

**L'extension des AMP en Méditerranée :
d'un contexte général en mer semi-fermée à l'expérience
de construction du parc naturel marin du golfe du Lion (France)**

Yves Compain¹, Bertrand Cazalet², Florence Galletti³

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les aires marines protégées peuvent être définies de manière générale ou conceptuelle ou en fonction de caractéristiques précises, mais elles ne sont que peu détachables du contexte mondial, régional ou même micro-régional dans lesquels elles ont été créées et dont elles font partie. Ici, le phénomène d'extension des AMP en mer Méditerranée ne peut pas être rapporté qu'avec des chiffres ou même des comparaisons chiffrées. Leur design, pour ne prendre que cet exemple, se forme par référence à une cartographie juridique des zones maritimes un peu particulière en Méditerranée. Ces règles du zonage maritime et des droits des États sur la mer, issues du droit international de la mer, et des droits internes des États sur leur littoral, leur environnement côtier etc. sont donc rappelées. Elles sont autant de moteurs et de contraintes du développement des AMP et surtout de la forme de celui-ci sur le plan de sa physionomie et de son contenu (Partie 1). À côté, de ce schéma général et assez systémique, une expérience récente de construction d'une grande aire marine est présentée, celle du parc naturel du golfe du Lion en France, non loin de la frontière espagnole dont plusieurs enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés (Partie 2).

1. Chef de la mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin sur la Côte Vermeille dans le cadre du programme Liteau Gramp.

2. Ingénieur de recherche au Centre de Recherche sur les Transformations de l'Action Publique de l'Université de Perpignan Via Domitia dans le cadre du programme Liteau Gramp.

3. Chargée de recherche juriste HDR en droit public, de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UMR EME 212 « écosystèmes Marins Exploités » (IRD), (future UMR MARBEC à partir du 1^{er} janvier 2015), Centre de Recherche Halieutique méditerranéenne et tropicale (CRH) de Sète et chercheure associée au Centre de Droit Économique et du Développement CDED, équipe CERTAP. L'auteur remercie l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) française, via les Projets (ANR n° Blanc 07-3-194041) GAIUS Gouvernance des aires marines protégées pour la gestion durable de la biodiversité et des usages côtiers (2007-2011), puis CEP Changements Environnementaux Planétaires MACROES (ANR-09-CEP-003) (2011-2014).

1. SITUATION GÉNÉRALE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES EN MÉDITERRANÉE⁴

La situation des AMP en Méditerranée peut être relatée sous 4 aspects : la manière dont elles sont affectées par les contraintes issues du statut juridique de mer semi-fermée (A.), une typologie succincte des AMP dans cette mer régionale (B.), un commentaire du développement et de la promotion d'un réseau régional d'AMP sous forme institutionnelle et pour ce qui relève de l'identification de réseaux écologiques marins (C.), enfin une mise en relation des fonctions et des surfaces d'AMP méditerranéennes (D.)

A. Nature et contraintes d'une mer semi-fermée

La mer Méditerranée s'est constituée autour de plusieurs « bassins »⁵ pour former une étendue de 2,5 millions de km², soit environ 1 % de la surface des océans. La Méditerranée, dont l'étymologie *Mare Medi Terra* signifie littéralement « la mer au milieu des terres », apparaît ainsi comme un espace enclavé, ceinturé par plusieurs masses continentales sans pour autant être totalement fermée.

Cette singularité géographique est aussi un statut juridique, celui de « mer semi-fermée », défini au sens de l'article 122 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM ou en anglais *UNCLOS*). Cette catégorie peut s'appliquer à un golfe, un bassin ou une mer entouré par plusieurs États et relié à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États.

Les effets de ce statut induisent de la part des États côtiers (art. 123) un effort particulier de coordination et de coopération dans de nombreux domaines, incluant évidemment la protection et la préservation de l'environnement marin. La CNUDM insiste plus sur la protection contre la pollution (Partie XII de la CNUDM) que sur la conservation environnementale en réalité. Sous l'angle plus balisé du droit de l'environnement, la Méditerranée est la première des mers régionales du Programme des Nations unies pour l'Environnement PNUE, sur laquelle un plan d'action (PAM) a été mis en oeuvre. Des évaluations sont menées depuis (PNUE 2009).

4. Pour une présentation et des analyses détaillées appliquées à la Méditerranée : Galletti F., Cazalet B., (2012); Cazalet B., Féral F., Garcia S.M., (2012); Cazalet B., (2013); voir références complètes en fin d'article.

5. De l'ouest en direction de l'est, le bassin de la mer d'Alboran, suivi de celui des îles Baléares; celui du golfe du Lion; celui de la mer Ligure; celui formé par les eaux algériennes et tunisiennes; celui de la mer Tyrrhénienne, le bassin nord de la mer Adriatique, le bassin central de la mer Adriatique, le bassin sud de la mer Adriatique, la mer Ionienne; le bassin nord de la mer Égée, le bassin Sud de la mer Égée, la mer Levantine; le bassin du golfe de Gabès... Certains formant eux-mêmes des petites mers semi-fermées dans une mer plus large.

Dans la réalité, cette obligation qui est qualifiée en droit d'« obligation de moyen » (et non d'obligation « de résultat ») s'accompagne de contraintes juridiques assez faibles. L'intention agit d'abord au niveau politique, elle guide le comportement des États dans leurs relations historiques, géostratégiques, diplomatiques et demeure *in fine* dépendante de la volonté de chacun d'engager une réelle coopération constructive. Cet état des faits et du droit, assez souvent commenté en droit international des espaces, comme peu efficace, prend un relief plus particulier en Méditerranée.

Ces dispositions des articles 122, 123 CNUDM sur la coopération n'excluent donc pas les tensions et les blocages, en particulier en matière de délimitation maritime⁶. Quant aux zones maritimes concernées, la mer territoriale est un espace de pleine souveraineté de l'État côtier (prolongement en mer du territoire national) dont la largeur ne peut pas excéder 12 milles nautiques depuis la ligne de base, avec des variantes inférieures (6 milles nautiques pour la Turquie et la Grèce par exemple). Au-delà, la Zone économique exclusive (ZEE) peut s'étendre jusqu'à la distance maximale de 200 milles nautiques des côtes et confère à l'État des droits exclusifs limitativement énumérés, notamment en matière de conservation des ressources vivantes marines. Cette limite des 200 milles reste purement théorique en Méditerranée où l'exigüité des espaces marins et le face à face entre côtes ne permettent pas une telle extension au profit d'un ou de tous, mais sans pour autant qu'une autre largeur inférieure soit fixée précisément par la CNUDM. Toute délimitation devant se régler au cas par cas en fonction du contexte géographique et politique, cela freine *in fine* l'avancée des négociations bilatérales ou multilatérales censées établir l'ensemble des frontières maritimes entre États riverains ainsi qu'en haute mer. Ces lacunes, notamment dans la délimitation des zones situées au-delà des mers territoriales méditerranéennes, agissent inévitablement sur le développement des politiques de protection mises en place par certains États méditerranéens. L'indétermination territoriale des zones marines n'est cependant pas immuable, elle est marquée par des évolutions régulières et des changements dans les prétentions spatiales terrestres puis maritimes des États⁷, y compris pour des motifs écologiques. C'est une donnée révélée par l'histoire du droit de la mer régional.

6. Mer territoriale, Zone économique exclusive (ZEE), plateau continental.

7. En témoignent les deux déclarations très récentes, successives et unilatérales de leurs ZEE par la France (Décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012) et par l'Espagne (Real Decreto 236/2013, de 5 de abril 2013). Ces décisions politiques ne sont pas dénuées d'arrière-pensées économiques (pêche, hydrocarbures, etc.) et écologiques (protection des canyons, prévention des pollutions), mais elles se heurtent toujours à un fort différend antérieur quant au calcul des limites et de l'emprise maritime respective des deux États. En l'état actuel de la situation, les deux ZEE se chevauchent ainsi partiellement, créant pour partie une zone de « double » compétence revendiquée, porteuse de conflits de droits et d'autorités entre la France et l'Espagne. Les AMP situées dans cette zone et leur extension potentielle sont concernées au premier chef par l'évolution de ces controverses territoriales...

Ainsi, la « gouvernance » au sens large de la région Méditerranée se présente comme un subtil jeu d'équilibres et de diplomatie entre les prétentions souveraines des États côtiers et la nécessaire approche multilatérale qui doit prévaloir aux actions et aux intérêts communs de pays riverains d'une mer en partage. Ces derniers doivent organiser l'accès à un espace restreint, à des usages et services, et déterminer les conditions d'exploitation et de préservation de ces richesses marines dont la répartition demeure largement divisée entre tous (Cazalet, 2013).

Les pressions anthropiques croissantes, *depuis la côte* (en terme d'emprises urbanistiques sur les rubans littoraux terrestres, d'emprises industrielles sur les fonds infra-littoraux, puis les eaux côtières et marines, en terme de pollutions multiformes et de rejets...), et, *depuis la mer* (en terme de pollution issue de la circulation maritime ou d'immersion de produits ou d'objets, par exemple), les atteintes et menaces graves qui affectent la Méditerranée, ajoutées aux effets connus et à attendre du changement climatique (Coll, Piroddi & al. 2011) sont autant de défis à relever pour les États et les institutions régionales ou mondiales spécialisées. Les AMP font partie des instruments indispensables pour une gouvernance efficace des espaces et des ressources marines. Ces défis ne sont pas nouveaux, mais ils se renouvellent sans cesse, ils s'aggravent parfois et sont de plus en plus souvent marqués par le sceau de l'urgence. Les enjeux sont multiples, complexes et peuvent se résumer dans la nécessité de « faire converger les périmètres des bassins écologiques et des zones marines, avec ceux des aires administratives d'intervention des pouvoirs publics nationaux donnés par le droit de la mer, afin d'instituer, sur cette mer qui sert d'exemple, des règles et des interventionnismes présentant enfin une rationalité écologique » (Galletti *et al.* 2012, Galletti 2014). Les AMP ont pour finalité première de garantir une protection effective des milieux, mais elles doivent également contribuer à perfectionner l'accès et à organiser l'utilisation durable de la mer, des zones côtières, en accord avec la multitude d'usagers et d'activités recensés ou sur le mode de la non-confrontation avec ceux-ci du moins. Deux objectifs à poursuivre par les autorités, tandis qu'un nombre de plus en plus élevé de fonctions éloignées de celles (classiques) ci-dessus évoquées explique également la croissance du nombre des AMP sur les zones côtières (Galletti et Chaboud 2014).

B. Typologie succincte des AMP en Méditerranée

La quasi-totalité des AMP de Méditerranée relève encore de la seule compétence des États riverains et sont instaurées en fonction des cadres légaux et réglementaires nationaux (droits internes). À ce jour, près de 8 % des eaux territoriales bénéficient d'un statut de protection, contre 2,7%⁸ pour les espaces sous juridiction ou de 8. Il s'agit en réalité de 2 AMP : le Sanctuaire Pelagos partagé entre la France, l'Italie et Monaco (2.6%) et le parc naturel marin du golfe du Lion, France (0,1%).

haute mer. Les profils, appellations et qualifications juridiques de ces AMP sont plutôt variés, même si nous retrouvons des terminologies souvent redondantes, voire identiques : « réserve naturelle », de « parc national » et de « parc naturel » (Cazalet, 2013). Selon les États, l'utilisation d'une qualification similaire peut renvoyer à des niveaux de protection, à des modes de gouvernance sur mer (eaux intérieures, mer territoriale, autres zones à appellation environnementale, ou évidemment dès qu'il s'agit de se trouver dans des zones spécifiques au plan du droit international comme les détroits...), et à des statuts juridiques, sensiblement distincts.

Les objectifs des États sont particulièrement ambitieux pour la Méditerranée qui abrite près de 10 % de la biodiversité mondiale pour seulement 1 % de la surface des océans et qui bénéficie d'un taux d'endémisme notablement élevé. Les responsabilités communes des États et des acteurs les incitent à développer leurs expériences et même leurs politiques d'AMP, avec la volonté d'atteindre les objectifs de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Le passage d'expériences d'AMP à des politiques publiques d'AMP étant relayé depuis assez longtemps maintenant par la Convention de Barcelone pour la Méditerranée et ses protocoles, ou les suggestions et feuilles de route issues des conférences internationales (RIO+20 tenue au Brésil en 2012), et bien sûr pour les États membres de l'UE par le droit de l'Union, vers la poursuite des objectifs à horizon 2020, soit 10 % de surface de protection.

La convention de Barcelone pour la Protection de la Méditerranée a été adoptée en 1976 et amendée en 1995, date à partir de laquelle elle porte l'appellation de « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ».

Au moyen d'un protocole d'application spécifique, dit « Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée » (ASP/DB) en vigueur depuis le 12 décembre 1999 et ayant remplacé le précédent protocole de 1982, est instauré le concept d'ASPIM afin de consacrer la reconnaissance « d'aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne ». Ce point est important car si on constate des AMP plutôt côtières, l'ASPIM a modifié la situation théorique sur un élément : le recouvrement de portion de haute mer et leur intégration dans le périmètre de l'AMP devient possible (Ros 2012, Slim 2003). Le Protocole ASPIM entre parmi les sept protocoles existants au total en Méditerranée et tous en vigueur.

Selon une démarche coopérative et une volonté d'harmonisation progressive à l'échelle régionale, la Convention soutien l'inscription de sites côtiers/marins sur la liste des ASPIM en fonction de critères communs d'identification et de gestion. Les ASPIM sont des AMP créées par les États, dotées d'un statut juridique de protection efficace, pérenne, tout en étant encadrées et évaluées selon les références générales et spéciales du Protocole (annexe I). Des réflexions sont en cours pour instaurer des ASPIM dans les eaux internationales de Méditerranée. À l'heure actuelle,

21 ASPIM sont recensées, essentiellement dans la partie ouest de la Méditerranée et 11 autres sont plus à l'est (www.rac-spa.org). Il n'y a actuellement qu'une seule ASPIM avec de la haute mer cependant. L'institution responsable du volet AMP, nommée CAR/ASP (Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées), a été créée et installée à Tunis en 1985. Outre ses opérations en faveur des AMP, le CAR/ASP développe également des plans d'action visant certaines espèces à protéger en priorité (tortues, cétacés, cartilagineux, phoques), marquant ici une approche plus orientée vers l'espèce que vers l'écosystème.

Au même titre que la Convention, d'autres textes, conventions et accords internationaux ou régionaux consacrent des catégories « supplémentaires » ou « complémentaires » d'AMP en Méditerranée. Leur portée juridique est très variable, certains sont de véritables moyens contraignants, opposables juridiquement à des États, des usagers, d'autres sont de simples labels ou mesures relevant de mécanismes de planification régionale pour le développement des AMP ultérieur vues comme moteurs de coopération et de mise en cohérence des politiques des États méditerranéens. Quoi qu'il en soit et dans la plupart des cas, ces statuts se « superposent » à des sites bénéficiant déjà de mesures nationales de protection. Nous donnerons ci-dessous une liste non exhaustive de ces outils publics à titre informatif :

- Les sites du patrimoine mondial, issus de la Convention de Paris (1972).
- Les zones humides d'importances internationales, issues de la Convention de Ramsar (1971).
- Les réserves de biosphère du programme MAB (*Man and Biosphere*) de l'UNESCO (1971).
- L'Accord ACCOBAMS du 24 novembre 1996 voué à la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente.
- L'Accord RAMOGE pour la protection des eaux du littoral méditerranéen (France, Monaco, Italie - 1976).
- Le Sanctuaire Pelagos dédié à la préservation des mammifères marins (87 500 km² - 1999).
- Les sites Natura 2000 issus du droit européen et de sa dernière directive no 2008/56/CE du 17 juin 2008.

L'approfondissement du réseau Natura 2000, avec les obligations juridiques qu'il impose aux États méditerranéens membres de l'UE, œuvre au développement d'un réseau de zones marines protégées (ZMP) dans les eaux des États membres. En effet, à la suite des premières contributions des États pour l'identification des sites Natura 2000 « terrestres », c'est, ces dernières années, l'identification de sites Natura 2000 « en mer » qui occupe les pouvoirs publics concernés. Le réseau Natura 2000 compte actuellement 507 sites identifiés en Méditerranée.

- La Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des res-

sources naturelles en Afrique, rénovée en 2003 par la Convention de Maputo.

- La Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, ayant son propre concept d'aire protégée sous l'appellation de Zone d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC).

- La Convention CITES de 1973 (Washington) sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction.

Ce traité ne vise pas directement l'instauration d'espaces protégés, mais témoigne d'une approche de protection vers l'espèce et non vers l'espace. En revanche, les mesures d'interdiction ou de limitation du commerce international ou régional s'accompagnent généralement d'un renforcement des règles d'exploitation des espèces et de dispositifs de restrictions spatiales.

C. Développement et promotion d'un réseau régional d'AMP

Initiée dans les années 1990, l'association MedPAN⁹ est un réseau institutionnel des gestionnaires d'aires marines protégées en Méditerranée. L'objectif du réseau est d'améliorer l'efficacité de la gestion des aires marines protégées (AMP) en Méditerranée. Le réseau MedPAN regroupe à ce jour plus de 50 membres, principalement constitué d'institutions gestionnaires d'AMP sur l'ensemble du bassin méditerranéen, ainsi que 27 partenaires contribuant à la promotion au renforcement du réseau. Ces adhérents gèrent plus de 80 aires marines protégées dans 18 pays méditerranéens. Le réseau est géré depuis 2010 par l'association MedPAN basée à Marseille (France) qui officie désormais comme structure permanente et dotée de fonds spécifiques.

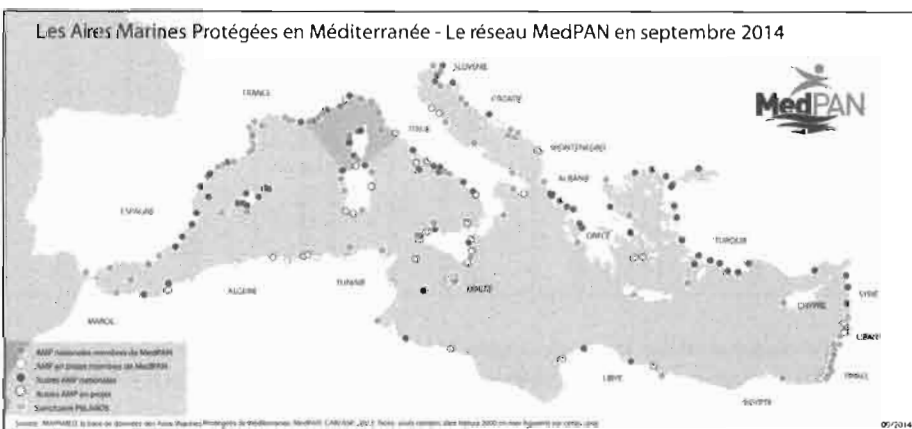


Figure 1 - Répartition des AMP de Méditerranée © MedPAN.

9. Voir la feuille de route adoptée à l'issue du Forum 2012 des aires marines protégées qui s'est tenu à Antalya, Turquie : <http://www.medpan.org/documents/10180/0/Feuille+de+route+pour+les+AMP+de+M%C3%A9diterran%C3%A9e/ee15ce4e-20f1-4310-8c40-d69fdb5fdc33>.

Le réseau MedPAN suit également la situation de l'ensemble des AMP de Méditerranée, membres ou non membres de l'association. Pour l'heure et d'après la base de données actualisée MAPAMED¹⁰, leur nombre s'établit à 677 sites, répartis de la façon suivante :

- 1) 161 AMP de statut national¹¹;
- 2) 9 AMP de statut uniquement international;
- 3) 507 sites Natura 2000 marins¹²;
- 4) 40 AMP ayant un ou plusieurs statuts internationaux, dont 32 aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM), 5 réserves de Biosphère et seulement 2 sites marins inscrits au Patrimoine mondial. Enfin, on recense également 55 AMP en projet de création. Ramenée à la surface totale de la mer Méditerranée, la couverture spatiale des AMP reste cependant bien faible et largement en deçà de l'objectif des 10% de protection. Comme vu précédemment, les AMP de Méditerranée sont pour la plupart le fruit d'initiatives étatiques, dont l'essentiel demeure concentré sur la rive nord et dans les zones côtières. On peut se reporter aux chiffres clé du statut des AMP 2012 suivants.

Les chiffres clés du statut des AMP 2012 © MedPAN

4,56%	1,08%	8,22%	2,7%	23	55
Surface sous protection légale (114 566 km ²) - 170 AMP : 18 965 km ² - 5 07 sites Natura 2000 en mer : 25 000 km ² * Sanctuaire Pélagos pour les mammifères marins en Méditerranée : 87 500 km ² *8101 km ² en excluant les surfaces se recouvrant	Surface sous protection légale sans le Sanctuaire Pélagos	Surface sous protection légale dans la zone des 12 milles	Surface sous protection légale au-delà de la zone des 12 milles	AMP créées depuis 2008 dans 10 pays	AMP en projet dans 10 pays

10. <http://www.mapamed.org>. La base de données MAPAMED est un système d'information géographique (SIG) développé et administré conjointement par l'association MedPAN et le CAR/ASP. Elle est consultable à l'adresse suivante : <http://www.mapamed.org/>.

11. Seulement 94 sites étaient identifiés en 2008 (Simard, UICN, 2008), soit un quasi doublement en seulement 5 ans!

12. Ne concernant que les eaux d'États membres de l'Union européenne, ces AMP sont en définitive une conséquence de plusieurs directives européennes, transposées et mises en œuvre par les États selon leurs dispositifs juridiques nationaux, et les options publiques nationales qui paraissent les meilleures à chaque État.

L'identification et la prise en compte des AMP en Méditerranée au titre de la base de données spécifiques cartographiques MAPAMED utilisent des « critères d'inclusion » basés sur la définition de l'UICN et adaptée au contexte méditerranéen (Claudet *et al.*, 2011). Est ainsi considéré comme AMP :

« Tout espace marin géographique clairement défini –notamment une région subtidale, intertidale et supratidale ou un lagon/lac côtier continuellement ou temporairement lié à la mer, de même que les eaux la recouvrant– reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées ».

À partir de ce point de départ, selon les auteurs de l'étude, les critères de sélection des AMP se fondent sur :

- 1) la nature du site;
- 2) la concordance du site avec la définition d'aire protégée et la définition d'une aire marine protégée;
- 3) les objectifs de l'AMP (catégorie UICN);
- 4) le type de protection;
- 5) d'autres critères (gestion, dimension temporelle, zonage vertical...).

L'analyse propose cependant une vision fort extensive de la notion d'AMP, incluant à la fois des zones connexes à la mer, comme des plages aux physionomies variées (plages de poche, de galets, longs littoraux sableux etc.) ou les lagunes, ainsi que les sites simplement « déclarés » mais dont la protection légale n'a pas été consacrée ou dont la gestion est inexistante. Ce dernier point de la gestion non opérationnelle ou non installée est une problématique récurrente de l'observation des AMP qui nous renvoie à l'éternelle question des « parcs de papier » et aux fréquentes difficultés engendrées par ce phénomène : « gonflement » artificiel des surfaces protégées, confusion entre création et gestion effective, inefficacité de la protection, dé-crédibilisation des politiques d'AMP, etc. La vision récente de l'inclusion de zones de plus en étalées ne nous semble pas contraire à certaines approches d'intégration écologiques ou géographiques, voire parfois juridiques, d'intégration des bassins versants (ou d'autres espaces marins) dans la gestion d'une AMP. À titre d'exemple, le statut de parc naturel marin en France (voir *infra* pour le cas du golfe du Lion) prévoit la possibilité pour le conseil de gestion de se prononcer, avec avis conforme, sur les activités susceptibles d'avoir un effet notable sur le milieu marin du Parc. Il peut ainsi être amené à statuer sur des autorisations administratives portant sur des projets d'exploitation agricole ou autres (extraction, etc.) situés sur les zones terrestres ou marines adjacentes (hors du périmètre du parc), mais dont l'exercice est porteur de risques pour l'AMP¹³.

13. L'affaire de l'extension des porcheries en Bretagne et des avis négatifs du parc marin est bien

On ne perdra pas de vue ici que ce qui est en cause c'est l'identification de réseaux écologiques estuariens-côtiers-marins, et non des réseaux institutionnels de gestionnaires précédemment évoqués.

D. Les fonctions et les surfaces des AMP de Méditerranée

Les AMP sont marquées par la forte évolution des fonctions qui leurs sont assujetties (Chaboud et Galletti 2007, Galletti et Chaboud 2014). Des développements proposés dans la seconde partie de ce chapitre le montreront également.

Le statut de « parc naturel marin » en France apparaît de ce point de vue comme l'exemple symbolique des transformations récentes d'une politique nationale et de son cadre juridique. En effet, le champ d'application des AMP n'est plus voué uniquement à la conservation stricte d'un espace, selon le principe fondateur du « *no-take* » (interdiction du prélèvement et de l'utilisation). La diversification des intentions et des choix qui président à la création d'AMP, génère en leur sein des finalités nouvelles. Ainsi, les AMP se présentent comme des outils originaux et souvent autonomes (approche intégrée) de gestion durable du milieu marin : protection des ressources et des habitats, maintien et développement de la pêche professionnelle locale, valorisation touristique des activités marines, pêche récréative, gestion du littoral et des bassins versants... Ces nouveaux paradigmes impliquent d'inclure l'ensemble des acteurs et des intervenants concernés par la mise en place d'une AMP, selon une approche déclinée en terme de gouvernance. Les AMP ne sont plus un simple moyen à l'appui d'une politique publique, mais elles deviennent une fin, dont la constitution se présente comme un objectif « idéal » de bonne gouvernance (Cazalet *et al.* 2007). Cette diversification des fonctions, et des garanties escomptées de l'AMP dont certaines peuvent désormais aller encore plus loin jusqu'à des fonctions de sécurisation, d'assurance face aux risques issus du changement climatique etc. (Galletti et Chaboud 2014), plaide, selon nous, en faveur d'une extension des surfaces de protection et de gestion. Dans le contexte étroit et contraignant d'une mer semi-fermée, une approche conservacionniste qui renvoie l'image d'une « mise sous-cloche » des espaces marins, s'avère inévitablement plus conflictuelle et difficile à « imposer » auprès des acteurs concernés : pêcheurs, plaisanciers, transporteurs, collectivités littorales, opérateurs touristiques, etc. Le risque d'oppositions liées au sentiment d'exclusion ou de confiscation d'un espace de travail, de vie, de plaisir, de passage, ou d'esthétique, amène les décideurs à limiter la multiplication de zones de *no-take*.

connue. Mais la récente non opposition du Parc des Calanques pour le rejet en mer de matières polluantes est un contre exemple et ne permet donc pas de prédire une position uniforme des parcs marins français face à ces sollicitations.

Ces motifs territoriaux et sociétaux expliquent la prédominance d'AMP de taille modeste en Méditerranée. La forte artificialisation littorale, la fréquentation touristique (permanente ou saisonnière) et l'augmentation des enjeux économiques sur des zones propres à générer des revenus considérables saisonnalisés ou annualisés sont autant de pressions localisées réticentes aux contraintes environnementales d'envergure. Les approches et les discours à établir pour remplir les obligations de conservation de la diversité biologique évoluent car dans la réalité l'État côtier n'est pas seul à orchestrer la mise en place et la gestion administrative, logistique et scientifique d'une AMP. La légitimité formelle des règles de gestion est, certes, toujours en relation avec une décision étatique et unilatérale, mais son élaboration et son adoption sont désormais jalonnée de longues consultations, négociations au titre de la « gouvernance participative ». La notion de gouvernance permet d'envisager l'AMP comme un système désormais plus dynamique, contextuel, prenant même en compte la complexité des espaces marins et la diversité des usages qui s'y exercent, ainsi que les forces en présence autour d'un projet de protection à établir ou autour d'un projet d'évolution de l'existant... La taille des surfaces et planifications de protections s'en trouve dès lors influencée, non plus sur les seuls critères environnementaux ou biologiques (Ramos-Esplà, *in* MedPAN 2006 - Tisdell *et al.* 1989), mais aussi par des considérations politiques et socio-économiques¹⁴. Enfin, confier la gestion d'espaces marins à des institutions locales et décentralisées (phénomène diversement répandu et approfondi selon les États méditerranéens) s'applique plus naturellement à des AMP restreintes car contiguës aux espaces terrestres relevant de la compétence de ces mêmes collectivités territoriales. Ces dernières préfèrent participer à la création d'une ou de plusieurs petites AMP dont elles conduiront effectivement la gouvernance, plutôt que d'être englobées dans des « superstructures » technocratiques régionales ou nationales, où la lourdeur des procédures de décision amène *de facto* l'État central à trancher et à gérer d'autorité (Féral *et al.* 2012 et 2013) ces espaces marins que le pouvoir public a voulu distinguer, par une protection environnementale (l'AMP), au milieu d'une zone maritime plus vaste (Mer territoriale, Zone de pêche, ZEE, Zone Maritime Particulièrement Vulnérable ZMPV/PSA de l'Organisation Maritime Internationale OMI etc).

Ainsi, choisir entre une seule AMP de grande taille ou plusieurs AMP de petit périmètre reste une question délicate faisant l'objet de nombreux débats¹⁵ dans divers champs disciplinaires. Beaucoup sont des débats naturalistes¹⁶, mais pas

14. Pour une analyse détaillée, cf. Féral F., « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », revue électronique Vertigo, juillet 2011, 12 p.

15. On parle aussi de controverse SLOSS : *Single Large Or Several Small*.

16. Cf. le débat sur l'insuffisance du nombre des AMP, de leur taille et surtout de leur implantation

seulement ; celui du financement de l'AMP et des capacités financières de celle-ci, comme structure, pour exercer ses tâches de contrôle, d'anticipation, de gestion, en est un.

En Méditerranée, une aire unique et de grande taille suppose qu'elle soit relativement « autonome », à même de remplir plusieurs finalités et d'assumer avec cohérence un maximum de fonctions, y compris sur l'interface terre/mer. Parmi les AMP les plus étendues, nous pouvons citer :

- 1) 400 000 ha pour le parc naturel marin du golfe du Lion ;
- 2) 226 500 ha pour le parc national marin d'Alonissos-Vories Sporades (Grèce) ;
- 3) 76 300 ha pour l'aire spécialement protégée de Datça-Bozburun (Turquie) ;
- 4) 53 993 ha pour l'AMP d'Isole Egadi (Italie).

La multiplication d'AMP de petite taille s'inscrit plutôt dans une perspective de réseaux recherchant une « plausibilité de connectivité élevée » (Ramos-Esplà, *in* MedPAN 2006) entre les sites et une meilleure protection contre les facteurs environnementaux peu prévisibles ou contrôlables, notamment ceux liés au changement climatique.

C'est une question essentielle que celle des connectivités écologiques et des moyens pour le droit de la mer et ses applications nationales d'y répondre (Galletti 2014). Le développement des AMP doit y apporter une contribution, à travers la question de la construction d'AMP en réseaux à l'intérieur des eaux sous juridiction d'États et la question de la création de réseaux à l'extérieur des eaux sous juridiction. Le point d'aboutissement étant évidemment celui de l'articulation de ces réseaux d'un nouveau genre entre eux, leur reconnaissance juridique et la protection légale dont ils peuvent bénéficier.

Ici sur un simple plan écologique et physique, le développement du processus d'identification des aires d'importance écologique ou biologique dite AIEB/EBSA (en langue anglaise) en Méditerranée, sur la base de critères définis par la CDB, va sans doute croiser la possibilité juridique des ASPIM. Au sens où la création d'ASPIM (juridiques) pourrait se faire par référence aux aires prioritaires de conservation (bio-géographiques) définies, ou au moins dans une part de ces dernières (PNUE/UNEP-CAR/ASP 2012).

2. L'EXPÉRIENCE DE LA CONSTRUCTION DU PARC NATUREL MARIN DU GOLFE DU LION ET LES ENSEIGNEMENTS SUSCEPTIBLES D'EN ÊTRE TIRÉS

Si, chronologiquement, le parc naturel marin du golfe du Lion est le troisième à avoir été créé, après celui d'Iroise et de Mayotte, il est le premier à avoir vu le jour en Méditerranée mais aussi, peut-être, le premier parc de ce type à avoir été construit et mis sur pieds dans les conditions prévues par la loi et selon l'esprit de celle-ci. Le parc naturel marin d'Iroise est sans doute à l'origine des parcs naturels marins, mais il n'a vu le jour qu'après qu'on a constaté, au terme de quinze ans de négociations infructueuses, qu'il s'avérait excessivement difficile de créer d'un parc national dans cette région maritime. Quant au contexte mahorais, il est particulier à plusieurs titres, géographique et social, sans doute, mais également juridique¹⁷.

Un certain nombre de facteurs rendaient très envisageable, voire souhaitable, la mise en place d'un parc naturel marin dans cette partie nord-ouest du golfe du Lion (A). La mission en charge de l'étude de faisabilité d'un tel projet a choisi une méthode inspirée de l'esprit « coopératif » de ces nouveaux instruments (B) et le parc ainsi créé correspond autant que possible aux aspirations et réalités locales (C).

Peut-on, pour autant, tirer des enseignements de cette expérience ? Sans doute, à la condition de ne pas faire un modèle de ce simple cas d'école (D).

A. Le nord-ouest du golfe du Lion, région maritime propice à une bonne gestion des espaces marins

Il existait notamment cinq facteurs qui pouvaient justifier qu'on examine l'opportunité de créer un parc naturel marin au large de la côte française de la partie nord-ouest du golfe du Lion :

Un milieu d'une richesse naturelle remarquable¹⁸

Une étude menée dans le cadre de l'EPHE (école pratique des hautes études) avait montré, en observant les mouvements de poissons entre les fonds sableux et les fonds rocheux de la côte des Albères que, d'une part, les fonds sableux recelaient une richesse animale particulière et que, d'autre part, les échanges entre ces deux milieux étaient caractéristiques de l'environnement marin local : les populations de *sars*, par exemple, sont pour une grande partie issues d'installations

17. La création du parc n'y a, par exemple, pas été précédée d'une enquête publique.

18. Les quelques lignes de ce paragraphe ne constituent que l'évocation sommaire, nécessairement lacunaire et sans valeur scientifique de l'un des principaux thèmes d'étude de la mission en charge du projet. On se rapprochera utilement de l'équipe du parc naturel marin pour toute information sur le sujet.

sur les aménagements littoraux artificiels de la côte sableuse, et se nourrissent et se reproduisent dans les fonds de la côte rocheuse.

Une campagne d'étude des canyons sous-marins lancée par le laboratoire Arago puis reprise et développée sur l'ensemble de la façade méditerranéenne française continentale devait montrer, d'une part, la richesse intrinsèque des canyons Lacaze-Duthiers et Bourcart, situés si l'on peut dire « en face » du parc et, d'autre part, les échanges importants pour les espèces marines entre les têtes de ces canyons et les fonds plus littoraux.

Cette « connectivité » entre différents milieux influencera largement la définition du périmètre du parc.

Par ailleurs, transportés du Nord au Sud par le courant liguro-provençal, les sédiments provenant du Rhône affectent les masses d'eau concernées d'une turbidité qui oblige certaines espèces, comme par exemple le coralligène, à se développer plus près de la surface.

Les espèces marines rencontrées dans le parc représentent enfin un échantillon assez remarquable, concentré sur un espace limité, de la biodiversité de toute la mer Méditerranée.

Recherche scientifique et protection du milieu naturel marin :

une compétence centenaire dans les Pyrénées-Orientales, en développement

Installé sur la Côte Vermeille depuis 1882, le laboratoire Arago est à l'origine des toutes premières descriptions de la faune et de la flore de la côte catalane. Observatoire océanographique national depuis 1989, il perpétue une tradition de recherche, d'enseignement et d'accueil dans les domaines de l'océanographie, de la zoologie, de la botanique, de la biologie cellulaire et moléculaire et de celui de l'écologie des biotopes terrestres méditerranéens. Il appartient, avec les observatoires de Villefranche-sur-Mer et de Roscoff, au Centre des Sciences de la Mer de l'université Pierre et Marie Curie (Paris VI).

Au sein de l'université de Perpignan, plusieurs laboratoires ont activement contribué à l'amélioration de la connaissance des fonds marins : le laboratoire d'ichtyoécologie tropicale et méditerranéenne, le laboratoire de sédimentologie (rebaptisé Centre de Formation et de Recherche en Environnement Marin – CE-FREM) et l'ancien laboratoire de Biologie Marine (son fonctionnement a pris fin en 1996).

Chacune dans son domaine et à son échelle, ces deux entités de recherche et d'enseignement contribuent à l'existence d'un pôle de compétence remarquable en matière d'océanographie dans les Pyrénées-Orientales. Ce pôle a largement favorisé la réflexion menée autour du parc naturel marin, notamment en ce qui concerne son périmètre.

Bien plus tôt, le laboratoire Arago avait contribué à la réflexion qui avait conduit à la création en 1974 de la réserve naturelle marine de Banyuls-sur-Mer,

dont le statut devait être confirmé en 1990 par décret. Par l'expérience qu'elle a permis d'acquérir sur la protection d'un espace marin remarquable, cette réserve nationale a sans aucun doute favorisé le lancement de la réflexion sur la création d'un parc naturel marin.

Toutefois, cette influence a entretenu une certaine confusion sur la nature du projet de parc naturel marin, beaucoup, y compris parmi les autorités politiques, scientifiques ou administratives, estimant lors du lancement de la mission d'étude qu'il s'agissait d'agrandir la réserve.

Cette confusion a pu être renforcée par l'existence, quelques années auparavant, d'un projet de parc national dans cette région, comportant une partie maritime.

Une situation locale équilibrée à plusieurs titres

Dans les Pyrénées-Orientales, les activités maritimes professionnelles, notamment la pêche, conservent un niveau significatif par rapport aux activités de loisirs : un certain nombre de contraintes géographiques et météorologiques n'ont en effet pas permis à ces dernières de se développer jusqu'à la saturation qu'on peut, par exemple, observer sur la Côte d'Azur. Le maintien de la pêche tenait notamment aux ressources du plateau continental du golfe du Lion et à une bonne organisation professionnelle.

Urbanisé tardivement, dans les années soixante, le littoral de ce département ne connaît pas non plus une artificialisation comparable à celle qu'a subi la Côte d'Azur et les espaces naturels y sont encore nombreux. Les instances représentatives des professions du tourisme y sont conscientes de l'attractivité d'un environnement encore préservé.

Le conseil de gestion d'un parc naturel marin ayant vocation à permettre la participation de plusieurs catégories d'acteurs, collectivités territoriales, usagers de la mer professionnels ou non, scientifiques, etc., assurer une représentation équilibrée de ces acteurs au sein de ce conseil constituait un facteur de réussite pour le projet. L'existence d'une réelle vie maritime dans le département y contribuait également.

Une situation frontalière, qui rend nécessaire une gestion commune de l'espace marin, objectif auquel un parc naturel marin a vocation à contribuer

La directive-cadre européenne « stratégie pour le milieu marin » recommande aux pays membres de proscrire les références aux frontières pour définir leurs politiques de gestion et de protection des espaces marins.

Au-delà de cette recommandation, la nécessité pour la France et l'Espagne de rechercher une politique convergente en ce domaine pour le nord-ouest du golfe du Lion assortissait la perspective de création d'un parc naturel marin d'un enjeu particulier. Par sa capacité à synthétiser les exigences de protection du milieu

marin comme les aspirations des usagers, ainsi que par la souplesse de son fonctionnement, le parc devait en effet pouvoir représenter pour la France une plateforme de coopération adaptée.

Une conjoncture favorable en 2006

Le projet d'un armateur sétois d'implanter des cages de grossissement de thon au large de Banyuls avait provoqué, en 2005 et 2006, un débat public très vif : si la plupart des acteurs locaux n'y étaient pas favorables, en effet, les conditions réglementaires de faisabilité d'un tel projet ne dépendaient que d'une procédure relevant de la gestion des cultures marines. Cette procédure, outre la saisine d'une commission technique ad hoc, ne prévoyait qu'un dispositif d'enquête publique, portant sur le projet tel que présenté par son promoteur.

À défaut qu'une instance ne permette un débat objectif, les arguments favorables et défavorables au projet s'étaient donc échangés à travers la presse et à l'occasion de diverses manifestations publiques.

Le niveau de ces arguments, parfois inégal, avait alors conduit le préfet des Pyrénées-Orientales à estimer, au vu de la création de l'instrument « parc naturel marin » par la loi du 14 mars 2006, que celui-ci, s'il avait existé, eut sans doute permis un meilleur traitement du dossier.

Le préfet avait demandé à la direction régionale de l'environnement d'examiner l'opportunité d'étudier la création d'un tel parc. Ce rapport étant positif, le gouvernement décidait en septembre 2007 de créer une mission chargée de cette étude.

B. La mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin, et les principes et méthodes de ses travaux

La mission

Selon le dispositif prévu par l'arrêté ministériel qui la créait, cette mission était placée sous l'autorité conjointe du préfet maritime de la Méditerranée et du préfet des Pyrénées-Orientales. Ses membres étaient toutefois recrutés par l'agence des aires marines protégées et pouvaient ainsi tirer parti des ressources logistiques et techniques de cet établissement.

L'équipe comportait quatre personnes : un secrétariat également chargé des relations avec les autorités locales et de Catalogne, un spécialiste de la médiation scientifique, disposant par ailleurs de compétences en matière maritime, un scientifique particulièrement qualifié en matière d'aires marines protégées et un fonctionnaire généraliste expérimenté dans le domaine maritime et environnemental, en charge du pilotage de l'équipe en question.

La mission s'installa à Port-Vendres, choix auquel certains reprochaient l'inconvénient d'exposer directement le projet à la pression directe des usagers.

Ce choix était délibéré, un parc naturel marin ne pouvant se construire sans ses futurs acteurs. Très rapidement, cette mission fut confrontée à deux contraintes.

La première de celles-ci portait sur le périmètre, sujet de nombreuses interrogations. En effet, peu d'interlocuteurs de la mission pouvaient, lors de son lancement, admettre que ce périmètre ne fût pas prédéfini, au moins dans ses grandes lignes.

C'était notamment le sentiment des autorités de tutelle, bien que le code de l'environnement n'ait comporté, à l'époque, aucune disposition de cette nature¹⁹. Il fallut donc un certain temps à la mission pour convaincre chacun que ce périmètre, comme toutes les autres composantes du projet, devrait être le produit de la concertation et des travaux menés localement²⁰.

La seconde contrainte portait sur le délai d'achèvement de l'étude. Pour des raisons évidentes, tenant à sa responsabilité dans la mise en œuvre d'une politique de l'État qui constituait sa raison d'être, l'agence des aires marines protégées souhaitait le respect d'un délai aussi court que possible. Les groupes d'intérêts opposés à la création du parc, ou les autorités qui craignaient que celle-ci ne soit source de difficultés nouvelles estimaient utile, au contraire, qu'on prenne son temps. Si l'on ajoute à ces pressions l'incidence du jeu politique, national ou local, on peut imaginer la difficulté qu'éprouva la mission pour tenir un calendrier du projet.

Une autre particularité de cette mission tenait au fait qu'elle disposait d'une grande latitude dans l'organisation de ses travaux. Elle avait en effet été mise en place quasiment en même temps que naissait l'agence des aires marines protégées, et cette dernière n'avait donc pu, au préalable, mener « l'analyse stratégique régionale » qui, depuis, précède le lancement d'un projet de cette nature. Cette situation représentait une contrainte, car elle exigeait de l'équipe qu'elle collecte elle-même les données et informations nécessaires à ses études. Mais d'un autre point de vue, elle constituait un atout, car cette démarche exigeait un contact permanent et étroit avec tous les acteurs concernés par le projet, et elle permettait la mise à jour d'informations parfois mal entretenues²¹.

19. Contrairement aux parcs nationaux, dont la création comporte une phase de « prise en considération » du périmètre.

20. Il n'en serait plus ainsi aujourd'hui : en janvier 2012, le code de l'environnement était modifié, et son article R 334-27 II comporte maintenant une disposition ainsi rédigée : « L'arrêté prévu au premier alinéa du I (*il s'agit de l'arrêté ministériel de création de la mission d'étude d'un parc naturel marin*) définit le périmètre d'étude du parc naturel marin ». L'objet de cette disposition était de limiter les conflits potentiels entre projets de parcs naturels régionaux et parc naturels marins concurrents. Mais elle écarte ainsi du champ de la concertation, d'une certaine manière, un volet essentiel d'un projet de parc naturel marin.

21. Les services locaux des affaires maritimes (aujourd'hui intégrés dans les directions départementales des territoires et de la mer) avaient en effet cessé, depuis la fin des années quatre-vingt-dix et faute de moyens, d'entretenir les *monographies des pêches professionnelles* qu'ils rédigeaient depuis des décennies. Sans reconstituer cette monographie, les travaux de la mission favorisèrent toutefois la

Principes et méthode des travaux : la co-construction

Créer un parc naturel marin n'a pas pour objet de mettre en œuvre des règlements nouveaux, mais de permettre l'émergence d'une communauté de travail qui favorise la convergence d'intérêts divers au bénéfice d'une meilleure gestion du milieu marin.

C'est donc avec, en permanence, présente à l'esprit l'idée de ce que pourrait représenter le futur conseil de gestion du parc, que la mission devait travailler.

Une telle méthode nécessitait a priori qu'on en écarte certains outils, pourtant communs en matière de politique environnementale. Le mot diagnostic, fut-il partagé, était notamment proscrit. Dans le même sens, la mission se donnait pour instruction de ne pas rechercher l'engagement ou l'adhésion de ses interlocuteurs, mais de susciter leur contribution au projet, fut-elle critique, et surtout de lever tout quiproquo sur la nature du parc. Cette absence de doctrine préalable, inspirée du respect dû à la variété des opinions des futurs acteurs du parc, se voulait préfigurer les modalités de fonctionnement du futur conseil de gestion.

Dans le même sens, la mission s'attachait, non pas à concevoir des schémas de fonctionnement du parc, même potentiellement viables, mais à recueillir les constats, les analyses, les aspirations et les propositions de ses futurs acteurs.

Elle s'efforçait d'écartier du matériau nécessaire à la construction du projet tout contenu sans lien vérifiable avec réalité locale.

Le pilotage du projet : un processus complexe et aléatoire

On peut schématiser le processus de construction du parc en quatre phases, qui se sont largement recoupées.

- Dans une première phase, l'équipe de la mission s'efforça de prendre le maximum de contacts avec ses interlocuteurs et à recueillir auprès d'eux, ou par ailleurs, le plus d'informations possibles sur la réalité locale, dans tous les domaines utiles à la bonne compréhension du contexte où devait prendre place le projet : économie, sociologie, institutions et jeux politiques, milieu naturel, modalités de gestion de celui-ci, etc.

Cette phase fut dominée par des échanges bilatéraux avec toutes sortes d'institutions, individus ou structures et, bien qu'elle ait dominé l'année 2008, elle s'est poursuivie jusqu'à la création du parc et a, par définition, vocation à se poursuivre durant toute la vie du conseil de gestion.

- Lors d'une 2^e phase, la mission tenta avec ses interlocuteurs, auxquels une description aussi honnête et réaliste que possible avait été faite de ce que peuvent représenter la création et le fonctionnement d'un parc naturel marin, de commencer à construire un projet de parc, dans son contenu comme dans ses méthodes.

mise à jour des informations sur les activités maritimes locales, au-delà même du seul champ de la pêche professionnelle.

Cette phase a commencé en 2008 et s'est, pour l'essentiel, achevée en février 2010, période où la concertation a pris le caractère d'une négociation plus institutionnelle.

En toute logique, c'est durant cette période que les débats sur le contenu du projet furent les plus sensibles

- La 3^e phase eut pour objet de négocier, entre institutions et différents acteurs, le contenu final du projet. Ce dernier fit ensuite l'objet d'une description rédigée et illustrée, pour former un document servant de base à l'enquête publique et aux diverses consultations préalables à la création du parc. Cette phase prit place durant la quasi totalité de l'année 2010, et s'acheva avec le rapport de la commission d'enquête publique, remis aux préfets en charge du projet en octobre 2010.

L'association de tous les acteurs intéressés aux travaux de la mission avait été assurée de telle manière qu'aucune question de fond sur la nature du parc naturel marin n'ait lieu d'être posée durant cette période. Ainsi l'enquête publique ne donna-t-elle lieu qu'à très peu de remarques, ce que certains purent interpréter comme une preuve de désintérêt pour le parc, alors qu'il était évident que ceux-là mêmes qui avaient contribué au projet sous tous ses aspects n'avaient pas de raison de commenter ou remettre en cause leur propre travail. Les quelques critiques significatives furent émises, avec légitimité, par les acteurs du parc qui, dès le départ, s'étaient interrogés sur l'incidence potentielle de la création de celui-ci sur leur activité. Par contre, les jeux institutionnels entre collectivités et élus se développèrent considérablement à cette occasion, au point de menacer la bonne fin du projet.

- La dernière phase, celle qui devait voir la création du parc naturel marin puis la mise en place du conseil de gestion, dura presque un an et demi. Ce n'est qu'à l'occasion d'une série de circonstances au premier rang desquelles figurait le contexte politique, que le projet pouvait enfin voir le jour, par un décret n° 2011-1269 du 11 octobre 2011.

C. Le contenu du parc, les conditions de sa définition

Au risque de confusions, notamment avec des parcs naturels régionaux, il a fallu, et sans doute le faudra-t-il encore longtemps, durant la vie du parc, insister sur le caractère participatif de cet instrument, et sur le fait que son incapacité à émettre des règles propres n'est pas signe de faiblesse mais, au contraire, de bonne insertion dans le dispositif institutionnel existant.

L'incompréhension sur la nature même de cet outil nouveau était en effet courante, et conduisait nombre d'acteurs, y compris au sein des autorités de tutelle, à adopter des positions de principes incompatibles avec la bonne fin du projet.

Le contenu du projet de parc et les aléas de sa construction

- Le périmètre, un sujet de quiproquo et de conflit

À cause du nom « mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin sur la Côte Vermeille », et du fait que les seules communes auquel un avis avait initialement été demandé sur l'opportunité de l'étude avaient été celles qui bordaient cette côte, la plupart des interlocuteurs de la mission, institutionnels au premier rang, estimèrent d'abord que le champ d'investigation de celle-ci devait se limiter à la Côte Vermeille.

Ce quiproquo a constitué un vrai handicap pour la mission. Comme on l'a dit plus haut, en 2007, un projet de parc naturel marin ne pouvait être doté d'un périmètre d'étude qui soit prédéfini et échappe ainsi au champ de la concertation.

Que la Côte Vermeille soit par définition le nom d'un littoral et que les limites vers le large, elles, ne soient pas encore définies, pas plus que l'axe des limites nord et sud imposées par ce préjugé géographique, constituait un paradoxe qui ne semblait pas gêner les partisans d'un périmètre prédéfini.

Dépasser au nord cette limite était jugé comme l'expression d'une ambition excessive²². La préfecture maritime y était peu favorable mais, surtout, la préfecture des Pyrénées-Orientales y voyait des objections de nature institutionnelle, parfois logiques, parfois plus stratégiques²³. Le Conseil général des Pyrénées-Orientales, collectivité intéressée au premier chef par la création du parc, se laissa d'abord convaincre qu'au nom d'un certain « continuum » géographique ou physique entre la chaîne des Pyrénées et les espaces sous-marins la prolongeant, on devait s'en tenir là.

Vers le large, une analyse restrictive, notamment au sein de la préfecture maritime, tendait à considérer qu'il n'était juridiquement pas envisageable qu'on dépasse la limite des eaux territoriales (12 milles nautiques), l'État ne disposant pas, au-delà, d'une pleine souveraineté, malgré l'existence d'une zone de protection écologique (ZPE). Bien que la création de cette ZPE ait précisément exploité le seul volet environnemental des zones économiques exclusives²⁴, la préfecture maritime se fondait sur les raisons qui avaient justifié la création de cette ZPE, c'est-à-dire la poursuite des capitaines de navires surpris en flagrant délit de pollution au-delà des eaux territoriales, pour considérer que cet espace « sous juridiction »

22. La comparaison avec la surface du parc naturel marin d'Iroise était notamment récusée, le parc en question ne pouvant être, pour des raisons non exposées, que *plus important que le projet méditerranéen*.

23. Des événements graves intervenus au sein de la municipalité de Saint-Cyprien pouvaient en effet rendre inappropriée la saisine de cette commune sur un tel projet, même si les communes situées plus au nord sur le littoral ne souffraient pas de la même instabilité.

24. Le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 créant cette ZPE, en effet, se fonde sans doute sur l'article 56 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer mais n'en exploite au bénéfice de l'État français, comme cela lui est permis, que les facultés contenues dans son paragraphe 1b, concernant la protection et la conservation du milieu marin.

ne pouvait asseoir quelque autre instrument ou action, notamment le périmètre d'un parc naturel marin.

Vers le sud, enfin, la mission paraissait confrontée à l'absence de définition des limites entre eaux territoriales françaises et espagnoles, et ne pouvait espérer l'appui des autorités maritimes ou des services du ministère des Affaires étrangères pour trouver, au seul bénéfice d'un projet de parc naturel marin, la solution à un problème de nature plus générale, et ancien.

Tous ces obstacles furent surmontés par la mission, au prix d'un travail où la négociation, l'étude, la stratégie et la chance ont eu chacune leur part.

Grâce à l'arbitrage de la ministre en charge de l'environnement, favorisé par l'intérêt porté pour le parc par la commune de Leucate, pourtant située dans l'Aude, la limite retenue pour le périmètre du parc au nord fut celle de cette commune. Vers le large, la faiblesse de l'analyse juridique qui, négligeant les termes mêmes du code de l'environnement, aurait voulu limiter le parc aux eaux territoriales, laissa la place à un choix permettant de prendre en compte la richesse naturelle exceptionnelle de la tête du canyon sous-marin Lacaze-Duthiers²⁵. Vers le sud, les départements ministériels concernés admettaient qu'en l'absence d'effet direct sur le droit des personnes, il ne pouvait y avoir d'obstacle à définir une limite, surtout si cette définition n'était pas accompagnée de repères géographiques précis susceptibles de nourrir un contentieux avec le voisin espagnol. Le décret créant le parc reprit donc, traduits quasiment mot à mot, les termes d'une loi espagnole décrivant les limites vers le nord d'un espace de mise en œuvre par l'Espagne de la directive-cadre européenne « stratégie pour le milieu marin ».

- Le conseil de gestion, un compromis exploité au mieux

L'équipe de la mission, sur la recommandation de l'agence des aires marines protégées et au regard de l'expérience du parc naturel marin d'Iroise, imagina en premier lieu un conseil de taille raisonnable, d'environ 45 personnes, donnant une certaine prééminence aux usagers, professionnels ou amateurs, et aux experts, sans négliger la représentation institutionnelle locale.

Mais lorsqu'il s'agit de politiques publiques, le poids de cette représentation institutionnelle, s'il est en général important en France, l'est peut-être plus encore dans ses régions méridionales et il n'était pas envisageable, pour les préfets en charge du dossier, de procéder à des choix parmi les communes littorales susceptibles de siéger au sein du conseil. Outre le conseil régional et deux conseils généraux, celui de l'Aude et celui des Pyrénées-Orientales, onze communes et trois groupements de communes bénéficièrent donc d'un siège au sein du projet de conseil de gestion validé par les préfets.

25. Sur lequel l'agence des aires marines protégées avait lancé en 2008 une ambitieuse campagne d'exploration, ainsi que sur l'ensemble des autres têtes de vallées sous-marines situées en face du littoral français de Méditerranée.

L'avantage ainsi accordé aux collectivités territoriales nécessitait un rééquilibrage en faveur des usagers : c'est ainsi qu'un projet de conseil de plus de 60 personnes fut conçu en février 2010.

Par ailleurs, le contexte politique local conduisit un parlementaire impliqué dans les dossiers maritimes à manifester, en avril 2010, le souhait de participer à ce conseil, non pas es qualités, puisque la loi ne le prévoit pas, mais en tant que personnalité qualifiée. Cette démarche provoqua immédiatement une demande reconventionnelle du parti opposé à celui du parlementaire et, pour satisfaire les uns sans mécontenter les autres, on envisagea de désigner d'autres parlementaires en tant que personnalités qualifiées, en contradiction visible, cette fois-ci avec la forme et le fond du code de l'environnement. Ce travers ne sera corrigé que tardivement, une fois le parc créé et installé.

Après enquête publique, c'était donc un projet de conseil de gestion comportant soixante-trois membres qui était adressé au ministère en charge de l'environnement. Cette taille excessive compromettait la capacité opérationnelle du conseil en question. On s'efforça toutefois d'en exploiter un avantage, celui de garantir au mieux la représentation d'intérêts et de catégories divers.

- Les orientations, une figure imposée agrémentée de quelques particularités

Le code de l'environnement est ainsi rédigé qu'il permet d'interpréter la nature des orientations qui figurent au décret de création d'un parc naturel marin pour les considérer, soit comme des indications générales sur la nature des objectifs dont devra se doter le conseil de gestion du parc, soit comme le cadre obligé de son action.

La première interprétation permet d'indiquer avec plus de clarté ce qu'est la personnalité du futur parc, sans risque de devoir reprendre le décret qui le crée s'il advenait que les circonstances de cette création étaient modifiées.

En tout état de cause, le code de l'environnement fixant aux parcs naturels marins un certain nombre de missions génériques²⁶, l'exercice comporte une partie imposée, consistant à décliner localement les objectifs de connaissance, de protection et de développement durable.

Parmi les orientations du parc naturel marin du golfe du Lion, trois méritent d'être relevées.

Le parc se voit confier la mission de veiller à la qualité des eaux marines. C'est un objectif dont l'utilité n'est pas contestable, mais si l'on admet que l'essentiel de la pollution des eaux marines vient de la terre, et que l'on sait que la compétence d'un parc naturel marin est strictement limitée aux espaces marins, on peut s'interroger sur ce qui peut apparaître comme une intention louable, sans portée pratique.

26. Article L 334-3 du code de l'environnement : *Des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'État, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin.*

C'était la question posée par la mission à ses interlocuteurs.

Qu'ils soient politiques, professionnels de la mer ou simples usagers, ceux-ci estimèrent que, si un parc naturel marin ne pouvait rien faire pour la qualité de ses eaux, sa création n'était pas justifiée. Exigence de bon sens, dont la mise en œuvre supposera toutefois du parc qu'il accorde un soin particulier aux partenariats qu'il lui faudra établir avec les institutions gestionnaires des bassins versants concernés.

Dans une autre orientation, le parc a pour obligation de contribuer à la préservation et à la diffusion du patrimoine culturel maritime, traditionnel et moderne. Cette responsabilité paraît éloignée du cadre fixé par le code de l'environnement, mais elle correspond à la nature même d'un parc, où les préoccupations environnementales ne doivent pas être considérées de manière abstraite, mais étroitement reliées à la vie maritime. Or, le milieu marin reste un monde à part, et la vie maritime ne comporte pas le fait d'y habiter, encore moins de le posséder : mieux connaître les deux doit donc permettre qu'une attention plus grande et plus concrète soit portée à la mer par la collectivité publique dans son ensemble, et non uniquement par les spécialistes et les décideurs.

On a évoqué plus haut l'exigence de coopération avec l'Espagne, à l'occasion de la définition du périmètre du parc. Cette exigence, aussi évidente que complexe, a également fait l'objet d'une orientation spécifique au sein du décret créant le parc naturel marin, mais le contexte politique espagnol, notamment, n'en a pas permis la mise en œuvre.

- Analyse du jeu des acteurs

Lors des travaux qui précèdent la création d'un parc naturel marin, il est essentiel de saisir le rôle qu'y vont jouer chacun des acteurs concernés.

Il peut être surprenant de faire figurer l'État parmi ceux-ci : il est initiateur et pilote du processus d'étude et de création, puis tuteur de l'institution. Pourtant, malgré son unicité de principe, il est polymorphe dans son expression, et la mission a dû rapidement en tenir compte. Les ministres et secrétaires d'État, leurs services centraux et locaux, leurs établissements publics, les préfets et enfin les personnalités politiques liées au gouvernement ont ainsi, durant la vie de cette mission, exprimé des opinions ou donné des instructions sur le devenir du parc qui n'étaient pas nécessairement homogènes, ni constantes.

C'est, en fait, une situation normale, qui justifie qu'à côté de l'organisation administrative commune de l'État, et sous l'autorité de préfets contraints de tenir compte en permanence entre d'influences parfois contradictoires, on crée, pour mener à bien ce genre de projets, des missions disposant d'une part d'autonomie, sinon dans la décision, du moins dans la réflexion et l'initiative. Avec les acteurs de la mer, au premier rang desquels figuraient les pêcheurs professionnels et les clubs de plongée, le débat pouvait être vif, volontiers contradictoire, parfois stratégique, mais toujours constructif.

La pêche professionnelle éprouvait par principe une certaine méfiance à l'égard du projet de parc. Il lui paraissait notamment que ce nouvel organisme apportait avec lui le risque de voir des ignorants du monde de la mer formuler sur leur devenir des avis plus ou moins inspirés de considérations environnementalistes doctrinales.

Confrontée à des difficultés économiques considérables, exposée à la raréfaction d'espèces dont elle ne se considérait que partiellement responsable, cette profession exprima sur le projet de parc des réserves et des objections légitimes dont l'influence sur le contenu du projet fut significative.

Le secteur de la plongée professionnelle de loisirs, important dans la région, avait pris dès le début de la mission le parti d'une contribution active, conscient de ce que le parc pouvait apporter à cette activité.

Dans le secteur de la plaisance et, plus généralement, des activités de loisirs nautiques, la mission parvint à établir de bons partenariats.

Les pêcheurs de plaisance avaient été, en Iroise, l'une des principales forces d'opposition au projet de création de parc national, puis de parc naturel marin. La Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France, bien que non directement impliquée, comptait parmi ses membres des associations créées spécialement pour cette opposition. Il était donc essentiel pour la mission, non de convaincre les pêcheurs plaisanciers des bienfaits d'un parc naturel marin, mais d'engager avec eux les travaux, études et discussions permettant à tout le moins d'éviter que, si débat et opposition il devait y avoir, ils prennent place dans un contexte dénué de quiproquos.

Dans les faits, le dialogue et les travaux communs s'organisèrent rapidement, les clubs locaux adhérents de la fédération précitée n'ayant jamais eu, dans cette région, de raisons de se plaindre de l'action d'aires marines protégées²⁷. Il en fut de même, dès le départ, avec les clubs et associations de pêcheurs sous-marins, surpris, pour certains, qu'on les admette comme des usagers de la mer parmi d'autres.

Les structures représentatives des autres pratiques de plaisance, sports de glisse, voile, motonautisme, etc., contribuèrent de manière inégale à un projet qui n'était pas forcément au cœur de leurs préoccupations.

La plaisance bénéficia en général, en toute logique pour des pratiques et des usages de la mer importants en Méditerranée, d'un nombre significatif de sièges au sein du conseil de gestion.

Les collectivités avaient à l'endroit du parc un point de vue neutre et utilitaire. Le projet représentait pour leurs élus un instrument ou un paramètre de plus dans un enjeu de politique publique plus général. Telle collectivité, impliquée dans la gestion environnementale, y voyait l'occasion d'agrandir son champ d'influence.

27. Mieux encore, certains de ces clubs étaient d'ores et déjà partenaires de programmes de suivi du milieu marin menés par la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls.

Telle autre, exposée au problème de l'érosion littorale, craignait que la création du parc ne compromît les efforts qu'elle consacrait pour lutter contre cette érosion. D'autres communes espéraient du parc un label utile à l'économie du tourisme.

Aucun élu local n'omettait d'évaluer ce que pourrait représenter, en termes de charges ou de ressources nouvelles, le fonctionnement du nouvel organisme mais bien peu d'entre eux parvenaient à saisir l'articulation que les parcs naturels marins organisent entre pouvoir local et tutelle nationale.

En la matière, on peut s'interroger sur le fait de savoir si un parc naturel marin, comme l'estimaient certains membres de la mission, a pour vocation d'amener les collectivités territoriales à s'investir davantage dans les dossiers maritimes et d'environnement marin ou si, au contraire, il peut conduire ces collectivités à s'en désintéresser, considérant que le parc joue à leur égard le rôle d'une sorte de syndicat mixte ou d'établissement public de coopération intercommunale, auquel on délègue des responsabilités.

Sensible durant la vie de la mission, car de la réponse à cette question répondait dans une certaine mesure la nature même du projet de parc proposé au public, le débat a perdu de son importance une fois le parc créé, car les membres du conseil de gestion représentant les collectivités territoriales peuvent y adopter la stratégie qu'ils souhaitent, voire en changer selon les thèmes abordés et les circonstances.

Le secteur de la recherche scientifique, quant à lui, contribua de manière déterminante à la construction du parc, sans que n'interfère quelque compétition entre ses différentes structures. On peut imaginer qu'il voyait dans la création de cet outil nouveau s'ouvrir de nouvelles perspectives d'études.

Tout au plus certains de ses représentants furent-ils surpris, notamment au niveau national, du caractère excessivement généraliste, à leur goût, des documents élaborés pour présenter le projet.

Mais la priorité de la mission d'étude, en ce domaine, consistait à construire un document de référence pour l'enquête publique, et celui-ci devait donc être plus proche, dans la forme, d'un ouvrage de vulgarisation que d'une thèse de doctorat. De fait, l'exercice était complexe, car il était inacceptable que ce document, sous prétexte de vulgarisation, fût inexact.

- Le processus d'enquête publique

Le document soumis à l'enquête comportait quatre volumes, portant sur les thèmes suivants : les richesses naturelles, les activités humaines, la culture et le patrimoine maritimes et, enfin, le projet de parc lui-même.

Les observations formulées durant l'enquête publiques furent très peu nombreuses. Il y avait deux raisons à cela.

La première tenait à la publicité restreinte faite à cette enquête, le préfet des

Pyrénées-Orientales souhaitant la moindre interférence entre celle-ci et une actualité électorale qui débordait largement sur les périodes de réserve imposées aux services publics. La mission se vit interdire d'organiser quelque réunion publique et l'information sur l'enquête fut limitée au minimum réglementaire : annonces dans la presse et affiches apposées dans les lieux publics concernés.

La seconde tenait au fait que les personnes et institutions principalement intéressées par le projet avaient été étroitement associées à sa construction, durant quatre ans : elles n'avaient pas de raison de mettre en cause ou de commenter ces travaux, dont le produit était assez consensuel. La pêche professionnelle, qui n'avait jamais obtenu de réponse des préfets à ses observations écrites, renouvela toutefois ces dernières.

La commission d'enquête, notamment son président, apporta un soin particulier au bon déroulement de celle-ci. Un jeu de question-réponses fut organisé avec la mission et les permanences au sein des communes concernées furent scrupuleusement assurées.

En novembre 2010, les préfets recevaient de la commission d'enquête un rapport développé, articulé et argumenté, dont conclusions étaient favorables sans réserve d'aucune sorte, les quelques commentaires portant sur la crainte de voir le jeu politique local obérer, au sein du parc, l'intérêt général pour la mer, l'environnement marin et l'avenir des activités maritimes.

Ce n'est que plusieurs mois après que les préfets rendirent eux-mêmes leurs conclusions au ministre en charge de l'environnement.

Quelques traits de caractère du parc

Il fallait donner au parc un nom distinct du nom de la mission, pour les raisons suivantes :

Ses limites ne correspondaient d'abord en rien à quelque vision maritime de l'expression « Côte Vermeille », bien que cette appellation touristique ait été donnée par le Touring Club de France, au début du siècle dernier, à un littoral qui s'étendait de la frontière espagnole au cap Leucate. Il convenait en effet de doter ce parc naturel marin d'un nom ayant une signification pour les marins et qui n'entraîne aucune confusion avec quelque institution ou organisme existant.

Réservé au cercle des administrations ou décideurs concernés, un premier débat vit éclore des propositions qui souffraient, en général, des travers évoqués ci-dessus : appellations faisant référence à des espaces terrestres, à des collectivités ou institutions existantes ou, plus généralement, sans signification pour les usagers de la mer.

Devant cette difficulté, la mission dut se livrer à quelques interventions auprès des cercles de décision, pour faire accepter, non sans difficulté, le nom de « parc naturel marin du golfe du Lion ».

Il lui fallut pour cela faire disqualifier les critiques techniciennes, fondées sur une incohérence géographique qui ne trompait personne, de l'expression « golfe du Lion », obtenir le soutien de cercles ministériels directement concernés et, finalement et surtout, donner aux uns et aux autres le sentiment que, faute de meilleure solution, celle-ci bénéficierait de la moindre opposition.

Il fallait également tenir compte du fait qu'on tentait de créer le premier parc naturel marin français en Méditerranée.

Autour de la Méditerranée, où la civilisation se construit depuis des millénaires, on a, de la loi, et des institutions, une grande expérience. Plus encore qu'ailleurs, le jeu politique se confond avec la vie publique.

On a évoqué plus haut l'interdiction que la mission s'était imposée de rechercher l'engagement des futurs membres du conseil de gestion, aussi bien pour l'évaluation de la situation existante que pour le contenu du parc : ce contexte méditerranéen y avait contribué, comme il avait conduit à considérer comme souhaitable de n'écarter du conseil de gestion aucune des communes littorales concernées.

L'influence de ce caractère méditerranéen s'est également exercée au bénéfice de la place importante accordée aux activités de loisirs et au tourisme au sein du conseil de gestion.

Quant au caractère frontalier du parc, enfin, on a vu que le contexte politique et institutionnel de l'Espagne n'avait pas permis d'en exploiter toute la portée. C'est un véritable handicap, que le parc devra surmonter dès que les circonstances le permettront.

D. Les enseignements susceptibles d'être tirés de cette expérience

Ils sont nombreux, mais rarement transposables à quelque expérience de même nature : la vocation même des missions est de savoir aborder des situations imprévues et, quelque goût qu'on ait pour la méthode, celle qui définit la manière exacte d'étudier puis de créer un parc naturel marin n'est pas encore écrite.

Ces enseignements procèdent donc plus de l'observation que de la recette, et l'on n'en retiendra que quelques-uns.

La première observation peut porter, en référence à l'objet même du programme GRAMP, sur *ce qu'on nomme grande aire marine protégée*.

Lors de l'étude du projet, en effet, la simple perspective de voir le parc couvrir un espace marin de près de 4 000 km² était considérée comme l'expression d'une ambition déraisonnable, un tel territoire marin ne pouvant notamment être ni géré, ni surveillé, ni contrôlé. Que la science, les activités maritimes où la géographie des collectivités publiques ou des institutions existantes fournissent des arguments convergents pour ce périmètre importait peu, comme il importait peu que la création du parc ne doive s'accompagner d'aucune norme contraignante nouvelle, réduisant d'autant l'exigence immédiate de contrôles nouveaux.

Lors des colloques et réunions organisés au titre du programme GRAMP, au contraire, notamment lors de celle qui, organisée en Polynésie, associait des pays insulaires comme les Îles Cook, les Îles Fidji ou l'État d'Hawaï, la question se posait au contraire de savoir si l'on pouvait raisonnablement qualifier de grande aire marine protégée le parc naturel marin du golfe du Lion, en comparaison du parc marin de la grande Barrière de Corail ou du projet (à l'époque) de parc naturel marin des Glorieuses.

L'une de ces interrogations n'est pas plus justifiée que l'autre : elles ne font que témoigner du besoin de références dans la conduite des projets publics, et de l'évolution constante des références en question. En Méditerranée et en 2007, envisager un parc naturel marin d'une taille comparable à celle du parc d'Iroise était nouveau, et tous ceux que le projet dérangeait trouvaient dans cette nouveauté un argument pour le contester. En 2012 dans le Pacifique, la recherche universitaire peinait à comparer les enjeux d'un parc de gestion situé dans une mer semi-fermée aux rivages surpeuplés depuis des siècles, avec ceux d'aires marines dont la taille était dix fois plus grande, vouées à la protection de milieux naturels dont la fréquentation humaine est, si l'on conserve les mêmes proportions, insignifiante.

Utile pour l'étude, la définition des critères permettant de qualifier une aire protégée de grande est donc vaine pour mener à bien un projet.

Au sein d'une aire marine protégée d'une certaine taille²⁸, *gestion et protection ne constituent pas des objectifs fondamentalement différents* : tel pourrait être le deuxième enseignement tiré de l'expérience du PNM du golfe du Lion. Il était intéressant, lors du colloque tenu à Moorea en octobre 2012, de constater que pour gérer les aires marines protégées des Cook ou des Fidji, on adoptait à peu près les mêmes méthodes que pour construire le parc naturel marin du golfe du Lion, quel que soit le nom donné aux instruments des méthodes en question : prééminence des exigences du terrain sur les principes et objectifs initiaux, influence des institutions existantes, rôle majeur du respect et même de la mise en valeur des références culturelles locales en matière maritime et environnementale.

Ce que les uns appellent mesure de l'acceptabilité sociale, dans une formule plus familière à l'écologie qu'à la science politique, s'avère finalement assez proche du processus participatif adopté pour construire un parc naturel marin à la française.

Dans le même champ de préoccupations, la mission d'étude du parc a pu éprouver, auprès de ses interlocuteurs, l'ambiguïté constante de leur jugement quant à l'utilité de l'édiction de normes. On craint que l'aire marine protégée n'interdise d'agir et ne multiplie les contraintes mettant en danger l'exercice d'activités, mais on qualifie d'inutile l'AMP en question si sa création ne s'accompagne pas d'interdictions nouvelles, édictées bien entendu à l'encontre d'activités ou de pratiques concurrentes.

28. Les développements qui précèdent imposent une certaine prudence dans l'emploi de l'expression de grande aire marine protégée...

De fait, le caractère participatif des parcs naturels marins ne séduit pas nécessairement, non seulement parce que celui-ci pourrait être illusoire et n'avoir pour objet que de conférer une légitimité plus forte à des décisions contraignantes mais aussi, et ce n'est pas incompatible, parce que la participation de nombreux acteurs à la définition des politiques publiques concernant le milieu marin et les activités maritimes organise un jeu plus ouvert que le face-à-face avec les autorités publiques auquel les institutions représentatives des professions maritimes ont été habituées.

Alors qu'elle appréhendait ce risque, la mission d'étude du parc naturel marin a dû constater l'absence d'opposition du militantisme écologique à ses travaux et ses méthodes, bien que ceux-ci procèdent des principes du développement durable, tels que décrits dans le rapport remis en 1987 par Mme Brundtland dans le cadre de la commission des Nations unies sur l'environnement et le développement, et que ces principes soient contestés par les écologistes radicaux. Sans doute ces derniers ont-ils estimé que l'absence de conflit spectaculaire n'offrait pas de champ utile à leur intervention.

Lors de ses travaux, la mission a pu enfin souffrir de l'incidence des grandes politiques publiques environnementales sur le projet local, En voici trois exemples :

1. En juillet 2009, le président de la République, lors d'un discours prononcé au Havre, annonçait qu'une proportion significative des aires marines protégées devrait être constituée en réserves de pêche. Outre les protestations que cette position de principe provoqua dans toute la France au sein du milieu professionnel concerné, elle suscita les plus vives interrogations parmi ses représentants dans le ressort du futur parc naturel marin, auxquels on expliquait depuis deux ans que nulle contrainte nouvelle ne pouvait être édictée au sein du parc qui n'ait auparavant été étudiée et débattue par son conseil de gestion.

Il fallut du temps pour que les intéressés constatent les limites de la portée normative du discours en question.

2. À la même époque, et jusqu'en 2011, tandis que l'équipe de la mission vantait à ses interlocuteurs le caractère participatif des parcs naturels marins, l'agence des aires marines protégées, dont elle dépendait, associée à l'UICN, participait à la réflexion sur la création dans le golfe du Lion d'une aire spécialement protégée d'intérêt méditerranéen, selon les critères de la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée. Une telle création aurait eu des effets directs sur les activités maritimes situées au sein de cette AMP.

Qu'une telle démarche, menée sans concertation par un cénacle d'experts, puisse être lancée en même temps qu'on tentait de mettre en place un parc naturel marin, était inexplicable, et le projet de parc aura tiré bénéfice de la mise en sommeil de cette initiative.

3. En août 2011, enfin, le ministre chargé de l'environnement annonçait, lors d'un déplacement à Toulon, la perspective prochaine de la création d'une zone économique exclusive en Méditerranée. Or les pêcheurs professionnels de Languedoc-Roussillon réclamaient depuis plusieurs années du gouvernement français qu'il mette en place en Méditerranée une zone de protection halieutique qui concurrence la zone de protection des pêches créée par l'Espagne autour des Baléares, plusieurs années auparavant.

L'annonce de la création de cette ZEE fut interprétée par certains représentants de la pêche comme la preuve que la perspective de création d'un parc naturel marin et, plus généralement, les enjeux environnementaux, pouvaient faciliter la création de zone de souveraineté nouvelles bien mieux que la prise en compte de leurs intérêts.

De cette réaction de la pêche professionnelle comme de celles que le discours présidentiel ou la tentative de création d'une ASPIM avaient suscitées, on peut tirer l'enseignement selon lequel les annonces de politique publique effectuées au niveau national constituent, pour un projet de création de grande aire marine protégée, un élément de contexte majeur.

Le dernier des enseignements que l'expérience de la mission de création du parc ait permis d'acquérir, mais peut-être le plus important d'entre eux, est celui selon lequel *la seule méthode possible pour mettre en place une aire marine protégée de cette nature* consiste, non pas à faire se succéder l'analyse et la construction des différents aspects du projet – scientifique, institutionnel, sociologique, économique, etc. – mais à mener ces procédures de front, et de manière croisée.

Cette *méthode de construction intégrée*, pour l'opposer à une méthode plus linéaire ou séquentielle, n'a rien d'un processus brouillon ou improvisé. La méthode qu'on nommera séquentielle a de nombreuses vertus.

- Elle garantit d'abord que se succèdent, en toute logique, l'analyse de la situation, qu'on la nomme ou non diagnostic, et les propositions sur lesquelles doit se construire le projet d'aire marine protégée.
- Elle assure ensuite la cohérence interne des réflexions et travaux menés dans chacune des disciplines concernées, en préservant celles-ci des influences extérieures et en garantissant la compétence des intervenants.
- Elle évite enfin toute confusion des responsabilités, les cercles de compétence en charge de constater, d'analyser, de proposer et de décider étant distincts.

Cette méthode comporte plusieurs défauts :

- Elle ne garantit pas la cohérence d'ensemble du projet final et peut même favoriser les conflits entre différentes disciplines.
- Elle permet, dans chaque discipline et à chaque phase de la construction, que se développent des débats d'experts généralement inutiles.

• Elle organise les différents cercles d'expertise en irresponsabilité car, lorsque les logiques de deux disciplines conduisent à des conclusions opposées sur un même sujet, trouver entre celles-ci un compromis procède de la gageure.

Mais le principal travers de cette méthode, dans le cas d'un parc naturel marin, c'est qu'elle ne permet pas aux membres du futur parc de disposer d'une vision d'ensemble de celui-ci et qu'elle risque de ne leur proposer qu'une mosaïque d'analyses et de propositions, auxquelles ils n'accorderont que l'attention que leur dicte leur intérêt propre.

Plus ennuyeux encore, cette méthode peut donner, par la succession rigoureuse de ses différentes phases, le sentiment d'un engrenage incontrôlable²⁹.

La méthode qu'on nommera globale ou intégrée comporte aussi, quant à elle, plusieurs inconvénients :

- Elle alourdit la réflexion et les débats sur chaque aspect du projet de parc, qu'il relève du constat, de l'analyse ou de la proposition, par la contribution de personnes ne disposant pas nécessairement des compétences appropriées.
- Elle favorise la remise en cause constante des analyses et composantes du projet et afflige donc son édifice d'une fragilité excessive.
- Elle autorise, dans l'analyse comme dans la proposition, l'interférence de facteurs qui procèdent de disciplines étrangères les unes aux autres.

Mais paradoxalement, ces faiblesses peuvent être ressenties comme des qualités pour les futurs membres d'un conseil de gestion.

- Elles limitent en effet la mise en place de hiérarchies entre groupes d'intérêts ou institutions.
- Elles permettent d'aborder tous les éléments constitutifs de la construction du parc (ressources marines, récifs artificiels, fréquentation touristique, cultures maritimes, etc.) et d'en valider l'analyse.
- Elles permettent enfin aux futurs membres du parc, et sans doute est-ce là l'essentiel, de faire l'apprentissage de leur rôle au sein du conseil de gestion. Dans ce type de conseil, en effet, les experts d'une discipline ou les représentants d'une profession ou d'un groupe d'intérêts communs doivent s'attendre à devoir défendre leur point de vue devant des non initiés, ce qui ne constitue pas une garantie d'efficacité mais, en termes de validité de la décision publique, s'avère généralement constructif.

En outre, cette méthode ne constitue pas une recette, ni même une stratégie, mais elle favorise l'adoption des politiques pérennes auxquelles prétendent contribuer des trois piliers du développement durable.

29. Tel a été le cas lors de la dernière mise en place de sites Natura 2000 en mer, où les services en charge de la procédure ont dû expliquer aux parties prenantes, usagers, maires ou autres, que la contestation des choix de périmètres opérés sur des bases scientifiques par des experts ne pourraient être mis en cause que par des expertises de même nature. La phase de mesure de l'acceptabilité sociale avait sans doute, faute de temps, été omise.

CONCLUSION

L'une des vertus du programme GRAMP est de permettre la comparaison entre différents processus de création d'aires marines protégées. Malgré quelques expériences anciennes, la gestion ou la protection cohérente de grands espaces marins est en effet une discipline nouvelle, au moins en Europe et, comme toute discipline, elle construit ses repères.

Il est vrai qu'existe une doctrine de la protection environnementale intégrale, notamment aux États-Unis, pays dont la tradition sociologique et juridique anglo-saxonne ainsi que la géographie, caractérisée par de grands espaces, permettent, voire favorisent des solutions qui peuvent paraître radicales aux Européens. En mer, l'exercice est plus difficile et les motivations de très grandes AMP semblent parfois servir principalement des objectifs de souveraineté nationale.

À quelques exceptions près, et à condition de ne pas s'arrêter au vocabulaire mais d'examiner le processus de construction des grandes AMP, ce processus apparaît semblable en France métropolitaine, en Polynésie française, aux îles Cook, aux îles Fidji, etc.

L'une des différences sensibles, toutefois, tient à la capacité inégale à prendre en compte l'interface terre-mer, selon les principes de la gestion intégrée de la zone côtière. Les parcs naturels marins français paraissent handicapés en ce domaine par leur spécialisation, alors que le lien terre-mer fait partie intégrante de la culture polynésienne.

L'évolution des outils est toutefois convergente : les processus de concertation perdent de plus en plus leur aspect de caution et se poursuivent au-delà des phases de construction ; on oppose moins réglementation et sensibilisation, on les combine volontiers ; la science descend dans l'arène du débat public sans avoir le sentiment de trahir ses principes.

À situation géopolitique et géo-sociologique nouvelle, solutions politiques nouvelles : les grandes aires marines protégées en sont une, non unique mais utile. Parmi ces *GRAMP*, les parcs naturels marins français disposent de nombreux atouts, mais il faudra encore quelque temps avant de pouvoir en vérifier l'efficacité.

Le président de la commission d'enquête publique mise en place pour le projet de parc craignait que celui-ci ne soit l'otage de jeux politiques locaux. L'expérience a montré que son souci n'était pas injustifié.

Le parc une fois créé, on peut également craindre que ces jeux politiques combinés au souhait des organismes scientifiques de tirer parti du besoin d'études de l'institution nouvelle ne conduisent le conseil de gestion du parc à doter ce dernier, dans le cadre du *plan de gestion* que la loi l'enjoint d'adopter, d'objectifs excessivement techniciens, dont la nature et l'utilité risquent d'échapper aux usagers de la mer, voire et de susciter leur opposition.

RÉFÉRENCES

- Cazalet B., Féral F., Garcia S.M., (2012), « Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées », *Annuaire du Droit de la Mer*, tome XVI, Éd. A. Pedone, p. 121-151.
- Cazalet B., (2013), L'intégration des pêches artisanales dans les aires marines protégées de Méditerranée, Document de référence, Session Thématique III, 1^{er} Symposium régional sur les pêches artisanales durables en Méditerranée et mer Noire, 27-30 novembre 2013, St Julien, Malte, MedPAN-CGPM (version finale en anglais sous presse), 92 p.
- Cazalet B., (2007a), Les droits d'usage territoriaux, de la reconnaissance formelle à la garantie juridique : le cas des aires marines protégées ouest-africaines, dans la revue *Mondes en Développement, Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres*, 35 (138) : 17 p.
- Chaboud C., Galletti F., (2007), « Les aires marines protégées, une catégorie particulière de territoires pour le droit et l'économie », Froger G., et Galletti (Éds), *Mondes en développement, Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres*, 35, (138), de Boeck, Bruxelles, p. 27-42.
- Claudet J., García-Charton J-A., Lenfant P., (2011). Combined effects of levels of protection and environmental variables at different spatial resolutions on fish assemblages in a marine protected area. *Conservation Biology* 25(1) : 105-114.
- Coll M., Piroddi C. & al., (2011), The Mediterranean Sea under siege : spatial overlap between marine biodiversity, cumulative threats and marine reserves, *Global Ecol. Biogeogr.* (21) 4 : 465-480.
- Féral F., (2011), « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », revue électronique *Vertigo*, 12 p.
- Féral F., (2013), « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées » *Revue Juridique de l'Environnement numéro spécial* 2012, p. 123/136, Strasbourg.
- Galletti F., Cazalet B., (2012), « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée du droit de la mer et de la situation d'indétermination des « eaux sous juridiction » en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », ouvrage collectif *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance*. Presses Universitaires de Perpignan (PUP), Coll. Études, p. 257-296.
- Galletti F., Chaboud C., (2014), « Aires marines protégées et résistance aux risques liés au changement climatique : une fonction rénovée pour de nouvelles politiques publiques ? », (éds) Bonnin M., Lae R., Behnassi M., *Les Aires marines protégées en question. Défis scientifiques et enjeux sociétaux*, éd. de l'IRD, France, p. 89-100.
- Galletti F., (2014), « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », Sobrino Heredia J.M. (Dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance des mers et océans. The contribution of the United Nations Conference of the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, 2 vols., Éditoriale Scientifica, Napoli, p. 765-791 (vol. 2).
- MedPAN, Actes des ateliers MedPAN (2006) - Gestion durable de la pêche et surveillance dans les aires marines protégées des Méditerranée, 18-21 octobre 2006, 208 p.

PNUE/PAM (2009), Plan bleu, *État de l'environnement et du développement en Méditerranée*, Athènes, 2009, 204 p.

PNUE-CAR/ASP (2012), Développement d'un réseau d' Aires Marines Protégées dans les zones de mer ouverte en Méditerranée, y compris les eaux profondes, Tunis :14 p.

Ros N., (2012), « La mer Méditerranée : cas particulier et modèle avancé de gestion de la haute mer », *Annuaire international du Droit de la Mer 2011*, T. XVI, p. 33-62.

Slim H., (2003), « Les aires spécialement protégées en Méditerranée », *Les Zones maritimes en Méditerranée, Revue de l'INDEMER*, n° 6, Monaco, Institut du droit économique de la mer, p. 132-133.

Tisdell C. & Broadus J.M., (1989), Policy issues related to the establishment and management of marine reserves. *Coastal Management*, 17 : p. 37-53.

Compain Y., Cazalet B., Galletti Florence.
(2014)

L'extension des AMP en Méditerranée :
d'un contexte général en mer semi-fermée
à l'expérience de construction du parc
naturel du golfe du Lion (France)

In : Féral F. (dir.), Salvat B. (dir.)

Gouvernance, enjeux et mondialisation
des grandes aires marines protégées :
recherche sur les politiques
environnementales de zonage maritime.

Le challenge maritime de la France de
Méditerranée et d'Outre-mer

Paris : L'Harmattan, 133-167.