

Avis 185 sur la révision de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »

Par cet avis le CC SUD souhaite prendre part à la consultation de la Commission Européenne sur la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM). Si le CC SUD partage pleinement l'objectif fondateur de la directive, qui vise à assurer la protection du milieu marin européen et l'atteinte d'un bon état écologique des eaux marines de l'Union, ses membres reconnaissent également la nécessité d'améliorer l'efficacité de cette directive, d'en renforcer la cohérence et d'en faciliter la mise en œuvre opérationnelle. Pour cela les membres du CC SUD ont identifié les recommandations et enjeux clés suivants :

1. Une stratégie simplifiée mais adaptée aux réalités locales et basée sur les meilleures connaissances halieutiques et socio-économiques disponibles

La restauration et la conservation des écosystèmes marins supposent une capacité réelle à évaluer leur état et à en suivre l'évolution. Or, une part significative des habitats et des espèces marines présente encore un état de conservation inconnu. Dans ce contexte, la fixation d'objectifs juridiquement contraignants sans amélioration substantielle des connaissances pose un problème majeur d'opérabilité et d'équité. La DCSMM souffre toujours de l'absence d'un programme structuré d'acquisition des connaissances à l'échelle biogéographique et d'une évaluation relative des différentes pressions s'exerçant sur le milieu marin, ce qui limite fortement son efficacité.

La consultation de la Commission Européenne met de plus en avant la possibilité d'intégrer plus explicitement le concept de valeurs seuils du bon état écologique dans le cadre juridique de la directive. Cette logique repose implicitement sur la seule hypothèse d'une relation directe, systématique et proportionnelle entre une pression identifiée et l'état du milieu. Or cette relation n'est pas démontrée dans de nombreuses situations, notamment dans un contexte de variabilité environnementale marquée et de changement climatique. Cette seule entrée par la pression, plutôt que sur une évaluation dynamique du fonctionnement réel des écosystèmes, de leur résilience et de leurs capacités d'adaptation, empêche la cohabitation entre enjeux de filière et enjeux de biodiversité ; ce qui va même à l'encontre des objectifs de développement durable portés par les conventions internationales. En l'absence d'une compréhension plus intégrée de la dynamique, de la résilience et des capacités d'adaptation des écosystèmes marins, le risque est de mettre en place des obligations de moyens dont les effets réels sur l'état du milieu resteront incertains, en particulier dans un contexte de variabilité naturelle forte et d'influences globales croissantes, au premier rang desquelles le changement climatique.

Une simplification méthodologique ou administrative ne saurait justifier l'introduction de mesures automatiques ou de restrictions par principe, déconnectées d'une évaluation rigoureuse des impacts réels et de leur proportionnalité. Les impacts socio-économiques

potentiels — investissements supplémentaires pour les filières, effets sur l'emploi, restrictions d'accès à certaines zones, conséquences pour les collectivités littorales — constituent des éléments centraux du débat public et méritent d'être explicitement considérés.

Les membres du CC SUD partagent finalement le constat formulé par la Commission dans sa consultation quant à la nécessité de renforcer la résilience des écosystèmes aquatiques face aux pressions cumulées (pollutions chimiques terrigènes, espèces invasives et éoliens en mer notamment) dans un contexte de changement climatique. Certaines problématiques environnementales appellent à des réponses adaptées aux réalités locales et ne sauraient être traitées exclusivement via des mécanismes issus de la PCP.

Le CC SUD recommande :

- La mise en place d'un programme structuré d'acquisition des connaissances à l'échelle biogéographique et d'une évaluation relative des différentes pressions s'exerçant sur le milieu marin
- La réalisation de travaux scientifiques robustes, construits dans un dialogue étroit et transparent avec la communauté scientifique et les parties prenantes concernées en amont de la validation de valeurs seuils
- une évaluation dynamique du fonctionnement réel des écosystèmes, de leur résilience et de leurs capacités d'adaptation.
- L'étude des impacts socio-économiques potentiels
- Une approche réellement intégrée, fondée sur la connaissance, la proportionnalité et la cohérence des politiques publiques, et non sur une accumulation de contraintes normatives insuffisamment articulées entre elles.
- Des réponses adaptées aux réalités locales et des dispositifs capables d'intégrer la mobilité, la variabilité et l'incertitude.

2. Une simplification en articulation avec la PCP

La PCP constitue aujourd'hui le principal levier sectoriel de l'Union pour contrôler les pressions exercées par les activités de pêche sur les écosystèmes marins, les habitats benthiques et les stocks exploités. Depuis plus de 20 ans, une trajectoire claire vers la durabilité est engagée, reposant sur les plans de gestion pluriannuels, l'atteinte progressive du rendement maximal durable, l'obligation de débarquement, la révision des mesures techniques et le renforcement de la lutte contre la pêche illicite. Ces instruments ont produit des résultats mesurables et contribuent directement ou indirectement à plusieurs descripteurs de la DCSMM. Pourtant, cette contribution demeure sous-évaluée dans l'appréciation de l'atteinte du bon état écologique, ce qui alimente un sentiment de déconnexion entre les objectifs affichés par la directive et les efforts déjà consentis par les parties-prenantes.

Garantir une « approche plus cohérente et mieux intégrée de la gouvernance des océans », comme le préconise la Commission Européenne dans sa consultation, implique donc non seulement une meilleure coordination entre services et instances techniques, mais également une reconnaissance explicite des contributions des politiques sectorielles existantes aux

objectifs environnementaux poursuivis par la DCSMM. Le descripteur 3 relatif aux espèces exploitées tel qu'opérationnalisé dans la DCSMM soulève, par exemple, une difficulté de cohérence. En exigeant simultanément le respect d'un taux d'exploitation compatible avec le RMD et l'atteinte de niveaux de biomasse supérieurs à certains seuils, il ne tient pas compte de la réalité des pêcheries mixtes, pour lesquelles les plans pluriannuels reconnaissent la nécessité de recourir à des fourchettes de valeurs de mortalité par pêche. Il en résulte une situation dans laquelle un stock peut respecter pleinement les objectifs de la PCP tout en étant considéré comme n'atteignant pas le « bon état écologique » au sens de la DCSMM.

L'intégrité des fonds marins ne saurait être évaluée uniquement à travers une logique de zonage spatial. Elle doit être appréciée à l'aune de l'ensemble des politiques et mesures contribuant effectivement à la préservation des habitats, y compris les mesures techniques, les fermetures ciblées, les cantonnements et autres dispositifs de gestion. La reconnaissance explicite des autres mesures de conservation efficaces par zone (OECM) comme contribuant à l'atteinte du bon état écologique constitue à cet égard un enjeu important pour la révision de la directive.

Le CC SUD recommande :

- Une évaluation de la méthodologie existante
- Une évaluation et une reconnaissance des contributions des politiques sectorielles dans l'appréciation de l'atteinte du bon état écologique
- Une meilleure coordination entre services et instances techniques

3. Des objectifs politiques clairs

Des travaux de mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » sont en cours dans plusieurs États membres sans pilotage politique clair, ce qui alimente une inquiétude croissante quant à leurs conséquences à moyen terme.

Les inquiétudes les plus importantes portent sur le descripteur relatif à l'intégrité des fonds marins (D6) et sur la définition opérationnelle du bon état écologique qui lui est associée. Contrairement à d'autres politiques environnementales de l'Union, cet objectif s'applique à l'ensemble des habitats composant les fonds marins des eaux européennes, lesquels forment un « patchwork » complexe et fortement imbriqué. S'il est généralement admis qu'il existe, pour les habitats benthiques, un gradient d'états écologiques allant d'un état dit « pristine » à un état « bon », puis « acceptable », avant d'atteindre des situations « fortement dégradées » ou « perdues », la question centrale demeure celle du niveau de ce gradient qui doit être retenu comme référence du bon état écologique. Faut-il considérer que seul un état « bon », voire « pristine », permet d'atteindre le bon état écologique, ou bien qu'un état « acceptable », peut être jugé suffisant au regard des objectifs de la directive. Ce point est fondamental, car toute l'évaluation du descripteur 6 en dépend, avec des conséquences potentiellement importantes pour les activités anthropiques, en particulier les activités de pêche, qui pourraient être soumises à des limitations sévères, voire à des fermetures spatiales étendues.

Le descripteur relatif aux espèces exploitées, pour lequel l'objectif politique est celui d'une exploitation durable (D3), pouvant être rapprochée d'un état « acceptable », pourrait conduire à considérer que, pour le descripteur 6 et d'autres descripteurs, le seuil déterminant le bon état écologique se situe à un niveau intermédiaire, c'est-à-dire à un niveau où la résilience des habitats peut encore s'exprimer.

La levée de ces ambiguïtés ne relève pas du champ scientifique, mais du champ politique. Les scientifiques peuvent éclairer les décideurs sur les conséquences écologiques de différents niveaux de seuils, mais ils ne peuvent définir seuls les objectifs normatifs.

Par ailleurs, l'inscription de valeurs seuils dans un cadre juridique harmonisé se heurtera à la diversité extrême des habitats et des assemblages d'espèces présents dans les eaux européennes. Un référentiel unique impliquera nécessairement des dérogations et ajustements nombreux, au risque de produire l'inverse de la simplification recherchée.

Le CC SUD recommande :

- Une orientation politique claire sur la définition opérationnelle du bon état écologique
- Une demande d'évaluation des conséquences associées à différents niveaux de seuils pour un débat politique éclairé
- Un cadrage politique clair en amont des travaux scientifiques