

SECTEUR d'ACTIVITE 18

Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Coordination Agence des Aires Marines Protégées et Océan avenir avec avis de : CEN

Secteur transversal

<p>Total emplois ou bénévoles concernés</p>	<p>Non précisés ici :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agents des services des collectivités en charge de l'environnement (services d'ingénierie et services de terrain) cf. secteur 2 « Administration de la Mer » - CEN : 2,4 - Bureaux d'études répondant à des appels d'offre pour des prestations de service : cf. secteur 1 « Expertise Conseil en Développement Durable, Aménagement Littoral et Environnement » - Recherche : cf. secteur 20 Recherche Océanographique - Associations et ONG de protection de la nature : Nombre à préciser
<p>Tendance de l'activité</p>	<p>Activité en croissance</p>
<p>Contraintes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Segmentation sectorielle et géographique de la répartition des compétences administratives ; - cadre législatif de la planification incomplet ; - approches nouvelles pour l'ensemble des acteurs du système - Freins administratifs, financiers, de formation, de recrutement, autres sur le marché ou l'activité du secteur localement

Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Juin 2016

Préambule

La **planification spatiale marine** (PSM) est une approche qui intègre une multitude d'enjeux, qu'ils soient environnementaux, culturels, socioéconomiques afin d'assurer une meilleure coordination de l'action des autorités publiques et des acteurs du secteur et de garantir la meilleure utilisation possible des espaces marins, leur préservation et le développement économique. Il s'agit de planifier où et quand les activités humaines se déroulent en mer, afin de garantir autant que possible leur efficacité et leur durabilité. La planification de l'espace maritime fait intervenir toutes les parties concernées de manière transparente dans la planification des activités maritimes. Cette démarche *d'aménagement et d'utilisation durable des zones marines prenant en considération le développement économique et social, tout en sauvegardant les équilibres biologiques et écologiques fragiles* concrétise le concept de **gestion intégrée** des espaces marins. La finalité de la PSM consiste à attribuer aux espaces des vocations prioritaires et des objectifs de gestion adaptés, qui pourront notamment être atteints par la mise en place d'un réseau cohérent d'aires marines protégées.

Les **aires marines protégées** (AMP) sont des espaces délimités en mer qui répondent à des objectifs de protection de la nature à long terme. Il existe diverses catégories d'AMP en fonction des objectifs de gestion ayant prévalu à leur création. Le terme AMP recouvre ainsi un ensemble d'outils complémentaires et spécialisés. Aux antipodes de cette « boîte à outils », on trouve d'une part, des outils de protection réglementaire stricte des patrimoines les plus vulnérables et fragiles = les « réserves » et d'autre part, des outils au service d'une gestion intégrée visant la conservation du patrimoine naturel en recherchant un équilibre favorable au maintien ou au développement d'activités maritimes durable = les « parcs ». La plupart des aires marines protégées permettent de concilier les enjeux de protection et le développement durable d'activités. Leurs modes de gouvernance associent le plus souvent les usagers, les élus, les experts... à la gestion de l'espace marin classé

L'analyse de ce secteur est donc de caractère transversal et concerne en cela plusieurs autres secteurs d'activité du présent rapport auxquelles on se reportera. On pense notamment à ceux qui concernent les activités pour lesquelles la qualité des eaux et des environnements est une obligation : secteurs 3 « Aquaculture », 25 « Tourisme », 23 « Sports Nautiques » etc...) où celles directement impactées par les conflits d'usages en termes d'accès à l'espace ou aux ressources (les secteurs cités ci avant ainsi que les secteurs 16 et 17 « Pêche hauturière » et « pêche récifolagonaire », 19 « Ports et Transport Maritime », 7 « Croisière », 6 « Câbles Sous-Marins », 10 « Energies Marines Renouvelables », 21 « Ressources Minérales Marines », 26 « Travaux Sous-Marins »...).

Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Juin 2016

1/ Contexte

Le contexte général de cette analyse est la gestion durable des ressources et des écosystèmes, la préservation des services rendus à l'humanité par des écosystèmes en bonne santé.

A l'échelle internationale, le principe d'une gestion à l'échelle des écosystèmes a été consacré par les Nations Unies dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CBD), adoptée en 1992 lors du sommet de la Terre à Rio. En vue de lutter contre l'érosion de la biodiversité mondiale, cette convention comporte un objectif global de protéger, d'ici à 2020, au moins 10 % des zones marines sous juridiction, au moyen de réseaux écologiquement représentatifs d'aires protégées, reliés entre eux, gérés efficacement et équitablement (objectif n° 11 d'Aïchi).

En Europe, le Parlement européen s'est également saisi de ces questions, en particulier depuis les années 90, au travers d'un ensemble de directives européennes (réseau Natura 2000, directive cadre sur l'eau, directive cadre stratégie pour le milieu marin) visant l'atteinte d'un bon état écologique des milieux et la protection d'habitats et d'espèces remarquables. Plus récemment encore, le Parlement a adopté en 2014 la directive 2014/89/UE établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime en Europe « *dans le but de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines* ».

Dans le Pacifique, les chefs d'Etat du Pacifique réunis au sein du Forum des Iles du Pacifique ont adopté en 2002 une politique régionale de la mer pour les îles du Pacifique « Pacific islands regional ocean policy » (PIROP) dans le but de « *protéger, gérer et maintenir l'intégrité culturelle et naturelle de l'océan pour nos ancêtres et les générations futures, et pour le bien-être de l'humanité* ». En 2010, afin de redynamiser la mise en œuvre de la PIROP, cette même assemblée a endossé une feuille de route pour la gestion durable du paysage océanique du Pacifique, le « Pacific oceanscape framework ». Ce cadre politique prévoit trois grandes orientations, dont la gestion intégrée des océans.

En Nouvelle-Calédonie, la planification spatiale marine n'est pas inscrite en tant que telle dans le corpus législatif ou réglementaire en vigueur. La législation relative à la protection de l'environnement prévoit néanmoins l'utilisation d'outils spatiaux en mer (AMP). Les catégories d'aires marines protégées applicables sont définies dans les codes de l'environnement provinciaux et dans la délibération 51/CP du congrès de la Nouvelle-Calédonie. A terre, outre la législation relative aux espaces protégés, les outils de planification spatiale sont essentiellement centrés sur la planification de l'aménagement urbain avec certes un volet littoral dans les PUD. A l'exception notable du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie NC 2025 qui devrait compléter ce dispositif, il n'existe pas de mise en place systématique d'outils de planification des politiques publiques à l'échelle des territoires terre-mer sauf quelques rares

Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Juin 2016

exceptions (SDAU de la zone VKP ayant intégré ces problématiques). Il n'existe en particulier pas de planification dans le domaine de l'eau (politique de l'eau) à l'échelle des bassins versants, à l'exception d'initiatives isolées, telles que sur le bassin de la rivière La Foa.

2/ Rappel de ce que ce secteur représente

D'après la base de données de la commission mondiale des aires protégées (WCPA) de l'UICN, les AMP dans le monde représentent environ 3,4 % de l'océan mondial (12 M km²) en 2014, soit 10,9% des eaux côtières (0-12 miles nautiques), 8,4 % des eaux sous-jurisdiction (0-200 miles nautiques) et 0,25% des eaux internationales (au-delà des 200 miles nautiques). Une grande hétérogénéité spatiale est à noter (voir illustration ci-dessous), avec des points forts pour le Pacifique et les océans de l'hémisphère sud.

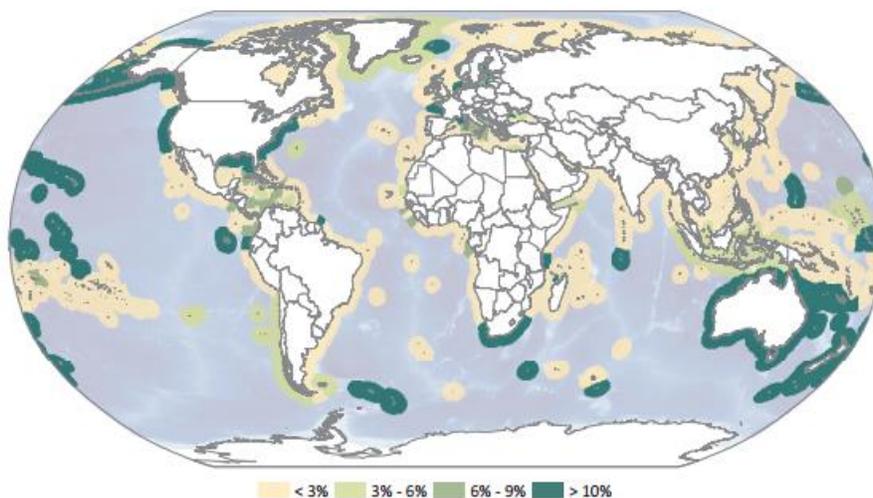


Figure 2.6 Percentage of the marine areas within national jurisdiction (0-200 nautical miles) covered by protected areas. Source: Thomas et al. 2014

Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

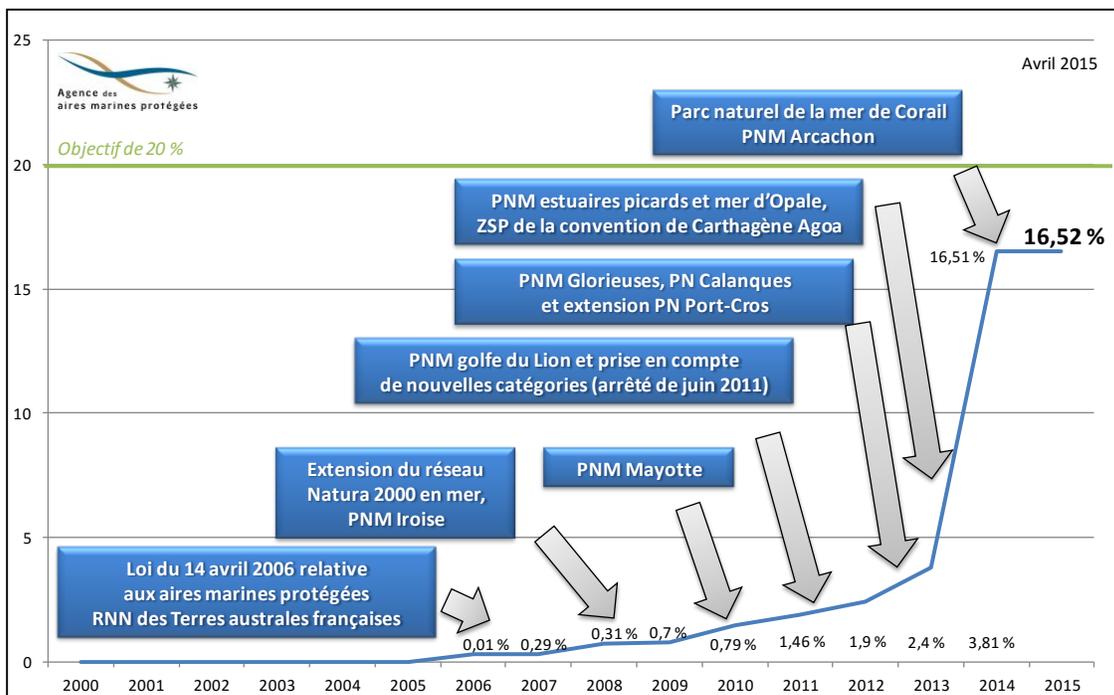
Juin 2016

Dans un certain nombre de grands états côtiers, le développement de ce réseau mondial d'AMP accompagne ou s'intègre au sein de démarches plus générales en matière de planification spatiale marine.

Dans la région, l'exemple australien est illustratif de cette situation avec la mise en place du plan d'action stratégique, support d'un système national représentatif d'AMP (« National Representative System of Marine Protected Areas ») dès 1998. Ce processus a abouti fin 2012 par la finalisation de la constitution d'un réseau de 3,1 M km² autour de l'Australie, soit 36 % des eaux sous juridiction australienne, troisième plus grande ZEE du monde, après les USA et la France.

La politique intégrée européenne soutient également ce type d'initiative dans le cadre du développement durable d'une économie bleue vis-à-vis de laquelle des axes d'activité forts en soutien à une planification spatiale efficace concernent tout particulièrement le secteur des technologies d'observation, de mesures et de la surveillance en mer, considéré comme le secteur d'activité qui connaîtra la plus grande croissance dans le futur.

En France, une stratégie nationale pour la création et la gestion des AMP a été adoptée en 2007, révisée en 2010 en fixant des objectifs jusqu'en 2015. A ce jour, les AMP couvrent 16,5 % des eaux sous juridiction françaises, dont 23,6 % des eaux métropolitaines et 16,2 % des eaux ultramarines.



Comme le fait apparaître ce graphique, le développement du réseau national a beaucoup évolué depuis 2008, en particulier sous l'impulsion de l'extension du réseau Natura 2000 en mer puis de la création des parcs naturels marins et du parc naturel de la mer de Corail en 2014.

Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Juin 2016

3/ Le cas de la Nouvelle-Calédonie

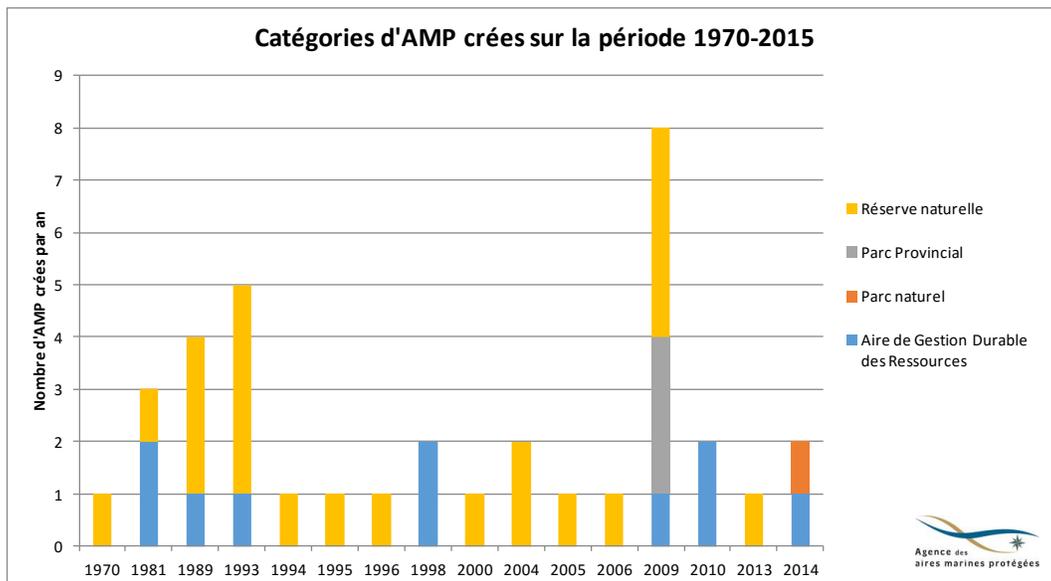
Les enjeux en Nouvelle-Calédonie pourraient se résumer à deux caractéristiques essentielles relativement spécifiques : 1- des écosystèmes globalement en très bon état et une biodiversité exceptionnelle ; 2- des espaces marins sous juridiction très significatifs pour moins de 300.000 habitants. La diversité des enjeux est bien entendu beaucoup plus importante.

Un peu plus dans le détail, s'agissant de la dimension spatiale de son espace marin –1,38 M km² - soit près de 13,6 % des eaux sous juridiction françaises, la Nouvelle-Calédonie est caractérisée par des enjeux de gestion intégrée relevant de différentes échelles de travail :

- Une ZEE caractérisée par des milieux océaniques et des ensembles récifaux-insulaires éloignés, immenses et inhabités, des usages modestes mais en augmentation.
- Les eaux du lagon entourant la Grande Terre et des Iles Loyauté situées à proximité des populations, sous l'influence des pressions d'origine terrestre -limitées à fortes selon les secteurs - et faisant l'objet d'usages plus diversifiés, tant professionnels que récréatifs.

Historiquement, dans un premier temps, la puissance publique a logiquement focalisé son action de gestion dans les eaux bordant la Grande Terre. La première AMP créée, la réserve naturelle intégrale Yves Merlet en 1970, était précurseur puisque la plus ancienne AMP française (et européenne), le parc national de Port Cros, avait été créée en 1963.

Le graphique suivant fait apparaître que la mise en place des AMP s'est déroulée assez régulièrement et s'est principalement appuyée sur des outils type « réserves naturelles » (intégrale, saisonnière...) et plus modestement sur des « aires de gestion durable des ressources » jusqu'en 2006.



Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées

Juin 2016

Deux « pics » apparaissent : dans les années 1989-1993 (gestion de la fréquentation périurbaine des îlots de Nouméa et zone de Bourail), puis en 2009 (parcs provinciaux ZCO et GLS), suite à l'inscription du Bien en série des lagons de Nouvelle-Calédonie au patrimoine mondial de l'UNESCO (2008). A noter une plus grande diversité de statuts mobilisés au cours de la période récente.

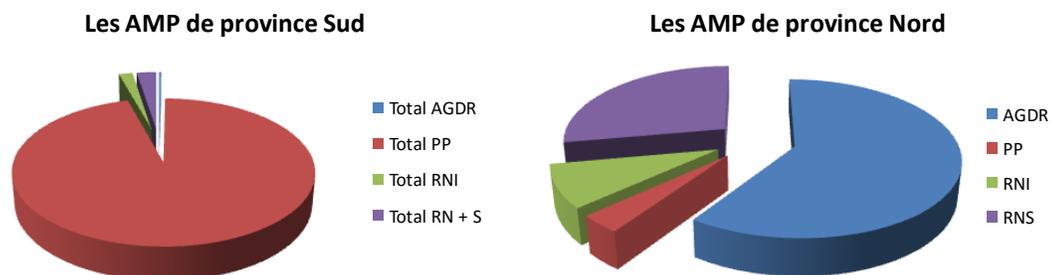
D'un point de vue plus analytique, jusqu'au milieu des années 2000, la mise en place des AMP en Nouvelle-Calédonie relevait principalement d'une démarche administrative et réglementaire menée dans l'objectif de protéger certains habitats et/ou ressources fragiles et subissant des pressions de plus en plus fortes en lien avec le développement de la population. Les objectifs de gestion n'étaient pas formalisés dans des « plans de gestion » élaborés avec les parties concernées. Le gestionnaire de terrain était en général la collectivité publique (pas de délégation de gestion). La concertation avec les parties prenantes n'était pas organisée de manière pérenne, dans des « comités de gestion » par exemple.

Au cours de la dernière décennie, une évolution profonde de l'approche des gestionnaires s'est initiée, avec la mise en place progressive de plans de gestion, de comités de gestion, de gestionnaires délégués pour les AGDR de province Sud, etc. On précise ici que c'est l'inscription d'une partie des lagons et récifs au Patrimoine Mondial qui a été le catalyseur de la démarche participative, obligation de la part de l'UNESCO, et qui s'est étendue à toute nouvelle création d'AMP.

Le réseau néo-calédonien est ainsi constitué à ce jour de 38 AMP :

- Province Sud : 26 AMP / 9 723 km²
- Province Nord : 8 AMP / 180 km²
- Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : 4 AMP / 1,291 Million km²

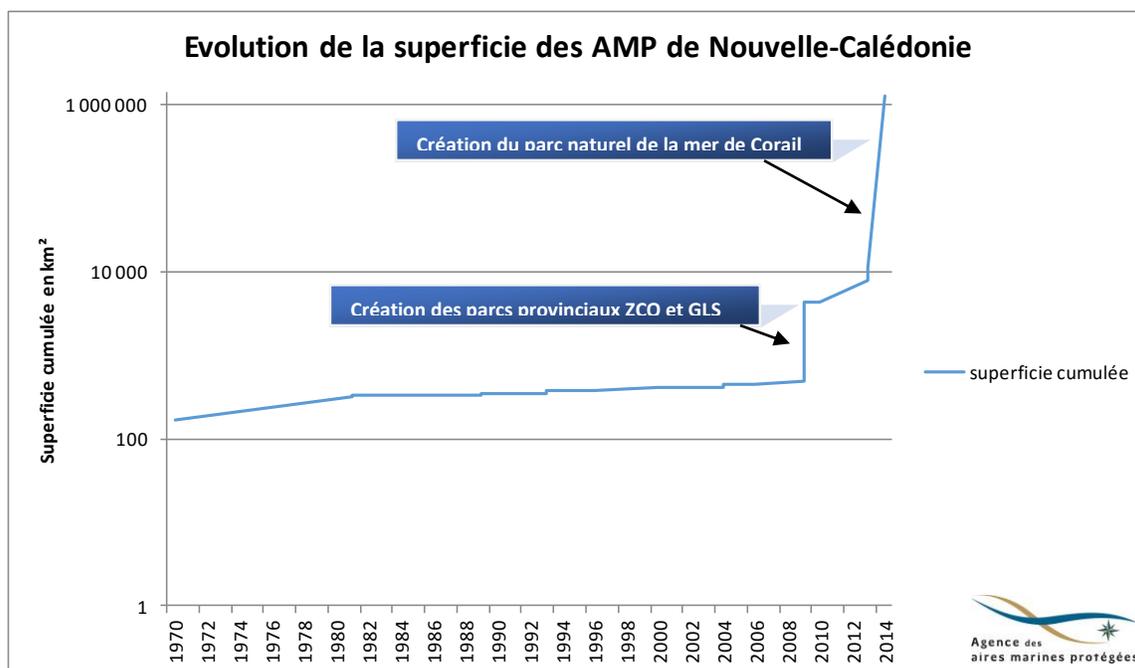
Les superficies relatives des différentes catégories concernées par cette mise en place progressive du réseau néo-calédonien d'AMP dans les eaux entourant la Grande Terre font apparaître que les parcs provinciaux et les aires de gestion durable des ressources dominent actuellement le paysage des AMP respectivement en province Sud et province Nord (graphique ci-dessous).



Partie 1. Secteur d'activité 18 : Planification Spatiale et Aires Marines Protégées
 Juin 2016

AGDR : aire de gestion durable des ressources; PP : parc provincial; RNI : réserve naturelle intégrale; RN + S : réserve naturelle + saisonnière; RNS : réserve de nature sauvage

Toujours du point de vue des superficies concernées (cf. graphique ci-dessous), la création des parcs provinciaux ZCO et GLS, puis du parc naturel de la mer de Corail constituent les deux évolutions les plus significatives sur la période.



D'un point de vue opérationnel, ces deux projets illustrent surtout l'avènement d'une nouvelle période, la période des « parcs », au cours de laquelle une place plus importante est désormais dévolue i) à la mise en place de démarches de gestion intégrée et ii) aux enjeux d'une gouvernance mieux partagée avec les acteurs concernés pour l'élaboration de plans de gestion.

Défi :

Cette nouvelle tendance reflète probablement l'évolution de la société avec une augmentation continue de la population, une progression et une diversification de ses usages professionnels et de loisirs du milieu marin et donc d'une possible augmentation des conflits d'usage potentiels. Dans ce contexte, la planification spatiale marine, au service d'une gestion plus intégrée, associant progressivement et du mieux possible l'ensemble des parties prenantes, apparaît aujourd'hui comme une solution incontournable pour la mise en place de politiques publiques en mer et cohérentes dans le continuum terre-mer.

A cet égard, la quasi encore absence d'outil de planification des politiques publiques à l'échelle des territoires – des bassins versants en particulier et de leurs liens avec le lagon - constitue une difficulté majeure pour la mise en œuvre de politiques de gestion intégrée, à terre, en mer, sur le littoral ou intégrant la dimension terre-mer elle-même. Nous tempèrerons cela par ce qui se fait, en partenariat avec les Provinces, dans le cadre des programmes INTEGRE et RESCUE, ou l'on est typiquement dans la GIZC.

Cette augmentation latente des conflits d'usage commence à prendre forme sur la place publique. Deux cas récents apparaissent emblématiques du sujet. Ils concernent en particulier l'aquaculture marine, dont plusieurs sites ou projets se trouvent en conflit avec d'autres usages, terrestres en l'occurrence (voir secteur 3 « Aquaculture Marine », qu'il s'agisse de l'aménagement général du bassin de la Dumbéa et de son incidence sur la ferme ostréicole située à l'embouchure de la rivière, ou de l'impact du développement minier sur la baie de N'Go et son incidence sur la ferme aquacole adjacente. D'autres exemples pourraient être pris s'agissant de l'incidence de l'agglomération du Grand Nouméa sur le lagon adjacent.

Le fractionnement des compétences administratives sectorielles en mer, mais aussi à terre, entre les différentes collectivités (Congrès et Gouvernement, Provinces, Municipalités, Intercommunalités), la multiplicité des opérateurs (Etablissements Publics, GIP, GIE, Sociétés d'Economie Mixte, etc) constituent une difficulté opérationnelle supplémentaire (pas nécessairement spécifique à la Nouvelle-Calédonie) et entraînent peut-être parfois une dilution de l'efficacité de l'action publique, voire certaines incohérences (qu'il s'agisse de réglementation ou de choix -d'absence de choix le cas échéant- en matière d'orientation des politiques publiques). L'absence d'une politique structurante dans le domaine de l'eau permettant d'initier une réelle planification dans ce domaine clé en est un exemple.

Conclusion, Perspectives

Vers une gestion intégrée... Trois chantiers structurants pourraient ressortir de cette analyse en vue de poursuivre le développement d'un cadre législatif, réglementaire et administratif performant et sécurisant pour les acteurs et les investissements car permettant de créer les conditions d'un développement durable :

- Développer une planification dans le domaine de l'eau (de surface, sous-terraines et marines). Une rénovation du cadre réglementaire pourrait conduire à renforcer certaines contraintes, mais la mise en place d'un système pollueur-payeur permettrait de dégager de nouvelles ressources financières affectées au maintien du bon état écologique, à la gestion des services écosystémiques, au soutien des mises en conformité avec cette réglementation, au soutien des investissements respectueux de l'environnement, etc.

- Développer une planification spatiale cohérente mer – littoral – bassin versant permettant d’orienter le développement, d’anticiper ou de gérer les conflits d’usage potentiels ou avérés
- Améliorer en continu la prise en compte des enjeux de gouvernance, dans les AMP et autres projets de planification, afin d’adapter les modalités de concertation avec les parties concernées, en particulier les acteurs économiques maritimes, pour que chaque groupe puisse s’appropriier l’ensemble des enjeux et contribuer à la définition d’objectifs de gestion partagés. Ceci est difficile, mais est fondamentalement au cœur des travaux des Comité de Gestion des différentes zones inscrites au Patrimoine Mondial, ou concerne encore les questions de gestion du Parc Naturel de la Mer de Corail.

Un travail lourd est en cours qui respecte les dimensions environnementales, humaines, sociales, économiques, techniques, administratives sous-jacentes.

Il s’agit sans doute de rationaliser et rendre plus effectif ces 3 sujets et les travaux en cours afin de les valoriser en termes de prise de décisions objectives.

Par ailleurs nous préciserons aussi que les espaces non-inscrits ou non relevant du Parc Naturel Marin de la Mer de Corail, ne bénéficient pas d’outils de Planification Spatiale et d’approche de type gestion intégrée, alors que les pressions qui les concernent sont les plus accentuées, soient bien considérés, sujet qui sera soulevé en parties 2 et 3 de ce rapport.

Par essence, la présente fiche « secteur » présente des liens avec la plupart des autres fiches sectorielles du présent rapport.