

Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie¹ ?

Christian CHABOUD et Florence GALLETTI²

La notion d'aires marines protégées (AMP), avec sa définition naturaliste et juridique³, couvre une variété de zones ou d'espaces marins, côtiers et littoraux, protégés, existants ou en création⁴. Depuis vingt ans, leur nombre croît rapidement. Ce phénomène est-il un simple prolongement, sur mer, des préoccupations conservationnistes qui amènent la multiplication des aires protégées terrestres, ou doit-il être interprété différemment ? Il marque, à notre sens, l'apparition d'une catégorie nouvelle de territoires à administrer. Il importe de distinguer leur cas de celui des aires protégées terrestres auxquelles elles sont souvent assimilées sans nuance. En dépit de caractères évidemment communs⁵ avec les aires terrestres, les AMP conservent des particularismes indéniables. Il convient de mieux les connaître et de les prendre en compte, surtout si c'est la recherche de dispositifs améliorés d'administration ou de gestion de ces aires qui est poursuivie. La capacité de ces dernières à réaliser les objectifs de conservation, et parfois de développement, pour lesquels elles sont instituées en dépend. Historiquement, leur création est issue d'une préoccupation des disciplines biologiques⁶. Celles-ci ont souligné leur l'intérêt

¹ Les recherches présentées résultent de travaux réalisés en partie dans le cadre de l'Action thématique interdépartementale "Aires Protégées" soutenue par l'Institut de recherche pour le développement (IRD), coordonnée par Catherine Aubertin, Florence Pinton et Estienne Rodary (2004-2006).

² C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, chaboud@ird.fr (économiste) et florence.galletti@ird.fr (juriste).

³ Pour la définition d'une AMP, voir *supra*, la présentation du dossier thématique par G. Froger et F. Galletti.

⁴ Parcs marins, réserves naturelles, sites labellisés patrimoine de l'humanité, sites "Ramsar" (zones humides d'importance internationale), réserves de biosphère, réseau international de protection des récifs coralliens, etc. Les AMP concernent des espaces marins et des zones côtières, à l'interface terre-mer, abritant des milieux naturels extrêmement fragiles et des habitats essentiels, tant pour les espèces littorales que marines. L'une des formes d'AMP qui se développe, notamment dans les zones intertropicales, est l'aire protégée marine et côtière (APMC) qui associe un espace marin et un territoire côtier.

⁵ Principes du zonage pour la fonction de protection, exercice d'une police particulière, dérogations aux droits des individus sur ces zones, limitation des activités anthropiques, etc.

⁶ Biologie de la conservation, biologie des ressources marines, biologie des pêches.

pour freiner l'érosion de la biodiversité marine, restaurer la qualité des milieux marins/littoraux et les fonctions écosystémiques, et contribuer à la durabilité des pêcheries face au manque d'efficacité des modes de gestion des pêches (Chaboud et Cury, 1998). Toutefois, la question des AMP ne peut plus être traitée sans référence à des dimensions autres que biologiques et environnementales, pour les raisons suivantes.

La décision de leur création est d'abord un processus politique et juridico-administratif impliquant les autorités d'un État souverain. Elle est influencée par les positions de puissantes organisations en faveur du développement durable d'espaces littoraux et marins : dans les pays du Sud, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle majeur dans la construction et le fonctionnement des AMP (Cazalet, 2004). De ce fait, des sciences sociales telles que l'économie, le droit, la science politique, sont à présent requises pour analyser les processus de création de ces aires, leur fonctionnement, et pour tenter de résoudre les difficultés et les "crises" créées par leur installation sur un territoire. L'attente de divers acteurs relative à la gouvernance des aires marines protégées génère des questions de recherches pour les disciplines du droit et de l'économie. Elles concernent, entre autres, la conception des systèmes de gestion de ces aires à différentes échelles (territoriale, régionale, nationale et internationale), ainsi que l'évaluation de leur coût et de leurs effets en termes de conservation et de développement économique, notamment local. Au-delà de la connaissance naissante de protocoles de fonctionnement, de cahiers des charges, ou d'indicateurs biologiques ou économiques qui commencent à être produits pour le suivi d'AMP, on dispose réellement de peu d'analyses sur ces dernières et sur leurs spécificités. Celles-ci restent mal connues des chercheurs, des usagers, des gestionnaires, des administrateurs ou des décideurs politiques, et mal expliquées aux acteurs de la société civile concernés. Cette carence n'est pas sans conséquences. Elle affecte le fonctionnement des systèmes centralisés d'administration des AMP, la concertation avec la société civile riveraine. Elle opacifie les conséquences de la mise en protection sur les populations d'usagers et de riverains, et contribue à l'idée selon laquelle les retombées des aires marines protégées restent incertaines, ambivalentes et difficiles à justifier.

Cet article a pour objectif de revenir sur les particularismes des AMP en soulignant deux aspects : d'abord l'existence de singularités que le droit ou l'économie attribuent à ces espaces, ensuite l'existence de fonctions particulières de conservation et de développement qu'ils ont vocation à remplir. L'intérêt d'une compréhension de ces spécificités est de progresser dans la connaissance d'une catégorie particulière et relativement nouvelle d'aire à protéger, des conditions d'une gouvernance adaptée à ces territoires marins et côtiers, et des modalités de leur appropriation localement.

1. LES SPÉCIFICITÉS DES AMP : LE REGARD DE DEUX SCIENCES SOCIALES

Pour le droit et l'économie, certaines caractéristiques des AMP méritent d'être soulignées et suscitent des analyses particulières. D'abord, ces aires apparaissent, pour ces domaines, comme des territoires occupés et des lieux d'activités spécifiques. Ensuite, elles se singularisent en ce qu'elles présentent plusieurs spécificités disciplinaires (entre autres géographiques, juridiques et économiques) imbriquées. Enfin, elles se distinguent progressivement d'autres territoires en ce qu'elles impliquent la naissance d'un corps de gestionnaires (fonctionnaires ou privés) chargés de leur administration, et de l'affectation de moyens, dans un contexte d'efforts publics et privés, en particulier orientés vers les questions marines et littorales.

1.1 *L'AMP comme territoire et lieu d'activités pour l'économie et le droit*

Quelques grands domaines de l'économie sont concernés par la problématique des AMP. Tout d'abord, l'évaluation économique de l'environnement et des ressources naturelles. À titre illustratif, Costanza et *al.* (1997) ont estimé la valeur des services environnementaux fournis par les principaux écosystèmes mondiaux : la valeur totale, pour chaque écosystème-type (biome), est égale à la somme des valeurs produites par chacun des 17 services écosystémiques retenus⁷. Les estimations obtenues attribuent aux écosystèmes côtiers une valeur moyenne de 4 052 US \$ par hectare, supérieure à celle des forêts tropicales (969 US \$/ha). Les milieux côtiers les plus créateurs de valeur seraient les estuaires (22 000 US \$/ha), les herbiers (19 000 US \$/ha) et les récifs (6 000 US \$/ha). Selon les milieux, la principale création de richesse ne provient pas des mêmes services environnementaux. Pour les récifs, les services récréatifs sont importants. Le recyclage de nutriments serait la fonction première des estuaires et des herbiers. La création d'AMP permettrait de maintenir, ou de rétablir, ces fonctions environnementales et d'assurer la durabilité du flux de valeur provenant de ces dernières. Mentionnons, également, que l'évaluation économique de l'impact des AMP est essentielle pour savoir dans quelle mesure elles sont davantage efficaces que les autres formes de régulation des pêches.

Ensuite, l'économie de la répartition et de la justice sociale permet de traiter de questions importantes. En effet, concernant des zones et des ressources de grande valeur, les AMP induisent des effets de répartition intra et inter générationnels qu'il convient d'analyser car ils conditionnent l'acceptabilité

⁷ Régulations des gaz, régulations climatiques, régulations des perturbations, régulation hydraulique, offre en eau, contrôle de l'érosion, formation des sols, recyclage des nutriments, traitement des déchets, pollinisation, contrôle biologique, habitat/refuge, production alimentaire (pour les hommes), matières premières, ressources génétiques, activités récréatives et culturelles.

économique et sociale de ces aires et le respect d'un critère d'équité minimale, au début de l'implantation, et pour la suite du processus.

Enfin, la création et la gestion des AMP intéressent l'économie des institutions car leur apparition et leur fonctionnement suppose des conditions de gouvernance qui reposent sur des particularismes locaux et des modèles recommandés, ou imposés, par des organisations environnementales nationales ou internationales.

Dans le domaine du droit, maints aspects sont à prendre en considération, notamment pour étudier la constitution, le mode de fonctionnement, et la pérennité des dispositifs d'AMP. L'analyse de modes législatifs, institutionnels, administratifs, réglementaires, juridictionnels, et de gestion, illustrent la manière dont le droit les perçoit et les organise⁸. Celles-ci se distinguent d'autres territoires protégés par plusieurs niveaux de spécificités.

Certaines d'entre elles renvoient aux influences du droit de la mer, du droit de l'environnement, ou du droit international des pêches, qui rappellent que l'inscription d'AMP dans le paysage institutionnel de la conservation ne se fait pas *ex nihilo*, ou à partir des seules préférences de dirigeants ou de mouvements en faveur de l'environnement. Ces influences sont illustrées par les réflexions nouvelles dans le droit de la mer sur la conservation et l'obligation pour l'État côtier de réguler les atteintes aux zones maritimes sous sa responsabilité. Notons, également, l'engouement du droit de l'environnement pour les zones marines individuelles ou rassemblées en réseaux et en corridors. Enfin, mentionnons les orientations du droit international vers la préservation de zones protégées-réservoirs de ressources halieutiques, en accord avec l'inflexion du droit des pêches vers la durabilité.

Certaines spécificités sont directement rattachées aux statuts juridiques des AMP et aux régimes de droit qui les régissent. Quel que soit l'État considéré, les écosystèmes marins, et les AMP en particulier, ne sont pas des espaces sans droit(s) ni régulation(s). Territoires non ordinaires, parties du territoire national, ils relèvent de régimes de droit, tel celui de la "domanialité publique maritime"⁹, à particularismes par rapport au régime juridique du "domaine public" ou "privé" terrestre de l'État, lui-même distinct du droit ordinaire¹⁰. Par ailleurs, zones marines et AMP abritent des secteurs d'activité (transport maritime, tourisme, pêche) qui ne regroupent pas des acteurs privés agissant à leur guise ; au contraire, l'État a toujours exercé une fonction de contrôle par le biais de certains ministères ou d'institutions spécialisées. L'implication des administrations d'État sur les zones maritimes et les territoires côtiers¹¹,

⁸ Zonage d'un territoire, construction de régimes juridiques, régimes de police à respecter, systèmes de régulation, conflits d'usage, etc.

⁹ Le droit s'appliquant aux AMP est davantage marqué par les concepts "d'imprescriptibilité" et "d'inaliénabilité" que le droit du domaine public terrestre.

¹⁰ Droit ordinaire et civiliste dont relève le droit de la propriété privée, par exemple.

¹¹ Cf. le contrôle du territoire maritime national pour des raisons d'ordre public et de police, avec les ministères de l'Intérieur ou de la Défense.

l'interventionnisme de l'État dans le secteur de la pêche¹², et le recours au principe juridique puissant de la souveraineté de l'État sur ses ressources halieutiques/marines sont historiquement prégnants. L'ensemble de ces éléments affecte la physionomie juridique des AMP et les particularise.

Indépendamment de ces particularismes réels, il est néanmoins difficile d'évoquer l'existence de politiques publiques nationales ayant pour objectif la mise en place des AMP. La croissance de leur nombre ne s'accompagne pas de politiques publiques autonomes qui leur seraient consacrées : les AMP, sur lesquelles s'exercent une réglementation et une police administrative particulières, relèvent plus de programmes de conservation, ou de projets, que d'une politique publique *stricto sensu* (Cazalet, 2004, 2005). Elles sont incluses dans des politiques nationales englobantes¹³ dont elles ne sont qu'un volet ou une liste de mesures. Très souvent, quelques projets d'AMP sont intégrés à un objectif des pouvoirs publics ou privés plus large, comme celui de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), qui constitue une politique publique, par sa complexité et par l'ampleur des interventions qu'il génère.

1.2 Des spécificités disciplinaires entremêlées

Les spécificités géographiques ou économiques des AMP ont des implications juridiques qui devraient amener le gestionnaire à différencier celles-ci des aires protégées terrestres, au moins en ce qui concerne leur système de gestion fonctionnel et leur schéma d'administration.

On peut citer plusieurs illustrations de ces imbrications. À titre d'exemple, une AMP, en tant qu'espace maritime ouvert, implique des difficultés de contrôle et de surveillance sans commune mesure avec les cas de périmètres terrestres protégés, et suscite des conflits forts entre les institutions de gestion et les opérateurs économiques (armements de pêche, commerçants maritimes, etc.). En outre, lorsque les AMP sont constituées d'espaces situés le long de la frange côtière, cette configuration complique les politiques d'aménagement du littoral et les relations juridiques entre élus, acteurs locaux et opérateurs touristiques. Par ailleurs, les zones transformables en AMP subissent une pression anthropique amplifiée, émanant des acteurs économiques sur les ressources littorales. En réaction, les autorités publiques centralisées ou déconcentrées affichent une volonté de maîtrise de ces activités et des flux humains et tendent à mettre en avant l'arsenal juridique censé garantir une régulation efficace des atteintes environnementales et des transactions économiques. D'une certaine manière, les traditions de contrôle sur le domaine maritime, souvent militaires, n'ont pas disparu et sont ravivées à l'occasion de conflits d'intérêts entre opérateurs économiques, conflits auxquels l'État entend apporter des régulations et des solutions.

¹² Via les ministères de l'Agriculture, de la Pêche, ou même des Finances, suivant les États.

¹³ Comme des politiques de protection de l'environnement, de gestion des pêches ou des forêts ou d'aménagement côtier.

Ainsi, se combinent les particularismes, obligeant chercheurs et décideurs à des efforts pluridisciplinaires pour appréhender l'AMP comme un système complexe, voire une catégorie à part d'espace à protéger. Autour du thème de l'aire marine, l'économie trouve un champ fécond de collaboration avec des composantes du droit axées sur l'organisation du système d'administration, le mode de production des règles, les conditions de leur application, l'analyse du fonctionnement quotidien de l'administration, le financement, le contrôle et la surveillance, ou la régulation des crises sociales. L'apport de ces deux disciplines est essentiel car le changement institutionnel associé à la mise en place d'AMP produit des effets multiples, parfois contre-intuitifs, interdisant une analyse simpliste. L'économie souligne, par exemple, que le modèle participatif qui sous-tend la délégation de gestion, implicite dans la promotion d'une bonne gouvernance, induit des coûts de transaction qui peuvent réduire l'efficacité des AMP dans la poursuite de leurs objectifs. La prolifération des institutions et la recherche de rente institutionnelle sont également à l'œuvre dans la construction et la gestion des AMP. Le droit, quant à lui, conclut que les "atermolements" du modèle participatif, peuvent être utilisés pour annoncer le retour d'un interventionnisme étatique concernant les statuts légaux et les procédés de gestion des AMP ; il montre comment le mouvement de recentralisation apparaît quand les délais laissés aux acteurs non étatiques pour s'entendre deviennent trop longs, sans qu'un consensus n'émerge, ou quand s'enlisent les tentatives d'harmonisation entre les modes d'actions régaliens des administrations centrales ou décentralisées et les modes de vie et de consommation des usagers historiques des ressources naturelles. Au final, l'économie et le droit offrent des regards complémentaires et croisés intéressants pour l'étude des AMP des pays développés et en développement.

1.2 Les AMP, creuset d'efforts particuliers des pouvoirs publics et des organismes privés

Il ne s'agit pas ici d'identifier les particularismes *a priori* de l'objet "aire marine", mais de montrer que les AMP sont spécifiques en raison des efforts particuliers (en temps, moyens, réflexions, projets) que leur consacrent les décideurs publics et les institutions. Les différences initiales observables entre les AMP de pays différents tendent à se lisser, et les expériences se rapprochent par les échecs et les résistances rencontrés *in situ*. Si l'on compare ces expériences, on relève partout présents :

- un effort de clarification des situations juridiques sur les terrains institutionnellement complexes que sont les AMP, effort qui répond aux demandes de bailleurs de fonds ou d'institutions centrales et déconcentrées impliquées ;
- une prise de conscience des autorités responsables des AMP, des nouvelles articulations entre compétences, du fait des décentralisations et du renforcement des pouvoirs localisés de fait ;

- une tentative par l'État d'améliorer l'insertion de son action juridique de conservation dans les systèmes d'acteurs territoriaux. D'une part, il semble vouloir légitimer les pratiques "décentralisées de fait" des acteurs locaux préexistants à l'AMP. Il y a parfois essai de récupération, par les institutions publiques des capacités locales, pour l'auto surveillance des zones ou l'utilisation et l'instrumentalisation de règles d'accès anciennes ou renouvelées. D'autre part, l'État commence à formaliser une gouvernance de droit pour les AMP. Cette dernière devrait se baser sur l'édiction de régimes juridiques mieux adaptés aux territoires marins et littoraux, sur une construction moderne de la décentralisation administrative et politique¹⁴, et sur des pratiques désormais légalisées de régulation des atteintes, pratiques usitées par les acteurs locaux riverains, mais longtemps peu connues et considérées comme informelles, voire archaïques.

Sans généraliser, l'État, au plus haut niveau institutionnel, est tiraillé entre deux positions. Celle d'arbitrer et de coordonner¹⁵, sur une zone donnée, les nouvelles emprises sur l'AMP détenues par les puissants pouvoirs privés investis de compétence de gestion des aires protégées, ou par les récents pouvoirs élus dans le cadre de la décentralisation. Celle, davantage étatiste, qui est favorable à une recentralisation autoritaire faisant de l'AMP un espace où les règles du droit commun sont écartées au profit de règles très restrictives (d'accès, de prélèvement, de déplacement) ; on a alors un espace protégé sur lequel l'État, par le biais de ses agents, se réimpose fortement (réglementation, police administrative, contrôle, répression éventuelle). Dans les deux postures, la gestion de cet espace est déléguée à un établissement public ou privé, sous dénomination variée, créé à cette fin, rattaché à l'État ou infiltré par des bailleurs privés, ne serait-ce que par le poids des financements privés et/ou extérieurs investis pour assurer cette fonction de gestion. D'autres schémas existent, plus détachés de l'État ou de grands gestionnaires privés. Toutefois, ils sont peu nombreux, contingents, et couvrent un territoire réduit¹⁶.

Une autre manière de classer les territoires et les dispositifs d'AMP est de mettre en relief leurs fonctions en matière de conservation et de développement.

2. LES FONCTIONS DE CONSERVATION ET DE DÉVELOPPEMENT DES AMP

On distingue quatre fonctions essentielles susceptibles d'être assurées par les AMP. Tout d'abord, une fonction de création de richesses par les services

¹⁴ Nouvelle redistribution des compétences administratives (y compris environnementales et d'aménagement du territoire) entre l'État et les collectivités décentralisées.

¹⁵ Ce qui le paralyse, puisqu'il n'arrive pas à organiser juridiquement la complexité institutionnelle concurrente de la sienne.

¹⁶ Cf. le cas des aires privées volontaires à Madagascar.

environnementaux marins et côtiers préservés, puis celle d'outil de gestion des pêches, de redistribution et d'équité, et enfin un rôle particulier dans le développement de formes de gouvernance des territoires protégés dans un contexte de recompositions territoriales.

2.1 *La création de richesse par les services environnementaux marins et côtiers préservés*

Les AMP sont généralement implantées dans des sites côtiers où préexistent des usages importants des ressources marines et côtières, qui tirent profit de la productivité biologique de ces zones d'interface entre milieux terrestres et marins. Ceci diffère des aires terrestres, plutôt implantées dans des zones à faible densité humaine, où la mise en défens vise à préserver des milieux considérés comme étant peu perturbés mais menacés par l'extension des activités humaines.

On sait l'importance de l'occupation humaine des littoraux¹⁷, cela a un impact sur l'intensité des usages préexistant aux AMP et sur la perception et la répartition de la valeur induite par l'AMP. L'exemple de Madagascar est instructif. Le réseau national des aires protégées géré par l'Agence nationale de gestion des aires protégées (ANGAP) a visé, en priorité, la conservation des écosystèmes forestiers malgaches à très fortes endémicités animale et végétale et/ou caractérisés par des paysages exceptionnels. En 2006, seules deux AMP d'une surface totale de 11 000 ha ont été officiellement intégrées au réseau national (qui comprend 47 aires protégées sur 1 700 000 ha) : elles constituent les prolongements marins du Parc national de Masoala, créé en 1997, et de la Réserve de biosphère de Mananara Nord, créée en 2002.

Ce n'est que récemment qu'une politique ambitieuse de création d'AMP a vu le jour. Ainsi, l'engagement d'extension en cinq ans des aires protégées à 6 millions d'hectares, pris à Durban en 2003 par le Président de Madagascar, devrait concerner en partie des AMP. Les dossiers de création en cours visent des zones souvent fortement anthropisées et/ou caractérisées par de fortes pressions sur les ressources marines : récif de Tuléar¹⁸, Nosy Tany Kely¹⁹ à Nosy Be, baie de Sahamalaza et îles Radama, etc.

Retenons que la valeur économique élevée des zones marines et côtières mises en défens n'est pas une donnée invariable, elle sera fortement modifiée par la décision de création. Dans les pays du Sud, il est probable que les valeurs d'usage déterminantes pour les acteurs locaux (telle la production alimentaire)

¹⁷ Les pays du Sud disposant d'une façade côtière connaissent une forte croissance démographique.

¹⁸ Retenue comme réserve de biosphère par le programme *Man and Biosphère* de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO).

¹⁹ Il s'agit d'une AMP communale créée dans les années 1970 et valorisée à des fins touristiques. Le projet *Pôles intégrés de croissance*, financé par la Banque mondiale, prévoit de créer une AMP de statut national à Nosy Tany Kely (nord-ouest de Madagascar) avec des règles d'accès plus rigoureuses que celles actuellement en cours.

verront leur importance relative réduite au profit de fonctions récréatives (tourisme balnéaire, écotourisme, plongée, pêche récréative). Une des difficultés d'estimation de la variation de valeur, suite à la création d'AMP, réside dans les différences des préférences et de dotations initiales des acteurs concernés²⁰.

Ces différences remettent en cause les possibilités de comparaison ou de compensation basées sur les seules évaluations monétaires : à titre illustratif, une augmentation de la valeur récréative de 1 000 unités monétaires ne permet pas de compenser, en terme de bien-être, une baisse équivalente de la valeur monétaire de la production halieutique des villageois, car les acteurs concernés par les activités récréatives et halieutiques ne sont pas toujours les mêmes et la réduction de la production locale a des implications sur la sécurité alimentaire et donc sur la satisfaction des besoins essentiels de populations souvent très pauvres.

La méthode d'évaluation additive de Costanza et *al.* (1997) vue dans la première partie de cet article n'est qu'imparfaitement adaptée à notre exemple et peut conduire à des choix contestés ou inévitables. En outre, les valeurs d'existence et de legs, non prises en compte, mais implicites dans la rhétorique de la conservation, sont liées à la capacité des agents économiques de réaliser des arbitrages inter-temporels, extrêmement difficiles pour des populations en situation de précarité matérielle et sociale, pour lesquelles l'horizon temporel admissible est de très court terme. Restreindre les usages présents pour transmettre un patrimoine naturel à des générations futures peut conduire à une dictature du futur insupportable pour des individus (sur)vivant parfois avec moins d'un dollar par jour. Enfin, la relation au temps est intimement liée aux conceptions culturelles et/ou religieuses dont il faut reconnaître et accepter la grande diversité. C'est donc à partir d'autres arguments qu'il faut obtenir l'adhésion des acteurs locaux au projet de création d'AMP.

2.2 Les AMP comme outil de gestion des pêches

Confirmant la crise de la gestion des pêches, les diagnostics pessimistes se multiplient sans que des inflexions positives soient visibles pour l'état biologique des ressources ou la santé économique des pêcheries. L'hégémonie initiale des biologistes halieutes a été l'une des raisons avancées pour expliquer l'inefficacité des prescriptions de la science halieutique qui fait figure d'accusé principal. L'ouverture aux sciences économiques et sociales a permis d'affiner le diagnostic sans avoir contribué à une gestion des pêches plus efficace.

La traduction à grande échelle et en profondeur, dans chaque État, de divers instruments à vocation juridique, tel le Code de conduite pour une pêche responsable diffusé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1995, ou les recommandations du sommet de

²⁰ Liées à leur très grande hétérogénéité : petits producteurs locaux ruraux, représentants de l'État, touristes étrangers, opérateurs touristiques, institutions environnementales.

Johannesburg en 2002²¹, n'est pas encore réalisée. Le droit des pêches n'est pas un droit de la durabilité, même s'il s'infléchit dans ce sens. Or, les AMP font partie des rares outils de gestion dont on espère qu'ils influenceront sur la dynamique de la surpêche. L'outil, en dépit d'un engouement actuel, n'est pas si nouveau, comme l'attestent les ouvrages déjà anciens traitant des avantages des fermetures de zones de pêche (*closed areas*), mode de gestion historiquement ancien chez les peuples aux institutions marines ou lacustres affirmées, comme les polynésiens, les japonais (Ruddle et Akimichi, 1984) ou certaines ethnies lagunaires du golfe de Guinée (Weigel, 1985).

La place de l'argumentaire halieutique singularise donc les AMP par rapport aux aires protégées terrestres qui ont rarement vocation à soutenir l'exploitation de ressources naturelles, mais plutôt à garantir ou à restaurer l'intégrité des ressources et de leur environnement. Un parallèle peut être fait avec les réserves de grande faune qui exportent des ressources cynégétiques vers les zones périphériques, mais il s'agit davantage de soutenir la grande chasse touristique que d'un usage professionnel local ou à grande échelle.

L'efficacité des AMP proviendrait, ici, de leur apparente simplicité d'application, de leur effet d'exemplarité, de leur capacité à générer un flux de gènes, de larves et d'individus adultes profitant aux zones périphériques et aux zones lointaines. Une AMP créerait une part inaccessible de ressources halieutiques contribuant au renouvellement du stock sans subir de prélèvement de pêche. L'argument rend les AMP plus acceptables pour les populations locales, dans la mesure où un des usages principaux des ressources est garanti, et même stimulé, par leur mise en défens partielle.

Des limites à ce raisonnement peuvent être soulignées. L'argument biologique est valable pour des espèces, dont certaines phases du cycle vital sont sédentaires comme les mérus ; il paraît limité pour des espèces migratrices comme les thons ou les petits pélagiques côtiers. Pour ces espèces migratrices, dont les phases vitales critiques se déroulent dans des environnements particuliers (comme les mullets en Afrique de l'Ouest), seules des AMP en réseau garantissent un effet ressource²², ce qui suppose une coopération internationale. Une autre limite tient aux réponses stratégiques des pêcheurs à la création d'AMP. Si des mesures particulières ne sont pas prévues, l'interdiction de pêche au sein d'un espace sera compensée par une forte augmentation de l'effort de pêche à sa périphérie. L'activité de pêche résultante peut être

²¹ Le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, diffusé en 2002, met l'accent sur le besoin de "*maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximum durable (quantités maximum de poissons d'un stock qui peut être retiré d'une pêcherie sans compromettre la capacité du stock de se reconstituer naturellement), le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits, et là où c'est possible, pas plus tard qu'en 2015*" (Nations unies, Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002), 2004, paragr. 31(a), 27, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm).

²² Ceci est également valable pour des espèces qui ne sont pas des espèces cibles de la pêche légale (baleines, tortues).

supérieure à celle initialement présente dans l'AMP et autour d'elle, en raison de l'afflux de pêcheurs de régions proches ou lointaines. Cette concentration d'activités à proximité de l'AMP induit des coûts supplémentaires de surveillance et de contrôle. Un tel phénomène est observable au voisinage de grandes AMP ouest-africaines (Bijagos en Guinée-Bissau, Banc d'Arguin en Mauritanie). Enfin, la pêche récréative liée au tourisme peut devenir prioritaire dans l'affectation de ressources au sein même des AMP, le consentement à payer de ceux pratiquant la pêche récréative aux espèces de grande taille (*game fishers*) étant supérieur au chiffre d'affaires des pêcheurs professionnels locaux pour les espèces recherchées (par exemple, les espadons voiliers, carangues, wahoos).

2.3 Les AMP eu égard aux questions de redistribution et d'équité

La création d'AMP induit des remaniements des systèmes d'activité locaux, voire des recompositions territoriales, une redistribution des richesses et des droits d'accès et de propriété. Pour les acteurs concernés par ces changements, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle car les AMP contribuent à une création nette de valeur. Cependant, toutes les catégories d'acteurs ne bénéficieront pas d'une répartition égalitaire des gains, et certaines risquent de s'appauvrir. Dans un ouvrage déjà ancien, un anthropologue anglais dénonçait la misère matérielle et sociale d'une tribu du Rift africain à la suite de la conversion de leurs territoires de chasse en réserve naturelle par l'État ougandais (Turnbull, 1987) : dépossession et exclusion induites par des interventionnismes, remettant en cause des droits d'accès aux ressources, sont illustrées à l'extrême. Une expérience aussi tragique serait peu probable aujourd'hui. Cependant, les sociétés locales étant hétérogènes, et même inégalitaires²³, la redistribution induite par les AMP ne concerne pas que les rapports entre société locale et acteurs extérieurs mais également ceux entre groupes locaux ou internes à ces derniers.

Quelles sont ces recompositions internes ? D'abord, des transformations du système d'activités : au sein des AMP, et selon le statut des zones (noyaux durs, aires périphériques), les activités d'exploitation traditionnelles sont interdites ou réglementées. Cela suppose le respect de règles et de normes inconnues jusque là, ou du moins ignorées, tel un code de la pêche. On peut se réjouir de l'application des règles de droit. Toutefois, le passage d'une situation d'absence de droit moderne à celle de son application stricte implique des réajustements pouvant aller à l'encontre de la justice et de l'équité. Dans l'exemple du sud-ouest malgache, les pratiques de pêche considérées comme destructrices, à

²³ Il est étonnant de constater combien l'image des sociétés locales démocratiques et relativement égalitaires tend à se maintenir, en dépit de l'abondante littérature qui traite de l'inégalité et de ses fondements qui ne sont pas toujours économiques. Le regain d'intérêt pour les "Robinsonnades" ne s'explique-t-il pas par une connexion idéologique entre les idéaux parallèles d'une nature préservée et d'un ordre social tout aussi naturel ?

prohiber dans une AMP et à réduire à sa périphérie, sont le fait de catégories vulnérables (femmes et enfants, migrants ruraux pauvres) pratiquant la pêche à pied lors des marées de vives-eaux. Les activités de braconnage, de pêche ou de coupe de bois illégales sont souvent parmi les seules possibles pour les plus pauvres des ruraux. En ce cas, il y a risque de divergence, à court et moyen terme, entre les objectifs de réduction de pauvreté et de protection environnementale. Une solution, parmi d'autres, serait de respecter un critère de justice sociale minimale, comme celui de Rawls (1971), qui conduit à rejeter les choix dégradant la situation des catégories pauvres. Ceci suppose la mise en place de compensations en faveur des pauvres, trop fréquemment absentes dans la réalité.

Les AMP favorisent le développement d'activités nouvelles ou d'initiatives externes à la société locale, souvent de nature récréative, qui tirent partie des aménités environnementales préservées. Le tourisme balnéaire, l'écotourisme et les activités connexes (plongée, pêche récréative), sont considérés comme des sources majeures de revenus susceptibles de contribuer au financement pérenne des aires protégées et de contribuer à la compensation des pertes économiques locales induites par la mise en défens des ressources (Carret et Loyer, 2003). Des auteurs discutent la capacité incitative de ces activités à induire un changement d'attitudes et de comportements à l'égard des ressources et de l'environnement (Chaboud et *al.*, 2004). Des cas d'études, tel que celui du village d'Anakao (sud de Tuléar, Madagascar), montrent que tourisme et écotourisme fournissent des revenus locaux alternatifs aux activités d'exploitation traditionnelles des ressources naturelles, soutiennent les activités existantes (à travers l'achat de denrées alimentaires locales) et encouragent des initiatives locales en faveur de l'environnement. La généralisation d'une telle expérience n'est cependant pas garantie. Une des limites à cette généralisation est la faible part des dépenses touristiques destinées à l'économie locale. Des externalités négatives induites par le tourisme sont également visibles : effets inflationnistes locaux, saturation du foncier littoral, pression sur les ressources en eau potable, marchandisation de la culture locale, etc., autant de facteurs qui influent négativement sur le bien-être des populations.

La création des AMP peut contribuer à l'émergence d'un sentiment collectif de dépossession, au moins de la part des catégories vulnérables et l'adhésion collective au projet n'en sera que plus difficile et restera de façade. Une gouvernance par les administrations centralisées s'impose parfois à terme comme la seule solution pour garantir une viabilité minimale à l'AMP. Les AMP n'échappent pas au mouvement actuel d'expérimentation de nouveaux dispositifs de gestion des ressources dans les pays du Sud, expérimentation qui semble faire partie de la recherche d'une gouvernance efficace des ressources naturelles (Galletti, 2006, 2007) pour les pays touchés par la raréfaction des ressources environnementales et les difficultés économiques en résultant.

2.4 *Les AMP dans les dynamiques de recompositions territoriales et de gouvernance des ressources naturelles*

Le mouvement de création des AMP est récent ; il intègre des orientations générales relatives à la bonne gouvernance, à la décentralisation, au rôle accru de la société civile et des ONG dans la configuration des politiques publiques sectorielles et dans leurs applications. Il s'inscrit également dans un contexte d'allègement des moyens des instances d'État – qui ne disposent plus aujourd'hui du monopole de l'action environnementale nationale –, d'urgence au regard des engagements environnementaux pris au niveau international, et de réductions conséquentes des capacités des administrations et des services publics.

L'implication des ressources humaines et organisationnelles locales, que ce soit celles des instances administratives décentralisées, des associations locales (à base spatiale ou professionnelle) ou des ONG environnementales, est souhaitée et semble indispensable à la création et à la gestion des AMP, mais avec quelles capacités, répartition des pouvoirs et perspectives ?

L'implication locale croissante est confirmée à Madagascar, soulignant la volonté et la capacité des acteurs locaux d'être partie prenante des projets de protection ; néanmoins des interrogations émergent (Chaboud et Goedefroit, 2006). La constitution de groupes stratégiques est une réponse d'acteurs pour ne pas rester inactifs dans l'arène de confrontation politique (Olivier de Sardan, 1998) que constitue le projet d'AMP. Chaque groupe poursuit des objectifs propres qui cimentent, pour un temps donné, sa cohésion. Ces objectifs peuvent être affichés, cachés, conformes ou non à ceux poursuivis officiellement dans la création de l'AMP. Dans le cas malgache, on a affaire à des ONG environnementales créées pour produire l'expertise scientifique locale, à des associations à bases professionnelles (pêcheurs, hôteliers, guides touristiques), ou regroupant des *leaders* politiques locaux. Cet ensemble se recompose selon l'évolution du paysage institutionnel environnemental et des intérêts qui s'y inscrivent. Ce bourgeonnement permanent induit des coûts de transaction non négligeables, et l'on peut parler ici de prolifération institutionnelle (Berry, 1989) pouvant devenir contreproductive au regard des objectifs collectifs poursuivis (Baghwati, 1982). Ainsi, dans le cas du projet d'AMP de Tuléar, force est de constater l'absence de *leadership* légitime, la multiplicité des organisations en présence conduisant à une dilution des responsabilités et à une relative déshérence du projet.

Un autre aspect des stratégies locales à l'œuvre est l'affirmation, la remise en cause ou la constitution d'emprises territoriales. Le rapport au territoire reste l'un des marqueurs importants des identités locales, souvent oubliées ou niées, mais revitalisées par la décentralisation et les ajustements politiques ultérieurs. L'emprise territoriale est également économique, par la fiscalité locale qui

explose en volume et en modalités grâce à la décentralisation²⁴, et par la polarisation des flux de marchandises et des activités (rôle des marchés ruraux et des nouveaux pôles économiques liés au tourisme). La constitution d'AMP, évènement majeur pour la configuration économique et politique locale, définit une nouvelle carte de répartition des droits, des obligations et des pouvoirs. Dans le cas du projet de Tuléar, s'affirme un groupe sans véritable emprise territoriale jusqu'ici, mais disposant d'une forte identité maritime valorisée par le projet de création : les *Vezo*, dispersés sur un chapelet de villages littoraux de la région de Tuléar. La stratégie de mobilité halieutique, longtemps la leur (Koechlin, 1975), déjà délaissée près des centres urbains, ne risque-t-elle pas d'être reconsidérée par les opportunités offertes par la création d'une AMP dans cette zone ?

L'exemple de la création, en 1998, de l'AMP communautaire d'Anakao (sud de Tuléar) est très évocateur. Cette dernière intègre une île (Nosy Ve) où est traditionnellement célébré le culte d'esprits *Vorombe*, sous le contrôle des responsables d'un lignage de pêcheurs *Vezo* d'Anakao. La responsabilité d'un tel culte est un capital social et culturel important, converti en capital économique à l'occasion des cérémonies d'offrandes traditionnelles (Chaudat, 1993). Le premier responsable de l'association gérant l'AMP, créée avec l'appui de l'administration et d'ONG, est un des aînés du lignage en charge du culte. Ses responsabilités traditionnelles ont été reconnues par un contrat écrit, le *dina*²⁵, relatif à l'aire protégée, qui légalise, entre autres, les interdits coutumiers liés aux cultes traditionnels sur l'ensemble de l'AMP.

Pour l'AMP de Tuléar, en cours de constitution, une vingtaine de sites ont été proposés comme noyau dur, avec des règles d'usage et d'accès stricts. Parmi eux, sept sont des sites sacrés provinciaux qui constituent des marqueurs territoriaux importants pour les communautés villageoises. La création d'AMP constitue, pour ces communautés, une opportunité d'affirmer, ou d'étendre, leurs droits et leurs capacités à s'inscrire dans la future économie des aires protégées. Ceci n'est pas contradictoire avec les objectifs environnementaux du projet auquel les populations peuvent ou non adhérer, sachant que la préférence pour la conservation n'est jamais acquise (Baland et Plateau, 1996). Les enjeux réels suscités par les AMP débordent largement du strict cadre environnemental ; c'est peut-être là que se trouveront les raisons profondes de la réussite ou de l'échec de ces expériences.

²⁴ On assiste à Madagascar à la multiplication des prélèvements de "ristournes", taxes locales perçues sur les productions locales, sur les flux traversant un territoire, ou encore sur les moyens de production. Cette multiplication est, la plupart du temps, liée aux nouveaux pouvoirs accordés aux maires.

²⁵ Convention locale qui définit les droits et les obligations relatifs à l'usage de ressources communes.

CONCLUSION

Les AMP constituent une catégorie particulière de territoires à protéger et à administrer. Ne faut-il pas, plutôt que de proposer un simple état des lieux des AMP, augmenter l'état des connaissances sur leurs enjeux et les recompositions qu'elles induisent ? Les données importent moins que de savoir au bénéfice de quels milieux et de quels acteurs les utiliser quand création et gestion d'AMP sont en cause. Ces connaissances doivent aider à assumer le coût immédiat des AMP, alors que les bénéfices espérés de la conservation biologique sont futurs. Dans certains cas, leurs bénéfices économiques pourront être durables, répartis équitablement ; dans d'autres ils s'avèreront temporaires, exclusifs, voire spoliateurs. La fonction de conservation est difficilement contestable, mais il n'est pas toujours acquis que les AMP contribuent à l'amélioration générale des conditions de vie des acteurs locaux et donc à la dimension sociale du développement durable des territoires marins et côtiers.

Il est urgent que droit et économie considèrent les AMP comme objet de recherche particulier, selon les problématiques et les méthodes qui leur sont propres, et que leurs résultats ne soient pas de simples éclairages annexes de questions posées par les sciences de la nature. Ces dernières ne sont pas des sciences de la décision, même si le développement d'une science naturaliste prédictive est souhaité comme conseil à la décision publique ou privée. Des problématiques telles que les enjeux institutionnels des AMP, les réponses stratégiques des acteurs locaux (appropriation, acceptation prudente, refus, conflits), les conditions de l'efficacité des AMP, et leur évaluation économique, devront être traitées de façon plus approfondies, tant en raison de la diversité des acteurs et des points de vue sur les AMP que de la dimension non monétaire d'importants phénomènes à prendre en compte.

BIBLIOGRAPHIE

- BAGHWATI J. N. (1982) Directly unproductive profit-seeking activities, *Journal of Political Economy*, 90, 988-1003.
- BALAND J-M., PLATEAU J-P. (1996) *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a Role for Rural Communities ?*, FAO, Clarendon Press, Oxford.
- BERRY S. (1989) Social Institutions and Access to Resources, *Africa*, 59(1), 41-55.
- CARRET J., LOYER D. (2003) Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ?, Notes et documents n°4, Agence française de développement (AFD), (<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesDocuments/lang/en>).
- CAZALET B. (2004) Genèse conceptuelle et analyse des politiques de gestion d'APMC d'Afrique de l'Ouest, rapport de travail WP4, Projet européen CONSDEV, (<http://www.resed.org>).
- CAZALET B. (2005) Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest, *Vertigo*, 5(3) (<http://www.vertigo.uqam.ca>).
- CHABOUD C., CURY P. (1998) Ressources et biodiversité marines, *Natures Sciences Sociétés*, 6(1), 20-25.

- CHABOUD C., MÉRAL P., ANDRIANAMBININA D. (2004) L'écotourisme comme nouveau mode de valorisation de l'environnement : diversité et stratégie des acteurs à Madagascar, *Mondes en Développement*, 32(1), 11-32.
- CHABOUD C., GOEDEFROÏT S. (2006) Interactions entre pauvreté et dynamique de la biodiversité marine et littorale dans le sud-ouest de Madagascar, *in* : Institut français de la biodiversité (dir.), *Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources*, 80-84 (www.gis-ifb.org).
- CHAUDAT P. (1993) La possession *Vorombe* dans la région de Tuléar, *Galaxie anthropologique*, n° 2-3, 130-136.
- COSTANZA R., ARGE R. D', GROOT R. DE, FARBER S, GRASSO M., HANNON, B. LIMBURG K. NAEEM S., O'NEILL R. V., PARUELO J., RASKIN R., G. SUTTO, P., BELT VAN DEN M. (1997) The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital, *Nature*, 387, 425-459.
- GALLETTI F. (2006) Quelle(s) gouvernance(s) pour le développement durable face à la mondialisation ? Le cas de Madagascar, *in* : Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 218-233.
- GALLETTI F. (2007) La gestion durable de la biodiversité dans un pays en développement. L'apport du droit, de la science administrative et des politiques publiques, *in* : Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Le développement durable pour les pays les moins avancés : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar*, Karthala, Paris.
- KOECHLIN B. (1975) *Les Vezo du Sud-Ouest de Madagascar : contribution à l'écosystème de semi-nomades marins*, La Haye, Mouton, École pratique des hautes études, Paris.
- OLIVIER DE SARDAN J-P. (1998) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris.
- RAWLS J. (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- RUDEL K., AKIMICHI T. (1984) Marine Institutions in the Western Pacific, *Senri Ethnological studies* n° 17, Tokyo.
- TURNBULL C. (1987) *Les Iks, survivre par la cruauté*, Plon, Terre Humaine, Paris.
- WEIGEL J-Y. (1985) L'aménagement traditionnel de quelques lagunes du Golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin), *Circulaire FAO sur les pêches*, n° 790.
