

ANALYSE

ÉCONO

MIQUE

MERS CELTIQUES

ET

SOCIALE

ANALYSE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'UTILISATION DE NOS EAUX MARINES ET DU COÛT DE LA DÉGRADATION DU MILIEU MARIN

MERS CELTIQUES

JUIN 2012

UTILISATION DES EAUX MARINES

Activités du secteur public

Protection de l'environnement littoral et marin

Aurélien Guingand
(AAMP, Brest).



1. GÉNÉRALITÉS SUR L'ACTIVITÉ

1.1. DÉLIMITATION DU PÉRIMÈTRE D'ÉTUDE ET MÉTHODE DE COLLECTE DES DONNÉES

L'analyse des activités de protection de l'environnement littoral et marin considère ici principalement les politiques publiques en lien avec la mise en œuvre d'actions visant à la protection des espaces naturels marins et littoraux. Les dépenses de protection de l'environnement réalisées par les entreprises – coûts liés au respect des normes environnementales, dépenses liées à la réduction des diverses pollutions intrinsèques aux processus de production, etc. – et par les ménages – financement d'opérations d'assainissement autonome ou collectif des eaux, de traitement des déchets, de réduction de la consommation énergétique des habitations, etc. – ne sont pas prises en compte.

Le périmètre d'étude est restreint aux dépenses associées¹ :

- au suivi et à la diffusion d'informations sur la biodiversité, notamment dans les espaces protégés : collecte de données, production d'études... ;
- aux actions positives pour l'environnement relatives à la protection de ces espaces : sensibilisation, animation, lobbying, acquisitions foncières, création et gestion des espaces naturels protégés, mise en place de contrats pour développer des pratiques durables ;
- aux activités de restauration et d'aménagement, hors maintien d'équilibres écologiques : lutte contre les espèces invasives...

Les dépenses associées à la gestion durable de l'exploitation des ressources vivantes, à la prévention/gestion des pollutions et des déchets ainsi qu'au suivi/gestion des risques naturels ne sont pas prises en compte. Ces divers aspects sont analysés dans les contributions thématiques concernant les coûts de la dégradation du milieu.

Par ailleurs, les activités en lien avec la recherche sur le milieu marin et littoral sont traitées dans la contribution thématique « Recherche et Développement » de l'analyse économique et sociale.

L'essentiel des données présentées est issu d'une enquête portant sur plus de 130 organismes travaillant sur des espaces terrestres et/ou maritimes. Elles prennent en compte les moyens humains, financiers et techniques. Un certain nombre d'hypothèses ont été construites pour les estimations nationales et sous-régionales. Pour une description détaillée de celles-ci et de la méthodologie de ventilation des dépenses des organismes, se référer à la contribution thématique « Coûts liés à la perte de biodiversité et d'intégrité des fonds marins ».

1.2. ESPACES MARINS ET LITTORAUX PROTÉGÉS FRANÇAIS

1.2.1. Aires marines protégées

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 modifiée relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a créé l'Agence des aires marines protégées, établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE). Elle a pour missions principales :

- l'appui aux politiques publiques pour la création et la gestion des aires marines protégées (AMP) ;
- l'animation du réseau des gestionnaires d'AMP ;
- la gestion des moyens humains, techniques et financiers mis à disposition des parcs naturels marins, ou d'autres AMP qui lui seraient confiées ;
- l'appui technique aux conventions de mers régionales (Caraïbes, Atlantique Nord-est, Méditerranée, océan Indien, Pacifique Sud et Antarctique).

L'Agence des AMP a également la responsabilité de l'animation du volet mer du Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP), pilier de l'Observatoire National de la Biodiversité, porté par le MEDDE. Ce projet vise à rechercher une synergie entre les acteurs pour la production, la gestion, le traitement, la valorisation et la diffusion de données sur la nature et les paysages.

¹ Typologie de dépenses de protection de l'environnement (en fonction de leur objet) basée pour partie sur celle de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Cette commission, placée auprès du ministre chargé de l'environnement et dont le secrétariat est assuré par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS), a pour mission d'assurer le rassemblement, l'analyse et la publication de données et de comptes économiques décrivant les activités et dépenses de protection et de mise en valeur de l'environnement, les impacts sur l'environnement des activités des secteurs économiques et des ménages et, enfin, les ressources et le patrimoine naturels.

En 2010, le budget de l'Agence des AMP s'élève à 13,6 millions d'euros pour ses actions menées en France métropolitaine.

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 modifiée définit 6 catégories de protection considérées comme des AMP auxquelles se rajoutent 9 AMP depuis juin 2011² (dont 6 présentes en France métropolitaine). Suivant la classification proposée dans le cadre du congrès national des AMP et de la stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées validée en 2007 en cours de révision, on distingue plusieurs types d'AMP avec des objectifs et des modes de gestion différents³.

1/Les grands espaces cohérents, définis selon une logique d'écosystème, susceptibles de répondre à une multiplicité de finalités et au sein desquels peuvent être élaborées des mesures de protection forte du milieu naturel en conjonction avec des logiques d'accompagnement du développement des activités économiques.

Dans cette catégorie, on trouve premièrement les parcs naturels marins (PNM). Ce dispositif vise à préserver une zone maritime d'intérêt particulier pour la biodiversité, à développer la connaissance des milieux marins et à assurer une gestion durable des ressources. Il a été conçu comme un outil de gouvernance permettant d'associer l'ensemble des acteurs concernés.

La stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées a défini notamment l'objectif de création de 8 parcs naturels marins d'ici à 2012 pour la France métropolitaine. Le parc naturel marin d'Iroise, situé à la pointe du Finistère, a été créé en septembre 2007. Les dépenses du parc liées à la protection de la biodiversité s'élèvent à 2,8 millions d'euros en 2010. Celles-ci sont financées en majorité par l'Agence des AMP. 4 projets d'études de parcs naturels marins répartis dans les trois principales sous-régions marines sont en cours en 2011 (missions d'étude des PNM de l'Estuaire de la Gironde et des Pertuis Charentais, du bassin d'Arcachon, des Estuaires picards et du golfe Normand-Breton). À noter qu'un deuxième parc naturel marin en France métropolitaine a été créé en octobre 2011 : il s'agit du parc naturel marin du golfe du Lion, premier PNM de Méditerranée qui couvre une superficie de 4 019 km² pour environ 100 km de côtes.

Cette catégorie comprend également :

- les aires optimales d'adhésion des parcs nationaux. En 2011, en France métropolitaine, le seul Parc national ayant une partie maritime est le Parc national de Port-Cros en Méditerranée.
- Les réserves nationales de chasse ayant une partie maritime.

2/Les espaces emblématiques au niveau international et les « cœurs de nature ». On distingue dans cette catégorie :

- Les sites nommés au titre de la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO ;
- Les réserves de biosphère (Programme « Man and Biosphere » de l'UNESCO) ;
- Les cœurs de parcs nationaux ;
- Les arrêtés de protection de biotope ayant une partie maritime ;
- Les réserves naturelles (nationales, régionales et de Corse) ayant une partie maritime. Celles-ci ont néanmoins une logique d'écosystème, parfois sur de grands espaces, avec une gestion des activités humaines pour veiller à leur protection, et ne doivent pas être réduites à la protection de « stations » d'espèces ou d'habitats.

On estime les dépenses agrégées des réserves naturelles enquêtées (ayant une partie maritime) à plus de 6 millions d'euros⁴.

² En vertu de l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées.

³ Il est à noter qu'un outil de protection peut parfois relever de deux approches différentes (ces dernières peuvent donc être complémentaires) et qu'un grand nombre de sites sont soumis à plusieurs outils de protection à la fois.

⁴ Cette estimation est à prendre avec précaution car elle ne couvre ni l'ensemble des réserves naturelles existantes, ni l'ensemble de leurs postes de dépenses.

3/Les espaces dont la désignation répond à des engagements internationaux.

Il s'agit premièrement des sites Natura 2000 en mer. Le réseau Natura 2000 rassemble des sites répartis dans l'ensemble de l'Union européenne selon un maillage cohérent et représentatif des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire. Ces sites sont désignés au titre des directives « Oiseaux » (Zones de Protection Spéciale) et « Habitats faune flore » (Zones Spéciales de Conservation).

En application des plans d'action « mer » et « patrimoine naturel » de la stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en 2005, il a été convenu de compléter ce réseau pour les milieux marins. La France a fait le choix d'une approche concertée pour la mise en œuvre de Natura 2000 basée sur l'élaboration collégiale de documents d'objectifs par site.

En 2011, le budget prévisionnel du MEDDE dédié à la mise en place et à la gestion du réseau Natura 2000 en mer (suivi scientifique, bancarisation des données et contrats Natura 2000) s'élève à 3,4 millions d'euros pour la France métropolitaine. À noter que l'Agence des AMP dispose également d'un budget pour Natura 2000 en mer.

On trouve également dans cette catégorie :

- Les sites nommés au titre de la convention relative aux zones humides d'importance internationale (sites RAMSAR⁵) ;
- Les espaces désignés par les conventions de mers régionales : d'une part, les aires délimitées en application du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée et, d'autre part, les aires délimitées au titre de l'annexe V de la convention OSPAR sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime.

4/Les espaces situés à l'interface terre-mer appartenant au domaine public maritime confiés au Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres dans une logique de gestion intégrée de la mer et du littoral.

Créé en 1975, le Conservatoire du littoral procède à des acquisitions de terrains fragiles ou menacés à l'amiable, par préemption ou exceptionnellement par expropriation et, après avoir entrepris les travaux de remise en état nécessaires, en confie la gestion aux communes, à d'autres collectivités locales ou à des associations dans le respect des orientations arrêtées. Son domaine d'intervention concerne les cantons côtiers ainsi que les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 1 000 ha. Il est élargi depuis 2002 au domaine public maritime afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières. Au 1^{er} janvier 2011, le domaine du Conservatoire s'élevait à 138 000 ha en zones côtières répartis sur 600 sites naturels (outre-mer compris).

Le financement des dépenses de l'établissement provient principalement d'une dotation budgétaire d'État, de programmes ministériels spécifiques, de concours des fonds européens et de partenaires extérieurs (communes, départements, donateurs privés...). Ses ressources depuis 2005 sont issues en grande partie du droit de francisation et de navigation des navires. Les dépenses du Conservatoire du Littoral s'élevaient à 46,5 millions d'euros pour la France métropolitaine en 2009 [1]. Environ la moitié de ces fonds a été utilisée pour l'acquisition foncière.

Objectifs et état d'avancement

Le Grenelle de la mer, initié en 2009 par le MEDDE, a fixé des objectifs ambitieux pour la gestion et la protection de l'espace marin français : 10 % des eaux sous juridiction française doivent être converties en AMP d'ici à 2012 et 20 % d'ici à 2020.

En 2011, l'ensemble des 15 catégories d'AMP présentes en France métropolitaine couvre une superficie de 80 299 km², soit l'équivalent de 21,5 % des eaux métropolitaines (Tableau 1)⁶.

⁵ Selon la convention sur les zones humides d'importance internationale, dite convention RAMSAR (1971).

⁶ Hors Parc naturel marin du golfe du Lion pour lequel les données sans double compte n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction de cette contribution thématique.

TYPE D'AMP	NOMBRE DE SITES	SURFACE TOTALE ¹ EN KM ²
Arrêté de protection de biotope	5	13
Domaine public maritime du Conservatoire du littoral	3	54
Zone Natura 2000 « Directive Habitats-Faune-Flore »	131	27 900
Zone Natura 2000 « Directive Oiseaux »	78	35 080
Parc national	1	13
Parc naturel marin	2	7 451
Réserve naturelle de Corse	3	815
Réserve naturelle nationale	17	243

¹ À noter que la somme des surfaces par AMP ne correspond pas à la superficie totale des AMP, une AMP ou une partie d'AMP pouvant relever de plusieurs outils de protection en même temps.

Tableau 1 : Nombre et superficie des aires marines protégées de France métropolitaine en 2011, selon la loi du 14 avril 2006 uniquement (Sources : Aamp, 2011).

1.2.2. Espaces protégés littoraux

Outre les espaces naturels protégés évoqués précédemment qui peuvent inclure des territoires sur terre et sur mer, il existe des outils appliqués uniquement aux zones terrestres. Certains concernent des zones littorales. Même s'ils sont caractérisés par des objectifs et des modes de gestion des espaces distincts, ils ne sont pas exclusifs les uns des autres. On peut citer par exemple :

- les parcs naturels régionaux, qui concernent des territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel, culturel et paysager remarquable, où les acteurs locaux s'engagent autour d'un projet pour concilier la protection et la gestion du patrimoine avec le développement économique local ;
- les réserves biologiques, qui protègent des espèces ou des habitats considérés comme remarquables ou représentatifs dans des milieux forestiers ou associés à la forêt. Leur création et leur gestion sont assurées par l'Office National des Forêts (ONF) ;
- les sites classés et les sites inscrits : cette législation s'intéresse aux monuments naturels et aux sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque, un intérêt général ». Dans certains sites classés de grande notoriété subissant une forte fréquentation, des démarches originales de gestion sont mises en place à l'initiative conjointe de l'État et des collectivités. Il s'agit des « opérations Grand Site » ;
- les espaces d'intervention des Conservatoires d'espaces naturels, associations à but non lucratif qui contribuent à préserver le patrimoine naturel et paysager au moyen de la maîtrise foncière et d'usage ainsi que de la gestion contractuelle ;
- les espaces naturels sensibles : ce sont des dispositifs de protection foncière mis en œuvre par les départements et financés par une taxe départementale dédiée (facultative).

Plus du quart du territoire des communes littorales métropolitaines bénéficie d'au moins un type de protection⁷, une part largement supérieure à la moyenne métropolitaine (14 %) pour la majorité des outils de protection étudiés. Les deux exceptions sont les parcs nationaux – seulement un des 6 parcs nationaux de métropole est situé sur le littoral – et les arrêtés de protection de biotope, peu utilisés en bord de mer. La situation dans l'arrière-pays est néanmoins proche de la moyenne métropolitaine : la densité d'espaces protégés augmente à mesure que l'on se rapproche des rivages [2].

⁷ Ces données ne prennent pas en compte l'ensemble des outils de protection cités dans cette contribution thématique et omettent notamment les espaces naturels sensibles acquis par les conseils généraux et les espaces remarquables définis dans le cadre de la loi « Littoral ».

2. ÉTAT DES LIEUX DES POLITIQUES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA SOUS-RÉGION MARINE

2.1. DÉPENSES DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS MARINS ET LITTORAUX

Peu d'organismes liés à un outil de protection des espaces naturels travaillent spécifiquement sur la sous-région marine mers celtiques. Ainsi, une régionalisation des dépenses sur cette sous-région marine paraît non-pertinente. Quelques données ont été néanmoins agrégées avec les données de la sous-région marine Manche-mer du Nord, présentées ci-dessous à titre indicatif.

Remarques :

Pour les données concernant les observatoires bénévoles, il s'agit de coûts estimés et non pas de dépenses réelles. Les budgets/dépenses des divers organismes sont évalués pour la dernière année disponible (2009, 2010 ou 2011).

DÉPENSES DE SUIVI ET D'INFORMATION		
Administration de tutelle et établissements publics en charge de la protection du milieu marin et littoral	6 437 765 €	60 %
Observatoires professionnels	2 915 224 €	27 %
Observatoires bénévoles	536 510 €	5 %
ONG locales	767 710 €	7 %
TOTAL	9 494 986 €	100 %
DÉPENSES EN LIEN AVEC LES ACTIONS POSITIVES POUR L'ENVIRONNEMENT		
Administration de tutelle et établissements publics en charge de la protection du milieu marin et littoral	6 749 399 €	58 %
ONG principalement nationales	53 667 €	0 %
Aires protégées	4 806 938 €	41 %
TOTAL	4 423 126 €	100 %
DÉPENSES DE RESTAURATION ET D'AMÉNAGEMENT DES ESPACES NATURELS		
Administration de tutelle et établissements publics en charge de la protection du milieu marin et littoral	5 667 000 €	88 %
Aires protégées	781 796 €	12 %
TOTAL	6 448 796 €	100 %

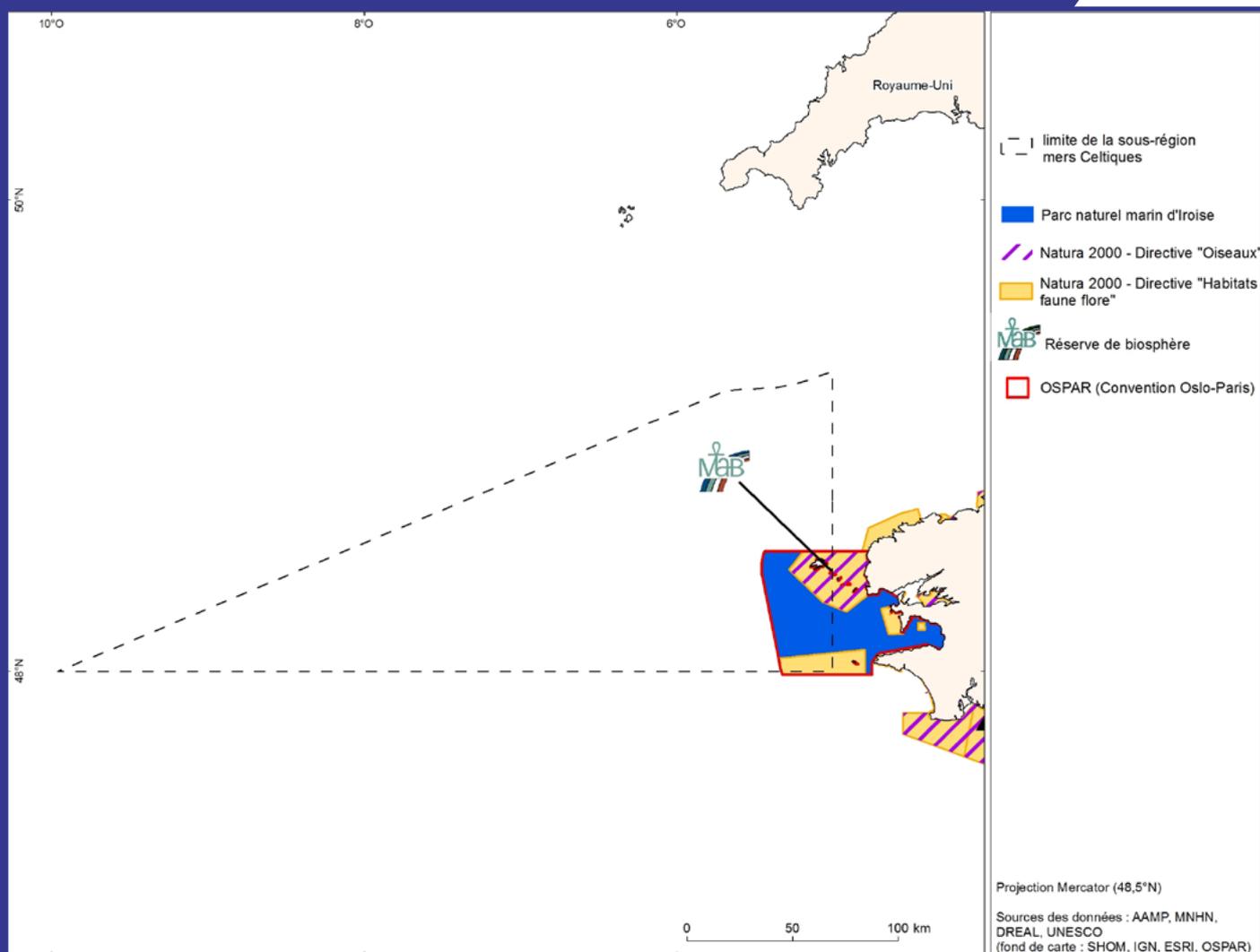
Tableau 2 : Détail de la répartition des dépenses de protection des espaces naturels par type de structure dans la sous-région marine Manche-mer du Nord (Sources : Ifremer, 2011).

DÉPENSES DE SUIVI ET D'INFORMATION		
Coordination	2 971 304 €	28 %
Études et expertises	1 983 250 €	19 %
Observation et collecte de données	5 702 655 €	54 %
TOTAL	10 657 209 €	100 %
DÉPENSES EN LIEN AVEC LES ACTIONS POSITIVES POUR L'ENVIRONNEMENT		
Acquisition foncière	5 838 984 €	50 %
Contrats Natura 2000	325 985 €	3 %
Création/Gestion AMP (détail des actions non précisé)	4 806 938 €	41 %
Animation, sensibilisation	638 097 €	5 %
TOTAL	11 610 004 €	100 %
DÉPENSES DE RESTAURATION ET D'AMÉNAGEMENT DES ESPACES NATURELS		
TOTAL	6 448 796 €	100 %

Tableau 3 : Détail de la répartition des dépenses de protection des espaces naturels par type d'actions dans la sous-région marine Manche-mer du Nord (Sources : Ifremer, 2011).

Les dépenses totales de protection des espaces naturels marins et littoraux en sous-région marine Manche-mer du Nord ont été évaluées à 28,7 millions d'euros. Parmi celles-ci, près de 40 % sont constituées des dépenses relatives aux actions positives (dont 4,8 millions d'euros pour la création/gestion d'AMP et 5,8 millions pour les acquisitions foncières), 37 % concernent les dépenses de suivi et d'informations sur la biodiversité, notamment dans les espaces protégés, et 22 % les dépenses de restauration et d'aménagement de ces espaces.

2.2. APERÇU DES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS DANS LA SOUS-RÉGION MARINE



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Kalaydjian R., Daurès F., Girard S., Van Iseghem S., Levrel H., Mongruel R., 2009. Données Économiques Maritimes Françaises. Ifremer. Editions Quae.
- [2] SOeS (Service de l'observation et des statistiques), 2011. Environnement littoral et marin, Références. Commissariat Général au Développement Durable, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.