



La territorialisation de la gestion d'une aire marine protégée

*Analyse du processus de création et des premières années
de fonctionnement du Parc Naturel Marin d'Iroise*

Tanguy RIOU

Mémoire de 4e année

Séminaire : Action Locale

Sous la direction de : Philippe Leroy

2010 - 2011

« Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur ».

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier tous les acteurs que j'ai rencontrés, pour leur disponibilité, leur volonté de partager des informations ainsi que pour tous les renseignements et documents qu'ils ont pu me donner. Le travail n'aurait pas pu se faire sans eux et j'espère retranscrire le plus fidèlement possible leurs propos.

Je tiens aussi à remercier mon directeur de mémoire, M. Leroy, ainsi que M.M Rouzeau et Le Bart pour les cours dispensés dans le cadre du séminaire et pour leur aide dans l'écriture de ce mémoire.

Enfin, je tiens à remercier Pauline, pour son soutien tout au long de ce travail, ainsi que Benjamin pour son aide lors de la relecture du mémoire.

Sommaire

Liste des sigles et abréviations.....	6
Introduction.....	7
I. Le poids des représentations et leurs traductions dans le processus de construction et d'acceptation du Parc Naturel Marin d'Iroise.....	22
A. Le rôle des structures et des acteurs dans la représentation récente de la gestion de l'environnement marin comme un enjeu.....	23
1. La protection de l'environnement s'étend aussi au milieu marin.....	23
a. L'acceptation de la protection de l'environnement.....	23
b. Le rôle des conventions internationales sur le milieu marin.....	25
2. « L'émergence d'une prise de conscience du caractère d'exception » de la mer d'Iroise.....	27
a. Les caractéristiques de la mer d'Iroise.....	28
b. Les représentations du milieu marin par les acteurs locaux.....	30
3. Un milieu marin marqué par l'incertitude.....	34
a. Le manque de connaissances sur la mer	34
b. La situation « d'incertitude non structurée ».....	35
c. Vers une approche marine des objectifs.....	37
B. Le jeu des acteurs au local.....	40
1. L'introduction de la gestion intégrée de la mer et du littoral en Mer d'Iroise.....	40
a. La notion de Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral.....	40
b. Une approche par les acteurs.....	43
2. La construction d'un bien commun marin local.....	45
a. La définition de la situation.....	46
b. La « reconfiguration des scènes locales ».....	48
C. La traduction d'un changement de référentiel d'action publique dans la loi sur les parcs naturels marins.....	52
1. La nécessité de créer un statut adapté.....	52
a. Un statut de parc national inadapté	52
b. Une situation jusque là bloquée.....	53
c. L'influence de l'Iroise sur l'élaboration de la loi.....	55
2. Le respect des représentations par la loi et le décret	56
a. Une victoire définitive du développement durable sur la sanctuarisation ?.....	57
b. Un parc marin et local ?.....	59
II. La Gouvernance dans le Parc Naturel Marin d'Iroise, un projet d'action publique résultant d'une politique procédurale.....	63
A. La part du local dans le Parc Naturel Marin d'Iroise.....	65
1. Un projet marin laissant au local la définition de son contenu	65
a. L'insertion du Parc Naturel Marin d'Iroise dans le dispositif réglementaire et géographique existant.....	65
b. Le Parc Naturel Marin d'Iroise comme projet d'action publique.....	67
2.... mais où l'État ne s'est pas entièrement effacé.	70
a. La question de l'autonomie du Parc Naturel Marin d'Iroise par rapport à l'Agence des Aires Marines Protégées.....	70
b. La coordination nationale des politique maritimes.....	73
B. Quelle participation dans les instances de gouvernance du PNMI ?.....	75
1. La formation des décisions au sein du PNMI.....	75

a. Les structures de gouvernance du PNMI.....	76
b. La composition du conseil de gestion.....	78
c. La construction d'une majorité dans le conseil de gestion.....	81
d. La procédure d'avis conforme	83
2. Les implications de l'utilisation de la concertation.....	85
a. Les objectifs de la concertation.....	86
b. Le déroulement de la concertation.....	88
c. Une concertation limitée aux usagers de la mer ?.....	91
C. Les techniques et outils de gestion du Parc Naturel Marin d'Iroise : une volonté de légitimation de l'action et d'appropriation de la zone.....	94
1. La construction du plan de gestion et le choix des indicateurs de performance....	95
a. Le plan de gestion : une volonté de légitimation de l'action du parc.....	95
b. Les indicateurs de performance.....	99
2. La carte des vocations et la question du contrôle et de la surveillance	102
a. Une catégorisation des zones.....	102
b. L'assermentation des agents du PNMI.....	104
Conclusion.....	108
Bibliographie.....	112
Annexes.....	116
I. Liste des entretiens effectués.....	116
II. Carte du patrimoine naturel en mer d'Iroise.....	118
III. Carte des statuts de protection en mer d'Iroise.....	119
IV. Extrait de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.....	120
V. Orientations de gestion du PNMI.....	124
VI. Liste des membres du conseil de gestion du PNMI au 19 mai 2010.....	125
VII. Périmètre du Parc Naturel Marin d'Iroise.....	128
VIII. Carte des vocations du PNMI.....	129

Liste des sigles et abréviations

AAMP : Agence des Aires Marines Protégées

ADVILI : Association de Défense et de Valorisation des Iles et du Littoral de la mer d'Iroise

BV-SEPNB : Bretagne Vivante - Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne (association de protection de l'environnement)

CRPMEM : Comité Régional des Pêches Maritimes et des Élevages Marins

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement (remplacées par les DREAL le 1^{er} janvier 2010 : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement)

GIML : Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral

GIZC : Gestion Intégrée des zones côtières

IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

PNMI : Parc Naturel Marin d'Iroise

PNRA : Parc Naturel Régional d'Armorique

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

Introduction

- **Le choix du Parc Naturel Marin d'Iroise**

Le choix de traiter du Parc Naturel Marin d'Iroise comme objet de mon mémoire de recherche est loin d'être un hasard. En effet, ce choix s'est fait par intérêt pour le terrain, car j'habite dans un village côtier limitrophe du parc et j'ai toujours été attiré par la mer, notamment à travers des activités de pêche de loisir. Ce choix n'était donc pas neutre, d'autant plus que travailler dans le domaine des politiques maritimes m'intéresserait particulièrement. Je ne m'étais pas intéressé spécialement à l'historique du PNMI auparavant, même si – comme tout le monde dans les communes environnantes – j'en avais entendu parler du fait de la contestation liée à sa création, et aux graffitis « Non au parc marin » qui recouvraient les murs des ports proches.

Le PNMI s'inscrivait, à mon sens, dans des problématiques plus larges liées à la nécessité de protéger l'environnement et je voulais tenter de comprendre comment se mettaient en place ces politiques sur le milieu marin. Celui-ci est en effet très particulier, car beaucoup de représentations y sont attachées, dont notamment celle d'un milieu sauvage, hostile, avec des images de naufrages et de tempêtes. On peut également évoquer les représentations d'un milieu récréatif et propice à la détente avec la pêche ou les plages. De plus, c'est un milieu très riche en termes de biodiversité ; les mers recouvrant 70% de la surface terrestre. Dans un contexte économique difficile pour la pêche professionnelle, il m'intéressait aussi de savoir comment s'articulaient la montée en puissance d'un discours sur la protection de l'environnement et la volonté de préserver une activité économique importante dans la tradition du Finistère. Je voulais aussi étudier des notions comme celle du « développement durable », qu'on évoque beaucoup aujourd'hui mais qu'on a des difficultés à rattacher à des réalisations concrètes.

Enfin, je commençais à entendre parler du PNMI dans la presse. J'y lisais notamment des décisions qui au premier abord m'avaient paru assez contradictoires, comme celle d'autoriser la recherche d'hydrocarbures au large de la zone du parc, ce qui me semblait un peu en contradiction avec ma conception des objectifs d'une telle structure. Je

trouvais donc intéressant d'étudier ces objectifs pour comprendre leur logique. De plus, un autre facteur m'intéressait dans le PNMI : la participation des acteurs locaux à la gestion de la zone à travers le conseil de gestion, et pas seulement des hommes politiques, ce qui rejoint des problématiques plus globales de participation des citoyens à la décision publique.

- **Bref historique du processus de création du PNMI**

En m'intéressant un peu plus en détail au PNMI, j'ai découvert que de nombreux travaux de recherche avaient déjà été effectués sur le sujet, notamment le livre La mer d'Iroise : Négociations sur le principe de protection, écrit par V. Van Tilbeurgh avec la participation de M. Charlier-Kerbiguet. Les auteurs y effectuent une analyse très complète de l'histoire du parc jusqu'en 2006. D'autres travaux ont été publiés par des chercheurs brestois, dont notamment un rapport très complet coordonné par J. Boncoeur et intitulé Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise. Ces ouvrages m'ont permis d'avoir une idée de la longueur et de la complexité de l'histoire de la construction, que je vais présenter brièvement ici.

L'idée d'un projet de parc national en mer d'Iroise voit le jour lors de l'inauguration de la réserve de Biosphère en 1989 à Ouessant. Une étude de faisabilité est confiée au PNRA et un comité de pilotage est créé en 1991. En 1994, un périmètre est proposé, avec une zone centrale divisée entre des espaces de forte protection et des espaces pour le développement économique durable. Un des principaux buts affichés est la protection d'espèces emblématiques comme les phoques gris et les grands dauphins, dans ce que V. Van Tilbeurgh nomme le petit périmètre de parc¹. La zone périphérique comprend les territoires des communes de Molène, Ouessant, Le Conquet et Sein. Des contestations apparaissent, surtout de la part des pêcheurs professionnels. En effet, ils craignent que leurs zones de pêche deviennent des réserves.

En 1996, un chargé de mission est nommé par le ministère de l'Environnement. Le

¹ Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *La mer d'Iroise, Négociations sur le principe de protection*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.119

PNRA se propose comme gestionnaire de la zone périphérique, mais des tensions apparaissent avec la préfecture maritime qui juge cette demande prématurée². Le travail de la mission va conduire à un changement de périmètre du parc national, qui inclut désormais 34 communes dans la zone périphérique. Malgré la résistance du PNRA, qui défend le petit périmètre pour mieux prendre en compte les îles, le projet de grand périmètre est entériné en 1998. Les notions de gestion intégrée et de développement durable sont introduites, le projet s'éloignant de l'idée de sanctuariser certaines zones. De plus, les comités locaux des pêches se prononcent en faveur du projet comprenant le grand périmètre, à condition de participer à son élaboration.

Une consultation préalable est lancée en 2000 et va permettre d'identifier les préoccupations des acteurs locaux qui portent principalement sur les risques environnementaux, la question des contraintes à venir, ainsi que la volonté d'être associés à la gestion de la zone pour ne pas laisser l'État décider seul. Parallèlement, l'opposition au projet se structure et gagne en virulence avec la création de l'ADVILI en 2002, une association de plaisanciers qui s'inquiète de l'apparition de nouvelles contraintes et du fait que celles-ci ne soient pas explicitées. Des tensions commencent à naître entre la volonté de la mission de faire un projet plus porté sur la gestion durable des ressources et les textes législatifs sur les parcs nationaux qui prévoient une forte protection de l'environnement.

En 2003 est publié le rapport Giran qui prône une révision de la loi sur les parcs nationaux, afin notamment de « *passer du décret au contrat* »³. La mission temporise donc pour attendre cette révision et reporte l'enquête publique. En 2005, on passe officiellement d'un projet de parc national marin à celui de parc naturel marin, nouveau statut qui sera proclamé par une loi du 14 avril 2006 et qui est moins contraignant que le précédent en termes de protection de l'environnement. Dans la foulée, la procédure d'enquête publique est lancée, celle-ci se déroulant aux mois de novembre et décembre de la même année. Le Cap-Sizun est temporairement exclu de la zone du parc, du fait de marchandages politiques. Les commissaires enquêteurs rendent un avis favorable, assorti de trois réserves, et le 29 juin 2007 paraît le décret qui crée le PNMI⁴. Le PNMI n'a pas d'existence

2 Boncoeur J. et al., *Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise*, Brest, Les publications AMURE, 2005, p. 287.

3 Intervention de M. Bignon lors de la deuxième séance du mercredi 30 novembre 2005 à l'Assemblée Nationale.

4 Il est publié le 2 octobre au journal officiel.

juridique propre, puisqu'il possède ses pouvoirs par délégation de l'AAMP, agence rattachée au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. Le PNMI est doté d'un budget d'environ 1,3 millions d'euros par an. Cet historique compliqué m'a encouragé à travailler sur les conditions d'acceptation du PNMI, pour voir comment un projet qui avait autant cristallisé les tensions, avait finalement pu aboutir.

- **L'enquête de terrain**

Après avoir choisi dans un premier temps d'étudier le fonctionnement actuel du PNMI, notamment à travers son conseil de gestion, je me suis vite aperçu que se limiter à cet objet de recherche présentait plusieurs écueils. Tout d'abord, les réunions du conseil de gestion ne sont pas ouvertes au public, ce qui enlevait un matériau empirique fondamental dans cette étude. De plus, il me paraissait impossible de mettre de côté tout l'historique du processus de création, qui permet de comprendre véritablement comment on est arrivé à la mise en place du PNMI avec les compétences qu'il possède. Enfin, l'étude d'une instance venant de se créer m'a fait craindre de manquer de recul pour analyser les décisions prises, puisqu'il n'y a pas encore de continuité temporelle. J'ai donc choisi de déplacer un peu ma recherche, afin qu'elle porte aussi sur le moment d'adoption de la loi, pour comprendre ce qu'impliquait le passage au nouveau statut de parc naturel marin.

Mon enquête de terrain est principalement basée sur des entretiens - treize au total⁵ - mais aussi sur de la littérature grise (texte de loi et décret de création du PNMI, plan de gestion du PNMI, plus quelques documents émis par le PNMI ou l'AAMP). Pour mes entretiens, mon objet de recherche m'a conduit à privilégier des rencontres avec des personnes que je qualifierais « d'intermédiaires », c'est-à-dire qui pourraient m'éclairer sur le rôle de l'État et de ses services dans le processus, mais tout en étant ancrées localement. Cela c'est fait dans la volonté de délimiter mon objet d'étude afin de ne pas trop me disperser. Je pense qu'il aurait été très intéressant de rencontrer les acteurs locaux participant à la concertation à la base, mais cela aurait amené un sujet exclusivement consacré à la participation locale. Malgré les difficultés liées aux mutations dans l'administration, j'ai pu rencontrer assez facilement les personnes que je désirais, c'est-à-

⁵ Cf. Annexe I.

dire certaines personnes qui avaient été impliquées dans la construction du PNMI au moment de l'adoption de la loi et d'autres qui le sont aujourd'hui. J'ai aussi voulu rencontrer des opposants au PNMI, afin de respecter le principe du contradictoire. Même si on a toujours la volonté de rencontrer plus de personnes, je me suis assez vite retrouvé limité par le temps, ce qui m'a empêché, par exemple, de véritablement exploiter mon dernier entretien avec le préfet du Finistère.

Je suis plutôt satisfait du déroulement des entretiens, ce qui tient beaucoup aux personnes rencontrées, qui avaient envie de partager leur expérience. Par contre, je n'ai pas pu véritablement choisir l'ordre de ces entretiens, car cela s'est fait selon les disponibilités des acteurs. Si c'était un peu un regret au départ, car j'aurais aimé rencontrer plus tôt certaines personnes, c'est devenu un avantage, puisque l'on se rend compte qu'on acquiert de la maîtrise au fur et à mesure de l'enquête de terrain. Un des écueils que j'ai pu rencontrer durant ces entretiens était la prise de distance par rapport aux discours des acteurs. En effet, étant novice sur la politique étudiée, je me sentais parfois peu légitime pour en parler, et il était alors plus facile de se raccrocher fermement à ce que disaient les acteurs. D'autant plus que j'avais choisi un sujet qui par certains aspects était très scientifique, un domaine où je manquais clairement de connaissances. Cet écueil c'est cependant atténué au fur et à mesure des entretiens effectués, quand est venue la possibilité de recouper les témoignages des acteurs.

Enfin, quelques questionnements me sont apparus quant à l'existence d'un grand nombre de travaux de recherches sur le même objet, même si ceux-ci ont déjà quelques années. Par exemple, la question s'est posée de savoir comment utiliser le livre de V. Van Tilbeurgh, dont la problématique⁶ m'intéressait particulièrement. Ne pas l'utiliser aurait été idiot, du fait de la richesse des informations présentes, mais il fallait aussi faire attention à corroborer certaines choses qui y étaient décrites avec des éléments de ma propre enquête.

- **Le cheminement vers la problématique**

En entrant dans le sujet, je me suis très vite intéressé aux instances de gouvernance

⁶ La problématique de son livre vise à comprendre le rôle des différents groupes d'acteurs (locaux mais aussi de l'administration centrale) dans la définition du contenu du PNMI depuis 1989.

du PNMI et surtout à son conseil de gestion, car je trouvais original qu'on décide de déléguer à des acteurs locaux la gestion de la zone. Cela m'a donc amené à des lectures et à des réflexions sur le thème de la gouvernance locale, mais aussi sur la gestion intégrée des zones côtières. Cette notion est apparue dans l'espace public au Sommet de la terre de 1992 et vise à promouvoir une gestion intersectorielle des zones côtières. Mes questions de départ étaient assez simples et visaient à comprendre certains éléments. Comment se forment les décisions dans le conseil de gestion entre des personnes aux intérêts divergents ? Quelles sont les relations entre le local, les administrations déconcentrées et l'État dans le cadre du PNMI ? Comment le PNMI peut avoir un discours sur la protection de l'environnement et autoriser des recherches pétrolières ? Mes interrogations étaient à cet instant encore marquées par certaines prénotions, mais elles posaient déjà une base de travail, qui m'a permis d'élaborer un faisceau plus complet de questions de recherche, pour comprendre notamment : quels principes ont guidé l'élaboration de la loi de 2006 qui instaure les parcs naturels marins ? Comment le PNMI a-t-il réussi à être créé et peut être même à se faire accepter, malgré l'historique compliqué ? Quelle est la place de l'État dans le PNMI ? Quels sont les pouvoirs du PNMI ? Dans quelle logique met-on en place de la concertation locale pour la gestion d'une zone marine ? Quel est l'objectif de l'introduction de la GIML dans un projet comme le PNMI ?

A la suite de quelques lectures, portant notamment sur le PNMI, je me suis rendu compte que mon objet était trop délimité, car le parc avait une existence très courte. J'ai donc décidé d'élargir cet objet, pour prendre en compte un discours qui présentait le parc comme peu contraignant, à la suite d'un entretien exploratoire. Il m'apparaissait alors utile de travailler sur le passage du projet de parc national à celui de parc marin, pour comprendre comment la création avait été rendue possible malgré la contestation locale. Ainsi, j'ai commencé à lire des documents du PNMI qui laissaient penser que la politique du parc tendrait plutôt vers un développement raisonné qu'une stricte protection, ce qui m'a amené à me demander comment ce glissement s'était déroulé. C'est dans cette optique que le livre de V. Van Tilbeurgh m'a le plus aidé, puisqu'elle y analyse, à travers les projets successifs, les différentes configurations d'acteurs locaux qui expliquent ce changement. Je voulais aussi voir comment cela se traduisait dans le parc nouvellement créé, car de l'opposition persistait. Il s'agissait alors d'étudier les objectifs du parc, ainsi que ses

réalisations pour tenter de caractériser la politique qu'il mène.

Pour confirmer l'hypothèse que la politique du parc tend plutôt vers le développement durable, il fallait passer par l'entreprise de sa définition, une tâche très difficile car c'est un concept un peu « fourre-tout » et très englobant. Sa définition dans le rapport Bruntland est : « *le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* », en recherchant un équilibre entre trois piliers qui sont le social, l'écologique et l'économique. De plus, son utilisation – très à la mode – à des fins de communication, a renforcé le flou qui entoure la notion. Dans le cadre du PNMI, j'ai choisi de considérer le développement durable comme la recherche d'une politique non exclusive d'un des trois piliers cités précédemment. Cela revient à prendre en compte à la fois la protection de zones et d'espèces qui ont un intérêt majeur pour la biodiversité ou qui sont menacées ; tout en s'attachant également au maintien d'activités économiques raisonnées - c'est-à-dire ne remettant pas en cause la pérennité des ressources ou du milieu à long terme - ou encore la sauvegarde de traditions culturelles qui ne nuisent pas aux deux objectifs cités précédemment.

Cependant, mon approche théorique et mon travail empirique ont plutôt porté sur le premier pilier, l'écologie, que je considérais prédominant dans les représentations associées au terme de « développement durable ». De plus, je trouvais qu'une entrée sur le terrain par les trois piliers risquait de me perdre, de par le volume de travail à effectuer, mais aussi du fait que les trois sont très liés et interagissent beaucoup. Le discours de l'opposition au PNMI étant marqué par la peur de voir arriver de nouvelles contraintes, notamment au nom de la protection de l'environnement, il était alors intéressant de chercher les conditions de l'acceptation du parc. C'est pour cela que j'ai choisi de privilégier comme hypothèse que le parc avait été construit sur un modèle de développement durable pour faciliter son acceptation, à la différence du premier projet plutôt porté sur la sanctuarisation.

Cela m'a donc amené vers des lectures liées à l'approche cognitive des politiques publiques afin de travailler sur les représentations des acteurs, dont celles en rapport avec l'environnement, et plus précisément avec la mer d'Iroise. J'avais conscience que ce travail sur les représentations n'était pas suffisant pour expliquer la création du PNMI, car il me

semblait nécessaire d'explicitier leur traduction concrète. Cela m'a poussé à étudier la configuration locale de la scène d'acteurs, en m'appuyant sur les travaux de V. Van Tilbeurgh et sur mes entretiens, pour voir comment les acteurs principaux avaient évolué au fil du projet, en émettant l'hypothèse qu'une configuration d'acteurs plus favorable au PNMI avait permis sa création.

Ainsi, j'ai essayé de définir le rôle des grands groupes présents dans le processus de construction et dans le fonctionnement du PNMI. Ces grands groupes sont : les pêcheurs professionnels, les plaisanciers, les élus locaux, la mission pour la création du parc, les administrations déconcentrées et les associations de protection de l'environnement. Cette volonté de catégorisation est évidemment sommaire, et ne traduit pas la complexité des positions individuelles, mais elle peut servir à monter en généralité. J'ai choisi les personnes avec lesquelles je me suis entretenu selon ce critère, afin d'avoir au moins une personne de chaque groupe dans le souci de pouvoir généraliser un peu, même si l'idéal aurait été d'en rencontrer plusieurs par catégorie.

La notion de développement durable étant, par ailleurs, liée à celle de gouvernance, cela m'a renforcé dans mon idée d'étudier la définition des politiques au local, et plus précisément de savoir comment les acteurs locaux des groupes cités précédemment pouvaient s'approprier les instances mises en place, après qu'elles aient été si contestées. Alors que je pensais les pêcheurs professionnels plutôt contre le projet, car la contestation avait été forte dans les environs de ma commune, je me suis vite rendu compte que leurs représentants s'étaient bien insérés dans les instances de concertation préalables à la construction du parc. Quand cela était possible, j'ai tenté de rechercher les causes de l'adhésion des groupes ou, au contraire, celles de leur refus.

De plus, lire des textes sur la gestion intégrée, m'a amené à me poser des questions sur la place de l'État dans ce projet, car cette notion, si elle fait la part belle aux acteurs locaux pour participer à la décision, a été introduite par l'échelon étatique qui a essayé de la diffuser par la suite, notamment lors d'un appel à projets de GIZC en 2005. Je me posais donc la question de savoir si, pour le PNMI, on se trouvait plutôt dans une logique de politique territoriale ou territorialisée.

Un des buts était alors de comprendre la place laissée aux acteurs locaux dans la prise de décisions. Le terme « acteurs locaux » est à prendre ici et tout au long du travail dans un sens restrictif, car il ne vise pas à désigner tous les citoyens de la zone, mais seulement ceux qui sont impliqués dans le PNMI ou qui l'étaient dans sa phase de construction. Cela recoupe donc les pêcheurs professionnels et leurs représentants, les associations de protection de l'environnement, les élus locaux, ainsi que les opposants au projet comme certaines associations représentant les plaisanciers. Y faire figurer les agents du PNMI est plus ambigu, car ils sont employés par l'État, mais en même temps n'en sont pas aussi proches que les agents de l'AAMP.

La lecture de documents provenant du PNMI me faisait plutôt pencher vers l'hypothèse d'une gestion locale, même si je me posais des questions sur la création concomitante de l'AAMP et sur le rôle précis qu'elle jouait dans le cadre du PNMI. Il me fallait donc passer aussi par l'étude de la gouvernance, non seulement au travers des intérêts des acteurs, mais aussi des instances et outils du PNMI, pour comprendre la logique de leur mise en place et ce qu'ils impliquaient en termes de pouvoirs et de moyens d'organisation donnés au local. C'est ainsi que j'ai choisi de regarder de plus près la loi votée en 2006 et de rencontrer un acteur ayant participé à son élaboration.

Au début des entretiens, il m'est apparu un point qui me semblait évident depuis mes premières recherches, mais que j'avais un peu évacué et pas encore transcrit dans mon travail : le fait que l'on se trouve en présence d'une politique destinée au milieu marin. J'ai donc fait un peu de recherches pour voir comment celui-ci était pris en compte dans les politiques publiques, afin de tenter de définir ce qui était singulier dans une politique visant à la protection d'une zone, non pas terrestre, mais exclusivement marine. De plus, il semblait important de dire pourquoi on voulait mettre en place une politique sur cette zone précise, la mer d'Iroise. Je voulais donc creuser sur le thème de l'adaptation d'une politique publique au milieu marin, en émettant l'hypothèse que cette politique était singulière du fait de son caractère exclusivement marin.

Ces questionnements et hypothèses, issus de mon travail théorique et empirique, m'ont conduit à envisager deux cadres théoriques, afin de pouvoir répondre à ces hypothèses. En effet, il semblait pertinent d'envisager une approche par les acteurs, afin de

comprendre leurs rapports à la mer d'Iroise, mais aussi leurs rôles et leurs positionnements par rapport au PNMI, qui sont issus de leurs représentations et de leurs intérêts. De plus, il me semblait tout aussi pertinent d'avoir une approche en termes de gouvernance et d'instruments d'action publique, afin de comprendre comment les structures de gouvernance ou les outils mis en place par le PNMI influaient sur le jeu des acteurs.

- **Cadre théorique**

Les deux grands cadres théoriques choisis sont l'approche cognitive des politiques publiques afin d'étudier les représentations des acteurs, ainsi que l'étude des politiques publiques en termes de gouvernance territoriale. Ces cadres sont complétés par des approches un peu intermédiaires, afin de voir comment se traduisent concrètement les représentations, comme la construction d'un bien commun local de P. Lascoumes et J-P. Le Bourhis, ou l'instrumentation de l'action publique, de P. Lascoumes et P. Le Galès.

- L'approche cognitive des politiques publiques

Le postulat de base de l'analyse cognitive des politiques publiques est que les représentations des acteurs importent au moins autant que leurs intérêts. En effet, ce cadre théorique postule que les acteurs participant à la définition des politiques publiques possèdent des perceptions cognitives et normatives qui structurent leurs représentations, celles-ci déterminant leur rapport au monde. L'accent est donc mis sur le sens que donnent les acteurs à l'environnement qui les entoure.

Notre travail est basé sur les travaux de P. Muller qui a développé la notion de référentiel. Le référentiel d'une politique publique vise à décrire la perception de la réalité présente dans la politique, qui se fait par la définition « *d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre* »⁷, ce qui correspond aux « *objectifs* » de la politique publique. Cette perception de la réalité vise tout d'abord à rendre le monde intelligible, mais aussi à construire des cadres normatifs et cognitifs, qui représentent le lieu où s'élaborent les politiques publiques, à travers la définition de

⁷ Muller P., « Référentiel », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 3^e édition, 2010, p. 555.

problèmes et l'énonciation de leurs solutions possibles, ces cadres s'imposant aux acteurs.

Par exemple, les représentations que les acteurs ont de la mer d'Iroise vont être déterminées par des matrices cognitives (« nous sommes en présence d'un milieu exceptionnel donc nous devons le protéger ») et normatives (« la protection du milieu doit passer par l'interdiction de faire du bateau autour de cette île »), qui ne sont pas forcément similaires selon les groupes étudiés. Ces représentations ont une grande importance dans l'élaboration des politiques publiques, puisqu'elles déterminent comment un acteur conçoit le monde tel qu'il devrait être, mais aussi les moyens à mettre en œuvre pour arriver à ce résultat.

– L'approche par la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale reste encore un concept assez mouvant, qu'il est dur de définir comme une théorie car « *elle permet plus de formuler des questions que d'apporter des réponses* »⁸. Cette notion, très à la mode aujourd'hui car elle est utilisée dans beaucoup de champs - notamment pour légitimer l'action publique - possède de multiples définitions. Elle correspond à un déclin du rôle de l'État central (le « gouvernement ») due notamment à la montée de situations complexes, que les politiques publiques sectorielles ont plus de mal à traiter, comme la prise en compte de la protection de l'environnement. P. Duran et J-C. Thoenig décrivent ces situations par la notion « d'incertitudes non structurées ». Ce mouvement s'accompagne d'une montée en puissance des collectivités territoriales depuis la décentralisation. Les politiques publiques vont apparaître alors comme négociées au local et non plus imposées par l'État, avec la constitution de scènes locales composées non seulement des décideurs traditionnels (les hommes politiques, les services déconcentrés de l'État), mais aussi d'acteurs privés.

Cette approche des politiques publiques peut être synthétisée en opposant les politiques territorialisées et les politiques territoriales. Les premières peuvent refléter une situation où « *l'espace national est administré selon un principe de verticalité qui reflète un univers centré sur la production de biens et de services dans lequel l'État prédomine* »⁹.

8 Le Galès P., « Gouvernance », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 3^e édition, 2010, p. 301.

9 Duran P., Thoenig J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, 1996, p. 582.

Ces politiques sont édictées au nom d'un intérêt général national et sont issues d'un mouvement *top-down*, l'État imposant sa vision au local, avec parfois une adaptation aux spécificités des zones visées par la politique. La politique territoriale correspond quant à elle, à une situation où « *le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics* »¹⁰. L'intérêt général est alors localisé et les politiques sont plutôt procédurales : l'État met en place des structures de décision au local et leur fournit des moyens, tout en leur laissant le soin de la définition de la politique. Ces politiques sont plutôt transversales afin mieux traiter les incertitudes, et fonctionnent dans une logique *top-down*, car les politiques locales peuvent inspirer les nationales. Nous serions aujourd'hui plutôt dans cette logique, même si certains auteurs comme P. Bezes ou P. Le Gales évoquent un phénomène de recentralisation, d'après leurs recherches sur les instruments d'action publique.

La gouvernance territoriale, en s'opposant à l'imposition hiérarchique de normes, peut être définie par « *l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, dans leur environnement économique ou institutionnel* »¹¹. Elle s'insère bien avec la logique des politiques procédurales, qui visent à mettre en place des instruments qui permettront aux acteurs locaux de construire la politique. Le PNMI s'accorde à la définition de la gouvernance territoriale, puisque son conseil de gestion décide de son ordre du jour et possède des moyens financiers, juridiques et politiques pour gérer la mer d'Iroise.

Travailler sur la gouvernance implique aussi l'étude d'autres tendances actuelles de l'action publique, comme la concertation, une notion très liée à celle de gouvernance territoriale. Enfin, nous interrogerons l'apparition de nouveaux concepts comme celui de « gestion intégrée de la mer et du littoral », qui en privilégiant une approche par les acteurs, vont tenter de dépasser le manque de transversalité et la centralisation des politiques publiques marines, en laissant aux usagers de la mer la possibilité d'intervenir dans la construction de ces politiques. La gouvernance territoriale nous servira donc à étudier les structures mises en place par le PNMI, comme son conseil de gestion, mais

¹⁰ *Ibid.*, p. 582.

¹¹ Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 17.

aussi l'appropriation de ces structures par les acteurs, ainsi que les outils mis en place par le PNMI.

- **Problématique**

Ces recherches théoriques, appuyées par le travail empirique, nous ont permis d'aboutir à une problématisation de notre sujet. Mais, tout d'abord, il est important de déconstruire la notion de « parc naturel marin d'Iroise » pour faire comprendre la logique de notre questionnement.

Le mot « parc » renvoie à l'enfermement, à la mise d'un enclos sur une zone. Cela peut apparaître paradoxal pour le PNMI, car le milieu marin est très mouvant et donc difficile à enfermer dans un périmètre. Cependant, c'est la logique choisie par la mission du parc, qui a préféré fournir un périmètre avant de définir les façons dont la zone allait être gérée. Les discussions sur la définition du périmètre ont d'ailleurs eu une grande importance dans l'historique du PNMI. Les cartes ont un fort pouvoir cognitif, car elles peuvent cristalliser des tensions en enfermant artificiellement des zones et en leur attribuant des réglementations.

Le deuxième terme, « naturel », est aussi celui qui est jugé le moins important par les acteurs. En effet, le PNMI est souvent désigné par les termes « parc marin », comme si « naturel » n'était pas nécessaire à sa caractérisation. Pourtant, il a de l'importance puisqu'il vise à expliciter un des objectifs du PNMI qui est la protection de l'environnement. « Parc naturel » renvoie en effet à la volonté de délimiter une zone afin d'empêcher l'homme d'endommager la nature qui s'y trouve. Cela implique donc la définition de moyens de gestion de la zone dans le but d'atteindre cet objectif. Le terme « naturel » est, de plus, porteur de beaucoup de significations, puisqu'il inclut une valeur normative positive, par opposition à ce qui est artificiel. Cependant, à la suite de C. Mével, il est important de dire que ce terme n'implique pas une opposition ferme entre l'homme et la nature. En effet, il est plus pertinent de considérer la nature comme un construit social¹², car les hommes, même en voulant la protéger, cherchent à agir dessus, selon les représentations qu'ils ont de

12 Mével C., *Evaluation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets bretons de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)*, mémoire d'évaluation réalisé dans le cadre du master EAPT, 2007, p. 15.

leur environnement.

Le terme « marin », en s'accolant aux deux précédents, vise à définir une spécificité de la zone qu'il convient de protéger. Le périmètre du parc est en effet exclusivement marin, puisqu'il n'inclut pas de zones terrestres mis à part quelques petits ilots non cadastrés. De plus, le choix d'utiliser ce terme et non le terme « maritime » n'est pas si anodin. En effet, « maritime » se définit par « *quelque chose qui a rapport avec la mer* », tandis que « marin » signifie « *ce qui vit, se produit, provient ou appartient à la mer* »¹³. La différence n'est pas grande, mais l'utilisation du second montre une volonté de prendre en compte plus précisément des problématiques se déroulant ou ayant un impact uniquement sur la mer. La mer a donc vocation dans le PNMI à être plus importante que la terre.

Enfin, rajouter le qualificatif géographique « d'Iroise » à la suite des trois autres termes renvoie à l'idée d'ancrer localement le parc dans un espace considérée comme possédant d'importantes richesses de biodiversité. Ce qualificatif a d'ailleurs été utilisé par la députée H. Tanguy dans le débat sur les parcs naturels marins à l'Assemblée nationale pour justifier le retrait des eaux bordant le Cap-Sizun du projet, car elle considérait qu'elles n'appartenaient pas à la mer d'Iroise¹⁴.

Cette déconstruction de la notion permet d'envisager plus facilement les implications qu'elle recouvre et donc de définir une problématique de recherche. A la suite de nos hypothèses et de cette déconstruction, trois axes se dégagent pour la recherche : la tension entre les différents modes de gestion envisagés pour mettre en œuvre une politique de protection de la mer d'Iroise, le caractère marin de la zone - et la singularité des choix que cela entraînerait – ainsi que la prédominance d'acteurs locaux dans les instances de gouvernance du PNMI.

Ainsi, je tenterai, dans ce travail de recherche, de répondre à la question suivante :

Comment s'articulent les tensions sur les moyens de mise en œuvre d'une politique - annoncée comme territoriale - de gestion d'une aire protégée en mer d'Iroise ?

13 Centre National de Ressources textuelles et lexicales : <http://www.cnrtl.fr/>

14 Assemblée nationale, « Comptes-rendus de la première et de la deuxième séance du mercredi 30 novembre 2005 »

Ce travail de recherche tentera donc de répondre aux trois principaux axes qui constituent la problématique, à savoir la tension entre la volonté de sanctuariser des zones et celle de mettre en place une politique moins contraignante de développement durable, le caractère local de cette politique, afin de voir dans quelle mesure l'État a délégué des pouvoirs aux acteurs locaux, et la singularité liée à la mise en place d'une politique de protection de l'environnement sur un milieu marin.

Si une de mes premières idées était de séparer ces trois axes, je me suis rendu compte que le travail ne serait pas satisfaisant, car ils interagissent fortement entre eux. De plus, je souhaitais construire un plan qui ait une suite logique, notamment dans une perspective chronologique. En effet, comme mon objet de recherche est assez étendu dans le temps, même si je me focalise plus sur les six dernières années de son histoire, je souhaitais qu'on puisse lire en filigrane l'historique de la création du PNMI, à mon avis essentiel pour comprendre la problématique traitée.

J'ai donc choisi de diviser ce travail en deux parties, la première étant plus axée sur les représentations des acteurs, sur leurs traductions concrètes et sur la configuration locale des acteurs, afin de comprendre les conditions d'acceptation du PNMI, ainsi que sur la définition qui lui a été donnée au terme du processus de construction. Cette première partie porte plutôt sur les acteurs, mais on y trouve aussi une étude de la loi créant le statut de parc naturel marin, pour comprendre comment des représentations locales ont pu influencer sur une politique nationale.

La seconde partie, qui correspond au fonctionnement actuel du parc analysé en termes de gouvernance, marque la volonté de comprendre les relations existant entre le PNMI et l'AAMP, tous deux créés par la loi de 2006. Elle vise aussi à étudier la formation des décisions au sein du PNMI et les outils qu'il a mis en place, pour notamment étudier la façon dont il se légitime.

I. Le poids des représentations et leurs traductions dans le processus de construction et d'acceptation du Parc Naturel Marin d'Iroise

Il est nécessaire, afin de comprendre le processus de construction du PNMI, de passer par l'étude des représentations des groupes d'acteurs qui ont agi pour ou contre sa création. En effet, selon P. Muller, « *l'analyse cognitive des politiques publiques cherche à répondre à une double ambition : intégrer la dimension du global, qui paraît incontournable pour comprendre les logiques à l'œuvre dans les changements de politiques publiques, tout en mettant en avant le rôle des acteurs dans la construction des cadres d'interprétation du monde et la mise en œuvre concrète de la dialectique du global et du "sectoriel" »¹⁵.*

Nous allons donc étudier ce rapport entre l'influence du global, qui apparaît comme un préalable à la mise en place du PNMI¹⁶, et la construction d'une grille de représentation de l'environnement par les acteurs locaux, dont le contenu va dépendre de leur fonction sur la zone. En effet, l'environnement pouvant être défini comme une construction sociale¹⁷, il est le produit des représentations des acteurs qui le font exister par leurs actions et discours, et « *la transformation d'un territoire en aire protégée consiste [alors] à attribuer à ce territoire de nouvelles significations »¹⁸.* Celles-ci nous permettront de comprendre le contenu donné au PNMI dans la loi de 2006, à travers la construction d'un nouveau référentiel d'action publique.

15 Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *RFSP*, 2000, p.199.

16 Même si certaines structures de protection existaient déjà auparavant en mer d'Iroise

17 Mével C., *Évaluation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets bretons de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)*, mémoire d'évaluation réalisé dans le cadre du master EAPT, 2007, p.15

18 Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *La mer d'Iroise, Négociations sur le principe de protection*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.10

A. Le rôle des structures et des acteurs dans la représentation récente de la gestion de l'environnement marin comme un enjeu

Le but de cette première sous-partie est de comprendre les structures globales qui ont influencé les représentations des acteurs locaux dans la construction du PNMI, par l'étude de tendances internationales qui ont émergé dans les vingt dernières années : la prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement, mais aussi la prise en compte de la gestion du milieu marin comme un enjeu qui implique une politique publique. Il s'agit ensuite de montrer comment les acteurs locaux, en donnant du sens à leur perception de l'environnement, vont se positionner par rapport au projet de parc national marin puis de parc naturel marin. Enfin, nous montrerons que le milieu marin est caractérisé par l'incertitude, ce qui permet d'expliquer le recours à une politique publique territoriale centrée sur une approche marine et non terrestre.

1. La protection de l'environnement s'étend aussi au milieu marin

Deux tendances dépassant largement le cadre de la mer d'Iroise ont permis la création du PNMI. Elles peuvent être vues comme des structures au sens de P. Muller, qui les définit comme « *des systèmes d'interaction durables concernant différents sous-systèmes sociaux, ne dépendant pas directement de l'action d'agents identifiables et s'exprimant dans des institutions et des cadres d'interprétation du monde stabilisés* »¹⁹. L'influence du global est importante car les politiques environnementales sont aujourd'hui vues dans les représentations comme nécessaires, tout comme les politiques marines.

a. L'acceptation de la protection de l'environnement

*« Il y a dix ans, le métier que je fais, en allant voir les uns et les autres et en leur disant qu'il fallait protéger la mer, les mecs me regardaient avec un sourire, genre : " quand vous aurez fini de rêver vous reviendrez ". Aujourd'hui quand on dit qu'on veut protéger la mer, on me dit : " comment vous allez faire ? " »*²⁰.

19 Muller P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *RFSP*, 2005, p. 155-187.

Ce discours que m'a tenu un membre de l'AAMP, est assez révélateur d'une tendance qui anime la société et qui va vers l'acceptation des politiques environnementales. Les catastrophes naturelles, le réchauffement climatique, la perte de la biodiversité et les autres notions développées dans de grands sommets internationaux comme ceux de Rio (1992) ou Kyoto (1997), font qu'aujourd'hui, on ne conteste plus la nécessité de protéger l'environnement. Dans plusieurs de mes entretiens, les personnes interrogées m'ont parlé de l'importance de cette légitimation de la protection de la nature, et les opposants rencontrés ne critiquent pas le fait de protéger la nature, car ils se définissent eux-mêmes comme des défenseurs de l'environnement :

« On est sur le territoire et on veut montrer aux autorités qu'on peut faire de l'environnement sans un centime, à notre niveau. [...] Montrons à ces gens qu'on sait faire la différence entre un goéland et une mouette, et les chasseurs sont avec nous, nous apportent leurs connaissances, on est des protecteurs de l'environnement. »²¹

On peut donc parler de la protection de l'environnement comme d'une valeur au sens de P. Muller, car on s'aperçoit qu'elle a été intériorisée dans les représentations des acteurs²². Les valeurs *« sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter »*²³. Si l'on se trouve encore dans un *« référentiel global de marché »*²⁴, on voit pourtant l'écologie y occuper une place grandissante, avec par exemple en France, l'adoption d'une Charte de l'environnement dans la Constitution en 2004, et le développement d'une administration de l'environnement²⁵. Cette représentation de l'environnement serait donc une « structure », dans le sens où elle contraint l'action publique, en l'empêchant de faire une politique de développement destructrice de la nature sous peine de susciter la protestation, comme l'a montré la polémique sur l'exploitation des gaz de schiste en 2011. La construction du terme « développement durable » (ou « raisonné ») va d'ailleurs en ce sens puisqu'il qualifie péjorativement (« destructeur » ou « irraisonné ») un développement qui ne respecterait pas la nature. Enfin la protection de l'environnement est aujourd'hui relativement dépolitisée, car revendiquée par tous les

20 Entretien n°11.

21 Entretien n°2.

22 Notamment grâce à la grande présence des problématiques environnementales dans les médias, à la montée des Verts lors des élections, à la popularisation des notions de développement durable et de greenwashing ...

23 Muller P., « Référentiel », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 3^e édition, 2010, p. 556.

24 Muller P., 2005, *Op. Cit.*, p. 177

25 Avec la création d'un Ministère en 1971, et celle des DIREN en 1991.

acteurs politiques. Une députée de l'UMP me disait ainsi :

« Je pense que l'environnement c'est l'affaire de tout le monde. C'est dommage d'être toujours frontalement à s'opposer alors que l'avenir de la planète est en jeu. Personne ne doit avoir l'audace de se l'approprier. Je suis une parlementaire UMP et me sens tout à fait concernée par les problématiques environnementales. »²⁶

Cependant, cela ne signifie pas qu'il y ait un accord sur la manière dont cet environnement doit être protégé, ni même sur le degré de protection à adopter²⁷, car les représentations de l'environnement varient selon les acteurs. Les termes « écolo-extrémistes » ou « khmers verts » sont revenus dans plusieurs entretiens, même si la majorité des acteurs interrogés indiquaient se situer dans une perspective de développement durable, sans spécialement le définir. De plus, il faut bien entendu faire la différence entre les discours et les actions, puisque les pratiques individuelles sont lentes à évoluer, et les politiques, malgré une justification verte, peuvent apparaître souvent en décalage par rapport à des objectifs de protection de l'environnement. P. Lascoumes évoque ces lacunes de la politique française, notamment en matière de préservation de la biodiversité, de politique énergétique ou du temps mis à retranscrire les directives européennes²⁸. Il est facile de se dire en faveur de la protection de l'environnement, mais moins d'agir au quotidien dans le respect de ce principe.

b. Le rôle des conventions internationales sur le milieu marin

Une deuxième « structure », qui trouve aussi ses racines à l'international a contribué à la mise en place du PNMI. La relativement récente représentation de la gestion de mer comme un enjeu provient tout d'abord de conventions internationales. Après une première codification juridique de la mer avec la Convention de Genève (1958) - qui institue le découpage entre mer territoriale et zone contiguë, haute mer et plateau continental - la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay, signée en 1982²⁹, va y ajouter la zone économique exclusive et comporte une partie réservée à la protection de

²⁶ Entretien n° 3.

²⁷ Cela ramène schématiquement à la tension entre sanctuarisation ou développement raisonné de la zone sur laquelle nous reviendrons par la suite.

²⁸ Lascoumes P. « Chapitre 1 : Les politiques environnementales », dans *Politiques publiques.*, Presses de Sciences Po, 2008, p. 56.

²⁹ Elle sera ratifiée par la France en 1996.

l'environnement marin³⁰. La mer est donc désormais construite comme un territoire juridique. De nombreuses raisons sont à l'origine de cette prise en compte du milieu marin : les catastrophes naturelles, les marées noires³¹, la montée de la préoccupation environnementale, la course aux ressources marines...³²

La mer va ensuite apparaître comme un espace à protéger avec la signature de la Convention sur la diversité biologique à l'issue du Sommet de la Terre de Rio en 1992³³, qui recommande la mise en place d'aires marines protégées. Celles-ci sont définies par l'UICN comme *"tout espace intertidal ou infratidal³⁴ ainsi que ses eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité"*³⁵. Des Conventions régionales comme celle de Barcelone (1995) ou la Convention OSPAR (1998) vont venir compléter ces recommandations. Mais comme le dit V. Saliou, *« la question maritime en tant qu'objet de politique publique est apparue sur la scène internationale lors du Sommet de Johannesburg de 2002 »*³⁶. Cela est particulièrement vrai pour les aires marines protégées car le rapport du sommet³⁷ invite à la création de telles aires à l'horizon 2012. *« Lors de la 7ème réunion de la Convention sur la diversité biologique [à Kuala Lumpur], les parties ont reconnu officiellement les objectifs du Sommet Mondial sur le Développement Durable visant à établir des systèmes régionaux et nationaux d'aires marines protégées complets, efficacement gérés et écologiquement représentatifs d'ici à 2012 et se sont engagés à la conservation réelle d'au moins 10 % de chacune des régions écologiques du monde d'ici à 2010 »*³⁸. La France a ainsi pris l'engagement à l'issue du Grenelle de la mer de *« couvrir par des aires marines protégées*

30 Partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, surtout relatif aux problèmes liés aux pollutions.

31 Notamment celui de l'Amoco Cadiz en 1978, qui reste présent dans les mémoires collectives en mer d'Iroise, et qui a eu pour conséquence la création de la mission interministérielle de la mer en France.

32 Surtout les ressources minérales offshore, plus facilement exploitables avec le développement de la technologie.

33 Dont le chapitre 17 de l'Agenda 21 est par ailleurs consacré à la protection des océans et des mers.

34 C'est-à-dire en dessous de la ligne de la marée haute.

35 Lefebvre C., *« Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale »*, 2005, p.2.

36 Saliou V., *« Chantiers de recherche. Gouverner la mer : émergence et institutionnalisation d'une politique maritime européenne »*, 2008, p.1

37 Rapport du Sommet mondial pour le Développement Durable, chapitre 4, article 32 c), 2002, p.35.

38 Site internet de l'UICN :

http://www.iucn.org/fr/propos/union/secretariat/bureaux/iucnmed/programme_uicn_med/programme_marin/aires_marines_protegees/. Consulté le 30 avril 2010

10 % des zones sous juridiction française d'ici 2012 (objectifs internationaux de la Convention sur la biodiversité biologique) et 20 % d'ici 2020 »³⁹. Le poids de ces engagements internationaux est fort, puisque lorsque je demandais en entretien pourquoi la France avait décidé de créer un statut de protection de la mer, on m'a répondu :

*« A cause des engagements internationaux. Ils avaient les chiffres depuis longtemps, et se sont retrouvés dans les années 2000 sans aucune aire marine protégée. Le ministère devait s'agiter. »*⁴⁰

La France a donc décidé d'adopter une stratégie maritime, comme en témoigne la création du Secrétariat Général de la Mer en 1995 - structure qui, sous l'autorité du Premier ministre, doit assurer la cohérence des politiques maritimes - ou la tenue du Grenelle de la Mer en 2009. Cela provient des engagements internationaux précédemment cités, mais aussi de directives de l'Union Européenne, comme la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » adoptée en 2008 et qui vise le bon état écologique du milieu marin ainsi que la conservation de la biodiversité marine. Pour autant, en 2010, les aires marines protégées ne représentaient que 1,46% des eaux sous juridiction française, ce qui montre que la France doit encore faire des efforts pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée, sous peine d'être sanctionnée pour manquement envers ses engagements internationaux.

2. « L'émergence d'une prise de conscience du caractère d'exception » de la mer d'Iroise

Cette citation, tirée de l'introduction des trois volumes de l'ouvrage Richesses de l'Iroise, publiés en 2005 par la « Mission pour un parc marin », montre qu'il existait aussi une volonté locale de prendre en compte la protection du milieu marin. Cette volonté est même antérieure aux forums internationaux, puisqu'il existe depuis 1932 un statut de protection de la mer d'Iroise, avec la mise en place d'un site classé à Ouessant. La mer d'Iroise a vu se mettre en place de nombreux statuts de protection sur sa zone à partir des années 1960, avec la création de la réserve d'Iroise – sous l'impulsion de l'association de protection de l'environnement SEPNB – puis celle du PNRA en 1969 qui possède un périmètre en mer, celle de la Réserve départementale en 1976, celle de la Réserve de

39 Secrétariat général de la mer, « Livre Bleu, Stratégie nationale pour la mer et les océans », 2009, p. 24

40 Entretien n° 7.

Biosphère de la mer d'Iroise en 1989 ou encore celle de la Réserve naturelle de la mer d'Iroise en 1992⁴¹, ces statuts étant plus ou moins contraignants juridiquement.

a. Les caractéristiques de la mer d'Iroise

Ces statuts de protection ont été mis en place en mer d'Iroise⁴², car son étude a permis de définir une grande richesse biologique grâce :

- Au nombre important d'espèces d'oiseaux présentes, car la mer d'Iroise se trouve sur une trajectoire migratoire, avec plusieurs espèces protégées (le petit pingouin, l'océanite tempête...) ⁴³.
- A la richesse de la végétation côtière et sous-marine, avec plus de 300 espèces d'algues (dont des bancs de maërl) qui constituent les lieux d'habitat privilégiés de nombreuses espèces ⁴⁴.
- A la variété de mammifères marins et de poissons (plus de 120 espèces), avec notamment la présence de grands dauphins ou de requins pèlerins. ⁴⁵

Cette richesse de la faune et de la flore est due à plusieurs facteurs, comme les forts courants marins – provenant du fait que la mer d'Iroise soit au croisement entre l'océan Atlantique et la Manche - ou la grande diversité des fonds marins. Cela peut être résumé par cette citation :

« Il y a eu depuis toujours des organismes scientifiques sur la rade de Brest, ce qui prouve qu'il y avait un intérêt majeur à protéger ce secteur là. Il y a eu différents types de protection mis en place, avec le PNRA notamment, qui avait une emprise terrestre mais également des zones maritimes. L'ensemble de la zone de la mer d'Iroise faisait partie d'un ensemble soumis à la protection particulière des régions "Man and Biosphere". C'est un endroit privilégié. » ⁴⁶

Mais la mer d'Iroise ne doit pas être uniquement vue à travers sa richesse naturelle.

41 Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p.71

42 CF. Annexes II et III.

43 « Richesses de l'Iroise – Patrimoine naturel en Iroise », 2005, p. 22-23

44 *Ibid.*, p.8-19

45 *Ibid.*, p.24-29

46 Entretien n°8.

En effet, elle est aussi un espace où les activités humaines sont très présentes :

« On avait choisi, je pense, la zone la plus chargée de France en termes de nombre d'usages, dont le chemin naturel des sous-marins nucléaires, le trafic maritime... Il y avait aussi de véritables enjeux de protection de l'environnement et on a découvert des enjeux de régulation des activités. »⁴⁷

Un tome de Richesses de l'Iroise est consacré à ces activités, dans lesquelles on retrouve, en premier lieu, la pêche professionnelle avec environ 900 pêcheurs embarqués et des pratiques de pêche diversifiées, puisque l'on retrouve des fileyeurs, des caseyeurs, des chalutiers, des palangriers, des goémoniers ...⁴⁸. Cette activité productive est marquée par une baisse de la flotte due à l'augmentation des réglementations⁴⁹ pour pallier la diminution de la ressource, mais aussi la baisse des prix constatée dans les années 1990⁵⁰.

La pêche professionnelle n'est pas la seule activité humaine présente, puisque nous sommes aussi en présence d'activités récréatives liées à la pêche : pêche de plaisance, pêche à pied, pêche sous-marine... ou aux activités nautiques : bateau de plaisance, kayak, aviron ... Il y a par exemple 10 000 bateaux de plaisance sur la zone, et environ 4500 pêcheurs plaisanciers⁵¹. La Bretagne est, de plus, une région touristique et voit donc la pression anthropique augmenter durant les périodes estivales. C'est aussi un lieu marqué par une forte circulation maritime, de par sa proximité avec le rail d'Ouessant et le port commercial et militaire de Brest.

Enfin, la mer d'Iroise est un lieu d'habitation, avec les populations insulaires de Molène, Ouessant et Sein. Celles-ci sont en fort déclin démographique du fait de la reconfiguration des activités économiques, auparavant dominées par l'agriculture et la pêche et aujourd'hui plus tertiaires car tournées vers le tourisme⁵². On retrouve donc sur la mer d'Iroise les trois piliers du développement durable : l'économique, le social et l'écologie. Cette variété d'usages sur la mer d'Iroise est forcément génératrice de tensions, comme par exemple celles qui peuvent émerger entre pêcheurs plaisanciers et

47 Entretien n°10.

48 « Richesses de l'Iroise – Activités humaines en Iroise », 2005, p. 9-10

49 Mise en place de la Politique Commune des Pêches par l'UE en 1983, attribution de licences professionnelles par navire/propriétaire par le CRPEM Bretagne depuis les années 1990.

50 Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 85

51 « Richesses de l'Iroise – Activités humaines en Iroise », 2005, p. 40. et p.59

52 Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M, *Op. Cit.*, Chapitre 1.

professionnels, du fait de représentations différentes de l'environnement par les acteurs.

b. Les représentations du milieu marin par les acteurs locaux

Le rapport au PNMI va se faire pour les acteurs locaux selon les représentations de l'environnement marin qu'ils construisent au sein de leur secteur. En effet, leurs représentations vont participer à la construction d'une matrice cognitive et normative qui va déterminer des objectifs différents en matière de protection de l'environnement et donc des attentes différentes sur la politique publique à mener. Les différences de représentations peuvent alors être génératrices de conflits entre les acteurs.

En utilisant la notion de transcodage développée par P. Lascoumes⁵³, C. Mével a établi dans son mémoire une typologie des représentations de l'environnement par les acteurs qui sont : « *l'environnement paysage* », « *l'environnement patrimoine* », « *l'environnement ressource* », « *l'environnement contrainte* », et « *l'environnement danger* »⁵⁴. Il est intéressant d'essayer de les appliquer aux groupes d'acteurs agissant en mer d'Iroise afin de tenter de décrire leurs représentations du milieu marin, même s'il est évidemment difficile de classer un individu selon son appartenance à un secteur précis, la réalité des représentations de chacun étant bien plus complexe⁵⁵. De plus, les représentations décrites ci-dessous s'accompagnent d'intérêts plus pragmatiques pour chacun des groupes - et même des individus - très bien décrits dans l'ouvrage de V. Van Tilbeurgh.

En premier lieu, et contrairement aux idées reçues, les pêcheurs professionnels ont eu un rôle majeur dans la création du PNMI, car par le biais des Comités Locaux de pêche, ils se sont impliqués dans le processus de concertation une fois qu'on a commencé à parler d'un projet tourné vers le développement durable et pas seulement vers la sanctuarisation. Dans un contexte difficile marqué par les difficultés économiques des années 1990 et la

53 Même si P. Muller critique cette notion car elle ne prend pas assez en compte selon lui le rôle des structures sur les représentations des acteurs, elle est utile pour comprendre comment les acteurs construisent leur rapport à l'environnement.

54 Mével C., *Op. Cit.*, p. 19-25.

55 Cela est d'autant plus vrai qu'il m'aurait fallu rencontrer plus d'acteurs pour opérer une véritable généralisation. Ceci n'est qu'une tentative que je trouve intéressante pour expliquer les positions de chaque groupe. Ce travail provient essentiellement des entretiens effectués, complété pour certaines catégories par les travaux de V. Van Tilbeurgh.

nécessité de réduire la flotte, leur rapport à l'environnement n'est pas seulement celui de « *l'environnement ressource* », c'est-à-dire une perception de l'environnement par les ressources matérielles ou symboliques qu'il peut offrir, car il y avait aussi la conscience qu'il fallait mettre en place une politique de pêche durable afin d'assurer la continuité de l'activité et sauvegarder les petites unités de pêche - majoritaires en mer d'Iroise - qui ont été les plus touchées par la crise. C'est donc une position ambivalente qui est développée, comme me l'a énoncé un de leurs représentants⁵⁶ :

*« On est toujours prêts à considérer qu'il faut protéger l'environnement mais en contrepartie il faut que l'activité puisse y être développée, et, compte tenu de toutes les règles qu'on met en place, notre travail quotidien ici, de gestion de la ressource, c'est qu'on puisse exploiter durablement les ressources. »*⁵⁷

La position des scientifiques est plus dure à déterminer du fait de leurs nombreux positionnements sur la scène locale. Ainsi, certains d'entre eux étaient membres d'associations de protection de l'environnement. De plus, ils jouaient avant la création du PNMI un rôle central dans les dispositifs de protection de la zone et dans la production de données sur celle-ci⁵⁸. V. Van Tilbeurgh distingue ainsi « *la représentation d'une "nature à sauver", véhiculée par la SEPNE* » de celle « *d'une "ressource à préserver", où l'intérêt écologique se pense par rapport à l'intérêt économique, présente chez les scientifiques de l'IFREMER* »⁵⁹. Les scientifiques étaient donc divisés entre les tenants de la sanctuarisation, avec une représentation d'un « *environnement paysage* », perçu à travers sa beauté ; et les tenants du développement durable⁶⁰, avec là, plutôt une représentation de « *l'environnement patrimoine* ». Cela renvoie à l'idée que les acteurs disent vouloir transmettre l'environnement aux générations futures, alors que dans la réalité c'est plutôt une manière de vouloir sauvegarder le présent dans lequel les acteurs s'identifient⁶¹. Un scientifique de la première catégorie me décrivait ainsi le parc comme une politique purement symbolique, car ses objectifs de protection de l'environnement étaient largement insuffisants.

56 Il faut ici faire attention, car les positions des représentants des pêcheurs professionnels ne sont pas forcément celles de leur base. Certains pêcheurs se sont ainsi positionnés contre le PNMI, alors que d'autres étaient en faveur d'une gestion plus durable des pêches.

57 Entretien n° 8.

58 Et donc par extension des enjeux qui allaient être donnés à la zone.

59 Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 132.

60 Ce qui est schématiquement l'opposition entre le petit périmètre et le grand périmètre pour le PNMI.

61 Mével C., *Op. Cit.*, p. 20-22

L'administration durant cette période m'a aussi été décrite comme étant le théâtre de conflits entre les partisans d'une conservation de la zone et ceux qui étaient plutôt en faveur de la préservation⁶² :

« Au sein du ministère il y avait deux possibilités : soit on faisait un parc national comme on a toujours fait, c'est-à-dire une sanctuarisation, ou on faisait un parc national différent pour introduire le développement durable, la GIZC. Ce n'était pas évident, car une fois le responsable de la direction Nature et Paysages était plutôt pour la sanctuarisation, puis ensuite placardisé et quelqu'un plutôt pour le développement durable arrivait, il y avait des sons de cloche différents. C'était pareil à la DIREN avec une directrice plutôt pour aller dans un sens et le responsable du dossier dans l'autre. »⁶³

Cependant, parmi les personnes de l'administration rencontrées, toutes se sont prononcées en faveur d'un projet intégrant le développement durable et aucune n'a tenu un discours prônant la sanctuarisation stricte. Cela est peut être le signe de l'évolution du discours d'une administration qui a eu du mal à s'imposer et donc qui a dû, à ses débuts, recourir à des mesures fortes (comme la sanctuarisation) pour exister, et qui, au fur et à mesure qu'elle s'institutionnalise, adopte un discours plus modéré. Cela participe aussi d'un mouvement plus large d'évolution de la représentation de la protection de l'environnement, d'abord pensée comme contradictoire avec le développement économique, avant que le développement durable ne fasse converger les deux notions⁶⁴.

Les acteurs politiques sont une des catégories les plus dures à cerner, car certains n'entretiennent pas de rapport direct avec la mer. Il est donc difficile de définir leurs représentations. Si les acteurs rencontrés assurent se trouver dans une logique de développement durable, nous avons aussi pu assister chez certains à des reconstructions de récits par rapport à leur rôle dans la création du PNMI. Le projet a été fortement politisé à la fin des années 1990, selon un clivage partisan : la gauche était en faveur du grand parc, tandis que la droite était pour le petit parc⁶⁵. Si par la suite ce clivage s'est estompé⁶⁶, V.

62 Pour reprendre la distinction de V. Van Tilbeurgh, entre la préservation qui représente la sanctuarisation et la conservation, qui elle montre la volonté de « concilier développement local et conservation du milieu », Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 95.

63 Entretien n°7.

64 Lacroix V., Zaccari E., « Quarante ans de Politique Environnementale en France : Évolutions, Avancées, Constantes », *Revue française d'administration publique*, 2010, p 208.

65 Van Tilbeurgh V., « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise », *VertigO*, 2006, p. 6.

66 Certains députés de droite du Finistère étant contre, alors qu'une était pour.

Van Tilbeurgh m'a confirmé que les femmes et hommes politiques locaux n'avaient pas joué un rôle moteur dans la construction du PNMI⁶⁷ :

« Un élu qui était pour le parc m'avait dit que les responsables politiques, qu'ils soient de gauche ou de droite, savaient que c'était un dossier conflictuel, donc ils ont appliqué le principe de précaution en politique : "on se dégage de tout dossier conflictuel qui peut faire perdre des voix". Il n'y a pas d'élus locaux qui ont porté le projet car c'est conflictuel. »⁶⁸

Les pêcheurs plaisanciers sont eux plus dans une représentation de « *l'environnement contraint* », un environnement vécu à travers les obligations qu'il véhicule. Ils ont été le groupe le plus contestataire lors du processus de création du PNMI, notamment avec l'association ADVILI, qui a vu le jour en 2003. Les pêcheurs plaisanciers n'ont pas de représentation officielle et il est donc dur de trouver un discours commun. Sans se placer contre la protection de l'environnement, on peut noter que les plaisanciers entretiennent un rapport affectif à l'environnement, avec une certaine nostalgie du passé. Ils voient donc d'un mauvais œil l'apparition de nouvelles réglementations, qu'ils délégitiment dans leurs discours. La mer devrait rester, selon eux, un espace de liberté où l'on respecterait leurs usages. En effet :

« Le mot parc, ne convient pas du tout, pour un marin c'est un lieu où on met des vaches ou des cochons mais pas des hommes. Le marin c'est un homme libre, on n'a pas de feux rouges en mer, ni toutes ces contraintes qu'il y a à terre. C'est le dernier espace de liberté qu'on avait. »⁶⁹

De plus, les plaisanciers sont dans une logique de connaissance de l'environnement fondée sur le passé et leur expérience du milieu, au contraire des tenants du développement durable qui eux affirment vouloir définir ce qui doit être transmis au futur. On aboutit ainsi à une confrontation de « *deux cadres de référence (l'un défini par rapport à un passé et l'autre en fonction d'un avenir anticipé) et deux rationalités (scientifique et empirique) sans qu'un dispositif ne soit prévu pour les articuler.* »⁷⁰

Ces différences de représentations peuvent conduire à des conflits entre les usagers, comme par exemple entre les plaisanciers et les pêcheurs professionnels, car certains

67 Mais par contre des hommes politiques joueront un grand rôle dans les débuts du PNMI, comme nous le verrons dans la deuxième partie.

68 Entretien n°7.

69 Entretien n°2.

70 Van Tilbeurgh V., *Op. Cit.*, 2006, p. 11.

plaisanciers ne voient pas forcément l'intérêt de règles et sont donc vus comme des concurrents⁷¹ par les seconds, d'autant plus que l'évolution du matériel nautique leur permet un effort de pêche plus soutenu. Un représentant des pêcheurs professionnels distinguait ainsi les plaisanciers, entre :

*« ceux qui sont partants pour travailler en commun et essayer de gérer en bon père de famille, avec qui on a des relations cordiales, et d'autres qui s'imaginent que la mer est un espace de liberté et qu'on est rentrés dans un cycle où les ressources et activités marines restent un loisir et par conséquent il n'y a pas de limites et on peut faire ce qu'on veut. On n'est pas toujours d'accord avec eux, encore moins avec ceux qui en profitent pour vendre du poisson ou braconner ».*⁷²

3. Un milieu marin marqué par l'incertitude

Les représentations des acteurs sont aussi conditionnées par le fait qu'on ne connaisse encore qu'assez peu le milieu marin et donc les actions menées sur la zone restent difficilement prévisibles. Dans son document d'orientation, le PNMI place « *la connaissance du milieu marin* » dans ses trois objectifs fondamentaux⁷³, les deux autres - aussi tirés de la loi de 2006 - étant la protection et le développement durable du milieu. « *Mieux connaître pour mieux gérer* » est aussi une priorité déclinée par le Livre Bleu⁷⁴. Il est alors intéressant d'étudier le rôle de la connaissance dans la construction du PNMI.

a. Le manque de connaissances sur la mer

Comme nous l'avons vu précédemment, la mer n'est devenue un enjeu pour les politiques publiques qu'assez récemment, ce qui explique que la connaissance du milieu marin soit moins complète que celle du milieu terrestre, malgré le travail d'organismes tels que l'IFREMER. La complexité du milieu marin y participe aussi, puisque c'est avant tout un milieu mouvant dans le temps et l'espace, où il n'y a pas de frontières comme sur la terre. Peu d'espèces sont inféodées au milieu, car la majorité d'entre elles sont mobiles et il est parfois difficile de prévoir leurs mouvements, comme le montre l'exemple de la civelle

71 Il faut d'ailleurs noter que quasiment tous les acteurs rencontrés traitaient les plaisanciers contestataires de braconniers, et disaient qu'ils étaient contre le parc car ils avaient peur de ne pas pouvoir continuer leurs activités illégales.

72 Entretien n°8.

73 Mission pour un parc marin, « Document d'orientation, Parc Naturel Marin d'Iroise », 2006, p17.

74 Secrétariat général de la mer, « Livre Bleu, Stratégie nationale pour la mer et les océans », 2009, p 20.

sur la page de gauche⁷⁵. Pour une fois, les gens qui travaillent pour le parc et les opposants sont plutôt d'accord sur le constat du manque de connaissances, mais pas sur le moyen de les améliorer :

« A l'intérieur du parc, on doit faire l'état des lieux, car la connaissance est fondamentale dans le milieu marin, et en gros on ne connaît rien de la mer. Petit à petit on va améliorer ces connaissances et on va trouver que tel habitat est d'intérêt communautaire [en parlant de la définition de zones Natura 2000]. »⁷⁶

« Connaître la mer, c'était pour les pêcheurs arrivant près de la retraite, et encore. Dire qu'on connaîtra, qu'on va étudier ceci ou cela, on ne saura jamais, la vie est ainsi faite, c'est que du vent, c'est pas ça qui va transformer la mer. »⁷⁷

Comme le montre R. Billé, *« le manque et la contradiction des connaissances scientifiques sont abondamment utilisés d'une part pour retarder des décisions et arbitrages douloureux pour certains acteurs, d'autre part pour promouvoir ou justifier des décisions ou non-décisions défavorables à l'environnement »⁷⁸* et sont des thèmes développés par les opposants au PNMI. Pour autant, le manque de connaissances n'a pas empêché la création du PNMI, mais, par contre, en s'ajoutant aux nombreux usages sur la zone et aux conflits existants, cela a pu avoir un rôle sur la définition du problème à traiter et par conséquent sur le type de politique publique mise en œuvre.

b. La situation « d'incertitude non structurée »

A la lumière des précédents développements, nous pouvons faire appel à la notion *« d'incertitude non structurée »* développée par P. Duran et J-C. Thoenig, qu'ils définissent comme *« une situation où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente »⁷⁹*. Cela renvoie à l'idée que l'Etat a de plus en plus de difficultés à définir et donc à traiter des problèmes complexes. Pour les deux auteurs, des domaines d'action publique comme l'environnement ou l'aménagement du territoire *« se révèlent faussement clairs: en l'absence de contenu*

75 Dans la version numérique, se référer à l'annexe IX, Extrait n°1.

76 Entretien n° 11.

77 Entretien n° 2.

78 Billé R., « Gestion intégrée des zones côtières: quatre illusions bien ancrées ». *VertigO*, 2006, p. 10.

79 Duran P., Thoenig J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, 1996, p. 597.

précis, leurs conditions d'opérationnalisation restent à définir. Car ils recouvrent des enjeux multiformes, engagent des acteurs multiples et mobilisent des savoir-faire nombreux. Leur secteur d'intervention reste faiblement balisé, ne pouvant voir leurs frontières fixées par des nomenclatures codifiées. L'adéquation entre le contenu d'une mission administrative et un corpus de savoirs techniques se distend: aucune logique de métier ne peut s'approprier des notions aussi transversales »⁸⁰.

Les représentations du milieu marin, liées à la difficulté de le connaître et de le gérer, entraînent en premier lieu la prise de conscience de la nécessité de développer des politiques transversales (ou intersectorielles), vu le nombre d'usages différents présents sur la zone. V. Saliou écrit que *« les politiques liées à la mer ont longtemps été abordées de manière sectorielle tant par les États et les institutions infra étatiques que par la Commission européenne. Aux yeux des décideurs, la mer, si et lorsqu'elle était prise en compte au sein de politiques publiques, était donc perçue de manière compartimentée et fragmentée. »⁸¹*. Cette perception va changer du fait de l'incertitude, puisque le PNMI a vocation à mettre en œuvre des politiques transversales.

La notion *« d'incertitude non structurée »* comporte une seconde dimension, qui est la croyance dans le local pour mieux résoudre ces problèmes aux contours imprécis. *« La puissance publique ne se manifeste plus par l'édiction de critères universalistes, par la prise en charge globale sinon hégémonique des solutions, ainsi que par le recours à des technicités autonomes. Elle intervient pour l'essentiel par la formulation de politiques constitutives »⁸²*, c'est-à-dire que l'Etat endosse un rôle d'animateur, d'arbitre, et laisse au local le soin de définir le contenu des politiques publiques par la constitution de *« scènes locales »*. Cependant, cela ne signifie pas dans le cas de la mer d'Iroise que l'Etat laisse tout le pouvoir au local, car, comme l'a montré V. Van Tilbeurgh, la *« transition entre le premier et le second projet marque la remise en cause de la domination des réseaux de pouvoir locaux dans l'élaboration du projet, l'administration centrale prenant la conduite du projet. »⁸³*. Les acteurs locaux n'ont plus autant d'autonomie que dans les premières années du projet, mais ils continuent à participer activement à la création du PNMI,

80 Duran P., Thoenig J-C, *Op. Cit.*, p 598.

81 V. Saliou, *Op. Cit.*, p. 1.

82 Duran P., Thoenig J-C, *Op. Cit.*, p. 601.

83 Van Tilbeurgh V., 2006,, *Op. Cit.*, p. 8

notamment par un processus de concertation au sein du Comité de Pilotage.

Le Parc Marin serait donc plutôt une politique territoriale⁸⁴, se faisant dans une logique *bottom-up*, car intersectorielle et intégrant les acteurs à la définition des décisions. L'Etat a choisi d'abandonner une petite partie de sa souveraineté sur le domaine public maritime, mais ce n'est pas pour autant qu'il s'en retire. Ainsi, un ancien membre de l'administration m'expliquait sa vision des choses, entre la logique centralisatrice et celle de tout laisser au local :

« Il y a l'illusion partagée par des collègues avec qui je travaille qu'il faut absolument que l'échelon central se désintéresse et laisse les projets [de gestion de la mer] aux échelons locaux. Par exemple avec un collègue, on s'affronte régulièrement là-dessus, il pense que c'est aux collectivités territoriales de gérer les projets, il ne voit pas la complémentarité entre la représentation des intérêts collectifs et de l'intérêt général par l'Etat. Tout pour l'Etat c'est faux, tout pour les collectivités c'est faux. Les collectivités représentent des intérêts collectifs, et il y a un moment où l'intérêt général c'est pas la somme des intérêts collectifs. »⁸⁵

Cette personne ayant participé à l'écriture de la loi de 2006, il apparaît évident que le PNMI n'est ni un projet totalement local, ni un projet entièrement imposé par l'Etat, comme peuvent le dire certains opposants. Dans le processus de création d'un parc naturel marin, ce sont le préfet maritime et le préfet du département concerné qui conduisent le processus de création, et *« la procédure de création des parcs naturels marins est donc pilotée officiellement intégralement par l'État. Cette situation s'explique par le fait que, contrairement aux parcs terrestres, le territoire maritime concerné par cette création est principalement sous juridiction étatique (domaine public maritime) »⁸⁶*. Une des originalités de ce projet, qui est liée à l'incertitude pesant sur la mer, est qu'il a été pensé selon une approche marine, en rupture avec les statuts de protection terrestres.

c. Vers une approche marine des objectifs

Comme l'écrit V. Saliou, *« les questions maritimes sont souvent uniquement un versant de politiques publiques terrestres telles que les transports, le tourisme ou*

84 Par opposition à une publique territorialisée, c'est-à-dire définie par l'Etat.

85 Entretien n° 10.

86 Bellec P., « Application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale », Rapport n° 006766-02 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2009, p. 39.

l'environnement »⁸⁷. Or, le PNMI tente de renverser cette perspective, car contrairement au premier projet de parc national, qui devait intégrer les zones côtières dans son périmètre, le PNMI est exclusivement marin⁸⁸. Le projet de parc national tentait de s'inspirer de ce qui avait été fait à Port-Cros, qui comporte environ 13 km² de surface marine. Cela n'est en aucun cas comparable à la réalité de la mer d'Iroise, que ce soit en termes de surface, du nombre d'usages ou d'enjeux de protection, comme le montrent les témoignages des acteurs sur la page précédente⁸⁹.

Ces extraits d'entretien nous apprennent plusieurs choses. Premièrement, la définition locale des objectifs issus des représentations associées à la zone ne permettait pas l'instauration de l'instrument Parc National, du fait que celui-ci est un outil terrestre que l'on tentait d'étendre en mer. Dans le cas de l'Iroise, on se retrouvait dans une situation d'incompatibilité, surtout à cause des contraintes associées à ce statut. La protection de la mer d'Iroise ne pouvait se faire comme sur une zone terrestre, à cause des activités présentes sur le milieu. Ensuite, on peut voir la volonté de ne pas mettre en place une gouvernance terrestre sur des problématiques marines, par essence spécifiques. C'est pourtant ce qui était recommandé dans le rapport Giran⁹⁰, remis en 2003, et qui est à l'origine de la loi qui réforme les parcs nationaux en 2006. Enfin, on peut voir que l'utilisation des représentations associées au milieu marin (ici parler de km² au lieu d'hectares) permet de contourner certaines difficultés et de participer à l'acceptation du projet, avec la vision qu'un projet marin sera plus légitime qu'un projet terrestre étendu en mer.

L'utilisation du caractère marin est extrêmement important dans la justification du projet, puisque les entretiens permettent de montrer que la légitimité des acteurs pour porter le projet est en partie fondée sur leur appartenance au milieu marin. Ainsi, un représentant des pêcheurs professionnels m'expliquait une des raisons de leur participation à la concertation :

87 V. Saliou, *Op. Cit.*, p.1

88 Sans que cela ne le prive de la possibilité d'agir sur le milieu terrestre, comme nous le verrons dans la seconde partie. L'interface terre-mer est en effet fondamentale dans les enjeux de protection du milieu marin, car « *seulement 20% de la pollution marine est d'origine maritime* » comme le montre C. Mével en citant le rapport Poséidon. C. Mével, *Op. Cit.*, p. 26.

89 Dans la version numérique, se référer à l'annexe IX, Extrait n°2.

90 Le député Giran était d'ailleurs réservé sur la création du statut de parc naturel marin, comme le montre le rapport législatif n° 2687.

« Si on ne s'intégrait pas dans un dispositif de ce type là, on risquait d'être privés de cette gestion [de la ressource] et d'être pris en main par des gens qui ne connaissent pas le milieu maritime, qui est un milieu très spécial et en dehors des gens qui y vivent et y travaillent, beaucoup de fonctionnaires ne connaissent pas les spécificités maritimes. [...]. [Avec eux] ou il faut recommencer et leur faire la leçon à chaque fois, ou ils prennent des initiatives qui ne vont pas dans le bon sens car ils ne connaissent pas »⁹¹

On perçoit ici que les seuls fonctionnaires légitimes pour porter le projet sont ceux qui ont une connaissance du milieu marin. Ainsi, certains acteurs m'ont évoqué la légitimité de G. Rousseau - qui a pris la tête de la mission pour un parc marin en 2005 - du fait de ses attaches locales. Car la légitimité peut être fondée dans les représentations des acteurs, non seulement sur la connaissance du milieu marin, mais aussi sur l'origine des acteurs. En effet, un acteur m'expliquait que :

« Dans le conseil de gestion [du PNMI], ce ne sont pas des gens concernés, de la côte. Ce sont des technocrates ne sachant parfois pas où se trouve tel ou tel point. [...]. [En évoquant un membre du conseil de gestion de Brest] Non, il ne représente pas nos intérêts. Avec des locaux, on aurait pu faire quelque chose, mais avec celui là je ne sais même pas où il habite. Ils sont sous la coupe du Ministère de l'Environnement. Ils ne sont pas sur la côte en train de regarder ce qu'il se passe ».⁹²

Ainsi, même des brestois sont considérés comme étrangers au PNMI. Ce discours contestataire reste assez classique, avec une dénonciation d'un projet imposé par des gens ne venant pas du milieu et par l'Etat.

Suite aux développements précédents, il est donc possible de voir comment les représentations des acteurs, influencées par des structures plus globales et par certaines caractéristiques du milieu marin, ont participé à la définition de la gestion du milieu marin comme un enjeu, c'est-à-dire quelque chose qui compte⁹³ pour eux et qui mériterait donc d'être pris en charge par une politique publique. Mais, nous percevons bien que les modalités de gestion privilégiées par les groupes d'acteurs sont différentes selon leurs propres représentations, et nous allons donc étudier le jeu des acteurs locaux pour comprendre comment on a abouti au statut actuel, tendant davantage vers le développement durable que la sanctuarisation.

91 Entretien n°8.

92 Entretien n° 2.

93 C. Mével, *Op. Cit.*, p. 28.

B. Le jeu des acteurs au local

Après avoir étudié les effets des structures et de certaines représentations de la mer d'Iroise, nous allons maintenant nous attacher à expliquer comment ces représentations ont été mobilisées dans le jeu local afin de les légitimer et de permettre leur imposition. En effet, « *la mise en œuvre du changement politique passe nécessairement par la définition d'une représentation imposée/acceptée de l'avenir du domaine ou du secteur qui fait l'objet de la politique ; cette vision constitue à la fois le cadre et l'enjeu des confrontations des différents acteurs qui vont entrer dans des relations de coopération et/ou d'affrontement dans les différents forums et arènes du secteur concerné* »⁹⁴. Cela nous permettra de comprendre comment un nouveau référentiel d'action publique a pu émerger pour la politique à mener sur la mer d'Iroise.

1. L'introduction de la gestion intégrée de la mer et du littoral en Mer d'Iroise

En étudiant l'introduction de la notion de « gestion intégrée » sur le projet, qui a permis l'intégration des représentations d'un plus grand nombre d'acteurs, nous allons voir comment elle a permis la redéfinition des objectifs du parc national marin, passage nécessaire pour pouvoir étudier ensuite l'aboutissement du nouveau statut de parc naturel marin.

a. La notion de Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral

La notion de « gestion intégrée » pour traiter des problématiques marines est apparue selon R. Billé avec le *Coastal Management Act* américain (1972). Depuis, elle a été consacrée dans le chapitre 17 de l'Agenda 21 suite au Sommet de la Terre de Rio (1992), sous le nom de « gestion intégrée des zones côtières ». Elle a été reprise par le Parlement et le Conseil de l'Union Européenne dans une recommandation adressée aux vingt Etats côtiers en 2002, puis adoptée par la France en 2003, qui par le biais de la DATAR et du Secrétariat Général de la Mer, a lancé un appel à projets en 2005. Pourtant,

94 Muller P., *Op. Cit.*, 2005, p. 169.

nous allons tenter de nous détacher de cette notion de GIZC, pour la remplacer par celle de « gestion intégrée de la mer et du littoral », en s'inspirant de la réflexion d'un acteur :

« Pour moi, le concept maintenant, c'est la gestion intégrée de la mer et du littoral. La logique des aires marines protégées, même si beaucoup sont côtières, c'est une problématique marine, maritime, qu'il faut aborder essentiellement avec une logique maritime tout en traitant l'intégration avec les politiques terrestres. La GIZC, elle a choisi son camp, c'est le lien de la terre avec la mer, pas celui de la mer avec la terre. Mais bon, en principe ce sont deux approches intégrées, donc elles partagent les mêmes croyances et concepts, la difficulté se pose plutôt sur les outils. »⁹⁵

Même si la différence est faible entre les deux notions, on peut noter que la GIML, en se réclamant d'une approche marine, est plus adaptée au PNMI du fait de la volonté de mettre en œuvre un parc exclusivement marin. Pour autant, la tension entre l'approche marine ou terrestre reste forte, puisque des acteurs « terriens » participent au processus de création.

Nous allons maintenant tenter de définir cette GIML. La notion de GIZC venait de l'anglais « integrated coastal zone management » et avait posé un souci de traduction pour le terme « management ». En effet, deux options se présentaient : l'aménagement ou la gestion. Comme me l'expliquait un fonctionnaire :

« On a pourtant galéré pour mettre en place l'idée que la gestion c'est dynamique. C'est traduit par gestion et pas aménagement, il a fallu lutter contre les traducteurs de la Commission Européenne qui voulaient traduire par aménagement, nous on voulait gestion car cela représente une trajectoire dynamique d'objectifs à peu près définis, et surtout une trajectoire qui peut évoluer. »⁹⁶

La traduction par la gestion avait donc pour but de mettre l'accent sur le caractère dynamique du concept, afin de pouvoir changer les outils qui y sont attachés en cas d'évolution non prévue du milieu marin ou de catastrophe écologique⁹⁷. C. Mével ajoute que ce terme a été traduit ainsi pour rompre avec la tradition française d'aménagement sur la zone littorale⁹⁸.

95 Entretien n°10.

96 Entretien n°10.

97 Par exemple, une marée noire dans une zone protégée entraînerait forcément un changement des objectifs de gestion.

98 C. Mével, *Op. Cit.*, p. 84.

Le terme « intégrée », accolé à celui de gestion, est aussi utilisé dans le but de rompre avec les politiques précédentes. En effet, toujours selon C. Mével, le concept renvoie à quatre types d'intégration : la spatiale, la temporelle, la verticale et l'horizontale⁹⁹. L'intégration spatiale renvoie à la volonté de prendre en compte à la fois la terre et la mer dans la politique, car elles interagissent fortement l'une sur l'autre. L'intégration temporelle a pour objectif d'apprendre des actions passées et de leurs conséquences, bonnes ou mauvaises ; mais aussi de gérer, dans une logique de long terme et dans une perspective de développement durable. Les intégrations verticale et horizontale sont quant à elles à rapprocher de la volonté de mettre en place des politiques transversales. Ces politiques doivent être conçues verticalement - c'est-à-dire en intégrant tous les niveaux de l'administration dans le projet - avec l'Etat définissant les objectifs généraux, la région pour avoir une « *cohérence territoriale* », et le local chargé de la gestion « *quotidienne et concrète* ». Mais il faut aussi mettre en œuvre la gestion horizontalement, c'est-à-dire en intégrant les secteurs et les acteurs qui agissent sur la mer, économiquement, socialement et écologiquement (pêche, tourisme, industrie, plaisance, transports ...).

Enfin, les mots « mer et littoral » ont pour but d'ancrer géographiquement le concept et d'affirmer la primauté du milieu marin par rapport au milieu terrestre dans l'intégration. En effet, le terme « zones côtières » renvoie à une approche plus terrestre de la notion, car les représentations attachées à celles-ci sont la plage, les falaises, en bref, l'environnement proche du trait de côte¹⁰⁰. Le concept ayant pour vocation d'aller plus loin dans l'intégration et de prendre en compte véritablement la mer, il est logique d'y introduire le mot « mer », tout en y accolant celui de « littoral » pour rappeler l'importance de l'interface entre terre et mer dans ces problématiques. La différence, si elle est importante, peut quand même être relativisée, selon le type d'instrument de gestion mis en place :

« Il faut voir ce qui fonctionne bien à terre et prend en compte la mer car ça on le garde. Par contre, ce qui n'est pas pris en compte, on essaye de l'intégrer pour que ce soit complet. Il y a des endroits où naturellement les gens quand ils ont commencé à traiter la terre ils sont allés un peu en mer. Dans le golfe normand-breton, on va relativement loin en mer dans la gestion du littoral, c'est pas la peine que le parc s'y substitue. Il y a des régions où tout s'arrête au trait de côte et à ce moment le parc aura des actions à faire »¹⁰¹

99 C. Mével, *Op. Cit.*, p. 84-89.

100 Interface entre la terre et la mer lors d'une marée de coefficient 120.

101 Entretien n°11.

Il est ainsi possible de prendre la définition de la GIZC de R. Billé et Y. Hénocque pour tenter de définir la GIML, qui serait « *un processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir le développement durable des zones côtières* »¹⁰², en y ajoutant « et de la mer ». Ils insistent sur le caractère « *pluridisciplinaire par essence* » de la notion, qui doit aborder l'économique, le social, et l'écologique, et qui se trouve donc plutôt dans une perspective de développement durable. L'approche est souvent qualifiée d'écosystémique du fait de sa volonté d'intégrer le maximum de relations existant sur un milieu. C'est un concept volontairement flou, qui « *ne possède pas de contenu normatif et cognitif prédéfini. Celui-ci dépend des situations et de leur qualification par les acteurs* »¹⁰³, notamment au local car le concept s'appuie sur des instances participatives. Il a été repris par le PNMI, comme nous pouvons le voir dans son document d'orientation : « *avec la création du Parc naturel marin d'Iroise, c'est cette approche, souvent évoquée sous le nom de "gestion intégrée", que l'État souhaite mettre en œuvre pour répondre de façon optimale à la complexité de la situation.* »¹⁰⁴. Nous constatons ainsi que cette approche très large¹⁰⁵ est mise en œuvre afin de tenter de résoudre la situation d'incertitude non structurée décrite précédemment. Nous allons donc voir les conséquences de la mise en place de ce concept sur la zone.

b. Une approche par les acteurs

La GIML permet aux acteurs de prendre en main la définition des moyens pour gérer une zone, définition qui sera faite en fonction de leurs représentations et de leurs intérêts. Ces acteurs, de par leur connaissance du milieu et leur légitimité, doivent en théorie être capables de surmonter l'incertitude pesant sur la zone. C'est pour cela que la notion de GIML ne possède pas un contenu stable, afin que les spécificités locales puissent être prises en compte dans chaque projet et que les instruments les plus pertinents puissent être choisis au cas par cas. Il faut cependant préciser que ce n'est pas une solution miracle.

102 Hénocque Y. et Billé R., « Gestion Intégrée du Littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration. », 2005, p.3.

103 Van Tilbeurgh V., *Op. Cit.*, 2006, p. 3.

104 Mission pour un parc marin, « Document d'orientation, Parc Naturel Marin d'Iroise », 2006, p 11.

105 Elle est si large, que R. Billé et Y. Hénocque la décrivent comme un « *horizon utopique* » vers lequel il faut tendre mais qui ne peut pas être mis en place par un seul outil du type parc naturel marin. R. Billé et Y. Hénocque, *Op. Cit.*, p. 8.

Il est intéressant ici de reprendre l'étude de V. Van Tilbeurgh, qui a montré comment l'introduction de la gestion intégrée avait transformé le projet. Le concept a été introduit, sans être défini, lors du passage au deuxième projet en 1996, c'est-à-dire lors du glissement vers une zone plus large incluant le territoire de 34 communes littorales dans la zone périphérique du parc national, ce qui a provoqué le rejet du projet par les premiers porteurs locaux¹⁰⁶. Ainsi, le PNRA rejetait le nouveau projet – car son président préférait que les subventions soient réparties entre les îles et pas entre toutes les communes – tout comme la SEPNB, qui n'acceptait pas le passage vers un projet axé sur le développement durable et plus sur la sanctuarisation de zones d'intérêt majeur. Cela a donc permis à l'administration centrale de reprendre le contrôle d'un projet qui lui échappait. V. Van Tilbeurgh montre ensuite que le troisième projet a eu pour objectif de donner un contenu à cette gestion intégrée, sitôt le projet du grand périmètre acté. Au mois de juin 2000, une consultation préalable est lancée et des réunions publiques ont lieu. A l'issue de celles-ci, les inquiétudes des personnes consultées portent surtout sur les contraintes qui seraient mises en place sur la zone, mais aussi sur une volonté de mieux prendre en compte les risques environnementaux (pollutions, baisse de la biodiversité, ...).¹⁰⁷

Le recours à la GIML va donc permettre de redéfinir les objectifs du parc, car tout d'abord, c'est une notion qui « *oblige les acteurs locaux à construire un projet commun en y intégrant de multiples points de vue. L'élaboration de nouvelles régulations repose alors sur la prise en compte d'autres dynamiques que les seules naturelles* »¹⁰⁸. Cela explique aussi le passage d'un projet de sanctuarisation à un projet de développement durable, car V. Van Tilbeurgh explique dans son ouvrage que, si le premier projet de parc national avait pour but de préserver des espèces emblématiques comme le phoque gris, il y a eu ensuite une prise de conscience que tout l'écosystème de la mer d'Iroise devait l'être. Cela impliquait non seulement le milieu naturel, mais aussi ce que l'homme y a construit et qu'elle désigne sous le nom de « *patrimoine culturel marin* », comme les phares et les balises par exemple. Ainsi, l'introduction de la GIML permet, en intégrant davantage d'acteurs dans les négociations, de redéfinir le cadre normatif et cognitif sur les manières de mettre en œuvre la protection du milieu : « *un milieu naturel préservé n'est plus un milieu naturel protégé des pressions anthropiques mais un milieu où les perturbations*

106 Van Tilbeurgh V., 2006, *Op. Cit.*, p. 5.

107 *Ibid.*, p. 6.

108 *Ibid.*, 2006, *Op. Cit.*, p. 1.

*(naturelles et/ou anthropiques) ne font pas obstacle à la conservation de sa biodiversité »*¹⁰⁹. Les dynamiques naturelles et humaines ne sont plus pensées séparément et les connaissances utilisées pour définir le projet ne sont plus exclusivement scientifiques mais prennent aussi compte de l'avis des usagers, car :

*« En général quand on pense réserve naturelle, on pense scientifique, il faut changer cela. Ce n'est pas un reproche. Les acteurs de la protection du milieu ont d'abord été les scientifiques, en mettant en place les premières réserves et en alertant les pouvoirs publics. Aujourd'hui l'outil de protection n'est pas que scientifique, c'est un outil d'aménagement du territoire. [...]. Cette évolution est intéressante et importante, car on est passé d'un stade où c'était dans un petit coin avec des recherches et c'est devenu autre chose »*¹¹⁰.

La GIML - en permettant aux acteurs d'introduire leurs représentations sur l'environnement dans la définition du projet, dont celle de « *l'environnement patrimoine* », pour négocier ce qui a vocation à être protégé par le parc - a donc participé à la reconfiguration du projet et au changement de référentiel qui, à partir de ce moment, tend vers le développement durable. Ce mouvement d'introduction de la GIML, doit être relié à un autre mouvement, celui de la « *construction locale d'un bien commun* », présenté par P. Lascoumes et J-P. Le Bourhis¹¹¹, pour nous permettre de comprendre comment le projet a pu évoluer grâce à la reconfiguration de la scène locale d'acteurs.

2. La construction d'un bien commun marin local

P. Lascoumes et J-P. Le Bourhis ont étudié une tendance de l'action publique qui a émergé avec la décentralisation et le phénomène « *d'incertitude non structurée* ». Celle-ci est la production d'un « *intérêt général territorialisé* » par le biais de politiques procédurales, que les auteurs définissent comme un « *type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori. Ces politiques procédurales contribuent à produire un « intérêt général» territorialisé* »¹¹². L'intérêt général, auparavant imposé par l'administration centrale, ne serait plus préexistant à l'action publique dans certains projets. Il serait

109Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 147.

110Entretien n°11.

111Lascoumes P., Le Bourhis J-P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». Dans : *Politix. Vol. 11, N°42, 1998*, p. 37-66.

112 *Ibid.*, p. 39.

désormais une construction effectuée, au moins en partie, par les acteurs locaux. Cette tendance est justifiée par deux facteurs : « *le pragmatisme* » et « *l'ouverture démocratique* »¹¹³. Les auteurs établissent ainsi un découpage temporel des situations qui permettent de construire et de légitimer ce « *bien commun local* », à l'échelle desquelles nous pouvons étudier le projet du PNMI. Le parc marin en mer d'Iroise était pensé, au départ, pour servir un intérêt général - la protection de l'environnement - mais la participation des acteurs locaux a fait que d'autres enjeux s'y sont agrégés.

a. La définition de la situation

Premièrement, intervient la phase de la « *qualification et pondération des situations* », afin de comprendre ce qui pose problème pour les acteurs et donc ce qui doit justifier l'intervention publique. C'est ce que nous avons tenté d'explicitier par l'étude des représentations des différents groupes d'acteurs. A ces représentations s'ajoutent des intérêts propres à chaque groupe. Par exemple, les pêcheurs professionnels ont défendu le grand périmètre, car il permettait l'intégration de la baie de Douarnenez dans le parc, donc la protection d'une zone frayère avec beaucoup de poissons juvéniles¹¹⁴. De plus, ils ne voulaient surtout pas se retrouver en dehors d'un projet qui les concernait au plus haut point. Ces représentations et ces intérêts vont aboutir à des définitions divergentes de l'intérêt général pour la zone : pour les partisans de la sanctuarisation, cela sera la protection stricte du milieu et de certaines espèces ; pour les pêcheurs professionnels, la conservation de la biodiversité tout en respectant leur activité ; pour les plaisanciers, la permanence de la liberté en mer ... Ces définitions de la zone ne sont pas immuables car elles peuvent évoluer avec le temps¹¹⁵.

Pour comprendre la construction de l'intérêt général, il est aussi important de définir les « *identités d'action* » des acteurs. Celles-ci « *varient en fonction de la position de l'acteur dans la scène et cela indépendamment de la compétence et de l'autorité de l'acteur en cause.* »¹¹⁶. Ici, il est intéressant de prendre l'exemple des scientifiques, car certains sont

113 *Ibid.*, p. 40.

114 Van Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 156.

115 Les pêcheurs professionnels par exemple ont refusé au début des années 1990 le projet de parc national qui allait totalement contre leurs intérêts.

116 Lascoumes P., Le Bourhis J-P., 1998, *Op.Cit.*, p. 47.

à la fois producteurs de connaissances sur la zone, tout en étant également membres d'associations de protection de l'environnement. Ainsi, un scientifique à qui je demandais son rôle dans le PNMI, m'a répondu qu'il était un ancien conservateur de la Réserve naturelle, mais aussi membre du conseil de gestion et du Bureau du PNMI en tant que membre de l'association BV-SEPNB, membre du laboratoire GEOMER auquel le PNMI confie des missions et que son thème de recherche privilégié est les îles¹¹⁷. Il peut donc être assez difficile de voir quelle identité est mobilisée selon les situations. Pour d'autres acteurs, ces identités sont explicitées. Ainsi, un représentant des pêcheurs m'a exposé les conditions de leur participation à la construction du projet :

« L'objectif était de dire qu'on était d'accord pour le parc marin à condition d'être à l'intérieur. Dès le départ, on a adopté une délibération en interne, par le conseil du comité régional, qui mettait trois ou quatre points majeurs en avant et au terme desquels l'engagement du comité régional serait acquis, à la condition :

- *Qu'on soit considérés comme des interlocuteurs valables. Ce n'était pas acquis au début.*
- *Qu'il n'y ait aucune réserve intégrale préliminaire à l'élaboration du parc. S'il fallait créer des zones particulières, on l'aurait fait.*
- *Qu'il y ait une représentation à due proportion, équitable, de la pêche dans le conseil de gestion du parc. »¹¹⁸*

Des changements d'identité d'action peuvent aboutir à des requalifications de la situation, comme le montre cet exemple de revirement d'une personnalité politique au début de l'année 2007, qui a bloqué le décret de création du PNMI pendant quelques mois :

« Ça a été le moment le plus difficile, l'attente de cette signature. Quand j'ai compris que ça ne serait pas signé parce que quelqu'un d'Iroise a empêché que ça le soit, quelqu'un avec qui j'avais des connivences, ça été difficile. [Je lui propose un nom] Non, là c'était une autre personne, qui était totalement favorable puis a demandé qu'on bloque. »¹¹⁹

Ces identités d'action et qualifications de la situation vont ensuite s'affronter au sein de tournois, c'est-à-dire dans des instances de négociation, mais aussi dans le débat public à travers les médias, ou dans la mobilisation d'un discours d'expertise scientifique. La mission pour un parc marin a ainsi créé quatre groupes de travail en 2001 : un sur la

117 Entretien n° 4.

118 Entretien n° 8.

119 Entretien n° 12.

conservation du patrimoine, un sur la gestion halieutique, un sur le développement durable des îles et enfin un sur le tourisme durable du littoral. Ces groupes étaient eux-mêmes encadrés par un groupe de projet afin d'avoir une vision transversale et par un comité de pilotage qui validait les décisions. Ces « *scènes de confrontation mettent en relation des acteurs, construisent des échanges entre identités dans la mesure où elles énoncent une appartenance à un même dispositif de qualification-pondération.* »¹²⁰. Cela va donc permettre la formation d'alliances, ainsi que la recherche de compromis qui seront décisifs dans la création du PNMI. L'ancienne directrice de la mission m'a ainsi parlé de l'importance de créer des connivences avec les différents acteurs - elle l'avait très bien fait avec les pêcheurs professionnels, comme le montre l'exemple sur la page de gauche¹²¹, mais aussi avec d'autres groupes - ce qui selon elle a facilité l'acceptation du projet.

b. La « reconfiguration des scènes locales »

A la fin du tournoi, le « *changement relationnel* » permet de comprendre la construction du bien commun local, car il va amener de nouveaux échanges sur des positions modifiées par la négociation. « *Souvent cette reconfiguration de la scène repose sur l'entrée (ou la sortie) de nouveaux acteurs et sur la prise en compte d'une cause plus large (ou oblique par rapport aux précédentes) qui autorise le dépassement des affrontements directs d'intérêts.* »¹²². On a vu dans le point précédent que l'introduction de la GIML avait permis d'augmenter le nombre d'acteurs, ainsi que d'opérer un glissement vers un projet de développement durable. Ce glissement peut aussi être démontré par la reconfiguration de la scène locale. Premièrement, les pêcheurs professionnels, en s'impliquant à la fin des années 1990 et en définissant une position commune en 2000, vont devenir des acteurs moteurs dans le portage du projet, car :

*« En Bretagne on a un groupe professionnel particulier qui est porteur. Ils ont règlementé toute la pêche côtière en Bretagne. Ils ont essayé de porter leur outil à Bruxelles, qui n'est pas compétent pour la pêche côtière, en voulant les intéresser, mais Bruxelles leur avait dit qu'ils avaient déjà suffisamment de problèmes pour traiter la pêche côtière. Si le parc existe, c'est grâce à eux ».*¹²³

120 Lascombes P., Le Bourhis J-P., 1998, *Op.Cit.*, p. 52.

121 Dans la version numérique, se référer à l'annexe IX, Extrait n°3.

122 *Ibid.*, p. 56.

123 Entretien n°7.

Ils ont donc amené leur vision, ce qui a beaucoup influencé le futur statut de parc naturel marin, en se prononçant contre un projet centré sur les îles et le PNRA¹²⁴, mais aussi en refusant toute forme de sanctuarisation.

En parallèle, il y a eu un déclin de l'ancien réseau qui portait le premier projet, car le président du PNRA, qui avait lancé l'idée d'un parc national avant de s'opposer au changement de périmètre, n'a pas été réélu à la tête du parc en 2001. De plus, il y a aussi eu un changement au sein de l'association BV-SEPNB, car l'idéologie du développement durable et de la GIML s'y est « *[imposée] peu à peu au détriment des positions plus radicales fondées sur la protection sanctuarisée des espèces* »¹²⁵, ce qui a permis un rapprochement plus facile des qualifications de la situation par les différents groupes d'acteurs.

En plus de ces deux mouvements de reconfiguration, les dernières années du projet vont voir apparaître des concordances entre les acteurs, qui vont, à terme, permettre l'aboutissement du PNMI. Ainsi, plusieurs acteurs m'ont souligné l'importance des rôles du préfet du Finistère et du préfet maritime de l'époque :

*« Je dois aussi mettre l'accent sur un contexte extrêmement favorable avec deux préfets qui s'entendaient très bien et dont les deux personnalités étaient totalement complémentaires, sans rivalités, et sans eux, on n'aurait pas pu y arriver. »*¹²⁶

L'ancien préfet du Finistère cite d'ailleurs le PNMI comme la réalisation la plus marquante de son passage¹²⁷. L'arrivée de G. Rousseau à la tête de la mission, en 2005, a aussi participé à cette accélération du mouvement, grâce à sa légitimité aux yeux des acteurs, mais aussi car elle se situait clairement dans une perspective de développement durable comme le montre cet extrait d'entretien :

« Vous étiez contre un parc national, car il ne prenait pas assez en compte les hommes ou le milieu marin ?

Les deux, la zone centrale d'un parc national est complètement réservée à la nature. La protection du milieu marin, dans des zones habitées, pour moi, c'est de la gestion et pas de

124 Boncoeur J., Noël J.-F., Sabourin A. et Tsang King Sang J., « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », *Monde en développement*, 2007, p. 82.

125 Van Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 168

126 Entretien n° 12.

127 « Le préfet va passer la main à Pascal Mailhos », *Ouest-France* du 4 juillet 2008

la protection. Le nouveau statut mettait l'accent sur la bonne gestion et ça me plaisait, la protection ne m'intéresse pas des masses. La protection est intéressante quand les gens ne sont pas conscients des enjeux. La mer c'est autre chose. »¹²⁸

L'administration centrale, qui était plutôt orientée vers la sanctuarisation, va aussi évoluer vers le développement durable, notamment à « l'occasion des mutations de son personnel », ce qui se traduira en 1999 par un changement de doctrine¹²⁹.

Finalement, un dernier mouvement va se produire avec la découverte par la mission du faible nombre d'opposants actifs, faible nombre pourtant non proportionnel à leur activité contestataire :

« Je me suis fait une idée rapide de l'opposition, qui était soi-disant une opposition quasi-nationale, mais qui était en fait très locale, petite et efficace. J'attendais tous les quinze jours un article de l'opposition, avec des manifestations. Pour l'imaginaire collectif, il y avait une énorme opposition. Pourtant sur les photos, c'était toujours les mêmes. »¹³⁰

Ce changement de perception de l'opposition est décrit comme un déclencheur de l'action publique au niveau local, puisque l'ancienne directrice de la mission m'expliquait que cela les avait décidés à accélérer le processus de création du PNMI :

« Trois cents opposants ce n'est pas grand-chose et donc ça nous a stimulés pour aller le plus vite possible et prendre tout le monde de vitesse. Un dossier qui traîne depuis 15 ans, les opposants se sont habitués à la lenteur et ont continué à croire que ça allait être lent. On a été tellement vite qu'ils n'ont pas eu le temps de très bien s'organiser pour l'enquête publique. Il y avait des opposants dans toutes les mairies, mais les protecteurs de l'environnement ont été beaucoup plus astucieux et sans que j'y sois pour rien, ils ont fait des interventions. »¹³¹

Ce dépassement de l'opposition s'est aussi fait par la construction d'un discours les disqualifiant totalement, en disant que s'ils étaient contre le PNMI, c'était pour ne pas voir arriver de nouvelles réglementations qui les empêcheraient de continuer leurs activités illégales de « braconnage » et de vente du produit de leur pêche. Ce discours a été entendu dans tous les entretiens des personnes favorables au parc.

Cette « reconfiguration de la scène locale », en permettant l'arrivée de nouveaux

128 Entretien n° 12.

129 Van Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 164.

130 Entretien n° 12.

131 Entretien n° 12.

acteurs, a donc permis de faire évoluer un projet qui était bloqué au début des années 2000. Un fonctionnaire de la DIREN, qui a suivi de très près le projet, m'indiquait que :

*« Les quatre acteurs principaux qui ont fait émerger le PNMI, et là j'exclus les gens du Parc et l'Agence, étaient P. Maille, le président du Conseil Général, élu naturellement ; le préfet du Finistère et le préfet maritime et puis une personne comme A. Le Berre, président du CRPMEM ».*¹³²

Ce changement de référentiel de l'action publique, c'est-à-dire des représentations des problèmes qui vont conduire à une politique publique, va permettre l'adoption d'une loi créant le statut de parc naturel marin le 14 avril 2006, puis celle d'un décret portant création du PNMI, signé le 28 septembre 2007. Comme on a pu le voir, ce référentiel s'appuie sur le développement durable, la prise en compte du caractère marin de la zone, et sur la légitimité des acteurs locaux à participer à la définition de la politique publique. Nous allons donc voir comment ce cadre cognitif et normatif s'est traduit dans les textes législatifs.

132 Entretien n° 10.

C. La traduction d'un changement de référentiel d'action publique dans la loi sur les parcs naturels marins

Dans un premier temps, nous allons voir comment le changement de matrice cognitive et normative au cours de la définition du projet a provoqué une inadaptation de celui-ci avec le statut de protection censé se mettre en place (un parc national marin), ce qui a contribué à bloquer la situation au niveau local. Nous verrons ensuite que la création d'un nouveau statut paraissait la solution la plus logique pour dépasser cette situation et nous questionnerons l'influence de l'historique en mer d'Iroise dans la définition nationale de la loi, afin de voir comment les représentations présentes en mer d'Iroise ont pu influencer sur l'élaboration de la loi et son contenu.

1. La nécessité de créer un statut adapté

a. Un statut de parc national inadapté

Le statut de parc national, qui a été créé par une loi du 22 juillet 1960, paraissait inadapté à la situation en mer d'Iroise. Les parcs nationaux possédaient deux zones : une zone centrale sanctuarisée et une zone périphérique davantage tournée vers le développement local. De fait, l'ancienneté de la loi faisait qu'elle n'avait pas pris en compte la décentralisation et qu'il s'agissait « *d'une politique volontariste de l'Etat français, où il s'agissait, avant tout, d'aménager le territoire tout en administrant l'environnement dans une perspective de protection* »¹³³. Les acteurs locaux n'étaient donc pas assez inclus dans les parcs nationaux, alors que le nombre d'usages et d'enjeux sur la mer d'Iroise obligeait leur implication, notamment pour régler le problème des conflits d'usage sur le milieu. De plus, il s'agissait d'un outil essentiellement terrestre malgré l'illusion qu'avait pu donner la partie maritime du parc national de Port-Cros. Enfin, avec la volonté de faire du développement durable plutôt qu'une stricte protection, il s'est avéré qu'aucun statut de protection ne correspondait à la situation en Iroise. En effet,

133 Van Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *Op. Cit.*, p. 115.

« On avait beaucoup de travaux théoriques qui avaient été faits, comme ceux de l'UICN, avec les six différentes catégories de protection. [...] Elles vont de la catégorie une (fermée) à la six (développement). On avait vu que ce cadre fonctionnait, mais qu'il ne correspondait à rien au niveau des instruments juridiques. Les catégories n'étaient pas difficiles à caser sur les catégories françaises existantes en termes de protection de la nature. Nulle part on a dit en France qu'un parc national c'était de la catégorie 2, mais on faisait comme si. Alors qu'on visait du 5 plutôt dans le parc marin, on ne pouvait pas tirer l'outil jusque là. »¹³⁴

Pourtant, deux acteurs m'ont dit que le PNMI avait été inspiré par un autre statut, celui de la Réserve naturelle des bouches de Bonifacio (Corse), qui a une taille plus comparable avec la mer d'Iroise (790 km²) :

« Elle est gérée comme un futur parc naturel marin. Il y avait comité de gestion, travail avec les pêcheurs, mesures de gestion, observation, on était assez près de ce qu'on voulait mettre en place. Mais c'était une réserve naturelle donc pas le bon outil¹³⁵. Ça a servi de modèle, les marin pêcheurs corses ont eu un rôle important parce qu'ils sont venus rencontrer leurs homologues d'Iroise et leur on dit : " vous avez de la chance, pour nous c'est merveilleux, sautez dessus, c'est nouveau, vous allez avoir des financements " »¹³⁶.

Ces arguments ont été repris lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale le 30 novembre 2005, comme le montre l'intervention de la ministre de l'Ecologie et du Développement Durable de l'époque sur la page de gauche¹³⁷.

b. Une situation jusque là bloquée

Comme on a pu le voir dans une sous-partie précédente, le projet du PNMI s'est créé relativement vite après l'adoption de la nouvelle loi. Mais il était auparavant bloqué pour plusieurs raisons. Il y avait tout d'abord une information et une communication peu audibles, qui ont participé à l'incompréhension locale du projet :

« Jospin en 2001 avait acté l'idée du Parc mais il n'y avait rien de concret, et il y avait sur le terrain un manque d'information évident, ce qui fait que les gens n'ont pas eu la vision la plus juste : si on est opposé on pense que ça va être dramatique, si on est pour que ça va être génial, alors que ce n'est jamais les deux à mon sens. »¹³⁸

134 Entretien n°10.

135 Un autre acteur m'expliquait, que contrairement au PNMI, « la gouvernance d'une réserve naturelle était incluse dans le décret de création » et non dans le conseil de gestion. Cela fait que le statut est beaucoup moins souple car difficilement révisable. Entretien n° 11.

136 Entretien n° 12.

137 Dans la version numérique, se référer à l'annexe IX, Entretien n°4.

138 Entretien n° 3.

La perception de ce manque d'information a aussi pu émerger du fait de discours contradictoires, issus des changements dans l'administration et des divergences entre les tenants de la sanctuarisation et ceux du développement durable. Ces éléments ont rendu le projet peu compréhensible et ont participé à l'augmentation des tensions locales. Ainsi, c'est le discours sur des contraintes futures qui a été développé par les opposants afin de montrer le caractère « liberticide » du parc. De plus, certaines fausses rumeurs se sont propagées et ont été reprises par des groupes contestataires, comme le montre cet exemple :

« Je pense que c'est plus "touche pas à mon territoire parce que le copain m'a dit que..." Après on reprend les mots, comme la sanctuarisation. Pendant les missions d'étude, on a expliqué que quand le parc serait créé, on allait tuer tous les chiens et chats. Car quand Port-Cros a été créé, et c'est la seule référence, il y a eu une invasion de chats et donc on les a euthanasiés, car ils étaient en surpopulation. Mais les chats, ils s'en foutent en Bretagne, donc ils ont repris ça en disant : « on va tuer tous les chiens » et là les gens ce sont dit : "ça devient grave".»¹³⁹

Le projet étant englué au niveau local et beaucoup d'acteurs étant fatigués de sa longueur, l'ancienne directrice de la mission m'expliquait donc que :

« Un dossier qui dépasse le petit territoire, puisqu'il s'agit de la protection de la mer, il fallait que ce soit traité à plus vaste public, et que plus on s'éloigne du local, plus les gens comprennent l'intérêt d'une protection et plus on revient sur le local, plus on revient sur les intérêts personnels en jeu. »¹⁴⁰

L'Etat avait donc de nouveau un rôle à jouer dans le projet, afin que les antagonismes locaux puissent être dépassés si le PNMI voulait voir le jour. Après le rapport Giran en 2003, on envisageait une nouvelle loi sur les parcs nationaux, afin d'y inclure de la décentralisation et les propositions formulées par le député Giran¹⁴¹. Cela permet donc d'ajouter un nouvel instrument dans cette loi, le parc naturel marin, inspiré de la situation en Iroise. Ainsi, un comité de pilotage qui s'est tenu en septembre 2003 décide de reporter l'enquête publique, afin d'attendre les nouveaux textes législatifs. En mars 2005 un nouveau comité de pilotage acte le changement de statut et abandonne celui de parc national pour adopter celui de parc naturel marin, statut en instance de création. Le zonage défini pour ce parc était alors exclusivement marin puisque seuls les ilots non cadastrés

139 Entretien n°11.

140 Entretien n°12.

141 La proposition emblématique du rapport était de « passer du décret au contrat ».

sont inclus dans le périmètre du PNMI¹⁴². Une des raisons de ce nouveau statut est donc véritablement de « *sortir de l'ornière* »¹⁴³.

c. L'influence de l'Iroise sur l'élaboration de la loi

Pour faire la part dans le projet du PNMI entre le rôle de l'Etat et celui du local, il nous a semblé logique de nous intéresser à l'influence qu'a pu avoir la situation en mer d'Iroise sur la loi adoptée en 2006. Il est apparu au cours de nos entretiens que les personnes des administrations locales, ainsi que les femmes et hommes politiques locaux, étaient en lien avec l'administration centrale et les élus nationaux, et qu'ils ont ainsi pu influencer sur l'élaboration de la loi. En effet, lorsque nous évoquions ce sujet avec l'ancienne directrice de la mission, elle nous répondait :

*« Oui, j'étais en relation avec le ministère, j'ai rajouté [dans la loi] des choses que je voyais sur le terrain. L'outil parc naturel marin a été créé dans le contexte de l'Iroise avec un terrain d'expérimentation direct, ce qui était important pour faire un outil un peu novateur, adapté à une situation qui est celle de l'Iroise, peut être un peu trop mais c'est mieux que d'être très théorique. »*¹⁴⁴

D'autres acteurs tentaient aussi de remonter vers le niveau national, comme les pêcheurs professionnels. Lorsque nous demandions à l'un de leurs représentants s'ils avaient utilisé le comité national des pêches pour influencer sur la loi, voici ce qu'il disait :

*« Il [le comité national des pêches] est venu se raccrocher après, car ils ne sont pas intervenus au premier chef. Dans toute la phase qui a duré de très longues années où tout c'est bâti, eux n'étaient pas présents, mais ils sont venus quand il y a eu le vote de la loi sur les parcs marins pour faire le relais au niveau parisien. On est intervenus au niveau du Sénat, du Parlement, à tous les niveaux dès le début. »*¹⁴⁵

Cependant, on ne peut pas affirmer que la création du nouveau statut soit une idée locale qui serait remontée ensuite vers le niveau national. Il est certain que la situation en mer d'Iroise a influé sur le contenu de ce statut, mais sa création semble être venue de l'administration centrale :

« L'idée a été lancée par la Direction Nature et Paysages pour savoir si au moment de la refonte de la loi sur les parcs nationaux on ne pouvait pas fabriquer un outil un peu

142 Cf. Annexe VII.

143 Entretien n°4.

144 Entretien n° 12.

145 Entretien n° 8.

générique, qui permettrait de répondre à ces questions, le parc naturel marin, avec un beau test : l'Iroise. S'il marchait là-bas, il aurait des chances de s'appliquer ailleurs. On a donc mis le parc national marin dans la loi. »¹⁴⁶

Lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, ce sont les députés locaux concernés qui sont intervenus sur la création du statut de parc naturel marin, H. Tanguy et C. Ménard se prononçant contre celui-ci, à la différence de M. Lamour, qui était pour¹⁴⁷. Il est intéressant de voir que les députés ont fait appel à des images¹⁴⁸ de la mémoire collective locale pour tenter de convaincre du bien fondé de leurs positions. Ainsi, une députée a utilisé la contestation de Plogoff pour tenter de montrer que si le Cap-Sizun était inclus dans le périmètre, cela pourrait provoquer une contestation très vive, comme celle de la fin des années 1970, qui a permis l'abandon du projet de centrale nucléaire. Au contraire, la députée en faveur du projet a mobilisé l'image du naufrage de l'Amoco Cadiz en 1978, pour illustrer la nécessité d'instaurer un statut de protection¹⁴⁹. Les députés ont eu un impact sur le projet du PNMI, car plusieurs acteurs désignent H. Tanguy comme étant celle qui a réussi à obtenir de la ministre de l'Environnement de l'époque que le Cap-Sizun, soit maintenu en dehors du périmètre du parc. C'est seulement une petite bande côtière qui est exclue, mais symboliquement cela représente quand même le refus d'une zone de participer à ce projet.

2. Le respect des représentations par la loi et le décret

Nous allons désormais passer à l'étude des traductions des représentations locales utilisées pour construire le bien commun territorialisé, afin de voir comment elles ont été retranscrites dans la loi. P. Lascoumes, en reprenant les travaux de M. Callon, définit « la traduction » comme une notion qui « *renvoie aux activités cognitives, à leurs transformations, aux emprunts et aux réinterprétations sur lesquels ces dernières reposent. Mais, elle met aussi l'accent sur l'importance des dimensions matérielles (documents écrits, statistiques) et sur l'importance des interactions concrètes d'échange entre les*

146 Entretien n°10

147 Ces trois députés étant de l'UMP.

148 Terme que l'on peut définir ici au sens de P. Muller, comme « *des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif.* », P. Muller, 2010, *Op. Cit.*, p. 557.

149 Compte-rendu de la deuxième séance du mercredi 30 novembre 2005.

acteurs engagés dans une situation donnée. »¹⁵⁰. Cette notion, qui représente un processus, est utile ici pour étudier l'aboutissement de celui-ci, afin de voir comment les représentations de la mer d'Iroise sont passées dans le corpus législatif pour y être figées et donc finalement produire de l'action publique. Nous reprendrons ici l'étude des représentations qui nous intéressent, c'est-à-dire celles sur la manière d'envisager une zone de protection, sur le caractère marin du statut et sur la place laissée au local dans la définition de la politique.

a. Une victoire définitive du développement durable sur la sanctuarisation ?

*« Des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté de l'Etat et, le cas échéant, en continuité avec celles-ci, dans les eaux placées sous sa juridiction, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. »*¹⁵¹

La loi définit clairement trois objectifs pour un parc naturel marin : la connaissance, la protection et le développement durable du milieu marin, sans organiser, à priori, de hiérarchie entre eux. Pourtant, il apparaissait dans les représentations issues de la mer d'Iroise, que le développement durable avait pris le pas sur la stricte protection, du fait du nombre d'enjeux présents sur la zone. Par ailleurs, associer les deux termes apparaît un peu contradictoire, car le développement durable n'est qu'une protection « a minima », en tenant compte des activités humaines. Un fonctionnaire ayant participé à l'élaboration de la loi m'expliquait qu'au moment de son écriture :

*« Tout le monde était d'accord sur le concept [de développement durable], mais comme il n'y avait pas beaucoup de mises en œuvre réelles, les gens ne l'ont pas forcément vu et on s'est bien gardés de le dire, car il s'agissait de voter une loi pour la protection de la nature alors, qu'en fait, c'était un objectif de développement durable qu'on poursuivait à travers tout ça. C'est en filigrane, il y a quand même la question de l'exploitation de ressources naturelles derrière tout ça. On n'a pas prononcé les mots, mais il y a quand même le concept dans lequel des gens commençaient à se retrouver. »*¹⁵²

La loi n'est donc pas seulement la traduction des représentations locales, mais aussi de

150 Lascombes P., « Traduction », dans Boussaguet L., *Dictionnaire des politiques publiques* Presses de Sciences Po « Références », 2010, p. 633.

151 Art. L 334-3 du nouveau Code de l'environnement. Cf. Annexe n°2.

152 Entretien n° 10.

celles présentes dans l'administration. Le PNMI étant sous la responsabilité du ministère de l'Environnement, il ne pouvait affirmer trop fortement la prééminence du développement durable sur la protection. Cette contradiction est en partie résolue dans la suite de la loi, car elle prévoit la création d'un « *document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation* ». Dans les faits, cette carte des vocations, incluse dans le plan de gestion, peut représenter un moyen détourné d'instituer différentes zones à l'intérieur d'un parc, avec des objectifs de protection différents.

Comme l'explique V. Van Tilbeurgh, l'introduction de la GIML a permis l'identification de risques environnementaux comme « *la question de la dégradation des eaux côtières [qui est devenue] centrale pour de nombreux acteurs locaux.* »¹⁵³. Cette représentation d'un « *environnement patrimoine* », renvoie à la notion de développement durable et a au moins deux implications dans la loi. La première est que la loi prévoit que « *lorsqu'une activité¹⁵⁴ est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin* », le conseil de gestion du parc marin¹⁵⁵ doit donner une autorisation sous la forme d'un avis conforme. Cela élargit sa zone d'action, puisqu'il étend le pouvoir du parc sur des actions terrestres. La seconde est que le plan de gestion de la zone créé par le parc est « *soumis à révision tous les quinze ans au moins* ». Cela renvoie à une approche de long terme, incluse dans la notion de développement durable.

Un des rôles du décret portant création d'un parc naturel marin est de définir des orientations de gestion¹⁵⁶. Dans le cas du PNMI, celles-ci ont été définies par la mission en concertation avec les groupes de travail locaux. Au delà de la difficulté de résumer un long travail de préparation en dix objectifs, il est important de noter que les acteurs locaux ont participé à leur définition, donc ont pu y inclure leurs représentations. Ainsi, un représentant des pêcheurs professionnels me disait :

« *Sur les orientations de gestion, il y en a au moins quatre qui concernent la pêche. [...] Ces thèmes c'est moi qui les ai proposés, le cahier de gestion de cette époque c'est quasiment moi qui l'ai rédigé.* »¹⁵⁷

153 Van Tilbeurgh V., 2006, *Op. Cit.*, p.8.

154 A l'exception des « *activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution* ».

155 Sur délégation du Conseil d'administration de l'AAMP.

156 Cf. Annexe III.

157 Entretien n° 8.

On se trouve donc avec des orientations de gestion pensées dans une perspective de développement durable, puisque l'économie¹⁵⁸, le social¹⁵⁹ et l'écologie¹⁶⁰ y sont présents. Il faut cependant garder à l'esprit que *« les parcs naturels marins ne doivent pas devenir l'outil juridique principal de la politique nationale de conservation de la biodiversité marine mais seulement un outil adapté à la gestion complexe de grands espaces. »*¹⁶¹. Enfin, il ne faut pas omettre le fait que le développement durable, pris comme une politique en réponse à un problème, s'accorde beaucoup mieux avec le référentiel global de marché que la stricte protection de l'environnement.

b. Un parc marin et local ?

L'étude de la loi montre qu'elle est assez souple, puisqu'elle est en grande partie précisée par le décret, afin d'intégrer les spécificités locales de chaque parc. De plus, la mission pour le parc, en écrivant le décret, a pu faire prendre en compte les particularités locales dans la définition du corpus juridique. Le PNMI apparaît alors comme un bel exemple de politique procédurale, qui va laisser au local la définition de son contenu. En effet, le fonctionnaire ayant participé à l'élaboration de la loi m'expliquait qu'ils :

*« avaient clairement défini dans la loi et dans le décret que les parcs [devaient] être ajustés aux cas particulier locaux. On voulait nous imposer au début une composition un peu fixe [du conseil de gestion], mais on a heureusement été sauvés par le Conseil d'Etat qui disait que [c'était] des mesures de détail qui n'ont pas à rentrer au niveau législatif, et d'autre part, par la nécessité clairement reconnue par les acteurs travaillant sur le projet qu'il fallait pouvoir adapter la gouvernance en fonction du type de parc. »*¹⁶²

Le décret, en plus de définir des orientations de gestion, fixe la composition du conseil de gestion du PNMI, qui est constitué de 49 personnes, dont six sont des représentants de l'Etat. Les acteurs locaux y sont donc en grande majorité, et la loi stipule d'ailleurs que les représentants de l'Etat doivent y être minoritaires. Il faut toutefois ajouter à ces membres le préfet maritime et le préfet du Finistère qui possèdent des compétences étendues¹⁶³.

158 « Soutien de la pêche côtière professionnelle »

159 « Soutien aux activités maritimes sur les îles afin d'y maintenir une population d'habitants permanents »

160 « Maintien en bon état de conservation des populations des espèces protégées, rares ou menacées et de leurs habitats »

161 Giran J-P., « Rapport sur le projet de loi n° 2347 », 2005.

162 Entretien n° 10.

163 Ils peuvent par exemple demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour. Art. R 334-35 du Code de l'Environnement.

Cette volonté de prendre en compte les spécificités locales est à rattacher à une des conclusions de V. Van Tilbeurgh sur l'introduction de la GIML dans le projet du PNMI. En effet, elle montre que « *l'aire protégée apparaît plus comme un moyen de coordination des usages que comme un outil de protection de l'environnement naturel. Il est conçu comme un dispositif de gestion des conflits plutôt que de conservation du milieu sans que ces deux objectifs ne soient considérés comme antinomiques* »¹⁶⁴. Le PNMI ne serait donc pas qu'un instrument de protection de la mer, car il servirait aussi à mettre des représentants d'usagers ensemble autour d'une table afin de résoudre les tensions inhérentes au nombre d'usages présents sur la zone. Cet objectif n'est pas prévu par la loi, mais permet de comprendre l'intérêt de déléguer la définition de la politique aux acteurs locaux, dans la logique de résoudre l'incertitude non structurée.

Pour autant, la loi ne donne pas tout le pouvoir aux acteurs locaux, car parallèlement à la création du statut de parc naturel marin, elle crée aussi l'AAMP, un établissement public à caractère administratif. Son but est « *d'animer le réseau d'aires marines protégées* »¹⁶⁵ et il est bien précisé à l'article L. 334-4 que « *la gestion de cette catégorie d'aires marines protégées [les parcs naturels marins] est assurée par l'Agence des aires marines protégées* ».

L'organe de gouvernance du PNMI - le conseil de gestion - reçoit donc ses compétences par délégation du conseil d'administration de l'AAMP. Le conseil de gestion, qui n'a pas de pouvoir réglementaire, mais qui est force de proposition pour de nouvelles réglementations, s'appuie pour décider sur l'équipe technique du PNMI, composée d'agents dédiés de l'AAMP. De plus, l'AAMP définit le budget du PNMI et doit valider son plan de gestion. Le conseil d'administration de l'AAMP doit être composé d'au moins deux cinquièmes de représentants de l'Etat et n'a donc pas la même « couleur locale » que le conseil de gestion. Le PNMI n'est pas un établissement indépendant, même si ce fut la volonté première des rédacteurs de la loi.

Un acteur m'expliquait ainsi que la création de l'AAMP a été décidée très vite à Matignon, car l'Etat, par souci d'économie, ne voulait pas créer de nouveaux établissements

164 Van Tilbeurgh V., 2006, *Op. Cit.*, p. 11.

165 Pour la liste des aires marines protégées, cf. Annexe IV.

publics, et prônait plutôt un rattachement à une structure existante. Devant l'impossibilité d'effectuer cela¹⁶⁶, une agence pour coordonner les aires marines protégées fut créée. Cela s'inscrivait dans la logique de ne pas décentraliser la globalité des questions maritimes, afin de conserver une coordination nationale pour ne pas passer d'un modèle où l'Etat avait toutes les compétences en mer, à un autre où il les abandonne totalement sur une zone définie.

Enfin, la loi crée un outil de gestion des aires protégées à fort caractère marin. Tout d'abord, la loi institue le concept d'aires marines protégées en droit français. Elles sont définies comme des « *instruments privilégiés pour la protection des espèces, habitats ou écosystèmes, pour le développement durable des activités et pour l'expérimentation et la mise en œuvre des bonnes pratiques de la gestion intégrée* »¹⁶⁷. Les parcs naturels marins sont créés sur le domaine public maritime et leur périmètre n'intègre donc pas de zones terrestres, à part des îlots non cadastrés. Ce périmètre est défini par le décret portant création du parc naturel marin. Ainsi, un fonctionnaire de l'AAMP me disait qu'en :

« *créant le PNMI, on a fait un outil purement marin et qui est adapté au milieu marin, et cela vient des engagements internationaux. [...]. L'outil parc naturel marin est un outil intégré pour la mer : ça intègre la pêche, la protection de l'environnement, le développement d'activités.* »¹⁶⁸

Cependant l'article R. 414-10-5 dispose que les parcs naturels marins sont opérateurs des zones Natura 2000 situées dans leur périmètre. Or, les îles habitées en mer d'Iroise sont des zones Natura 2000, ce qui fait que, théoriquement, le PNMI dispose d'une compétence sur leur territoire, même si les entretiens effectués montrent qu'il n'envisage pas de s'en saisir. La composition du conseil de gestion du PNMI reflète aussi ce caractère marin, avec notamment douze représentants d'organisations professionnelles en lien avec la mer, huit représentants d'organisations d'usagers de la mer et neuf personnalités qualifiées en rapport avec le monde marin¹⁶⁹. Il faut noter que certains acteurs ont critiqué cette logique de définir en premier lieu un périmètre, avant de décider d'un plan de gestion, comme le montre cet extrait d'entretien :

166 Ils avaient pensé à un rattachement au Conservatoire du Littoral, mais cette structure se situe dans une logique beaucoup plus terrestre.

167 Secrétariat général de la mer, « Livre Bleu, Stratégie nationale pour la mer et les océans », 2009, p. 23.

168 Entretien n° 11.

169 Cf. Annexe V.

« Faut-il construire une gestion basée sur un zonage ou est-ce que c'est une autre gestion? La première idée qui vient à l'esprit est celle du zonage parce que c'est confortable et pratique, mais ce n'est pas simple : tant que les poissons ne décideront pas de rester du bon côté de la ligne, on aura un point dur. [...] On peut se mettre d'accord sur des principes de manière plus simple que sur des limites, et là on commence par les limites. On commence par le plus dur et par quelque chose qui n'est adapté qu'à une partie des problèmes. »¹⁷⁰

Ainsi, nous avons pu voir dans cette première partie que l'étude des représentations des acteurs permettait de donner un sens à la loi créant le statut de parc naturel marin, notamment en prenant en compte les traductions des représentations majoritaires. On a donc un statut résolument marin, qui tend vers une gestion locale dans une perspective de développement durable. Cependant, aucun de ces trois axes étudiés n'est ferme, puisque des tensions subsistent encore entre sanctuarisation et développement durable, entre tutelle de l'Etat et gestion locale de la zone et enfin entre un périmètre exclusivement marin et une possibilité d'agir sur des actions terrestres dans une approche intégrée du milieu.

La loi forme davantage un cadre servant à définir une façon de gérer la zone, sans définir le contenu précis de cette gestion, mais en donnant des orientations. Une des explications de cette politique peut être, en suivant P. Lascoumes et P. Le Galès, que « *les accords sont plus faciles à réaliser entre acteurs sur les moyens que sur les objectifs* »¹⁷¹. Cela est particulièrement vrai en mer d'Iroise du fait du nombre d'enjeux et d'intérêts présents sur la zone. Le PNMI apparaît donc comme un exemple de politique procédurale dont nous allons étudier les trois premières années de fonctionnement, pour comprendre à travers le prisme de sa gouvernance comment les trois axes étudiés sont appréhendés dans la gestion concrète de la mer d'Iroise.

170 Entretien n° 10.

171 Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, 2005, p. 26.

II. La Gouvernance dans le Parc Naturel Marin d'Iroise, un projet d'action publique résultant d'une politique procédurale

Cette seconde partie, qui a pour but d'étudier le fonctionnement concret du PNMI, va s'appuyer sur la notion de « gouvernance territoriale », afin de montrer comment les acteurs locaux définissent une part de la gestion du périmètre du parc¹⁷² et comment se traduisent effectivement les trois axes de notre problématique.

Pour étudier la gouvernance au sein du PNMI, nous nous appuyerons sur la théorie des « instruments d'action publique » développée par P. Lascoumes et P. Le Galès. Ils les définissent comme « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* »¹⁷³. Le PNMI est en effet porteur d'une représentation du rapport entre l'Etat et les acteurs locaux, puisqu'il est censé leur déléguer la gestion de la zone. De plus, mettre en place le PNMI signifie déjà que la mer d'Iroise est prise en compte par une politique publique.

Les auteurs précisent leur définition en écrivant que les instruments sont des « institutions », c'est-à-dire que les instruments « *déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes.* »¹⁷⁴. Le PNMI, en définissant quels acteurs participent aux débats dans le conseil de gestion et en donnant la possibilité aux acteurs de s'exprimer sur la gestion de la zone, peut être vu sous cet angle. Nous avons déjà étudié les représentations qui avaient

172 Le PNMI n'a en effet pas tous les pouvoirs sur la zone, car il ne peut pas réglementer et des exceptions sont prévues dans la loi à la procédure d'avis conforme.

173 Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2005, p. 14.

174 *Ibid.*, p. 16.

conduit à la création du PNMI, mais celles-ci ne s'arrêtent pas avec l'adoption de la loi. Elles continuent, en effet, d'être produites, notamment dans une stratégie de légitimation de l'instrument.

Nous pouvons alors parler du PNMI comme d'un instrument d'action publique. Pour le caractériser, nous pouvons nous inspirer la typologie proposée par P. Lascoumes et P. Le Galès¹⁷⁵. Le PNMI apparaît alors plutôt comme un « *instrument incitatif et conventionnel* », dans le sens où l'Etat a défini seulement la structure de délibération au niveau local et les grandes lignes de la politique, mais pas ses objectifs précis. Cela nous permettra donc « [d'] approfondir la notion de politique procédurale centrée sur la mise en place d'instruments d'action à partir desquels les acteurs engagés reçoivent la charge de définir les objectifs des politiques »¹⁷⁶, mais aussi d'étudier les outils mis en place par le PNMI.

175 Lascoumes P. et Le Galès P. , 2005, *Op. Cit.*, p. 361.

176 Lascoumes P. et Le Galès P. , 2005, *Op. Cit.*, p. 35.

A. La part du local dans le Parc Naturel Marin d'Iroise

Pour P. Le Galès et P. Lascoumes, « *la création d'instruments d'action publique peut servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats* »¹⁷⁷. Si nous avons vu dans l'étude des représentations liées à la protection de l'environnement qu'il y avait eu un basculement de la sanctuarisation vers le développement durable, nous allons tenter ici, par l'étude des instruments mis en place, d'étudier la conception d'action publique locale dont le PNMI serait porteur et de voir dans quelle mesure l'Etat garde un rôle à travers l'AAMP. Le site internet du PNMI insiste ainsi sur une « *nouvelle gouvernance où tous les usagers et professionnels de la mer sont associés au plan de gestion et de protection* »¹⁷⁸.

1. Un projet marin laissant au local la définition de son contenu ...

Pour étudier le caractère local du PNMI, nous présenterons son insertion dans le dispositif réglementaire pour voir comment les acteurs du PNMI composent avec les statuts préexistants. Enfin, nous nous attacherons à définir le PNMI comme un « projet », au sens de G. Pinson, pour étudier le rôle des acteurs locaux dans un dispositif de ce type.

a. L'insertion du Parc Naturel Marin d'Iroise dans le dispositif réglementaire et géographique existant

Comme le montre la carte des statuts de protection en mer d'Iroise¹⁷⁹, le PNMI arrive dans une zone possédant déjà de nombreuses structures de protection de l'environnement : Réserve de biosphère, PNRA, sites Natura 2000, réserves naturelles... Il a aussi vocation à agir dans un domaine règlementé par de nombreuses législations sectorielles. Sans tout détailler ici, nous allons voir que cette insertion a pu donner l'impression de se retrouver en face d'un véritable « mille-feuilles », terme qui a été utilisé

177 Lascoumes P. et Le Galès P., 2005, *Op. Cit.*, p. 25.

178 Site internet du PNMI.

179 Cf. Annexe III.

comme un argument de contestation, en expliquant que l'Etat devrait rationaliser les statuts, au lieu de dépenser autant d'argent. Un fonctionnaire m'expliquait ainsi que cette question s'était posée durant l'élaboration du statut :

« Comment cette instance opérationnelle s'inscrit dans le dispositif législatif réglementaire ? Il a pour rôle de coordonner les activités dont le pilotage est essentiellement sectoriel. On ne peut pas mettre du mou pour piloter du dur. Sachant que le dur est parfois très dur : les législations de la pêche ou des mines sont très monolithiques et n'ont pas l'intention de se laisser contaminer par le reste. »¹⁸⁰

En raison du faible nombre d'années d'activité du PNMI, il est encore difficile de répondre à cette question, mais nous pouvons tout de même dire que le PNMI s'est constitué comme un acteur à prendre en compte au niveau des politiques maritimes menées sur la zone, avec, par exemple, un avis conforme pour l'extraction de sable coquiller sous réserve d'une étude poussée, un autre pour fixer le nombre maximum de licences de pêches pour les bolincheurs ou un dernier pour autoriser la recherche d'hydrocarbures au large de la mer d'Iroise. Cependant, pour certains acteurs, cela reste insuffisant car le PNMI ne va pas assez loin dans la protection de l'environnement, par exemple en n'interdisant pas l'extraction de maërl.

Après l'insertion dans le dispositif législatif, il faut aussi prendre en compte l'insertion géographique du parc, dans des dispositifs préexistants. Ne pouvant ici tout détailler, nous prendrons l'exemple de l'articulation entre le PNMI et les zones Natura 2000 situées pour l'essentiel dans son périmètre. La loi stipule que le PNMI est opérateur de ces zones, c'est-à-dire que le conseil de gestion du parc vaut le comité de pilotage de la zone Natura 2000 et son plan de gestion se substitue au document d'objectifs. Cela est logique car les objectifs des deux zones sont relativement proches et tournés vers le développement durable. Un acteur désigne cela par la volonté d'organiser *« la cohérence des gouvernances »¹⁸¹*.

Cependant, le PNMI ne montre pas la volonté d'être opérateur des zones Natura 2000 terrestres sous son périmètre. Il préfère se concentrer sur des problématiques exclusivement marines. Un fonctionnaire de l'AAMP m'expliquait ainsi :

180 Entretien n° 10.

181 Entretien n° 10.

« Il y a des sites qui ont des petits bouts à terre, donc on a deux solutions et ce n'est pas tranché. Si c'est des choses d'intérêt maritime à terre, des oiseaux marins... le parc peut faire. Par contre, si on rentre à terre sur un problème d'élevage ou de culture, il faut prendre un opérateur adjoint qui s'en occupera mieux. On peut reprocher à certains opérateurs terrestres de faire des choses en mer qui ne sont pas bonnes, il ne faut pas qu'on fasse l'inverse. »¹⁸²

Plus concrètement, le PNMI, qui peut de fait être opérateur des îles habitées¹⁸³, a décidé de ne pas se saisir de cette compétence comme nous l'expliquait le directeur du parc :

« On est opérateurs des îles habitées, Molène, Ouessant, Sein. Ça ne nous satisfait pas vraiment parce que c'est vraiment des territoires très terrestres pour nous. On est en train de confier au PNRA le rôle d'opérateur délégué, on gardera la maîtrise d'ouvrage, mais eux seront maîtres d'œuvre. On ne s'en occupera pas, même si juridiquement on devra signer les papiers une fois par an. »¹⁸⁴

La volonté de rationalisation des statuts de protection sur la Mer d'Iroise n'est donc pas si forte que cela. Si cela peut paraître comme une source d'inefficacité dans l'idéologie néo-libérale, voire dans la notion de GILM avec la logique d'intégration des secteurs, R. Billé explique pourtant que l'idée *« selon laquelle il est possible et souhaitable de confier la gestion d'un littoral donné à une institution unique, s'avère souvent contreproductive en ce qu'elle n'aboutit qu'à la constitution d'entités hybrides « monstrueuses » qui échappent rarement à la sectorialisation ou à l'autonomisation qui les menacent »¹⁸⁵*. Il peut donc sembler normal que le PNMI n'ait pas vocation à intégrer tous les statuts existants sur la zone.

b. Le Parc Naturel Marin d'Iroise comme projet d'action publique

Après avoir montré le cadre dans lequel le parc s'insère, il est nécessaire de tenter de le raccrocher à une théorie afin de saisir ses implications sur les acteurs. Suite à sa qualification comme instrument d'action publique, nous remarquons que le PNMI présente des similitudes avec la notion de « projet », développée par G. Pinson dans une étude sur les politiques urbaines. Même si le milieu observé est fondamentalement différent, on

182 Entretien n° 11.

183 Ce qui peut poser problème, du fait du rejet du parc par les populations insulaires.

184 Entretien n° 9.

185 Billé R., « Gestion intégrée des zones côtières: quatre illusions bien ancrées », *VertigO*, 2006, p. 6.

retrouve dans l'instrument PNMI les trois caractéristiques du projet : « *la mobilisation sociale* », « *l'affirmation d'identités d'action* » et le fait de « *pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par les mêmes objectifs* »¹⁸⁶.

Comme nous l'avions vu à la fin de la première partie, le PNMI n'a pas seulement vocation à mettre en œuvre une politique de développement durable. C'est aussi un instrument utilisé pour résoudre les tensions entre les usagers de la zone. La mobilisation sociale est donc recherchée en ce sens, car la légitimité que les acteurs locaux possèdent du fait de leur connaissance du milieu remplace peu à peu celle de l'Etat à imposer la vision d'une politique publique localisée. Cela va dans le sens d'une « *volonté de mobiliser les ressources locales* »¹⁸⁷, notamment pour faire face à l'incertitude non structurée. Ainsi, il y a eu une utilisation de la concertation avec les acteurs locaux tout au long du processus de construction, mais aussi de fonctionnement du PNMI, avec, par exemple, la création de groupes de travail et de commissions thématiques pour élaborer le plan de gestion (2007-2010). Comme nous le verrons par la suite, la concertation a plusieurs vocations, dont celle de « *faciliter l'appropriation des objectifs de l'action publique [...] par les acteurs de terrain* »¹⁸⁸, un objectif très important pour le PNMI suite au long historique de création marqué par de nombreuses tensions qui ont provoqué des difficultés d'acceptation. De plus, le projet est centré sur la mise en valeur d'une zone - la mer d'Iroise ici - et non sur les contraintes que la politique peut susciter, ce qui se retrouve dans les discours des cadres du parc.

Le projet est aussi un instrument « *qui permet justement de faire dialoguer en permanence, d'une part, un stock de ressources en constante évolution et, d'autre part, des objectifs toujours précaires et amendables* »¹⁸⁹. En effet, la connaissance de la mer étant encore incomplète, de nouveaux savoirs peuvent apparaître et faire changer les orientations de gestion. Ainsi, le plan de gestion du PNMI est un outil souple, dont la révision est possible. De plus, le projet apparaît dans un contexte où les décisions pour préparer le futur sont de plus en plus légitimés par la délibération et le fait de mettre en place de la concertation.

186 Pinson G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique » dans Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2005, p. 201.

187 *Ibid.*, p. 203.

188 *Ibid.*, p. 203.

189 *Ibid.*, p. 206.

Le PNMI, en affichant l'intention de protéger la mer et en associant une gestion locale et transversale à cette intention, fait que « *le territoire n'est plus un réceptacle inerte de politiques sectorielles, mais devient sujet de l'action* »¹⁹⁰. C'est aussi un des objectifs affichés du PNMI, de créer une forme de label « mer d'Iroise », afin de valoriser l'image de la zone, mais aussi des produits qui en sont issus. Le territoire devient alors un « *acteur collectif* », par l'affirmation d'une identité collective, ce qui nécessite une forme d'appropriation du territoire par les acteurs, afin qu'ils se reconnaissent en son sein. Le conseil de gestion va aussi dans cette direction, en associant des acteurs différents dans un collectif rattaché à la mer d'Iroise qui dépasse les découpages sectoriels, afin de « *stabiliser des routines de coopération et des stabilisations réciproques entre acteurs* »¹⁹¹. Le but du projet est autant d'arriver à construire des coalitions d'acteurs, ainsi que des représentations convergentes, que de remplir les objectifs définis par la politique. Le PNMI, comme projet d'action publique, possède donc une volonté d'autonomie dans la mise en œuvre de sa politique, afin de s'appuyer sur le territoire. Cela est affirmé par le directeur du parc dans cette phrase :

« *Il y a une existence propre du parc marin d'Iroise avec une volonté de développer une politique propre qui s'appuie sur les acteurs locaux* »¹⁹²

Cependant, différentes légitimités vont s'affronter, dont celle des pêcheurs plaisanciers qui va venir contester celle du PNMI. Les plaisanciers se sont déjà appropriés le territoire au nom d'une expérience générationnelle et n'acceptent pas qu'on vienne redéfinir sa signification. De plus, cette volonté d'autonomie du PNMI, peut se trouver contestée du fait de l'existence de l'AAMP, qui peut venir la relativiser. Il faut aussi noter que le PNMI ne remplit pas toutes les caractéristiques d'un projet d'action public, et notamment celui de « *l'intention politique* », car, comme nous avons pu le voir dans la première partie, les élus locaux ne portaient pas fermement le projet, même si aujourd'hui certaines collectivités locales l'utilisent dans leur communication. Le PNMI correspondrait à un « *méta-projet* », c'est-à-dire un « *ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs [marins] et de cadrer leurs*

190 Pinson G., *Op. Cit.*, p. 215.

191 Pinson G., *Op. Cit.*, p. 222.

192 Entretien n° 9.

interactions »¹⁹³.

2. ... mais où l'État ne s'est pas entièrement effacé.

A travers l'étude de la relation entre l'AAMP et le PNMI, nous allons interroger la persistance de l'Etat dans une politique pourtant prévue pour déléguer aux acteurs locaux une partie de la gestion de la mer d'Iroise. Selon P. Bezes¹⁹⁴, les agences ont été créés dans le contexte du *New Public Management* où l'interventionnisme étatique était délégitimé par les théories néo-libérales. Dans le cadre des parcs naturels marins, la création de l'AAMP peut aussi être comprise par la volonté de rationaliser les budgets dans un contexte de réduction des dépenses publiques, mais aussi, comme l'explique l'auteur, d'une volonté de « *re-centralisation* ». L'AAMP possède plusieurs missions, la principale restant d'organiser un réseau d'aires marines protégées pour répondre aux objectifs internationaux, en utilisant les instruments de protection existants. C'est donc une fonction de création, mais aussi de suivi et de gestion de ces aires par la collecte de données, par la délégation de personnel et de moyens ou par la production d'expertise...

a. La question de l'autonomie du Parc Naturel Marin d'Iroise par rapport à l'Agence des Aires Marines Protégées

Le rôle de l'AAMP est, selon les acteurs rencontrés, d'être en premier lieu une agence de moyens pour le PNMI. L'AAMP est en effet un établissement public administratif, alors que le PNMI n'a pas de personnalité juridique. Il est donc intéressant de se poser la question de l'autonomie du PNMI par rapport à l'AAMP. Cette autonomie reste très relative si l'on considère que l'AAMP décide des moyens humains et financiers alloués au PNMI et que son conseil d'administration vote le plan de gestion du PNMI. Ainsi, pour un membre de l'AAMP il n'existe pas de tutelle au sens propre de l'AAMP sur le PNMI, car l'agence est juridiquement gestionnaire de l'aire marine protégée. Le directeur du PNMI va dans ce sens lorsqu'il déclarait :

« Si demain il se passait quelque chose ici, l'agence peut couper les vivres, reprendre le

193 Pinson G., *Op. Cit.*, p. 221.

194 Bezes Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 2005/6 n° 126, p. 26-37.

personnel, arrêter de payer le loyer... Si demain, l'AAMP réduisait à zéro le budget du parc, c'est possible en droit et en comptabilité. Par contre en termes de gouvernance et de bonne gestion, si elle le fait, c'est qu'il y a un vrai problème, c'est-à-dire qu'on fait n'importe quoi, des voyages à Bali... »¹⁹⁵

Il apparaît donc clairement que le parc n'est pas indépendant vis-à-vis de l'AAMP. Pourtant, cela ne signifie pas qu'il ne possède pas un certain degré d'autonomie. En effet, la justification de l'AAMP comme agence de moyens, renvoie à l'idée qu'elle facilite la vie du parc en lui allouant des moyens, ce qui lui permet de ne pas se préoccuper au quotidien des histoires de comptabilité, de gestion de personnel... et donc de se consacrer pleinement à sa mission. L'ancienne directrice adjointe de l'AAMP nous expliquait que :

« C'est un système intéressant au niveau de la gouvernance, et pour les compétences administratives et la mutualisation c'est génial. La gestion du personnel et tout, avec les indices, les règles, quand on est un parc avec 25 personnes, quatre doivent s'occuper de la paye, du personnel, et là tout ça c'est mutualisé. Avec en plus une capacité d'expertise, de compétences... »¹⁹⁶

De plus, d'autres arguments vont dans le sens d'une autonomie du parc, comme le fait que celui-ci dispose d'une équipe de personnel dédiée et qu'il possède une ligne de budget spécifique dans le budget de l'AAMP. Car dans les faits :

« Quand le budget du parc est affecté en début d'année, il y a, par principe et par postulat, pas de reprises sur ce budget là, sauf si à la fin de l'année je ne consomme pas et que je rends par anticipation. »¹⁹⁷

Cependant, un acteur se plaignait du manque de moyens humains alloués à l'équipe du PNMI¹⁹⁸, sans rejeter la faute sur l'AAMP, mais plutôt sur la politique étatique du non-remplacement des fonctionnaires. Les acteurs rencontrés étaient donc plutôt satisfaits de la relation entre les deux structures, l'une facilitant le travail de l'autre, même si quelques incompréhensions pouvaient survenir, comme le disait le président du conseil de gestion du parc :

« Il y a eu des maladresses anecdotiques : l'AAMP est venue avec le logo sans consulter le conseil de gestion, finalement on a pu le choisir et il s'appliquera aux autres parcs ».¹⁹⁹

195 Entretien n° 9.

196 Entretien n° 12.

197 Entretien n° 9.

198 20 agents, alors qu'on en aurait prévu plus à la création.

199 Entretien n° 5.

Pour autant, ces bonnes relations ne signifient pas qu'il y ait une véritable autonomie. Une autre explication est à rechercher dans le fait que le PNMI est le premier parc naturel marin créé. L'agence possède alors une grande responsabilité car ce parc a valeur d'exemple pour les futurs parcs, ce qui peut expliquer une proximité forte. De plus, cette proximité est aussi géographique, puisque l'AAMP a son siège à Brest et le PNMI au Conquet. Cela est bien résumé par le président du conseil de gestion :

« Ça fait une relation complexe qui évoluera sans doute dans le temps car on est dans une situation particulière où il n'existe qu'un parc en attendant la création des autres. L'AAMP est ici aussi, donc par la force des choses, la proximité fait que l'agence s'occupe beaucoup du parc. Nous sommes le premier parc donc on sert d'exemple aux autres, elle est attentive à ce qu'on réussisse. »

Il est sans doute trop tôt pour juger de la véritable autonomie du PNMI. Selon les fonctionnaires de l'AAMP, il n'y a aucune ingérence dans la gouvernance du PNMI, car ils ne participent pas aux conseils de gestion. Pourtant un ancien fonctionnaire de la DIREN nous disait que :

« L'amorce du PNMI et de l'AAMP n'a pas été simple, ils se sont construits l'un sur l'autre. Ils travaillaient sur les objectifs de gestion et la concertation. [...] L'idée était que ce projet ne serve pas que de projet mais aussi à l'agence pour apprendre. On fait confiance au système, aux personnalités et aux enjeux, il faut que ça prenne. L'objectif, c'est que les parcs prennent leur envol, chacun de leur côté et en réseau »²⁰⁰.

Plusieurs acteurs évoquent la nécessité de trouver un équilibre entre les deux structures, ce qui peut prendre un peu de temps. Cet équilibre est double, puisqu'il concerne, tout d'abord, les relations entre les deux structures et le degré d'autonomie du PNMI, mais aussi l'équilibre entre la structure de gouvernance – le conseil de gestion du PNMI - et la structure technique – les agents du PNMI et de l'AAMP – afin que chacun remplisse ses fonctions ; c'est-à-dire le vote de décisions pour la première et la production de connaissances pour éclairer cette prise de décisions pour la seconde.

A partir de cet enchevêtrement complexe, nous allons tenter de prendre de la hauteur pour comprendre pourquoi l'Etat n'a pas voulu déléguer totalement la gestion de la mer d'Iroise aux acteurs locaux.

200 Entretien n° 10.

b. La coordination nationale des politiques maritimes

Dans le débat qui a précédé la loi de 2006, l'idée a été émise que les parcs naturels marins auraient pu être rattachés au Conservatoire du littoral. Cela n'a pas été effectué, car c'était un organisme qui se situait dans une logique trop terrestre, mais aussi car :

« Ce qui a emporté la décision c'est que le Conservatoire n'agit pas lui-même mais délègue à des collectivités territoriales et concrètement ça signifiait confier aux collectivités territoriales la gestion de la mer, ce que l'Etat n'était pas prêt à faire ; et ce que les gens qui l'ont fait recommandent de ne pas faire. »²⁰¹

La volonté de l'Etat de coordonner les politiques marines est donc centrale pour comprendre la logique de création des parcs naturels marins. Les réponses des acteurs rencontrés ont été diverses lorsque nous leur demandions si le parc provenait d'une volonté locale ou étatique. Pour certains d'entre eux, des hommes politiques locaux ont porté le projet à ses débuts, avant qu'il ne soit impulsé par l'Etat. Pour d'autres, c'est un projet national, le parc ayant été créé par une loi. Nous avons montré dans la première partie que les deux niveaux ont joué un rôle dans cette phase de création, donc il est difficile de caractériser le PNMI comme une politique territoriale ou territorialisée, car il se situe dans une double logique ascendante-descendante.

L'Etat ne s'est pas désengagé, puisque c'est toujours l'administration d'Etat, à travers le préfet maritime, le préfet de département ou le préfet de région²⁰², qui prend les réglementations concernant la mer d'Iroise, et non le PNMI. Le fonctionnaire ayant participé à l'élaboration de la loi m'expliquait ainsi qu'ils :

« [Voulaient] donner à l'Etat un poids suffisant pour que ne soient pas prises en mer des mesures incohérentes comme interdire la navigation. Il devait garder ses prérogatives en mer, même s'il n'était pas pilote »²⁰³

Cela correspond à une volonté étatique de garder la mainmise sur les politiques marines, dans une logique de coordination, afin d'éviter que des décisions prises localement n'aillent contre ses intérêts. On peut citer, pour exemple, le fait que la rade de Brest ne soit pas incluse dans le périmètre du PNMI, afin de ne pas générer de conflit entre

201 Entretien n° 10.

202 Qui décide de la réglementation concernant la pêche sur avis du CRPME

203 Entretien n° 10.

le PNMI et la marine nationale, très présente dans cette zone. Pour justifier la permanence de l'Etat, certains acteurs évoquaient aussi la nécessité d'avoir une vision globale et un Etat qui impulse les politiques marines mais aussi les politiques environnementales, afin de pouvoir dépasser les conflits et les résistances locales.

En plus d'être une agence de moyens, l'AAMP a aussi pour fonction de conseiller l'Etat sur les politiques de protection du milieu marin à mettre en œuvre. Comme l'explique P. Bezes, la création d'agences par l'Etat est effectuée dans une volonté de mieux contrôler l'administration, dans une logique de « *re-centralisation* ». « *La rationalisation des administrations passe désormais par des contrôles ex post qui reposent sur le calcul et sur le contrôle des coûts (tableaux de bord, statistiques, comptes prévisionnels), ainsi que sur la surveillance des réalisations et des résultats de l'activité administrative (mesures de performance par des indicateurs, etc.)* »²⁰⁴, dans l'idée d'évaluer l'efficacité des politiques mises en place et de contrôler les dépenses effectuées. Ainsi, un contrat d'objectifs a été mis en place entre l'AAMP et l'Etat pour la période 2009-2011. Sa lecture permet de faire ressortir ces éléments. En effet, l'AAMP rédige un tableau de bord composé d'indicateurs afin de mesurer la progression de ses objectifs, un de ces indicateurs étant dédié au « *maintien des frais de structure de l'établissement dans une enveloppe maximale de 15% de son budget de fonctionnement* »²⁰⁵.

Cependant, il apparaît que l'Etat, malgré ce rôle dominant, a intégré le fait que le PNMI soit un organe local de gouvernance. Il prend désormais en compte les décisions du conseil de gestion, notamment grâce à la procédure d'avis conforme du PNMI qui s'impose à tous les services de l'Etat, comme le disait ce fonctionnaire de l'AAMP :

*« Et le préfet maritime, forcément, il a un acteur nouveau qui s'appelle le PNMI. Il doit le prendre en compte de deux manières car : ça amène des agents sur l'eau et il a à coordonner leur action dans le cadre de ses missions de police des pêche ou de lutte contre la pollution, ... mais aussi car il a un espace protégé, dans lequel, s'il y a des pollutions, c'est peut être un espace plus précieux qu'un autre. »*²⁰⁶

Nous allons donc étudier la gouvernance du PNMI afin de voir comment s'y forment les décisions, ainsi que les conséquences qu'elles peuvent avoir.

204 P. Bezes, *Op. Cit.*, p. 32.

205 « Contrat d'objectifs Etat - Agence des Aires Marines Protégées, 2009-2011 », p. 15.

206 Entretien n° 11.

B. Quelle participation dans les instances de gouvernance du PNMI ?

Comme nous l'avons vu en définissant le PNMI comme un projet, la concertation prend une place fondamentale dans ce type d'instrument d'action publique, car elle est le processus qui va légitimer les décisions. Cela renvoie à la notion de « gouvernance environnementale », définie par P. Lascoumes comme la prise en compte « *[des] techniques, [des] dispositifs qui permettent à des acteurs de plus en plus diversifiés et agissant selon des logiques hétérogènes de coordonner leurs manières d'agir, de définir des diagnostics partagés et de s'accorder sur des finalités, souvent limitées dans leur objet et leur durée, mais qui permettent le déploiement d'une action collective* »²⁰⁷.

Nous allons donc tenter de caractériser la gouvernance au sein du PNMI, par l'étude de ses instances de décision, puis des implications liées à l'utilisation de la concertation. La gouvernance peut aussi être vue comme une continuité de l'application de la notion de GIML dans le PNMI, car, comme le précise C. Meur-Ferec, « *la gouvernance est un élément clé de la GIZC. La gouvernance implique en effet les notions de concertation et de compromis car aucun acteur n'est légitime pour représenter tous les enjeux et imposer des choix. Une concertation initiale pour hiérarchiser les enjeux permet à tous les acteurs de s'approprier le diagnostic de territoire et de s'associer à la définition des compromis inévitables auxquels ils seront soumis. La concertation est à la fois un facteur d'acceptation et un moteur d'autodiscipline ultérieure* »²⁰⁸. En effet, la GIML peut être définie soit comme une nouvelle méthode de gouvernance, soit comme une technique qui permet la mise en place de nouveaux modes de gouvernance.

1. La formation des décisions au sein du PNMI

En s'intéressant à la gouvernance au sein du PNMI, nous allons évoquer la question de son pouvoir de décision, c'est-à-dire sa capacité à agir sur le territoire. Cela nous permettra notamment de voir si le PNMI relève plutôt d'une politique symbolique ou s'il

207 Lascoumes P. « Chapitre 1 : Les politiques environnementales », dans *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2008, p. 47

208 Meur-Ferec C., « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *VertigO*, 2009, p. 17.

est un instrument avec un pouvoir réel, mais aussi d'étudier la façon dont les acteurs locaux participent à la formation des décisions à l'intérieur du parc, principalement dans le conseil de gestion. Pour le directeur du PNMI, ce conseil de gestion possède trois pouvoirs :

*« Le premier est politique dans le bon sens du terme. C'est-à-dire qu'il est composé de gens variés, qui représentent tous une composante des acteurs de la mer et de haut niveau, c'est-à-dire que les élus c'est les présidents de la communauté de communes, du conseil général, le président du comité des pêches... Cela donne une assise politique à l'assemblée lorsqu'elle propose ou qu'elle rend des avis, et lui donne une autorité morale extrêmement forte. Le deuxième pouvoir est financier. Le conseil de gestion peut favoriser l'attribution de subventions à des structures ou à des acteurs sur le budget du parc, autonome. Le troisième pouvoir est un pouvoir juridique d'avis conforme, c'est un droit de veto sur des activités pouvant avoir un impact sur le milieu marin. C'est un pouvoir extrêmement fort, le pendant du pouvoir politique. Il y a une obligation, dans certains cas, que le conseil donne un avis conforme et c'est plus fort que le politique puisque aucune autorité ne peut passer outre, ni le préfet, ni les ministres ».*²⁰⁹

Ce sont le premier et le troisième pouvoir que nous allons interroger dans cette partie, notamment au travers de la légitimité qu'ils peuvent procurer au PNMI.

a. Les structures de gouvernance du PNMI

Le PNMI possède une structure de gouvernance pyramidale, qui explique le processus de formation des décisions en son sein. Les trois premières années de son fonctionnement, de 2007 à 2010, ont été marquées par la construction, puis l'adoption, de son plan de gestion. L'accent est mis sur la concertation, puisque des groupes de travail ont été créés et représentent le bas de la pyramide de la gouvernance. Ces groupes de travail ont été formés par des personnes ayant déjà participé à la concertation lors de la phase de la création, et ont pris la forme d'un nombre très important de réunions²¹⁰ animées par les chargés de mission du PNMI. Les groupes de travail concernaient des sujets très variés : la pêche loisir, le kayak, la plongée, la protection de certaines espèces... et réunissaient les acteurs du domaine étudié. Ils avaient vocation à déterminer ce qu'il était important de mettre dans le plan de gestion. Ces groupes de travail étaient ensuite regroupés dans trois grandes commissions thématiques : « pêche et activités économiques », « nautisme et tourisme » et « patrimoine naturel et culturel ». Pour le président du conseil de gestion,

209 Entretien n° 9.

210 A peu près une centaine.

« Le groupe de travail a l'avantage qu'on a affaire à des spécialistes qui connaissent bien leur thème, mais ils ont besoin d'être confrontés aux préoccupations des autres. Celui qui se préoccupe de ce qu'il y a sur le fond de la mer a besoin de parler avec celui qui chalute. Les groupes spécialisés devaient être ouverts sur des thématiques plus larges, d'où le rôle des commissions. On a eu besoin de réactiver spécifiquement des confrontations pêche/environnement. »²¹¹

Il y avait donc bien une approche transversale des enjeux, en accord avec la GIML, pour gérer des situations complexes. Ces groupes et commissions ont vocation à continuer, même une fois le plan de gestion adopté, afin que le PNMI se situe dans une logique participative.

Le niveau suivant de la gouvernance est le bureau du conseil de gestion, composé du président du conseil de gestion, de ses deux vice-présidents²¹², ainsi que de dix autres représentants des différents groupes présents dans le conseil de gestion du PNMI. Il se réunit tous les trois mois, donc plus souvent que le conseil de gestion, qui est lui bi-annuel. Il a pour mission de prendre des avis d'urgence²¹³, de décider de l'ordre du jour des conseils de gestion et de faire parvenir de l'information aux différents groupes pour qu'ils puissent voter en connaissance de cause. Pour le directeur du PNMI,

« Le bureau permet de gérer le courant, de préparer le travail pour le conseil, de poser des questions et de demander des éclairages sur un sujet particulier, et il est plus réduit donc il y a plus de débats, les gens se connaissent plus, échangent plus donc quand le dossier arrive au conseil de gestion il a été bien mûré au bureau, et c'est souvent voté ainsi au conseil de gestion. Il y a rarement de surprises. »²¹⁴

De plus, le bureau avait aussi comme rôle, dans la phase de construction du plan de gestion, de donner des orientations aux chargés de mission qui animaient les groupes de travail, ainsi que de valider les propositions qu'ils faisaient.

Enfin, l'organe principal de la gouvernance du PNMI est son conseil de gestion, composé de 50 membres²¹⁵, comme nous l'avions vu en première partie, et qui a pour vocation de définir la politique du PNMI, dont les procédures d'avis conforme. Avant de l'étudier plus en détail, il est important d'évoquer aussi le rôle de l'équipe du parc, qui

211 Entretien n° 5.

212 Qui sont le président du CRPMEM et le président de la communauté de communes du Pays d'Iroise.

213 Mais pas d'avis conformes qui sont réservés au conseil de gestion.

214 Entretien n° 9.

215 Cf. Annexe 6.

s'articule autour de son directeur. Elle a pour mission d'apporter un soutien technique au conseil de gestion, ainsi que de mettre en œuvre la politique qu'il décide. Le directeur du PNMI nous disait qu'il fallait trouver un équilibre entre cette fonction technique et cette fonction de gouvernance, car les textes n'étaient pas assez précis. Un fonctionnaire de l'AAMP le rejoignait sur cette question :

« Le directeur délégué du parc anime le conseil de gestion. On voit des choses très claires : dans les premières réunions de bureau du conseil de gestion, c'était surtout le directeur du parc qui parlait et ensuite c'est le président [du conseil de gestion] qui s'approprie son rôle. »²¹⁶

L'apprentissage conduit alors à la construction d'un équilibre entre les deux fonctions, équilibre notamment fondé sur les personnalités des acteurs en présence. Par exemple, le directeur du parc évoque le président du conseil de gestion sous le qualificatif « *mon président* », qui montre qu'une séparation est faite entre les deux fonctions, celle de la gouvernance ayant pour rôle final de décider. Cependant, cela ne veut pas dire que l'équipe du parc ne possède pas de marges de manœuvre. De plus, nous pouvons rajouter, suite à l'étude de ces structures de gouvernance du PNMI, que celui-ci est un projet d'action publique où les interactions entre acteurs sont très institutionnalisées, car la participation est encadrée par des règles précises.

b. La composition du conseil de gestion

Le conseil de gestion est composé de cinquante membres²¹⁷, qui se divisent en sept collèges : les représentants de l'État (six), ceux des collectivités territoriales (onze), ceux des organisations professionnelles (douze), ceux des associations d'usagers (huit), ceux des associations de protection de l'environnement (deux), celui du syndicat mixte du PNRA et enfin les personnalités qualifiées (neuf)²¹⁸. Sa composition, décidée pendant la création du projet, est choisie selon les orientations de gestion retenues et les enjeux de la zone. Les conseils de gestion des différents parcs n'ont donc pas une composition prédéfinie, car celle-ci dépend des spécificités locales et des acteurs qui émergent durant la phase de création. Nous pouvons tirer plusieurs enseignements de ces chiffres. Premièrement, le choix d'avoir cinquante membres au sein de cette instance n'est pas un hasard, car il est issu

216 Entretien n° 11.

217 En fait seulement 49 membres siègent, la commune de Ouessant refusant toujours de participer.

218 Cf. Annexe VI.

d'une double logique comme me l'expliquait un ancien fonctionnaire de la DIREN :

*« Il faut que les gens [du conseil de gestion] soient représentatifs et légitimes. Il n'en faut pas trop pour la représentativité mais un certain nombre pour la légitimité, l'équilibre entre les deux est toujours délicat à trouver ».*²¹⁹

Le but, dans une logique de GIML, était donc de réunir des représentants du maximum d'usagers de la zone. Pourtant, le nombre de membres ne satisfait pas forcément tous les acteurs, certains trouvant qu'il est un peu trop important pour avoir une structure réellement efficace, d'autres regrettant certains oublis dans sa composition :

*« On aurait une utilité à avoir des représentants des agences de l'eau. On était focalisés sur l'espace maritime alors qu'on voit bien qu'une partie de l'impact vient de la terre. »*²²⁰

Mais comme le disait un fonctionnaire de l'AAMP,

*« On limite le nombre de membres du conseil de gestion à une cinquantaine de personnes, pour que ça soit une assemblée qui fonctionne. Tout le monde ne s'y retrouve pas, il faut faire en sorte que les gens s'y reconnaissent un peu et ne disent pas : "ce n'est pas mon parc". C'est une première difficulté. [...] Mais ce n'est pas parce qu'on n'est pas au conseil de gestion qu'on ne va pas faire partie de groupes de travail, de commissions thématiques pour parler d'un sujet particulier. »*²²¹

Cette composition est aussi révélatrice des représentations et de leurs traductions que nous avons étudié en première partie, car les groupes les plus représentés sont ceux qui ont le plus activement participé à la dernière phase de création du PNMI. Ainsi, le caractère marin du parc est affirmé dans la représentation au conseil de gestion, avec une majorité de personnes ayant un rapport direct avec la mer et les politiques qui y sont menées. Le choix d'un projet de gestion durable de la zone plutôt que de sanctuarisation est aussi solidement ancré dans le conseil de gestion, avec une faible représentation des associations de protection de l'environnement et au contraire une forte représentation des usagers et des organisations professionnelles, surtout celle de la pêche professionnelle, qui possède sept représentants. Les plaisanciers locaux sont, eux aussi, peu représentés, avec deux représentants locaux d'usagers de la mer, sûrement du fait que l'opposition s'est structurée autour de ce groupe²²². Il faut toutefois noter que l'ADVILI, qui était parmi les

219 Entretien n° 10.

220 Entretien n° 5.

221 Entretien n° 11.

222 Tous les plaisanciers n'étaient pas opposés au projet, mais leur faible organisation rend difficile la

associations les plus contestataires, a un siège au conseil de gestion, sans pour autant avoir abandonné ses positions revendicatrices. Les élus sont aussi un groupe somme toute peu représenté dans le conseil de gestion, à la différence, par exemple, de structures comme les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux. Cela peut s'expliquer par la logique d'une intégration intersectorielle des acteurs et par le peu de place accordé aux élus locaux dans la répartition des compétences sur le domaine public maritime. De plus, un ancien fonctionnaire expliquait que :

« Avant, c'était les composantes publiques [l'État et les collectivités territoriales] qui définissaient une représentation, qui a toujours malheureusement été imposée. C'est un leitmotiv des élus, que la majorité dans ces structures soient des élus. C'est stupide, car il y a un tel absentéisme que ça les oblige à disparaître, les autres acteurs ont de toute façon la majorité. »²²³

D'ailleurs, le choix de désigner des élus locaux par intercommunalité, et non par commune²²⁴, rentre dans une logique de dépassement des antagonismes politiques très localisés, afin de pouvoir prendre un peu de hauteur, ce qui permet de lisser les positions les plus tranchées comme me l'expliquait un acteur.

Selon le directeur du parc²²⁵, le conseil de gestion est censé être légitime localement du fait de sa composition. Certains membres participent à cette légitimation, dont son président. P. Maille a été maire de Brest avant de devenir président du conseil général du Finistère. Il possède de ce fait une forte légitimité locale. Son élection à la tête du conseil de gestion avait pour but de tenter de dépasser l'historique compliqué de la création, tous les acteurs en faveur du parc rencontrés louant sa prise de fonction. Un fonctionnaire me racontait que sa candidature avait été bien préparée :

« On avait les élections bien bordées et ça c'est très bien passé. On s'est mis d'accord à une réunion à la préfecture du Finistère, pour que la candidature qui émerge soit celle de P. Maille. [...]. Il n'était pas meneur du projet, il était en deuxième ligne et puis là, on lui a demandé de passer en première ligne, il avait bien compris que ça ne pouvait se faire que sur un homme pas providentiel, mais un homme fort »²²⁶.

généralisation à leur sujet.

223 Entretien n° 10.

224 Sauf pour les trois îles et Le Conquet, siège du PNMI.

225 Voir note de bas de page n° 203.

226 Entretien n° 10.

Quand nous regardons la composition du conseil de gestion, nous nous apercevons que la légitimité des acteurs provient, en partie, de leur ancrage territorial et/ou de leur expérience marine. Cela peut être rattaché à la « *valorisation des ressources locales* »²²⁷ incluse dans la notion de projet, qui donne donc de la légitimité à ceux qui ont les moyens de mobiliser ces ressources, souvent en s'appuyant sur leurs actions et leur expérience. Cependant, seules les positions dites « modérées » sont considérées comme légitimes. Car les scientifiques qui prônent la sanctuarisation et certains pêcheurs plaisanciers ont autant, si ce n'est plus, de légitimité pour mobiliser les ressources locales, mais comme ils ne s'inscrivent pas dans un référentiel de développement durable, ils n'arrivent ni à faire accepter leurs points de vue, ni à être suffisamment représentés dans le conseil de gestion.

c. La construction d'une majorité dans le conseil de gestion

Après avoir vu comment était constitué le conseil de gestion, nous allons nous intéresser à la fabrication des décisions en son sein. A la suite de G. Pinson, qui écrit que « *le projet devient un outil de fabrication de consensus* »²²⁸, dans un contexte marqué par l'incertitude et la complexité, nous allons tenter de voir si cela se vérifie dans le conseil de gestion du PNMI. Le fait d'avoir plusieurs groupes, aux intérêts pas forcément convergents, sans qu'aucun n'ait la majorité absolue, oblige la formation d'alliances pour voter sur des sujets. Ainsi, le président du conseil de gestion disait :

*« Je n'ai pas de majorité politique. Ça oblige à construire des majorités à chaque fois, pour chaque sujet complexe ou conflictuel ou à rechercher des majorités, c'est-à-dire des points d'équilibre entre les idées défendues par les uns et les autres. »*²²⁹

Les majorités sont donc changeantes et des tensions subsistent dans le conseil de gestion, notamment à travers le clivage entre pêcheurs professionnels et plaisanciers. Les décisions sont débattues et des groupes sont insatisfaits des décisions prises, comme l'indique le directeur du PNMI, qui participe aux conseils de gestion, mais ne vote pas :

« A chaque fois qu'on fait un truc, le secteur concerné s'oppose. En fait beaucoup d'acteurs considèrent que le parc est une machine à consensus, qui ne peut avancer que par le consensus. Or, l'action publique ne se fait pas avec le consensus sinon on ne fait

227 Pinson, *Op. Cit.*, p. 203.

228 *Ibid.*, p. 209.

229 Entretien n° 5.

rien, il faut le compromis ou la majorité. En considérant, et c'est le principe du parc, que ce n'est pas que les acteurs précis d'un secteur qui ont leur mot à dire, on est dans un espace naturel, donc tout le monde à son mot à dire, à partir du moment où c'est un peu intelligent. »²³⁰

Selon cet acteur, le PNMI ne serait donc pas un outil fabriquant du consensus. Le consensus se définit comme « *une procédure qui consiste à dégager un accord sans procéder à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions* »²³¹. Le PNMI, créé notamment pour résoudre les conflits d'usage en mer d'Iroise, n'a donc pas forcément vocation à prendre des décisions à l'unanimité, mais plutôt à être une instance de débat entre les intérêts divergents des différents groupes. Son rôle est d'ailleurs de tenter de concilier ces intérêts et de trouver des solutions acceptables si elles sont possibles, mais l'équipe du PNMI veut éviter des blocages qui seraient liés à des pressions d'acteurs qui n'accepteraient pas les décisions, ce qui nuirait à la protection du milieu. Par exemple, un représentant des pêcheurs professionnels m'expliquait qu'il ne considérerait pas comme un avis conforme le fait que le PNMI ait émis un avis conforme pour limiter le nombre de bolincheurs en mer d'Iroise²³². Ils n'ont pas tenté de le contester plus fortement, car il est peu probable que de nouveaux bolincheurs pêchent sur la zone, mais cela démontre tout de même la persistance de tensions et la difficulté de faire accepter certaines décisions.

Le conseil de gestion du PNMI se situe alors plutôt dans une logique de production de compromis, c'est-à-dire « *une action qui implique des concessions réciproques* »²³³. Le président du conseil de gestion explique ainsi que :

« La façon d'y parvenir c'est d'avoir une ligne de conduite cohérente, le fait que les majorités soient différentes à chaque fois ne signifie pas qu'on ait des majorités fluctuantes. Au contraire, on essaye à chaque fois d'être sur la lignée du plan de gestion adopté très largement²³⁴. Chacun sait qu'on est là pour protéger une richesse patrimoniale et s'appuyer dessus pour faire du développement. Il faut trouver le compromis qui permet de faire ça. »²³⁵

230 Entretien n° 9.

231 Dictionnaire Larousse en ligne.

232 Les bolincheurs sont des bateaux de pêche à filet tournant.

233 Dictionnaire Larousse en ligne.

234 Il a été adopté avec 28 voix pour et 6 abstentions, 34 membres du conseil de gestion étant présents lors de son vote.

235 Entretien n° 5

Même si les majorités ne sont pas clairement définies dans le PNMI, la formation des décisions se fait quand même dans un cadre, une « *ligne de conduite* », délimitée notamment par les représentations de chaque groupe que nous avons étudié dans la première partie. Le conseil de gestion a, par exemple, décidé de donner un avis conforme en 2010 pour autoriser la recherche d'hydrocarbures en bordure du périmètre du PNMI, ce qui montre bien que l'objectif de protection n'est pas exclusif. Des décisions prises par le PNMI, il est intéressant d'analyser la procédure d'avis conforme plus spécifiquement, car c'est le véritable pouvoir juridique de décision du PNMI.

d. La procédure d'avis conforme

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 introduit de nouveaux articles relatifs aux parcs naturels marins dans le code de l'environnement. Parmi ceux-ci, l'article L. 334-5 dispose que « *lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence des aires marines protégées ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.* »²³⁶. Cette procédure, déléguée par le conseil d'administration de l'AAMP au conseil de gestion du PNMI, permet à cette instance d'avoir un pouvoir juridique réel, indépendamment de son impossibilité de règlementer. En effet, l'avis conforme est un avis qui s'impose à tous, c'est-à-dire aux collectivités concernées, tout comme aux services de l'État. De même, si l'avis est négatif, l'État ne pourra passer outre en proposant une nouvelle réglementation, car il doit absolument tenir compte des avis conformes du conseil de gestion. Cependant, un avis conforme positif n'empêche pas les services de l'État de prendre des réglementations plus contraignantes.

Les cas où le conseil de gestion doit rendre un avis conforme sont définis de manière large dans la loi, car potentiellement tout ce qui peut avoir un impact sur le milieu marin est concerné, mis à part quelques exceptions. Pour éviter d'avoir à rendre des avis conformes trop souvent, le conseil de gestion a décidé de détailler plus précisément, dans son plan de gestion, les cas où il rendrait un tel avis. Ils concernent principalement les

236 Cf. Annexe IV.

autorisations de travaux sur le milieu marin et les activités de pêche susceptibles d'avoir un impact sur celui-ci. Comme l'explique C. Mével, la GIML est « *une démarche à droit constant* »²³⁷, car il s'agit moins de créer du droit que de permettre la coordination de la législation et des réglementations sectorielles, ainsi que des différentes structures de protection existantes. Le PNMI peut cependant, grâce à la procédure d'avis conforme, créer une forme de jurisprudence. Car même si un avis conforme dans un domaine ne contraint pas les suivants, dans une volonté de cohérence, il est peu probable que le PNMI donne des avis différents pour des situations similaires. En effet, selon un fonctionnaire de l'AAMP, il faut voir l'avis conforme comme :

*« un encouragement au bon projet plutôt qu'un pouvoir de censure. Les porteurs de projet, sachant qu'il y aura un avis conforme, ont tout intérêt à travailler dès le départ pour que cet avis ne soit pas négatif. »*²³⁸

De plus, la procédure d'avis conforme permet au PNMI de pouvoir agir sur le milieu terrestre, sur des activités pouvant avoir un impact sur le milieu marin. Cela rentre, dans l'approche par la GIML, dans une logique d'intégration allant de la mer vers la terre, et non plus l'inverse, puisque l'on va juger l'impact en mer des activités terrestre. Un ancien fonctionnaire de la DIREN disait sur ce sujet que :

*« Quand les gens étaient en train de se battre pour savoir s'il prendrait en compte la terre et la mer, notre point de vue était de dire que c'était un phénomène d'intégration qui ne se fera pas par le territoire, mais par l'eau. C'est tout le bassin versant qui est potentiellement concerné. »*²³⁹

Ce pouvoir de décision sur des activités terrestres est aujourd'hui discuté dans le cadre de l'extension d'un élevage porcin à Saint-Nic, situé sur un bassin versant de la baie de Douarnenez²⁴⁰. La décision d'avis conforme sur cette extension, qui devait être prise en février 2011, a été reportée au mois de juin dans l'attente d'un complément d'enquête, mais aussi du fait de son caractère hautement emblématique. En effet, dans un contexte d'arrivée d'algues vertes en baie de Douarnenez depuis quelques années, le président du conseil de gestion explique que :

237 Mével C., Evaluation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets bretons de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), *mémoire d'évaluation réalisé dans le cadre du master EAPT*, 2007, p. 85.

238 Entretien n° 11.

239 Entretien n° 10.

240 Perez R., « Parc Marin d'Iroise. Oui ou non à un élevage porcin ? », *Le Télégramme*, 4 février 2011.

« *Le parc dérange, ça introduit un acteur supplémentaire qui n'était pas prévu et qui ne répond pas selon les mêmes critères que ce que les terriens avaient l'habitude de faire.[...] Toutes les exploitations qui vont présenter des dossiers dans ce secteur sauront que, sans doute, elles peuvent être amenées à se justifier devant le parc. On est dans des projets qui sont conflictuels, même sans le PNMI : on touche au modèle agricole breton, à la qualité de vie, à la protection de l'environnement, on est sur les algues vertes où l'État vient de lancer des politiques publiques et de mettre des millions sur la table* ».

Le maire de la commune concernée, appuyé par d'autres élus locaux, s'est d'ailleurs inquiété de la possibilité que le PNMI rende un avis non conforme²⁴¹. En effet, les élus locaux ont l'impression de perdre leurs compétences sur leur territoire, car ils ne sont plus les seuls à pouvoir décider de certaines questions. Le parc, s'il est un organe de pouvoir plutôt local, enlève aussi des prérogatives aux élus locaux. P. Lascoumes et P. Le Galès montrent que les instruments d'action publique ne sont pas neutres, car ils « *ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient* »²⁴². Ces effets pas forcément prévus, sont ici une reconfiguration du pouvoir de décision local, du fait de la création du PNMI. Cela peut poser des problèmes en termes de légitimité à agir, les représentants du PNMI n'étant pas élus démocratiquement.

2. Les implications de l'utilisation de la concertation

Tout comme les notions de développement durable ou de gouvernance, celles de consultation, participation, codécision, concertation... sont aujourd'hui largement utilisées dans le débat public, pour légitimer la prise de décisions. Ces notions possèdent de nombreux liens car selon A. Goxe, la gouvernance est « *souvent présentée comme étant le "4^e pilier" du développement durable (avec la prudence écologique, l'équité sociale et l'efficacité économique)* »²⁴³. La concertation est elle-même quasiment indissociable de la notion de gouvernance, puisque les deux se sont construites ensemble. Ainsi, on voit apparaître de multiples instances participatives, pour impliquer un plus grand nombre

241 Padellec J-L., « Parc Marin d'Iroise. La fronde des élus du Porzay », *Le Télégramme*, 7 février 2011.

242 Lascoumes P. et Le Galès P., 2005, *Op. Cit.*, p. 31.

243 Goxe A., « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », dans Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 151.

d'acteurs dans le processus de décision publique. Pour autant, cela ne signifie pas que les citoyens peuvent peser plus sur les décisions politiques, car, comme l'expliquent L. Blondiaux et Y. Sintomer, « *même si le contraste est souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre, l'émergence d'une nouvelle grammaire de l'action publique doit être prise au sérieux.* »²⁴⁴. Nous allons donc tenter de caractériser l'utilisation de la concertation dans le PNMI, afin de montrer ses objectifs et ses conséquences dans le cadre d'une politique procédurale. Cela reprend un des questionnements liés à la gouvernance, qui peut être vue selon H. Rey-Valette et M. Antona « *comme « outil » ou « dispositif » en appui des politiques publiques* » ou « *comme une finalité en termes d'innovation institutionnelle et d'évolution vers une démocratie délibérative* »²⁴⁵.

a. Les objectifs de la concertation

Si le PNMI apparaît comme un instrument d'action publique issu d'un contexte local, mais avec un rôle loin d'être négligeable de l'État dans le processus de construction, la concertation apparaît, elle, comme une tendance s'inscrivant dans un contexte plus large, marqué notamment par la ratification de la convention d'Aarhus en 2002 par la France. Cette convention a pour objectif le renforcement de l'information et la participation des citoyens dans le domaine des politiques environnementales, principe qui a été repris dans la Charte de l'environnement en 2004. Tout comme pour la mise en place du PNMI, il est difficile de dire si la concertation participe plutôt d'une logique *top-down* ou *bottom-up*, puisque, si cette concertation peut apparaître installée par le niveau national²⁴⁶, le niveau local possède aussi de l'autonomie, puisqu'il a pu décider de la mise en place des groupes de travail et des commissions thématiques, et des sujets sur lesquels ceux-ci portent.

Nous allons désormais tenter de définir la concertation que promeut le PNMI, car il en existe différents degrés, notamment selon le pouvoir de décision laissé aux acteurs locaux. Dans la lignée des travaux de S. Arnstein, L. Blondiaux reprend une typologie des formes de participation citoyenne aux décisions. Celle-ci comporte graduellement

244 Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes* 1/2009 (n° 63), p. 29.

245 Rey-Valette H. et Antona M., « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », *VertigO*, 2009, p. 2.

246 La loi et le décret définissant dans les grandes lignes le fonctionnement du conseil de gestion.

« *l'information, la consultation, la concertation et la codécision* »²⁴⁷. Même s'il la critique pour le caractère flou des concepts utilisés, elle peut être utile pour comprendre sommairement la logique de la participation. L'information renvoie à une volonté de transparence plus affirmée des décideurs politiques vis-à-vis des citoyens, mais sans que ceux-ci n'aient aucun pouvoir de décision ; la consultation désigne le fait que les pouvoirs publics demandent leur avis sur une décision entérinée aux citoyens, mais sans être liés par cet avis ; la concertation est une forme de participation plus poussée que la consultation car elle implique que les pouvoirs publics aient débattu du projet avec les citoyens durant sa phase de construction (et non après son adoption). Enfin, la codécision implique une construction commune du projet entre les citoyens et les décideurs publics, les citoyens possédant un véritable pouvoir de décision. La participation dans le PNMI rejoint plusieurs logiques, selon les dispositifs concernés. Par exemple, l'enquête publique de 2006 peut être considérée comme de la consultation, les groupes de travail et les commissions thématiques comme de la concertation et le conseil de gestion comme une instance de codécision. Cependant, ce dernier n'est pas ouvert à tous les citoyens, ce qui limite sa portée participative. De plus, ses participants ne sont pas tous des personnes élues et il possède des compétences limitées puisqu'il n'a pas de pouvoir réglementaire.

L'utilisation de la concertation peut renvoyer à plusieurs objectifs, décrits par H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer. Ceux-ci sont « *l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative* », « *la réponse à la question sociale* » et « *la relégitimation du système politique ou le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux* »²⁴⁸. La première justification renvoie à la croyance que les acteurs locaux sont les mieux à même de gérer des situations plus complexes, notamment du fait de leur expérience du terrain, comme nous l'avons vu précédemment. Le second renvoie à l'importance de réunir les acteurs afin que ceux-ci puissent régler leurs conflits d'usage, ce qui est un des objectifs majeurs du PNMI. Sur ce point, les acteurs participant au conseil de gestion du PNMI semblent plutôt satisfaits de l'introduction de la concertation, comme le montrent ces deux extraits

247 Blondiaux L. « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans Bacqué H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 126.

248 Bacqué H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 25.

d'entretien évoquant la mise en place de l'instance :

« Honnêtement il n'y a pas eu vraiment de conflit, les choses se sont apaisées, elles étaient très violentes. Les choses se passent correctement, les choses se sont apaisées car on a décidé de travailler tous ensemble. »²⁴⁹

« Le point positif du parc est qu'il a quand même amené la concertation : aujourd'hui les pêcheurs et les associations de protection de l'environnement se parlent alors qu'avant c'était plutôt un conflit permanent. »²⁵⁰

Le troisième objectif, plus général, qui vise à améliorer la démocratie locale en instaurant la participation, peut aussi participer d'une volonté de légitimation de leurs actions par les décideurs. Car la concertation peut servir à ce que G. Pinson appelle « l'appropriation des objectifs de l'action publique »²⁵¹ par les acteurs locaux. Impliquer les acteurs dans une instance comme le conseil de gestion a un effet de lissage sur leurs positions, comme l'explique cet acteur :

« Au sein du parc ça ne marche pas trop mal, car quand les plaisanciers sont confrontés à la réalité, quand on leur dit ce qu'il se passe, évidemment, ils vont pas être pour des actions de braconnage à l'intérieur du parc. Sur les quais ils vont hurler avec les loups, mais face à la réalité ils sont bien obligés de reconnaître la réalité. »²⁵²

Cet objectif d'appropriation locale de la politique est aussi évoqué par ce fonctionnaire de l'AAMP :

« On peut faire de la concertation pour faire de la concertation, en général ça se passe très mal. Le but du jeu est cette appropriation du parc par les acteurs de la mer. Il faut connaître les gens, je ne vais pas aller voir un pêcheur breton en lui disant j'ai réfléchi pour toi, ça va être mieux, ... L'objectif est que le parc fonctionne, il faut que les gens y travaillant soient impliqués et concernés. »²⁵³

b. Le déroulement de la concertation

La concertation a été présente tout au long de l'historique du PNMI, en étant plus ou moins prise en compte selon les moments. Nous allons tenter d'analyser son déroulement pour voir le rôle qu'ont les acteurs locaux dans la prise de décision. L'ancienne directrice de la mission pour le PNMI, qui est arrivée à ce poste en 2005, nous

249 Entretien n° 8.

250 Entretien n° 4.

251 Pinson, *Op. Cit.*, 2005, p. 203.

252 Entretien n° 8.

253 Entretien n° 11.

disait qu'elle avait tenté de changer la forme de la concertation pour rendre celle-ci plus efficace, les acteurs étant fatigués par la longueur du projet :

« Je leur ai dit : « moi la concertation, je la considère comme si on avait trois options ». On fait une réunion autour de ces trois options pour l'objectif numéro 1. On organise la réunion pour qu'elle soit rapide, ciblée sur la réponse à cette question et qu'au final, on ait un point d'accroche et qu'on n'y revienne plus. C'était autre chose que ce qui avait été fait avant, et en interne j'ai eu des difficultés, on m'a dit que j'orientais tout, il aurait fallu que je dise : « qu'en pensez-vous ? » et « proposez des choses ». [...] Il faut des propositions pour dire oui ou non et affiner les propositions. C'est ce que j'ai fait pour les objectifs [de gestion du PNMI]. On avait défini dix objectifs et on les a resoumis à la concertation, en disant qu'est-ce que vous pensez de l'objectif 1, 2, 3... Ils ont beaucoup remanié la formulation et c'est avec grand plaisir que j'ai repris la leur. Ils ont adhéré et c'est leur travail qui est passé mais sur la base de nos propositions. »²⁵⁴

Cette citation nous montre que la concertation est cadrée par l'équipe du PNMI et n'est pas simplement la réunion de personnes pour leur demander d'énoncer des idées. Cela rejoint une situation décrite par R. Billé, qu'il nomme « *l'illusion du tour de table comme solution à tous les problèmes* »²⁵⁵. Selon lui, la concertation ne permet pas de résoudre tous les problèmes, ni de trouver de solutions miracles. De plus, il écrit qu'il ne faut pas non plus penser que la concertation conduit au consensus, surtout dans les problématiques marines, car « *il faut généralement parvenir à pousser plusieurs acteurs à faire ce qu'ils ne feraient pas volontiers* ». Cela rejoint ce que disait un acteur sur le fait qu'il :

« ne faut pas mélanger les pouvoirs, le pouvoir de proposition est celui de ceux qui savent et celui d'approbation de ceux qui ont la légitimité. »²⁵⁶

On aurait donc une séparation entre une équipe du parc qui propose et cadre ainsi les solutions possibles, et des acteurs qui débattent sur celles-ci²⁵⁷. La concertation dans le PNMI ne serait donc pas utilisée dans l'illusion de permettre la résolution de tous les problèmes, mais participerait plutôt à une volonté de légitimation du projet, en s'assurant que les acteurs aient l'impression de définir ses objectifs et sa politique, et puissent s'approprier les réalisations, ce qui conduirait à une baisse des tensions. Cette concertation aurait donc plutôt une vocation fonctionnelle, plus qu'idéologique. De plus, nous voyons

254 Entretien n° 12.

255 Billé R., « Gestion intégrée des zones côtières: quatre illusions bien ancrées ». *VertigO*, p. 2.

256 Entretien n° 10.

257 Cette affirmation doit cependant être nuancé, car des acteurs du PNMI nous disaient qu'ils s'étaient beaucoup appuyés sur les scientifiques pour construire les indicateurs du plan de gestion.

bien avec ces citations l'importance de l'équipe du parc, puisqu'elle peut définir des enjeux et donc orienter les débats sur les sujets qui doivent être traités.

La concertation, sous cette forme, a donc un rôle important dans le PNMI puisqu'elle a pour but de faciliter l'acceptation de la structure. Le conseil de gestion peut ainsi être défini comme un « *forum hybride* »²⁵⁸ au sens de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe. En effet, le conseil de gestion du PNMI est un forum « *où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques* ». Il possède aussi un caractère hybride du fait qu'on y trouve « *des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes* » et parce que « *les questions abordées s'inscrivent dans des registres variés* ». Ces forums ont pour but de répondre aux incertitudes de plus en plus présentes dans notre société, dans un contexte où les scientifiques n'ont plus le monopole de la légitimité à donner des avis techniques, du fait notamment d'une difficulté grandissante à définir la frontière entre des enjeux techniques ou sociaux²⁵⁹. Ainsi, dans le PNMI, la question de la pêche est à la fois un enjeu scientifique, pour comprendre le comportement des stocks de la ressource halieutique, mais aussi un enjeu social, afin de sauvegarder une activité économique traditionnelle.

Il ressort des entretiens que ce processus de concertation est bien perçu dans le PNMI, même si certaines petites critiques sont formulées. Ainsi, le directeur du PNMI juge que durant la phase de concertation destinée à la construction du plan de gestion :

« *C'était très dur de faire travailler les acteurs sur les objectifs et pas l'action, en plus eux viennent à la réunion, ils ont quitté leurs problèmes le matin, ils viennent deux heures et repensent à autre chose. C'était dur pour eux, dans un temps contraint et dans un groupe de travail, d'avoir la capacité d'abstraction qu'on leur demandait.* »²⁶⁰

Comme ce n'est pas tant le consensus que des compromis qui sont recherchés, il faut passer par des phases de regroupement des intérêts afin de pouvoir trancher. Par exemple, un acteur disait que le choix des indicateurs du plan de gestion avait pu prendre du temps, du fait du grand nombre d'indicateurs proposés par les scientifiques et de la volonté de certains d'entre eux de voir leurs objets de recherche pris en compte dans le PNMI.

258 Barthes Y., Callon M., Lascoumes P., *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, p. 36.

259 *Ibid.*, p. 45

260 Entretien n° 9.

c. Une concertation limitée aux usagers de la mer ?

A première vue, le PNMI peut être pensé comme une structure délibérative au sens de L. Blondiaux et Y. Sintomer, puisque la démocratie délibérative n'est pas synonyme de la démocratie directe. En effet, « *le fait que les décisions ne soient pas prises directement par les citoyens n'est pas envisagé comme une source particulière de distorsion* »²⁶¹. Cependant, « *il importe que toutes les parties concernées puissent prendre part à la délibération afin que l'ensemble des points de vue soient pris en compte* », ce qui n'est pas forcément le cas dans le PNMI. Le PNMI n'est en effet pas vraiment représentatif de la société, ni même des acteurs de la zone, du fait des jeux de pouvoir qui ont eu lieu durant la phase de construction du projet, mais aussi de sa volonté d'être une structure efficace. Selon les deux auteurs, il existe cinq principales différences entre les notions de gouvernance et de délibération, dont deux nous intéressent particulièrement : la gouvernance « *ne se [préoccuperait] pas outre mesure du fait que les simples citoyens y soient impliqués* » et « *elle [percevrait] généralement la crise de la représentation politique et l'émergence de formes nouvelles de gouvernementalité dans une optique fonctionnaliste* »²⁶².

La place des citoyens n'est pas vraiment définie dans une instance comme le PNMI. Si le PNMI a pour but d'informer, notamment pour valoriser la zone qu'il protège et développe, il peut avoir des difficultés à toucher le public. Mais cela ne vient pas forcément de sa politique, puisqu'il a lancé une lettre d'information et un chapitre de son plan de gestion est consacré à « *l'éducation à l'environnement marin de l'Iroise* »²⁶³. Mais, un acteur nous expliquait :

« *Il y a des différences dans la conscience de ce qu'est la mer [dans le public]. Si je regarde vers le large en mer il n'y a plus rien. De dire que la mer existe, d'accord, mais si on leur demande : « c'est quoi la mer pour vous ? », ils répondront : « c'est la plage, c'est 500m si je fais du kite-surf, le rouleau si je suis surfeur, un peu plus si je pêche mais après il n'y a plus rien ». Moi, je dis : « la mer commence quand il n'y a plus rien ». »*²⁶⁴

Le caractère très marin du PNMI fait qu'il est difficile d'amener les gens à se sentir

261 Blondiaux L. et Sintomer Y., *Op. Cit.*, 2009, p. 32.

262 *Ibid.*, p. 35.

263 PNMI, « Plan de Gestion », 2010, p. 199.

264 Entretien n° 11.

insérés dans le parc, car, à la différence de parcs terrestres, personne ne vit continuellement dans ses limites. Une enquête publique a été effectuée en 2006, avant la promulgation du décret de création du PNMI, et les conclusions de l'enquête soulignaient un manque d'information du public. Celui-ci était principalement dû à la nouveauté de l'instrument, car certaines zones d'ombre persistaient quant à l'application concrète qui serait faite du PNMI²⁶⁵. En conséquence, la commission d'enquête publique a proposé de soumettre à une nouvelle enquête publique l'adoption du plan de gestion, afin que le public puisse donner son avis en ayant une idée plus précise de la politique qui sera menée par le parc²⁶⁶. Sur ce sujet, le directeur du PNMI expliquait que :

« Soumettre le plan de gestion à enquête publique a été demandé par la commission. Mais ce n'est pas prévu par la loi, qui ne la prévoit que pour la création des parcs. Ce n'est pas parce que deux commissaires enquêteurs ont dit il faut mettre une enquête publique qu'on va modifier la loi. Ce n'était pas prévu juridiquement. Et deuxièmement, à partir du moment où on crée un conseil de gestion qui valide le plan de gestion et qui est déjà lui-même composé de représentants, on ne va pas encore remettre ça à enquête publique pour que les représentés des représentants donnent un avis. »²⁶⁷

Avec cette citation et à la suite de L. Blondiaux et Y. Sintomer, *« la tentation est forte d'interpréter dans une optique fonctionnaliste le recours croissant à la délibération et à la participation »²⁶⁸*, notamment dans le cadre du PNMI. Les acteurs concernés n'ont d'ailleurs pas tenté de la justifier par des grands discours sur la démocratie participative. Les deux auteurs poursuivent en disant que ce recours à la participation *« répondrait moins à une exigence de démocratie qu'à une contrainte d'efficacité. En impliquant davantage d'acteurs, la délibération favoriserait l'acceptation sociale des décisions »*, ce qui est un des objectifs fondamentaux du PNMI. Les deux auteurs envisagent ainsi ces dispositifs participatifs comme un moyen de *« [détourner] de leur vocation initiale de contestation et de critique »* les associations.

La gouvernance dans le PNMI est donc multiforme, du fait d'usages variés de la participation en son sein. Si une place est laissée à l'autonomie des acteurs locaux dans la définition des décisions du PNMI, ils sont aussi cadrés par les structures mises en places

265 « Conclusions de la Commission d'enquête sur le projet de PNMI », 2006

266 C'était une des trois réserves émises par cette commission, et sans leur respect, leur avis devient défavorable.

267 Entretien n° 9.

268 Blondiaux L. et Sintomer Y., *Op. Cit.*, 2009, p. 36.

par l'Etat. L'importance de l'Etat dans le PNMI a aussi beaucoup à voir avec la façon dont on définit les agents du PNMI. Ceux-ci sont en effet employés par l'Etat car le PNMI, tout comme l'AAMP, est rattaché au ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Mais ce sont aussi des acteurs locaux, puisqu'ils recherchent une forme d'autonomie vis-à-vis de l'AAMP. Il est encore trop tôt pour les classer véritablement dans une des deux catégories, mais l'évolution de leurs rôles²⁶⁹ permettra de clarifier cette dualité. L'étude de la concertation montre qu'ils ont, en effet, un rôle important dans la formation des décisions, puisqu'ils cadrent cette concertation. On ne peut donc pas véritablement séparer le parc entre sa structure de gouvernance et sa structure technique, car les deux interagissent l'une sur l'autre. Nous allons voir un exemple de cette interaction avec l'étude des outils de gestion du PNMI, dont notamment le plan de gestion. Son adoption a permis des débats à l'intérieur du PNMI, indépendamment du fait qu'il ait été adopté par une majorité solide.

269 La création de nouveaux parcs naturels marins apportera peut être plus d'autonomie au PNMI.

C. Les techniques et outils de gestion du Parc Naturel Marin d'Iroise : une volonté de légitimation de l'action et d'appropriation de la zone

La première tâche d'envergure à laquelle devait s'atteler le PNMI était la construction du plan de gestion, afin de définir les enjeux à traiter en priorité sur la zone, puis les actions qui seront effectuées en mer d'Iroise. Cela prit trois ans, ce qui est normal au vu du travail sur les connaissances à mener et du temps de mise en route des nouvelles équipes du PNMI et de l'AAMP. La méthode utilisée fut la concertation avec la mise en place de groupes de travail et de commissions thématiques. Selon A. Goxe, « *inscrire un projet territorial ou une politique locale dans une démarche de développement durable nécessite une traduction de ces objectifs globaux en normes définies collectivement, adaptées aux spécificités territoriales, acceptées et comprises par les acteurs locaux et permettant d'engager l'action dans la direction choisie* »²⁷⁰. En ce sens, « *les démarches partenariales, de concertation et de négociation permettraient ainsi une socialisation des différents acteurs du territoire à la problématique du développement durable* ».

Nous allons donc étudier la formation des techniques et outils de l'action publique dans le cadre du PNMI, pour comprendre les logiques qui sous-tendent leur adoption. La technique est définie par P. Lascoumes et P. Le Galès comme « *un dispositif concret opérationnalisant l'instrument* », tandis que « *l'outil est un micro-dispositif au sein d'une technique* »²⁷¹. Dans ces techniques de gestion de la zone, nous retrouvons le plan de gestion du PNMI qui inclut une carte des vocations, mais aussi le fait que les agents du PNMI soient assermentés et puissent dresser des procès-verbaux. Pour étudier les outils, nous nous intéresserons au choix du PNMI d'adopter des indicateurs de performance au sein de son plan de gestion.

270 Goxe, *Op. Cit.*, 2007, p. 156

271 Lascoumes P. et Le Galès P. , 2005, *Op. Cit.*, p. 15.

1. La construction du plan de gestion et le choix des indicateurs de performance

L'appropriation du territoire par les acteurs locaux, qui participe d'une volonté de légitimation du PNMI, nécessite la mise en place d'actions concrètes dans lesquelles les acteurs peuvent s'identifier. Selon V. Van Tilbeurgh, le troisième projet a pu être accepté du fait de l'accord sur « *l'identification, à la fois, de risques environnementaux contre lesquels il faudra œuvrer et d'un patrimoine culturel à protéger* »²⁷². Elle ajoute que « *les nouvelles régulations découlent ici de la négociation entre les acteurs pour définir non seulement le contenu de cette transmission, mais également les modalités acceptables de cette transmission et plus particulièrement le cadre spatio-temporel à l'intérieur duquel cette transmission doit être réalisée* ».

On peut ajouter que cette négociation ne s'est pas interrompue avec la création du PNMI, puisque le plan de gestion peut être vu dans cette optique de négocier la transmission de ce que les acteurs vont juger utile de protéger sur la zone. Ce plan de gestion est pris pour quinze ans, comme le prévoit la loi, et peut être amendé à n'importe quel moment. Pour simplifier les actions et leur planification, il est décliné chaque année en programmes d'actions. Comme nous allons le voir, les indicateurs de performance y occupent une grande place, puisqu'ils ont pour but de définir l'efficacité des actions que va mener le PNMI.

a. Le plan de gestion : une volonté de légitimation de l'action du parc

Comme le dit le directeur du PNMI, le plan de gestion du PNMI a été mis en place car :

*« Si on ne planifie pas un minimum de stratégie, on va gérer au fil de l'eau. Et rétrospectivement, on va se retourner et on va habiller les décisions qu'on a prises avec une décision post-crée. »*²⁷³

Le plan de gestion participe donc d'une volonté de crédibilité du PNMI, qui veut avoir

272 Van Tilbeurgh V., « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise », *VertigO*, 2006, p. 11.

273 Entretien n° 9.

une ligne d'action cohérente, afin de pouvoir justifier sa politique. Cependant, ce plan de gestion n'a pas de valeur opposable, ce qui peut lui enlever une certaine force, car il ne contraint pas le respect des actions envisagées. Une autre des caractéristiques de ce plan de gestion est son adaptabilité, dans l'idée de la GIML qui prévoit une gestion dynamique comme l'explique cet acteur :

« On commence la gestion alors qu'on a pas tous les éléments, donc raison de plus pour se fixer des objectifs variables et se donner des rendez-vous réguliers, tous les trois ans par exemple. Dix ans c'est pas assez et tous les ans c'est trop. Il faut pouvoir revoir périodiquement les objectifs en fonction des connaissances qu'on a acquises ou même de la possibilité qu'on a de les tenir. »²⁷⁴

La volonté est de mieux répondre à l'incertitude non structurée, afin de pouvoir adapter le plan de gestion en fonction des nouvelles connaissances acquises. Mais pourtant tous les acteurs ne sont pas d'accord sur cette révision. En effet, le directeur du PNMI disait que :

« Dans la mesure où c'est un document qui a été assez construit dans la durée avec beaucoup de débats, il faut attendre un peu de temps pour le réviser. Et comme c'est le premier, le parti qu'on a pris, c'est de le laisser vivre un peu. Même si on se rend compte qu'on a fait des erreurs tout de suite, et on va s'en rendre compte assez vite, on va quand même le laisser s'épuiser un peu pour voir si c'est juste des défauts ponctuels ou si c'est un problème systémique, auquel cas il faut que ça s'impose aux parcs, car on a valeur d'exemple. Si on le révisait trop vite, il perd de sa force solennelle, on va dire c'est un truc qu'on revoit donc on peut dire n'importe quoi... »²⁷⁵

Au contraire, pour un fonctionnaire de l'AAMP,

« Si au bout de un an, il y a des choses qui ne vont pas, on réajustera en fonction, on a un outil relativement souple, car il est gouverné, qui fait qu'on n'a pas besoin de faire une enquête publique à chaque fois qu'on change une ligne dans un plan de gestion. »²⁷⁶

Les interprétations divergent donc sur la volonté de réviser le plan de gestion, car le témoignage du directeur montre que c'est aussi une technique qui participe à la légitimation du PNMI et que le réviser trop souvent lui enlèverait de sa force.

Le PNMI a choisi de mettre en place un plan de gestion très ambitieux, composé de sept chapitres qui recourent les dix orientations de gestion, plus un dernier chapitre sur la « bonne gouvernance ». Ces chapitres sont divisés en 21 finalités et 61 sous-finalités. Plusieurs acteurs décrivent un plan de gestion lourd, mais selon certains autres, c'est une

274 Entretien n° 10.

275 Entretien n° 9.

276 Entretien n° 11.

nécessité du fait de la taille du périmètre et du nombre d'enjeux écologiques, économiques ou sociaux qu'on y trouve. Le plan de gestion apparaît en effet comme une traduction des représentations liées au développement durable comme meilleur moyen de gérer la zone, avec la mise en place d'objectifs très variés : il s'agit autant de « préserver les habitats marins particuliers », que « d'améliorer la rentabilité économique des flottilles de pêche » ou de « promouvoir une éducation de qualité, garante d'une meilleure protection du milieu marin ». De plus, la protection est envisagée dans un aspect global avec, par exemple, la volonté de prendre en compte beaucoup d'espèces maritimes et pas seulement quelques espèces de mammifères emblématiques.

Face au grand nombre d'objectifs retenus, le PNMI a choisi de classer les finalités en deux niveaux de priorité. Cela est justifié par trois raisons : les finalités prioritaires sont celles « *qui ont une grande importance pour l'Iroise comme la protection des espèces ou des habitats remarquables ou le maintien des activités identitaires (pêche)* », celles « *pour lesquelles le parc, par sa dimension où sa situation géographique, est particulièrement adapté à la mise en place de mesures de gestion* » et celles « *qui bénéficient d'indicateurs de gestion suffisamment connus et éprouvés pour évaluer la qualité de la gestion* »²⁷⁷. Le PNMI, dans une volonté fonctionnelle, planifie alors ses actions annuellement, dans un programme d'actions. Celui-ci est beaucoup plus modeste que le plan de gestion et a vocation à permettre l'application progressive du plan de gestion sur les quinze années.

La dernière étape de la construction d'un bien commun local est, selon P. Lascoumes et J-P. Le Bourhis, « *la valorisation et la diffusion des résultats* » des autres étapes que nous avons vues dans la première partie. Une fois le projet mis en place, la construction de « *l'intérêt général territorialisé* » n'est pas terminée, puisqu'il doit se légitimer en permanence. Les auteurs cherchent à comprendre « *comment l'intérêt général, révélé parfois difficilement, au terme d'épreuves conflictuelles, est-il en permanence étayé ?* »²⁷⁸, en distinguant trois actions. La première est « *l'effet de stabilisation* », qui en posant l'existence d'une nouvelle structure, comme le conseil de gestion pour le PNMI, permet d'ancrer durablement le bien commun local. La seconde, « *l'effet de balisage* », permet que les acteurs soient obligés de se positionner par rapport aux instances mises en

277 PNMI, « Plan de Gestion – Volume 1 », 2010, p. 240.

278 Lascoumes P., Le Bourhis J-P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998. p. 60.

place, ce qui renforce leur existence. C'est le cas avec les associations contestataires en Iroise, qui critiquent les instances du PNMI. Enfin, la troisième est la « *valorisation-diffusion des résultats de l'accord* », qui consiste autant en un « *[engagement] à faire qu'en une [exposition] aux jugements des autres et à l'évaluation des actions menées.* ». C'est dans cette action que nous situons le plan de gestion, qui permet au PNMI de légitimer sa création par la proposition d'actions concrètes.

Les sources de légitimité du plan de gestion et par extension du PNMI, sont multiples dans les discours des acteurs. La première source de légitimité est le fait qu'il ait été élaboré par un processus de concertation entre les acteurs locaux. Le président du conseil de gestion va dans ce sens, en introduction du plan de gestion : « *Les deux exigences exprimées avant la création du Parc marin – que les acteurs locaux soient les membres majeurs de son conseil de gestion ; que son plan de gestion soit l'émanation de notre propre réflexion – ont été respectées.* »²⁷⁹. Une autre légitimité, plus classique, est celle de la « *domination légale-rationnelle* » qui a été développée par M. Weber. En effet, lors des questions posées sur le plan de gestion, plusieurs acteurs répondaient : « *parce que c'est la loi qui le prévoit* ». Enfin, une dernière source de légitimité du plan de gestion peut être la légitimité scientifique. Même si celle-ci était en retrait lors des entretiens, le travail des scientifiques dans la construction du plan de gestion est fondamental du fait de leurs connaissances sur le milieu, comme l'explique le directeur du PNMI :

« *On a fait des groupes de travail avec des scientifiques, qui nous ont donné les paramètres à suivre, on n'a pas inventé nous-mêmes.* »²⁸⁰

La connaissance du milieu, encore incomplète, est importante afin de pouvoir agir dessus. Dans cette optique le PNMI s'associe avec des organismes de recherche proches, comme l'IFREMER ou l'IUEM, afin de pouvoir mutualiser certaines études. Les scientifiques ont aussi été consultés pour la construction des indicateurs, présents dans le plan de gestion.

279 PNMI, « Plan de Gestion – Volume 1 », 2010, p. 9.

280 Entretien n° 9.

b. Les indicateurs de performance

Les sous-finalités du plan de gestion sont toutes présentées avec une logique similaire : un état des lieux pour présenter l'enjeu, puis une définition formelle de l'objectif de gestion et des indicateurs qui y sont associés. Enfin le plan contient une description des cas où cette finalité nécessiterait une procédure d'avis conforme, ainsi que les actions qui sont prévues pour remplir l'objectif. Nous allons tout particulièrement nous intéresser à la décision de mettre en place des indicateurs pour suivre les résultats des actions décrites dans le plan de gestion.

La mise en place d'indicateurs est justifiée par la complexité du milieu marin, ainsi que par le manque de savoirs sur les actions envisagées et leurs conséquences, comme l'explique ce fonctionnaire de l'AAMP :

« Si on conceptualise, on a un milieu marin, un écosystème avec de l'air, de l'eau, des animaux et des interférences qu'on ne comprend pas. On appuie d'un côté en disant : « on va essayer de faire évoluer le milieu comme ça », mais en appuyant on ne sait pas comment ça évolue à l'intérieur. Il faut qu'on trouve des indicateurs pour nous dire, comme j'ai appuyé là, c'est allé dans le bon sens »²⁸¹.

Les indicateurs participent à la logique d'une meilleure connaissance du milieu marin, car ils permettent de mettre en place des séries statistiques, pour pouvoir faire des comparaisons dans une perspective de long terme. Les indicateurs du PNMI sont très variés, tout comme le sont ses objectifs. Certains sont très complexes et proviennent des sciences dures, comme l'indicateur sur la « *qualité générale de l'eau* »²⁸² qui est composé de la pondération de dix indicateurs, tandis que d'autres sont beaucoup plus simples dans leur forme, comme ceux qui visent à compter des populations animales.

Le PNMI revendique la mise en place d'indicateurs d'objectifs ou de performances et non d'actions. Cette différence est importante, comme l'explique un ancien fonctionnaire de la DIREN :

« Un indicateur d'objectif c'est bien, mais c'est difficile de trouver une progressivité, si c'est rendez-vous dans 25 ans et on verra à quelle vitesse on roule... Or, dès qu'on prend

281 Entretien n° 11.

282 PNMI, « Plan de Gestion – Volume 2 », 2010, p. 88.

un indicateur plus opérationnel il est beaucoup plus lié aux actions qu'aux résultats et là on est exposés à tricher, l'AAMP se fixant comme objectif par exemple de faire tant de sorties par mois. »²⁸³

Les indicateurs d'objectifs ont l'avantage de pouvoir déclencher un signal d'alerte quand un problème survient, tandis que les indicateurs d'actions sont déconnectés des objectifs. Par exemple, le PNMI a vocation à protéger certaines espèces, comme le phoque gris. Si la population baisse en-dessous d'un certain niveau, l'indicateur va baisser aussi et le PNMI devra analyser les causes de cette baisse, soit par une étude scientifique, soit par une réorientation de ses actions pour faire en sorte d'améliorer la situation, si cela est possible. Les indicateurs ne sont pas un but en soi, car ils ne font que mesurer une tendance, il faut aussi y ajouter de l'expertise pour comprendre les évolutions.

Le choix de mettre en place des indicateurs proviendrait de l'AAMP, comme l'explique un de leurs membres :

« Vous avez apporté une aide à la construction du plan de gestion ?

De manière globale, oui, la méthodologie c'est bien en complète coordination entre les chargés de mission du parc et ceux de l'agence. On a beaucoup insisté sur les indicateurs qui permettent de voir si on tient les objectifs. »²⁸⁴

L'AAMP est elle-même en train de construire un « tableau de bord des aires marines protégées », composé d'indicateurs, afin de rendre compte de son action à l'État. La mise en place d'indicateurs participe non-seulement d'une volonté de lisibilité plus grande des actions²⁸⁵, mais aussi d'une volonté de pouvoir évaluer l'action publique, donc de rendre compte des politiques menées. Tout comme la mise en place d'agences, les indicateurs peuvent participer de cette volonté de l'Etat d'avoir un contrôle sur les structures locales.

Ainsi, en se basant sur l'étude d'instruments de gestion mis en place par l'État anglais pour mieux contrôler la gestion locale, P. Le Galès montre que « *l'influence du « nouveau management public » est particulièrement visible dans la recherche continue et systématique d'indicateurs de plus en plus détaillés, de mesures de performance aux*

283 Entretien n° 10.

284 Entretien n° 11.

285 Il est en effet plus facile de communiquer sur les réalisations par des indicateurs, les données étant plus lisibles pour les non-experts.

innombrables variables, au traitement et à l'agrégation à grande échelle de données qui n'ont rien à voir entre elles, traitement rendu possible grâce aux systèmes d'information »²⁸⁶. En effet, les indicateurs offrent la possibilité d'effectuer des comparaisons entre différents territoires en standardisant l'évaluation et en instaurant des bonnes pratiques. Cependant, dans le cadre des indicateurs utilisés par le PNMI ou même par l'AAMP, il est trop tôt pour juger s'ils ont vocation à participer à une recentralisation de l'État. Il faudrait pour cela étudier l'allocation des budgets aux parcs naturels marins par l'AAMP afin de voir si ces budgets seraient dépendants de la mise en place de « bonnes pratiques » mesurées par des indicateurs, qui auraient pour effet de mettre en concurrence les aires marines protégées. Pour l'instant, la visée évaluative reste floue, comme l'expliquait le fonctionnaire de l'AAMP :

*« En gros, l'État va dire "je mets tant de millions dans l'aire marine protégée", et veut savoir s'ils sont efficaces. S'il y a moins de richesses ou de développement durable qu'à l'extérieur, il y a un problème. Mais on ne sait pas encore dire : "est-ce que ça doit me rapporter tant ou pas ?" »*²⁸⁷

Le choix d'utiliser des indicateurs avait été largement débattu dans la concertation préalable à l'adoption du plan de gestion, certains acteurs trouvant inutile de mettre des indicateurs sur du « vivant ». En effet, il apparaît assez dur de mesurer certains objectifs, comme celui de « renforcer la cohésion sociale des communautés de pêcheurs vivant dans le Parc naturel marin d'Iroise », car les indicateurs correspondent à des sondages, avec les biais que ceux-ci véhiculent. Il est cependant intéressant de noter que l'objectif d'augmenter l'appropriation de la zone par les acteurs locaux est clairement affirmé à travers plusieurs objectifs, afin de susciter l'adhésion des acteurs au PNMI et donc *in fine* la légitimation du PNMI à agir sur la zone. Cependant, cette adhésion n'est pas encore acquise, comme nous allons le voir à travers l'étude de la carte des vocations et à travers la question du contrôle et de la surveillance dans le PNMI, qui sont des sujets polémiques pouvant raviver des tensions.

286 Le Galès P., « Contrôle et surveillance - La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », dans Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, , 2005, p. 266

287 Entretien n° 11.

2. La carte des vocations et la question du contrôle et de la surveillance

Le passage du projet de parc national marin à celui de parc naturel marin a permis la tenue d'un discours sur un cadre beaucoup moins contraignant pour les usagers locaux, visant à les rassurer sur la continuité de pratiques telles que la pêche, comme le montrent ces phrases tirées de leur site : « *le parc ne peut pas interdire directement la pêche, qu'elle soit professionnelle ou de loisir ; il n'en a ni le pouvoir ni l'intention.* », ou « *il ne peut lui-même interdire directement une activité, et c'est ce qui le différencie d'un parc national comme Port Cros* »²⁸⁸. Le PNMI ne peut pas réglementer directement, mais de nombreux acteurs le considèrent comme une zone où pourraient s'expérimenter de nouvelles mesures allant dans une logique de conservation durable de la ressource. Malgré la création d'un statut porté sur le développement durable – et non sur la sanctuarisation – nous pouvons observer que des craintes subsistent quant à un retour possible de réserves où les activités seraient très limitées. Nous allons étudier une technique et un outil pour comprendre cette logique, car comme le disent P. Lascoumes et P. Le Galès, « *les instruments sont porteurs de valeurs et nourris d'une interprétation du social* »²⁸⁹.

a. Une catégorisation des zones

Le plan de gestion ne met pas seulement en place des indicateurs de gestion, puisqu'il comporte aussi une carte des vocations²⁹⁰. Cette carte reprend un peu la logique du premier projet de parc national²⁹¹, car elle marque la volonté de catégoriser des zones selon des degrés différents de protection. Cependant, elle n'a pas de valeur opposable et constitue plutôt une indication. Quatre zones sont distinguées : la première a vocation à la « protection du milieu marin en limitant les pressions anthropiques » et se situe autour de la presqu'île de Crozon et des îles de Molène et Sein. Ce sont les espaces considérés comme remarquables du point de vue de la biodiversité et « *les activités de pêche ou de loisirs nautiques (découverte du milieu marin) devront maintenir un haut niveau d'encadrement* » en leur sein. »²⁹². La seconde zone, qui comprend le pourtour des trois îles

288 Site du PNMI : http://www.parc-marin-iroise.gouv.fr/questions_reponses/index.php?id_theme=2

289 Lascoumes P. et Le Galès P., *Op. Cit.*

290 Cf. Annexe VIII.

291 Qui comportait une zone centrale et une zone périphérique.

292 PNMI, « Plan de Gestion – Volume 1 », 2010, p. 254.

habitées, Ouessant, Molène et Sein est appelée « espaces prioritaires pour la valorisation du patrimoine naturel et culturel insulaire ». Comme le dit le directeur du PNMI,

« Il y a des gros enjeux de biodiversité, mais aussi des gens qui y vivent, donc on ne peut pas avoir une approche conservacionniste. Ce sont des espaces où on va plutôt promouvoir la valorisation. S'il y a besoin de développer l'économie, c'est plutôt là qu'on va le faire, car c'est autour des îles habitées »²⁹³

Cette valorisation du patrimoine insulaire peut passer par des financements pour des pratiques de pêche encadrées, comme cela a été fait avec la mise en place d'un label sur les ormeaux de Molène. La troisième zone, vouée « au développement durable des activités marines dans le respect des écosystèmes », concerne une grande partie du PNMI, où les enjeux de protection sont moins forts et de nombreux usages sont présents. Enfin, la dernière zone, qui vise à « l'exploitation raisonnée du milieu marin » et qui est plus au large, est plutôt utilisée pour les activités de pêche professionnelle. Cette zone est encore assez peu connue.

Cette catégorisation des zones a pu participer à une nouvelle peur de la sanctuarisation chez certains acteurs locaux et raviver certaines tensions, malgré son caractère non-opposable. C'est ce qu'explique le président du conseil de gestion :

« On a tellement l'habitude du règlementaire dans notre pays que quand on voit une carte avec des couleurs, on se dit ça y est, c'est opposable et ça va nous empêcher de ... Alors que la carte c'est plutôt pour dire : "dans cette zone là, on fait plutôt ça". Ça a été très compliqué, très discuté. »²⁹⁴

Les représentations associées aux cartes géographiques peuvent, en effet, être fortes, car si celles-ci permettent de délimiter des espaces artificiellement, il n'en reste pas moins que les acteurs les intériorisent très facilement. Pourtant le directeur du PNMI disait :

« On a le périmètre du parc avec des zones, les couleurs sont exprès peu nuancées, il y a peu de différences chromatiques, je sais pas exactement comment on dit, pour qu'il n'y ait pas de jaune, rouge ... »²⁹⁵

Le PNMI avait donc tenté d'éviter de rouvrir ces tensions liées aux représentations du degré de protection à mettre en œuvre, en passant aussi par les représentations des acteurs,

293 Entretien n° 9.

294 Entretien n° 5.

295 Entretien n° 9.

en tentant en quelque sorte « d'adoucir » celles-ci. Les groupes concernés par les tensions sont les protecteurs de l'environnement, qui jugent que le nombre de zones à protéger n'est pas suffisant, alors que les pêcheurs professionnels trouvaient que cette carte les « enfermait dans un système ne leur permettant pas de sortir des zones tracées »²⁹⁶. De plus, selon le représentant des pêcheurs professionnels, il y a un mouvement vers un retour à l'idéologie de la sanctuarisation depuis la tenue du Grenelle de la Mer en 2009. Les débats qui ont eu lieu se sont très bien déroulés, mais les conclusions qui en ont été tirées sont beaucoup moins satisfaisantes pour lui :

*« Au niveau national, on nous a sorti une litanie de deux cents propositions concernant la pêche, toutes plus rigoureuses les unes que les autres. Avec des engagements qu'on n'avait jamais pris et qui ont été pris par d'autres en notre nom à Paris. »*²⁹⁷

Dans ces mesures, il y a notamment l'idée que la moitié des aires marines protégées (en surface moyenne) devraient devenir des réserves de pêche, où l'activité ne serait plus permise²⁹⁸.

b. L'assermentation des agents du PNMI

Une autre technique peut participer à cette montée des tensions, l'assermentation des agents, qui est prévue par la loi de 2006. La question des contraintes futures a été majeure dans le processus de construction du PNMI, car c'était l'un des arguments phares des personnes contestant le bien-fondé du PNMI, comme le montre ce témoignage d'un opposant :

*« Nous on aura connu la liberté, nos enfants subiront des contraintes pas toujours fondées, qui sont la volonté d'écologistes extrêmes ou radicaux. Je parle de l'interdiction d'aller aux îles à telle époque, de faire ceci ou cela, de pêcher. »*²⁹⁹

L'assermentation des agents rejoint une des missions du conseil de gestion du PNMI, décrite dans le document d'objectifs et qui est de « [veiller] à l'application des réglementations existantes »³⁰⁰. Pour autant, dans le discours officiel, les agents n'ont pas

296 Entretien n° 8.

297 Entretien n° 8.

298 Proposition 21a du Grenelle de la mer.

299 Entretien n° 2.

300 Mission pour un parc marin, « Document d'orientation, Parc Naturel Marin d'Iroise », 2006, p. 15.

vocation à être une police répressive, car « *ce personnel aura pour première tâche d'écouter les demandes des usagers, de présenter les relations entre les diverses activités, les impacts des unes sur les autres, de comprendre tous ces phénomènes, de les expliquer. Leur tâche quotidienne sera la pédagogie* »³⁰¹. Ils peuvent, cependant, dresser des procès-verbaux afin de sanctionner les infractions qu'ils constateraient durant leurs missions. Paradoxalement, les opposants, qui sont accusés par de nombreux acteurs de ne pas être respectueux de la mer, réclament une meilleure application de la réglementation actuelle. Pour cela, ils préféreraient un renforcement des structures existantes, plutôt que la mise en place d'un PNMI coûteux. Nous pouvons le voir dans cet extrait d'entretien où la légitimité de l'identité marine est encore une fois affirmée :

*« On avait suffisamment de structures d'État avec les affaires maritimes et les gendarmes maritimes, ce n'était pas la peine de renforcer le niveau contrôle. [...] Ce qu'on reproche au gens du parc, c'est qu'ils n'ont aucune culture maritime, ce ne sont pas des marins, ce sont des gens qui étaient gardes-chasse. »*³⁰²

L'assermentation des agents pose aussi la question de la coordination avec les autorités maritimes déjà en place. Une note de l'AAMP datée de 2009 réclame ainsi un effort supplémentaire de l'action de l'État en mer³⁰³ dans les aires marines protégées afin d'y renforcer la surveillance, surtout au large³⁰⁴. La mise en place d'agents assermentés peut alors relever d'une volonté de l'AAMP - une agence encore très jeune - de s'affirmer en occupant le terrain, comme en témoignait un fonctionnaire de l'AAMP :

*« Au début, on a plutôt des chargés de mission car il y a l'élaboration du plan de gestion et ensuite seulement les agents de terrain, qui sont ceux qui s'approprient vraiment la zone. »*³⁰⁵

Un autre acteur, un peu plus critique sur le fait de mettre en place des agents assermentés, abonde dans ce sens :

« On s'aperçoit qu'il y a cinq ou six organismes qui font la police différemment, l'AAMP a voulu évidemment créer la sienne : des gens avec des uniformes et des bateaux

301 Site du PNMI : http://www.parc-marin-iroise.gouv.fr/questions_reponses/index.php?id_theme=2

302 Entretien n° 2.

303 Dans cette action, les missions de surveillance comprennent généralement la gendarmerie maritime, les douanes, les affaires maritimes et la marine nationale.

304 Agence des Aires Marines Protégées, « Note sur les besoins en matière de surveillance et de suivi des aires marines protégées », 2009.

305 Entretien n° 11.

à eux ! Avant de se rendre compte que c'est un exercice compliqué et cher, qu'ils pourraient peut être se le payer sur un parc mais jamais sur tous, et que les autres administrations revendiquaient légitimement le soin d'utiliser leurs compétences.[...] L'agence voulait mettre en place ses moyens propres dans sa logique hégémonique d'occuper un terrain. »³⁰⁶

De toute façon, il faut souligner que la mise en place d'un parc naturel marin n'a pas vocation à ne pas changer la réglementation sur la zone, même si son conseil de gestion ne dispose pas de ce pouvoir et que le statut est somme toute peu contraignant. Cela est expliqué par un ancien fonctionnaire qui a participé à l'élaboration de la loi :

« On a un peu joué sur l'idée que les gens voulaient bien créer le PNMI parce qu'ils pensaient qu'il n'aurait pas de pouvoir et qu'ils découvrirait petit à petit son pouvoir réel.

C'est un discours qui a été fait pour l'acceptabilité ?

C'est un discours irresponsable, je ne l'ai jamais tenu, pareil pour Natura 2000. Il consiste à dire : "on fait un truc et vous verrez ça ne changera rien". Personne ne s'y laisse prendre, d'ailleurs. »³⁰⁷

Si la mise en place du PNMI mettra de nouvelles réglementations en place, son originalité réside dans le fait que certains acteurs locaux sont désormais associés à cette évolution de la réglementation, dans un domaine auparavant géré de manière assez discrétionnaire par les services de l'État. Par exemple, le conseil de gestion a adopté le 3 février 2011 un avis³⁰⁸ pour règlementer la pêche des ormeaux,³⁰⁹ sur proposition des maires de Molène et de Sein. Au lieu de pouvoir les pêcher du 1^{er} septembre au 15 juin, leur pêche sera désormais limitée du 1^{er} décembre au 31 mars³¹⁰. Cette décision a été vivement critiquée par les associations d'usagers, qui dénoncent une absence de preuves scientifiques. La mise en place d'un permis de pêche pour les plaisanciers est aussi discutée, le PNMI pouvant être un terrain d'expérimentation. Là encore, les contestations sont fortes. La mise en place d'une structure de protection de l'environnement comme le PNMI est de toute façon vectrice de représentations associées aux contraintes, sur

306 Entretien n° 10.

307 Entretien n° 10.

308 Cet avis n'a pas de valeur réglementaire, puisque c'est le préfet de région qui prend les réglementations concernant la pêche.

309 Réglementation qui ne concerne que la pêche de loisir et non la pêche professionnelle.

310 « Parc Naturel Marin d'Iroise : les îliens veulent limiter la pêche à l'ormeau », *Ouest-France*, 4 février 2011.

lesquelles certains acteurs s'accordent dans un contexte de montée des problématiques et des défis écologiques, mais que d'autres refusent au nom d'un mode de vie et d'une tradition qu'ils jugent déjà respectueuse de l'environnement. Les opposants considèrent en effet qu'il n'était pas nécessaire de mettre en place le PNMI, car la mer d'Iroise se trouvait dans un état écologique relativement bon.

Conclusion

Alors, comment s'articulent les tensions sur les moyens de mettre en œuvre une politique - annoncée comme territoriale - de gestion d'une aire protégée en Mer d'Iroise ?

Premièrement, nous avons pu constater que le projet avait glissé d'une volonté de sanctuarisation – qui caractérisait ses premières années - à la mise en œuvre actuelle d'une politique de développement durable, car la politique du PNMI n'est pas exclusivement liée à la protection de la nature. Cela tient des représentations des acteurs et de leur reconfiguration au niveau local, qui a été caractérisé par un portage du projet qui auparavant était plutôt effectué par des scientifiques, avant d'être repris en main par les pêcheurs professionnels lorsqu'il était au point mort. Cette « victoire » du développement durable s'est traduite dans la loi de 2006, et même si certains acteurs craignent de voir certaines zones devenir sanctuarisées, il est peu probable que cela arrive du fait de la composition du conseil de gestion. Le nombre de personnes au conseil de gestion est déjà un obstacle à des décisions trop radicales. Pour d'autres acteurs, au contraire, cette protection n'est pas assez forte, et le PNMI est alors décrit comme une structure inutile car n'osant pas être assez volontariste pour diriger une véritable politique de protection de l'environnement.

Ensuite, nous avons pu voir que le caractère marin du parc était réellement affirmé, et que celui-ci tentait de mettre en place une gestion intégrée de la zone, mais avec une intégration se faisant par la mer et non par la terre. En effet, si le périmètre du PNMI est exclusivement marin, son pouvoir peut potentiellement remonter jusqu'au haut des bassins versants. C'est ce qui fait selon moi la grande originalité du PNMI, ainsi que sa force.

Enfin, la troisième hypothèse forte, sur la place du local, était celle qu'il était le plus dur de vérifier, car le PNMI est un exemple de politique procédurale décidée au national avec des influences locales. De plus, l'AAMP semble avoir tenu un rôle important dans les premières années de fonctionnement du PNMI, notamment dans l'aide à la construction du plan de gestion. Cependant, le PNMI reste un instrument où les acteurs locaux possèdent un réel pouvoir de décision, et il faudra voir comment les rapports évoluent avec l'AAMP

une fois que plus de parcs seront créés. Car le fait que ce soit le premier parc naturel marin et qu'il ait valeur d'exemple, va dans le sens d'une implication forte de l'AAMP, tout comme la proximité géographique des deux structures.

Cela rejoint un écueil que j'ai pu rencontrer dans mon travail de recherche et qui participe d'un double manque de recul. Ce manque de recul venait en premier lieu du fait qu'il était difficile dans un premier travail de recherche, de véritablement prendre de la hauteur par rapport à son sujet, surtout dans un laps de temps finalement assez court. Le théorique et l'empirique se mélangeaient beaucoup, et une grande difficulté a été de trouver des cadres théoriques à appliquer au sujet sans avoir l'impression de trop le dénaturer. Avec un peu de recul, je me demande si qualifier le PNMI de projet d'action publique était, par exemple, réellement pertinent, car j'ai appliqué ce que beaucoup d'acteurs critiquaient, le fait de mettre en place des logiques terrestres sur un sujet marin.

Le second manque de recul était inhérent à mon objet de recherche, car je me suis vite rendu compte que trois années d'existence restait un laps de temps très court, et qu'il était donc difficile d'avoir une vision un peu globale des décisions prises par le PNMI, surtout que la majorité du travail effectué jusqu'à maintenant a consisté en la rédaction du plan de gestion. Il me semble encore trop tôt pour monter en généralité sur ses intentions. La première réalisation d'envergure du PNMI est sans doute d'avoir réussi à rassembler autour d'une table des acteurs aux intérêts divergents, qui communiquaient peu entre eux dans le passé. Car dans les discours des acteurs, on ressentait que le PNMI avait permis une baisse des tensions. Pour autant, certains acteurs restent exclus (ou refusent de participer) à ces débats, ce qui cause une baisse du caractère représentatif du conseil de gestion.

De même, il est beaucoup trop tôt pour le juger sur ses véritables objectifs de protection et de développement durable, car il n'y a pas encore eu de décisions réellement emblématiques. L'avis conforme sur la porcherie de St-Nic pourrait en être une, puisqu'elle consacrerait le pouvoir du parc à agir sur la terre, lorsque les activités qui y sont menées menacent potentiellement la mer³¹¹.

311 Le conseil de gestion du PNMI a finalement choisi de rendre un avis non conforme à l'extension de la porcherie de St-Nic le 7 juin 2011, ce qui peut être vu comme une décision emblématique. L'article du télégramme du 8 juin 2011, « Non à l'extension d'un élevage porcin » de R. Pérez, disponible en ligne à

Cela est dommage pour mon travail de recherche, car j'aurais voulu tenter de préciser plus ce qu'on entendait par le concept très mou de développement durable dans cet objet de recherche précis. Au final, ce terme restera peu défini, car il recouvre trop d'implications et est utilisé de manières très différentes. On ne peut ni lui accoler un degré de protection de l'environnement, ni tenter de trouver ce qui constitue l'équilibre entre ses trois piliers. On peut même se demander parfois si une politique effectuée au nom du développement durable a vraiment vocation à protéger l'environnement. C'est le problème de termes qui sont passés dans le débat public, car c'est évidemment un avantage pour populariser des concepts et les faire accepter, mais cela peut aussi leur faire perdre une grande partie de leur force. Le problème est de réussir à s'en affranchir assez vite en passant par leur déconstruction, tâche que j'ai faite sans doute trop tardivement, ce qui m'a rendu un peu prisonnier du discours des acteurs.

Cela m'a permis tout de même de rejoindre les travaux de P. Muller sur le référentiel, car je ne voyais pas vraiment comment accorder mon enquête avec son concept de *référentiel global de marché*. Alors qu'en fait, le glissement d'une idéologie de la stricte protection de la nature vers celle de développement durable peut s'expliquer par l'influence de ce référentiel global, la seconde notion s'accordant beaucoup plus avec les valeurs du marché que la première. Cependant, il est important de ne pas tout voir sous un angle théorique, car en mer d'Iroise, l'installation d'un parc naturel marin et non d'un parc national marin vise aussi à prendre en compte les activités économiques qui sont liées à ce milieu – mais aussi les pratiques traditionnelles de certains groupes de la population rapportées à la mer – et participe donc d'une volonté de prendre en compte les humains.

J'ai conscience d'avoir effectué une étude englobante sur le PNMI, avec une problématique vaste. Cela vient sans doute de mon statut de « novice » dans la recherche en sciences sociales qui provoquait une envie de comprendre le maximum de choses sur mon objet de recherche, n'arrivant pas à choisir un angle qui m'intéressait plus que les autres. Plusieurs recherches à un niveau plus délimité auraient pu être effectuées, notamment sur la concertation au sein du PNMI ou sur la mobilisation d'un groupe en particulier. Pourtant, je ne regrette pas cette définition de mon objet de recherche, car elle

cette adresse : <http://www.letelegramme.com/ig/generales/regions/finistere/parc-marin-non-a-l-extension-d-un-elevage-porcine-08-06-2011-1328672.php?xtmc=parc%20marin%20d%27iroise&xtr=5>, relate ces faits.

m'a permis de pouvoir lui appliquer plusieurs théories, et donc de participer à ma découverte de la sociologie de l'action publique. Les entretiens sont un moment particulièrement réjouissant de cet apprentissage de la recherche, puisqu'ils permettent de mettre en application les connaissances acquises au contact d'acteurs toujours prêts à évoquer leur expérience.

Le PNMI, étant encore très jeune, beaucoup de travaux restent à mener sur son action. L'actualité à venir peut fournir certains objets de recherche, car les communes du Cap-Sizun ne se sont toujours pas prononcées pour leur entrée dans le périmètre, mais devraient le faire assez vite, ce qui posera des questions intéressantes en termes de mobilisation collective. Une autre décision intéressante à analyser serait l'instauration de permis de pêche pour la plaisance sur la zone du parc, car cette décision est aussi susceptible de faire naître de nouvelles tensions, mais aussi de dénoter d'une politique volontariste pour règlementer la mer. D'autres sujets, moins polémiques sont également intéressants : par exemple la naissance de nouveaux parcs marins³¹² va permettre la possibilité d'effectuer des analyses comparées entre les structures pour voir le poids de spécificités locales par rapport à celle de l'instrument par naturel marin mis en place par la loi, et d'étudier les stratégies de recherche d'autonomie des différents parcs.

312 Cinq missions d'étude sont à l'œuvre en France métropolitaine, un parc naturel marin a été créé à Mayotte

Bibliographie

Sources Secondaires :

Ouvrages imprimés

- ◆ Bacqué H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, 320 p.
- ◆ Barthes Y., Callon M., Lascoumes P., *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358 p.
- ◆ Boncoeur J. et al., *Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise*, Brest, Les publications AMURE, 2005, 518 p. [En ligne], URL : <http://www.univ-brest.fr/gdr-amure/documents/gdr-amure-R-05-2005.pdf>. Consulté le 26 mars 2011.
- ◆ Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 3^e édition, 2010, 776 p.
- ◆ Lascoumes P. « Chapitre 1 : Les politiques environnementales », dans *Politiques publiques.* , Presses de Sciences Po, 2008, p. 29-67.
- ◆ Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2005, 370 p.
- ◆ Mével C., *Evaluation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets bretons de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)*, mémoire d'évaluation réalisé dans le cadre du master EAPT, 156p.
- ◆ Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007, 235 p.
- ◆ Van Tilbeurgh V., Charlier-Kerbiguet M., *La mer d'Iroise, Négociations sur le principe de protection*, Rennes, Presses Universitaires de rennes, 2007, 224 p.

Articles de revues et périodiques

- ◆ Bezes P. , « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 2005/6 n° 126, p. 26-37.
- ◆ Billé R., « Gestion intégrée des zones côtières: quatre illusions bien ancrées ». Dans : *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* , Volume 7, Numéro 3, 2006, 12 p. [En ligne], mis en ligne le 08 septembre 2006. URL : <http://vertigo.revues.org/1555>. Consulté le 29 mars 2011.
- ◆ Blondiaux L. et Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes* 1/2009 (n° 63),

p. 28-38.

- ◆ Boncoeur J., Noël J.-F., Sabourin A. et Tsang King Sang J., « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », Dans : *Monde en développement* 2007/2, n° 138, p. 77-92.
- ◆ Duran P., Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », Dans : *RFSP*, vol. 46, n°4, 1996, p.580-623.
- ◆ Guineberteau T., Meur-Ferec C. et Trouillet B., « La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? ». Dans : *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3, 2006, 14 p. [En ligne], mis en ligne le 21 décembre 2006. URL : <http://vertigo.revues.org/2569>. Consulté le 29 mars 2011.
- ◆ Hénocque Y. et Billé R., « Gestion Intégrée du Littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration. », *Colloque international « Prospective du littoral – Prospective pour le littoral »*, *Un littoral pour les générations futures*, 1-2 mars 2005, 15 p.
- ◆ Lacroix V., Zaccā E., « Quarante ans de Politique Environnementale en France : Évolutions, Avancées, Constantes », Dans : *Revue française d'administration publique* n°134, 2010, p. 205-232
- ◆ Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». Dans: *Politix. Vol. 11, N°42*. Deuxième trimestre 1998. p. 37-66
- ◆ Meur-Ferec C., « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *Développement durable et territoires*, 19 p. [En ligne], Varia, mis en ligne le 28 septembre 2007, consulté le 5 avril 2011, URL : <http://developpementdurable.revues.org/4471>, 21p.
- ◆ Muller P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », Dans : *RFSP* 1/2005, Vol. 55, p. 155-187.
- ◆ Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». Dans : *RFSP, 50e année, n°2*, 2000, p. 189-208.
- ◆ Prigent L., Laffont G.-H., « Participation, gouvernance, Empowerment... Quel "processus démocratique" pour les intercommunalités ? Exemples dans le pays de Brest », *communication au Colloque international pluridisciplinaire « Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques »*, Rennes, 2008, 13 p.
- ◆ Rey-Valette H. et Antona M., « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », Dans : *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1, 2009, 10 p. [En ligne], mis en ligne le 23 mai 2009. URL : <http://vertigo.revues.org/8455>. Consulté le 29 mars 2011.
- ◆ Saliou V., Chantiers de recherche. « Gouverner la mer : émergence et institutionnalisation d'une politique maritime européenne », Dans : *Politique européenne* 2008/2, n° 25, p. 253-259.
- ◆ Van Tilbeurgh V., « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire

protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise », Dans : *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3, 2006, 13 p. [En ligne], mis en ligne le 21 décembre 2006. URL : <http://vertigo.revues.org/170>. Consulté le 29 mars 2011.

Sources Primaires :

- ◆ Agence des Aires Marines Protégées, « Contrat d'objectifs Etat - Agence des Aires Marines Protégées, 2009-2011 ». URL : http://www.aires-marines.fr/images/stories/plaquettes/2009_09_contrat%20objectifs_bd.pdf, Consulté le 3 mai 2011.
- ◆ Agence des Aires Marines Protégées, « Note sur les besoins en matière de surveillance et de suivi des aires marines protégées », 2009.
- ◆ Assemblée nationale, « Comptes-rendus de la première et de la deuxième séance du mercredi 30 novembre 2005 ». URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2005-2006/20060084.asp> et <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2005-2006/20060085.asp>, Consulté le 1^{er} mai 2011.
- ◆ Bellec P., « Application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale », *Rapport n° 006766-02 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable*, 2009, 60 p.
- ◆ Giran J-P., « Rapport sur le projet de loi n° 2347 », 2005.
- ◆ Lefebvre C., « Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale », 2005. 15p. [En ligne], URL : http://www.biodiversite2007.org/IMG/pdf/Enseignements_de_geelong.pdf. Consulté le 23 avril 2011.
- ◆ Martinez C. (coord.), « Les espaces protégés français, une diversité d'outils au service de la protection de la nature », Comité français de l'UICN, Paris, 2008.
- ◆ Mission pour un parc marin, « Document d'orientation, Parc Naturel Marin d'Iroise », 2006, 35 p.
- ◆ Mission pour un parc marin, « Richesses de l'Iroise », 2005.
- ◆ Padellec J-L., « Parc Marin d'Iroise. La fronde des élus du Porzay », *Le Télégramme*, 7 février 2011.
- ◆ « Parc Naturel Marin d'Iroise : les îliens veulent limiter la pêche à l'ormeau », *Ouest-France*, 4 février 2011.
- ◆ Perez R., « Parc Marin d'Iroise. Oui ou non à un élevage porcin ? », *Le Télégramme*, 4 février 2011.
- ◆ PNMI, « Plan de Gestion », 2010, *Volume 1 : Finalités et carte des vocations* et *Volume 2 : Indicateurs*.
- ◆ « Rapport du Sommet mondial pour le Développement Durable », 2002. URL : http://www.bourgogne.gouv.fr/assets/bourgogne/files/dvlpt_durable/Rapport%20du%20sommet%20mondial%20pour%20le%20DD%20-%202002.pdf, Consulté le 25 avril 2011.
- ◆ Secrétariat général de la mer, « Livre Bleu, Stratégie nationale pour la mer et les

océans », 2009, 85 p.

Support numérique

- ◆ Centre National de ressources textuelles et lexicales : <http://www.cnrtl.fr/>
- ◆ Dictionnaire Larousse en ligne : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>
- ◆ Site internet du Parc Naturel Marin d'Iroise : <http://www.parc-marin-iroise.gouv.fr>
- ◆ Site internet de l'Agence des Aires Marines protégées : <http://www.aires-marines.fr>
- ◆ Site Internet de l'UICN : www.iucn.org

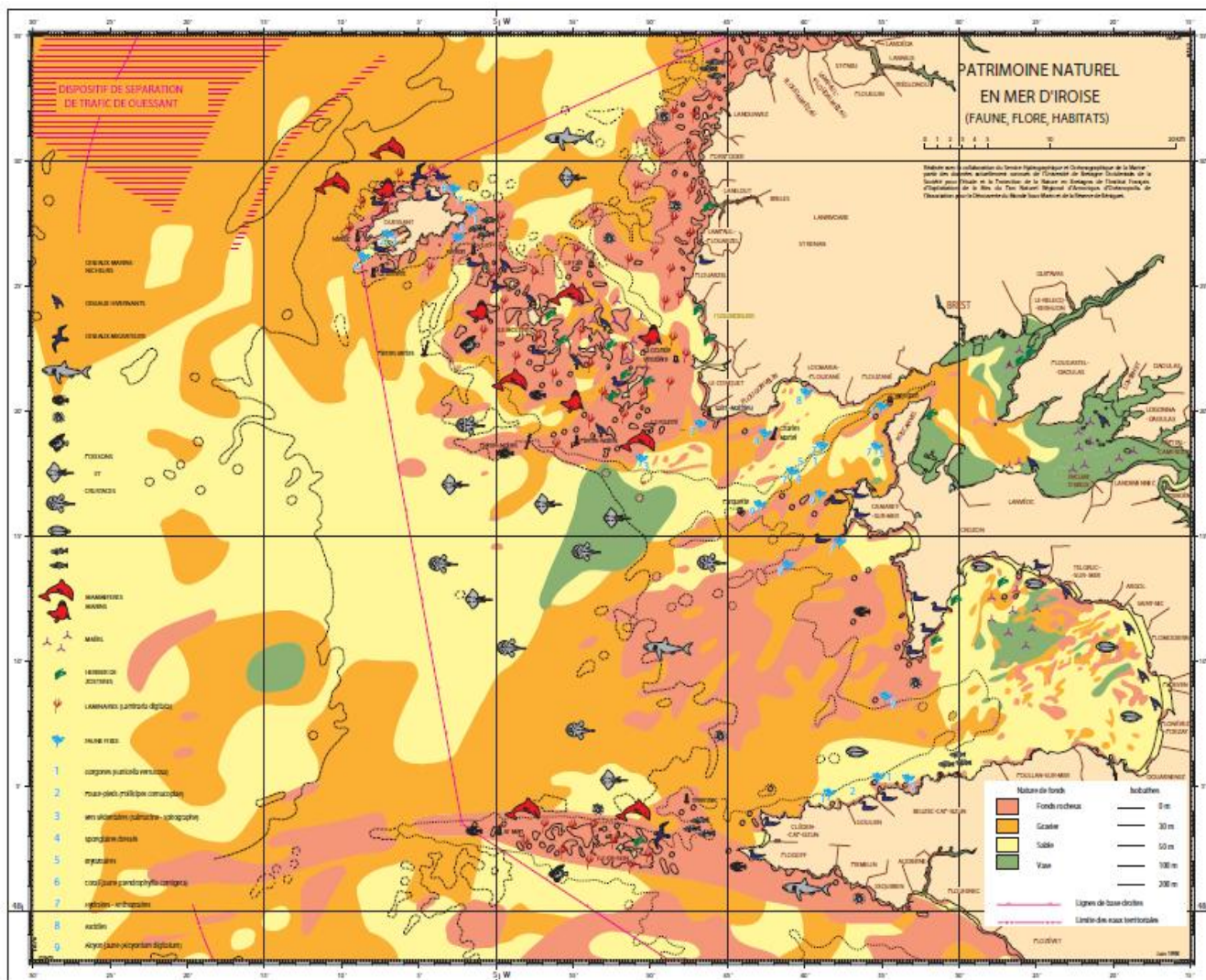
Annexes

I. Liste des entretiens effectués

N°	Date	Nom	Fonction	Durée	Observations	Lieu
1	10/11/10	Dominique Buhot	Ancien directeur de mission du PNMI	2h	Entretien Exploratoire Non enregistré	Domicile de la personne
2	22/02/11	Bernard Le Bihan	Président de l'OLIMI 29 (opposants) - - Ancien président de l'ADVILI	2h32mn		Domicile de la personne
3	23/02/11	Marguerite Lamour	Députée du Finistère	45mn		Mairie de Ploudalmézeau
4	24/02/11	Louis Brigand	Membre de l'association Bretagne Vivante-SEPNB (protection de l'environnement) - Membre du Conseil de Gestion et du Bureau du PNMI - Professeur à l'IUEM	1h	Non enregistré	IUEM - Brest
5	04/03/11	Pierre Maille	Président du Conseil de Gestion du PNMI - Président du Conseil Général du Finistère	50mn		Délégation du Conseil Général - Brest
6	04/03/11	Jean-Yves Cozan	Ancien président du PNRA – Opposant historique au PNMI	1h	Non enregistré	Bureaux de la Finist'air - Guipavas
7	07/03/11	Véronique Van Tilbeurgh	Enseignante chercheuse à Rennes 2 – Auteure d'un livre sur le PNMI	1h 50mn		Université de Rennes 2
8	09/03/11	Gérald Hussenot	Permanent au CRPMEM Bretagne	1h 9mn		Bureaux du CRPMEM - Rennes

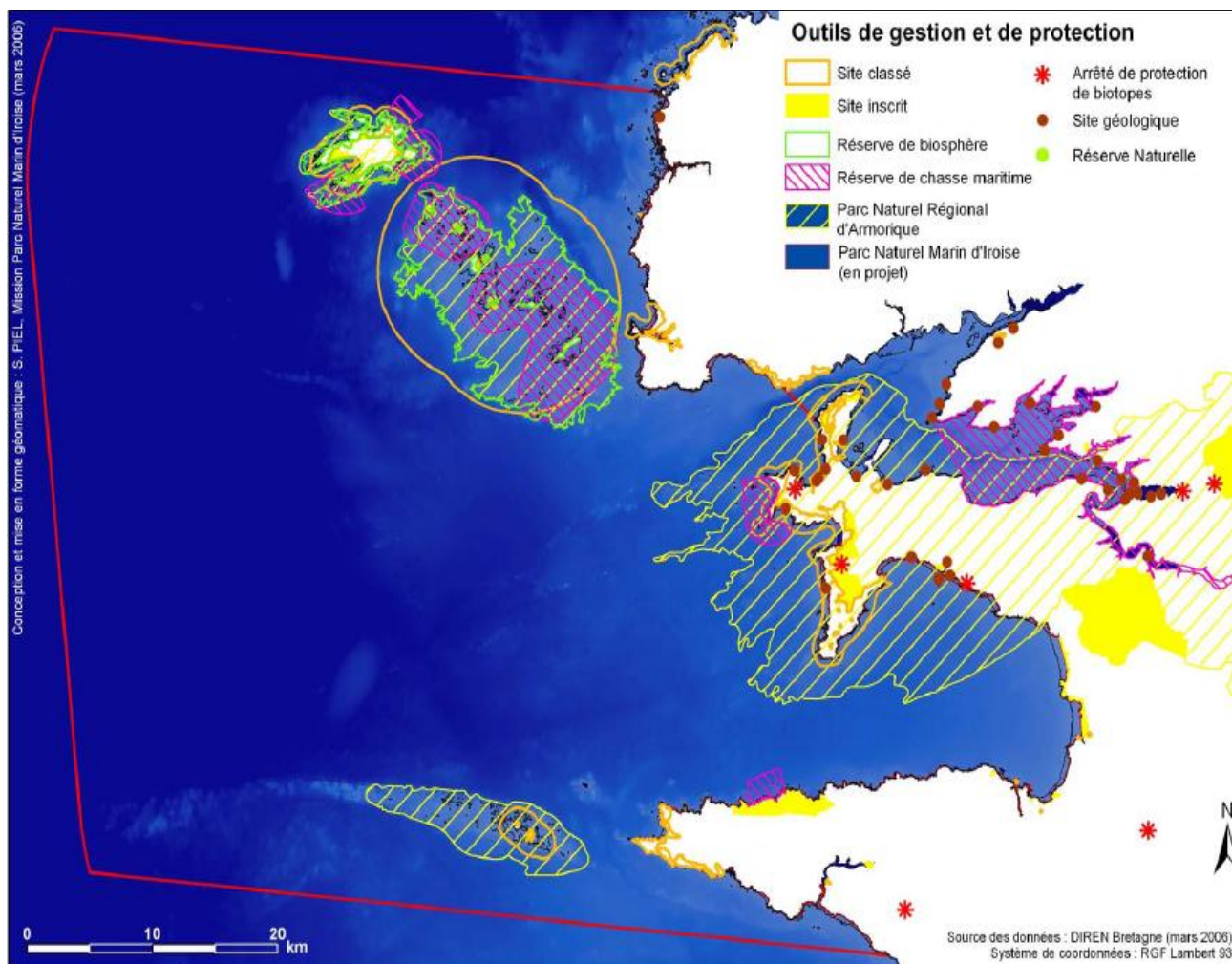
9	10/03/11	Thierry Canteri	Directeur du PNMI	44mn		Bureaux du PNMI – Le Conquet
10	15/03/11	Christophe Le Visage	Travaillait au SG Mer puis à la DIREN – A participé à l'écriture de la loi de 2006	1h 47mn		Domicile de la personne
11	18/03/11	Pierre Leca	Directeur Adjoint de l'AAMP	1h 27mn		Bureaux de l'AAMP - Brest
12	07/04/11	Geneviève Rousseau	Ancienne directrice de mission du PNMI – Ancienne directrice adjointe de l'AAMP	1h 11mn		Domicile de la personne
13	22/04/11	Pascal Mailhos	Préfet du Finistère	30mn		Préfecture du Finistère - Quimper

II. Carte du patrimoine naturel en mer d'Iroise



source : Mission pour un parc marin, 2002

III. Carte des statuts de protection en mer d'Iroise



source : DIREN Bretagne, 2006.

IV. Extrait de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

(JO n° 90 du 15 avril 2006)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :
Chapitre I : Parcs nationaux
Chapitre II : Parc amazonien en Guyane
Chapitre III : Parcs naturels régionaux
Chapitre IV : Parcs naturels marins
Chapitre V : Dispositions d'ordre financier
Chapitre VI : Dispositions diverses et transitoires

Article 18 de la loi du 14 avril 2006

Le titre III du livre III du code de l'environnement est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV : Agence des aires marines protégées et parcs naturels marins

« Section 1 : Agence des aires marines protégées

« Art. L. 334-1. - I. - Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé Agence des aires marines protégées.

« II. - L'agence anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

« A cette fin, elle peut se voir confier la gestion directe d'aires marines protégées. Elle apporte son appui technique, administratif et scientifique aux autres gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en faveur de la diversité biologique marine et côtière.

« Elle peut en outre être chargée par l'Etat de toute action en rapport avec ses missions statutaires.

« III. - Les aires marines protégées visées au présent article comprennent :

« 1° Les parcs nationaux ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 331-1 ;

« 2° Les réserves naturelles ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 332-1 ;

« 3° Les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 411-1 ;

« 4° Les parcs naturels marins, prévus à l'article L. 334-3 ;

« 5° Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 414-1 ;

« 6° Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

« Le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 334-8 définit la procédure au terme de laquelle

sont identifiées d'autres catégories d'aires marines protégées concernées par l'agence.

« Art. L. 334-2. - I. - 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.

« Des agents de la fonction publique territoriale peuvent être mis à disposition de l'agence.

« II. - Les ressources de l'agence sont notamment constituées par des contributions de l'Etat et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances pour service rendu et le produit de taxes.

« Section 2 : Parcs naturels marins

« Art. L. 334-3. - Des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté de l'Etat et, le cas échéant, en continuité avec celles-ci, dans les eaux placées sous sa juridiction, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. La création de parcs naturels marins situés en partie dans les eaux sous juridiction de l'Etat tient compte des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, notamment de sa partie XII.

« Le décret créant un parc naturel marin est pris après enquête publique. Il fixe les limites du parc et la composition du conseil de gestion et arrête les orientations de gestion du parc naturel marin.

« Art. L. 334-4. - I. - La gestion de cette catégorie d'aires marines protégées est assurée par l'Agence des aires marines protégées prévue à l'article L. 334-1.

« II. - Un conseil de gestion est constitué pour chaque parc naturel marin. Il est composé de représentants locaux de l'Etat de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, du représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, du représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë, de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et

de personnalités qualifiées.

« Le conseil de gestion se prononce sur les questions intéressant le parc. Il élabore le plan de gestion du parc. Il définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'agence.

« Art. L. 334-5. - Le plan de gestion détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin. Il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Il est mis en révision tous les quinze ans au moins.

« L'Agence des aires marines protégées peut attribuer des subventions destinées au financement de projets concourant à la mise en œuvre du plan de gestion.

« L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion.

« Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence des aires marines protégées ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.

« Art. L. 334-6. - I. - Sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités, peuvent être recherchées et constatées dans le parc naturel marin par les agents de l'établissement public chargé des parcs naturels marins, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés :

« 1° Les infractions à la police des eaux et rades définies à l'article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ;

« 2° Les infractions à la police des rejets définies aux articles L. 218-10 à L. 218-19, L. 218-22 et L. 218-73 du présent code ;

« 3° Les infractions à la police de la signalisation maritime définies aux articles L. 341-1 et L. 341-2 du code des ports maritimes et aux dispositions prises pour leur application ;

« 4° Les infractions à la police des biens culturels maritimes définies aux articles L. 544-5 à L. 544-7 du code du patrimoine ;

« 5° Les infractions aux dispositions du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et de ses textes d'application. En tant qu'agents chargés de la police des pêches, les agents mentionnés au premier alinéa disposent pour effectuer les contrôles des prérogatives prévues à l'article 14 du décret-loi du 9 janvier 1852 précité ;

« 6° Les infractions mentionnées à l'article L. 322 -10-1 du présent code relatif à l'accès aux espaces gérés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

« 7° Les infractions mentionnées aux articles L. 332-20 et L. 332-22 relatifs aux réserves naturelles ;

« 8° Les infractions mentionnées à l'article L. 362 -5 relatif à la circulation des véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels ;

« 9° Les infractions mentionnées à l'article L. 415 -1 relatif à la protection de la faune et de la flore.

« II. - Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont adressés aux autorités administratives ou judiciaires selon les procédures prévues pour les infractions constatées.

« Art. L. 334-7. - Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.

« Elle est constatée par les agents visés à l'article L. 334-6, sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités.

« Les personnes condamnées sont tenues de réparer ces atteintes et encourrent les amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe et les cas de récidive. Elles supportent les frais des mesures provisoires et urgentes que le conseil de gestion a pu être amené à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public par les infractions constatées.

« Le directeur de l'Agence des aires marines protégées et, sur délégation, ses représentants auprès des conseils de gestion ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative.

« Art. L. 334-8. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre. »

V. Orientations de gestion du PNMI

Article 6 du Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise.

L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, dans le respect des orientations de gestion suivantes :

- 1° Approfondissement et diffusion de la connaissance des écosystèmes marins ;
- 2° Maintien en bon état de conservation des populations des espèces protégées, rares ou menacées et de leurs habitats ;
- 3° Réduction des pollutions d'origine terrestre ainsi que du risque de pollutions maritimes et portuaires diffuses ou accidentelles ;
- 4° Maîtrise des activités d'extraction de matériaux ;
- 5° Exploitation durable des ressources halieutiques ;
- 6° Soutien de la pêche côtière professionnelle ;
- 7° Exploitation durable des champs d'algues ;
- 8° Soutien aux activités maritimes sur les îles afin d'y maintenir une population d'habitants permanents ;
- 9° Conservation et valorisation du patrimoine paysager, architectural, maritime et archéologique, notamment sous-marin, et des savoir-faire locaux ;
- 10° Développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs, compatibles avec la protection des écosystèmes marins.

VI. Liste des membres du conseil de gestion du PNMI au 19 mai 2010.

– Représentants de l'Etat : 6 personnes

- a) Le commandant de la zone maritime Atlantique
Capitaine de vaisseau Hervé TRAVERT, titulaire
- b) Le directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Françoise NOARS
Damien SIESS
- c) Le directeur interrégional de la mer
Philippe ILLIONNET
- d) Le directeur départemental des territoires et de la mer
Jean-Christophe VILLEMAUD
François BONNET

– Représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements : 11 personnes

- a) Région Bretagne
Isabelle THOMAS
- b) Département du Finistère
Pierre MAILLE, titulaire et président du conseil de gestion
- c) Commune de l'île-Molène
Jean-François ROCHER
- d) Commune d'Ouessant (en attente de désignation)
- e) Commune d'Ile de Sein
Jean-Pierre KERLOC'H
- f) Communauté urbaine Brest Métropole Océane
François CUILLANDRE
- g) Communauté de communes du pays de l'Iroise
André TALARMIN, titulaire et vice-président du conseil de gestion
Xavier JEAN
- h) Communauté de communes de la presqu'île de Crozon
Daniel MOYSAN
- i) Communauté de communes du pays de Châteaulin et du Porzay
Raymond LEBOT
- j) Communauté de communes du pays de Douarnenez
William BOULIC

- Représentant du syndicat mixte chargé de la gestion du parc naturel régional d'Armorique : 1 personne

Jean-Jacques DUCHENE

– Représentants des organisations représentatives des professionnels : 12

personnes

a) Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne

André LEBERRE, titulaire et vice-président du conseil de gestion

b) Comités locaux des pêches et des élevages marins

- Le Guilvinec :

Philippe DUVAL

-Audierne:

Roland GARGADENNEC

-Douarnenez:

Bruno CLAQUIN

- Nord-Finistère:

Emmanuel KELBERINE

c) Représentant des pêcheurs des îles sur proposition du comité régional des pêches et des élevages

marins de Bretagne

François SPINEC

d) Représentant de l'une des sections régionales conchyliques de Bretagne sur proposition des sections

concernées

Caroline LESAIN

e) Chambre d'agriculture du Finistère

Alain HINDRE

f) Chambre syndicale nationale des algues marines

Laurent CAESEMEACKER

g) Représentant d'une chambre de commerce et d'industrie territorialement concernée

Jacques KUHN

h) Comité départemental du tourisme

Mickaël QUERNEZ

il Union nationale des industries de carrières et matériaux de Bretagne (UNICEM)

Patrick KERVERDO

– Représentants des organisations d'usagers : 8 personnes

a) Fédération française des pêcheurs en mer

Jacques CORNEC

b) Fédération française d'études et des sports sous-marins

Paul MAREC

c) Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France

Paul VINAY

d) Nautisme en Finistère

Dominique TRETOUT

e) Association pour la promotion des classes de mer en Bretagne

Pascal BENARD

f) Représentant d'une association insulaire des usagers de la mer désignée par les maires des

communes d'Ile-Molène, d'Ouessant et d'Ile de Sein

Christian GUIVARC'H (association sénane des plaisanciers)

g) Fédération départementale des chasseurs du Finistère

Pierre MENEZ

h) Représentant d'une association locale d'usagers

Joël PERROT (ADVILI • association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise)

– **Représentants d'associations de protection de l'environnement : 2 personnes**

a) Association Bretagne Vivante

Louis BRIGAND

b) Association Eaux et Rivières de Bretagne

Alain MADEC

– **Personnalités qualifiées : 9 personnes**

a) Océanopolis

Eric HUSSENOT

b) Association des îles du Ponant (AIP)

Pierre-Philippe JEAN

c) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

Loïc ANTOINE

d) Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM)

Yves-Marie PAULET

e) Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des

eaux (CEDRE)

Christophe ROUSSEAU

f) Centre d'études et de valorisation des algues (CEVA)

Patrick DION

g) Organisme gestionnaire de la réserve naturelle nationale d'Iroise

Bernard FICHAUT

h) Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Denis BREDIN

i) Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

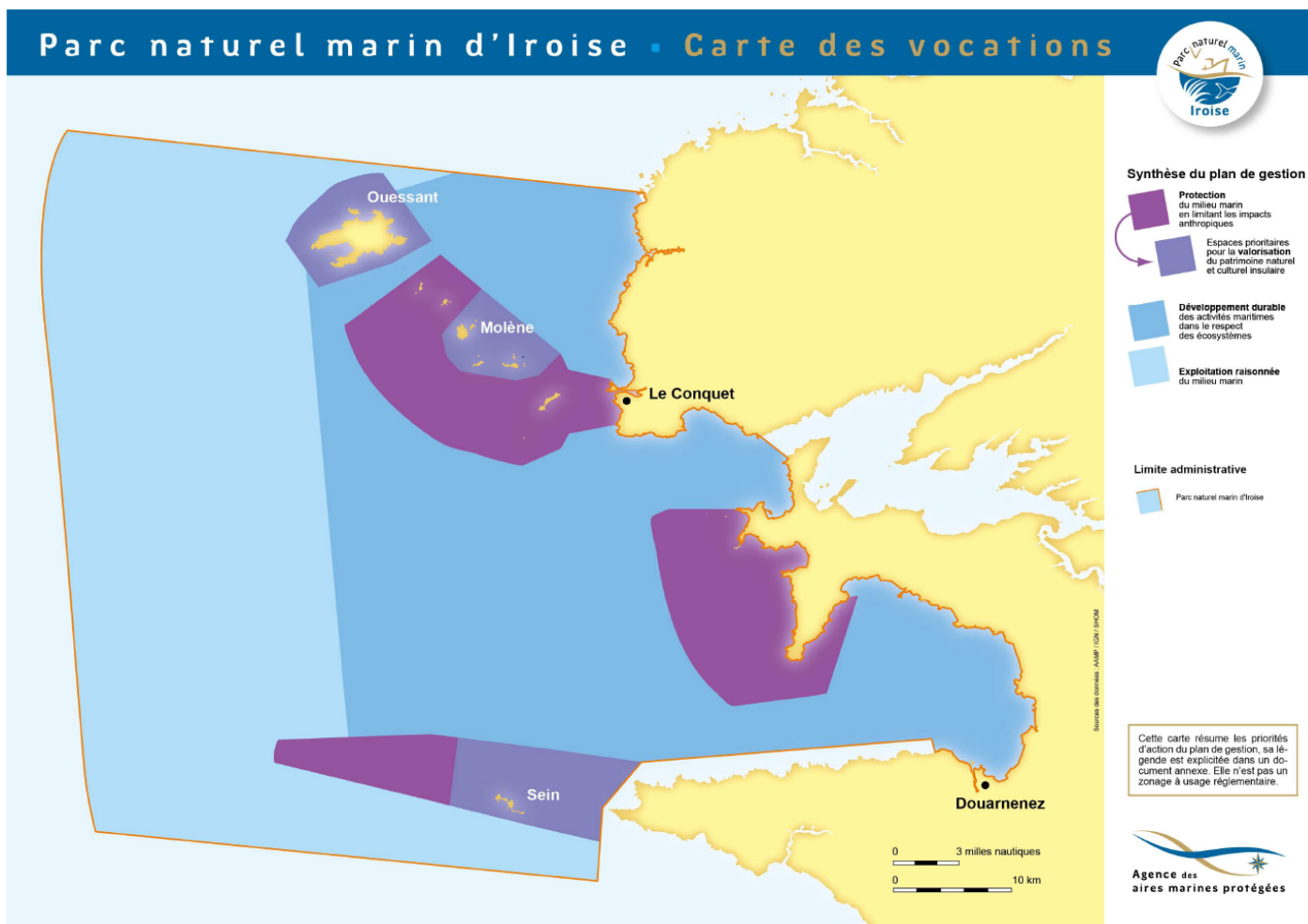
Pierre YESOU

VII. Périmètre du Parc Naturel Marin d'Iroise



source : Agence des Aires Marines Protégées, 2009.

VIII. Carte des vocations du PNMI



source : Plan de gestion du PNMI, 2010

IX. Extraits d'entretien

A. Extrait n°1

« Il y a un cas simple, l'histoire des civelles. On a détruit les anguilles il y a 20 ans. Ça a provoqué des dégâts sur une espèce qui a une grande longévité. Il y a eu un plan de destruction à la demande des pêcheurs de loisir, et puis un jour le stock avait trop baissé, donc on a mis de la réglementation très complexe. On pêche aussi son alevin, la civelle, dont on ne connaît rien du tout. Tous les calculs scientifiques ont expliqué qu'il n'y aurait plus de civelles dans les années 2000. Manque de pot depuis plusieurs années le stock remonte. Cette année c'est plus sévère avec un plan de restriction, l'interdiction de vendre à l'export la civelle, et un plan de repeuplement des civelles. Mais il n'y en a jamais eu autant dans le sud Bretagne, par contre pas à l'ouest ni dans le nord. Personne ne sait pourquoi, c'est les changements climatiques ou le Gulf Stream qui a dévié peut être, mais on ne sait pas. Les gens sont d'accord pour faire un effort, de toute façon on le leur impose sans leur demander. Mais ils s'adaptent et vivent avec, ils continuent la pêche et n'arrêtent pas mais d'un coup on s'aperçoit que la réalité ce n'est pas ça. Personne n'a jamais eu une civelle entre les Sargasses et la côte, personne ne sait pourquoi. Je dis pas non plus qu'il faut faire n'importe quoi. Il y a des éléments qu'on ne maîtrise pas, au nom du principe de précaution on dit qu'il faut tout encadrer mais dans ce cas autant rester au lit pour ne pas écraser une mouche »

Entretien n°8

B. Extrait n°2

« C'est une autre chose que j'ai essayé d'imposer; qu'on parle en km² et pas en hectares. Vous ne pouvez pas imaginer le nombre d'ambiguïtés qui naissent de ça. L'hectare est une mesure agricole. Port-Cros c'est 13 km², on ne peut pas les comparer à 3500. On peut protéger 12 km² facilement, pas 3500. »

Entretien n° 12

« Le parc national marin était une tentative d'extension en mer des parcs nationaux, d'inspiration terrestre et de protection de l'environnement, il s'agissait d'une double extension : d'aller en mer et d'avoir un parc dont les objectifs principaux ne pouvaient pas être uniquement la protection du milieu marin [...] On a eu un constat rapidement partagé que l'instrument parc national ne pouvait pas être transposé en mer tel qu'il était, bien que l'illusion soit venue de Port-Cros, mais c'était une zone qui n'avait rien à voir, il n'y avait pas d'activités terrestres et qu'une petite partie maritime. »

Entretien n°10

« Il y a eu la loi de 2006 qui crée un statut adapté à la mer, le PNMI et la création de l'agence pour mettre en œuvre cette politique. Les outils utilisés en mer étaient jusqu'à présent des outils très terrestres qu'on étendait. Quand on crée une réserve naturelle en mer il fallait qu'il y ait une partie terrestre, pareil pour les parcs nationaux. En créant le PNMI, on a fait un outil purement marin et qui est adapté au milieu marin. »

Entretien n° 11**C. Extrait n°3**

« La première chose [quand elle est arrivée à la tête de la mission] a été de définir les acteurs économiques majeurs du secteur. Je suis tombé tout de suite sur les marins pêcheurs et la seule manière de travailler avec eux a été de créer une connivence, de montrer que le parc pouvait les aider. Les pêcheurs plaisanciers sont des acteurs mais la pêche de loisir mais ce n'est pas un acteur économique pour moi. Eux me disaient il y a les bateaux, l'équipement, mais pour moi ça n'est pas de l'économie liée au milieu marin, mais au terrestre. Encore que je sais qu'ils vendent beaucoup de choses mais je ne pouvais pas le leur dire en face. Je leur ai dit que je privilégierais toujours les marins pêcheurs par rapport à eux.

Voilà comment on a réussi à travailler avec les marins pêcheurs. Il y a eu une réunion en août 2005 à Quimper où j'étais très novice, je ne connaissais rien au milieu marin, ça implique un vocabulaire et des connaissances que je n'avais pas. J'étais avec le Comité Régional des pêches, les affaires maritimes. En fin de réunion, avec les administratifs du comité régional, ils m'ont dit que la préoccupation des marins pêcheurs ce n'était pas le parc marin mais les dispositions de l'UE sur les répulsifs acoustiques. Tant que le parc ne pouvait pas les aider là-dessus, ils s'en fichaient du parc. J'ai dû me faire expliquer la directive et quand j'ai compris que c'était pour protéger les dauphins et que ça pouvait pénaliser les pêcheurs, j'ai réfléchi vite et je me suis dit que ce n'était pas une bonne mesure. Elle n'était pas adaptée chez nous. Je leur ai dit qu'on allait les aider là-dessus, et on a essayé de voir comment cette mesure ne protégeait pas l'environnement. Elle allait peut être même contre lui, car mettre beaucoup de répulsif acoustique dans une zone pleine de bêtes, c'était peut être une mesure contre l'environnement. En plus elle était dangereuse pour l'homme. On a mis de l'argent du ministère de l'environnement, ce n'était pas simple. A partir du moment où on a travaillé avec les marins pêcheurs, ils ont compris qu'on n'était pas des ennemis. Ça m'a donné un capital confiance.

Les marins pêcheurs n'ont pas été les plus contestataires ?

Jamais, mais en 2005 ils en avaient marre que ça traîne, ils étaient près de tourner le dos. Ils étaient convaincu que c'était une mesure favorable, un parc national sans contraintes. Là je me suis inscrite en faux par rapport à avant, j'ai dit qu'on ne pouvait adapter une

mesure juridique. Je voulais faire évoluer le droit, trouver un outil. J'ai été plus claire que mes prédécesseurs. Ils ont compris mon honnêteté. »

Entretien n° 12

D. Extrait n°4

Nous ne partons pas de rien, mais l'outil proposé comble un vide sur une palette où figurent seules des protections réglementaires fortes et qui manque d'un instrument organisant de façon durable le partenariat sur les espaces marins à forts enjeux. Le parc naturel marin est adapté à ces espaces maritimes vastes, où la biodiversité est particulièrement riche, et qui sont, presque naturellement, des lieux de conflits d'usage importants. Sur de tels espaces, l'approche réglementaire est souvent utile, mais aussi radicalement insuffisante. Il faut alors raisonner dans un cadre à la fois souple et mobilisateur, en prenant en compte simultanément les préoccupations et les contraintes de toutes les activités maritimes dans l'espace concerné.

Sur de tels espaces – une douzaine environ en France métropolitaine et outre-mer –, il faut pouvoir mobiliser durablement autour de l'État l'ensemble des partenaires et usagers, de manière à sortir des arbitrages au cas par cas pour développer ensemble une vision partagée de la gestion de ces espaces. Il faut organiser un dialogue structuré et permanent avec les préfets représentants de l'État en mer et donner les quelques moyens nécessaires pour engager des projets communs. Ainsi, l'État associera notamment les diverses collectivités territoriales riveraines ou leurs groupements à la protection et à la gestion durable de ces espaces marins de haute valeur patrimoniale, sans pour autant renoncer à assumer ses prérogatives et compétences en mer.

Intervention de la N. Ollin, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable