

Law and Legal Framework for Marine Protected Areas: from the historical biological diversity preservation function, to the role of insurance regarding the consequences of the risks linked to climate change

Le droit des Aires Marines Protégées : de la fonction historique de conservation, à la fonction d'assurance face aux conséquences des risques liés aux changements climatiques

The Marine Protected Area (MPA) refers to a variety of protected marine and coastal areas, under various names, which many States have put into reserve by means of legal texts and other compulsory instruments, to make them perform various functions. The preservation of marine biodiversity was one of the first reasons for the setting up of an MPA with a legal status by public authorities. This function justifies the obligations and the constraints endured by the coastal zone users, or by the social groups who live from the resources of the sea. We now notice a double evolution. First of all, there has been an increasing number of MPA on coastlines, on the territorial sea, and beyond, on certain Exclusive Economic Zones (EEZs). These MPA are organised according to legal forms and economic practices very different from non-protected territories; they are always instruments of preservation, intended to remove ecologically vulnerable and sometimes degraded delimited areas from the open economy and from the legal status of free access. Then, there has been an extension of the functions which MPAs are to carry out, including preservation/restoration, the development of the marine biological diversity, fisheries management, the redistribution of rights and earnings between institutions and stakeholders, the economic valorisation, and the contribution to the national or local sustainable development. The extension with new functions could thus continue and evolve to that of the resistance to social and economic shocks ensuing from ecological consequences of climate change. Such a function is supposed to allow for a reduction of the risks for a vulnerable State. How? When we quote the direct and indirect consequences of climate change, we think of the modifications of the distribution of fishing and marine species, of the disappearance of some of them, of the modification of their migrations in the sea, of the biological invasions of fauna and flora, of the consequent increase of food insecurity, of increased demographic pressures on coastal zones, of the collapse of the exploitation or consumption of the products of the sea, and of conflicts regarding access to the sea. If these risks occur, or are perceived as risks by public authorities, they offer the MPAs a new usefulness: *preservation of the biodiversity capacity and more generally of the resources to be exploited in crisis situations*. This increases the strength of States having established the MPA in time. For example, they reduce the vulnerability of national economies with a great dependence on fishing resources or coastal tourism. However, the forms and the unknowns of this hypothesis of "the MPA as insurance" must be analyzed. Certainly, nothing prevents a State from seeing an MPA as a solution to certain difficulties and from using it conveniently and lawfully. In experiments, we have seen how we could go from an MPA as simple isolated tool of one single protection zone towards a systematization of MPAs on land, coastal, even maritime national territory. One also sees cases where one begins to speak of *MPA public policies*, with, later, wider coastal and marine public policies with the MPA as an aspect. Without going as far as the Integrated Coastal Zones Management public policies (ICZM) with even more different administrations, evoking *MPA public policies* is not unrealistic, considering the efforts made by public decision-makers regarding means, projects, legislations, regulations, and penalties dedicated to them. Many powers find a new means "to govern" marine and coastal territories in the MPA. The phenomenon has great resonance in the Mediterranean Sea, the Indian Ocean, and elsewhere. With these renewed MPA objectives, the function of resistance or insurance is thus not displaced in an abstract perspective. However, the evolution of the classic MPA as a preservation tool towards a measure of risk management is not evident. As the alluring role of economic development in MPA experiments is not even finished and tested as a development tool, and we think here of the research on the creation of wealth inferred by the protected marine and coastal environmental services, will the new unexpected role of insurance by the State be acceptable for the concerned civil society? A legal MPA installation, justified by currently known environmental damages already generates limitations and hardships for a part of civil society stricken with misfortune. It often raises problems of the redistribution of access rights and the essential questions of equality and social justice. Just the evocation of an announced, predictable, but not definite, degradation, on resources and lands, is sufficient to mobilize the legal principle of precaution with an effort of protection by widening the control over the sea, by actions and legal means. However, without a thorough analysis on compensatory measures for the populations, any initiative of using the MPA as national insurance will be perceived as inequitable and illegitimate.



Dr. Florence GALLETTI,
florence.galletti@ird.fr, Research fellow
IRD, PhD in Public Law and
comparative development Law,
Lecturer in environmental Law and
international Law of the Sea, Institut de
Recherches pour le Développement
(IRD), CRH, Centre de Recherches
Halieutiques méditerranéenne
et tropicale, UMR EME 212 "Marine
Ecosystems Exploited", Avenue Jean
Monnet, BP 171, 34 203 SETE cedex,
France. UMR EME 212 Website
<http://www.umreme.org>

L'aire marine protégée (AMP) couvre une variété d'espaces marins, côtiers et littoraux, protégés, à appellations diverses, que la volonté des Etats, traduite dans des textes juridiques et d'autres instruments obligatoires, a mis en réserve, pour leur faire remplir différentes fonctions. La conservation de la biodiversité marine a été l'une des premières que les pouvoirs publics voulaient faire remplir aux espaces sous statut juridique d'AMP. Cette fonction justifiant les obligations et contraintes supportées par les usagers du littoral, ou par les groupes sociaux vivant des ressources de la mer. Or on constate une double évolution. D'abord, il y a une multiplication du nombre d'AMP sur la côte, la mer territoriale, et au-delà sur certaines Zone d'Exclusivité Economiques (ZEEs); ces AMP s'organisent selon des formes juridiques et des usages économiques *distincts* des territoires non protégés; elles sont toujours des instruments de conservation, destinés à retirer de l'économie ouverte et du régime juridique du libre accès, des espaces délimités, écologiquement vulnérables et parfois dégradés. Ensuite, il y a un élargissement des fonctions que les AMP doivent remplir: la fonction de conservation/restauration, celle de la valorisation de la diversité biologique marine, la fonction de gestion des pêches, la fonction de redistribution des droits et gains entre institutions et acteurs, la contribution au développement durable national ou local etc. se superposent. L'extension à de nouvelles fonctions pourrait se poursuivre et aller jusqu'à celle de la *résistance aux chocs sociaux et économiques découlant des conséquences écologiques du changement climatique*. Une telle fonction étant censée permettre une réduction des risques pour un Etat vulnérable. De quelle manière? Lorsqu'on cite les conséquences directes et indirectes du changement climatique, on pense aux modifications de répartition des espèces halieutiques et marines, à

la disparition de certaines d'entre elles, aux modifications de leurs routes de déplacement en mer, aux invasions biologiques de faune et de flore, à l'augmentation conséquente de l'insécurité alimentaire, aux pressions démographiques accrues sur le littoral, à l'effondrement des filières d'exploitation ou de consommation des produits de la mer, aux conflits d'accès à la mer... Ces risques réalisés, ou la simple perception de ces risques par les pouvoirs publics, offrent aux AMP une nouvelle utilité: *la conservation de la capacité de la biodiversité et plus généralement des ressources d'être exploitées en situations de crises*. Ceci augmentant la force des Etats ayant constitué des AMP à temps. Ceci réduisant la vulnérabilité des économies nationales très dépendantes des ressources halieutiques ou du tourisme côtier par exemple. Or, cette hypothèse de « l'AMP – assurance » doit être analysée dans ses formes et ses inconnues. Certes, rien n'empêche un Etat de voir dans une AMP une solution à certaines difficultés et de s'en servir opportunément et légalement. On a vu dans des expériences, comment on pouvait passer d'une AMP simple instrument isolé de protection d'une zone, à une systématisation des AMP sur le territoire national terrestre, côtier, voire maritime. On voit aussi des cas où on commence à parler de *politiques publiques d'AMP*, avec ultérieurement des *politiques côtières et marines plus larges* dont l'AMP serait un aspect. Sans aller jusqu'aux *politiques de gestion intégrée des zones côtières* (GIZC), dont les administrations sont encore éloignées, évoquer les politiques publiques d'AMP n'est pas irréaliste eu égard aux efforts en moyens, projets, législations et réglementations, sanctions, que leur consacrent les décideurs publics. Beaucoup trouvent dans l'AMP un nouveau moyen de « gouverner » les territoires marins et côtiers. Le phénomène est prégnant, en Méditerranée, dans l'océan Indien, et ailleurs. Avec ces objectifs rénovés des AMP, la fonction de résistance ou d'assurance n'est donc pas incongrue dans l'abstrait. Toutefois, le glissement de l'AMP classique, outil de conservation, à une mesure de gestion du risque, ne va pas de lui-même. Alors que la fonction séductrice de la valorisation économique n'est même pas achevée dans les expériences d'AMP, et on pense ici aux travaux sur *la création de richesses induites par les services environnementaux marins et côtiers préservés*, la fonction inédite d'*assurance* pour les Etats sera-t-elle acceptable par les sociétés civiles concernées? L'installation d'AMP, justifiée par des dégradations *actuelles avérées* induit déjà des restrictions et des privations pour une partie des sociétés civiles éprouvées. Elle pose souvent des problèmes de redistribution des droits d'accès et des questions essentielles d'équité et de justice sociale. La seule évocation d'une dégradation annoncée, prévisible mais non certaine, sur les ressources et les terres, est suffisante pour mobiliser le principe juridique de précaution et essayer de se prémunir en étendant une emprise sur la mer. Mais sans réflexion approfondie sur des mesures compensatoires aux populations, toute initiative d'utilisation de l'AMP- comme assurance- sera perçue comme injuste et illégitime.