VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement

Volume 21 numéro 1 | mai 2021
Préservation, conservation et exploitation : enjeux et perspectives pour un Océan mondial en santé

Questionner l'efficacité de la gouvernance d'une AMP : le cas de Natura 2000 en mer

Jean-Eudes Beuret, Ludovic Martel, Anne Cadoret, Frédérique Chlous, Julie Delannoy, Marie Lesueur, Christelle Noirot, Hélène Rey-Valette, Lucille Ritschard et Paul Sauboua

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/vertigo/30564
DOI : 10.4000/vertigo.30564
ISSN : 1492-8442

Éditeur
Les Éditions en environnement VertigO

Ce document vous est offert par INRAE Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement

Référence électronique
Jean-Eudes Beuret, Ludovic Martel, Anne Cadoret, Frédérique Chlous, Julie Delannoy, Marie Lesueur, Christelle Noirot, Hélène Rey-Valette, Lucille Ritschard et Paul Sauboua, « Questionner l'efficacité de la gouvernance d'une AMP : le cas de Natura 2000 en mer », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 21 numéro 1 | mai 2021, mis en ligne le 17 mai 2021, consulté le 16 juillet 2021. URL : http://journals.openedition.org/vertigo/30564 ; DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.30564

Ce document a été généré automatiquement le 16 juillet 2021.

Les contenus de *VertigO* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Questionner l'efficacité de la gouvernance d'une AMP : le cas de Natura 2000 en mer

Jean-Eudes Beuret, Ludovic Martel, Anne Cadoret, Frédérique Chlous, Julie Delannoy, Marie Lesueur, Christelle Noirot, Hélène Rey-Valette, Lucille Ritschard et Paul Sauboua

Introduction

1 L'érosion de la biodiversité à l'échelle planétaire n'épargne pas les milieux marins. Les auteurs du rapport de l'IPBES (2019) estiment que la moitié de la couverture des récifs coralliens aurait disparu depuis 1870, ou que les herbiers marins, habitats importants du point de vue écologique et halieutique, perdent désormais plus de 10 % de leur surface par décennie. Quant à la production primaire nette des océans, elle diminuerait de 10 % d'ici la fin du siècle, avec une diminution de 3 à 25 % de la biomasse des poissons (Lavorel et al., 2017). La dégradation des écosystèmes marins comme des ressources halieutiques est alarmante. Les politiques publiques tentent de l'enrayer notamment par la mise en place d'aires protégées en mer, définies comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature, ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées » (IUCN, 2008). Si la première aire marine protégée (AMP) a probablement été désignée aux États-Unis dès 1935 (the Fort Jefferson National Monument selon Gubbay, 1995), les AMP se développent à partir des années 60, calquées sur un modèle éprouvé à terre, en réponse aux recommandations de la première conférence mondiale des parcs tenue en 1962 puis à celles des Nations Unies, en 1972, sur la protection des mers et des océans (Gouery, 2014). Mais la création d'AMP s'accélère à partir de 2010, sur la base des engagements internationaux pris par les pays signataires de la Convention sur la diversité biologique : alors que 0,7 % des océans étaient officiellement protégés en 2000, 7,6 % l'étaient début 2020 (UNEP-WCM, 2020). Pour autant, l'efficacité des AMP

interroge nombre d'auteurs, tels Zupan et al. (2018) qui, étudiant 15 AMP méditerranéennes, montrent que seules 3 d'entre elles parviennent à limiter les menaces sur la biodiversité. De nombreux travaux illustrent ces difficultés (Araújo et Bernard, 2016 ; Dehens et Fanning, 2018 ; Muallil et al., 2019 ; Kurdoğlu et Çokçalişkan, 2011 ; Day et Dobbs, 2013 ; D'Anna et al., 2016 ; Ramirez, 2016 ; Stafford, 2018 ; Cadoret et Beuret, 2016).

2 Le réseau Natura 2000 en mer n'échappe pas à ces interrogations. Fondé sur deux directives européennes, « Oiseaux » (1979) puis « Habitats, faune, flore » (1992), le réseau d'espaces protégés Natura 2000 est établi à terre à partir de la fin des années 1990, avant d'être étendu en mer à compter de 2006 dans les pays de l'Union européenne. Son objectif est la conservation de la biodiversité, sans exclusion des activités humaines, à partir d'un réseau de sites de petite superficie. La France choisit de le mettre en place en privilégiant une approche volontaire et concertée, avec une gouvernance favorisant l'échelle locale comme instance principale de gestion des sites (Pinton et al., 2007). La gouvernance est au cœur du dispositif : ici mise en œuvre autour d'enjeux territorialisés, elle est définie comme un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques, visant la construction collective d'objectifs et d'actions (Rey-Valette et al., 2014). Associer une diversité d'acteurs à la gestion des sites répond à la volonté de l'État français d'intégrer les aspects socio-économiques locaux dans l'atteinte des objectifs de conservation, et d'encourager l'appropriation du dispositif par les acteurs locaux (Barthod et al., 2015). Le défi est de parvenir à engager ces acteurs dans la durée et à associer des acteurs tant publics que privés dans des processus concertatifs et décisionnels, au service de la conservation. Dès lors, poser la question de l'efficacité d'une AMP telle qu'un site Natura 2000 en mer suppose d'interroger l'efficacité d'un élément central de son dispositif : sa gouvernance. Celle-ci est-elle mise en œuvre de façon effective et sert-elle la conservation ?

3 Si une procédure encadre la gouvernance mise en œuvre dans chaque site, avec notamment l'installation d'un comité de pilotage dont la composition est définie par l'État, la diversité des situations de gouvernance est extrême, ne serait-ce que du fait des spécificités géographiques des sites (de taille variable, exclusivement marins ou mixtes terre-mer, côtiers ou plus récemment au large) et du choix des opérateurs et animateurs, parmi lesquels figurent des collectivités publiques, acteurs économiques, associations, etc. Dès lors, il est essentiel de déchiffrer la diversité des formes de gouvernance mobilisées. Cette lecture permet ensuite d'aborder la question de l'efficacité de la gouvernance, définie au regard des objectifs du dispositif Natura 2000 en mer, en l'occurrence la conservation. La gouvernance de ces sites est-elle effective au regard de ce qui définit la gouvernance (implication d'acteurs hétérogènes, notamment publics et privés, processus dynamique, co-construction par les parties prenantes, etc.) ? Qu'est-ce qui fait son efficacité au vu des objectifs de conservation ? Existe-t-il de « bons modèles » de gouvernance, pour la conservation ? Ou, à défaut de modèles, pouvons-nous identifier des facteurs qui favorisent une gouvernance au service de la conservation, ou qui l'affectent ? Ces questions ont été posées par l'Office français pour la biodiversité (OFB), préoccupé par le fait que, malgré le déploiement du réseau Natura 2000 en mer, la dernière évaluation de l'état de conservation des habitats naturels marins d'intérêt communautaire révèle une situation critique. Dans le cadre du projet LIFE intégré Marha (2018-2025), un volet de recherche relatif à la

gouvernance des sites Natura 2000 en mer a été mis en œuvre pour caractériser les formes de gouvernance et identifier des pistes d'amélioration.

4 Après être revenu sur la gouvernance des AMP et la construction du réseau Natura 2000 avec ses déclinaisons en mer, nous présenterons la méthodologie d'analyse comparative utilisée à l'échelle de 20 sites de France métropolitaine. Nous proposerons ensuite une lecture de la diversité des situations de gouvernance et des facteurs discriminants qui génèrent plusieurs idéal-types. Nous nous intéresserons à ce qui fait l'effectivité, l'efficacité et la qualité de la gouvernance au regard des objectifs de conservation, aux facteurs qui déterminent cette qualité, aux avantages et risques correspondant à chaque situation de gouvernance. Nous tenterons enfin d'en tirer des enseignements quant aux critères qui doivent guider l'évaluation de la gouvernance des AMP au regard de leurs objectifs, puis quant à l'opérationnalisation de cette gouvernance.

Problématique

Dans les AMP : la gouvernance au service de la conservation

La gouvernance au cœur des approches conservationnistes

5 Héritage d'une pensée occidentale qui oppose l'Homme à la nature sauvage, les premières aires protégées sont mises en place sur la base d'une approche préservationniste visant à exclure les activités humaines avant que ne s'impose une approche conservationniste (Depraz, 2013) : elle consiste à accepter, mais encadrer les usages anthropiques sur la base de plans de protection incluant l'intervention humaine. Au milieu du XX^{e} siècle, il est admis que les populations locales doivent être intégrées à l'élaboration et la mise en œuvre des projets de conservation (Aubertin et Rodary, 2009), ce qui se traduira dans des conventions internationales qui posent des principes de gestion participative des aires protégées (par exemple en 1995 la convention de Barcelone pour les Réserves de Biosphères). L'association d'acteurs publics et privés dans des organes de gouvernance devient la règle là où elle restait marginale. La participation recherchée revêt des dimensions politique (*via* la décentralisation), économique (redistribution des revenus tirés des ressources, emploi local) et s'impose comme un « *pilier rhétorique* » de la conservation (Aubertin et Rodary, 2009). En 1992, le Sommet de la terre de Rio de Janeiro pose le concept de développement durable comme une référence incontournable ; de même, pour les espaces littoraux, le concept de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est au cœur d'un chapitre de l'Agenda 21. Les AMP, essentiellement côtières encore aujourd'hui, sont théoriquement l'un des dispositifs de mise en œuvre d'une GIZC définie comme « un processus dynamique pour la gestion et l'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte à la fois la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, l'orientation maritime de certaines activités et de certains usages et leur impact sur les parties marines et terrestres » (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Les notions d'intégration (spatiale, administrative, sectorielle, environnementale, temporelle et entre science et société) et de gouvernance y sont centrales.

6 En France, les premiers parcs nationaux étaient d'abord le fait d'un État central décisionnaire, intervenant dans des territoires au nom d'un intérêt général supposé s'imposer à l'intérêt local. L'approche évolue avec la loi du 14 avril 2006, qui dote les

parcs nationaux d'une aire d'adhésion. Les communes sont invitées à adhérer volontairement. Cette loi ouvre également plus fortement leurs conseils d'administration aux collectivités locales concernées, ainsi qu'aux représentants des habitants, propriétaires, exploitants, professionnels, usagers, associations de protection de la nature. En mer, elle crée un statut de Parc naturel marin (PNM), doté de conseils de gestion dans lesquels les acteurs locaux (publics et privés) sont majoritaires et dont l'action passe par un projet à construire collectivement, le plan de gestion. Quant au réseau Natura 2000, ses objectifs mis en avant par l'Union européenne sont de « maintenir le bon état de conservation des habitats et des espèces », mais aussi de « contribuer au développement durable des territoires » par le fait de « favoriser une prise de conscience collective sur les enjeux écologiques » et d'« initier un nouveau mode de gouvernance des territoires ». La gouvernance est au cœur du sujet : les démarches ascendantes sont privilégiées et donnent lieu à des transferts de compétences vers les communautés locales (Thomassin, 2011).

7 Ces expériences présentent cependant des lacunes relatives au suivi des ressources et à la surveillance des usages, au manque de flexibilité de certains accords, à l'impossible participation égalitaire, à la multiplicité des gestionnaires... (Billé, 2006 ; Aubertin et Rodary, 2009 ; Thomassin, 2011). Certaines posent la question de l'efficacité de la gouvernance au regard des objectifs de conservation. Des acteurs peuvent utiliser une position dominante au sein de la gouvernance pour s'accaparer l'espace, la ressource (Dahou, 2010 ; Boncoeur et al., 2007) ou le pouvoir décisionnel (Cadoret et Beuret, 2016) au détriment de communautés moins structurées ou non reconnues par le gestionnaire, ou de certains objectifs de conservation. Ceci peut reléguer certains objectifs clés ou certaines catégories de population, par exemple des femmes tenues à l'écart des arènes de discussions (Rohe et al., 2018) qui voient leur espace de pêche désigné zone de restriction sans leur avis. Kossmann et al. (2016) évoquent des situations où le manque de confiance, de leadership, la mauvaise gestion des conflits, le manque de définition des rôles et de règles claires, de fréquence des délibérations, ainsi que l'absence de « petites victoires » qui permettent de maintenir l'engagement des acteurs font que la gouvernance participative peut générer de l'inertie plutôt que des actions collaboratives. Plus généralement, le fait que les AMP soient désormais conçues comme des arènes de gouvernance permettant d'expérimenter le développement durable, tout en gardant des objectifs précis en matière de conservation, interroge certains auteurs (Rodary, 2008 ; Humphreys et Herbert, 2018).

La gouvernance des AMP : spécificités, freins et enjeux

8 Une AMP est une zone géographique à caractère ou sous influence maritime, dont les limites sont clairement définies et qui comprend la surface, la colonne d'eau et les ressources benthiques. L'AMP est protégée par des moyens légaux, juridiques, voire économiques explicites. Elle a pour objectif la conservation de fonctionnalités spécifiques, et elle est gérée dans le but d'atteindre un niveau de protection plus important que sur ses espaces limitrophes (Humphreys et Herbert, 2018). Parmi les spécificités liées au caractère maritime de l'aire protégée, identifiées par Day et al. (2012), certaines influencent sa gouvernance. Ce sont notamment : une dimension spatiale supplémentaire relative à la colonne d'eau, le caractère ouvert de l'espace soumis à des flux et des pressions venues de la terre comme de la mer, la multiplicité des juridictions (spécifiques aux sous-sols, à la colonne d'eau et à la surface, sur l'estran

ou en mer), les difficultés de contrôle des activités (avec des points d'accès multiples, le manque de visibilité des éléments protégés). Par ailleurs, la connaissance est souvent plus lacunaire qu'à terre, des espèces ou processus physiques sont encore méconnus (Jones, 2014), ce qui fait de l'incertitude un élément central, avec des données scientifiques très souvent contestées[1].

9 La gouvernance des AMP pose des questions singulières. Même si le périmètre sur lequel s'exerce la gouvernance est délimité, une AMP s'inscrit dans un réseau organisationnel qui dépasse largement ses frontières, d'autant plus que les flux sortants et entrants sont difficilement contrôlables. Étudier la gouvernance d'une AMP consiste à s'intéresser à la fois à son pilotage, au réseau organisationnel dans lequel l'AMP s'insère, mais aussi au système d'interactions que forment l'AMP et le réseau organisationnel qui l'entoure (Jentoft et al., 2007). Une spécificité des AMP littorales tient au fait que ce système d'interactions est profondément fracturé par une interface terre-mer de part et d'autre de laquelle les gestionnaires, les régimes juridiques, les politiques, souvent même les références culturelles diffèrent. Cet espace est, en outre, convoité par de nouveaux usages, récréatifs, résidentiels, mais aussi industriels (énergies marines renouvelables, activités extractives...), parfois fortement stimulés par des incitations publiques et/ou par le marché. Jones (2014) rappelle du reste qu'il convient de ne pas négliger le rôle des marchés néolibéraux au sein des AMP, ces derniers défendant généralement avec ferveur leurs intérêts économiques à court terme. L'acceptabilité sociale est alors au cœur de la gouvernance des AMP (David, 2011), l'enjeu principal consiste donc à réussir à articuler entre eux ces différents systèmes afin de provoquer des changements de comportements (Mangos, 2015). Pour y parvenir, Jones (2014) distingue différents moyens généralement mobilisés : 1) les incitations économiques ; 2) les incitations pédagogiques permettant de faire comprendre l'intérêt des AMP ; 3) la prise en compte des différents savoirs, notamment les savoirs locaux ; 4) les incitations légales et réglementaires pour promouvoir le respect des décisions ; et 5) les incitations participatives visant à inviter les acteurs à s'engager dans le processus. Mais l'activation de ces leviers dépend tant d'une gouvernance effective que des moyens qui font parfois défaut. L'étude de Gill et al. (2017) tend à montrer que les AMP bien dotées en ressources humaines auraient des effets sur les populations de poissons 2,9 fois supérieurs à celles ayant des équipes restreintes.

Natura 2000 en mer en France métropolitaine : les enjeux de la gouvernance

10 Le réseau Natura 2000 est un réseau de sites naturels ou semi-naturels visant à assurer la conservation de la biodiversité européenne. Il émane de deux Directives[2], « Oiseaux » puis « Habitats » qui s'imposent aux pays membres de l'Union européenne (UE) : ses objectifs sont simples puisqu'il s'agit d'assurer le maintien, voire la restauration de l'état de conservation d'espèces et habitats particulièrement menacés, à forts enjeux (de conservation) en Europe, clairement désignés pour chaque site. Il regroupe aujourd'hui plus de 23 700 sites terrestres et marins. Il s'agit du plus vaste réseau de sites protégés au monde. Alors que certains pays en ont fait un outil réglementaire, la France a opté pour un outil souple de gestion reposant sur l'implication d'une diversité d'acteurs locaux dans une démarche souhaitée concertative, afin qu'ils s'approprient les enjeux (écologiques et socio-économiques) du territoire, pour contribuer à définir

une gestion « fondée sur les connaissances des acteurs »[3]. Pour cela, après inventaire et choix des sites pour la mise en place de Natura 2000 en mer (désignés comme « Site d'Intérêt Communautaire »), un comité de pilotage est constitué pour chaque site. C'est l'instance centrale de gouvernance, composée de représentants des administrations déconcentrées, des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, de représentants des propriétaires, exploitants et utilisateurs du site. Il peut être élargi, au regard des particularités du site, aux gestionnaires d'autres aires protégées, à des associations, etc. Au final, c'est l'État déconcentré (le préfet) qui arrête sa composition. L'État et le comité de pilotage désignent une structure porteuse (un acteur public, l'État ou une collectivité), qui choisit un opérateur technique local. Celui-ci conduit l'élaboration d'un DOCument d'OBjectifs (DOCOB), en animant des groupes de travail composés d'une pluralité d'acteurs locaux. Un diagnostic, des mesures et des objectifs sont proposés au comité de pilotage. Après validation du document d'objectifs, le site passe en phase d'animation ce qui donne lieu à la désignation d'une structure animatrice. Théoriquement, un bilan des actions est présenté chaque année au comité de pilotage dont les membres amendent, valident les actions envisagées, et assurent le suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs. Les opérateurs et animateurs de sites seront qualifiés de façon générique, dans la suite de l'article, de « gestionnaire » du site Natura 2000.

11 La gestion repose sur le volontariat et la contractualisation, avec quelques outils spécifiques. Outil largement mobilisé à terre, le « Contrat Natura 2000 » permet notamment de verser une contrepartie financière à un propriétaire ou exploitant en échange d'actions et d'engagements précis. Quant à la charte Natura 2000, elle reconnaît les engagements des signataires à mettre en œuvre de bonnes pratiques, sans donner lieu à des compensations. Seule contrainte réglementaire, une évaluation d'incidence est imposée pour des activités susceptibles d'engendrer des atteintes à l'environnement[4]. C'est le cas par exemple pour les pratiques sportives de nature, à terre comme en mer. La politique de conservation Natura 2000 a clairement été pensée pour la terre, avant son extension en mer. Ainsi, si le Code de l'Environnement stipule que les contrats et les chartes (outils contractuels de Natura 2000 à terre) peuvent être utilisés en milieu marin, ces derniers semblent plus difficiles à mettre en œuvre en l'absence de propriété privée et du fait de la superposition des usages sur les mêmes espaces.

12 En l'absence d'outils contraignants et de moyens d'action réellement adaptés aux milieux marins, Natura 2000 est d'abord un espace de gouvernance de l'environnement marin dont les résultats attendus sont des actions et évolutions des pratiques (des parties prenantes à la gouvernance via leur participation, d'autres usagers via la communication, la sensibilisation, des chartes, incitations, etc.). Dès lors, l'enjeu majeur est la mobilisation d'acteurs locaux au service d'une gouvernance locale qui doit répondre à des objectifs globaux de conservation de l'environnement. Et comme l'affirment Pinton et al. (2007), parvenir à coordonner l'ensemble des parties impliquées en articulant légitimité écologique globale et légitimité socio-économique territoriale, rend la gouvernance des sites Natura 2000 complexe et constitue l'un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de cette politique.

13 En France métropolitaine, les sites Natura 2000 en mer relevant de la directive « Habitats » (Zones spéciales de conservation (ZSC), sur lesquelles est focalisée notre étude) totalisent près de 100 000 kilomètres carrés[5], avec une majorité de sites de moins

de 100 km^2. Si les premiers sites marins apparaissent dès 2006, c'est en 2008 que le réseau va réellement s'étendre en mer : interpellée par l'Union européenne sur la faiblesse de son dispositif, la France crée 76 nouveaux sites. Mais ceci se fait différemment selon les régions : de la terre vers la mer, par l'extension de sites existants par exemple en Bretagne et région Sud, par la création de grands sites marins par exemple en Occitanie. En 2013, face aux exigences renouvelées de l'Union européenne, l'État décide qu'une « Analyse du Risque Pêche » (ARP) doit désormais être réalisée et intégrée aux nouveaux documents d'objectifs. Elle doit se substituer, pour la pêche, au régime de l'évaluation d'incidence, difficilement applicable. Mais si l'objectif est de simplifier les choses, doivent en découler des contraintes réglementaires imposées à la pêche professionnelle, ce qui suscite des tensions avec des professionnels auxquels Natura 2000 avait été présenté comme un outil non réglementaire. Et alors même que ces analyses sont en cours, l'État annonce en 2019 un objectif de 30 % d'AMP à l'horizon 2022, dont 10 % de Zones de protection fortes (ZPF) dans lesquelles il s'agirait de diminuer significativement, voire supprimer les principales pressions sur les enjeux écologiques : or, la part des ZPF dans les AMP métropolitaines est actuellement négligeable (0,1 % de la surface des sites Natura 2000 en mer en 2015 selon l'OFB). Face aux exigences européennes d'efficacité en matière de conservation et face aux velléités normatives de l'État qui inquiètent les parties prenantes de Natura 2000 à l'échelle locale, plus que jamais sans doute, l'enjeu est d'améliorer l'efficacité de la gouvernance au service de la conservation des habitats et milieux.

Une démarche méthodologique pluridisciplinaire

Des études de cas : justification et démarche méthodologique

14 En 2019, dans le cadre de cette recherche, 158 sites Natura 2000 en mer et en lagunes côtières relevant de la directive « Habitats » ont été répertoriés, dont 5 sites au large en cours de désignation, en France continentale et Corse. Pour décrypter leur diversité, une équipe de chercheurs relevant de quatre disciplines en sciences humaines et sociales (économie, géographie, sociologie, anthropologie) ont construit une démarche méthodologique reposant sur des études de cas. Cette approche a été retenue de manière à pouvoir analyser précisément le fonctionnement de la gouvernance, l'implication des parties prenantes, ses effets. L'examen d'un ensemble de cas sélectionnés de façon non aléatoire vise à en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes (Roy, 2009). Face aux critiques d'auteurs qui n'y voient que du « *storytelling* » (Miles, 1979), Yin (1981) affirme que la rigueur scientifique de l'étude de cas ne tient pas à l'usage d'un seul type de jeu de données, mais à l'exploitation de données qualitatives et quantitatives ainsi qu'à la combinaison des sources (travaux de terrains, analyse d'archives, entretiens, observations, etc.). L'étude de cas possède l'avantage d'étudier un phénomène sans le dissocier de son contexte (Yin, 1981, Roy, 2009), en ambitionnant une compréhension fine à travers une plongée dans ses éléments constitutifs (Mucchielli, 2007), sans restreindre la possibilité d'observer des phénomènes inattendus (Roy, 2009), autant d'atouts majeurs pour l'analyse fine d'AMP ancrées dans des contextes différenciés. Face à la diversité et à la complexité des situations, c'est une analyse comparative de cas enchâssés qui a été mobilisée : l'analyse comparative se fonde sur les enseignements tirés de chaque étude de cas, dont peuvent émerger des modèles explicatifs communs (Yin, 2003). Chaque cas

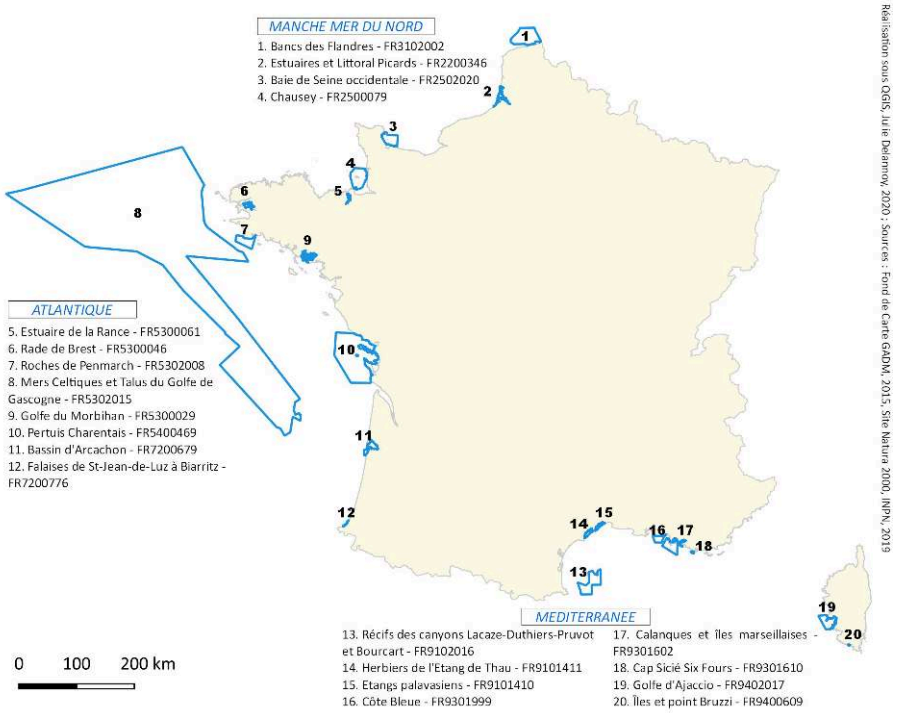
est enchâssé (Yin, 2003), c'est-à-dire qu'il comporte plusieurs sous-unités d'analyse, des investigations étant menées à la fois au niveau du cas d'ensemble (l'AMP) et de sous-unités telles que des arènes de dialogue ou des catégories d'acteurs.

15 En amont des études de cas, 18 entretiens supra-territoriaux ont été réalisés, auprès d'agents du ministère en charge de l'environnement, d'administrations déconcentrées, de l'Office français de la Biodiversité, etc. Ils visent à saisir l'évolution du dispositif d'action, le sens et les orientations donnés à cette politique, l'articulation entre une dynamique top-down (venue de l'UE, avec des directives transposées par l'État puis un pilotage national) et des dynamiques territoriales à créer sur site. Cette étape, complétée par une première synthèse bibliographique, a permis de construire une grille d'entretiens commune à tous les sites Natura 2000 en mer de notre échantillon.

16 L'échantillon a été sélectionné de façon à approcher au mieux la diversité des situations. Pour cela, une base de données a été renseignée pour 158 sites côtiers, à partir de critères choisis comme pouvant influer les formes de gouvernance mises en œuvre : la surface du site, son taux de surface marine (avec des sites exclusivement, majoritairement ou minoritairement marins), la contiguïté avec un espace terrestre urbain ou rural, la contiguïté ou non avec d'autres sites Natura 2000, les recouvrements avec des AMP sous autres statuts, la nature des opérateurs ou animateurs. Ces données ont été soumises à une Analyse à composantes multiples (ACM), permettant d'identifier les critères de sélection les plus discriminants, puis à une Classification ascendante hiérarchique (CAH) afin d'identifier d'éventuels profils types (Cornillon et al., 2012). Le résultat fut surprenant et riche d'enseignements. Il en ressort que les critères de façade maritime et de taux de surface marine polarisent les classes réalisées. Mais les classes construites autour de ces critères présentent une telle diversité interne qu'il n'est pas possible, statistiquement, de stabiliser des catégories homogènes. Ceci souligne la grande diversité des situations tout en suggérant qu'un même dispositif national n'est pas mis en place de la même façon sur les différentes façades maritimes.

17 *In fine*, les critères de façade et de taux de surface marine, révélés par l'analyse statistique, ont été utilisés pour construire une sélection stratifiée avec quotas (Firdion, 2012), tout en utilisant également les autres critères pour respecter des quotas à l'échelle de la population globale. Il en ressort un échantillon représentatif de la diversité observée, de 45 sites, au sein duquel ont été sélectionnés 19 sites côtiers[6] et 2 sites au large en tenant compte d'informations fournies par l'OFB (niveaux d'activités des comités de pilotage, pressions anthropiques, présence de contrats ou chartes pour des activités en mer, pratiques de gouvernance innovantes, accès aux parties prenantes), dans le souci d'optimiser le respect de la diversité.

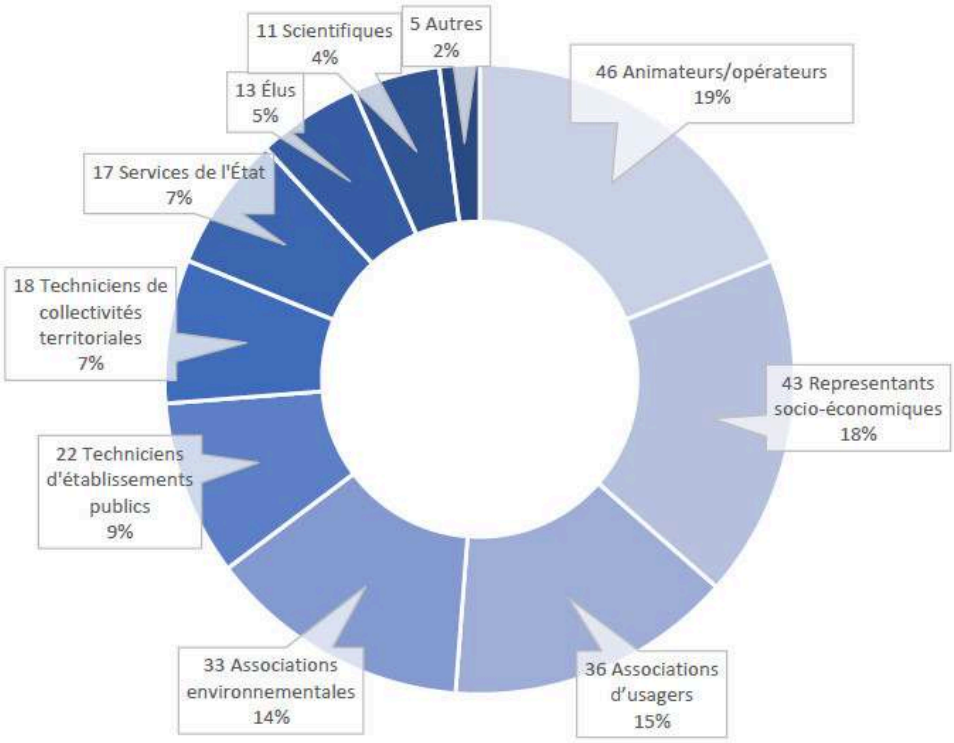
Figure 1. Localisation des sites étudiés.



De l'étude de chaque site à l'analyse transversale

18 Pour l'étude de chaque site, plusieurs sources de données ont été combinées, avec l'analyse documentaire (compte rendu des comités de pilotage, documents d'objectifs, presse quotidienne régionale), des observations in-situ, des entretiens semi-directifs auprès des parties prenantes (10 à 15 par sites, soit 238 entretiens au total), l'observation de temps de concertation dans certains cas. Lors de chaque entretien d'une durée moyenne de 1 h 30, ont été abordés : a) le contexte du site, de façon à identifier les facteurs contextuels historiques ou liés aux enjeux qui influencent la gouvernance ; b) la structuration de la gouvernance (organes décisionnels, arènes formelles et informelles de concertation, outils pour l'action et le pilotage du projet) ; c) le fonctionnement de la gouvernance (participation effective, animation, mobilisation et considération des expertises, traitement de la conflictualité, rapports de domination, réactivité face à des changements...) ; d) les engagements dans la gouvernance (pourquoi les gens s'engagent (ou non), les proximités qui se créent (ou non), les rôles ; et e) les résultats, effets et défauts de la gouvernance. La répartition des personnes rencontrées (figure 2), par catégories, montre leur diversité et une répartition assez équilibrée entre acteurs publics et privés.

Figure 2. Répartition des personnes interviewées, par catégories.



19 Pour chaque site ont été élaborées des fiches répondant à des critères identiques permettant une mise en comparaison. Les ateliers de travail de l'équipe de chercheurs ont permis d'identifier plusieurs idéal-types, des spécificités liées à la gouvernance, des freins et des plus-values pour la conservation de la biodiversité.

Résultats : la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, des principes à la réalité

D'abord un cadre standard, décliné différemment par façade, région, site

20 Il ressort de l'analyse statistique des différences entre façades (Mer du Nord, Méditerranée, Atlantique) qui se doublent de différenciations régionales[7]. Les entretiens ont permis d'en approcher les causes. Elles tiennent à la mobilisation des acteurs : celle des collectivités territoriales, qui se montrent intéressées par la prise en charge de cette politique surtout en Méditerranée et en Bretagne, ou celle des organisations représentatives de la pêche professionnelle, qui ne participent et animent certains sites qu'en Atlantique et Manche Mer du Nord. Mais elles sont aussi la conséquence de choix différents des administrations déconcentrées. On privilégie l'association de plusieurs opérateurs en Manche Mer du Nord, qui cèdent ensuite la place à un animateur unique, alors qu'aucun changement de gestionnaire n'a lieu entre les phases d'opération puis d'animation en Atlantique. Alors que la DREAL Bretagne contribue à l'implication des collectivités territoriales, ce n'est pas le cas dans la région voisine, en Normandie, où ce sont majoritairement l'OFB, les Comités des Pêches et le Conservatoire du Littoral qui sont impliqués. En Occitanie, les sites sont

majoritairement gérés par l'OFB du fait des difficultés rencontrées par la DREAL à intéresser des opérateurs locaux, la proximité géographique entre la DREAL et l'OFB ayant aussi joué un rôle. Finalement, d'une part les administrations déconcentrées peuvent avoir des lectures très différentes du dispositif, d'autre part les proximités préexistantes concourent au fait qu'un même dispositif standard soit décliné de différentes façons. En somme, ce qui est présenté comme un dispositif standard ne l'est pas tant que cela, car non seulement il compose avec chaque réalité locale, mais il laisse des marges d'interprétation importantes à ceux qui le mettent en œuvre.

21 Pour autant, à l'échelle locale, la procédure imposée aux acteurs semble très normée et standardisée. Pourtant, à partir de ce même fonctionnement, la gouvernance va prendre des formes très diverses (indépendamment de la façade ou de la région). Quatre facteurs discriminants principaux (indépendants les uns des autres) ont été identifiés et vont être présentés.

Une gouvernance au pluriel : quatre facteurs discriminants

L'enchevêtrement dans d'autres unités de gestion territoriale

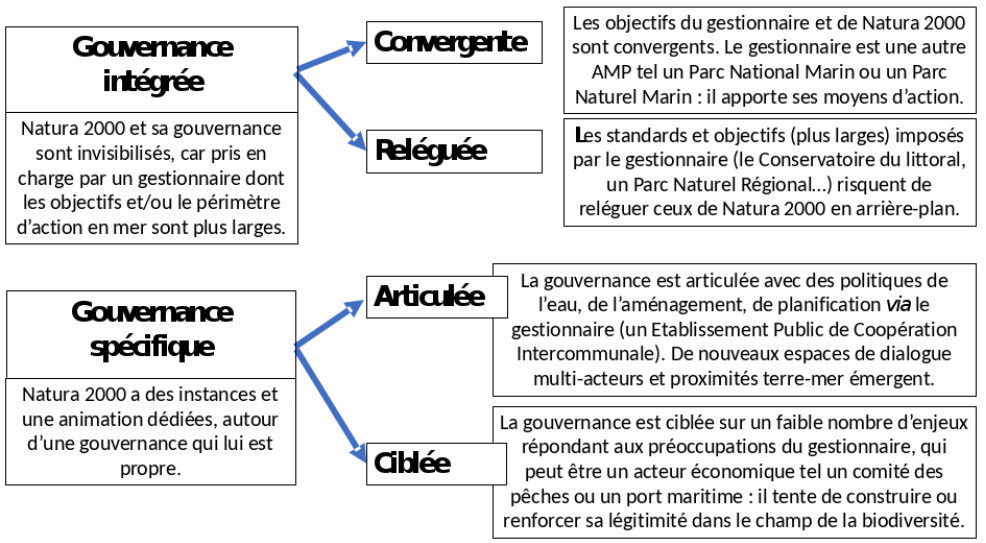
22 Le dispositif Natura 2000 s'intègre dans un paysage institutionnel déjà fourni et évolutif. Dans certains cas, le site Natura 2000 et sa gouvernance sont absorbés au sein d'une structure qui en est gestionnaire. Par exemple, le Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis, couvert à 99,47 % par des sites Natura 2000 en mer, est gestionnaire de 7 sites situés majoritairement dans son périmètre. Dans ce cas, il existe une convergence entre les objectifs de conservation de Natura 2000 et ceux de la structure englobante : nous parlons alors d'une « gouvernance intégrée convergente ». Dans d'autres cas, la structure gestionnaire possède des objectifs beaucoup plus étendus de gestion d'un périmètre en mer, de développement durable et/ou de préservation d'un patrimoine naturel, culturel et bâti, tel le Conservatoire du Littoral sur l'archipel de Chausey ou le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, couplé à un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Les objectifs de conservation pouvant être mis au second plan, il s'agit alors d'une « gouvernance intégrée reléguée ». La gouvernance intégrée est toujours caractérisée par une invisibilisation du dispositif Natura 2000 et de sa gouvernance. Elle ne nuit pas systématiquement aux actions de conservation, mais peut rendre difficile la création d'une dynamique d'acteurs, lesquels ne trouvent pas toujours d'espaces où s'engager dans Natura 2000, à moins que le gestionnaire ne propose un « groupe ad-hoc », comme dans le cas du Parc national de Port Cros (Barcelo et al., 2010). Les standards de gestion et objectifs de la structure englobante s'imposent, parfois au détriment d'une mobilisation des acteurs de la biodiversité telle que souhaitée dans le dispositif Natura 2000. Dans la gouvernance intégrée reléguée, le risque de perdre de vue les objectifs de conservation de la biodiversité est élevé.

23 Lorsque Natura 2000 n'est pas enchevêtré dans d'autres dispositifs englobants qui prennent en charge sa gestion, existe alors une gouvernance visible, spécifique à Natura 2000, avec des arènes et une animation dédiées. Un inconvénient de cette configuration tient au manque de moyens d'animation (humains et financiers). En revanche, un avantage réside dans l'existence d'arènes propres permettant la mobilisation d'acteurs qui s'organisent pour être représentés. Cette gouvernance spécifique a elle-même deux déclinaisons. Une « gouvernance articulée complexe »

caractérise des cas où le gestionnaire est un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de taille importante (Communauté d'Agglomération, Syndicat mixte de gestion d'un bassin versant...). L'articulation entre des politiques territoriales de gestion de l'eau, de planification spatiale et d'aménagement, au-delà de l'interface terre-mer, qui existe *via* l'EPCI gestionnaire est un avantage important de cette configuration. Se créent ainsi des proximités nouvelles entre des acteurs de la terre et de la mer, autour d'une volonté de traitement coordonné d'une multiplicité d'enjeux. Par exemple, pour l'étang de Thau en Méditerranée, le syndicat mixte gestionnaire porte un contrat de gestion intégré incluant Natura 2000, mais aussi des documents de planification (Schéma de COhérence Territoriale (SCOT), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), ce qui permet une articulation avec le bassin versant. Ce type de gouvernance existe plutôt en Méditerranée où les collectivités se sont fortement investies. Elle se distingue de la « gouvernance propre ciblée » où l'action porte sur un faible nombre d'enjeux correspondant aux préoccupations du gestionnaire. Dans les cas étudiés, celui-ci représente un usage économique (pêche professionnelle, port maritime), co-gestionnaire avec l'OFB. Il tente de construire ou renforcer sa légitimité à agir dans le champ de la conservation de la biodiversité marine, apporte des compétences et un réseau d'acteurs particuliers, ce qui ouvre des possibilités d'innovation et engendre un ciblage spécifique de l'action, avec des avantages et inconvénients distinctifs en matière de gouvernance. La figure ci-dessous synthétise les 4 idéal-types de gouvernance identifiés dans le cadre de notre recherche (figure 3).

Figure 3. Quatre idéal-types de gouvernance des sites Natura 2000 en mer au regard de l'enchevêtrement de ces sites avec d'autres périmètres et instances de gestion.

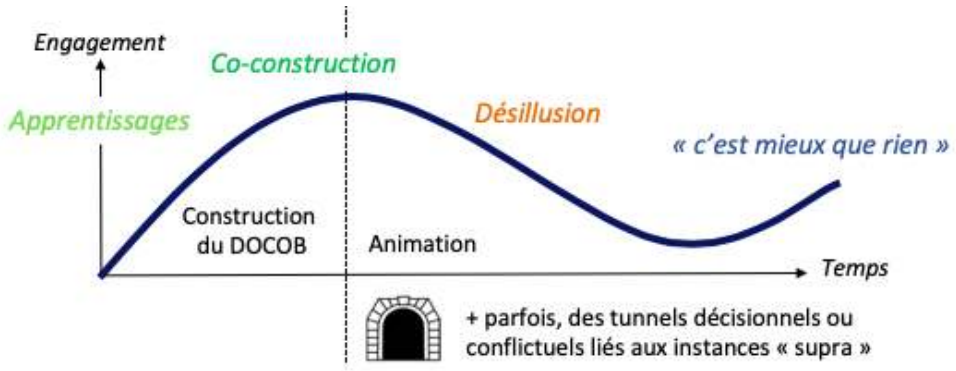
Image 1002E6700000842500004A4F04D4227BEDEA6275.emf



Les temporalités

24 Deux types de temporalités se révèlent ensuite déterminantes, cette fois quant au dynamisme de la gouvernance et à l'implication des parties prenantes. La première se réfère au processus de mise en œuvre de Natura 2000, avec des phases identifiées dans la figure 4.

Figure 4. Des temporalités déterminantes quant à la dynamique de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, en France.



25 Le processus débute avec une phase de co-construction du document d'objectifs. Au-delà du comité de pilotage, la procédure prévoit la mise en place de groupes de travail qui favorisent des apprentissages de la part des parties prenantes, puis une co-construction. Les acteurs s'y engagent souvent avec enthousiasme et s'en souviennent comme une phase intense de concertation. Mais l'intensité retombe : la validation du document d'objectifs par les autorités prend du temps, les groupes de travail tendent à disparaître, les réunions de comité de pilotage sont parfois très épisodiques. Elles sont en outre très souvent critiquées pour l'image qu'elles donnent à voir de « grands messes » qui ne servent qu'à échanger des informations et valider des décisions construites dans des arènes plus informelles ou à d'autres niveaux institutionnels. De nombreuses personnes interrogées parlent de désillusions et l'achèvement du document d'objectifs est souvent évoqué comme marqueur de la fin de la concertation et de leur implication. S'ensuit une phase de faible intensité en matière d'engagement, finalement évoquée comme « mieux que rien » au vu des actions mises en œuvre. Elle est génératrice de frustrations au regard de la dynamique initiale.

26 À cette temporalité procédurale s'ajoutent des ruptures temporelles plus aléatoires, de suspension de tout dialogue entre les parties prenantes locales. Souvent mal informés, les acteurs locaux constatent une paralysie de la gouvernance, inexpliquée à leurs yeux. Nous qualifions ces phases de tunnels décisionnels ou conflictuels. Durant plusieurs mois ou années, l'animation est suspendue à une (in)décision administrative qui laisse les acteurs dans l'obscurité, sans qu'ils ne connaissent la longueur du tunnel... Ces délais sont liés soit à des procédures de validation complexes, soit à un décideur qui dispose d'un pouvoir de blocage qu'il exploite politiquement, soit à des désaccords entre administrations qui, faute d'arbitrage, paralysent l'action. C'est le cas sur un site où deux administrations publiques se renvoient depuis de longs mois la responsabilité de statuer pour donner une base légale à un zonage proposé d'un commun accord par les parties prenantes. Sur un autre site, la durée du tunnel décisionnel a été telle que l'une des parties d'un accord a changé de position au vu de l'évolution du contexte. Ces phases de tunnel brisent la dynamique existante et favorisent le désengagement des parties. Pour les gestionnaires de sites, c'est un aléa sur lequel ils n'ont pas de prise.

Les proximités, existantes ou construites

27 Indépendamment des deux critères discriminants précédents, la gouvernance peut être marquée par de fortes ou faibles proximités organisées entre les parties prenantes. Les proximités organisées sont définies par Rallet et Torre (2004) comme la capacité

qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles (ici construites par et pour la gouvernance du site). L'organisation rend les interactions en son sein plus faciles qu'avec des entités situées hors de l'organisation, du fait de mécanismes, règles, routines de comportement (logique d'appartenance à l'organisation), mais aussi de représentations, croyances et savoirs partagés par ses membres (logique de similitude entre les membres). Ces proximités sont un capital mobilisable par des acteurs qui pourront, ou non, les activer pour mieux coordonner leurs actions. L'existence de proximités organisées est un atout directement pour la conservation de la biodiversité (avec des acteurs parties prenantes en capacité de mieux coordonner leurs actions autour de cet enjeu) d'une part, pour l'effectivité de la gouvernance du site Natura 2000 d'autre part (avec des acteurs capables de se comprendre et de co-construire).

28 De telles proximités peuvent préexister et faciliter la coordination. Mais dans certains cas, une proximité géographique subie (Torre et Beuret, 2010) est la source d'une conflictualité qui met en échec les rapprochements. Nous l'avons observé, par exemple, sur le site de la Rance, où les conflits portant sur les effets de l'usine marémotrice, la gestion des niveaux d'eau, voire un autre projet d'aire protégée cristallisent des interactions qui mettent en échec la construction de proximités autour de Natura 2000 en mer. En résulte une « gouvernance fracturée ». Hors de telles situations bloquées, l'enjeu est toujours de construire de nouvelles proximités organisées. Une gouvernance effective associant des acteurs aux identités multiples et aux ressources asymétriques (Rey-Valette et al., 2014) est à ce prix. Or, là où certains gestionnaires se donnent les moyens de relever ce défi en investissant du temps dans la construction et l'accompagnement d'arènes de dialogue et d'interconnaissance informelles et *ad-hoc* (Barcelo et al., 2010), d'autres n'en ont pas la volonté ou pas les moyens. Ils s'en tiennent alors à ce que prévoit la procédure, c'est-à-dire au comité de pilotage : bien que celui-ci soit très souvent présenté comme incontournable par les acteurs publics garants de la procédure, à l'échelle des régions, façades ou de l'État, ceux-ci sont dénoncés par les gestionnaires de sites comme inadaptés pour créer du dialogue et des proximités. Associant des membres désignés par le préfet pour représenter des usagers du site (habitants, pêcheurs...), son format favorise un jeu de postures prédéfinies, où le déclaratif l'emporte sur l'écoute. Finalement, la façon dont la gouvernance fonctionne est fortement déterminée par l'existence ou non d'arènes informelles, favorisant la convivialité et l'interconnaissance, ainsi que par les capacités, légitimité et volonté du gestionnaire de favoriser la construction de proximités entre les parties prenantes. En résultent trois idéal-types de gouvernance mentionnés dans le tableau suivant :

Tableau 1. Trois idéal-types de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer au regard de l'existence de proximités entre les parties prenantes.

	Gouvernance distanciée	**Gouvernance de proximité**	
		Gouvernance fracturée	**Gouvernance communautaire**

État des proximités	Les proximités entre les acteurs sont faibles et non organisées.	Les proximités entre acteurs sont fortes, mais fracturent le jeu d'acteurs.	De fortes proximités organisées servent une gouvernance fondée sur une communauté de pratiques au sens de Paquet (2010)[8].
Dynamique des proximités	L'animation est généralement distante, marquée par un manque de moyens en temps (disponibilité), en compétences (ingénierie de la concertation et des proximités), ou par une volonté de piloter le site sans créer de proximités entre les parties.	Des proximités géographiques subies, entre acteurs divisés par de profonds désaccords préexistants à Natura 2000 (et généralement sans rapport avec cette politique), mettent en échec toute coopération au sein de la gouvernance.	Ces proximités pouvaient préexister on non à la création du site Natura 2000, mais elles font toujours l'objet d'un travail spécifique relevant d'une ingénierie de la concertation et des proximités.

La situation géographique du site : côtier ou au large

29 La gouvernance des sites au large, au moment de la réalisation des études de cas, était en cours d'élaboration. Cependant, nous savons d'ores et déjà qu'elle diffèrera de celle des sites côtiers étudiés, car il s'agit de : a) une gouvernance à distance du périmètre géré, sans visibilité directe ; b) dans laquelle l'échelle d'action des acteurs qui souhaitent s'impliquer va du local à l'international, avec une diversité des langages et identités des acteurs encore plus marquée que dans une gouvernance côtière ; c) où (plus qu'ailleurs) les arènes de dialogue sont doublées d'interactions moins transparentes, relevant d'un lobbying en hauts lieux ou d'interventions autour d'enjeux jugés non discutables (secret-défense) ; et d) d'essence *top-down* avec un leadership national, mais qu'il faudra articuler avec des dynamiques *bottom-up*. Ce dernier point représente un défi majeur en matière de gouvernance. Par exemple, le Parc Naturel Marin du Golfe du Lion, pressenti pour gérer un site au large, s'emploie à familiariser, intéresser les membres de son conseil de gestion à des espaces qui interagissent avec ceux qu'ils gèrent. Parvenir à articuler ce type de dynamique d'appropriation *bottom-up* avec une dynamique *top-down* représentera un enjeu majeur pour la gouvernance de ces sites. La construction de nouvelles proximités et territorialités est à l'ordre du jour.

Ce que produit la gouvernance : plusieurs types de plus-values… sous conditions

Plus-values : effets directs et effets rebonds, ressources, actions et coordinations

30 Une plus-value de Natura 2000 en mer s'entend comme un gain par rapport à une situation où cette politique n'aurait pas été mise en œuvre. Notre équipe n'étant pas en mesure d'évaluer les résultats sur la conservation des écosystèmes (trop de facteurs influencent les états de conservation), nous avons caractérisé les plus-values apportées

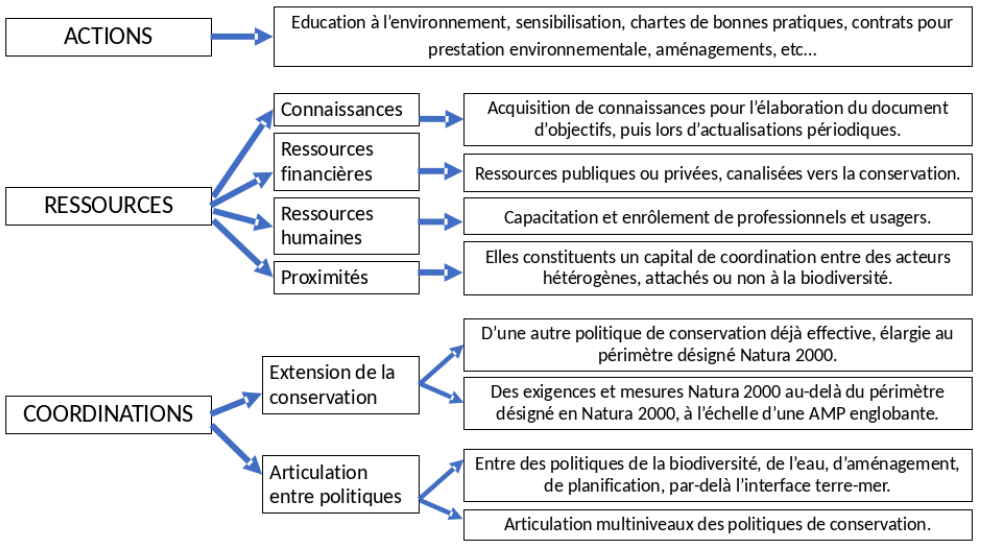
par Natura 2000 et sa gouvernance à travers des actions et moyens mis en œuvre pour renforcer la conservation de la biodiversité marine. Notons tout d'abord qu'il existe peu ou pas de plus-value sur des sites marqués par des trajectoires de gestion et d'actions de conservation déjà conséquentes, où l'irruption de Natura 2000 en mer n'est en mesure, ni de bousculer certaines situations conflictuelles et bloquées, ni de créer de nouvelles dynamiques là où existent des dynamiques coopératives et bien ancrées[9]. Là où l'on observe des plus-values, elles sont de deux types. Alors que certaines relèvent de résultats attendus de Natura 2000 en mer, d'autres sortent des objectifs de cette politique et viennent la prolonger. Ce sont des effets « rebonds » qui représentent un capital activable (Beuret et Cadoret, 2015) au service de la conservation de la biodiversité, dans ou hors du cadre de Natura 2000 en mer.

31 Des plus-values tiennent aux actions conçues et/ou validées dans les organes de gouvernance, puis mises en œuvre. Ce sont, par exemple, des actions d'éducation à l'environnement, des chartes de bonnes pratiques, parfois des contrats Natura 2000 (plutôt à terre, par exemple pour le débroussaillage d'îlots à Chausey, pour favoriser la nidification du Goéland brun), ou encore des aménagements (mouillages écologiques ou au moins organisés). Attendues, elles relèvent de résultats directs de la gouvernance de Natura 2000. Viennent ensuite deux catégories de plus-values plus discrètes, indirectes, mais non moins importantes (figure 5). Ce sont d'abord des ressources nouvelles pour la conservation de la biodiversité. Outre le fait de canaliser des ressources publiques ou privées, financières et humaines vers le site, Natura 2000 contribue à en créer de nouvelles. C'est un capital de connaissances, avec un travail très conséquent d'acquisition de données pour l'élaboration du document d'objectifs puis des suivis scientifiques plus réguliers qu'ailleurs. Ce capital peut être mobilisé hors de Natura 2000. Par exemple, les inventaires et diagnostics réalisés sur le site de l'archipel du Frioul ont été largement exploités pour la préfiguration du Parc national des Calanques. C'est un capital humain avec des opérations d'enrôlement (Callon, 1986) et de capacitation. Des acteurs se forment et s'engagent dans Natura 2000 en y prenant un rôle, soit à partir de conflits (cas des chasseurs dans les lagunes de l'Occitanie, opposants devenus des acteurs clés du dispositif), soit à partir de projets (cas des pêcheurs qui travaillent sur le maërl dans le cadre d'un projet d'acquisition de connaissances partagées entre scientifiques et professionnels, en rade de Brest et sur l'Aulne maritime). C'est aussi un capital en termes de proximités nouvelles. Par exemple à Ajaccio, Natura 2000 fournit un espace de discussion unique sur les questions d'habitats marins, alors que dans les étangs palavasiens, le site Natura 2000 a permis de fédérer l'ensemble des parties prenantes (communes, services de l'État, gestionnaires de site, usagers), créant un réseau organisé d'acteurs utiles à Natura 2000 comme à d'autres politiques. Certains rapprochements ne vont pas de soi, ce qui est le cas entre le Grand port maritime de Dunkerque et des associations naturalistes ou encore entre l'OFB et les Comités des pêches normands et bretons. Construits autour d'actions concrètes, ils ouvrent des perspectives nouvelles. Enfin, certaines catégories d'usagers s'organisent pour être représentées et actives, tels que les pêcheurs à pied sur les estuaires et le littoral picard ou la pêche de plaisance en Baie de Seine. Toutes ces ressources, scientifiques (connaissances), humaines (compétences, engagements) ou en termes de proximités organisées sont disponibles et mobilisables au sein ou hors de Natura 2000 en mer.

32 D'autres plus-values observées relèvent de l'amélioration de l'action publique en matière de conservation de la biodiversité, qu'elle relève de Natura 2000 ou non, d'acteurs publics ou non. Celle-ci est plus cohérente là où Natura 2000 centralise des efforts jusqu'alors assez diffus. C'est par exemple le cas dans les étangs palavasiens, où Natura 2000 crée des articulations entre des politiques qui devraient être connectées, mais le sont peu, au-delà de l'interface terre-mer (politiques de la biodiversité, de l'eau, de l'aménagement). C'est aussi le cas dans le Golfe du Morbihan, où Natura 2000 et son gestionnaire (le PNR) stimulent une meilleure prise en compte de la biodiversité dans des politiques et outils dont ce n'est pas la cible, tel que le SMVM. Le choix de la structure opératrice et animatrice permet parfois à cette dernière d'étendre ses prérogatives au-delà de son champ d'action habituel et pour lequel elle est déjà reconnue légitime (avec par exemple des collectivités publiques légitimées à agir en mer), d'augmenter l'emprise en mer d'une action de conservation déjà effective (cas du Parc marin de la Côte Bleue), ou encore d'étendre les exigences de conservation au-delà du périmètre du site Natura 2000 (cas du Parc Naturel Marin du Bassin d'Arcachon). Enfin, Natura 2000, en tant que réseau national et européen, favorise une plus grande ouverture des acteurs locaux de la conservation vers une nécessaire gouvernance multiniveaux.

Figure 5. Catégories de plus-values inventoriées, apportées par Natura 2000 en matière d'actions de conservation de la biodiversité marine.

Image 10028FDC0000842500004A4FEB3F45F16FF69B74.emf



Tous les types de gouvernances ne produisent pas les mêmes plus-values

33 Plusieurs des plus-values inventoriées ne sont produites que sous certaines conditions et par certains types de gouvernance. Par exemple, la mobilisation de ressources humaines par la capacitation et l'enrôlement de professionnels et d'usagers, comme la construction de proximités nouvelles suppose une gouvernance de proximité, de type communautaire, portée par une animation capable de répondre à cet enjeu. Quant à la mise en cohérence des politiques publiques pour une gestion coordonnée de la terre et de la mer (articulation entre les politiques de l'eau, de la biodiversité, de l'aménagement, de planification spatiale), elle est préférentiellement le fait d'une

gouvernance spécifique dite « articulée ». Il n'existe pas pour autant une bonne ou une mauvaise gouvernance. Cependant à chaque type de gouvernance correspondent des avantages pour la conservation de la biodiversité, et des risques. Il en est ainsi pour chaque catégorie de la typologie présentée dans la figure 3, fondée sur l'enchevêtrement de Natura 2000 en mer dans d'autres unités de gestion territoriale.

34 La gouvernance intégrée convergente, en grande partie invisibilisée dans un autre outil de gestion, crée peu de nouvelles proximités et ne favorise pas la mobilisation et l'engagement des acteurs (sauf exception, lorsqu'une instance *ad-hoc* est créée). Encapsulée dans une autre AMP, cette gouvernance ne favorise pas non plus une gestion terre-mer plus cohérente. Par contre, elle permet de concentrer des moyens financiers et humains pour développer des actions conséquentes, de mettre en avant la conservation de la biodiversité dans les outils relevant plutôt du développement durable d'un espace maritime (Parc Naturel Marin par exemple), de mettre en cohérence des politiques de conservation mises en œuvre à différentes échelles.

35 La gouvernance intégrée reléguée porte souvent un dispositif piloté sans être réellement animé, sans espace spécifique où les acteurs peuvent s'engager et prendre un rôle particulier. Son potentiel est donc faible en termes de mobilisation de ressources humaines pour la conservation. À contrario, elle canalise des moyens financiers et humains. Son gestionnaire peut alors mettre la biodiversité à l'agenda d'autres politiques dont il a la charge, tout en se légitimant pour agir dans ce domaine. En termes d'action de conservation, le risque de relégation des objectifs de conservation est élevé comme le souligne un acteur interviewé sur site en ces termes : « la problématique Natura 2000, à mon sens, n'est pas toujours bien mise en œuvre, car X (autre projet porté par le gestionnaire) prend toujours le dessus et focalise toutes les attentions ».

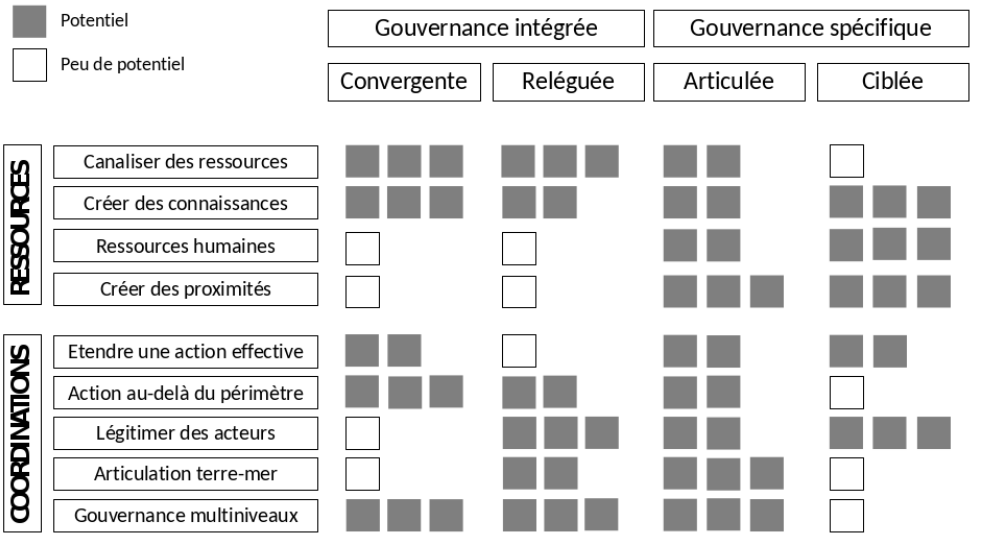
36 La gouvernance spécifique articulée présente des atouts majeurs pour organiser et mettre en cohérence les politiques de conservation, de l'eau, de planification spatiale en dépassant la frontière que représente l'interface terre-mer, tout à la fois naturelle, juridique, administrative et culturelle. Elle permet d'agréger des ressources souvent non spécifiques à la conservation, mais très utiles, par exemple en ingénierie de projet. Elle tend à créer de nouvelles arènes multi-acteurs, construisant ainsi des proximités entre des acteurs qui ne s'étaient jamais rencontrés, avec parfois des acteurs qui n'étaient, jusqu'alors, jamais représentés (telle la grande plaisance à Ajaccio, pourtant concernée par l'état du milieu marin). En termes d'actions, elle est souvent pertinente, mais soumise à des risques de relégation des objectifs de conservation derrière d'autres objectifs jugés prioritaires (par exemple la qualité de l'eau dans les lagunes), ou à de fortes discontinuités en cas de redistribution des compétences entre collectivités[10] ou de blocages politiques.

37 La gouvernance spécifique ciblée permet la mobilisation et l'enrôlement d'acteurs dotés de compétences très spécifiques. Dans les cas étudiés où les comités des pêches sont co-gestionnaires, les apports en termes de connaissances sont soulignés par les protagonistes : « les pêcheurs sont les premiers observateurs du milieu, dont ils ont appris à connaître le fonctionnement, la nature des fonds, les zones de frayères ou de nourricerie, etc. Ces connaissances (...) sont une source d'informations précieuses pour la gestion ». Créant des arènes dédiées, proches des acteurs, elle possède une forte capacité de mobilisation et de création de nouvelles proximités. À contrario, elle peine à canaliser des ressources ce qui nuit à l'action, celle-ci étant souvent très ciblée sur les

préoccupations propres au gestionnaire. La légitimité de ce dernier à agir dans ce domaine est souvent fragile. Elle se renforce certes, mais peut être mise en cause et fragilise la gouvernance en cas de crise. Nous l'avons observé à Dunkerque où le projet de parc éolien en mer affaiblit la gouvernance en déstabilisant le gestionnaire qui n'est autre que le Grand Port maritime.

Tableau 2. Potentiel de chaque type de gouvernance en termes de plus-values.

Image 1001A6800000842500004A4F16853A84638CD48F.emf



38 Il ressort de cette analyse qu'aucun type de gouvernance n'est meilleur *a priori* qu'un autre pour la conservation, mais qu'à chacun correspondent des potentialités et des risques spécifiques.

De la qualité de la gouvernance à ses effets sur la conservation

Quels facteurs déterminent la qualité de la gouvernance au regard de la conservation ?

39 Plus généralement, nous avons identifié des facteurs qui fondent la qualité de la gouvernance de Natura 2000 en mer au regard de ses objectifs de conservation. Certains sont associés aux catégories de gouvernance précédemment présentées (tableau 1, figures 3 et 4), d'autres sont indépendants. Ils relèvent de quatre catégories : la stabilité du dispositif, les ressources à disposition de la gouvernance, l'appropriation du dispositif et les proximités existantes.

40 La stabilité du dispositif est essentielle à la continuité de l'animation et de la gouvernance, elle-même déterminante pour l'engagement des parties prenantes. Il s'agit d'abord de la stabilité de l'animation de la gouvernance (du chargé de mission et des ressources à sa disposition), ensuite de celle du dispositif supra-territorial (État central et déconcentré) : celui-ci doit faire preuve d'une certaine constance, non seulement au niveau des agents investis, mais aussi des orientations et directives qu'il donne. La stabilité est affectée par le *turn over* des agents et la façon dont il est géré (avec ou sans anticipation et « tuilage »), ou par des incertitudes ou changements de politiques. Par exemple, pour la mise en place de sites au large, les acteurs de terrain se

plaignent de directives encore très floues. Des redistributions de compétences entre collectivités au gré de réformes successives ont également provoqué de fortes discontinuités. Sur une échelle de temps plus long, le fait que l'État ait demandé de présenter le dispositif Natura 2000 comme concertatif et non réglementaire, avant de vouloir y introduire des contraintes réglementaires fait dire à des pêcheurs « on nous a menti », propos confirmés par ceux d'agents d'administrations déconcentrées qui le regrettent amèrement. Une telle situation met en échec la confiance et les proximités en cours de construction, donc, *in fine* la gouvernance. Enfin, la stabilité peut être affectée par les tunnels décisionnels et conflictuels évoqués précédemment, qui sont essentiellement le fait du dispositif supra-territorial. Les discontinuités rendent la gouvernance ineffective durant une période donnée, mais elles ont surtout pour effet d'affecter, dans la durée, la confiance et les proximités qui participent pourtant de sa qualité.

41 Les ressources disponibles sont un deuxième facteur déterminant. En étudiant des sites bien ou mal dotés, on ne constate pas de corrélation évidente entre le montant des ressources et la qualité de la gouvernance. Par contre, en deçà d'un investissement en temps de travail marqué par un volume minimal, mais aussi une disponibilité et une proximité du terrain, la gouvernance est toujours ineffective. À ce temps de travail doivent également être associées des compétences en ingénierie de la concertation, parfois négligées par des décideurs qui ne voient celles-ci que comme une capacité à animer des réunions. Pourtant, les proximités et la qualité de la gouvernance se nourrissent de rapports informels, de temps de convivialité, de méthodes d'intelligence collective qui relèvent de savoirs, savoir-faire et savoir-être spécifiques. L'ingénierie du projet est également importante : faute d'outils de planification opérationnelle, des chargés de mission évoquent une « gestion à l'opportunité », certes intéressante, mais qui ne facilite pas la construction collective de l'action et sa transparence.

42 L'appropriation du dispositif Natura 2000 est le troisième facteur influençant la qualité de la gouvernance. Les entretiens montrent que ce dispositif n'est pas toujours compris par des décideurs qui devraient pourtant y jouer un rôle clé, mais ne sont familiarisés ni avec ses enjeux et objectifs, ni avec ses principes (de gouvernance notamment). Les enquêtes révèlent aussi le fait que des parties prenantes qui s'étaient appropriées ce dispositif s'en désengagent fréquemment, soit lorsqu'elles constatent que Natura 2000 reste impuissant à maîtriser des influences externes au périmètre ou des décisions industrielles (pollutions d'origine terrestre, clapage en bordure de site, éolien en mer...), soit lorsqu'elles jugent inéquitable le traitement des différents usages. C'est le cas, par exemple, de pêcheurs professionnels qui se sentent stigmatisés alors qu'ils souhaitaient s'investir. La capacité du dispositif à maîtriser l'ensemble des pressions qui affectent les habitats à conserver, qu'elles soient exercées dans le périmètre ou viennent d'ailleurs, comme sa capacité à ne pas créer de sentiment d'injustice (ou au moins à mettre en discussion les ressentis de chacun à ce niveau) sont des éléments essentiels à l'appropriation de la gouvernance par ceux qui en sont des parties prenantes incontournables.

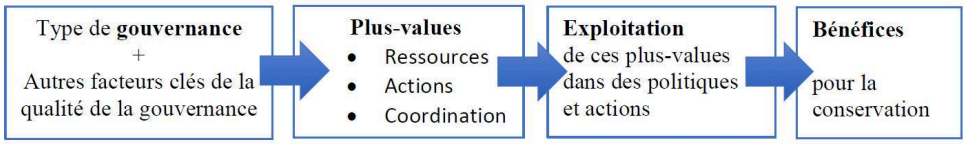
43 Les proximités sont un dernier facteur clé. Marquées par des conflits historiques ou récurrents comme sur l'estuaire de la Rance, elles fracturent et mettent en échec la gouvernance. À l'inverse, des proximités organisées préexistantes ou construites *via* une ingénierie de la concertation avisée créent une gouvernance de qualité, fondée sur la confiance. Ceci suppose de poursuivre la concertation au-delà de la co-construction

du document d'objectifs et de miser sur des arènes informelles qui vont bien au-delà du comité de pilotage prévu par la procédure. Ce sont des groupes de travail ou groupes *ad-hoc*, caractérisés par des mécanismes d'ouverture et de cooptation. Chacun peut participer, mais on s'attache à aller chercher des personnes-ressources capables d'opérer des traductions (Callon, 1986), de faire le lien entre des acteurs hétérogènes. Par exemple à Chausey, l'animateur a sollicité un habitant, ancien acteur économique maritime, auteur d'ouvrages sur la toponymie locale, capable de faire le lien entre réseaux scientifiques, d'habitants, de professionnels de la mer. Ces arènes informelles, ce sont aussi des réseaux de relations que l'on s'attache à faire vivre localement et où s'ancrent des proximités qui fondent la gouvernance.

De la gouvernance à ses effets sur la conservation : considérer une chaine de valeur

44 Nous avons identifié des facteurs et des types de gouvernance qui déterminent la qualité de cette dernière au regard de la conservation et les plus-values qu'elle peut engendrer dans ce domaine. Notons cependant qu'il ne suffit pas de produire des plus-values pour qu'elles soient systématiquement exploitées pour la conservation de la biodiversité. Lorsqu'une certaine gouvernance produit des ressources sous la forme de connaissances, capacités, engagements d'acteurs, proximités, celles-ci n'auront de valeur pour la conservation que si elles sont exploitées pour produire des actions efficaces, dans le cadre ou hors du dispositif Natura 2000. Il convient alors de considérer la « chaine de valeur » suivante :

Figure 6. Quelle gouvernance pour quels bénéfices pour la conservation : une chaine de valeur.



45 Poser la question des bénéfices de Natura 2000 pour la conservation des habitats marins suppose donc autant d'analyser la qualité de sa gouvernance (figure 6 : cadre A) que la capacité du territoire et des politiques publiques (cadre C) à se saisir de ce qu'elle a produit (cadre B), en particulier ce qui relève de ressources pour l'action.

Conclusion

46 Il aurait été intéressant d'évaluer l'efficacité de la gouvernance des sites Natura 2000 à partir du lien entre l'atteinte des objectifs de conservation définis sur chaque site et les modalités de mise en œuvre de la gouvernance. Mais ce lien ne peut être établi faute de données suffisantes sur l'atteinte des objectifs de conservation, site par site, mais aussi en raison d'influences externes sur la conservation qui sont indépendantes de la gouvernance et, sur de nombreux sites, très déterminantes. C'est une limite de notre étude. Celle-ci tend à montrer qu'il n'existe aucune « bonne gouvernance » des sites Natura 2000 en mer au regard de leurs objectifs de conservation. En revanche, des formes de gouvernance très diverses sont identifiables, avec chacune des effets spécifiques sur les mesures de conservation, de leur conception à leur mise en œuvre : l'enchevêtrement de Natura 2000 et d'autres outils de gestion de périmètres maritimes,

la temporalité du processus de mise en œuvre, les proximités, la situation géographique du site sont autant de critères discriminants qui permettent, chacun, de distinguer différents idéal-types. À chacun d'entre eux correspondent des risques et potentialités distincts en matière d'effets de la gouvernance sur la conservation.

47 Au final, la qualité de la gouvernance au regard de la conservation est déterminée par le type de gouvernance mise en œuvre et par une série de facteurs clés associés ou non à ces catégories. L'identification de ces facteurs nous permettra de tracer des pistes d'amélioration dans un dispositif en apparence assez standardisé, mais aux multiples appropriations et déclinaisons locales. Parmi elles, figure le fait de ne plus considérer un comité de pilotage standardisé, formel et dont la composition est définie par le représentant de l'État comme étant le cœur de la gouvernance, voire une instance qui se suffirait à elle-même. Notre étude montre que la gouvernance prend vie ailleurs, dans des arènes informelles, caractérisées tant par leur ouverture que par des mécanismes de cooptation, par la diversité des formats d'échange, par les proximités qui s'y construisent et les irriguent. D'autres pistes apparaissent. La première est relative aux compétences en ingénierie de la concertation et en ingénierie de projet qu'il est indispensable de réunir, au-delà d'un seul socle de compétences naturalistes. Une autre tient aux supports à élaborer pour familiariser les parties prenantes pressenties avec les enjeux, objectifs et principes d'action de ce dispositif d'action publique. Une autre encore réside dans le fait de ne pas éluder la nécessité de doter le dispositif de moyens lui permettant de prendre position quant à des choix d'aménagement ou à des influences extérieures très déterminantes (pollutions terrestres, infrastructures en mer, etc.), condition *sine qua non* de l'engagement durable de parties prenantes incontournables. D'autres pistes sont à explorer, telles que la nécessité d'expliciter et traiter les oppositions inter-institutionnelles ou politiques qui créent des « tunnels » décisionnels ou conflictuels.

48 Si l'on prend enfin un peu de recul, notre analyse met en avant des critères de qualité de la gouvernance qui dépassent Natura 2000 et semblent généralisables dans le monde des aires protégées. La gouvernance se doit d'être inclusive en mobilisant des ressources de natures diverses (financements, compétences, idées, initiatives, savoirs scientifiques, savoirs d'expériences), car le fait de déconsidérer certaines de ces ressources locales nuit à l'appropriation du dispositif, élément clé de la qualité de la gouvernance au regard de la conservation. Elle se doit également d'être équitable, car un sentiment de stigmatisation, d'injustice aura exactement le même effet. Une gouvernance équitable est fondée sur une égalité de traitement perçue comme telle par les acteurs du territoire, une équité dans l'accès aux arènes de dialogue pour les acteurs dont l'implication est légitime du fait de leur concernement et/ou de leurs compétences à apporter (ce qui peut supposer d'accompagner ceux qui se dénient un droit d'accès), la prise en compte des contraintes, moyens et impératifs des parties impactées par les mesures de conservation. La gouvernance se doit aussi d'être transparente, à l'inverse d'une « gouvernance d'entre soi », et d'être suffisamment forte pour le rester et garder son libre arbitre face aux pressions et offres de moyens de la part d'acteurs tant privés que publics qui entendent imposer des outils, points de vue, aménagements. Dans une situation où les objectifs sont sans commune mesure avec les moyens déployés, ce critère est très important. La gouvernance doit être ouverte sur l'interconnexion des enjeux et des politiques, présents et futurs, ici et ailleurs. En effet, d'une part la gouvernance de la mer sans prise en compte des

influences terrestres n'a que peu de sens, d'autre part une gouvernance à l'échelle de sites de petite taille qui ne tiendrait pas compte des mobilités des espèces, actuelles et futures (notamment liées au changement climatique) resterait limitée. De plus, la gouvernance doit donner au territoire une capacité d'anticipation et de réaction face à l'irruption de nouveaux usages en mer, liés à d'autres enjeux (énergétiques, miniers, touristiques...). Enfin, la gouvernance, plus encore que participative, se doit d'être engageante, c'est-à-dire d'être en mesure d'impliquer des parties prenantes dans la durée. En effet, l'implication durable de certains acteurs est parfois une condition *sine qua non* du succès de toute action, car leurs actes sont déterminants, car ils exercent un contrôle social plus efficace que tout autre moyen de contrôle, ou parce qu'ils disposent de connaissances que personne d'autre ne possède. Leur implication est également nécessaire lorsque l'on attend d'eux des changements de comportements sans avoir de réels moyens réglementaires ou incitatifs, car elle permet des apprentissages, l'appropriation d'objectifs de conservation, la création d'un concernement commun. Mais ceci suppose de se donner les moyens de dépasser une participation ponctuelle. Les facteurs que nous avons identifiés comme étant les fondements d'une gouvernance de qualité sont les ingrédients indispensables d'une gouvernance qui doit être à la fois engageante, inclusive, équitable, transparente, ouverte sur l'interconnexion des enjeux.

Remerciements

49 Les auteurs tiennent à remercier l'OFB qui a financé ces travaux à travers le LIFE Marha (LIFE16 IPE FR001), Lucille Labayle qui a contribué aux études de cas lors de son stage de fin d'études ainsi que l'ensemble des enquêtés qui ont accepté de nous rencontrer dans le cadre des entretiens.

BIBLIOGRAPHIE

Aubertin, C., E. Rodary, 2009, *Aires protégées, espaces durables ?* Objectifs Suds, Marseille : IRD Éditions, 260 p., [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.4000/books.irdeditions.5655

Araújo, J.-L., E. Bernard, 2016, Management effectiveness of a large marine protected area in Northeastern Brazil, *Ocean & Coastal Management*, 130, pp. 43-49, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/J.OCECOAMAN.2016.05.009

Barcelo, A., J. Canale, G. Cresp, M. Creusefond, G. Crosetti, P. Despinoy, G. Hily, C. Mazella, L. Millier, J. Ridolfi et G. Sellier, 2010, Concertation et mode de gouvernance lors de la mise en place de l'aire marine protégée de Porquerolles (Hyères, France) dans le cadre de Natura 2000, *Scientific Reports of Port-Cros National Park*, 24, pp. 21–28.

Barthod, C., F. Allag Dhuisme, D. Domallain, G. Jourdier, P. Reichert et R. Velluet, 2015, Analyse du dispositif Natura 2000 en France, Paris, Rapport CGEDD-CGAAER. [en ligne] URL : https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0008423/009538-01_rapport-final.pdf.

Beuret, J-E., A. Cadoret et H. Rey-Valette, 2016, Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse, *Développement Durable et Territoire*s, 7, 3, [en ligne] https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11386

Beuret, J.-E. et A. Cadoret, 2015, La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? *Revue Canadienne de Sciences Régionales* CJRS/RSCR 38 (1/3), pp. 21-28, [en ligne] URL : http://www.cjrs-rcsr.org/V38/CJRS-RCSR38-3BeuretCadoret.pdf

Billé, R., 2006, Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], 7, 3, URL : http://vertigo.revues.org/1555 ; DOI : 10.4000/vertigo.1555

Boncoeur, J., J.-F. Noël, A. Sabourin et J. Tsang King Sang, 2007, La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ?, *Mondes en développement*], 138, 2, pp. 77-92, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.3917/med.138.0077

Cadoret, A., J.-E. Beuret, 2016, Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], 16, 1, URL : http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.17173

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. 169-208.

Cicin-Sain, B., R. Knecht, 1998, *Integrated coastal and ocean management : concepts and practices*. Washington DC., Island Press, 517 p.

Cornillon, P. A., A. Guyader, F. Husson, N. Jégo, J. Josse, M. Kloareg, E. Matzner-Løber et L. Rouvière, 2012, *Statistique avec R*, Presses Universitaires de Rennes.

D'Anna, G., T.-V. Fernández, C. Pipitone, G. Garofalo et F. Badalamenti, 2016, Governance analysis in the Egadi Islands Marine Protected Area: A Mediterranean case study, *Marine Policy*, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.009

Dahou, T., 2010, Gérer l'espace sans gouvrener les hommes : le dilemme des aires marines protégées (Saloum, Sénégal), *Anthropologie et société*, 35, 1, pp. 75-93, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.7202/044197ar

David, G., 2011, *Petit voyage autour de la notion de gouvernance des AMP,* Brest, PAMPA, WP4, rapport final 1, 56 p., [en ligne] URL : http://ifrecor-doc.fr/items/show/1252

Day, J. C., K. Dobbs, 2013, Effective governance of a large and complex cross-jurisdictional marine protected area: Australia's Great Barrier Reef, *Marine Policy*, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.020

Day, J., N. Dudley, M.Hockings, G. Holmes, D. Laffoley D., S. Stolton et S. Wells, 2012, *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*. Gland, Suisse, UICN, 36 p.

Dehens, L. A., L. M. Fanning, 2018, What counts in making marine protected areas (MPAs) count? The role of legitimacy in MPA success in Canada, *Ecological Indicators*, 86, pp. 45-57, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/J.ECOLIND.2017.12.026

Depraz, S., 2013, Notion à la une : protéger, préserver ou conserver la nature ?, *Géoconfluences*, [en ligne] URL : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-proteger-preserver-ou-conserver-la-nature

Firdion, J.-M., 2012, 4 – Construire un échantillon, dans : Paugam S (éd.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 69-92, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.3917/puf.paug.2012.01.0069

Gill, D. A., M. B. Mascia, G. N. Ahmadia, L. Glew, S. E. Lester, M. Barnes, I. Craigie, E. S. Darling, C. M. Free, J. Geldmann, S. Holst, O. P. Jensen, A. T. White, X. Basurto, L. Coad, R. D. Gates, G. Guannel, P. J. Mumby, H. Thomas, S. Whitmee, S. Woodley et H. E. Fox, 2017, Capacity shortfalls hinder the performance of marine protected areas globally, *Nature*, 543, 7647, pp. 665-669, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1038/nature21708

Goeury, D., 2014, Les aires marines protégées, dans : Woessner R. (Dir.), *Mers et océans*, Atlande, Clefs Concours, Paris.

Gubbay, S., 1995, Marine protected areas – past, present and future, dans : Gubbay, S. (Ed.) Marine protected areas, Springer, *Conservation Biology*, vol. 5, chap. 1, pp. 1-14.

Humphreys, J., R. J. H. Herbert, 2018, Marine protected areas: Science, policy & management, *Estuarine, Coastal and Shelf Science,* 215, pp. 215-218, [en ligne] URL: http://dx.doi.org/10.1016/J.ECSS.2018.10.014

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), 2019, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. Brondízio, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. Brauman, S. Butchart, K. Chan, L. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. R. Chowdhury, Y.-J. Shin, I. Visseren-Hamakers, K. Willis, et C. Zayas. Bonn, Germany, IPBES Secretariat, [en ligne] URL : https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf

International Union for Conservation of Nature (IUCN), 2008. *Guidelines for applying protected area management categories* / Dudley, N. (Ed.), Gland, Suisse, International Union for Conservation of Nature, 107 p.

Jentoft, S., T. Van Son, et M. Bjørkan, 2007, Marine Protected Areas: A Governance System Analysis, *Human Ecology, 35*, 5, pp. 611-622, [en ligne] URL: https://doi.org/10.1007/s10745-007-9125-6

Jones, P. J. S., 2014, *Governing marine protected areas : resilience through diversity*, Londres: Routledge, 240 p., [en ligne] URL: http://www.sudoc.abes.fr/xslt/DB=2.1/SET=1/TTL=8/CLK?IKT=1016&TRM=Governing+marine+protected+areas

Kossmann, C. M., J. H. Behagel et M. Bailey, 2016, Action and inertia in collaborative governance, *Marine Policy,* [en ligne] URL: http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.06.007

Kurdoğlu, O., B. Çokçalişkan, 2011, Assessing the effectiveness of protected area management in the Turkish Caucasus, *African Journal of Biotechnology*, 10, 75, pp. 17208-17222, [en ligne] URL: http://dx.doi.org/10.5897/AJB11.2204

Lavorel, S., J.D. Lebreton, et Y. Le Maho. (Coord.), 2017, *Les mécanismes d'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques et leurs limites*. Paris : Académie des sciences, 157 p. [en ligne] URL : https://www.academie-sciences.fr/pdf/rapport/rads_270617.pdf

Mangos, A., 2015, *Approche économique et institutionnelle de l'influence des aires marines protégées sur le développement durable des territoires en Méditerranée*, Montpellier, École doctorale Économie Gestion de Montpellier, thèse de doctorat en sciences économiques, 394 p., [en ligne] URL : http://www.theses.fr/2015MONTD023

Miles, M.B., 1979, Qualitative data as an attractive nuisance: the problem of analysis, *Administrative Science Quaterly*, 24, pp. 612-629.

Mucchielli, A., 2007, Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives, *Recherches Qualitatives*, Hors Série 3, pp. 1-27.

Muallil, R. N., M. R. Deocadez, R. J. S. Martinez, W. L. Campos, S. S. Mamauag, C. L. Nañola et P. M. Aliño, 2019, Effectiveness of small locally-managed marine protected areas for coral reef fisheries management in the Philippines, *Ocean & Coastal Management*, 179, p. 104831, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/J.OCECOAMAN.2019.104831

Paquet, G., 2010, Gouvernance communautaire, Conférence au colloque Solidarité Rurale du Québec *Pour un Québec fort de ses communautés*, avril 2010, Shawinigan, 18 p.

Pearce, D.W., 1989, *Blue Print for a green economy*, London: Earthscan, 192 p.

Pinton, F., P. Alphandery, J.-P. Billaud, C. Deverre, A. Fortier et G. Gesniaux, 2007, *La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique publique à l'épreuve du terrain*. Paris, La Documentation française, Coll. Questions d'environnement, 249 p.

Rallet, A., A. Torre, 2004, Proximité et localisation, *Économie rurale*. PERSEE Program, 280(1), pp. 25-41, [en ligne] URL : https://doi.org/10.3406/ecoru.2004.5470

Ramirez, L. F., 2016, Marine protected areas in Colombia: Advances in conservation and barriers for effective governance, *Ocean and Coastal Management*, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.03.005

Rey-Valette, H., E. Chia, S. Mathé, L. Michel, B. Nougarèdes, C.-T. Soulard, P. Maurel, F. Jarrige, E. Barbe et P.-Y. Guiheneuf, 2014, Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie, économie, société*, 16, 1, pp. 65-89, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.3166/ges.16.65-89

Rodary, E., 2008, Développer la conservation ou conserver le développement ?, *Mondes en développement*, 141, 1, pp. 81-92, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.3917/med.141.0081

Rohe, J., A. Schlüter et S. C. A. Ferse, 2018, A gender lens on women's harvesting activities and interactions with local marine governance in a South Pacific fishing community, *Maritime Studies*, 17, 2, pp. 155-162, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1007/s40152-018-0106-8

Roy, S.N., 2009, L'étude de cas, dans : Gauthier B. (éd.), *Recherche Sociale, de la problématique à la collecte de données*, 5e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 199-225.

Stafford, R., 2018, Lack of evidence that governance structures provide real ecological benefits in marine protected areas, *Ocean and Coastal Management*, 152, pp. 57-61, [en ligne] URL : http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.11.013

Thomassin, A., 2011, *Des réserves sous réserve : acceptation sociale des aires marines protégées. L'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien*, Université de La Réunion, thèse de doctorat de géographie, [en linge] URL : http://www.theses.fr/2011LARE0002/document. consulté le 13 janvier 2020

Torre, A., J.E. Beuret, 2012, *Proximités Territoriales*, Paris, Ed. Economica Anthropos, 119 p.

United Nation Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), 2020, *World Database on Protected Areas*, United Nations Environment World Conservation Monitoring Centre – IUCN, [en ligne] URL : https://www.protectedplanet.net/. consulté le 13 janvier 2020.

Yin, R.-K., 1981, The case study crisis: some answers, *Administrative Science Quarterly*, 26 (1), pp. 58-65.

Yin, R.-K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, Californie, Sage, 181 p.

Zupan, M., F. Bulleri, J. Evans, S. Fraschetti, P. Guidetti, A. Garcia-Rubies, M. Sostres, V. Asnaghi, A. Caro, S. Deudero, R. Goñi, G. Guarnieri, F. Guilhaumon, D. Kersting, A. Kokkali, C. Kruschel, V.Macic, L. Mangialajo, S. Mallol, E. Macpherson, A. Panucci, M. Radolovic, M. Ramdani, P. J. Schembri, A. Terlizzi, E. Villa et J. Claudet, 2018, How good is your marine protected area at curbing threats?, *Biological Conservation*, 221, pp. 237-245, [en ligne] URL: http://dx.doi.org/10.1016/J.BIOCON.2018.03.013

NOTES

1. Ce sont par exemple des pêcheurs professionnels qui contestent les cartes de localisation des bancs de Maërl établies par les scientifiques, sur plusieurs sites bretons, ou des controverses entre scientifiques sur les données utilisées par le Museum National d'Histoire Naturelle dans le cadre de la désignation sites Natura 2000 au large, en Méditerranée.
2. Une directive est un acte juridique de l'Union européenne. Elle lie les États de l'Union qui doivent la transposer dans leur droit national. Cependant, le choix et les moyens pour atteindre les objectifs de la directive sont laissés à chaque pays.
3. [En ligne] URL: https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1
4. Y compris pour des activités envisagées hors du périmètre, si l'étude d'impact initiale dévoile une incidence significative sur un site Natura 2000 en aval de la perturbation. C'est très souvent le cas sur les exploitations de sables et graviers dans les fleuves, qui impactent parfois l'environnement sur plusieurs centaines de kilomètres en aval. Ce principe reste toutefois peu appliqué en mer, par manque de données permettant la démonstration du caractère significatif de l'incidence.
5. 97 928 km^2 de ZSC et PSIC (Proposition de site d'intérêt Communautaire, en attente de validation par l'UE).
6. 18 ont pu être étudiés.
7. La France métropolitaine compte treize régions administratives. Chaque façade maritime en compte 2 ou 3.
8. Paquet (2010) souligne le fait que « l'une des composantes importantes de la communauté de pratique est le stock de connaissances tacites et de capital de confiance qui la sous-tend, et le degré d'informalité qu'elle commande. Cela ne veut pas dire que les relations constituantes ne peuvent pas être définies et formalisées ou qu'elles ne devraient pas l'être, mais elles vont nécessairement impliquer un grand nombre de contrats moraux particuliers qui constituent une technologie de coordination de la plus grande importance dans le contexte moderne ».
9. Une plus-value locale est cependant liée à un effet d'évitement du périmètre de la part de projets potentiellement impactant dont la mise en œuvre aurait été rendue plus compliquée du fait du classement en site Natura 2000 : les porteurs de projets ciblent des zones où ils auront moins de contraintes, comme le constate l'OFB. C'est une plus-value généralisable à toutes les AMP, mais qui relève d'une logique d'exit spatial (Beuret et al., 2016) et de durabilité importée (Pearce, 1989), avec de possibles moins-values pour d'autres territoires.
10. Ce que nous avons observé suite à la publication de la loi de décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

RÉSUMÉS

Nous nous intéressons ici à la gouvernance d'une catégorie d'aires marines protégées, Natura 2000 en mer, et aux déterminants de l'efficacité de la gouvernance des sites. Après avoir constitué une base de données portant sur 158 sites localisés en France métropolitaine, un échantillon de 20 sites a été l'objet d'une analyse comparative par études de cas. Nous constatons d'abord qu'un même cadre standard est décliné, en réalité, de façons différentes selon les façades, régions et sites. La diversité des situations de gouvernance est déchiffrée à partir de l'identification de quatre facteurs discriminants : l'enchevêtrement (ou non) du site dans un autre dispositif de gestion territoriale, les temporalités de la gouvernance (en amont ou en aval du document d'objectifs), les proximités locales (préexistantes ou à créer), la situation géographique du site (côtier ou au large). L'analyse porte ensuite sur ce que produit la gouvernance, selon ses caractéristiques, avec différents types de plus-values (effets directs et effets-rebonds, ressources, actions et coordinations) qui ne se révèlent effectives que sous certaines conditions. Les facteurs qui fondent l'efficacité et la qualité de la gouvernance sont finalement caractérisés, au regard des objectifs du dispositif et différentes pistes d'amélioration en sont déduites.

This article is focused on the governance of one type of Marine Protected Areas, namely Natura 2000 at sea. The aim is to identify what is determinant for the effectiveness of their governance. From a database of 158 sites located in Hexagonal France, 20 were used for comparative case-studies. The analysis of the database shows that despite an identical national framework, it is in fact implemented very differently according to the diversity of maritime frontage, regions and sites. To understand this diversity, we describe four discriminant factors: the overlapping of the Natura 2000 area within another territorial management zone, the governance temporalities (before or after the management plan), local proximities (pre-existing or to be created), the geographical location of the site (coastal or offshore). Then we analyze the effects and impacts of governance, according to their characteristics. Their added benefits are described (direct effect, rebound-effect, resources, actions and coordination), revealing that their effectiveness is nonetheless conditional. The effectiveness and quality of the governance are then characterized according to the objectives of Natura 2000 at sea and some improvements are suggested.

INDEX

Keywords : marine protected areas, conservation, marine environment, governance, Natura 2000 at sea
Mots-clés : aires marines protégées, conservation, environnement marin, gouvernance, Natura 2000 en mer

AUTEURS

JEAN-EUDES BEURET

Économiste, Professeur, Institut Agro, CNRS, ESO [(Espaces et Sociétés)]-UMR 6590, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35 042 F-35000 Rennes Cedex, France, courriel : beuret@agrocampus-ouest.fr

LUDOVIC MARTEL

Sociologue, Maître de Conférences, Università di Corsica, UMR LISA 6240, Campus Mariani, 20 250 Corti, France, courriel : martel_l@univ-corse.fr

ANNE CADORET

Géographe, Maître de Conférences, Aix Marseille Univ, CNRS, TELEMMe UMR 7303, 5 place du Château de l'Horloge, 13094 Aix-en-Provence Cedex 02, France, courriel : anne.cadoret@univ-amu.fr

FRÉDÉRIQUE CHLOUS

Anthropologue, Professeur, Museum National d'Histoire Naturelle, UMR PALOC 280, 57 rue Cuvier CP41, 75231 Paris Cedex 05, France, courriel : frederique.chlous@mnhn.fr

JULIE DELANNOY

Géographe, Ingénieure d'études à l'Institut Agro, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France, courriel : julie.delannoy@agrocampus-ouest.fr

MARIE LESUEUR

Halieute, Ingénieure de recherche à l'Institut Agro, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France, courriel : marie.lesueur@agrocampus-ouest.fr

CHRISTELLE NOIROT

Halieute, Vertigo Lab, Darwin Ecosystème, 87 Quai de Queyries, 33100 Bordeaux, France, courriel : christellenoirot@vertigolab.eu

HÉLÈNE REY-VALETTE

Économiste, Maître de conférences, UMR CEE-M, Univ. Montpellier, CNRS, INRAE, Montpellier SupAgro, Faculté d'Economie, av. Raymond Dugrand, 34000 Montpellier, France, courriel : helene.rey-valette@umontpellier.fr

LUCILLE RITSCHARD

Géographe, Post-doctorante, Institut Agro, CNRS, ESO [(Espaces et Sociétés)]-UMR 6590, 65 rue de Saint Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France, courriel : lucille.ristschard@gmail.com

PAUL SAUBOUA

Agronome, Responsable gouvernance et usages projet Life Marha, Office français pour la Biodiversité, 16 Quai de la Douane, CS 42932 – 29 229 Brest Cedex2, France, courriel : paul.sauboua@ofb.gouv.fr