



HAL
open science

L'évolution de l'administration française des aires marines protégées

François Féral

► To cite this version:

François Féral. L'évolution de l'administration française des aires marines protégées. Revue juridique de l'environnement, 2012, Numéro Spécial 2012 " LES 25 ANS DE LA LOI LITTORAL ", p.123-137. <hal-04671863>

HAL Id: hal-04671863

<https://hal.science/hal-04671863v1>

Submitted on 16 Aug 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC 4.0 - Attribution - Non-commercial use - International License

Les aires marines protégées et les 25 ans de la loi-littoral

Revue Juridique de l'Environnement

Numéro Spécial 2012 « LES 25 ANS DE LA LOI LITTORAL »

p.123/137

L'évolution de l'administration française des aires marines protégées

François Féral

Professeur à l'Université de Perpignan Via Domitia, directeur du CERTAP

Directeur d'études à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes

Table des matières	Erreur ! Signet non défini.
Introduction.....	1
I Au niveau international, la multiplication et l'indéfinition des aires marines protégées	2
A. La promotion internationale des aires marines protégées.....	3
1/ L'inspiration internationale des aires marines protégées	3
2/ Une surenchère de créations depuis le début du 21 ^{ème} siècle	4
B. Une indéfinition juridique de la notion d'aire marine protégée.....	5
1/ La multiplication des définitions et des modèles d'aires marines protégées.....	5
2/ La typologie institutionnelle du programme ANR/GAIUS.....	6
II. Une politique volontariste de protection des espaces marins par l'Etat français face à la surenchère internationale.....	8
A. La stratégie la volontariste	8
1/ La création de l'Agence des aires marines protégées.....	8
2/ Des institutions participatives de protection et de gestion : les parcs naturels marins.....	9
B. Une administration régulatrice pour répondre aux difficultés de mise en œuvre des AMP françaises.....	10
1/ Les tribulations opérationnelles de la France dans le développement des aires marines protégées.....	10
2/ Un modèle emblématique d'administration régulatrice : expertise et participation comme alternative à la normativité	11
Conclusion: Les AMP côtières une nouvelle étape de la décentralisation?.....	12

Introduction

La loi-littoral que nous célébrons aujourd'hui se présente d'abord comme un instrument de police de l'urbanisme venue compléter la décentralisation des compétences attribuées aux communes en

1982¹. Dans ces conditions initiales, ce texte désormais célèbre s'occupe peu de la mer proprement dite car cet espace demeure une compétence de l'Etat. Certes, la police des plages transférée aux communes leur cède bien trois cent mètres de surveillance de l'espace marin... mais c'est là une limite qui jusqu'à présent n'a pas été repoussée. Le régime de la domanialité publique y est également rappelé au bénéfice de l'usage public. Enfin, le conservatoire du littoral est susceptible de participer à la conservation des zones humides et des zones remarquables du littoral. Un arsenal juridique complet qui englobe les étangs salés et les zones côtières non urbanisées. Pourtant ces dispositions n'interfèrent qu'à la marge sur l'administration de l'espace marin proprement dit.

Or, depuis la conférence de Rio, les politiques d'aires marines protégées sont vigoureusement recommandées par la communauté internationale. Cette politique de conservation peut-elle apparaître comme un complément des politiques du littoral ? Avec le développement des zonages de protection, les espaces marins protégés peuvent-ils s'inscrire dans la logique d'intégration des zones côtières et compléter ainsi les politiques littorales proprement dites?

La France est considérée comme une grande nation maritime ; la loi-littoral de 1986 y est présentée comme un modèle de protection et comme un exemple de maîtrise urbanistique. Pourtant notre pays peine à afficher des résultats très significatifs pour ses zones marines de conservation alors que certains pays font surenchère de création et d'extensions. Ce paradoxe mérite que l'on s'interroge à nouveau sur la notion d'aire marine protégée et sur son évolution internationale. C'est sous ce premier éclairage que nous examinerons ensuite les difficultés et la stratégie de la France dans la mise en œuvre de ses politiques de conservation des mers et des océans.

Pour rapporter ces questions à notre colloque sur la loi-littoral, les politiques d'Aires Marines protégées préfigurent peut être une étape de décentralisation des politiques de protection et d'aménagement des espaces marins. Comme rien ne se fait en France sans que l'Etat ne s'y mette, la relance des politiques d'aires marine s'est assise sur la création d'une administration de mission technocratique et sur un nouveau modèle d'aire marine, le parc marin. Ainsi cohabitent curieusement un volontarisme étatique avec une méthode et des objectifs consensualistes. Le mode unilatéral étant désormais proscrit de la gouvernance environnementale, la démarche de l'Etat est de parvenir à convaincre élus et acteurs locaux de s'engager dans la gestion concertée des espaces marins. Dans un contexte de forte sollicitation internationale, l'AMP apparaît en terme d'action publique comme une synthèse du volontarisme et du consensualisme administratifs.

I Au niveau international, la multiplication et l'indéfinition des aires marines protégées

Les aires marines protégées existent depuis de nombreuses années en France et dans de nombreux autres pays maritimes. La multiplication de leur création s'est accélérée depuis le début de ce siècle : outre la création de nombreuses réserves côtières, de grandes aires océaniques ont été classées en aires protégées selon des échelles considérables ; Pourtant ces opérations se réalisent selon une normativité peu lisible qui repose sur l'indéfinition juridique de la notion d'aire marine protégée.

¹ En transférant aux collectivités le droit à construire, l'Etat devait l'accompagner de dispositions de protection de certains espaces sensibles : les communes littorales et de montagne ont donc hérité de dispositions particulières.

A. La promotion internationale des aires marines protégées

Avec six millions de Km² de zone économique exclusive, et sa juridiction reconnue sur tous les océans, la France est considérée comme une des premières nations maritimes. Or depuis une dizaine d'années, la France paraît très en deçà des nombreuses initiatives prises par d'autres pays dans le domaine de la conservation de la biodiversité des océans. Une véritable surenchère internationale, une sorte de course aux AMP s'est ouverte depuis la conférence de Rio promotionnées par les ONGs et les instances internationales.

1/ L'inspiration internationale des aires marines protégées

Les procédures de zonages et les systèmes de protection ne datent pas de la fin du 20^{ème} siècle, même si c'est à partir des travaux de la conférence de Rio en 1992, que se sont multipliées les créations de ces espaces protégés.

La Convention de Ramsar fut adoptée le 2 février 1971 pour « la conservation et l'utilisation durable des zones humides » et elle se proposait d'enrayer la disparition des zones humides, en « reconnaissant les fonctions écologiques fondamentales de celles-ci ainsi que leur valeur économique, culturelle, scientifique et récréative ». Le programme Man & Biosphère « Mab », a été lancé également en 1971 par l'Unesco pour chercher des solutions de gestion conciliant la protection des écosystèmes et le développement des populations humaines. Les réserves de biosphère du programme Mab ont trois fonctions complémentaires : conservation des écosystèmes, développement économique, social et culturels des populations et appui sur la recherche, l'éducation et la formation.

Le 3 mars 1973 la convention de Washington sur « le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction » (dite Convention CITES est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975 et ratifiée par 173 Parties). C'est le premier instrument international fondé sur un système d'autorisation et de contrôle du commerce international des espèces inscrites dans ses annexes. Certes le dernier épisode relatif au thon rouge et à la protection des cétacés ne donne pas une très bonne image de ce texte. Pourtant si la CITES prend le problème par les espèces en non par l'espace, on doit souligner que c'est un des meilleurs moyens de protection car la convention s'intéresse au marché.

La convention de Berne adoptée le 19 septembre 1979 assure la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats naturels, protège les espèces migratrices menacées d'extinction en Europe par une coopération entre les États en particulier au niveau européen. La ratification par la Communauté Européenne a été une avancée considérable puisque la Commission devenait ainsi implicitement le gendarme de la Convention auprès des États de l'Union Européenne.

Enfin comme souligné plus haut la Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, a considérablement poussé à la multiplication avec trois buts principaux : la conservation de la diversité biologique (ou biodiversité) l'utilisation durable de ses éléments ; et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques². Dans ce contexte les aires marines protégées sont apparues alors comme le moyen le plus pertinent pour réaliser la conservation des ressources et la protection de la biodiversité pour les mers et les océans.

L'aire protégée désigne tout type d'espace dédié à la protection de la nature, qu'il soit réglementé par un État, fruit d'une discipline privée ou géré de manière collective. Elle constitue le principal outil

² La convention ouverte aux signatures le 5 juin 1992 est entrée en vigueur le 29 décembre 1993 signée par 168 pays.

de la conservation depuis que cette dernière est devenue, à partir de la seconde moitié du XXe siècle, une action politique. Le PNUC estime que l'espace de protection est passé de 68 000 kilomètres carrés en 1900 à près de 20 millions de kilomètres carrés en 2005.

2/ Une surenchère de créations depuis le début du 21^{ème} siècle³

Dans le cadre international de l'agenda 21 les espaces maritimes protégés ont connu une forte augmentation en nombre et en surface, même si l'on observe qu'en réalité 1 % seulement des océans bénéficieraient de *mesures effectives* de préservation⁴. Les grandes nations maritimes occidentales ont fait surenchère d'initiatives pour faire connaître leur politique vertueuse dans le domaine de la conservation de l'espace marin. En écrivant *Aire Marine Protégée* sur un moteur de recherche, 122000 positions apparaissent et si la requête est formulée en anglais, 1 850 000 résultats sont référencés.

Certaines aires marines protégées de grande ampleur sont de notoriété mondiale, la plus connue et la plus ancienne est « *la Grande Barrière de Corail* » qui couvre 344 400 km². En Méditerranée, le Sanctuaire *Pélagos* pour les mammifères marins est une zone de protection de 85 000 km² qui s'étend de la presqu'île de Giens, au sud de la Toscane et au nord de la Sardaigne⁵. Le « *Monument national marin des îles du Nord-Ouest d'Hawaï* » recouvre environ 380 000 km² marins, dont 11 600 km² de récifs coralliens abritant plus de 7 000 espèces marines⁶. « *La zone protégée des Îles Phoenix* » concerne une étendue sauvage constituée de récifs et d'espaces océaniques de près de 410 500 km²⁷. Une zone de protection marine aux alentours des îles Chagos dans l'Océan Indien constituée d'un archipel de 65 îles/îlots couvre 544 000 km², soit une surface équivalente à celle de la France⁸. Six zones d'une superficie totale de 285 000 km² ont été définies en haute mer en Atlantique Nord où les activités humaines seront limitées⁹. Le « *Challenge de Micronésie* » se propose de protéger plusieurs millions de km² dans le Pacifique Nord¹⁰ ...

Dans ce contexte, la France paraît bien timide et réservée... L'association des gestionnaires des grandes aires marines qui s'est récemment constituée aux États Unis, a fixé à 100 000 km² la limite

³ Cf. sur ce phénomène de grandes aires et sur la multiplication de ces créations le programme de recherche LITEAU/GRAMP 2008, CERTAP/UPVD CRIOBE/EPHE, direction B. Salvat et F. Féral

⁴ Programme des Nations Unies Pour l'Environnement « Notre planète » Patrimoine mondial et aires protégées » vol 14 n°2 p. 16 Cette observation a été soulignée comme une carence des États même si l'analogie avec l'espace terrestre n'est guère pertinente.

⁵ Accord signé le 25 novembre 1999 entre la France, l'Italie et Monaco entré en vigueur le 21 février 2002 mais qui ne concerne que la protection des cétacés.

⁶ Créé en juin 2006, par George Bush et le gouvernement fédéral américain au nord-ouest d'Hawaï.

⁷ C'est une réserve marine aussi grande que la Californie créée en 2008 par l'État insulaire de Kiribati dans le Pacifique sud.

⁸ Déclaration du ministère britannique des Affaires étrangères le 1er avril 2010 il a été annoncé que la pêche commerciale serait interdite sur une zone d'environ 647 475 km².

⁹ Décision prise le 24 septembre 2010 à Bergen, en Norvège dans le cadre de la commission OSPAR. Les représentants des quinze pays européens riverains de l'Atlantique Nord-Est et de la Commission européenne sont tombés d'accord sur la création d'une protection dans l'océan Atlantique *au-delà des juridictions nationales* afin de « *créer un précédent dans le monde pour protéger des zones abritant une variété d'habitats et d'espèces d'eaux profondes vulnérables* ».

¹⁰ Le « Challenge de Micronésie » est un engagement pris par les chefs de la République de Palau, la République des Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, le territoire américain de Guam et le Commonwealth des Îles Mariannes du Nord. Couvrant 6,7 millions de kilomètres carrés, le Défi Micronésie représente plus de 20% de la région des îles du Pacifique et 5% du plus grand océan du monde.

minimale des superficies pour adhérer « au club » : aucune AMP française ne peut y prétendre ¹¹! Goguenards, les anglo-saxons « s'interrogent sur la volonté de la France de protéger ses océans ». Doubte renforcé par des ambiguïtés : la France sans contrepartie ni limite a cédé ses droits de pêche au Mexique dans la zone économique exclusive de l'île de Clipperton... autour de laquelle il eut été aisé de faire une déclaration unilatérale, même si notre pays n'a pas réellement la capacité de la mettre en œuvre.

B. Une indéfinition juridique de la notion d'aire marine protégée

Cette indéfinition juridique s'illustre à travers son inspiration internationale délirante et un ensemble de typologies incertaines. Le programme GAIUS est une tentative originale de caractérisation fonctionnelle des AMP.

1/ La multiplication des définitions et des modèles d'aires marines protégées

On ne peut que se réjouir de la forte accélération des superficies maritimes protégées à la condition de garder toute notre lucidité quant au contenu de cette protection. Les grandes aires protégées ne correspondent plus à la représentation que l'on pouvait se faire auparavant de la conservation de la nature : on ne peut comparer le régime juridique des îles Kiribati (400 000 Km²) avec la réserve de Banyuls sur mer (1 Km²) ; et pourtant ces deux zones sont classées toutes deux dans la catégorie des Aires Marines protégées.

L'augmentation des superficies paraît correspondre à une nouvelle philosophie de protection qui s'est mise en place à partir du moment où il ne s'est plus agi de procéder à une protection intégrale des milieux ou des espèces, mais que l'on s'est proposé d'intégrer les activités humaines pour les réguler en les rendant désormais compatibles avec des objectifs de durabilité. Ainsi, l'accumulation propagandiste de kilomètres carrés ne correspond pas à l'idée que le public se fait d'une réelle conservation du milieu naturel. Cela pose le problème de l'ampleur et de la réalité de la protection ainsi que la question de la démobilisation d'une opinion publique persuadée que des politiques publiques internationales et nationales ont désormais pris en main la conservation de la mer et des océans.

Ce patchwork de protections de toutes natures s'est d'abord illustré avec le programme Mab de l'UNESCO. Ce simple label international doit ensuite faire l'objet de mesures effectives de la part de l'Etat demandeur. Mais il est de tradition que seules les zones centrales soient réglementées par les lois du pays. Les *zones tampons* entourant la zone centrale ont pour objet d'atténuer les perturbations et pollutions venant de l'extérieur, les *aires de transition* intègrent les villes et villages dont les activités sont orientées vers un « *développement durable et la participation de la population locale* ». Ces programmes ont été décisifs dans l'évolution de la philosophie conservacionniste. Ils eurent pour effet positif de réintégrer l'homme dans les politiques protectionnistes... mais ils semèrent la confusion dans l'affichage de l'ampleur réelle de la sauvegarde de la nature¹².

On doit par la suite à l'Union Internationale de Conservation de la Nature d'avoir proposé un cadre de classification des AMP, et d'avoir formalisé six niveaux de protection. Ceux-ci se déclinent depuis la réserve intégrale (I) à une « gestion durable des écosystèmes » (VI) dont

¹¹ *Big Ocean* est l'association des six membres fondateurs « *gestionnaires et partenaires des aires marine gérées de grande taille existantes ou en voie de création* » Cf. le site Internet www.bigoceanmanagers.org

¹² Il en est ainsi en particulier dans les aires de biosphère des pays du Sud où font défaut les moyens de mettre effectivement en œuvre les programmes : pour une illustration Cf. Weigel J.Y., Cazalet B. Féral F. « *Les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest : Gouvernance et politiques publiques* » PUP/IRD Perpignan mai 2007

le contenu et la portée restent discutés¹³. Le critère de la *finalité* de l'AMP s'est imposé comme clef de typologie à cette ONG des protecteurs de la nature.

Aux Etats-Unis, le Centre national des aires protégées a développé son propre système de classification, censé simplifier et améliorer la lisibilité des différentes opérations¹⁴. Il est basé sur cinq critères également assez compliqués :

- *Le champ de la protection* : l'objet du site (patrimoine naturel ou culturel ? durabilité ? combinaison de ces éléments ?)
- *Le niveau de protection*: Que le site soit d'utilisation multiple ou plus restrictive ;
- *La permanence de la protection*: protection sine die, conditionnelle ou temporaire ;
- *Le calendrier de la protection*: protection annuelle, saisonnière ou en rotation ;
- *L'échelle de la protection écologique*: ensemble de l'écosystème ou ressource particulière (habitat / espèce / ressource culturelle...).

Cette démarche ne s'intéresse plus aux finalités de l'aire marine, mais aux *modalités* de la protection. On y voit le pragmatisme américain qui observe *ce qui est* sans se préoccuper des finalités : une superposition de modèles d'identification à ceux de l'UICN apparaît donc mais ne simplifie pas notre analyse.

2/ La typologie institutionnelle du programme ANR/GAIUS¹⁵

Il est peu probable que la profusion de définitions évolue vers leur simplification ou leur restriction. Il est essentiel de pouvoir identifier clairement et classer de manière didactique et cohérente les différents modes de protection dans différentes catégories. Ce travail de recherche préalable doit permettre de mieux évaluer les AMP, de les comparer entre elles pour en faire des outils complémentaires de préservation de la biodiversité et de durabilité des usages.

Ce travail comparatif a été entrepris dans le cadre du projet GAIUS dans lequel des aires marines protégées françaises ont été comparées comme des phénomènes sociopolitiques¹⁶. La *gouvernance* y a été utilisée comme lien interdisciplinaire afin de perfectionner les méthodes d'analyse et d'évaluation. Le projet GAIUS repose sur une double démarche comparatiste : il s'agit de mettre en parallèle huit AMP de Méditerranée française et d'outre-mer¹⁷ à partir de trois groupes de disciplines :

- Economie, histoire, anthropologie, géographie humaine : recherche sur les caractères de l'environnement socio-économique ;
- Biologie, écologie, environnement, géographie physique : recherche sur la caractérisation des milieux préservés sur les données scientifiques disponibles

¹³ I Réserve naturelle intégrale, Zone de nature sauvage : aire d'activité scientifiques ou de protection des ressources sauvages ; II Parc national : aire de protection des écosystèmes et à des fins récréatives ; III Monument naturel : aire de préservation d'éléments naturels spécifiques ; IV Aire de gestion des habitats ou des espèces : aire de conservation, avec intervention au niveau de la gestion ; V Paysage terrestre ou marin protégé : aire de conservation de paysages terrestres ou marins et à des fins récréatives ; VI Aire protégée de ressources naturelles gérée : aire d'utilisation durable des écosystèmes naturels

¹⁴ Cf. "Rosetta Stone of MPA terminology", MPA news vol. 8, n° 10, May 2007

¹⁵ Gouvernance des Aires marines protégées pour la gestion durable de la biodiversité et des Usages côtiers. Programme Blanc interdisciplinaire ANR BLANC 07 3 194041

¹⁶ Dans le programme GAIUS les AMP sont définies comme « un instrument de politique publique encouragé par la communauté internationale et dont l'objet est de contribuer aux objectifs de conservation et de biodiversité sur lesquels se sont désormais engagés les États depuis la Conférence de Rio ».

¹⁷ Trois AMP de Méditerranée française: Banyuls, Côte Bleue, Bouches de Bonifacio. Trois AMP ultramarines : Réserve naturelle de La Réunion, Réseau des réserves du lagon sud Nouvelle Calédonie, Polynésie française: Moorea et accessoirement Fakarava et la réserve de Saint Martin des Antilles.

- Droit, science administrative, analyses institutionnelles, évaluation des politiques publiques : recherche sur les caractères de l'environnement institutionnel et juridique¹⁸.

A travers ces différentes disciplines, GAIUS a essayé de mieux connaître le fonctionnement effectif, et non pas formel, des différentes aires protégées. Leur activité administrative a été mesurée travers les budgets, les comptes rendus d'activités, les procès-verbaux de réunions et les interviews. La plupart du temps, les AMP ne sont pas de longs fleuves tranquilles : une succession de crises apparaît dans la mise en place et le fonctionnement des différents modèles de gestion, avec une histoire souvent laborieuse de l'institution.

Trois éléments ont été retenus pour la construction d'une typologie des AMP qui se situe au-delà des superficies et des critères de conservation :

- la lisibilité et l'autonomie de l'organe de gestion et en particulier ses liens avec l'Etat ; Il apparaît alors un « *gradient d'autonomie* » allant de la gestion bureaucratique à une gestion territoriale coutumière ou clientéliste ;
- le contexte socioéconomique dans lequel l'AMP se met en place et implante ses missions ; on se réfère ainsi à un *gradient démographique ou d'intégrations urbaines* : présence de tourisme de masse et résidentialisation de la côte ;
- les fonctionnalités de l'AMP, non pas mesurées avec ses compétences juridiques mais à travers ses activités observées. Elles se déclinent autour *des différentes activités mesurées dans la gestion de l'organisme* : suivis scientifiques, opérations de contrôle, efforts d'arbitrage, politiques d'information d'éducation ou de mise en valeur... Mais d'une façon générale l'activité administrative absorbe environ la moitié des efforts institutionnels.

Par un étrange détour, ces observations de science administrative nous ramènent au droit public classique, pour nous rappeler des vérités d'évidence. Une AMP est une circonscription administrative dans laquelle un éventail de *mesures de police* porte atteinte à la liberté d'accès à des espaces et à des biens publics. Ces restrictions définissent différents statuts des personnes, des biens et des activités, en fonctions de nombreux paramètres (parfois boiteux...) En second lieu, sur cet espace ou à son propos, *des politiques publiques* d'accompagnement sont conduites à l'initiative et sous la responsabilité d'une collectivité publique, le plus souvent par le recours à des finances publiques, des taxes ou des redevances. Si l'on veut y voir clair juridiquement, c'est donc d'abord en termes d'administration que l'on doit aborder cette fameuse « gouvernance » dont la nature reste si mystérieuse. Mystérieuse... mais significative d'une évolution de l'autorité publique : l'administration et la police sont aujourd'hui exclues du lexique des aires marines, car cette entreprise de régulation n'est pas sans conséquence sur les intérêts des usagers, sur la vie quotidienne des populations locales, les habitudes, les traditions... Mais bien entendu il est politiquement délicat de parler d'interdiction lorsqu'il est si valorisant de parler de protection de la nature.

¹⁸ GAIUS a fait apparaître deux séries de questions qui peuvent alimenter de nouvelles typologies d'AMP:
 - *L'importance de la contextualisation* dans la définition des AMP et en particulier l'environnement juridico-politique et socioéconomique, observation qui soulève la question des « indicateurs de contextualisation »
 - *La démarche fonctionnaliste pour catégoriser les AMP* : si toutes les aires protégées se présentent comme des projets protectionnistes, elles assurent chacune plusieurs « fonctions effectives » très différentes et parfois contradictoires qui font apparaître différents *types* d'AMP, classées selon des critères des sciences humaines et sociales et non plus seulement selon des critères protectionnistes inspirés par les sciences de la vie et de la terre.

II. Une politique volontariste de protection des espaces marins par l'Etat français face à la surenchère internationale

C'est dans le cadre de ces surenchères internationales et de ces difficultés de définition que la France a été amenée à reconsidérer les cadres d'action de ses politiques publiques de protection des espaces maritimes. Des innovations législatives qui illustrent des formes régulatrices d'administration et de gouvernance à un faible niveau de normativité dans un contexte où est apparu la résistance aux projets de conservation.

A. La stratégie la volontariste

La création d'une agence spécialisée et la mise en place d'un nouveau statut d'AMP ont été conçues pour amplifier les programmes de création des aires de conservation selon une nouvelle conception de la conservation des espaces marins.

1/ La création de l'Agence des aires marines protégées

La création de l'Agence des aires marines protégées comme structure ad hoc dans la loi du 14 avril 2006¹⁹ retient le plus l'attention dans la relance de ces politiques. La création de cet établissement public de mission fournit à l'Etat un outil de tutelle et d'intervention que l'organisation administrative bureaucratique ne lui donnait pas. Les missions de police, d'expertise et d'incitation pour mener la politique d'aire marine se trouvaient dispersées entre différents services et différents ministères sans qu'il soit possible de les coordonner au niveau du ministère²⁰.

La création de cet établissement public installé en décembre 2006 correspond au *processus d'autonomisation de certaines missions* pour lesquelles le Gouvernement passe un contrat d'objectif avec une personne morale de commodité. L'établissement est sous tutelle d'un ministère en lui assignant une liste de tâches²¹.

La volonté d'entreprendre de l'Etat se mesure également aux moyens donnés à l'Agence. Dotée de 5,6 millions d'€ en 2007, son budget a progressé à 12 puis 18 millions d'€ et il est de 22,5 millions d'euros en 2011²². Son personnel de 51 personnes à sa mise en place en 2008 est aujourd'hui de 101 personnes²³.

Plus concrètement, il apparaît clairement que l'Agence est le gestionnaire désigné des Parcs marins, avec d'ores et déjà la gestion des Parcs de la Mer d'Iroise et de Mayotte, comme

¹⁹ Article 18 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, inséré dans le code de l'environnement à l'article L. 334-1 du code de l'environnement, chapitre IV, section 1 « Agence des aires marines protégées »

²⁰ Sur la nature des agences Cf. C. Braud, « *La notion d'agence en France : réalité juridique ou mode administrative ?* » Les Petites affiches, 30 août 1995, n° 104 ; J. Chevallier, « *Les agences : effet de mode ou révolution administrative ?* », p. 61 et s. Études en l'honneur de Georges Dupuis, Paris, LGDJ, 1997 et R. Chapus, « *Droit administratif général* », t. I, n° 216, Paris, Montchrestien, 2001, Pour ma part je considère que l'agence illustre parfaitement la vieille notion d'établissement à caractère fondatif, délégué dans une tâche comme mandataire de l'exécutif : Cf. mes développements in « *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative* » L'Harmattan 2001

²¹ Cf. le contrat d'objectifs de l'Agence des aires marines protégées 2009-2012 sur le site Internet de l'Agence http://www.aires-marines.fr/images/stories/plaquettes/2009_09_contrat%20objectifs_bd.pdf

²² A partir du contrat d'objectifs de l'Agence 2009-2012 il n'est pas possible de dire si ce budget est consolidé et s'il intègre en particulier les nombreux personnels mis à disposition par d'autres services d'Etat, les affaires maritimes par exemple ou le ministère chargé de l'environnement. La masse salariale consolidée d'une cinquantaine d'agents de catégorie A se situerait très grossièrement à hauteur de 3 millions d'euros et le double en 2010 pour une centaine d'agents.

²³ Cf. le contrat d'objectifs de l'Agence des aires marines protégées 2009-2012 op. cit.

celle du futur Parc marin du Golfe du Lion, mais elle sera gestionnaire au même titre que les institutions désignées comme responsable de ces sites

L'Agence a pour mission de créer 10 parcs naturels marins (8 en métropole et 2 en outre-mer), conformément à l'engagement 87 du Grenelle de l'environnement et de concrétiser la stratégie de création d'aires marines protégées, validée par le gouvernement en novembre 2007. En second lieu elle exerce de facto une tutelle administrative et technique sur les différentes aires marines protégées existantes et elle espère en accroître le nombre et la cohésion, l'objectif de 10% des eaux territoriales protégées ayant également été fixé.

En fait le contrat d'objectif détermine le contenu effectif de ces missions. Et il est intéressant de noter à cet égard que récemment l'Agence déclarait : « *L'essentiel de la mission de l'Agence est d'améliorer la connaissance du milieu marin, pour protéger les ressources et les écosystèmes. Pour cela, elle «va devoir développer des programmes d'acquisition de données.(...) Elle souhaite profiter de la dynamique initiée par le Grenelle de la mer pour relancer une démarche d'exploration de grande ampleur»...c'est-à-dire d'organiser des missions océanographiques comme cela a déjà été réalisé dans le Golfe du Lion et en Corse et comme cela est en cours aux îles Eparses, ou aux îles Marquises de Polynésie. La fonction de suivi scientifique intervient donc d'une manière importante auprès d'un organisme dont on aurait pu penser qu'il était d'abord constitué pour administrer, contrôler, coordonner*²⁴. Mais on doit souligner à quel point l'ignorance du fonctionnement des AMP reste grande dans notre pays ce qui justifie que l'Agence *cherche ses marques* et se documente sur son propre objet.

2/ Des institutions participatives de protection et de gestion : les parcs naturels marins

Les parcs naturels marins sont une nouvelle catégorie d'aire marine protégée créée par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux comme : « *des structures visant la gestion intégrée, dans un objectif de protection, d'une zone maritime d'intérêt particulier pour la biodiversité et pour les activités humaines* »²⁵. D'ores et déjà ont été créés le Parc Marin de la mer d'Iroise en 2007²⁶ le Parc marin de Mayotte et très récemment le parc marin du Golfe du Lion²⁷. D'ici à l'horizon 2015, une dizaine de parcs naturels marins devraient être finalisés ou mis à l'étude²⁸.

Peut-on dire qu'avec ces nouvelles aires marines, la France est en mesure de constituer des AMP de plus grande taille et de rattraper son retard en matière de protection marine²⁹ ? Ces extensions ne sont pas aisées avec la formule des réserves nationales, des acquisitions du conservatoire ou des parcs nationaux qui se déploient sur de petits périmètres. A l'inverse le parc marin permet d'englober de vastes espaces exploités et mis en valeur, parce qu'il n'impose *a priori* aucune mesure réglementaire. Le parc marin en effet n'est pas à proprement parler une « réserve marine » dont la

²⁴ Les fonctions de recueil de données, d'expertise et d'études représente 2/3 du budget de l'Agence sur les deux derniers exercices.

²⁵ Les parcs sont créés par décret dans le cadre de loi du 14 avril 2006 la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 « *relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.* »

²⁶ Décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise

²⁷ Au large des côtes des Pyrénées-Orientales et de l'Aude, le Parc naturel marin du golfe du Lion couvre 4 019 km² d'espace marin en s'appuyant sur 100 km de côtes Nord/Sud.

²⁸ Le Parc Naturel Marin du golfe du Lion créé par le décret du 13 octobre 2011, le Parc naturel Parc naturel marin des trois estuaires (Somme, Authie, Canche), Le Parc naturel marin normand breton, le Parc naturel marin du Mor Braz, le Parc naturel marin du Bassin d'Arcachon...

²⁹ Le Parc naturel marin d'Iroise s'étend sur 3550 km² de zones immergées entre le parallèle au Nord de l'île d'Ouessant et le parallèle au Sud de l'île de Sein, le trait de côte à l'Est à l'exception de la rade de Brest et la limite des eaux territoriales à l'Ouest. Les espaces côtiers et terrestres ne sont pas visés par le parc. Le parc marin de Mayotte couvre l'intégralité de la Zone économique exclusive (ZEE) soit 69 468 km², s'étendant notamment jusqu'au banc de la Zélée, à l'Est de Mayotte.

création est assortie d'un règlement et des sanctions qui modifient clairement les droits des usagers. La possibilité déployer de grands périmètres de protection est d'autant plus ouverte que les zones sont dépeuplées et les oppositions muettes. Par contre, en particulier en métropole, le classement de grands espaces se heurte à une démographie côtière importante et à des activités intenses : dans ces conditions les oppositions à des mesures unilatérales sont insurmontables³⁰.

B. Une administration régulatrice pour répondre aux difficultés de mise en œuvre des AMP françaises

Les tribulations de la France pour réaliser ses objectifs dans un cadre juridique de faible souveraineté maritime et l'utilisation « d'un droit mou » aux logiques participatives expliquent le caractère laborieux des politiques d'AMP de notre pays.

1/ Les tribulations opérationnelles de la France dans le développement des aires marines protégées

Comme cela est souvent souligné, la normativité de ces annonces tapageuse reste douteuse. Elles s'apparentent plus certainement à une nouvelle étape de juridictionnalisation des ZEE par les Etats côtiers sur le fondement de la science et de l'environnement que d'une protection effective tant les surfaces protégées sont délirantes. Mais « notre grand pays maritime » ne pouvait rester à l'écart de cette fièvre conservacionniste. Il semble que la création de l'Agence des Aires Marines protégées et de la formule du Parc marin ont eu pour fonction de répondre à cet enjeu.

Avant de faire l'analyse juridique de cette double création, essayons de faire l'inventaire des difficultés inhérentes au système juridique français pour développer de grandes aires marines protégées. Lors du Grenelle de la mer, les services d'Etat se plurent à rappeler que les compétences de l'Etat sur la mer étaient exclusives. Cette affirmation n'est pas inexacte en droit international public. En réalité cette compétence est bien émoussée comme le démontre le *modus vivendi* établi en Méditerranée excluant la constitution de zones économiques exclusives et limitant ainsi à 12 miles de mer territoriale l'autorité de la France. Par ailleurs dans l'Europe bleue du domaine halieutique la France doit se soumettre à une discipline commune qui l'empêche de prendre des mesures unilatérales comme les USA l'ont fait dans le Pacifique. L'appartenance à des commissions internationales des pêches a également réduit les possibilités de décisions unilatérales.

Enfin, la ZEE de l'outre-mer Pacifique sur laquelle les plus vastes espaces d'aires protégées pourraient se décliner ne relève plus directement de la métropole pour ce qui concerne l'exploitation et la protection de l'environnement. La Polynésie, la Nouvelle-Calédonie et ses Provinces, Wallis et Futuna... sont désormais titulaires de ces compétences de gestion dans le cadre d'un véritable transfert de pouvoir ayant une valeur quasi-constitutionnelle. Il faut donc recueillir l'avis favorable de ces collectivités d'outre-mer pour créer des aires océaniques. Or, il apparaît qu'en Polynésie en particulier, le gouvernement n'entend pas se lier les mains pour l'exploitation de ses richesses : les projets d'aires « gérées » piétinent malgré la contractualisation du Pays avec l'Agence des aires marines protégées qui, dans les Pays d'outre mer français, n'a pas d'autorité ou de compétence administrative autre que celle de proposer ses bons offices.

Plus globalement, rien n'est simple avec les collectivités françaises associées aux lobbies professionnels pour constituer de nouvelles AMP. La constitution des Parcs marins, dont

³⁰ En 2005 : Abandon du projet de parc national de la mer d'Iroise pourtant consécutif au classement de la zone en réserve de biosphère projet, remplacé par le parc naturel marin, moins contraignant car excluant les zones périphériques côtières, seul l'espace marin étant classé et visant une exploitation durable des ressources.

nous analyserons le statut infra, est toujours laborieuse et incertaine malgré le talent et l'énergie des chargés de mission de l'Agence des AMP pour constituer ces nouvelles aires.

2/ Un modèle emblématique d'administration régulatrice : expertise et participation comme alternative à la normativité

Les AMP constituent une initiative étatique mâtinée d'expertise et de concertation pour établir progressivement une gestion sociétale de l'environnement. Agence et parc marin illustrent ce que l'on appelle « l'administration de l'Etat régulateur ». Il s'agit dans le cadre d'une initiative étatique de construire une gestion décentralisée dans un cadre et avec des objectifs qui demeurent stratégiques pour l'Etat.

Les innovations législatives et institutionnelles relatives aux AMP laissent le juriste dans la perplexité. Il est vrai que le domaine de l'environnement est familier des « usines à gaz » institutionnelles comme l'ont illustré les « Grenelle » de la mer ou de l'environnement. Comme nous l'avons souligné une aire marine protégée est une circonscription administrative de conservation, sur et autour de laquelle se déploient des politiques publiques d'accompagnement. Mais, exprimer les choses d'une façon aussi crue, c'est ruiner les efforts de consensus nécessaire à la mise en œuvre de ces politiques.

Les Etats et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ont depuis plusieurs années convenu que les AMP n'avaient d'efficacité que si elles s'appuyaient à terme sur les communautés riveraines et n'incarnaient pas des modes de gestion uniquement unilatéraux et centralisés. L'impulsion centralisée devant évoluer vers une appropriation locale et décentralisée, selon une démarche d'articulation des différents niveaux de pouvoir et de décision (up-down). Dans le passé l'imposition d'aires protégées a pu se faire par exemple au mépris des sociétés traditionnelles et de leurs droits encore très vivaces. Ceci peut sembler d'autant plus contradictoire que ces droits coutumiers des communautés étaient déjà officiellement reconnus, surtout dans les pays intertropicaux en voie de développement où les ressources des récifs et mangroves sont la base d'une économie vivrière. Dans les zones développées, les systèmes de protection se heurtent à des groupes de pression redoutables qui ont la capacité de faire capoter les initiatives les plus vertueuses. L'interminable négociation engagée dans la mer d'Iroise en atteste et les nombreuses difficultés rencontrées par les missions d'études de la Côte Vermeille et de Mayotte.

De plus en plus, les aires protégées sont considérées dans leur environnement global, social et économique et envisagées comme de véritables outils de politiques publiques environnementales. L'expertise et la concertation sont désormais des voies incontournables pour faire accepter les mesures réglementaires qui d'une façon inéluctable accompagnent un jour ou l'autre la mise en place d'un zonage de protection marine : la conservation limite nécessairement les libertés d'allocation et d'accès aux ressources naturelles.

C'est ainsi que si, par exemple nous examinons à nouveau le contenu des attributions des Parcs marins, une certaine perplexité juridique nous envahit : « *Par ses missions, le Parc doit contribuer à (...)* » formule qui ne donne pas de compétences juridiques précises et en particulier aucun pouvoir réglementaire sur une circonscription. L'objet même des missions auxquelles « contribue » les parcs nous plonge également dans un certain désarroi juridique :

« (...) *la restauration du bon état écologique des eaux marines, des milieux et des espèces; le maintien des fonctionnalités écologiques des milieux,* ». Par ailleurs cette mission très générale a une finalité un peu fumeuse : « *Une exploitation durable des ressources naturelles; une meilleure gouvernance (gestion intégrée des zones côtières, épaves, etc.); le maintien et valorisation du patrimoine culturel maritime (y compris historique via les épaves...); une valeur ajoutée (socio-économique, scientifique, pédagogique...)* » ... et par quel pouvoirs et quels moyen le Parc « contribue-t-il » à ces belles œuvres ?... rien ne l'indique directement.

Les vieux juristes éprouveront quelque malaise à la lecture de ce vague jargon mais, en fait c'est la composition subtile et pléthorique des comités de gestion qui importe le plus : le Parc marin est

d'abord un « forum des usagers » reconnu représentatifs par l'Etat à la suite d'une longue période d'étude et de concertation³¹. Il s'y retrouve pour s'y concerter l'ensemble des personnes touchées peu ou prou par le projet conservacionniste dont le contenu reste à discuter d'une façon ouverte. On suppose que la présence des experts et des scientifiques devrait amener ce groupe à adopter des recommandations vertueuses.

La production d'avis consensuels préparatoires à une réglementation administrative constitue donc la fonction principale des parcs. On doit y ajouter des dépenses d'accompagnement qui font de leurs instances des sortes d'ordonnateurs secondaires des dépenses de l'Etat et des collectivités, puisque de nombreuses politiques d'accompagnement y seront financées par l'Agence des aires marines : éducatives, recherche scientifique, recueil de données, information du public, valorisation, aménagements de sites et d'ouvrages...

De la même façon, les missions de l'Agence ne sont pas formulées selon un langage juridique traditionnel : l'Agence « anime un réseau », elle « contribue » à la constitution et à la gestion des AMP, elle « suscite des projets », elle « apporte son appui technique administratif et scientifique aux autres gestionnaires, elle « contribue » à la mise en œuvre des engagements internationaux. On ne trouve pas bien sûr l'attribution de pouvoirs réglementaires ou hiérarchiques au bénéfice de l'établissement, contrairement au système anglo-saxon où se constituent des « autorités » chargées de la gestion des espaces protégés.

Au total, l'Agence en tant qu'administration de mission, est une sorte de « DATAR spécialisée dans la protection des espaces marins » mais elle est dotée de la personnalité juridique. On a voulu toutefois l'habiller de société civile en composant son conseil d'administrations de certains « acteurs », et en désignant un parlementaire de la majorité comme président... Mais la composition définitive du Conseil ne laisse aucun doute sur le gouvernementalisme de l'institution³².

Les aires marines protégées dessinent donc de nouvelles formes d'administration dans lesquelles la volonté d'agir de l'exécutif étatique habille l'unilatéralisme de ses décisions d'expertises et de participations. Celles-ci sont devenues incontournables pour désamorcer les oppositions et pour renforcer la légitimité des restrictions aux libertés des usagers. Des programmes de dépenses publiques et de contractualisations de services accompagnent également le fonctionnement de ces circonscriptions comme contrepartie de ces mesures.

³¹ A titre d'illustration, le comité de gestion du parc marin du Golfe du Lion est composé de 60 membres : 5 représentants de l'Etat seulement et 18 représentants des collectivités territoriales ; 14 représentants des lobbies professionnels du tourisme et de la pêche : une coalition de ces deux groupes obtient la majorité, d'autant que 7 représentants des usagers peuvent rejoindre les lobbies touristiques. La protection de l'environnement ne compte que 4 représentants. Les scientifiques sont représentés à hauteur de 6+1 personnalités qualifiées (Laboratoire Arago, UPVD, IFREMER, Conservatoire du Littoral, CEPRALMAR, Réserve de Banyuls...)

³² Cf. Article L. 334-2 du code de l'environnement : « L'agence est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'Etat pour deux cinquièmes au moins, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de représentants des gestionnaires des différentes catégories d'aires marines protégées ou de leurs conseils ou comités de gestion, de collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, d'un représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, de représentants des organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement, des établissements publics de l'Etat compétents pour la recherche en mer, d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national, ainsi que de personnalités qualifiées. »

En aucun cas la majorité au conseil ne peut échapper à l'exécutif : deux parlementaires de la majorité, la nomination de directeur d'établissements publics nationaux (IFREMER et IRD) et la possibilité pour les représentants de l'Etat de recourir à la suppléance.

CONCLUSION : une décentralisation rampante qui pourrait compléter en mer la gestion intégrée des zones côtières ... si une plus grande normativité lui était accordée.

En définitive, la multiplication des aires marines protégées apparaît comme une nouvelle étape de décentralisation qui ne dit pas son nom tant les services d'Etats sont jaloux de leur monopole d'intervention. La multiplication des aires marines protégées permet en effet de passer progressivement la main aux collectivités et aux acteurs locaux pour l'aménagement des espaces marins sans pour autant leur déléguer des compétences réglementaires maritimes. Il s'ensuit des montages juridiques et administratifs compliqués (la fameuse gouvernance), dont nous retenons pour notre part une faible lisibilité institutionnelle et une normativité inversement proportionnelle aux surfaces protégées.

Si, ce phénomène s'est accéléré depuis 2007, nous pouvons observer que l'association de la société civile au projet de conservation avait été établie dès l'origine dans le système des « réserves marines » qui sont l'archétype des institutions de conservation étatiques et autoritaires. Les comités de gestion, constitués le plus souvent sous forme d'associations de commodité subventionnées pour éviter une gestion fonctionnarisée, illustrent déjà la duplicité de l'Etat dans ce domaine.

D'autres modalités plus complexes, en métropole et outre-mer, ont également accompagné le déploiement de politiques d'aires protégées³³. Cette politique d'association n'a pas eu des résultats fulgurants... ou plus exactement les résultats affichés ne sont pas à la hauteur de la communication propagandiste des Etats dans ce domaine emblématique. Il est définitive plus aisé de proclamer la protection d'immenses zones océaniques que de gérer au quotidien les conflits d'usages dans des zones côtières urbanisées.

³³ Cf. Les rapports scientifiques GAIUS WP1/WP2/ WP3/WP4 et WP5. Cf de même les travaux conduits dans le cadre du projet LITEAU GRAMP sur les grandes aires protégées océaniques.