

Directive cadre stratégie pour le milieu marin

Plan d'action pour le milieu marin pour les sous régions marines

« Golfe de Gascogne » et « mers celtiques »

Premier élément : l'évaluation initiale des eaux marines françaises :

OBJECTIFS, CONTENU ET MODALITES DE CONSULTATION

La mise en œuvre de la directive européenne dite « directive cadre stratégie pour le milieu marin » a débuté en France, avec un travail préparatoire mené au niveau de l'Etat. Aussi êtes-vous aujourd'hui appelés à partager votre expérience en réagissant sur la base d'un projet de diagnostic technique et scientifique. Nos échanges permettront la co-élaboration d'un plan d'action à long terme.

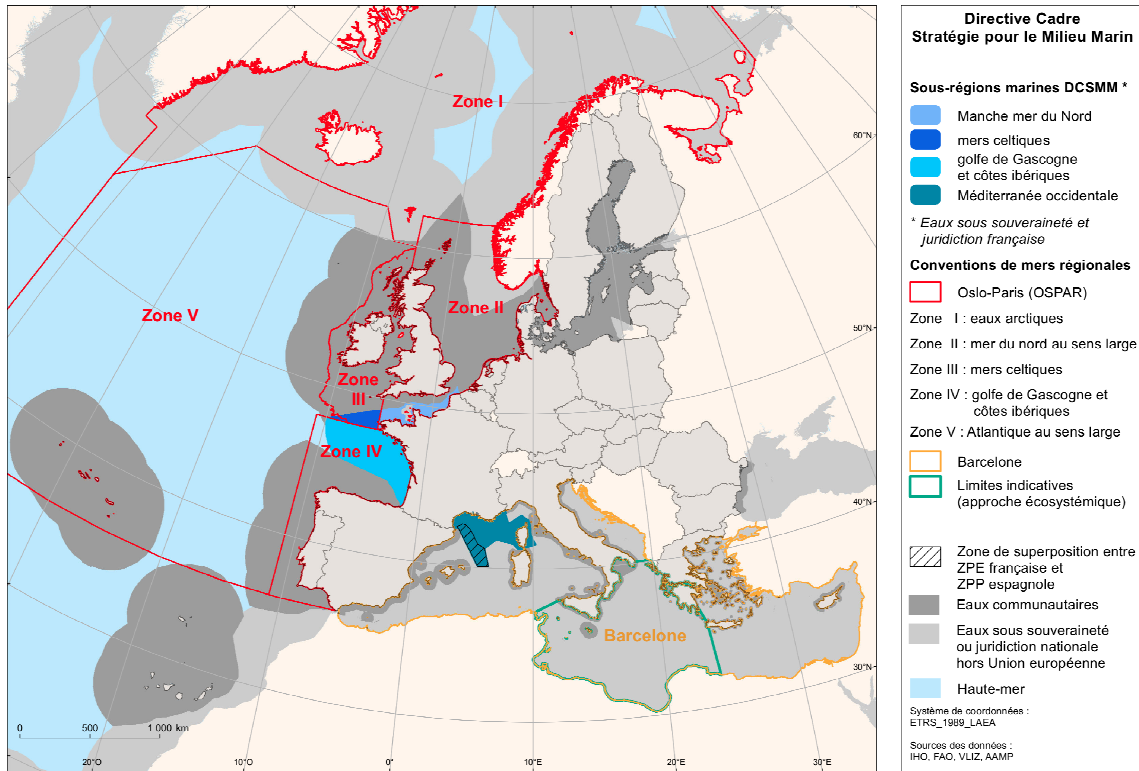
1. La directive cadre stratégie pour le milieu marin

La Commission européenne a proposé une stratégie maritime, expliquée dans un document présentant sa vision pour une politique maritime intégrée pour l'Union européenne. Nommé également « Livre Bleu », ce document a été approuvé par le Conseil européen le 14 décembre 2007. Dans cette perspective, la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) n°2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 impose de réaliser ou de maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020.

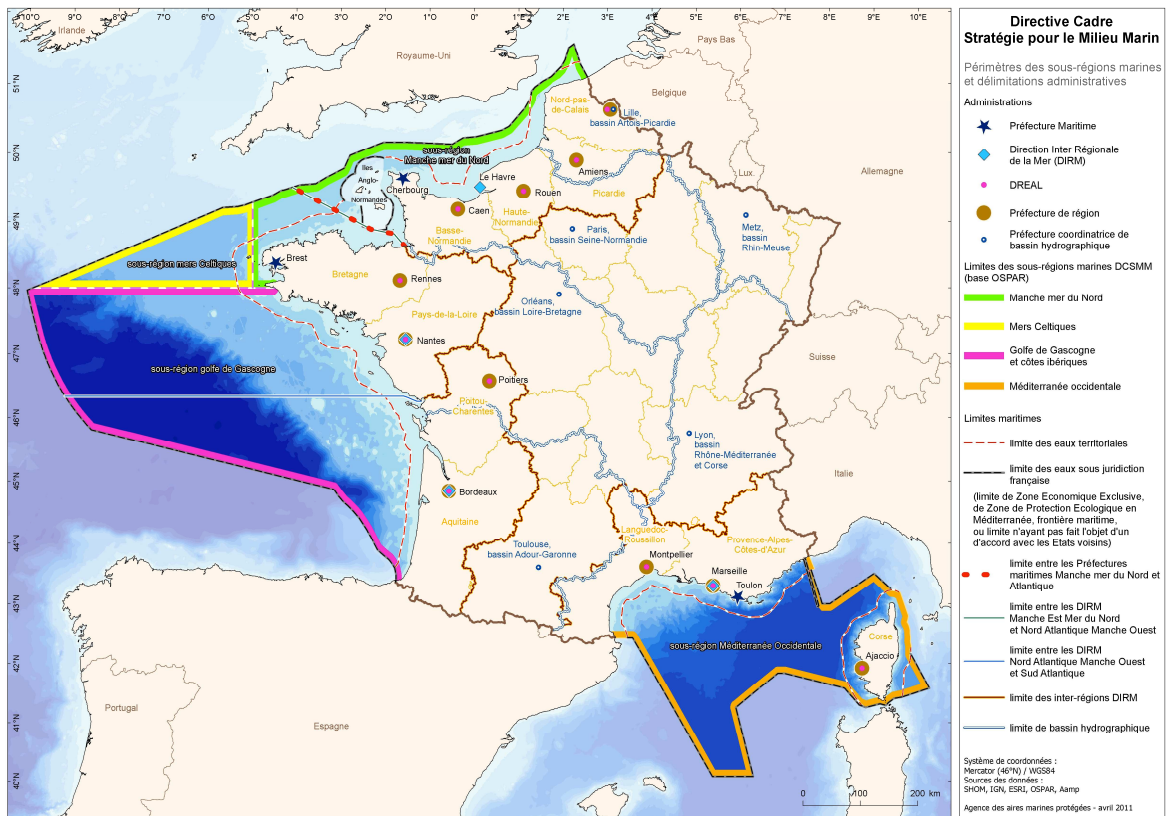
Elle conduit ainsi les Etats membres de l'Union européenne à devoir prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les impacts des activités sur le milieu marin.

Cette directive environnementale développe une approche écosystémique du milieu marin, en lien avec les autres directives européennes (Directive Habitat-Faune-Flore, Directive Oiseaux, Directive Cadre sur l'Eau, etc) : elle vise à maintenir ou rétablir un bon fonctionnement des écosystèmes marins (diversité biologique conservée, interactions entre espèces et habitats, océans dynamiques et productifs) tout en permettant l'exercice des usages de la mer pour les générations futures selon une démarche de développement durable.

Elle vise par ailleurs à assurer l'intégration des préoccupations environnementales dans les domaines ayant une incidence sur le milieu marin, que ce soient des politiques, accords, ou mesures législatives.



En France, la directive s'applique aux eaux marines métropolitaines jusqu'à la limite de la Zone Economique Exclusive, divisées en quatre sous régions marines : la Manche-Mer du Nord, les mers celtiques, le Golfe de Gascogne, la Méditerranée occidentale. Ces sous régions marines sont partagées avec les Etats membres voisins : l'échelle de travail dépasse donc celle de la partie française de chaque sous région et un travail d'harmonisation des méthodes est donc nécessaire.



2. Les plans d'action pour le milieu marin

Pour chacune de ces sous régions marines, la DCSMM demande l'élaboration de stratégies marines, appelées « plans d'action pour le milieu marin » (PAMM) en France. Ils comprendront cinq éléments, dont les trois premiers doivent être élaborés pour 2012 : une évaluation initiale (EI) des eaux marines françaises, une définition du bon état écologique (BEE) et une série exhaustive d'objectifs environnementaux (OE) et d'indicateurs associés. Les étapes suivantes seront la mise en place d'un programme de surveillance (2014) et l'élaboration (2015) et la mise en œuvre (2016) d'un programme de mesures. Les PAMM sont élaborés par les autorités compétentes désignées par le décret du 5 mai 2011 (n°2011-492), en association avec l'ensemble des acteurs concernés, impliqués dans l'utilisation, la gestion, la protection de la mer et des littoraux.

3. Votre collaboration à l'élaboration de l'évaluation initiale

La présente note a vocation à introduire la démarche d'élaboration conjointe de l'évaluation initiale, premier élément du PAMM.

Les documents, appelés « projets d'analyse » sont le fondement de l'évaluation initiale et ont été élaborés pour chaque sous région marine. Ils dressent un premier bilan des connaissances existantes et disponibles. Socles de discussions, ils sont amenés à évoluer au cours des prochains mois par la prise en compte de vos commentaires et compléments. Les lectures critiques en vue de compléter, d'améliorer et d'extraire les éléments clés de ces documents, devront permettre de faire ressortir les enjeux prioritaires pour chaque sous région marine et de fixer les objectifs environnementaux sur la base d'un diagnostic et d'une vision partagés.

Les projets d'analyse constituent des documents imposants et dont la lecture peut sembler de prime abord très lourde. Compte tenu de leur très large champ thématique, la lecture des différents chapitres peut être ciblée, en fonction de vos centres d'intérêt et compétences.

Pour ce faire, la note technique jointe présente une approche de lecture transversale de ces documents, vous permettant de cibler votre lecture, par différentes entrées thématiques (activités ou pressions).

La première partie du présent document présente de manière plus précise les méthodes de travail mises en œuvre pour l'élaboration de ces projets d'analyse. La deuxième partie a vocation à préciser les notions d'enjeu écologique et d'objectifs environnementaux ainsi que d'apporter des éléments de réflexion quant à la fixation de ces derniers.

Ces documents sont téléchargeables selon les modalités décrites en fin de note. A partir de vos commentaires (à envoyer selon les modalités également décrites en fin de note) et grâce à la tenue de réunions d'échanges, nous ferons évoluer ces bases de travail vers l'évaluation initiale proprement dite.

I. Présentation générale des projets d'analyse

1. Objectifs et élaboration de l'évaluation initiale

L'évaluation initiale est le premier élément du plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine, élaborée en application de l'article 8 de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM, 2008/56/CE), des articles L219-9 et R219-8 du code de l'environnement.

Fondement du PAMM, faisant l'état des lieux des connaissances existantes sur le milieu marin dans le périmètre de la sous-région marine, elle vise notamment à :

- dresser un bilan des connaissances existantes et disponibles afin de soutenir la définition du bon état écologique ;
- établir un diagnostic quant à l'état actuel des eaux marines, en vue de la fixation des objectifs environnementaux, qui mèneront ensuite à l'élaboration du programme de mesures ;
- identifier les lacunes en données et en connaissance, afin d'alimenter les réflexions sur le programme de surveillance et les besoins en recherche.

a. Une évaluation initiale en trois volets

- une **analyse des caractéristiques et de l'état écologique** des eaux et du milieu marin, qui décrit les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques (différentes composantes de l'écosystème) de la sous-région marine et analyse l'état écologique actuel.
- une **analyse des principales pressions et impacts**, décrivant les pressions physiques, chimiques et biologiques exercées par les activités humaines sur les eaux marines et leurs impacts écologiques, traités de façon individuelle ou cumulée. Les sources de ces pressions ; c'est-à-dire les activités humaines, sont décrites dans l'analyse suivante.
- une **analyse économique et sociale** composée de deux parties :
 - l'analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux, qui présente, pour l'ensemble des activités ayant un impact sur le milieu marin et/ou bénéficiant d'un bon état écologique de celui-ci, une description de l'activité et des principaux indicateurs socio-économiques associés pour la sous-région marine,
 - l'analyse économique et sociale du coût de la dégradation, qui identifie, pour différents thèmes de dégradation, l'ensemble des coûts supportés par la société du fait d'une dégradation du milieu marin, passée, présente ou potentielle.

Les sommaires des analyses des caractéristiques et de l'état écologique et des principales pressions et impacts se fondent respectivement sur les tableaux 1 et 2 de l'annexe III de la DCSMM. Le cadre de l'analyse économique et sociale n'était en revanche pas défini dans la directive. Ainsi, il a été développé au niveau français, en concertation avec les autres pays européens.

b. Une évaluation fondée sur les données existantes et disponibles

Elle utilise, lorsque cela est pertinent, les méthodes d'évaluation et d'analyse existantes dans le cadre d'autres politiques communautaires connexes (directive cadre sur l'eau (DCE), directive oiseaux (DO), directive habitat faune flore (DHFF), politique commune des pêches (PCP)) ou internationales (convention de protection de l'Atlantique nord est OSPAR, autres accords internationaux). Elle tient notamment compte et s'inscrit en cohérence avec les résultats

préalablement rapportés à la Commission européenne dans le cadre de la DCE, la DHFF, la DO et la PCP.

c. Un projet élaboré en plusieurs étapes

A l'échelle de l'union européenne

Conformément aux obligations inscrites dans la directive et afin de réaliser une évaluation initiale qui soit aussi cohérente que possible à l'échelle de la sous région marine dans son entier, soit avec les autres Etats membres de l'Union européenne, une coopération entre états membres est assurée par le ministère en charge de l'environnement *via* les groupes de travail mis en place au niveau communautaire et *via* les conventions des mers régionales (OSPAR pour la sous-région marine du Golfe de Gascogne et des côtes ibériques).

A l'échelle nationale :

Le premier travail, piloté par l'administration centrale (MEDDTL/DEB) et sous la coordination scientifique et technique de l'Ifremer et de l'Agence des aires marines protégées, a consisté en la rédaction d'un projet d'analyse par sous région marine à partir de documents scientifiques appelés « contributions thématiques » élaborées, pour chaque item du sommaire de l'évaluation initiale, par des experts, compétents sur les thématiques à traiter, et ayant accès, autant que possible, aux données pouvant être utilisées. Ces contributions thématiques (une par élément du sommaire pour chaque sous-région marine) sont des synthèses de 5 à 10 pages de la connaissance existante et disponible sur la thématique. Rédigées sur la base de guides techniques spécifiques à chacun des volets, elles ont fait l'objet d'une relecture scientifique. Elles seront disponibles en consultation.

A l'échelle de la sous-région marine

Le projet d'analyse diffusé à ce jour est constitué de ces contributions thématiques, parfois en version encore non finalisée (ce qui est indiqué en introduction de chacune des analyses). Il sera donc amené à évoluer de plusieurs façons, soit par :

- L'intégration des versions finalisées des contributions thématiques
- L'évolution régionalisée issue de la phase d'association (intégration d'éléments complémentaires, mise à jour de certaines données au besoin...)

2. Contenu des projets d'analyse

Les guides techniques, évoqués ci-dessus et disponibles sur demande, précisant les concepts utilisés, visaient à assurer une cohérence d'ensemble au travail réalisé par les rédacteurs des contributions thématiques.

a. Premier volet : l'analyse des caractéristiques et de l'état écologique

L'analyse des caractéristiques et de l'état écologique (EE) constitue le premier volet de l'évaluation initiale des eaux marines françaises. Il répond à l'article 8.1.a de la DCSMM.

En vertu de cet article, l'évaluation initiale doit comporter une analyse des spécificités et caractéristiques essentielles de l'état écologique des eaux françaises. Cette analyse doit être fondée sur la liste indicative d'éléments du tableau 1 de l'annexe III de la directive, et couvrir les caractéristiques physiques et chimiques, les types d'habitats, les caractéristiques biologiques et l'hydromorphologie.

Les contributions thématiques à partir desquelles ce volet est constitué ont notamment pour objectif de mettre en évidence les niveaux et tendances perceptibles, ainsi que le caractère lacunaire des données (séries incomplètes, données manquantes,...) au regard de la couverture géographique et temporelle concernée. L'analyse descriptive de l'état écologique identifie dans certains cas les zones sensibles au regard de la thématique étudiée.

b. Deuxième volet : l'analyse « Pressions - Impacts »

L'analyse « pressions et impacts » (PI) constitue le second volet de l'évaluation initiale des eaux marines françaises. Il répond à l'exigence de l'article 8.1.b de la DCSMM. En vertu de cet article, l'évaluation initiale doit comporter une analyse des principales pressions et principaux impacts, incluant l'activité humaine, sur l'état écologique des eaux françaises. Fondée sur la liste indicative d'éléments du tableau 2 de l'annexe III de la directive, elle doit couvrir les éléments qualitatifs et quantitatifs des diverses pressions listées, ainsi que les tendances perceptibles, et également traiter des effets cumulatifs et synergiques des différentes pressions.

L'analyse des pressions d'origine anthropique, et de leurs impacts, est un processus de première importance pour la mise en œuvre de la directive et l'élaboration des plans d'action pour le milieu marin. En effet, pour atteindre ou maintenir un bon état écologique, l'action ne peut être portée que sur les pressions et les sources de pressions exercées sur le milieu et non sur le milieu marin lui-même. C'est donc principalement au travers de la régulation et/ou de la réglementation des activités humaines que des actions efficaces seront possibles. Pour ce faire, une très bonne connaissance des pressions et de leurs impacts est une première étape nécessaire.

Les notions de pressions et d'impacts nécessitent quelques précisions de terminologie. La directive relève d'une démarche conceptuelle dite DPSIR (de l'anglais « *driving forces, Pressures, State, Impact, Responses* »), présentée plus en détails dans le projet d'analyse et les guides techniques évoqués précédemment. Appliquée à l'analyse « pressions/impacts », elle permet de définir :

- Les pressions, qui sont la traduction des sources de pressions (« *driving forces* »), d'origine anthropique ou naturelle, dans le milieu. Elles se matérialisent par un changement d'état des paramètres du milieu et exercent une influence sur l'écosystème.
- Les impacts, qui sont la conséquence des pressions. Attention : le terme d'impact sera dans cette analyse réservé aux conséquences écologiques des pressions. *Les impacts sur la société sont traités dans le troisième volet de l'évaluation : l'« analyse économique et sociale ».*

Les pressions et impacts cumulatifs sont traités par famille de pression (ex : enrichissement par des nutriments et des matières organiques) lorsque cela est pertinent, ou par composante de l'écosystème, pour certaines espèces ou groupes d'espèces (ex : les mammifères marins).

c. Troisième volet : l'analyse économique et sociale

Le volet « analyse économique et sociale » (AES) constitue le troisième volet de l'évaluation initiale des eaux marines françaises. Il répond à l'exigence de l'article 8.1.c de la DCSMM, qui précise qu'elle doit comporter une analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux françaises et du coût de la dégradation du milieu marin. Contrairement aux deux autres volets de l'évaluation initiale, l'analyse économique et sociale n'est pas cadrée par la directive elle-même au travers d'une annexe. Elle est donc fondée sur une méthodologie définie au niveau national, et discutée avec l'ensemble des Etats membres dans le cadre d'un groupe de travail communautaire.

L'analyse économique et sociale (AES) a vocation, au même titre que les deux autres volets, à éclairer les choix du décideur, au moment de définir les objectifs environnementaux et de développer les mesures appropriées pour y parvenir. La directive indique ainsi explicitement que :

- dans la liste indicative des 12 caractéristiques à considérer lors de la fixation d'objectifs environnementaux, les préoccupations sociales et économiques doivent être suffisamment prises en compte (annexe 4, §9),
- le développement durable et notamment les répercussions sociales et économiques des mesures doivent être prises en compte dans la définition du programme de mesures : les Etats membres veillent à ce que les mesures soient efficaces au regard de leur coût et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coût/avantages (art. 13, §3).

- Les Etats membres ne sont pas tenus, [...] de prendre des mesures particulières [...] lorsque les coûts de ces mesures seraient disproportionnés compte tenu des risques pour le milieu marin et à condition qu'il n'y ait pas de nouvelle dégradation (art 14, §4). Cette dérogation n'est possible qu'en fournissant les justifications nécessaires pour motiver la décision communautaire en évitant de compromettre de manière définitive la réalisation du bon état écologique.

L'analyse économique et sociale, tout comme les deux autres volets, dans le cadre de l'évaluation initiale, vise donc à préparer des éléments d'aide à la décision, à usage immédiat pour la définition des objectifs environnementaux, et à plus long terme pour la définition des programmes de mesures. Elle doit permettre, d'une part, de mettre en évidence les enjeux économiques et sociaux associés aux activités interagissant avec le milieu marin et d'autre part de donner des indications sur le coût des mesures de protection du milieu.

Concernant la terminologie utilisée, conformément aux conclusions du groupe de travail européen, il n'y a pas lieu pour la présente analyse et compte tenu de ses finalités, de définir ou de traiter séparément les termes « économique » et « social ». Aussi, il s'agit dans les faits d'une « analyse socio-économique », reposant sur des indicateurs économiques monétaires (chiffres d'affaires, valeurs ajoutées, budgets, dépenses...), des indicateurs « socio-économiques » (emploi / nombre de pratiquants, effets distributifs...), et des indicateurs relatifs à la société (attachement des citoyens à certaines valeurs, analyse des usages et des comportements...).

L'analyse économique et sociale est séparée en deux parties distinctes, reprenant les deux points attendus de l'article 8.1.c de la directive :

- Partie 1 (AES1) : une analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux marines (eaux sous juridiction française)
- Partie 2 (AES2) : une analyse économique et sociale du coût de la dégradation du milieu. Pour la partie 2, la méthodologie retenue est décrite plus bas dans une introduction spécifique.

II. Première approche des enjeux de la DCSMM pour les sous région marines « Golfe de Gascogne » et « Mers celtiques »

Il s'agit sous ce point de tirer parti de la lecture des « projets d'analyse » afin, d'une part de dégager les enjeux principaux qui ressortent de la mise en perspective de l'ensemble de ses éléments, et d'autre part de préparer la fixation des objectifs environnementaux. La définition de ces derniers sera organisée en lien avec les 11 descripteurs définissant le bon état écologique, définis par la directive.

a. Qu'entend-on par « enjeu » ?

Sémantiquement, un « enjeu » représente ce qu'on a à gagner, ou à perdre, dans une opération. Dans le contexte de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin », les pertes ou les gains portent sur l'état écologique de nos eaux marines, avec comme objectif la préservation des écosystèmes marins.

L'approche retenue pour décrire les enjeux de la DCSMM est donc une approche « par l'écologie » : les principaux constats de situations écologiques dégradées ou menacées, traitées dans l'évaluation initiale, doivent être recensés, et pour cela les descripteurs du bon état écologique définis par la directive constituent un fil directeur adéquat.

Descripteurs d'Etat/ de Pression		Intitulé abrégé	Intitulé complet du descripteur
D1	E	Biodiversité	Maintien de la diversité biologique. La qualité des habitats et leur nombre, ainsi que la distribution et l'abondance des espèces sont adaptés aux conditions physiographiques, géographiques et climatiques existantes
D2	E/P	Espèces non indigènes	Les espèces non indigènes introduites par le biais des activités humaines sont à des niveaux qui ne perturbent pas l'écosystème
D3	E/P	Espèces commerciales	Les populations de tous les poissons et crustacés exploités à des fins commerciales se situent dans les limites de sécurité biologique, en présentant une répartition de la population par âge et par taille qui témoigne de la bonne santé du stock
D4	E	Réseaux trophiques	Tous les éléments constituant le réseau trophique marin, dans la mesure où ils sont connus, sont présents en abondance, avec une diversité normale, et à des niveaux pouvant garantir l'abondance des espèces à long terme et le maintien total de leurs capacités reproductives
D5	P	Eutrophisation	L'eutrophisation d'origine humaine, en particulier pour ce qui est de ses effets néfastes, tels que l'appauvrissement de la biodiversité, la dégradation des écosystèmes, la prolifération d'algues toxiques et la désoxygénation des eaux de fond est réduite au minimum.
D6	E/P	Intégrité des fonds	Le niveau d'intégrité des fonds marins garantit que la structure et les fonctions des écosystèmes sont préservées et que les écosystèmes benthiques, en particulier, ne sont pas perturbés
D7	P	Conditions hydrographiques	Une modification permanente des conditions hydrographiques ne nuit pas aux écosystèmes marins
D8	P	Substances	Le niveau de concentration des contaminants ne provoque pas d'effets dus à la pollution
D9	P	Contaminants dans les aliments	Les quantités de contaminants présents dans les poissons et autres fruits de mer destinés à la consommation humaine ne dépassent pas les seuils fixés par la législation communautaire ou les autres normes applicables
D10	P	Déchets marins	Les propriétés et les quantités de déchets marins ne provoquent pas de dommages au milieu côtier et marin
D11	P	a: Introduction d'énergie sonore	L'introduction d'énergie, y compris de sources sonores sous marines, s'effectue à des niveaux qui ne nuisent pas au milieu marin

b. Les enjeux écologiques

Un écosystème est une unité écologique constituée par le milieu (biotope) et les organismes qui y vivent (biocénose).

Les « enjeux écologiques » peuvent être définis comme le risque d'altération des écosystèmes, au regard :

- d'un impact avéré ou de la présence simultanée d'une pression forte et d'un écosystème sensible ou vulnérable ;
- de l'existence d'espèces ou d'habitats d'importance patrimoniale ou ayant un rôle particulier dans le fonctionnement de l'écosystème de part leur abondance, rôle trophique clé (nourricerie, frayère) ou de support d'une forte biodiversité (habitats des espèces ingénieurs).

Pour les espèces, groupes d'espèces et habitats, la sensibilité se définit dans ce contexte comme la réaction forte à une pression et la vulnérabilité comme une faible résilience, c'est-à-dire la difficulté de se remettre de l'exposition à une pression.

Les deux premiers volets de l'analyse de l'état initial, « état écologique » et « pressions et impacts », apportent des éléments de réflexion sur le sujet.

c. De l'identification des enjeux écologiques à la fixation d'objectifs environnementaux

D'autres enjeux économiques et sociaux sont connexes aux enjeux écologiques. Il peut s'agir d'enjeux liés à la conséquence de l'altération de l'écosystème, ou d'enjeux liés aux mesures prises pour sa préservation. Le troisième volet de l'analyse de l'état initial, l'analyse « économique et sociale », doit servir de fondement à la réflexion sur ces questions.

La poursuite de la fixation de ces objectifs génère d'autres enjeux, socio-économiques notamment. Une bonne prise en compte du contexte socio-économique est également requise par la DCSMM ; le §3/ soulève un ensemble de questions qu'il conviendra de se poser pour préciser nos objectifs environnementaux et mettre en adéquation les enjeux écologiques et les enjeux socio-économiques. Des fiches d'enjeux détaillées, à élaborer en concertation avec les diverses parties prenantes, et dont un exemple est fourni au §4/, devront aborder toutes ces questions. Ce sera l'objet du travail mené en association avec l'ensemble des parties prenantes

L'analyse de chaque enjeu écologique recensé doit permettre de préparer la fixation des objectifs environnementaux associés. Le questionnement suivant peut guider le cheminement de l'identification d'un enjeu écologique à la fixation d'objectifs environnementaux adaptés.

- Sur quelles composantes de l'écosystème, les pressions sont-elles à limiter ou à réduire ? Quel est l'ordre d'importance, avéré ou pressenti, des impacts ?
- Dans quelles parties de la sous-région marine le fonctionnement de l'écosystème est-il perturbé ?
- Où, dans la sous-région marine, se concentrent les problèmes ou les sources de ces problèmes ?
- Quelles sont les activités humaines concernées, où se déroulent-elles ? où leurs impacts sont-ils constatés ? en quoi sont-elles dépendantes d'un bon état écologique ?
- Ces activités sont-elles déjà l'objet d'une réglementation visant à limiter leur impact ? Des efforts supplémentaires sont-ils à fournir, par rapport à la réglementation existante, pour parvenir à un bon état écologique ? Selon les scénarios envisagés, quelles en seraient les conséquences économiques et sociales ?

***Contribuer à l'élaboration de l'évaluation initiale
des plans d'actions pour le milieu marin
des Mers celtiques et du Golfe de Gascogne***

Le projet d'analyse présenté dans cette note et son annexe technique a vocation à être enrichi, modifié, amendé par l'ensemble des acteurs maritimes et littoraux.

Pour contribuer à l'élaboration de l'évaluation initiale, vous disposez à l'adresse suivante :

- Des deux projets d'analyse « Mers Celtiques » et « Golfe de Gascogne »
- De la présente note
- De tableaux synthétiques permettant de cibler votre lecture et de leur notice technique d'accompagnement
- De la fiche de relecture (les retours doivent être présentés sous forme de proposition d'une nouvelle **formulation** de la partie en cause)

Adresse du site ftp de la préfecture maritime de l'Atlantique :

<ftp://cec20:9zAd67j@92.103.236.189>

Les contributions thématiques, documents scientifiques à l'origine des projets d'analyse, sont disponibles sur le site internet de l'Ifremer :

<http://wwz.ifremer.fr/dcsmm/Documents-de-references/Documents-de-reference-au-niveau-francais/Evaluation-initiale>

Pour contribuer à l'élaboration de l'évaluation initiale, il vous suffit de retourner la fiche de relecture (téléchargeable sur le même site), avant le 15 janvier 2012, à l'adresse suivante :

pamm-mc.gdg@developpement-durable.gouv.fr