques adoptées dans le cadre de chartes Natura 2000 par les armateurs français sur les sites désignés ne sauraient être réduites à néant par les pratiques d'autres navires communautaires qui n'auraient pas adhéré aux dits outils contractuels.

Il est donc nécessaire d'obtenir au plus vite l'assurance, de la part de la Commission européenne, d'une possible application du système contractuel.

Il apparaît également essentiel, ainsi que cela a été spécifié précédemment, que la gestion des sites en zone limitrophe de la ZEE d'autres Etats membres ou à cheval sur plusieurs ZEE, fasse l'objet d'une véritable coordination entre les Etats membres, en association avec les professionnels de la pêche, par exemple au sein des CCR.

En ce qui concerne la Méditerranée, la gestion des sites désignés dans la zone de protection écologique (ZPE - au-delà des 12 milles) ne pourra être efficace que si une zone de gestion halieutique est également instaurée par la France. En effet, en l'état actuel des compétences réglementaires, seule la Commission européenne pourrait prendre des mesures de gestion de la pêche dans cette zone qui s'appliqueraient à l'ensemble des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Or, ces mesures seraient discriminatoires car non applicables aux navires hors UE. Les efforts faits par les pêcheurs communautaires afin de conserver les habitats et espèces seraient donc potentiellement annulés par les navires non communautaires. Les professionnels s'interrogent donc sur le cadre juridique des mesures de gestion qui pourraient prises sur les sites. La volonté affichée par la France de créer une zone économique exclusive (ZEE) en Méditerranée ne semble pas se concrétiser actuellement, et ce processus prendra de toute façon plusieurs années. Il est donc primordial que la zone de gestion halieutique, souhaitée depuis longtemps par les professionnels et qui serait opposable aux navires des pays tiers, soit mise en place rapidement.

c) Réserves naturelles

L'ordonnance du 5 janvier 2012 a étendu la possibilité pour les Conseils régionaux et la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) de réglementer les activités respectivement au sein des réserves naturelles régionales et des réserves naturelles de Corse, aux activités de pêche.

Cette modification, à laquelle s'étaient opposés fermement les comités des pêches, vient remettre en question la cohérence de l'encadrement déjà extrêmement complexe de la pêche professionnelle (niveaux international, communautaire, national et régional). Elle est d'autant moins compréhensible pour les professionnels de la pêche que cette nouvelle législation exclut de permettre à ces instances de réglementer certaines activités fortement impactantes pour les milieux naturels, comme les extractions de matériaux.

Les professionnels de la pêche demandent donc que les mesures de gestion de la pêche professionnelle soient prises, y compris au sein des réserves naturelles régionales et des réserves

naturelles de Corse, par le biais du circuit traditionnel de prise de décision (Préfet de région ou CRPMEM).

F - VEILLER à une articulation entre les différentes catégories d'AMP

a) Principes généraux de gouvernance lorsqu'une même zone est concernée par plusieurs désignations en AMP

Les différentes catégories d'AMP ont des finalités diverses, ce qui peut amener une même zone à être désignée au titre de plusieurs catégories. Il est ainsi courant de voir se superposer deux (site Natura 2000 et PNM), voire trois (site Natura 2000, PNM et réserve naturelle) désignations différentes sur une même zone.

Si l'articulation de la gouvernance entre les sites Natura 2000 et les PNM est bien prévue par le code de l'environnement, ce n'est pas le cas pour les autres catégories d'AMP.

Une première recommandation doit être de rechercher la pertinence des instances de concertation afin que le travail à réaliser soit le plus effectif possible, ainsi de ne pas multiplier les instances de concertation (et donc les réunions), l'ensemble des acteurs de la mer étant actuellement confrontés à un réel manque de moyens pour suivre tous les travaux et initiatives en cours. Toutefois, il se peut que les périmètres de plusieurs AMP se recoupent mais ne coïncident pas totalement, présentant des problématiques différentes qui ne vont pas forcément concerner les mêmes acteurs. Dans ce cas là, il conviendrait soit de prévoir deux instances de concertation différentes, tout en assurant des connexions entre leurs travaux pour assurer une cohérence globale de la gestion de la zone, soit des sous-groupes de travail au sein d'une unique instance de concertation.

Les récents Conseils Maritimes de Façade devraient par ailleurs constituer à l'avenir une instance intéressante d'échange et travail à l'échelle de la façade, sur des problématiques communes à l'ensemble des acteurs du milieu marin, en particulier les aires marines protégées.

b) Missions d'étude d'un PNM et sites Natura 2000

La circulaire du 14 janvier 2009 adressée aux Préfets maritimes par le Ministère en charge de l'écologie et le Secrétaire général de la mer donne des éléments sur l'articulation entre les deux AMP que sont les sites Natura 2000 et les PNM, lors des phases précédant leur création.

Cette circulaire recommande notamment, dans le cas où une mission d'étude d'un PNM est lancée, de ne pas installer le Copil mais de l'intégrer dans le comité de concertation de la mission, et de lancer les premières études dans ce cadre. Or le comité de concertation peut avoir une représentation très large (élus, conservatoire du littoral...), qui n'est pas adaptée à des discussions sur des sites au large.

Il est impossible de savoir a priori si un site Natura 2000 sera dans le périmètre du futur PNM, puisque c'est justement la mission qui doit définir ce périmètre. C'est pourquoi, tant que les PNM ne sont pas officiellement créés et que l'on ne connaît pas leur futur périmètre, les professionnels demandent que l'installation des comités de pilotage soit effectuée, à moins d'un accord des CRPMEM et C(I)DPMEM concernés. A défaut, un groupe spécifique issu du comité de concertation et adapté aux enjeux des sites Natura 2000 pourra être créé pour traiter de ces sites et réaliser les études.

G – VEILLER au financement

De façon globale, la question principale sous-jacente aux objectifs ambitieux de création d'aires marines protégées est celle des financements qui pourront être affectés à leur mise en œuvre. Les besoins sont en effet nombreux : campagnes en mer, survols aériens, en vue d'aboutir à une meilleure compréhension des écosystèmes marins et des interactions entre activités humaines et patrimoine naturel, d'appréhender les enjeux propre à chaque site et ainsi justifier les mesures de gestion qui pourraient éventuellement être mises en œuvre. Or ces actions sont particulièrement onéreuses en mer. Il convient donc de s'assurer au préalable que ces politiques publiques ambitieuses pourront être menées correctement sans rester des AMP « papier ».

Néanmoins, il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas une assimilation des activités de pêche aux autres usages maritimes, au regard des conclusions du Grenelle de la mer sur le fait de taxer les activités et les usagers causant des dommages aux écosystèmes marins pour en affecter le produit aux actions de restauration et de protection des milieux.

Les professionnels de la pêche s'opposent ainsi à toute taxe sur leur activité qui serait destinée à financer les AMP.

a) Des parcs naturels marins

Les comités des pêches souhaitent que les informations fournies aux professionnels sur les réelles opportunités financières offertes par les PNM soient objectives. Ils soulignent également leur volonté de bien équilibrer les financements prévus entre les projets concrets de soutien aux activités de pêche et celles dédiées à la gestion du parc (recrutement...).

b) Des sites Natura 2000

L'application des directives Natura 2000 en France repose sur un système participatif, au sein duquel l'ensemble des acteurs concernés par le site partagent leurs connaissances afin d'aboutir à un diagnostic partagé et de proposer d'éventuelles mesures de gestion aux autorités compétentes. Ce système ne peut toutefois fonctionner que si les moyens nécessaires à l'animation de cette concertation sont donnés à l'opérateur. Au vu des premières expériences en milieu marin, il semblerait que deux années au minimum soient nécessaires pour élaborer le document d'objectifs.

Par la suite, la mise en application du Docob représente également un travail conséquent, qu'il convient de ne pas négliger. Des financements doivent ainsi également être prévus par l'Etat pour permettre à l'animateur de chaque site de mettre en œuvre les mesures qui permettront d'atteindre les objectifs de conservation fixés au sein du Docob.

Ce document expose la vision des représentants des professionnels de la pêche au printemps 2012. Cette position sera amenée à évoluer selon le contexte réglementaire et les expériences retirées de la mise en place des aires marines protégées.