

Les aires marines protégées, outil global, déclinaisons locales

Les dilemmes de la conservation dans le Parc National d'El Kala (Algérie)

Saïd-Chaouki CHAKOUR, Boualem CHEBIRA et Tarik DAHOU

Les services rendus par les écosystèmes aux sociétés sont aujourd'hui affectés par une exploitation de plus en plus importante des ressources naturelles érodant la biodiversité. Ce déclin touche encore plus particulièrement les populations des pays du Sud qui en sont justement les plus dépendantes (Revéret et Dancette, 2010). Il est reconnu que la résilience des écosystèmes repose largement sur la conservation de la biodiversité et suppose une maîtrise des activités humaines. L'AMP est aujourd'hui l'un des principaux instruments de la conservation des écosystèmes marins, qui se concrétise par des mesures d'aménagement des activités sur des espaces maritimes censés limiter les activités extractives au profit de valorisations non extractives. Dans le contexte du *Millennium Ecosystem Assessment* (2001-2005), les institutions multilatérales, les États et les groupes de pression internationaux ont promu les Aires Marines Protégées (AMP) comme instrument majeur de la conservation de la biodiversité marine. Ces espaces côtiers et marins sont destinés à protéger les espèces et les habitats des écosystèmes littoraux et marins, particulièrement affectés par la multiplication et l'intensification des usages.

L'application de l'approche par écosystème à l'environnement marin, à travers la réalisation d'un réseau d'AMP international, a contribué à dynamiser la création de telles aires. Les politiques de zonage au sein des AMP sont devenues un des principaux outils de gestion de la biodiversité en zone marine, notamment à cause des échecs des différentes modalités de gestion des pêcheries. L'approche spatiale est venue se substituer aux différents instruments économiques et réglementaires – taxes, licences et quotas – chargés de préserver les espèces halieutiques menacées et les habitats afin de privilégier une gestion durable des écosystèmes. En même

temps, on essaie de baser leur développement sur la promotion d'activités moins dommageables pour l'environnement, mais néanmoins rémunératrices, telles que l'écotourisme.

La thématique des AMP s'est développée dans le sillage de la biologie de la conservation du fait de l'importance accordée à la gestion des écosystèmes pour préserver la biodiversité et assurer le renouvellement des ressources marines. La biologie a structuré les débats autour de la question de la conservation des espaces marins, tout en incorporant certains domaines des sciences sociales. Néanmoins, elle a plutôt cherché à mobiliser une expertise qu'à engager des réflexions communes sur la gouvernance de la nature marine. C'est la raison pour laquelle la demande d'expertise au sein d'actions de conservation s'est vivement développée dans les domaines de l'économie et du droit. Toutefois, jusqu'à présent les approches juridique, économique et biologique ont plutôt tendance à appréhender la gouvernance dans sa dimension gestionnaire.

Or, rares sont les AMP à atteindre leurs objectifs de conservation, et il est nécessaire de mieux analyser leur fonctionnement avec les outils des sciences sociales pour identifier les raisons de l'échec. L'analyse de la gouvernance des AMP à l'aune des conflits entre acteurs conduit à saisir les processus de définition des plans de gestion et leur évolution en fonction des arbitrages qui s'opèrent entre usages, afin de mieux apprécier leur pertinence à l'égard des objectifs de conservation et de développement. Les AMP se trouvent prises dans les contradictions inhérentes à l'inscription des enjeux de la conservation dans des contextes littoraux marqués par de fortes pressions anthropiques exercées sur ces écosystèmes. Néanmoins, ces contradictions ne relèvent pas uniquement d'un manque de cohérence de l'action publique, mais principalement de luttes d'intérêts qui s'avèrent divergents.

Nous essaierons dans un premier temps de mettre à jour les problèmes de gouvernance des AMP à partir d'un succinct état de l'art sur la thématique et d'une présentation de la diversité des normes et des acteurs concernés par les AMP, et de leurs effets distributifs. En partant d'un cas d'étude algérien, le Parc national d'El Kala, nous tenterons de révéler les conflits d'aménagement entre acteurs locaux et les ambiguïtés de la décision publique dans un univers controversé, au sein duquel tous les acteurs n'ont pas les mêmes pouvoirs d'influence sur cette dernière. Enfin, nous décrirons les paradoxes engendrés par cette greffe institutionnelle dans des contextes politiques où les rapports de force ne sont pas toujours explicites.

Contexte et enjeux des AMP dans le monde

Des échecs aux rapports de pouvoir

Dans les zones littorales, la globalisation des problématiques environnementales et ses normes sous-jacentes sont venues reconfigurer les rapports entre sociétés et nature. De la pénétration des forces du marché à la mise en protection prônée par les scientifiques, ces changements ont profondément affecté les écosystèmes et les pratiques des sociétés locales, en perturbant considérablement leur lien au territoire. Néanmoins, les connaissances en matière de biodiversité et d'usages dans le cadre des AMP restent relativement lacunaires (Chaboud et Galetti, 2006), dans la mesure où elles sont fréquemment créées pour répondre au principe de précaution lié au caractère souvent irréversible des dommages causés à la biodiversité. Elles ont parfois été constituées dans le seul but de préserver une espèce emblématique sans avoir été accompagnées d'inventaires de biodiversité appropriés. Lorsque des évaluations de l'évolution de la biodiversité ont lieu, elles révèlent que les normes instituées n'ont pas forcément un impact décisif sur la conservation, tout en ayant des impacts ambigus sur les sociétés – exacerbation des conflits sociaux entre résidents et pêcheurs (Boncœur *et al.*, 2007) ou inégalités économiques (Claudet *et al.*, 2006), notamment entre entrepreneurs de l'écotourisme et pêcheurs (Gallego, 2005). L'enjeu d'une co-viabilité dans la durée entre les systèmes écologiques et les systèmes sociaux demeure d'une forte actualité.

Depuis le sommet du développement durable de Johannesburg en, 2002, les espaces dédiés à la protection de la nature se sont davantage ouverts, tenant compte à la fois de l'étendue des réseaux écologiques, mais également des dynamiques socio-économiques dans et autour de ces espaces. Les aires marines protégées ne pratiquent plus uniquement l'exclusion, mais peuvent être des outils de gestion des activités économiques avec une logique de résolution des conflits d'usage et la volonté d'assurer une compatibilité entre conservation et développement (Froger et Galletti, 2007).

Pourtant, malgré le caractère parfois participatif de l'élaboration des plans de gestion, la création des AMP ne repose que rarement sur un consensus sur les modalités d'aménagement ou sur les normes censées encadrer les pratiques, surtout dans les espaces littoraux qui se caractérisent par leur multifonctionnalité et des conflits d'usages et d'occupation de l'espace. S'infligeant mutuellement des dommages, les usagers de ces espaces fragiles sont à l'origine d'externalités négatives dont les conséquences environnementales et socio-économiques pourraient mettre en péril non seulement un écosystème mais aussi des activités économiques. Dans ce contexte, les Aires Marines Protégées doivent être capables de surmonter un certain nombre de conflits d'usages, afin de garantir un équi-

libre continu entre l'activité humaine et le patrimoine naturel. La promotion de cet instrument au niveau du territoire local affecte l'exploitation des ressources et reconfigure les rapports existants entre les différents usages et les droits d'accès aux espaces et aux ressources. Les conflits liés au processus normatif révèlent donc les effets distributifs sur les pouvoirs politiques et économiques à l'échelon local, et pose le problème de l'appropriation du label AMP et de ses normes de gestion durable des ressources naturelles.

Les recherches biologiques qui se sont déployées sur ces espaces ont jusqu'à présent peiné à intégrer les incertitudes liées à la complexité qui caractérise aujourd'hui les aires marines. Leur approche basée sur une appréhension des seuls écosystèmes pour définir les normes de création des AMP, leur taille critique ainsi que des modes d'accès aux espaces et aux ressources, ont souvent négligé les facteurs sociaux et politiques à l'œuvre dans ces dynamiques institutionnelles. En effet, les processus de création des AMP, aussi bien leurs emplacements que les décisions relatives à leur taille ou celles liées aux modes d'accès sont le produit d'interactions politiques, c'est-à-dire le résultat de négociations entre acteurs qui produisent des univers incertains.

Une analyse en termes de gouvernance¹ s'avère pertinente dans des contextes où les valorisations du territoire et des ressources naturelles et leur mise en patrimoine sont nombreuses et parfois antagoniques. La décision de création des AMP naît d'une configuration particulière d'acteurs et de réseaux, laquelle est vouée à changer dans le temps.

La question de la gouvernance s'est imposée étant donné qu'à peine un tiers des AMP dans le monde atteint ses objectifs (Jentoft *et al.*, 2007). Bien que les objectifs soient avant tout écologiques, les facteurs de réussite ou d'échecs sont sociaux (Pomeroy *et al.*, 2006). Cela est sans aucun doute dû à un déficit d'adaptation de cet instrument aux contextes sociaux et économiques locaux (Christie *et al.*, 2003). Jusqu'à présent les travaux internationaux sur la gouvernance des AMP n'intégraient qu'à la marge la dimension politique de la gouvernance en la cantonnant à une analyse de la « participation » des populations locales à l'élaboration des plans de gestion (Pomeroy *et al.*, 2006 ; Christie et White, 2006). En outre, si des bilans économiques globaux sur la gestion d'une AMP sont souvent réalisés, l'étude économique des usages, suite à la création d'une AMP, n'est pas systématiquement faite, et s'avère même rare au Sud (Oracion,

1. La notion de gouvernance est intéressante de par son contenu polysémique : elle est tournée vers l'étude des transformations de l'action publique en analysant les modes de coordination entre différents lieux de concertation et de prise de décision (Hufty *et al.*, 2008). Elle permet de prendre en charge dans l'analyse une diversité de niveaux de conflits et d'accords, entre des pouvoirs et des légitimités différents, qu'ils soient issus d'organisations, ou de groupes d'intérêts. Grâce à ses différentes acceptions dans les disciplines de sciences sociales, elle permet d'aborder les problèmes d'environnement à partir d'approches intégrant une diversité d'acteurs et d'échelles spatio-temporelles, approches indispensables pour traiter de la gouvernance des AMP (Dahou *et al.*, 2004).

Miller et Christie, 2005). Or, gouverner une AMP, c'est avant tout arbitrer des conflits entre usagers, notamment à travers la mise en œuvre de mécanismes de compensation, ce qui suppose d'avoir une analyse économique des usages, à travers la répartition des coûts et des gains entre les différents usages du milieu marin (Christie *et al.*, 2003), intrasectorielle et intersectorielle. Qui plus est, l'analyse de la gouvernance se fait rarement de manière dynamique, ce qui rend difficile l'appréciation des impacts des évolutions de l'environnement sur les modes de gouvernance des AMP (Jentoft *et al.*, 2007).

Pluralité des normes et des acteurs, et allocation des ressources

Les AMP s'insèrent dans des sociétés qui ont des usages de la nature divers, dans des dispositifs normatifs pluriels, dans des contextes administratifs particuliers. Les aires marines protégées peuvent ainsi être considérées comme des interfaces où se déroulent diverses interactions déterminant leurs dynamiques institutionnelles.

• Le « mille-feuille » administratif et juridique

La question de la gouvernance des AMP soulève un certain nombre de problèmes relatifs aux multiples normes qui structurent ces espaces, depuis les normes locales, nationales, jusqu'à celles du niveau international dont les chevauchements ou les disjonctions rendent peu cohérente la gestion de ces espaces. En général, les AMP s'insèrent dans un faisceau de normes chargées de la gestion des ressources littorales locales et dans des dispositifs de gestion intégrée des zones côtières. Cela pose la question de l'harmonisation des régimes juridiques et des statuts applicables aux diverses vocations du territoire littoral, et, si le statut d'AMP a pour vocation de favoriser diverses valorisations de l'espace côtier, il vient souvent se superposer aux autres statuts au lieu de les faire converger. Les multiples normes débouchent sur une grande complexité de l'aménagement et de l'accès à l'espace et aux ressources. Qu'elles privilégient une entrée par la gestion écosystémique, par la gestion territoriale, ou par la gestion politique du cadre administratif, les démarches qui guident les producteurs de normes aux différentes échelles, imposent des dispositifs juridiques qui ne sont pas toujours en cohérence pour permettre aux politiques d'aménagement de prendre en compte le territoire réel des pratiques ou les interactions entre différents écosystèmes (Mabile, 2004). En outre, si cette complexité normative (Pennanguer, 2005) offre une marge de manœuvre aux acteurs soucieux d'apporter des changements dans les systèmes de gestion par la diversité des légitimations possibles, elle représente un obstacle à une gestion intégrée des zones côtières (Becerra, 2001) en limitant la prise en charge des interdépendances écosystémiques et sociales qui affectent la gouvernance des AMP.

- La diversité des acteurs en interaction

De fait, les divers acteurs s'approprient les normes en faisant prévaloir certains dispositifs normatifs sur d'autres pour servir leur intérêt². Ces logiques concernent un continuum d'acteurs, de l'aménagement à la production primaire, depuis le processus de création de l'AMP jusqu'à sa gestion. On peut identifier les acteurs de l'État : les différentes directions publiques parties prenantes de l'aménagement des AMP, les services déconcentrés. Ils défendent leurs prérogatives aux dépens de leurs homologues voire aux dépens des autres acteurs. Une compétition entre différentes directions administratives locales concernées par les aménagements côtiers voit souvent le jour lors du processus de création des aires protégées en tant que moment d'affirmation d'un pouvoir de régulation. Ces concurrences ne se règlent pas nécessairement par l'arbitrage du pouvoir régalien de l'État, notamment du fait des capacités des différents services à tisser des liens avec des segments sociaux dont les intérêts sont affectés par les projets (Boncoeur *et al. op.cit.*; Van Tilbeurgh, 2006). On peut également identifier diverses ONG, depuis les associations de protection de l'environnement jusqu'aux grandes organisations internationales, qui interviennent dans la promotion et la mise en place de ces aires marines protégées. Leur approche, nuancée selon les contextes, semble encore marquée par une démarche protectionniste qui entre en conflit avec celle des exploitants de ressources naturelles. Des ONG diligents parfoi des expertises hâtives de la biodiversité dans des espaces symboliques de la nature et définissent des plans d'aménagement ou de zonage pour les dites aires sans toujours impliquer l'ensemble des acteurs concernés (Françoudes et Alban, 2004).

Les groupes de citoyens sont les premiers concernés par l'évolution des rapports entre différents usages des ressources naturelles. Entre des acteurs environnementaux dont la voix a régulièrement été exclue de l'aménagement des zones côtières, et des producteurs qui ne sont pas toujours impliqués dans la gestion des AMP, la défiance est fréquente. Même si ces derniers n'ont pas toujours été reconnus comme des acteurs à part entière de la gouvernance, les modèles de gestion des AMP évoluent vers une plus forte implication de ces groupes, notamment du fait des conflits qui émergent au moment de la recomposition du territoire liée aux aménagements ou dans les changements de pratiques induits (les chartes

2. La notion de pluralisme juridique insiste sur la diversité des normes, règles, coutumes et droits qui caractérise les situations contemporaines où les régulations publiques, marchandes et sociales ne s'accordent pas forcément, tout en montrant comment les acteurs s'en servent pour bâtir leur pouvoir de contrôle sur les ressources en jouant sur ces différents registres normatifs (Chauveau, Le Pape et Olivier de Sardan, 2001). Les régimes de la conservation à l'origine de la création d'AMP se caractérisent également par la diversité des normes de gestion et une tendance à la multiplication des arènes où se définissent les droit d'accès ou de gestion des ressources naturelles (Dahou et Ould Cheikh, 2007; Dahou, 2010).

par exemple). Bien que leurs pratiques extractives aient été souvent stigmatisées par les ONG environnementalistes et que leurs savoirs locaux aient été peu pris en compte dans les opérations de conservation de la nature, les producteurs ont déployé des stratégies pour participer à la définition des politiques en la matière en mobilisant certaines ressources institutionnelles ou en s'appuyant sur certains corps publics. Les défenseurs de la valeur non extractive de la nature tentent au contraire d'influencer la gestion en mobilisant des réseaux scientifiques ou en développant leurs propres organisations. Dans ces espaces dédiés à la conservation, les stratégies politiques des groupes tendent à se confronter autour des normes de gestion des AMP.

• Les enjeux d'allocation des ressources

Les processus d'aménagement et de gestion des AMP, en imposant des normes d'accès aux territoires et aux ressources naturelles tendent à redistribuer les gains tirés de l'exploitation. En même temps, elles peuvent avoir un coût, à travers des formes de compensation ou de promotion de nouvelles pratiques. Il s'agit d'évaluer les coûts liés aux changements de pratiques et de les comparer aux gains pour les différents acteurs engagés dans l'exploitation des ressources de ces aires – pour les ressources matérielles ou immatérielles comme le patrimoine. Si les ressources côtières fournissent des services environnementaux de forte valeur³, quelle en est la répartition suite aux mesures d'aménagement liées à une AMP?

Les politiques d'aménagement des pêches basées sur la promotion de nouvelles pratiques d'exploitation ou sur le zonage tendent à modifier l'accès aux ressources naturelles et les modalités de leur exploitation. Avec la mise en œuvre des AMP s'opère une redéfinition des droits d'accès et d'usages et une redistribution des revenus. Il convient d'analyser les dynamiques émergentes du processus de création, des modes de gouvernance adoptés et des nouvelles interactions entre les exploitants et leur milieu. L'évaluation des changements qui en découlent en termes de gains et de coûts est alors susceptible d'orienter les choix publics.

Les gains tirés des anciennes et nouvelles formes de valorisation des ressources naturelles et du milieu devraient alors faire l'objet de la même évaluation de manière à comparer les coûts et les gains des changements dans les activités suscitées par les AMP à différents niveaux – pour les utilisateurs des ressources naturelles (à partir des unités économiques et des filières) et pour la collectivité. Il s'agit d'évaluer les impacts économiques de différentes formes de promotion des ressources marines, aussi bien extractives que non extractives. Si l'évaluation de la distribution des services écologiques soulève encore beaucoup de difficultés, notamment en termes de mesure des services non marchands, elle offre tout de même

3. Les herbiers fourniraient une valeur moyenne de 19000 \$ par hectare, tandis que les récifs une valeur moyenne de 6000 \$ par hectare (Chaboud et Galletti *op.cit.*).

des orientations en termes d'aménagement susceptibles de limiter les inégalités écologiques issues de la conservation. Mais elle peut surtout servir de base de discussion entre les acteurs pour confronter leurs intérêts à partir d'éléments d'analyse objectifs. Une telle évaluation peut alors servir d'outil d'aide à la décision pour corriger les inégalités, notamment lorsqu'elle s'insère au sein de mécanismes délibératifs.

Conflits d'aménagement au sein du PNEK en Algérie

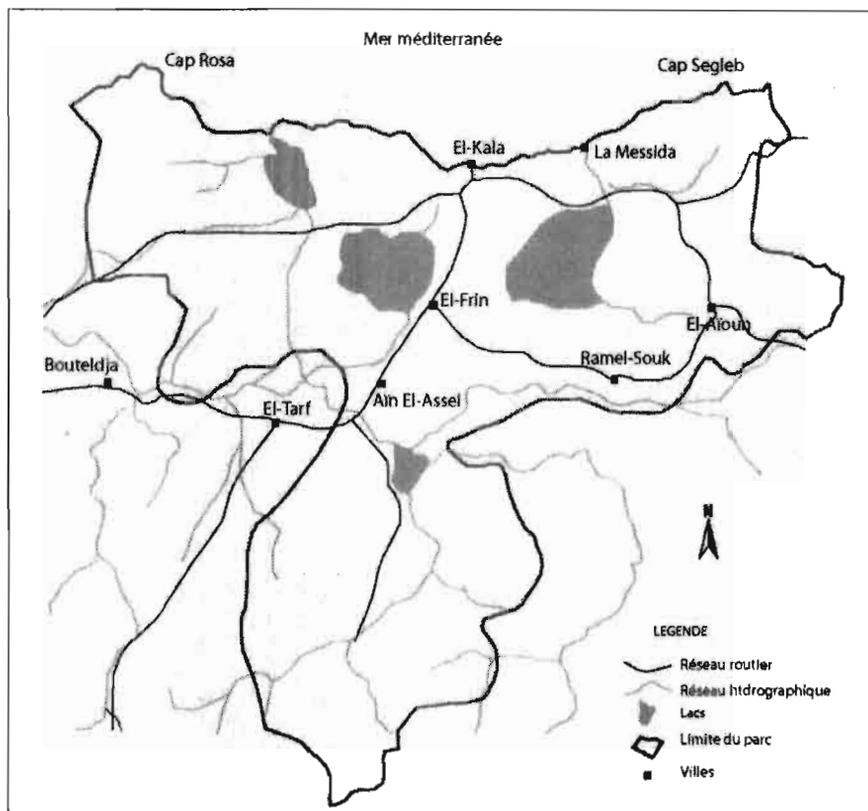
En Méditerranée, les pressions anthropiques sur le milieu marin s'avèrent très prononcées avec une dynamique de littoralisation parmi les plus rapides au monde (Coudert et Larid, 2006), qui en a fait un *hot spot* de biodiversité, parmi les 35 existants. La quinzième réunion des parties contractantes de la convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, tenue en début d'année, 2008, a réaffirmé l'importance de la progression des objectifs liés à l'approche par écosystème, et a organisé un événement parallèle sur les AMP⁴. L'objectif de la convention sur la diversité biologique était de porter les espaces marins protégés en Méditerranée de moins de 1%, en 2007 à 10%, en 2010, et les aires marines protégées se sont ainsi multipliées sur les deux rives – leur superficie représente pourtant toujours moins de 1% de la Méditerranée. Elles n'ont pas forcément suscité des inventaires de biodiversité conséquents et encore moins des études de sciences sociales pour bien adapter les plans de gestion. Les agendas internationaux s'imposent de manière rapide sans donner le temps d'une adaptation préalable des outils aux contextes locaux.

Nous tenterons d'illustrer ces problèmes à partir de l'exemple d'un parc algérien en examinant comment le futur plan de gestion basé sur des critères globaux de la biologie de la conservation est approprié localement. Le Parc national d'El Kala (PNEK), situé à l'extrême Est algérien, et ayant une frontière avec la Tunisie, se caractérise par une exceptionnelle biodiversité et de fortes menaces qui pèsent sur cette dernière.

D'après le plan de gestion conçu en, 2005, « Ce constat est conforté par les éléments socioéconomiques qui font ressortir le développement limité de l'homme sur le site, néanmoins le développement annoncé du site recommande la mise en œuvre rapide des orientations de préservation des habitats et des espèces qu'ils hébergent. » (Grimes, 2005). Le PNEK a

4. Sur ces thématiques, le Centre d'action régional sur les aires spécialement protégées (CAR/ASP), organisme qui procède de la convention de Barcelone et mandaté par les États riverains dans le cadre du Plan d'action sur la Méditerranée (PAM), est un acteur central. Le CAR/ASP a d'ailleurs placé la thématique de la gouvernance des AMP dans ses objectifs pour les trois prochaines années.

Carte du PNEK



été créé le 23 juillet 1983 et s'étend sur une superficie de 76438 ha, soit 26 % de l'espace de la wilaya d'El Tarf. Cette zone parmi les plus exceptionnelles de Méditerranée en termes de biodiversité a été déclarée réserve de biosphère de l'UNESCO; en tant que zone humide côtière, elle comprend une forte diversité d'espèces animales et végétales. Certains de ses lacs sont régis par la convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale. Le domaine marin est également marqué par une très forte diversité des espèces et des habitats (selon les estimations, environ les deux tiers des espèces représentatives de la biodiversité méditerranéenne y seraient identifiables), justifiant l'extension du parc à sa zone marine.

Comme beaucoup d'espaces littoraux méditerranéens, la zone d'El Kala se caractérise par une forte croissance démographique, de 3 % en moyenne par an, et par un taux d'urbanisation de 52 %. Cette forte dynamique de littoralisation autour des zones urbaines s'accompagne d'une multiplicité d'usage de la nature. Le niveau d'emploi est très faible, et une

grande partie de la population tire sa subsistance d'activités informelles. L'économie locale s'avère peu diversifiée avec environ 40 % des emplois concentrés dans les secteurs administratifs de la construction et du commerce, tandis qu'environ 30 % des personnes occupées travaillent dans le secteur primaire. Cette répartition des activités contredit le postulat du plan de gestion reposant sur l'idée que les pressions anthropiques seraient encore relativement faibles au niveau du parc et de sa zone marine.

Dans les zones rurales, la moitié des revenus des ménages provient de l'exploitation des ressources naturelles, malgré le statut de parc de la zone. La plupart des ménages ruraux de la région pratiquent une agriculture peu intensive sur de petites superficies. Les caractéristiques naturelles sont également en cause, puisqu'il existe nombre de terres basses complètement inondées pendant l'hiver. L'agriculture ne se pratique donc qu'une seule saison sur des terres d'une superficie moyenne de 1,5 ha. Les exploitations sont essentiellement des terrains privés, situés au niveau de la zone tampon du parc, notamment autour des lacs. On relève toutefois une faible utilisation des produits chimiques dans ces cultures, ce qui limite leur impact négatif sur les espaces aquatiques. Les populations du PNEK pratiquent aussi l'élevage. Cet élevage est extensif et affecte peu les espaces aquatiques, dans la mesure où les bêtes se nourrissent surtout des pâturages situés dans les zones forestières. Le nombre de têtes par ménage est assez peu élevé et cette activité a pour objectif principal l'épargne.

Pêche et conservation de la biodiversité

Une partie de la population est également engagée dans la pêche, concentrée au niveau du port d'El Kala. La pêche dans cette région a connu la même dynamique d'expansion que dans les autres zones du pays : la population est passée d'un millier de marins en moyenne dans les années 90 à deux mille au cours de ce siècle, tandis que la production sur la même période est passée de 1 500 à un peu plus de 3 000 tonnes⁵. Elle a joué le rôle d'activité refuge pour bon nombre de personnes, et a été dynamisée par la forte expansion démographique des zones côtières. Dans le plan de gestion de la future AMP (Grimes, 2005), la pêche, est présentée comme une activité peu développée par rapport au potentiel halieutique de la zone. La flotte en activité est composée d'une centaine d'unités de pêche artisanale et d'une dizaine de chalutiers. Ainsi, les services des pêches tentent d'accroître l'activité, la demande locale en poisson étant estimée à 8 000 tonnes.

Pourtant, la pression de la pêche sur les ressources est importante sur la zone maritime du PNEK et justifie pleinement le projet de conservation de la partie marine du parc, étant donné le caractère exceptionnel de sa

5. Direction de la Pêche de la wilaya d'El Tarf.

biodiversité. La pêche s'est beaucoup développée dans le golfe d'El Kala, ce qui s'illustre par la croissance des unités depuis les années quatre-vingt-dix. Pourtant, la plupart de ces unités demeurent artisanales et la vétusté de la flotte cantonne l'activité au niveau de la frange la plus côtière déjà intensément exploitée, notamment pour les espèces démersales. Même si les tonnages de production semblent encore au-dessous du potentiel évalué par les services des pêches, les témoignages des professionnels laissent craindre une surexploitation des fonds traditionnels de capture, situés dans les zones de fraye. Les trois quarts des professionnels du secteur indiquent un fléchissement important de la production, la quasi-totalité des enquêtés mentionnant que ce constat est valable pour toutes les espèces. Quant aux revenus, la majorité des patrons pêcheurs atteste d'une diminution des revenus suite à la raréfaction de la ressource, tandis que la moitié déclare l'activité de pêche pas « assez » rentable.

À quels facteurs imputer ce recul économique de la pêche ? Les effets du chalutage sur l'activité des pêches dans la région d'El Kala sont indéniables à cet égard et stimulent des conflits d'usage. La pêche au chalut se déroule la plupart du temps sur des fonds d'à peine une trentaine de mètres, alors que cette pratique du filet traînant est proscrite par la réglementation⁶. Elle ne respecte pas non plus la période de fermeture du golfe, définie dans le code des pêches et dédiée au repos biologique. Si les conflits directs sur l'accès aux lieux de pêche apparaissent mineurs, il n'en demeure pas moins des conflits sur l'accès aux ressources, notamment entre les petits métiers et les chalutiers. La majorité des patrons de petits métiers stigmatisent les effets négatifs du chalutage sur l'écosystème, réduisant la ressource et pénalisant l'activité. Or, les deux métiers (chalutage et petits métiers) ciblent quasiment les mêmes espèces de poisson blanc à haute valeur marchande. Mais ce sont surtout les impacts négatifs du chalutage sur les habitats qui sont soulignés et auxquels est imputée la baisse de la productivité des autres types de pêche. Le chalutage, mené toujours dans les mêmes fonds, réduit la biodiversité benthique et limite par conséquent la production de biomasse pélagique, a fortiori lorsque cette pêche se déroule dans la nurserie qu'est le golfe et en période de reproduction.

L'aménagement des pêches est censé reposer sur l'identification et la caractérisation de la nature des relations entre différents métiers afin de faciliter l'intervention publique en termes de réglementation de l'activité sur les zones protégées. L'enjeu du diagnostic de l'état de la ressource est stratégique pour adopter les mesures de conservation et les adapter aux dynamiques des écosystèmes. Il est dès lors incontournable de s'interroger sur la qualité des chiffres de la production dans un contexte marqué par un

6. L'Arrêté du 12 juillet, 2004 fixe les limitations d'utilisation des chaluts pélagiques, semi pélagiques et de fonds, dans le temps et dans l'espace, à 40 ou 50 m de profondeur selon les endroits et une interdiction totale dans d'autres ; le chalutage est interdit du 1^{er} mai au 31 août à l'intérieur des 3 milles à partir des zones de référence.

déficit de contrôle des débarquements⁷. Les estimations des pouvoirs publics minorent considérablement la pression sur les stocks. Le diagnostic sur l'état des ressources halieutiques établi par les pêcheurs ne correspond pas à celui formulé par la Direction des Pêches. Au moment où les services des pêches affichent une évolution à la hausse de la production halieutique, la communauté des pêcheurs atteste de la diminution des captures, malgré un effort de pêche par unité qui a tendance à s'accroître – dans un contexte d'absence d'investissement dans la pêche artisanale (le précédent plan de relance des pêches dans la région s'est traduit par le financement de l'acquisition de deux chalutiers de haute mer). En outre, la principale raison qui expliquerait cette raréfaction serait la sur-fréquentation de certains sites, alors que la pêche illicite – chalutage en zone de fraye et pendant la période de reproduction – a eu, selon les pêcheurs, des effets négatifs sur l'écosystème marin et par conséquent sur la ressource.

Les effets néfastes des diverses activités sur les habitats conduisent automatiquement les ressources halieutiques à s'amenuiser, ce qui affecte directement la productivité de chaque activité. Les filets traînants des chalutiers érodent la biodiversité des fonds surtout au niveau des zones côtières, de telles pratiques pénalisant surtout les petits métiers. La baisse de la production halieutique est sans doute à l'origine de l'effet de transfert de la main-d'œuvre de la pêche artisanale vers la pêche au corail, étant donné que les marges d'exploitation se réduisent. D'anciens pêcheurs se sont en effet tournés vers l'exploitation du corail qui s'avère beaucoup plus lucrative.

L'exploitation illégale du corail s'est développée dès l'interruption des concessions d'exploitation par plongée, en 2001, décision à vocation temporaire et légitimée par l'indispensable reconstitution des récifs. Dans la mesure où l'approvisionnement des circuits commerciaux internationaux s'est un temps tari, du fait de cette mesure, un important trafic de corail au niveau de la zone maritime d'El Kala⁸ a pris la relève de l'activité légale. L'essor important et rapide de cette filière est dû aux ramifications commerciales en Tunisie qui écoulent le corail de contrebande en Italie. L'exploitation s'effectue au moyen de la croix de Saint-André, engin non sélectif et prohibé⁹, qui dégrade les récifs coralliens en raclant

7. L'absence d'un système statistique fiable va à l'encontre d'une gestion durable de la pêche. Si la réglementation existe, elle reste inappliquée. Dans ce contexte l'article 57 de la loi n°01-11 du 3 juillet, 2001 est clair ; il stipule que, sauf dérogation délivrée par l'autorité chargée de la pêche, les produits de la pêche doivent être débarqués dans des ports de pêche algériens, et en la présence d'un agent représentant l'autorité chargée de la pêche au niveau local, qui se charge d'inscrire le poids ou le nombre lorsque il s'agit de certaines espèces.

8. La pêche du corail a été aussitôt suspendue par le Décret exécutif n°01-56 du 15 février, 2001.

9. Le Décret exécutif n°04-187 du 7 juillet, 2004 fixe la nomenclature des engins de pêche dont l'importation, la fabrication, la détention et la vente sont interdites. Dans cette liste, on trouve les dragues mécanisées, les pompes, les croix de Saint-André, les appareils générateurs de décharges électriques, les substances toxiques et corrosives, les engins

les parois rocheuses. Ce mode de collecte affecte les habitats d'un grand nombre d'espèces, ce qui diminue la productivité de la pêche aux poissons démersaux et langoustes. Les petits métiers s'estiment les premiers lésés par le non contrôle de cette activité illicite qui détériore directement les habitats des espèces qu'ils ciblent. La non reconduction des concessions d'exploitation du corail a stimulé l'essor des circuits illégaux aux méthodes peu scrupuleuses en termes de régénération du corail, dont les récifs abritent de multiples espèces de poissons et d'invertébrés.

Cette pêche, particulièrement dévastatrice pour les colonies de corail, est menée de manière illicite à partir des nombreux bateaux de plaisance immatriculés à El Kala et des petites embarcations de pêche. L'activité s'avère très lucrative pour les pêcheurs du fait de sa connexion aux réseaux de contrebande. L'exploitation illégale a ainsi des effets néfastes étant donné les méthodes non durables (extraction des coraux à la racine avec la croix de Saint-André et forte déperdition de quantités du fait de l'utilisation de cet engin). Ces constats réalisés par la profession des pêcheurs contrastent avec l'absence de suivi de l'évolution biologique des récifs – les rares études réalisées dans la zone ne sont même pas disponibles au niveau local – une information régulière pourrait guider la reconduction ou l'aménagement de la mesure de conservation du corail. Alors que ce trafic revêt désormais une ampleur considérable, aucune intervention en mer ne le limite et les rares saisies sont faites à terre par la police ou la gendarmerie au niveau des axes de circulation. En dépit d'un acte juridique destiné à préserver la ressource, on assiste à une exploitation dévastatrice de l'écosystème marin susceptible de mettre en péril l'activité de pêche.

Activité touristique et durabilité du secteur

Dans le cadre des plans de gestion des AMP, les usages non extractifs sont censés se substituer progressivement aux activités de pêche en dynamisant les revenus locaux, grâce à l'attractivité économique liée à la reconstitution de la biodiversité. La première proposition de zonage dans le cadre du plan de gestion fait ainsi la part belle aux activités de tourisme puisque la zone de développement est attenante à la zone d'expansion touristique du schéma directeur d'aménagement du territoire. Un projet de construction touristique est d'ailleurs prévu au niveau des dunes situées à l'est d'El Kala, à l'embouchure de la Messida (reliant anciennement le lac Tonga à la mer). L'infrastructure touristique est encore peu développée,

explosifs et armes à feu, des filets maillants dérivant d'une longueur de plus de 2,5 km, les filets maillants dont la plus petite maille étirée est inférieure à 24 mm, les filets flottants dont la plus petite maille étirée est inférieure à 130 mm, les engins actifs « chaluts de fond et chaluts semi pélagiques » dont la plus petite maille étirée est inférieure à 40 mm et les engins actifs « chaluts pélagiques » dont la maille étirée est inférieure à 20 mm.

avec environ mille lits. Quant à l'offre de circuits, elle est inexistante. L'activité touristique se déploie essentiellement au cours de la saison estivale; cette intense fréquentation, estimée à hauteur de deux millions de visiteurs (algériens), demeure exclusivement tournée vers les activités balnéaires, malgré les sources thermales et les sites historiques situés dans la wilaya.

Si la majorité des touristes est en quête de calme et de nature, l'activité touristique dans cette région demeure de type balnéaire. La grande majorité des estivants fréquente les plages d'El Kala. Un marché touristique informel s'est développé à El Kala en l'absence de contrôle de l'État et devant le manque flagrant en matière de capacité d'accueil. Ce marché florissant produit des rentes qui peuvent être conséquentes; dans certains cas, deux mois de location équivalent au SMIG d'une année et pour une grande majorité des loueurs cette rente représente entre 30 et 75 % de leurs revenus totaux. Ce dynamique marché de la location a évidemment donné un coup de fouet à l'autopromotion (la construction après l'achat d'une parcelle foncière en dehors des lotissements), puisqu'un grand nombre de villas ont été construites à El Kala, dans les différents quartiers de la ville. Le dynamisme urbanistique de la ville répond donc à une demande exogène, le rythme de croissance des logements dépassant largement la dynamique démographique de la ville.

La valorisation de la dimension paysagère de l'espace maritime se fait actuellement au détriment de la conservation du site. Non seulement une bonne part du bâti est réalisé avec une artificialisation très prononcée du milieu (notamment avec un bétonnage de la plus grande part des sols de la parcelle), mais aussi avec une forte densification, diminuant d'autant les espaces naturels et causant des difficultés de rechargement des nappes (Salah Salah, 2010). De plus, la dynamique de construction dépasse de loin l'évolution des équipements, ce qui pose des problèmes d'assainissement. Les eaux usées d'El Kala tendent ainsi à être rejetées en mer avec un traitement insuffisant, menaçant les écosystèmes marins à proximité de la ville. Ces rejets se font directement en ce qui concerne les eaux usées liées à la ville d'El Kala, ou via les oueds pour les autres communes, et ont tendance à affecter les écosystèmes marins, notamment les herbiers de posidonies, ou les écosystèmes lacustres ou lagunaires de la zone humide. Le réseau de traitement mélange d'ailleurs des eaux de pluies avec des eaux traitées, ce qui détourne les flux d'eau de pluie des plans d'eau (Salah Salah, 2010) perturbant ainsi la recharge des lacs et lagunes. Par ailleurs, il n'existe aucun bilan de l'extraction de sable destiné à la construction qui permettrait d'évaluer les sites exploités et les quantités prélevées dans la zone, extraction menaçant pourtant les milieux dunaires et sensibles.

Cette dynamique touristique non contrôlée et l'insuffisante maîtrise de l'urbanisation de la ville pèsent sur les milieux naturels, malgré un arsenal réglementaire chargé d'imprimer un caractère durable aux aménagements touristiques. Ainsi, sur le plan juridique, le cadre de développement du secteur du tourisme est formalisé à travers la loi n° 03-01 relative au déve-

loppement durable du tourisme qui en fixe les principes et en précise l'orientation. L'article 10 de cette loi dispose que le développement touristique s'inscrit, au niveau de ses objectifs et ses finalités, dans la politique nationale d'aménagement et de développement durable conformément à la loi n°01/20 relative à l'aménagement et au développement durable. Il est également formalisé à travers la loi n°03-03 qui définit les principes et les règles d'identification, de protection, d'aménagement, de promotion et de gestion des zones d'expansion et sites touristiques. En dépit de la réglementation relative au développement durable du tourisme, des rapports de force entravent son application, et débouchent sur des décisions d'aménagement plus favorables à la commune d'El Kala qu'à l'administration du Parc.

Ainsi, des zones d'expansion touristique ont été créées et devraient à terme doubler l'offre de résidence, mais les plans d'aménagement se concentrent autour de la plage de la Messida, où la construction d'une route côtière au sein de la zone sauvage du parc a déjà contribué à accélérer l'érosion de la dune bordière. On constate que la création de la zone d'extension touristique de la Messida menace directement la dune au niveau de l'embouchure du cours d'eau, et la route côtière qui y a été construite perturbe déjà son équilibre. Malgré le zonage du parc (la Messida y est considéré comme une zone sauvage), la réalisation de ces infrastructures qui relèvent de l'aménagement du territoire révèlent le peu de poids institutionnel de l'instance Parc face à la wilaya dont dépendent les services déconcentrés de l'aménagement et du tourisme. Les arbitrages réalisés par la wilaya contournent de fait les principes du zonage du territoire du parc ainsi que les objectifs centraux définis dans les lois aux motifs de développer les activités économiques dans une région frappée par la pauvreté. En outre, la pression anthropique sur les plages est particulièrement importante étant donné la très forte concentration d'estivants sur de très courtes périodes. Les évaluations de la fréquentation quotidienne manquent de fiabilité, et il est évident que le nombre d'estivants, exclusivement tournés vers les activités de plage, est une menace pour le cordon littoral, dont la capacité d'accueil est estimée à 40 000 baigneurs par jour (Grimes, 2005 *op. cit.*). Le manque de régulation de la fréquentation des plages traduit la marchandisation de ces espaces puisque l'exploitation d'une partie des plages est concédée à des opérateurs privés, concession fort lucrative pour la commune.

La promotion de la valeur esthétique du paysage maritime se fait au détriment des écosystèmes naturels, notamment marins, en imprimant un rythme de construction et des formes urbaines inadaptées à la vocation de conservation du site (Spiga, 2010). En effet, le plan directeur d'aménagement urbain (PDAU) ignore également le plan de zonage du parc en s'étendant sur les domaines dédiés à la conservation et aux exploitations agricoles. Les formes urbaines ne tiennent pas non plus compte de ces différentes spécificités des territoires du parc. La définition du PDAU associe normalement les différentes entités concernées par l'aménagement urbain (services de l'urbanisme, commune d'El Kala et PNEK) avec un

arbitrage du wali de la wilaya d'El Tarf. Le nouveau PDAU adopté en 2010 traduit encore la faiblesse institutionnelle du PNEK dans le cadre de telles négociations, puisque le plan fait la part belle à une expansion spatiale de l'urbanisme au détriment des autres zones. Si la capacité d'expertise du PNEK est en question, ces problèmes révèlent aussi les stratégies de l'État central qui concède des rentes aux élus sur l'octroi du foncier et encourage des secteurs rapidement créateurs d'emplois. On constate ainsi que les décisions politiques de court terme s'opposent clairement à celles de long terme de la gestion du site.

De l'aménagement des zones marines aux questions d'inégalités

Et cette gestion du long terme concerne aussi les revenus, car les arbitrages entre les activités ont des effets dans le temps qui supposent d'être anticipés pour une redistribution équitable de la valorisation de la biodiversité.

Conservation et développement durable

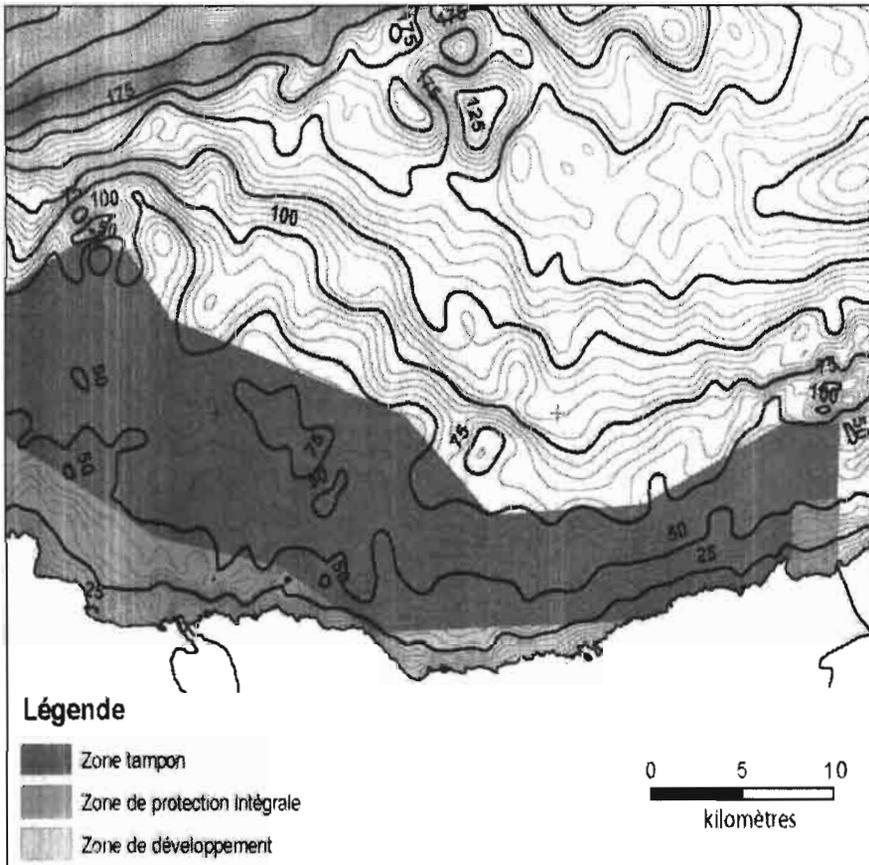
Les divers usages non durables des écosystèmes ont des effets en termes d'équité, du fait des différentes atteintes aux milieux naturels qui hypothèquent les revenus à venir des catégories vulnérables. Mais la reconstitution de la biodiversité produit une rente susceptible d'être répartie entre différents acteurs selon les choix d'aménagement. Or, malgré les études menées dans le cadre de la préparation d'un plan de gestion, les études socio-économiques sur la zone sont particulièrement sommaires. Il ressort de nos enquêtes dans le PNEK que cette zone se caractérise par une importante pauvreté, avec un revenu moyen annuel dans les zones rurales de 3 360 € par ménage – environ la moitié du revenu de ces familles provient d'activités liées à l'usage des ressources naturelles. Les marins pêcheurs disposent également d'un revenu annuel moyen sensiblement comparable, mais il s'agit là d'un revenu individuel. De plus, la diversité des opportunités économiques, notamment grâce aux activités informelles, est plus prononcée au niveau de la commune d'El Kala où se situe l'activité de pêche. Néanmoins, ces revenus sont faibles et demeurent étroitement corrélés au prix du poisson, ce qui cantonne les pêcheurs dans des stratégies d'augmentation des captures des ressources halieutiques. L'articulation entre les enjeux de développement et de conservation se révèle importante à l'aune de ces constats, et le projet de conservation de la zone marine repose sur cette difficile équation.

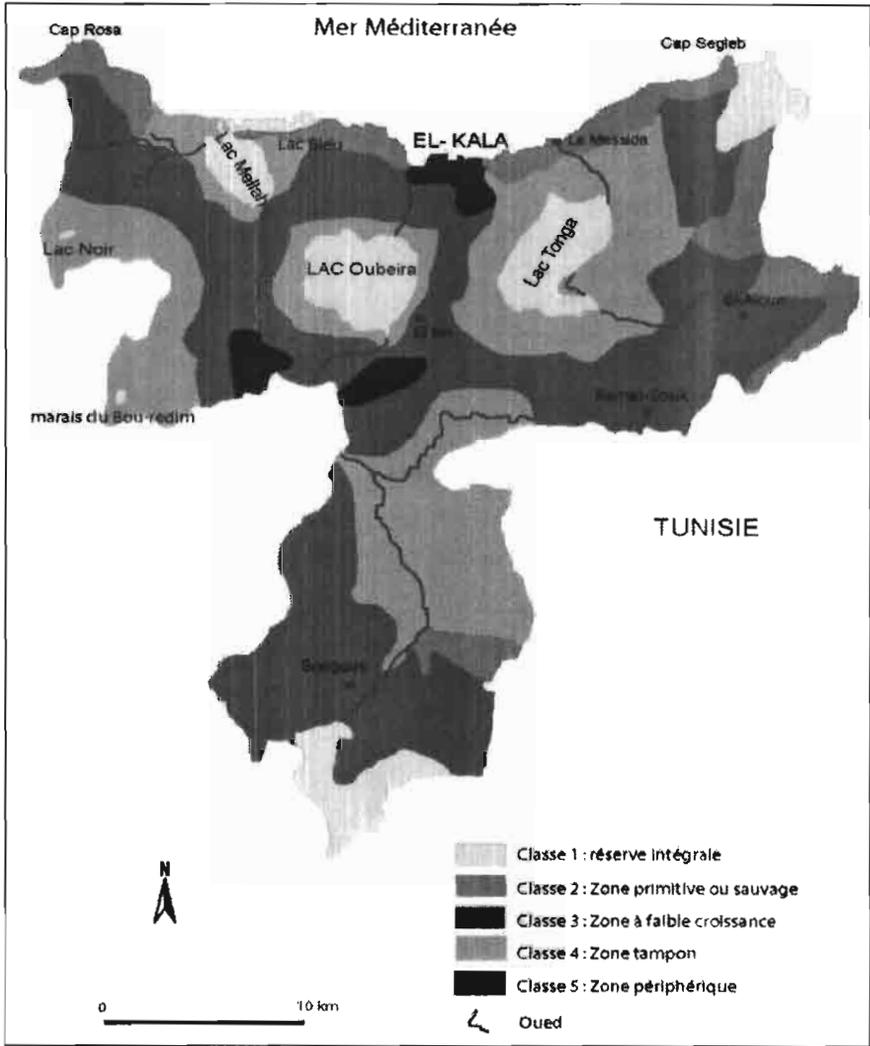
L'analyse du zonage proposé dans le plan de gestion actuel apporte des indications sur le degré d'incorporation des objectifs d'équité. Dans la

perspective de l'extension du PNEK à la zone marine, le zonage issu du plan de gestion a été calqué sur le principe des aires protégées terrestres. Il comprend une zone centrale de protection intégrale et une zone de développement vouée à différents types d'exploitation du milieu, ces deux zones étant séparées par une zone tampon limitant les activités extractives. Les zones sont ainsi scindées selon les mêmes modalités que celles du plan de gestion terrestre du PNEK, mais sur la zone marine ce découpage ne repose que sur un inventaire de biodiversité. Les différentes zones ont été définies à partir des seuls critères biologiques, sans une cartographie des divers usages des ressources marines. À aucun moment, il n'a été tenu compte des territoires de la pêche chalutière, et des territoires de la pêche artisanale (petits métiers ou sardiniers), ni de leur impact respectif sur l'environnement marin.

En dehors de l'objectif très générique de « limiter l'action négative de l'homme », le plan de gestion n'est guère attentif aux usages locaux. Il

Zonage de la partie maritime du PNEK





s'abstient de discriminer les usages maritimes selon des critères socio-économiques, ni même en fonction de leur impact sur la biodiversité, malgré la nécessité de concilier conservation et développement durable. La zone dédiée au développement promeut essentiellement les activités touristiques, puisqu'il s'agit de la zone de la future AMP la plus proche de la ville d'El kala, commune la plus importante de ce littoral. Cela suppose toutefois l'incorporation d'une politique environnementale au niveau de cette commune, perspective encore lointaine à en juger par ses modalités de développement actuelles. En revanche, les activités de pêche apparaissent exclues de la partie Ouest du golfe, alors que cette partie est la plus fréquentée par la pêche artisanale. Si l'on perçoit une certaine conver-

gence avec le code des pêches, qui proscrit la pêche au chalut dans des fonds inférieurs à 50 m, il s'agirait sans doute de mieux discriminer les pratiques de pêche de manière à ne pas trop pénaliser la pêche artisanale compatible avec l'AMP. En effet, si la fermeture temporaire du golfe est prévue par le code des pêches, seul le chalutage est soumis à ce règlement.

On constate que les petits métiers (pêche au filet maillant et aux palangres) seraient faiblement affectés par ces mesures, étant donné qu'ils réalisent leur capture en dehors du golfe, généralement au-delà de l'isobathe des 50 m, même si certains maintiennent quelques activités de palangre de fonds pendant l'hiver dans cette partie du golfe. Les sardiniers seraient eux les plus affectés par ce zonage, puisqu'ils exercent une partie importante de leur activité dans le golfe, alors que leur pêche n'a aucune incidence sur les habitats. Si la zone tampon, située entre les isobathes 50 et 70 m, comprend des activités de pêche artisanale, une partie de la zone centrale, concerne directement la plupart des unités de pêche sardinière qui n'altère pas les habitats. C'est donc la pêche qui a le moins d'impact sur l'écosystème et dont les marins dégagent le moins de revenus qui serait la plus affectée si ce plan de gestion était au final appliqué.

En revanche la zone tampon abrite les plus importants récifs de corail, et on ne voit guère comment ils seraient protégés de la contrebande par ce statut, surtout qu'une bonne partie de cette collecte illicite se fait au moyen des petites embarcations de pêche artisanale ou de canots de plaisance motorisés. Malgré une exploitation outrancière du corail, aux effets très nocifs sur l'ensemble de l'écosystème, le plan de gestion projeté n'offre aucune garantie de limitation d'une exploitation pourtant illégale et à laquelle participe non seulement des pêcheurs mais aussi des commerçants, et même des membres de l'administration, en armant les petites embarcations destinées à ce trafic.

On constate donc que ce zonage résultant d'une approche « topographique » (Scott, 1999)¹⁰, portée par la biologie de la conservation et orientée uniquement par la cartographie des habitats, ne prend pas en compte les enjeux d'équité de l'aménagement du domaine maritime. En l'état actuel, le zonage du plan de gestion pénalise essentiellement les pêcheurs – notamment ceux dont le travail est le moins rémunéré, c'est-à-dire les sardiniers –, tandis que les entrepreneurs du tourisme profiteraient le plus des mesures de gestion envisagées. De plus, il semble peu probable que ce plan de gestion parvienne à atteindre les objectifs de conservation des écosystèmes.

10. James Scott a parfaitement montré comment la pensée moderne du développement, au-delà des innovations techniques, recourait à la cartographie de la réalité sociale pour la façonner en fonction de ses objectifs. Cette réduction de la diversité du réel est avant tout destinée à le rendre quantifiable et gouvernable.

Conserver la nature ou le statu quo ?

L'exploitation des ressources naturelles marines dans le cadre du PNEK se caractérise par une insuffisante régulation. Si des normes existent, elles sont souvent incomplètes, voire non appliquées. La politique publique limite l'exploitation au moyen de la loi et des règlements nationaux tout en encourageant une surexploitation non contrôlée du fait d'un déficit de régulation de l'accès aux ressources et aux espaces. Ce déficit se traduit localement, d'une part, par une absence d'un zonage des activités et de normes d'exploitation adaptées aux enjeux concrets du territoire et, d'autre part, par une absence des contrôles en mer. La régulation de l'accès aux ressources halieutiques à El Kala se limite aux généralités des lois sur la pêche¹¹, alors qu'un aménagement plus précis en fonction des lieux de capture et des caractéristiques de chaque type de pêche serait plus efficace en termes de durabilité de l'activité. Le zonage envisagé dans le premier plan de gestion élaboré pour l'aire marine protégée est trop sommaire pour répondre à ces défis de l'aménagement. Au-delà de la définition d'une zone intégrale, il est sans doute tout aussi important de davantage orienter les modalités d'exploitation dans les autres zones ainsi qu'à la périphérie de la future AMP.

Les études préliminaires diligentées par les acteurs globaux (CAR/ASP et PNUE) pour l'élaboration des plans de gestion ont tendance à se focaliser essentiellement sur les enjeux de biodiversité, alors que les États sont, quant à eux, plutôt cantonnés dans des approches de développement de ces espaces pour améliorer l'emploi, ou de « laisser faire » des activités informelles, voire illégales, pour accroître les revenus locaux. Pourtant, la majorité (65 %) des patrons pêcheurs (tous métiers confondus) considère la fermeture de certaines zones de pêche comme un bon outil de restauration des stocks à moyen et long termes¹². Leur point de vue sur la réduction de la ressource s'oppose à celui de la Direction de la pêche, ce qui stimule des controverses sur l'état des stocks halieutiques dans la zone, divergences accrues par l'absence d'études biologiques. Le flou cognitif peut même être délibérément entretenu dans la mesure où les dernières

11. C'est la loi n°01-11 du 3 juillet 2001 qui définit les règles générales de gestion et de développement de la pêche et de l'aquaculture en conformité avec les engagements internationaux de l'État en matière d'exploitation, de conservation et de préservation des ressources biologiques sous juridiction nationale. L'article 13 de cette même loi stipule que la capture, l'élevage, la manutention, la transformation, la distribution et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture sont exercés dans le cadre de l'utilisation durable des ressources biologiques. Alors que l'article 15 insiste sur le fait que, la planification et la régulation de l'effort de pêche doivent obéir à la préservation du potentiel halieutique et à son utilisation durable.

12. Mieux encore, bien que convaincus qu'une telle manœuvre affecterait négativement leur bien-être à court terme (baisse de la rente halieutique suite au contrôle de l'accès à la ressource) la majorité des patrons (86,5 %) semble consciente des retombées positives sur l'état des stocks et sur le développement de l'activité pêche à long et moyen termes.

études réalisées sur l'état des ressources en corail ne parviennent pas au niveau des décideurs locaux.

Au-delà de ces controverses cognitives, se jouent des controverses normatives et instrumentales, notamment entre les porteurs des objectifs de conservation, le PNEK, et porteurs des objectifs de développement au sein des directions sectorielles (urbanisme, tourisme et pêche). Il existe une absence de coopération entre l'autorité du parc, véhiculant les mesures de conservation, et la Direction de la pêche, qui contredit par sa gestion les restrictions des usages, étant donné les visées fort différentes de leurs actions respectives sur le territoire du PNEK. Alors que la Direction est censée réguler l'effort de pêche, elle ne suit pas les débarquements, et ne peut de ce fait ajuster ses mesures de gestion aux dynamiques de productions. Elle continue à favoriser l'augmentation de l'armement à travers le dernier plan de développement du secteur qui prévoit le financement de nouvelles embarcations artisanales, notamment sardinières. Elle légitime ses préoccupations pour la conservation par sa souscription aux objectifs internationaux de la pêche responsable qui trouvent leurs applications dans le code des pêches et ne se soucie guère de son application renvoyant au fait que les pêcheurs sont représentés au niveau de la chambre professionnelle – chargée de la diffusion des normes. Les pêcheurs, de leur côté, soulignent le caractère non représentatif de cette chambre, stigmatisant leurs représentants en les désignant comme corrompus, et s'étonnent du faible contrôle de l'espace maritime dans une zone pourtant frontalière.

Ces controverses se traduisent par une anticipation du rôle futur des différentes organisations publiques dans la régulation de l'espace maritime, le parc réclamant davantage de prérogatives aux côtés des gardes-côtes, aujourd'hui détenteurs d'un monopole sur la surveillance des espaces maritimes et sur les constats d'infraction en mer (Alliouch, 2010). Ces derniers jouissent d'un statut de rattachement au corps des armées, sous la tutelle directe de la Présidence, et ne partagent pour l'instant aucune de leurs attributions avec un autre corps administratif. Aucun signal ne permet pour l'instant d'envisager un tel partage des tâches de contrôle des espaces maritimes, d'autant plus que le projet d'AMP est situé au niveau d'une frontière maritime.

La wilaya est évidemment l'acteur clé du niveau local pour coordonner les différentes actions de développement et de conservation étant donné son pouvoir sur les différentes organisations de l'administration déconcentrée, pouvoir procédant du niveau central selon l'organisation administrative nationale. Or, les divergences de points de vue entre les autorités du parc et les directions dépendantes de la wilaya sont importantes, notamment sur la mise en valeur. On constate une difficile intégration des différentes dimensions du développement local portées par les acteurs institutionnels. Des conflits ont éclaté entre les autorités du parc et la commune d'El Kala au niveau des enjeux de maîtrise de l'urbanisation, et un plan directeur d'aménagement urbain dévoreur d'espace a été adopté par la wilaya, malgré les velléités du parc de restreindre l'extension de la ville sur les sites fragiles.

Du fait de la grande diversité des points de vue sur la conservation et de la pluralité des prérogatives et des modes de gestion des acteurs publics, les normes de conservation sont très inégalement appropriées par les usagers. Dans de telles conditions, il est peu probable que les usagers des ressources s'approprient l'aire marine, dans la mesure où les populations locales ne peuvent s'appuyer sur des règles stables d'accès aux espaces et aux ressources, ni participer à leur définition en l'absence d'organisation professionnelle représentative. Dès lors, la mise en œuvre du plan de gestion de la future AMP risque de susciter d'importants conflits d'accès aux ressources marines entre les tenants d'une régulation accrue (les pratiquants de la pêche artisanale, les gestionnaires du parc) et les autres acteurs (chalutiers ou exploitants de corail, opérateurs touristiques ou investisseurs immobiliers). Au-delà de l'essor du contrôle maritime pour l'application du plan de gestion, difficilement observable actuellement, il est vital de s'interroger sur la répartition des compétences et l'équilibre des pouvoirs, entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux, voire au sein même de la sphère locale.

Les services écologiques fournis par les zones marines sont très importants et se chiffrent en valeur économique, mais la conservation des écosystèmes interpelle les choix publics en matière de distribution des dits services. Or, le plan de gestion préconisé ne tient pas compte des enjeux d'équité en pénalisant beaucoup plus la pêche artisanale au profit des activités touristiques des entrepreneurs locaux, tout en ne s'attaquant pas à la pêche illégale. Sans l'annonce de mesures de compensation, ce plan risque d'affecter les populations les plus pauvres (pêcheurs), dont les revenus sont déjà affectés par la contrebande du corail. Dans un contexte où les organisations professionnelles locales, ni les associations, ne sont jamais consultées pour les choix publics, l'équité des politiques publiques de conservation est questionnée.

L'action publique dans le cadre du PNEK oscille entre un affichage des objectifs internationaux de la conservation, notamment à travers la conformité du cadre juridique (bien qu'incomplète), et un flou cognitif et instrumental. Ce flou agit comme un révélateur des paradoxes engendrés par les conflits d'acteurs entre un État polymorphe, car composé de directions indépendantes, aux intérêts propres, qui développent des synergies avec d'autres catégories d'acteurs, et des réseaux sociaux aux intérêts divergents. Dans ce cas d'étude, ce complexe jeu d'intérêts fragilise le caractère public de la décision et empêche l'affirmation des enjeux d'équité au sein des politiques de conservation de la nature.

Justice et conservation

Ce cas d'étude révèle qu'une nouvelle fois les schémas de gestion globaux diffusés par les ONG conservationnistes (principalement l'UICN et le WWF pour la Méditerranée) et les organismes internationaux (PNUE, CAR/ASP...) se caractérisent par une conception particulièrement étroite de la conservation, évacuant complètement les enjeux sociaux de la mise en défens des espaces maritimes. Les inégalités écologiques ne sont à aucun moment appréhendées par une conception figée de la distribution des droits d'accès, de la pêche vers le tourisme, sans prise en compte des effets en termes socio-économiques sur les sociétés locales. Cette insistance sur la redéfinition des droits d'accès à travers les questions d'aménagement des usages en zones maritimes oblitère les questions de justice environnementale, et plus particulièrement celles relatives à l'équité. Loin d'être exclusivement une question d'ordre technique, la conservation des zones marines suppose que l'on s'interroge sur qui bénéficie de cette conservation, et si cette rente est justifiée relativement au pouvoir politique et économique des bénéficiaires.

Les modèles globaux de la gestion des ressources naturelles portent-ils en eux les germes de l'inégalité, révélée dans la mise en œuvre locale de leurs instruments? Si les acteurs qui les portent tendent à stigmatiser de manière indifférenciée les professionnels de la pêche, ces mécanismes d'exclusion de la rente de la conservation ne leur sont pas directement imputables. Cependant, en dépolitisant les questions de conservation par la mise en avant d'une légitimité scientifique experte (focalisation sur les études biologiques et le zonage des habitats), ces modèles tendent à masquer la question de l'appropriation des ressources et des services écosystémiques. La gestion technique promue par les instances de gestion avec l'aide des bailleurs internationaux efface la problématique du gouvernement de la nature et facilite ainsi l'instrumentalisation locale ou nationale des outils de conservation. En insistant sur le caractère technocratique des politiques de gestion de la nature et en entretenant l'illusion du caractère primordial du transfert des connaissances dans la gestion de la biodiversité, les arènes de la conservation tendent à restreindre leur accès à un personnel technique, en dernière instance habilité par l'État.

Les régimes experts clôturent les espaces de délibération par le recours à des légitimités techniques et relèguent les points de vue des usagers des ressources. Ces processus tendent à masquer les collusions entre ce personnel habilité et les divers acteurs qui tirent profit des choix publics effectués dans ces arènes. Il va sans dire que, dans le cas d'étude, le fait que les corps publics soient juges et parties de la conservation, étant donné leur tolérance excessive aux activités illégales, contribue fortement à empêcher que les questions éthiques de la conservation soient posées.

Bibliographie

- ALLIOUCH-KERBOUCHA K., 2010, *Rapport sur l'expertise juridique portant sur la création d'une aire marine protégée sur la partie marine du parc national d'El Kala (PNEK)*, 17 p., GEMALIT, programme GouvAMP WP2.
- BONCOEUR J. *et al.*, 2007, « La gouvernance des AMP: le projet du parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif », *Mondes en développement*, n° 138, p.77-92.
- BECCERRA S., 2001, « La gestion intégrée des zones humides à l'épreuve de l'autonomie des acteurs locaux », *Environnement et société*, n° 26, p.35-50.
- CHABOUD C. et GALETTI F., 2006, « Y a-t-il des spécificités juridiques et économiques des aires protégées marines et côtières ? », Atelier 7 ATI aires protégées, IRD.
- CLAUDET J. *et al.*, 2006, « Spatial management of near shore areas: the use of Marine Protected Areas (MPAs) in a fisheries management context », *Vie et Milieu/Life and Environment*, n° 56, 4, p.301-305.
- CHAUVEAU J.P., LE PAPE M., OLIVIER DE SARDAN J.P., 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique, implications pour les politiques publiques », in WINTER G. (ed.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD/Karthala.
- CHRISTIE P. *et al.*, 2003, « Towards developing a complete understanding: a social science research agenda for Marine Protected Areas », *Fisheries*, 28(12): 22-26.
- CHRISTIE P. et WHITE A.T., 2006, « Best practices in governance and enforcement of marine protected areas. An overview. », in *Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations*, Rome, 12-14 June, 2006, FAO Fisheries Report No. 825 FIEP/R825 (En) p.183-220.
- COUDERT E. et LARID M., 2006, « IMAGINE, un ensemble de méthodes et d'outils pour contribuer à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée », *VertigO*, n° 3, vol.7.
- DAHOU T. *et al.*, 2004, « La gouvernance des aires marines protégées: leçons ouest-africaines », *VertigO*, n° 3, vol.5.
- DAHOU T. et OULD CHEIKH A.W., 2007, « L'autochtonie dans les aires marines protégées. Terrain de conflits en Mauritanie et au Sénégal », *Politique africaine*, n° 108, p.173-190.
- DAHOU T., 2009, « La politique des espaces maritimes en Afrique. Louvoyer entre local et global. », in CORMIER-Salem M.C. et DAHOU T. (eds.), *Gouverner la mer, Politique africaine*, n° 116, p.5-22.
- 2010, « Gérer les ressources sans gouverner les hommes, le dilemme des aires marine protégées », *Anthropologie et sociétés*, n° 1 vol.34, p.75-93.
- DJOUAD, F.Z., 2010, *L'étude du rapport ville/nature à travers la ville d'El Kala*, Mémoire de magister, Faculté des sciences de la terre, départe-

- ment Architecture, option Urbanisme, Université Badji Mokhtar d'Annaba.
- FRANGOUDES K. et ALBAN F., 2004, « Fishermen and the creation of marine parks: cases of northern Sporades (Greece), northern Cap de Creus (Spain) and the Iroise Sea (France) », in BOISSEVAIN J. et SELWYN T. (eds.), *Contesting the Foreshore: Tourism, Society, Economics and Politics of the Coast*, MARE Publication Series, Centre for Maritime Research, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 169-184.
- FRÖGER G. et GALETTI F., 2007, « Introduction », *Mondes en développement*, n° 138, p. 7-10.
- GALLEGO J., 2005, *Les aires marines protégées, entre logique de préservation et stratégies administratives*, Master de l'Université de Perpignan.
- GRIMES S., 2005, *Plan de gestion de l'aire marine du parc national d'El Kala*, Projet MedMPA, PNUE, PAM, CAR-ASP.
- HUFTY M. et al. (eds.), 2007, *Jeux de gouvernance, regards et réflexions sur un concept*, IUED/Karthala.
- JENTOFT S. et al., 2007, « Marine protected areas: a governance system analysis », *Human Ecology*, n° 35, p. 611-622.
- MABILE S., 2004, *Les aires marines protégées en Méditerranée: outils d'un développement durable*, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille 3.
- ORACION E.G., MILLER M.L., CHRISTIE P., 2005, « Marine protected areas for whom? Fisheries, tourism and solidarity in a Philippine community », *Ocean and Coastal Management*, n° 48, p. 393-410.
- PENNANGUER S., 2005, *Incertitudes et concertation dans la gestion côtière*, Thèse de doctorat en halieutique, École nationale supérieure agronomique de Rennes, 368 p. + annexes.
- POMEROY et al., 2006, « Marine protected areas: the social dimensions », in *Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations*, Rome, 12-14 June, 2006, FAO Fisheries Report n° 825 FIEP/R825 (En), p. 149-182.
- REVÉRET J.-P. et DANCETTE R., 2010, « Biodiversité marine et accès aux ressources: pêche et autres biens et services écologiques sous pression extrême », in *Revue Tiers Monde*, n° 202, 2010/2, 230 p.
- SALAH SALAH, H., 2010, *Dynamique de l'urbanisation dans un espace littoral protégé: le cas d'El Kala*, Mémoire de magister, Faculté des sciences de la terre, département Architecture, option Urbanisme, Université Badji Mokhtar d'Annaba.
- SCOTT J., 1999, *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve Social Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- SPIGA, S., 2010, *L'analyse de la dimension urbanistique dans le cadre de la création de l'AMP*, 10 p., GEMALIT, programme GouvAMP WP3.
- VAN TILBEURGH V., 2006, « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée: le cas du parc marin en mer d'Iroise », *VertigO*, n° 3, vol. 7.

Chakour S.C., Chebira B., Dahou Tarik (2011)

Les aires marines protégées, outil global, déclinaisons locales : les dilemmes de la conservation dans le Parc National d'El Kala (Algérie)

In : Dahou Tarik (dir.), Elloumi M. (dir.), Molle François (dir.), Gassab M. (dir.), Romagny Bruno (dir.). *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*

Paris : Karthala, p. 133-157. (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-0564-8