



HAL
open science

Pour une sociologie politique de “ la gouvernance des mers et des océans ”. Ethnographie des réorganisations politiques induites par l’objectif de durabilité appliqué à la gestion des territoires maritimes et des ressources marines

Camille Mazé, Anatole Danto, Chloé Faure, Clara Zeltner

► **To cite this version:**

Camille Mazé, Anatole Danto, Chloé Faure, Clara Zeltner. Pour une sociologie politique de “ la gouvernance des mers et des océans ”. Ethnographie des réorganisations politiques induites par l’objectif de durabilité appliqué à la gestion des territoires maritimes et des ressources marines. 15ème Congrès national de l’AFSP, AFSP; Science Po Bordeaux, Jul 2019, Bordeaux, France. hal-02173173

HAL Id: hal-02173173

<https://hal.science/hal-02173173>

Submitted on 4 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ST 27 L' « Etat vert » à l'épreuve du bleu. Quelles réorganisations politiques pour la gouvernance des mers et des littoraux ?

Camille Mazé, CNRS (LIENSs UMR 7266 / RTPi APOLIMER) camille.maze@univ-lr.fr

Avec les contributions d'Anatole Danto (Doctorant en science politique, IEP Rennes, UMR ARENES / UMR LIENSs), Chloé Faure (Master 2 AgroParisTech), et Clara Zeltner (M2 Anthropologie et développement durable, Univ. Bordeaux)

Pour une sociologie politique de « la gouvernance des mers et des océans »

Ethnographie des réorganisations politiques induites par l'objectif de durabilité appliqué à la gestion des territoires maritimes et des ressources marines

Interroger au prisme des sciences sociales du politique, les modalités, les implications et les effets de la mise à l'épreuve du bleu de « l'Etat vert », revient à explorer les modes de réorganisations politiques à l'œuvre pour déployer une gouvernance des mers et des littoraux adaptés à l'objectif de leur durabilité (*sustainability*). La construction sociale des politiques de gestion des territoires maritimes et des ressources marines offre à ce champ disciplinaire, pour l'heure trop peu représenté dans l'étude de « la gouvernance des mers et des océans » (Mazé et al. 2015 et Mazé et al. 2017) un objet d'étude privilégié pour saisir les réformes institutionnelles qui se jouent au fil de la montée en puissance du paradigme de la durabilité. Pour cela, il nous faut explorer les reconfigurations du pouvoir (Olsson & Galaz, 2014 ; Mazé et al. 2015) or, si cela a été étudié par les relations internationales dans le cadre des régimes de gouvernance dans le domaine de l'environnement global à travers le changement climatique et la biodiversité (Compagnon 2013), il reste à renforcer les études en science politique pour comprendre ce que le paradigme de la durabilité fait à l'Etat et nous en dit (Jordan & Lenschow A. 2010). « La gouvernance des mers et des océans » nous offre pour cela un objet privilégié, encore largement sous-exploité par les sciences sociales du politique et au-delà, dans le champ des sciences de la soutenabilité (*Sustainability science*, Kates 2011) et dans les études de résilience (*Resilience studies*, Cote & Nightingale 2012).

Etudier la production de « la gouvernance des mers et des océans » permet en effet de contribuer aux réflexions sur la transformation du fonctionnement et du rôle de l'Etat, en analysant l'avènement de nouveaux acteurs politiques (acteurs privés, ONG, scientifiques et experts), les processus de représentation des intérêts et les dynamiques de pouvoir à l'œuvre autour de la gestion des territoires maritimes et des ressources marines, comme nous y invitent les regards croisés sur l'écologie politique et la résilience (Ingalls & Stedman 2016). Soumis à une régulation croissante en raison de la montée en puissance du paradigme de la durabilité, la redéfinition des politiques de gestion des littoraux, des mers et des océans, implique des changements institutionnels, des réorganisations, des ajustements, voire des modifications en profondeur des processus existants. Cela vaut notamment pour les processus de décision (« démocratie participative », recherche de consensus), la production des instruments de politiques publiques et la mobilisation des référentiels de pensée et d'action collective. C'est pourquoi, il convient d'étudier l'émergence éventuelle de nouvelles structures institutionnelles (Van Tatenhove 2016) et d'analyser la réorganisation des pouvoirs et la redéfinition de l'autorité politique.

En effet, ce que nous proposons d'appeler l'écologisation ou le verdissement des politiques maritimes et marines et qu'il est désormais convenu d'appeler « la gouvernance des mers et des océans », invite à reposer la question du rôle de l'Etat régalien et de la souveraineté nationale. Comment, l'application des principes de la durabilité aux formes contemporaines de gouvernement de la mer, modifie-t-elle la représentation, la responsabilité et la légitimité des institutions et des acteurs impliqués dans les choix de gestion des territoires et des ressources en mer ? Quels changements sont aujourd'hui opérés pour accompagner la transition des politiques maritimes étatiques vers la durabilité ? Mais aussi, quelles sont les limites institutionnelles et politiques à ce changement de paradigme ? Comment le pouvoir régalien de l'Etat s'adapte-t-il face à autant de changements que la montée en puissance de nouveaux acteurs politiques et maritimes (secteur privé, ONG, nouvelles formes de criminalité en mer) ? Quel rôle joue-t-il dans l'émergence de nouveaux outils de gestion et la transversalisation du gouvernement des mers (cf. gestion intégrée des zones côtières, politique maritime intégrée à l'échelle européenne, planification spatiale marine) ? A l'échelle des espaces et des ressources qui traversent les frontières nationales et les dépassent en haute mer, au-delà des juridictions nationales, que font les processus de coopérations et d'arrangements transnationaux (Union européenne, fédérations corporatistes internationales, ONG) à la capacité d'action des Etats ? Quelles sont les possibilités d'adhésion ou de résistance des Etats face à l'imposition économique et symbolique des acteurs privés et des ONG dans les processus de décision et de gestion concernant l'exploitation et la conservation des espaces et des ressources dont les négociations autour des créations d'aires marines protégées constituent un excellent terrain d'observation ?

La gestion des territoires et des ressources, entre conservation et exploitation

Pour éclairer ces questions, nous proposons ici d'explorer, dans la suite des travaux que nous menons depuis plusieurs années sur « la gouvernance des mers et des océans », en combinant systématiquement sciences naturelles, sciences sociales du politique et sciences de l'ingénieur (Mazé et al. 2019, Danto et al. 2018, Mazé et al. 2017, Mazé et al. 2015), les processus de décision au prisme de la notion d'impact environnemental. Choisir cette entrée, qui concerne l'impact à la fois écologique, économique et symbolique sur l'écosystème, sur les ressources et sur les sociétés qui en dépendent, nous permet de revisiter les travaux sur la gestion des communs, de Hardin à Ostrom. Si le premier en évidence à travers la perspective de la « tragédie des communs » la capacité rationnelle des sociétés humaines mises en situation de compétition d'accès, à les exploiter jusqu'à leur fin sans garantir les conditions de leur renouvellement (Hardin 1968 - 1968), Elinor Ostrom démontre à l'inverse la capacité d'auto-organisation et d'autogestion des communautés socialement organisées autour d'un intérêt commun, à développer des principes de gouvernance, basés sur l'action collective, capables d'assurer la durabilité des ressources communes (Ostrom 1990). Pour ce faire, Ostrom développe un cadre conceptuel reliant l'écologique et le social, appelé socio-écosystème (Ostrom 2009) dont découlent les nouvelles théories autour de la gouvernance des socio-écosystèmes et les recommandations en matière de durabilité et de résilience (Holling 2001), à travers la mise en œuvre d'une « gestion adaptative » (Folke 2006) des ressources qui proposent de combiner différents systèmes de connaissances pour garantir les conditions de possibilité d'une gestion durable de l'écosystème, des ressources et des sociétés qui en dépendent. Le mode de gestion, décrit de manière normative, doit être cohérent, localement adapté, temporellement durable, adapté à l'incertitude et aux changements ; il doit tenir compte des boucles de rétroaction du social sur l'écologique et vice-versa, jusqu'alors traité à travers la boucle des services écosystémiques.

Cette vision socio-écosystémique des modes de gestion, ambitionne de contredire la théorie pessimiste d'Hardin, en proposant des solutions novatrices mais très largement normatives. Pour remédier à l'exploitation des ressources conduisant à leur extinction, plusieurs pistes ont été explorées. L'une d'entre elles, propose que l'État devienne propriétaire de la ressource (*nationalisation*), afin de rendre possible son intervention, soit par réglementation de l'accès à la ressource (périodes d'exploitation, normes techniques, droits d'accès, quotas ou interdiction), soit par son exploitation directe (monopole d'exploitation confié à une entreprise publique). Une solution différente est de convertir la ressource commune en propriété privée pour inciter le(s) propriétaire(s) à une gestion rationnelle de cette ressource. Cette méthode (*privatisation*) en apparence opposée à la *nationalisation*, implique, en réalité, l'intervention de l'État puisqu'il s'agit de créer un droit de propriété sous forme de quota de prélèvements, plutôt que d'être propriétaire du support de la ressource. Cette solution est largement utilisée pour la gestion des pêcheries. Enfin, une solution alternative, mise en évidence et analysée par Elinor Ostrom, est la gestion des ressources par les acteurs locaux à travers des normes sociales et des arrangements institutionnels. Les communautés d'individus qui vivent à proximité de la ressource, seraient incitées à trouver des règles limitant l'exploitation sur le long terme. Pour que ces règles soient respectées, des mécanismes de monitoring et de sanction à l'égard de ceux qui surexploitent sont généralement nécessaires. Il existe ainsi, une très grande diversité de situations, de telle sorte qu'il est impossible de préconiser une solution unique. Selon les caractéristiques de la ressource et de l'environnement politico-économique, les acteurs peuvent mettre en place des systèmes de gestion très différents. C'est ce que nous proposons d'explorer dans le cas de l'Etat français, tout en le replaçant d'abord dans le contexte international et communautaire où les injonctions à la durabilité sont de plus en plus fortes.

La durabilité des mers et des océans au cœur des injonctions internationales et de la stratégie européenne

La montée en puissance de la catégorie de « gouvernance de la mer et des océans » est orientée par l'objectif, désormais solidement institué, de la durabilité ou soutenabilité, néologisme utilisé depuis les années 1990 pour désigner une configuration sociale qui lui permet d'assurer sa pérennité grâce au maintien de la viabilité de son environnement de vie, à un développement économique et à une organisation sociale équitable. Le terme de durabilité est plutôt appliqué à l'environnement naturel et celui de développement durable renvoie à la pérennité des ressources. En 1987, le Rapport Brundtland définissait le développement durable comme l'objectif de développement compatible avec les besoins des générations futures. Il doit inclure trois piliers : économique, environnemental et équité sociale. Ces notions sont aujourd'hui largement admises en politique, en science (Développement, Sustainability science) et en société, à l'échelle des organisations politiques supranationales (Union européenne, UE et Organisation des Nations Unies, ONU) comme à l'échelle des Etats ou encore des communautés épistémiques (corporatistes, locales, associatives).

Elles sont ainsi appliquées au domaine de la gestion des territoires maritimes et des ressources marines à chacun de ces échelons. L'UE, par exemple, affiche une forte volonté d'écologisation des enjeux maritimes ou, pour le dire autrement, de maritimisation du concept de durabilité, à travers la stratégie dite de « croissance bleue ». Cette stratégie à long terme, qui constitue une contribution de la politique maritime intégrée (PMI) à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour « une croissance intelligente, durable et inclusive », repose sur l'idée selon laquelle les mers et les océans, les secteurs marin et maritime, sont des moteurs de l'économie des Etats et de l'UE elle-même. Reposant sur trois grandes mesures, la connaissance du milieu

marin, l'aménagement de l'espace maritime et la surveillance maritime intégrée, la stratégie « croissance bleue » représente 5,4 millions d'emplois et une valeur ajoutée brute de près de 500 milliards d'euros par an. Elle est découpée en stratégies par bassin maritime, afin d'optimiser le dosage des mesures destinées à promouvoir la croissance durable en tenant compte des facteurs climatiques, océanographiques, économiques, culturels et sociaux des grandes régions maritimes (e.g. océan arctique, océan atlantique, mer baltique, mer méditerranée, etc.). Elle repose également sur une approche ciblée par secteurs d'activités (aquaculture, tourisme côtier, biotechnologie marines, énergies marines et exploitation minière de fonds marins), donnant lieu à des arrangements entre secteurs, échelons et types d'acteurs. Ainsi, la Planification spatiale marine constitue l'un des approches très en vogue pour tenter d'intégrer au mieux une multitude d'acteurs et d'enjeux, qu'ils soient environnementaux, culturels, socioéconomiques.

La stratégie « croissance bleue » résonne avec les grandes injonctions internationales au développement durable (Objectif Développement Durable, ODD) définis par les Nations unies, notamment l'ODD 14 « Vie aquatique » qui vise à « conserver et à exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Au niveau national, la mise en application de l'ODD 14 passe notamment par la construction d'aires marines protégées devant être gérées efficacement et dotées de ressources suffisantes ainsi que de réglementations pertinentes afin de pouvoir contribuer à réduire la surpêche, la pollution marine et l'acidification des océans. Le Traité pour la biodiversité dans les zones au-delà des juridictions nationales (ZAJN / Biodiversity beyond national jurisdiction, BBNJ) a été établi comme un instrument international contraignant, dédié à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les ZAJN. Certaines régions se sont ainsi engagées dans le développement d'outils de gestion par zone (OGZ) dans les ZAJN, à travers le déploiement d'aires marines protégées établies dans le cadre des mers régionales, des fermetures de pêche adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches ou des mesures sectorielles mises en œuvre par certaines organisations internationales (Rochette & Wright, 2015). Les défis qui se posent dès lors aux niveaux scientifiques et politico-juridiques sont nouveaux et immenses (Frozel-Barros, Mazé, Pertel 2019) : la définition des instruments politiques destinés à réguler l'accès et l'usage des ressources situées au-delà des juridictions nationales ne relèvent pas, en effet, de la compétence d'un seul Etat, mais d'un système multi-acteurs et multi-échelles aux intérêts variés, allant de la conservation à l'exploitation, aux enjeux scientifiques, sécuritaires (alimentation, ressources minérales) à la géostratégie (influence géopolitique).

Ré-actions de l'Etat français

Dans ce contexte de montée en puissance des injonctions à l'établissement d'une « gouvernance » offrant les conditions de possibilité d'une gestion durable des territoires et des ressources côtières et marines, l'Etat français tente de se réorganiser, non sans difficulté, comme le démontrent les résultats du projet SPA (Savoir Pouvoir Avoir)¹ dont sont issues les

¹ Le projet SPA est soutenu par la Mission pour l'interdisciplinarité du CNRS pour la période 2017-2019 et coordonné par Camille Mazé, chargée de recherche en science politique au LIENSs (CNRS / Univ. La Rochelle), fondatrice et coordinatrice du réseau de recherche international et interdisciplinaire APOLIMER consacré à l'étude de « la gouvernance de la mer et des océans ». Basé sur un important travail de terrain (observations et entretiens ethnographiques, travail sur archives et analyses des textes juridiques), il questionne la manière dont l'Etat et la société française redéfinissent les principes et outils de gouvernance de la mer. Pour ce faire, le projet articule sciences sociales, sciences naturelles et les sciences de l'ingénieur selon une méthodologie interdisciplinaire, multi-sites et multi-échelles permettant de révéler les conditions du possible - ou impossible - mise en œuvre d'une gestion durable des systèmes socio-écologiques côtiers.

observations sur lesquelles se basent les analyses que nous livrons ici. Cet effort se structure depuis le Grenelle de la mer (2009), centré sur l'objectif de protection de l'environnement et l'idée adjacente selon laquelle, la politique maritime de la France, en métropole comme en outre-mer, nécessite une approche transversale dans l'objectif du développement durable. Cette démarche publique de réflexion et de négociation réunissait des représentants de l'État français et des collectivités territoriales, des élus, des chercheurs et des grands acteurs de l'économie maritime ainsi que des membres de la société civile organisée (ONG). Elle a été menée par le ministère français chargé du développement durable et de la mer sur le modèle du « Grenelle de l'environnement » de 2007. Un « *Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer* » en est issu, qui regroupe les propositions retenues, dont le développement d'un réseau d'aires marines protégées sur 20 % de la zone économique exclusive (ZEE) française avant 2020 ou encore le projet d'adapter le modèle des trames verte et bleue au domaine marin et sous-marin pour maintenir la connectivité écologique. Le Grenelle de la mer a soulevé des enjeux du point de vue de « la gouvernance » pour la France, désireuse de construire une nouvelle stratégie nationale pour la mer, dans la suite de la dynamique initiée en 2006 par le livre vert de la Commission européenne sur la politique maritime de l'UE.

Ainsi, la France s'est dotée d'une Agence des aires marines protégées (AAMP, fusionnée depuis avec d'autres organismes en une Agence française pour la biodiversité, AFB, qui deviendra l'Office français pour la biodiversité en 2020) et a pris la résolution de contribuer à une meilleure gouvernance de la haute mer, située hors des zones de juridiction nationale. Le Grenelle de la mer a conduit la France à se doter d'une politique maritime intégrée, allant de la pêche au transport maritime en passant par la politique industrielle (développement des énergies marines, construction navale), l'exploration des grands fonds marins ou encore la protection du littoral et de l'environnement marin. C'est donc l'ensemble du dispositif de gouvernance maritime qui a dû être repensé et réorganisé, afin d'assurer la place de la France maritime dans le monde et de lui permettre d'assumer ses responsabilités à l'égard du vivant et face aux engagements internationaux de protection ou restauration de la biodiversité et du climat. Cela doit se faire cependant, en confortant les activités maritimes et littorales qui sont essentielles à nos économies, d'après les orientations de « la croissance bleue ». Enfin, cela implique de renforcer l'effort de connaissance des milieux marins tout en étant capables de mesurer et d'éviter, de réduire ou de compenser (séquence ERC) l'impact des activités anthropiques sur l'environnement et les ressources. Des préconisations ou transformations ont ainsi vu le jour en terme de « gouvernance », basées sur une meilleure considération des paramètres écologiques : l'un des groupes de travail issu du Grenelle de la mer, a proposé de restaurer la fonction de ministre de la mer ou de secrétaire d'état à la mer ayant aussi autorité sur le bassin versant pour intégrer la notion de continuum terre-mer ; de créer un conseil BAYLIMER (Conseil des bassins hydrographiques, du littoral et de la mer) pour développer des stratégies biogéographiquement cohérentes aux échelles bassin versant - littoral - mer y compris en outre-mer ; que l'AAMP intègre de nouvelles missions et compétences en ce sens, mais il n'y a pas eu consensus sur un projet de création d'agences de l'eau marine et côtière et que des bassins maritimes écologiquement cohérents soient déterminés, comme il existe des bassins hydrographiques terrestres. Concrètement, le Grenelle (loi Grenelle 2) a conduit à la nomination d'un ambassadeur de plein exercice auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI), et a participé, concomitamment à la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP), à la réforme de l'administration maritime avec la création de quatre Directions inter-régionales de la mer (DIRM) et de trois directions de la mer (DM) outre-mer, ainsi qu'à la fusion de certains services au sein de collectivités ultramarines (création de la DTAM à Saint-Pierre et Miquelon par exemple), à la mise en place d'un conseil national de la mer et des littoraux présidé par le Premier ministre ou le Ministre chargé de la Mer.

Au niveau déconcentré, la gouvernance a été réorganisée à une échelle jugée plus pertinente pour la mise en œuvre de la politique maritime : façade maritime en métropole (4 zones ont été définies : Manche est/Mer du Nord, Nord Atlantique-Manche ouest, Sud Atlantique, Méditerranée) et bassin maritime en outre-mer (Sud océan indien, Guadeloupe/St Martin/St Barthélémy, Martinique, Guyane, Saint-Pierre et Miquelon). Un projet de coopération avec le gouvernement de Polynésie française a été annoncé dès 2009 pour la zone du Pacifique Sud et a conduit le Gouvernement local à adopter en 2010 une « Politique maritime pour la Polynésie française : vers une politique maritime intégrée », portant le nom de *Ruahatu*. Les nouvelles DIRM et DM ont été créées à cette échelle et sont chargées de l'animation du nouveau dispositif, sous l'autorité des préfets compétents (préfet de région des sièges de façades et bassins). Des conseils maritimes de façade et des conseils maritimes ultramarins assurent, pour chaque façade ou bassin maritime, la représentation des acteurs, sur le modèle du conseil national de la mer et des littoraux (avec les cinq collègues du Grenelle : État, élus, professionnels, syndicats et associations). Ils sont notamment chargés de préparer les documents stratégiques de façade et de bassin, qui sont les déclinaisons de la politique nationale pour chaque façade/bassin maritime.

Au fil de ce processus, l'on assiste à la montée en puissance de la représentation des acteurs scientifiques et des ONG conversationnistes dans les processus de décision concernant la gestion des territoires maritimes et des ressources marines, notamment autour du concept d'aires marines protégées en outre-mer. Rappelons que la France, métropolitaine et ultramarine, constitue une très grande puissance maritime, forte de sa surface en eau salée qui en fait le 2^{ème} domaine maritime au monde avec 11 035 000 km² de ZEE² et 1^{er} domaine sous-marin, avec 11 614 000 km² de plateau continental³ - récemment étendu grâce au programme Extraplac, dont les rapports scientifiques sont toujours, pour certains, en cours d'instruction à l'ONU. La montée en puissance des enjeux liés au développement durable dans les réflexions et les actions liés à la gouvernance des littoraux, des mers et des océans dans le contexte français, semble contraster avec les demandes d'extension du plateau continental qui permettent à l'État souverain, à l'intérieur de la délimitation de son propre plateau continental, d'être l'exploitant quasi exclusif des ressources naturelles du sol et du sous-sol : hydrocarbures, minéraux, métaux ou ressources biologiques. D'où les débats actuels sur le rôle montant des ONG et des acteurs privés dans la gouvernance des mers et des océans, parfois analysés comme une menace pour le maintien de l'État et de sa souveraineté.

La création d'aires marines protégées sans pêche cristallise les passions, entre défenseurs de la « croissance bleue » (la mer comme moteur de l'économie sous couvert de développement durable) et « conversationnistes », défenseurs de la préservation de l'environnement et de ses ressources. Ainsi, le rôle des ONG qui participent aujourd'hui pleinement du processus de création d'aires protégées de plus en plus étendues (aires marines protégées XXL) se voient parfois reprocher le rôle non déclaré de participer à la privatisation des océans (cf. Pew

² Une Zone Economique Exclusive (ZEE) correspond, selon la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (datant du 10 décembre 1982), au territoire maritime sur lequel un Etat est souverain en matière d'exploration et d'exploitation des ressources. Cette zone maritime s'étend jusqu'à 370,4 km (200 milles marins) des côtes. Une fois cette limite dépassée, nous sommes dans les eaux internationales, la « zone ». Ainsi, un Etat, en tant que propriétaire d'une ZEE, possède des droits souverains exclusifs sur un espace délimité qui lui permettent de conserver et gérer toutes ressources naturelles dans sa zone économique exclusive ; explorer et exploiter les fonds marins ainsi que le sous-sol de ladite zone.

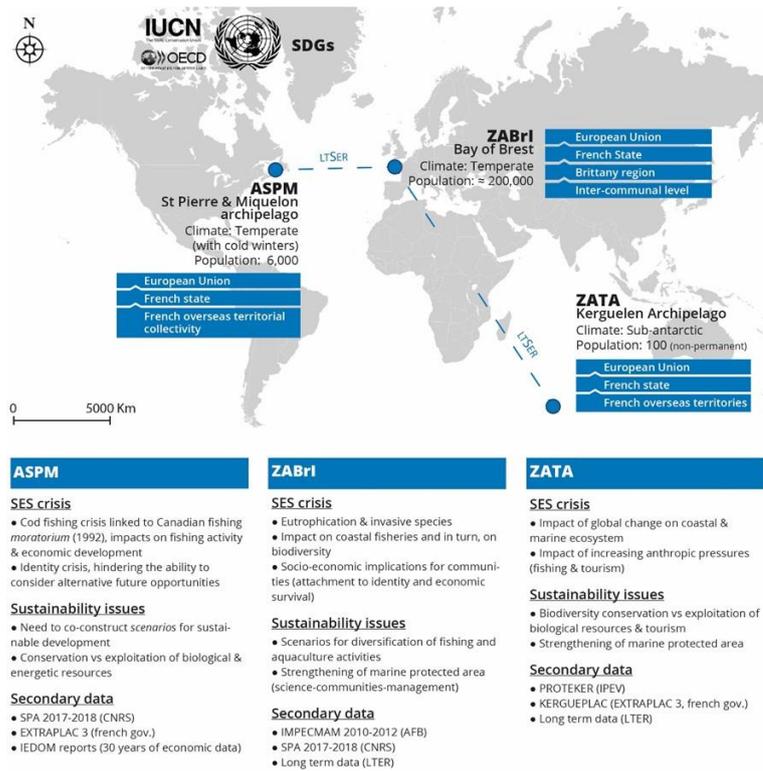
³ La France a étendu son plateau continental de près de 600 000 km² autour de 5 de ses territoires d'outre-mer, à savoir les Antilles (Guadeloupe et Martinique), l'archipel des Kerguelen, la Nouvelle-Calédonie et la Guyane. Elle devient ainsi de facto le pays avec le plus grand plateau continental et donc le plus grand domaine sous-marin au monde.

charitable trust) et de prendre ainsi la main sur l'accès aux territoires et aux ressources marines biologiques et minérales (Giron 2014). Ces analyses, qui raisonnent fort avec le film *Océans. La voix des invisibles* de Mathilde Jounot (Jounot M. 2016. Océans, la voix des invisibles. Film primé à l'académie de marine) ou encore avec la perspective annoncée de l'exploration et éventuelle exploitation de pétrole, de gaz ou de terres rares dans les aires marines protégées, conduit certains analystes à décrypter les formes d'appropriation des mers par les ONG comme une nouvelle forme de criminalité marine ou de guerre économique en mer pesant sur la souveraineté étatique (Giron, 2016). En retour, ces analyses sont régulièrement taxées de « conspirationnistes » par des promoteurs de la protection des océans (experts, gestionnaires, scientifiques, représentants d'ONG). Il leur est reproché de desservir dangereusement l'entreprise de préservation des océans et des ressources dont ils recèlent, pour promouvoir les activités économiques comme la pêche dont l'impact sur l'environnement marin se retrouve minoré. Quel que soit ici le parti pris, ces discussions montrent que « la gouvernance des littoraux, des mers et des océans » désormais définie par les principes de la durabilité, devient un véritable champ de luttes, tant des acteurs aux intérêts divergents se multiplient, se côtoient, se soutiennent et s'affrontent pour définir les nouvelles règles de régulation de la mer et d'accès aux ressources.

Le besoin de refroidissement théorique - Les terrains d'étude du projet SPA

C'est ce que nous souhaitons ici explorer plus précisément à travers un nécessaire « refroidissement théorique » (Fontaine & Hassenteufel 2002), en nous basant sur les cas d'étude choisis dans le cadre du projet SPA et qui constituent des zones stratégiques pour l'Etat français, tant du point de vue écologique qu'économique, scientifique, que politique et géostratégique. Sur chacun de nos sites d'étude (rade de Brest et mer d'Iroise, archipel de Saint-Pierre et Miquelon, archipel de Kerguelen), nous avons mis la focale sur une espèce emblématique exploitée, nécessitant des connaissances écologiques et économiques croisées pour définir les capacités de pêche et de récréation des stocks : la coquille Saint-Jacques en rade Brest, le concombre de mer (holothurie) à SPM, la légine à Kerguelen. A travers ces trois cas d'étude confrontés aux enjeux de la gouvernance liée à la durabilité, nous analysons les processus de décision concernant la gestion environnementale et l'exploitation de l'espèce avec un focus particulier sur les mesures prises – ou non – pour garantir sa durabilité.

Cela nous permet, au-delà de la théorie, de décrypter la manière dont l'Etat français gère ses ressources marines aujourd'hui, en métropole et outre-mer, en regard des injonctions à la durabilité. Pour ce faire, nous mobilisons sciences sociales du politique, sciences naturelles et sciences de l'ingénieur, afin de saisir la manière dont les décisions de régulation se prennent à l'interface entre plusieurs groupes sociaux et institutions : les scientifiques, les experts des bureaux d'étude, les industriels, les élus et les représentants de l'Etat, les administratifs et les gestionnaires, les professionnels de la pêche et les militants écologistes ou naturalistes.



© Camille Mazé

La profondeur historique, les jeux d'échelle de la gouvernance et les différences de contextes politiques et culturels sont considérés, en regard des types de savoirs utilisés dans la décision (scientifiques, d'experts, savoirs autochtones), des normes juridiques produites et des choix de régulation (type d'aires protégées, quotas de pêche, contrôle et sanctions) et des référentiels non écologiques mobilisés (économiques, sociaux, géopolitiques, symboliques). Chaque étape du processus de décision, historique et contemporaine, concernant l'exploitation de l'espèce a été analysée : implication des parties prenantes, rôle de l'Etat, de son représentant (le Préfet ou le Préfet maritime), de l'autorité locale, du comité des pêches et des scientifiques impliqués.

Le premier cas, constitué de l'ensemble rade de Brest et Iroise, situé dans le Finistère nord, est une zone de pêche historique et d'importance écologique donnant lieu à des zonages (zone Natura 2000) et à l'institutionnalisation d'aires protégées (parc naturel marin d'Iroise, réserve Man and Biosphere, parc naturel régional d'Armorique), hautement militarisée (base sous-marine de la Marine nationale française pour ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, SNLE) et zone atelier du CNRS (ZABRI). La rade de Brest est touchée par le phénomène de l'eutrophisation, provoqué par une combinaison d'éléments (agriculture intensive sur les bassins versants, hausse des températures due au changement climatique, prolifération d'espèces envahissantes) et qui a de forts impacts sur l'environnement et l'activité de pêche à la coquille Saint-Jacques. La mise en place d'un modèle agricole productiviste et son développement accéléré ont entraîné de profondes modifications des ratios de nutriments dans la rade de Brest (azote notamment) ce qui a eu un impact considérable sur les réseaux trophiques côtiers et provoqué le développement d'algues vertes dans la mer d'Iroise adjacente, ainsi que la prolifération d'algues toxiques dans la rade de Brest. Les blooms de phytoplancton toxique sont récurrents dans la baie, empêchant la capture de la coquille Saint-Jacques (*Pecten maximus*) ce qui en retour, a modifié le stock de mollusques et de crustacés et a conduit la

flottille de coquilliers à se rabattre sur d'autres espèces (comme la praire) qui répond à un engin de pêche plus impactant (la drague à praire a des dents plus grandes et larges que celle à Saint-Jacques) ayant elle-même un fort impact sur les bancs de maerl qui représentent une espèce d'intérêt écologique majeur du point de vue de la biodiversité mais aussi de la symbolique patrimoniale. Malgré les nombreuses alertes et recommandations scientifiques, les mesures favorisant la durabilité de la rade de Brest n'ont pas été prises (Ragueneau et al. 2018). Cette situation crée actuellement des controverses, des tensions et des blocages qui ne sont pas encore résolus malgré des interactions fortes et à long terme entre scientifiques, pêcheurs et décideurs / gestionnaires. Ainsi, le défi consiste à comprendre ce qui entrave le changement des pratiques de pêche vers une exploitation moins impactante de la baie de Brest, garantissant la protection de la biodiversité et le maintien d'une activité économique et sociale axée sur la pêche. La question, qui peut se poser dans la suite des travaux de Callon sur la coquille Saint-Jacques (1986) est de comprendre comment et pourquoi, alors que nous ne sommes pas dans un contexte d'incertitude et de manque de connaissance « knowledge gap », il n'y a eu que peu de mesure de protection et de limitation de l'activité de pêche prise dans la zone Natura 2000 concernée. Le rôle de l'État et de l'Union européenne par rapport à la communauté de pêche locale (40 bateaux) dans la gestion des territoires et des ressources mérite donc d'être analysée.

C'est ce que nous avons fait en analysant les processus de décision au sein du conseil de gestion du parc national marin d'Iroise (PNMI) (Mazé et al. 2019) à partir des discussions autour des activités industrielles dans le périmètre des parcs marins français. Le Parc naturel marin d'Iroise (PNMI) en Finistère, a démontré son pouvoir en émettant plusieurs avis conformes sur plusieurs activités identifiées comme responsables d'un impact notable sur le milieu marin du Parc (pêche à la bolinche, exploitation agricole, extraction de sable coquillier, pêche à la telline, etc.). Le fait le plus marquant a indubitablement été la prise de position du Parc en 2011 en défaveur de l'extension d'un élevage de porc industriel à proximité de la Baie de Douarnenez (Saint-Nic), régulièrement envahie par les algues vertes. Le nombre de porcelets et porcs charcutiers de cette porcherie était passé de 7.000 à 10.000 en 2003, avant que le tribunal administratif n'annule cette autorisation d'extension en 2009 pour vice de procédure lié à l'absence d'enquête publique. Le conseil de gestion du Parc naturel marin s'est donc prononcé en faveur de la régularisation administrative d'exploitation de l'élevage porcin, mais a refusé le projet d'extension de l'éleveur qui souhaitait à nouveau augmenter son exploitation de près de 900 têtes supplémentaires. La régularisation comportait aussi la construction d'un dispositif de traitement des effluents mais également des eaux usées du village voisin qui a justifié l'avis favorable. Le conseil de gestion, désireux de contribuer à la diminution de l'apport d'azote dans la baie de Douarnenez, a ainsi démontré sa capacité à peser sur la décision. L'avis a été rendu sur la base de l'objectif de réduction de 30% des flux d'azote en mer, inscrit dans son plan de gestion et reprenant à son compte l'objectif inscrit au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Loire Bretagne.

A l'inverse, l'épisode survenu récemment dans le Parc marin du golfe du Lion, montre les limites du champ d'intervention du Parc lorsque l'Etat décide de reprendre la main sur certains sujets. Le 9 février 2016 à Cerbère, le conseil de gestion devait se prononcer sous la forme de deux avis conformes, relatifs pour l'un à une autorisation pour une prise d'eau et pour l'autre, à des aménagements portuaires. Au cours de la séance, la Préfète des Pyrénées-Orientales, en tant que commissaire du gouvernement, invita le conseil à s'exprimer par avis simples au motif d'une fragilité sur le plan juridique dans la mobilisation des avis conformes dans le Code de l'environnement. Cet épisode témoigne des limites politiques et institutionnelles du Conseil de

gestion. Il demeure une instance consultative, certes légitime, ayant vocation à éclairer la décision publique mais sans pour autant se substituer aux autorités décisionnaires classiques, en particulier de l'Etat en mer. Il rappelle à quel point il est essentiel d'interroger et de surveiller la capacité normative des parcs, aux yeux de l'Etat en particulier. L'hétérogénéité des situations et solutions locales et des dotations des parcs, et les mutations institutionnelles induites par le passage AAMP vers AFB puis OFB témoignent de la jeunesse du dispositif, de la nécessité de renforcer et de stabiliser le cadre d'action des PNM quant à la portée de leur pouvoir et de leurs compétences. Ceci renforce l'intérêt de mobiliser les sciences sociales sur ces nouvelles problématiques de gouvernance par des assemblées locales, de leur saisine, simple ou conforme et de la portée réelle de leur action, déléguée de façon théorique ou fonctionnelle.

Instrument de politique nationale, le PNM marque tout d'abord une volonté de gouvernance légitime et d'inspiration décentralisée à travers la constitution d'un Conseil de gestion dont la représentativité locale est majoritaire de droit. Fondé sur un processus de création d'initiative étatique et centralisée, sa mise en œuvre reste souple, progressive et non réglementaire dans son contenu. Le PNM est consacré au terme d'une multitude de négociations et de consultations auprès des acteurs de terrain et des collectivités locales. Cela facilite l'acceptation de ce modèle de gestion et la possibilité de classer des périmètres AMP plus rapidement et sur des surfaces plus étendues que d'autres types d'AMP (parcs nationaux, réserves naturelles). La concertation ne s'arrête pas à la création du PNM mais se poursuit au sein du Conseil de gestion pour l'élaboration puis la mise en œuvre du plan de gestion, l'édiction des avis, la mise en place des plans d'actions. Porté par un mécanisme de gouvernance non contraignant a priori, il permet aux membres du Conseil de gestion de négocier et de formuler leurs propres attentes et propositions d'évolutions réglementaires dans la gestion du parc. Il s'agit d'une marque d'ouverture significative et de rééquilibrage dans la gouvernance historiquement régaliennne de l'autorité de l'Etat en mer. Les modalités de réalisation restent cependant complexes sur le plan institutionnel et dans la capacité de mobilisation d'une instance collégiale particulièrement dense. Le choix d'une représentativité exhaustive est source de légitimité, mais également d'hétérogénéité de ses représentants dont les intérêts peuvent s'avérer contradictoires et créer une dilution des enjeux, des responsabilités et des objectifs de gestion. Le risque principal étant de favoriser une gestion politique ou catégorielle du parc, où les rapports de force dominent les relations entre les différents groupes d'acteurs et les gestionnaires de terrain, le tout sous l'arbitrage délicat de l'Etat. Ce paramètre peut également être facteur de non-décision ou d'incapacité à faire avancer certains objectifs, paralysés par le contexte et la cristallisation d'enjeux ou des conflits d'intérêts au sein du Conseil de gestion. L'efficacité et le dynamisme du modèle participatif sont donc au cœur du questionnement, en lien avec le rôle essentiel de l'expertise dans l'accompagnement du Conseil de gestion. Au sein d'un parc, l'articulation entre l'expertise et la décision reste déterminante pour conduire et évaluer la politique de gestion et pour légitimer les propositions et orientations réglementaires. Enfin, la pertinence du modèle parc relève d'une temporalité de long terme, dont on ne peut pas encore évaluer avec suffisamment de recul, la globalité des effets produits. La capacité de décision immédiate d'un PNM reste faible, précaire et déléguée par les autorités étatiques. Le Conseil de gestion peut formuler ponctuellement (à la demande de l'Etat) des avis conformes, il peut également initier des politiques publiques localisées mais demeure dépendant des financements et de la mise à disposition de moyens opérationnels par l'Agence française pour la biodiversité, établissement public sous tutelle du ministère. Son action s'inscrit plutôt dans une appropriation progressive des enjeux du parc par les membres du Conseil de gestion. La légitimité de son action a besoin

de temps pour s'affirmer, voire s'autonomiser, pour produire et appliquer ses décisions conformément à ses objectifs. Le plan de gestion fixe d'ailleurs des résultats à atteindre et des délais pour y parvenir selon un calendrier progressif à quinze ans. Il reste la référence incontournable d'une gouvernance territorialisée et de l'évaluation régulière de son efficacité par ses propres acteurs.

Notre 2^{ème} cas d'étude est l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon (SPM), zone de pêche historique en opposition à toute imposition d'aire protégée mais hautement administrée et militarisée (seule présence française en Amérique du nord permettant de maintenir la souveraineté de l'Etat français dans cette zone stratégique, subarctique). SPM est potentiellement intéressante économiquement pour les ressources minérales qu'elle pourrait révéler dans le plateau continental et objet de convoitises pour la science (création d'une plateforme de recherche). L'archipel est situé dans l'Atlantique Nord-Ouest, à environ 25 km au large de la côte sud de Terre-Neuve. C'est le lien géographique le plus important entre la France et l'Amérique du Nord et il est maintenu par l'État français pour des raisons géopolitiques et économiques. Tout au long de son histoire, l'archipel a été caractérisé par sa dépendance économique et culturelle vis-à-vis de la pêche à la morue. Cependant, depuis le moratoire sur la morue (le 2 juillet 1992, ministère fédéral canadien des Pêches et des Océans), la fin du modèle économique et social précédent a sapé l'identité du territoire. Dans un rapport de 2016, la Cour des comptes française a analysé l'état de la pêche dans les eaux de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (Cour des comptes, 2016). Il conclut que le secteur socio-économique de la pêche est loin de réaliser son potentiel pour toutes les espèces ciblées, comme pour les ressources benthiques qui ciblent plusieurs espèces d'invertébrés, notamment Saint-Jacques du Canada (*Placopecten magellanicus*), tourteau commun (*Cancer irroratus*), crabe des neiges (*Chionecetes opili*), homard canadien (*Homarus americanus*), buccin commun (*Buccinum undatum*) et concombre de mer aux pieds orange (*Cucumaria frondosa*), mais qui, à ce jour, ne représentent que ca. 10% de l'activité économique des pêcheries de l'archipel. L'existence de ces stocks de ressources gagne en notoriété sur le marché international.

Dans le projet SPA, nous nous sommes concentrés sur le cas particulier du nouveau plan d'activité de pêche de *Cucumaria frondosa*, un « concombre de mer », destiné à stimuler l'activité économique de l'archipel tant cette espèce est populaire sur le marché asiatique. Malgré un déficit en connaissances scientifiques sur l'état des stocks et l'impact négatif potentiel de la drague sur l'écosystème, le plan de pêche du concombre est actuellement promu par les décideurs ce qui soulève des questions quant à la manière dont les décisions d'autorisation de pêche sont prises (détermination des quotas, de leur définition à leur restriction ou extension, et de leur attribution). Le manque d'informations sur le statut des populations marines sur ce territoire, en particulier benthiques, constitue un risque pour l'avenir de ces populations et des activités économiques qui en dépendent. Parallèlement, les particularités des conditions hydro-climatiques le long des côtes de l'archipel offrent une occasion rare de tester des théories écologiques *in situ* sur les réactions biologiques des organismes marins dans des conditions de fluctuation rapide. Ces deux circonstances ont motivé le lancement d'une étude combinée sur la diversité océanographique et biologique en 2017 afin de combler le déficit de connaissances sur les systèmes écologiques de ce territoire (Mission océanographique SPM 2017).

Depuis 2012, la pêche de l'holothurie *Cucumaria frondosa* est devenue une pêche côtière commerciale en expansion sur les bancs de Saint-Pierre. Le concombre de mer est une espèce nationale pêchée en ZEE française sur les zones côtières dont les quotas étaient initialement attribués aux pêcheurs artisans. Cette pêcherie s'inscrit comme une solution de « remplacement pour les pêcheries épuisées » telles que la morue. Entre 2015 et 2017, la pêcherie de concombres représentait 10 % de l'activité économique de la pêche sur l'archipel répondant à la chute de 85 % des captures de morue. L'augmentation des prix d'holothurie est directement liée à la nette augmentation des exportations de l'archipel qui s'élève à +48,9 % en 2018 après une augmentation de +53,7 % en 2017. Cette nouvelle activité économique constitue l'élément catalyseur du dynamisme des exportations des produits de la mer (+58,4 % à 4,2 millions d'euros) pour s'établir à 5,9 millions d'euros (IEDOM mars 2019). Cette nouvelle pêche s'inscrit dans le programme de diversification des espèces capturées amorcé depuis la crise du moratoire sur la morue en 1992. Elle fût d'abord pratiquée par un navire artisanal, l'*Emeline*, au début des années 2005 en zone côtière. Progressivement, différents navires artisans (*Cap Percé*, ...) se sont mis à pêcher cette espèce dite « nationale » qu'ils considéraient comme une pêcherie d'opportunité, facile et non concurrentielle. Les captures d'holothuries étaient fixées à des petits quotas de 50 tonnes, cette pêcherie se réalisait essentiellement à l'intérieur de la ZEE française, à la drague modifiée, pour ensuite être transformées dans une usine canadienne de l'île de Fogo. Les accords commerciaux avec le Canada se faisaient en dialogue avec le Comité des ressources halieutiques, créé en juin 2005 et qui deviendra l'Organisation professionnelle des artisans pêcheurs (OPAP) en 2012. L'activité de pêche d'holothurie française fondée sur l'artisanat peut être perçue comme une « stratégie de survie culturelle » de la communauté de pêcheurs artisans dans un contexte de crise du secteur de la pêche, fortement touchée par l'impact socio-environnemental de la grande pêche industrielle qui monopolisa les activités du territoire des politiques de colonisation au 19^{ème} siècle jusqu'aux politiques de développement économiciste actuelles.

A partir du moment où la ressource a pris de la valeur, certains pêcheurs artisans ont eu le sentiment de se faire voler leur activité économique par les transformateurs industriels, d'autant plus que les anciens accords commerciaux entre les pêcheurs et l'île de Fogo ont dû être limités. Ainsi, l'étude des nouvelles conditions de production et de transformation du concombre de mer permet de saisir comment la « concurrence du libre marché » (Tsing 2019) a conduit les artisans locaux à vivre dans « les ruines du capitalisme » et permet d'analyser les modes de réaction de l'Etat face à la situation paradoxale d'apporter son soutien économique et symbolique à l'une de ses communautés nationales établie outre-mer tout en honorant les injonctions à la durabilité.

En partant d'une analyse comparative de la gestion de *Cucumaria frondosa* dans la région du Labrador et celle de SPM, l'on peut considérer que SPM a adopté une approche beaucoup plus libérale que la politique canadienne par rapport aux ressources émergentes, probablement en raison de la fluctuation accrue des prix sur le marché de l'holothurie - dans la mesure où la demande asiatique de concombre est largement supérieure aux possibilités d'offre. Suite à cette augmentation des prix au kilo, la pêche d'holothurie est devenue une activité importante pour le développement économique de l'archipel tournée vers l'exportation et a donc engendré une forte pression de pêche sur le concombre qui n'est pas sans conséquence sur le système de gestion des ressources marines à SPM. Depuis que l'espèce est devenue économiquement intéressante sur le marché mondial, de nombreux rapports scientifiques franco-canadiens ont été publiés, les taux de capture de l'espèce ont augmenté à la demande du Préfet, un nouvel

arrêté préfectoral oblige tous les pêcheurs à débarquer les espèces sur le territoire et de nouveaux acteurs économiques ont émergé. En l'espace de deux ans, une nouvelle forme de gouvernance locale impliquant de nouveaux acteurs nationaux, internationaux, régionaux a vu le jour à SPM modifiant par là même les relations de pouvoir entre différents acteurs impliqués dans la gestion des ressources halieutiques, et la filière qui en découle.

En 2017, le géant armement boulonnais Le Garrec, figure entrepreneuriale influente dans le secteur de la pêche industrielle à l'échelle mondiale, rachète le pôle pêche de Miquelon subdivisé en quatre entreprises de pêche existantes à Saint-Pierre et Miquelon (Interpêche, Nouvelles Pêcheries, les pêcheries Paturel et Pêcheurs du nord). Le groupe Le Garrec investit dans la pêche d'holothurie en mer, à bord du *Cap Marie*, mais aussi à terre en implantant la seule usine de transformation de concombre de mer sur l'archipel français. Ses deux principaux dirigeants, Tony Hélène et Antoine Le Garrec, en partenariat avec l'entreprise canadienne Ocean Pride Fisheries (Nouvelle Ecosse) qui investit 1.4 millions d'euros, ont inauguré l'installation de l'usine « Pêcherie Paturel/Pêcheurs du Nord » spécialisée dans la transformation de concombre de mer. Pendant la pêche, les pêcheurs trient les spécimens en gardant ceux qui mesure plus de 10 cm, la taille décrétée commercialisable. Une fois pêchée, l'espèce est directement envoyée à l'usine de transformation, où les mollusques sont coupés, éviscérés, congelés puis exportés. A SPM personne ne consomme ni ne cuisine le concombre de mer. Devenu marchandise, le concombre est envoyé à l'entreprise Ocean Pride Fisheries, à Wedport au Canada où il sera classé, séché, sa chair conditionnée. Créée en 1986, OPF est la plus grande entreprise de transformation de concombre au monde, avec un accès et une capacité de 3 600 tonnes d'holothuries vivantes par an. Une fois séché, le concombre est exporté vers la filiale de marketing d'Atlantic Treasure, basée à Hong Kong, pour être emballé. La Commission européenne (2001) définit la notion de responsabilité sociale et environnementale (RSE) que les entreprises doivent désormais prendre en compte dans leurs critères de performance. Conformément à cette commission, il paraît légitime de s'interroger sur l'impact social, économique, environnemental local des « conditions de production » (Tsing 2019) et de redistribution du concombre de mer sur le territoire local.

L'implantation de l'usine de transformation, soutenue par l'Etat (la Ministre des outre-mer Annick Girardin étant originaire de SPM), la Collectivité territoriale et l'entreprise Ocean Pride, suppose de restructurer tout le réseau de production que les pêcheurs artisans tissait avec le Canada, aux îles de Fogo dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador. Désormais, le concombre de mer pêché en zone française doit obligatoirement être transformé à Saint-Pierre dans la nouvelle usine de transformation qui lui est dédié depuis juillet 2017. Soutenu par la Collectivité territoriale, l'Etat et les investisseurs financiers, la société Pêcheurs du Nord a négocié, ou plutôt imposé un dialogue avec les pêcheurs artisans pour mettre en application le projet commun de gestion du concombre de mer, tous unis autour de cette même usine de transformation. En 2019, un atelier artisanal de conditionnement de produits de la mer et de fumage, ancien bâtiment de la société pêcherie Paturel a été réaménagé pour que les pêcheurs artisans puissent maintenir leur petite poissonnerie ouverte au marché local. Il convient de préciser que Pêcheur du Nord/Le Garrec est la maison mère de cette entreprise. Face à cette brutale prise de monopole, les pêcheurs artisans se sont rassemblés sous la bannière de l'OPAP pour susciter, dans un premier temps, leurs colère et inquiétude. Depuis l'entrée de Pêcheur du Nord dans la pêche et la transformation de concombre de mer à SPM, la relation avec les pêcheurs artisans est conflictuelle pour des raisons socio-politiques, juridiques, économiques, techniques et politiques évidentes.

C'est le représentant de l'Etat, le Préfet (actuellement M. Thierry Devimeux) qui définit les totaux admissibles de captures d'holothurie et leur répartition entre les différents acteurs. Pour lui, l'enjeu actuel consiste à devoir trouver un équilibre subtil entre la conservation d'un tissu de transformation industrielle générant des bénéfices économiques et la pêche artisanale qui permet de faire vivre le port et les habitants de l'archipel. L'enjeu écologique ne semble pas prioritaire. Dans le processus de définition des quotas de capture de concombre, le « terrain de jeu » se fragmente entre quatre groupes d'intérêts : la répartition des quotas, résultant du Conseil consultatif d'orientation des pêches tenu l'année 2019, témoigne d'un nœud de réseaux d'acteurs complexe qui entremêle différentes sphères d'intérêts environnementaux, sociaux et économiques. En 2017, les quotas de pêche de concombre ont augmenté de 200 t/an passant de 1400 à 1600 t/an sans qu'aucune évaluation des stocks de concombre soit réalisée. En 2018, le préfet avait autorisé un quota de 1 400 tonnes de concombres. En 2019, la nouvelle décision de répartition des quotas par le préfet accorde au *Cap Percé* 50 t de captures d'holothurie, 125 t de captures à l'*Emeline*, tandis que 640 t sont attribués à Aquapêche et 445 t à Pêcheurs du Nord à bord du *Cap Marie*. Ces deux armements sont ceux de Le Garrec, associé de Tony Hélène. De plus, 40 t sont conservées en réserve future. Depuis 2019, Pêcheur du nord détient 445 t de quota de concombre en ZEE française et 130 t dans la zone au pétoncle. Comparé aux années précédentes, cette attribution de quotas est un véritable atout pour le navire *Cap Marie*. Cette attribution de quotas en faveur du *Cap Marie* est parfois légitimée par le fait que les industriels payent plus de charges par rapport aux artisans. Ainsi, les pêcheurs artisans détiennent des quotas de 815 t sur un total de 1500 t, soit plus de la moitié des quotas. Cette nouvelle décision de répartition des quotas de concombre prend nouvellement en compte les acteurs industriels dans la pêche au concombre. Cette gestion est révélatrice d'une nouvelle relation de concurrence entre pêcheurs artisans et industriels, puisqu'avant 2017, les armements artisans avaient le monopole sur la pêche au concombre. Mais elle reflète aussi la faible part des principes de durabilité dans les politiques de gestion et d'exploitation de la ressource. L'un des projets d'action stratégique de l'Etat est d'accompagner les mutations économiques pour favoriser la reconversion et la diversification économique de l'archipel. Pour réaliser le PASE, l'Etat a investi 0,65 M€ dans la société SNPM, une sous branche de l'entreprise Pêcheurs du nord. Depuis, une véritable relation de coopération s'est soudée entre les acteurs économiques (l'entreprise pêcheur du Nord et l'usine de transformation Pêcherie Paturel / Pêcheurs du nord) et les acteurs institutionnels. Si la présence des scientifiques devient forte sur l'archipel en raison de la création d'une plateforme de recherche et d'enseignement, force est de constater que les acteurs et intérêts écologistes et conversationnistes y sont largement sous-représentés.

La situation est tout autre dans le cas de notre 3^{ème} terrain d'étude : l'archipel de Kerguelen, dans les terres australes françaises, hot spot de biodiversité, plus grande réserve naturelle marine d'Europe, sous contrôle militaire et également zone-atelier du CNRS (Zone Atelier Antarctique et Subantarctique, ZATA). Créée en 2006, la réserve naturelle nationale des Terres Australes et Antarctiques Françaises a récemment été étendue à la majeure partie de la ZEE française (plus de 600 000 km² de surface océanique) à la suite des engagements pris par la France lors de la COP 21 de 2015, à Paris. Cette réserve est donc la sixième plus grande aire marine protégée du monde. Elle résulte des engagements scientifiques pris envers les comités de gestion et scientifique de la réserve placés sous l'autorité des Terres Australes Françaises. L'objectif de la réserve est de concilier la nécessité de préserver la biodiversité dans les territoires français du Sud-Ouest et l'exploitation des ressources naturelles (principalement la pêche), les activités scientifiques et le tourisme. Ces territoires sont inhabités et les activités

humaines sont principalement associées à des projets de recherche scientifique. Le plan de gestion de la réserve établit une distinction entre les zones d'AMP classiques (activités de pêche autorisées) et améliorées (l'exploitation des ressources n'est pas autorisée et des autorisations exceptionnelles sont requises pour que les scientifiques et les touristes puissent accéder à la zone). Après plus de deux siècles d'exploitation des ressources naturelles (chasse à la baleine et au phoque, pêche, élevage de moutons et de saumons), les régions terrestres et côtières des îles Kerguelen sont consacrées à des activités scientifiques garantissant la souveraineté de la France au regard des règles maritimes internationales. Les impacts anthropiques relativement faibles sur l'environnement côtier de Kerguelen en font un site stratégique sentinelle pertinent pour évaluer les impacts des changements environnementaux en cours sur les habitats marins dans les régions sub-antarctiques. Mais l'archipel de Kerguelen constitue aussi un haut lieu de pêche de la légine australe (*Dossistichus eleginoides*).

Ces îles font partie de la collectivité ultra-marine des Terres australes et Antarctiques Françaises (TAAF), collectivité française sans habitant regroupant 5 districts (les îles Eparses, les îles subantarctiques regroupant les îles Amsterdam et Saint-Paul, Crozet et Kerguelen et la Terre Adélie sur le continent Antarctique) s'étendant du 11^{ème} parallèle Sud au 66^{ème} parallèle Sud. Cette collectivité au statut juridique unique en France est administrée par un Administrateur supérieur qui a le rang de préfet depuis 2005, nommé par le ministère de l'intérieur (TAAF, Statut juridique ; Décret n°104, 2018) qui est à la fois le représentant de l'Etat et le responsable de la collectivité. Elle dispose de l'autonomie administrative et financière (la collectivité se finance principalement sur ces fonds propres, grâce notamment aux droits de pêche, à la philatélie, au tourisme ou encore grâce aux impôts). La pêche industrielle est la principale activité économique dans les TAAF, représentant plus d'un tiers du budget de la collectivité grâce aux droits de pêche, et qui se déroule notamment au sein de la Réserve Naturelle Nationale des Terres Australes Françaises (RNN TAF) depuis son extension dans les ZEE françaises en 2016. Deux pêcheries à fort intérêt économique se sont développées dans les eaux des îles subantarctiques : la pêcherie de langouste à Saint-Paul et Amsterdam depuis les années 1940 et plus récemment, celle de la légine australe à Kerguelen et Crozet depuis 1985. Tout comme l'holothurie à Saint-Pierre et Miquelon, ces deux ressources australes sont exportées pour la grande majorité vers le continent asiatique après leur débarquement à l'île de la Réunion. De plus, des scientifiques sont présents sur les îles subantarctiques des TAAF de façon permanente depuis les années 50 pour étudier la biodiversité et les conditions pédoclimatiques exceptionnelles qui composent ces îles. Plus récemment, des études scientifiques ont été menées au niveau marin grâce à l'essor de moyens techniques et financiers. Les Zones Economiques Exclusives (ZEE) des TAAF se déploient sur 2,39 millions de km² autour de ces îles, ce qui en fait la deuxième plus grande ZEE française après celle de la Polynésie française.

Puisqu'il n'y a pas d'habitant permanents, donc pas d'élection ou d'assemblée territoriale, l'avis du Conseil consultatif est obligatoire pour les questions de budget ainsi que pour d'autres questions mais son avis n'est pas contraignant. Le préfet des TAAF est également aidé par le comité de l'environnement polaire (CEP) qui fait office de comité scientifique de la collectivité mais dont l'avis est lui aussi consultatif. De plus, la collectivité des TAAF est sous la tutelle du Ministère des Outre-mer et les Ministères de l'Environnement, des Affaires étrangères, de l'Agriculture, de la Recherche, de l'Intérieur et de la Défense peuvent donner leur avis lorsque la question dépend de leurs compétences.

Par ailleurs, les TAAF sont un Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) ce qui signifie qu'elles ne sont pas membre de l'Union Européenne mais qu'elles y sont seulement associées. Ainsi, contrairement aux pays membres, la politique commune de pêche (PCP) de l'UE ne s'applique pas dans ces territoires. De plus, les archipels de Kerguelen et Crozet, à la limite de l'océan austral, sont intégrés à la zone de juridiction de la Commission pour la conservation de la faune et flore en Antarctique (CCAMLR) depuis 1980. Ce traité international régit toutes les questions de conservation des ressources marines vivantes dans l'océan austral sans pour autant interdire leur exploitation si celle-ci est raisonnée (article II, CCAMLR). Cependant, puisque la souveraineté de la France dans ces îles n'est pas discutée, la « Déclaration du Président », en annexe de la Convention, permet à la France d'appliquer comme elle le souhaite, les mesures de conservation de la CCAMLR. La collectivité des TAAF conserve ainsi sa compétence de gestion des pêches dans les ZEE françaises de Kerguelen et Crozet.

L'étude de la gestion de la pêcherie de légine australe est d'autant plus intéressante qu'elle est décrite comme durable par ceux directement impliqués alors que certains dénoncent cette activité industrielle ayant lieu au sein d'une réserve.

La pêche dans les eaux australes a débuté il y a plusieurs siècles, notamment grâce aux américains, norvégiens, français, anglais et russes pour la chasse aux mammifères marins qui étaient nombreux entre les 40^{ème} rugissants et les 50^{ème} hurlants. Mais la pêche industrielle de poissons dans les eaux de Kerguelen n'a débuté que dans les années 1970. En effet, ces zones étaient réputées pauvres en poissons et difficilement navigables, notamment durant l'hiver austral. Les soviétiques sont les premiers à venir pêcher dans ces eaux car, si un stock suffisamment important était découvert, cela permettrait de répondre à la demande de consommation tout en réduisant l'effort de pêche qui avait lieu en Atlantique Nord-Est. En effet, du fait de la demande croissante de produits de consommation en URSS, une intensification de l'effort de pêche est planifiée en fixant à 10 millions de tonnes de poissons pêchés l'objectif de 1975 contre 6,5 millions de tonnes en 1969. Cependant, l'épuisement des ressources les a contraints à se doter d'une flottille technologiquement avancée et de navires scientifiques pour explorer de nouvelles zones de pêche, loin de ses ports. En juillet 1971, l'URSS disposait de la première flotte de pêche au monde. Ainsi, une première prospection scientifique soviétique dans les eaux australes a eu lieu en 1965, suivie par trois campagnes scientifiques successives, avant que l'exploitation commerciale de poissons ne débute en 1971 avec 30 chalutiers.

A l'époque, aucune espèce n'était ciblée mais celle prépondérante était *Notothénia rossi*, appelée communément colin de Kerguelen (Duhamel 2011). Puis, du fait entre autres d'une surexploitation des espèces pêchées par les soviétiques, leurs stocks ont fortement diminué entraînant la fermeture de la pêche au colin de Kerguelen dans les années 80 et donc un changement des espèces ciblées. En 1985, un palangrier soviétique pêche sur le plateau de Kerguelen un important banc de légine australe, *Dissostichus eleginoides*, qui était jusqu'alors une prise accessoire dans les filets des chalutiers. Après une campagne franco-soviétique l'année suivante, son exploitation commerciale commence puisque ses stocks n'ont jusqu'alors jamais été exploités et qu'un marché asiatique se développe pour la commercialiser. En effet, ces populations étaient très friandes de morue charbonnière, un poisson pêché en Alaska mais dont la surexploitation a entraîné une chute importante des stocks dans les années 1980. Les asiatiques ont alors trouvé dans la légine australe un produit de substitution. Des quotas sont par la suite mis en place jusqu'à la fermeture de la pêche en 1998 pour les navires étrangers.

Aujourd'hui, cette pêcherie aux intérêts économiques forts à la fois pour la collectivité des TAAF, les armateurs et l'île de la Réunion, île française habitée la plus proche et siège de la collectivité, s'inscrit au sein d'une Réserve naturelle nationale. Il y a 7 armateurs qui pêchent la légine, avec 8 navires, les réglementations sont fortes (CCAMLR) et la pêche illégale largement contenue. Les scientifiques interagissent étroitement avec la réserve pour diminuer la déprédation (par les orques et les cachalots sur les prises de légine) et limiter les captures accidentelles (oiseaux marins, raies). Ce site d'étude constitue ainsi l'un des cas les plus aboutis en termes de « gestion adaptative » où le rôle de l'Etat reste souverain en matière d'établissement des règles de régulation, en étroite interaction avec les chercheurs et les gestionnaires de réserve, sans monopole des acteurs économiques. Cette situation inédite pourrait être modifiée par la plus grande ouverture du secteur au tourisme (Choquet et al. 2018), à la fois contrôlée et favorisée par la récente labélisation de la réserve au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Conclusion

Cette contribution met en évidence la palette de réorganisations des jeux de pouvoir entre catégories d'acteurs et institutions investies dans les processus de décision concernant la gouvernance des mers et des océans à des fins de durabilité. Au sein de l'Etat français, en métropole et en outre-mer, nous assistons à une volonté de maintien de la souveraineté nationale mais à une ouverture aux acteurs privés (pêche / tourisme), en tension avec les acteurs écologistes, scientifiques ou militants. Cette variété de situation dit à quel point les reconfigurations institutionnelles engendrées par la montée en puissance du paradigme de la durabilité appliquée au gouvernement de la mer, nécessitent encore des ajustements. Les conditions de possibilité de mise en œuvre d'une gestion durable des territoires maritimes et des ressources marines ne semblent pas pour l'heure réunies en raison non pas d'un soi-disant « knowledge gap », ni même du fameux « implantation gap », mais bien en raison du « power gap » (Mazé et al. 2018). La situation demeure hautement conflictuelle, entre intérêts divergents et points d'achoppements institutionnels, entre ceux qui voient dans la « croissance bleue » un nouvel eldorado, sous couvert de développement « durable » et ceux qui œuvrent pour une meilleure conservation des écosystèmes, des ressources et des sociétés humaines qui en dépendent. Entreprise devenue nécessaire pour ne pas dire urgente, dès lors que l'on accepte l'idée de la finitude des ressources planétaires (Röckstrom et al 2009).

Références

- Callon M. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, pp. 169-206.
- Choquet A., Faure C., Danto A., Mazé C. 2018. « Governing the Southern Ocean: the science-policy interface », *Environmental Science & Policy*, vol. 89, pp. 23-29.

- Compagnon D. 2013. « L'environnement dans les relations internationales », in Thierry Balzacq et Frédéric Ramel, *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, chapitre 38, pp. 1019-1052.
- Cote M., Nightingale A.J. 2012. « Resilience thinking meets social theory: situating social change in social-ecological Systems (SES) research », *Progress in Human Geography*, 36(4), pp. 475-489.
- Cour des comptes. 2016. *La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain*. Rapport public annuel, Paris, Cour des comptes.
- Danto A., Mazé C., Ragueneau O. 2018. « Sur le terrain de l'océanographie politique : carnets de terrain, ethnographie multi-sites et modes de gouvernement de la Mer au croisement des sciences sociales et des sciences de la nature », *Social science information*, vol. 57(3), pp. 448-475.
- Folke C. 2006. « Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses », *Global Environmental Change*, 16, pp. 253-267.
- Fontaine J., Hassenteufel P. (Eds), 2002. *To Change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Frozel-Barros, N., Mazé, C., Pertel, L. 2018. « Gouverner la mer au-delà des juridictions nationales : la protection de la biodiversité marine en proie aux négociations interétatiques et sectorielles », Blog Le Monde, Plateforme Océan Climat, 30 août 2018 <http://oceanclimat.blog.lemonde.fr/>
- Giron Y. 2014. *Vers une privatisation des océans par les trusts caritatifs*. Conférence donnée à la maison de la mer.
- Giron Y. 2016. Le film qui décrit l'une des premières guerres économiques du XXI^e siècle sur les océans. (Article d'introduction au film de Mathilde Jounot).
- Giron Y. 2018. Précis de la puissance maritime vers la faculté d'agir sur les océans. Préfaces de Frédéric Moncany de St-Aignan et du CV Hervé Hamelin, Ed. RL21, 214 p.
- Grall J., Hall-Spencer J.M. 2003. « Problems facing maerl conservation in Brittany », *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 13, pp.55-64.
- Hardin G. 2018. *La tragédie des communs*, traduction par Laurent Bury et présentation par Dominique Bourg, Presses universitaires de France, 2018.
- Holling C.S. 2001. « Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems », *Ecosystems*, 4-5, pp. 390-405.
- Ingalls M.L., Stedman R.V. 2016. « The power problematic: exploring the uncertain terrains of political ecology and the resilience framework », *Ecology and Society*, 21(1), 6p.
- Jacob K. 2010. « Regulatory impact assessment and sustainable development: towards a common framework », *European Journal of Risk Regulation*, 3, pp. 276-280.
- Jordan A. Lenschow A. 2010. « Environmental policy integration: a state of the art review », *Environmental Policy and Governance*, 20, 3, pp. 147-158.

- Kates R.W. 2011. « What kind of a science is sustainability science? » *PNAS of the USA*, 108(49), pp. 19449-19450.
- Mazé C., Dahou T., Ragueneau O., Danto A., Mariat-Roy É., Raimonet M., Weisbein J. 2017. « Knowledge and power in integrated coastal management. For a political anthropology of the sea combined with the sciences of marine environment », *Comptes Rendus Geoscience*, 349(6-7), pp. 359-368.
- Mazé C., Guarini J., Danto A., Lambrechts A., Ragueneau O. 2018. « Dealing with impact. An interdisciplinary, multi-site ethnography of Environmental Impact Assessment in the coastal zone », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 27.
- Mazé C., Ragueneau O., 2017. « Governance of the ocean: where science meets politics/La gouvernance de l'océan, un chantier politique multi-niveaux », in Euzen A., Gaill F., Lacroix D., Cury P. (Eds), *L'Océan à découvert*, Paris, CNRS Éditions.
- Mazé C., Ragueneau O., Weisbein J., Mariat-Roy É. 2015. « Pour une anthropologie politique de la mer », *Revue internationale d'ethnographie*, 5, pp. 189-202.
- Mazé, C., Cazalet, B., Moalic. (Accepté, à paraître, 2019). « Le Parc Naturel Marin : un instrument de politique nationale au service d'une gouvernance territoriale ? » / « Marine natural parks: tools for territorial governance or a national policy instrument », *Multi-goal Marine Protected Areas: a new way to manage the sea ?*, Springer-Nature, collection Humanity and the Seas.
- Olsson, P., Galaz V., Boonstra W.J. 2014. « Sustainability transformations: a resilience perspective », *Ecology and Society*, 19(4), 1.
- Ostrom E. 1990. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom E. 2009. « A general framework for analyzing sustainability of Social-Ecological Systems ». *Science*, 325, pp. 419-422.
- Ragueneau O., Raimonet M., Mazé C., Coston-Guarini J., Chauvaud L., Danto A., Grall J., Jean F., Paulet Y.-M., Thouzeau G., 2018. « The impossible sustainability of the Bay of Brest? Fifty years of ecosystem changes, interdisciplinary knowledge construction and key questions at the science-policy-community interface », *Frontiers in Marine Science*.
- Rochette J., Wright G. 2015. *Outils de gestion par zone dans les espaces marins situés au-delà des juridictions nationales : options possibles pour l'océan Indien occidental*, Rapport de l'Iddri.
- Rockström J. et al. 2009. « A safe operating space for humanity », *Nature*, 461, pp.472-475.
- Tsing A. 2017. *Le Champignon de la fin du monde : sur la possibilité de vivre dans les ruines du capitalisme*. Paris, La Découverte/Les Empêcheurs de penser en rond.