

Synthèse

SPAMP : Scénarios pour les aires marines protégées

Responsable scientifique : Sébastien TREYER- Iddri, 01 45 49 76 59, sebastien.treyer@iddri.org

Equipe de recherche : Charlotte Michel Usages et Territoires et Sébastien Treyer IDDRI

L'Etat français s'est doté en 2007 d'une nouvelle structure, l'Agence des aires marines protégées (AAMP)¹. Dédiée à la mer, cette agence a pour mission, entre autres, d'animer un réseau d'aires marines protégées et d'accompagner la création de nouveaux espaces de protection en mer. Créée dans le cadre de la nouvelle loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, elle s'inscrit dans une nouvelle conception de la gouvernance des aires protégées françaises, dans laquelle les collectivités locales et les usagers prennent plus de place. Ainsi, cette loi révèle explicitement une volonté, qui se retrouve dans d'autres pans de la vie publique, de positionner la concertation territoriale comme préalable à la décision.

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés aux défis auxquels doit faire face l'AAMP, ce nouvel acteur ayant une responsabilité explicite en matière environnementale, dans sa mission de mise en place des parcs naturels marins, et aux capacités spécifiques dont un tel acteur devrait disposer pour mener à bien cette mission. Au-delà de l'intérêt particulier que soulève le cas de ces nouveaux objets des politiques d'environnement que constituent les parcs naturels marins, ce cas d'étude permet de s'interroger plus généralement sur le défi, rencontré dans toute la sphère des politiques environnementales, de réussir à piloter simultanément, d'une part, des processus participatifs de dialogue territorial, et, d'autre part, l'émergence d'un projet avec une portée environnementale. Car, si ces démarches participatives (concertation, gestion intégrée...) constituent bien une opportunité et un passage obligé, elles n'assurent pas nécessairement l'atteinte des objectifs fixés aux gestionnaires des aires naturelles protégées, notamment les objectifs de protection des écosystèmes. La recherche que nous avons menée vise à apprécier en quoi la prospective peut aider une organisation en charge de cette double mission à mieux se préparer pour atteindre ce double objectif, l'un sur le bon déroulement d'un processus, dans une visée intégrative, l'autre sur l'atteinte d'un certain résultat, en matière d'ambition et de performance environnementale.

La problématique générale de la recherche est donc la suivante : **Quelles compétences complémentaires, outre la capacité d'animation d'un dispositif de concertation, l'acteur d'environnement** (c'est-à-dire l'acteur qui prend en charge une responsabilité environnementale, tel que le définit l'approche d'analyse stratégique de la gestion de l'environnement, Mermet et al. 2005) **doit-il avoir, pour assurer que la concertation lui permette de remplir sa mission et ses fonctions ? Quelle préparation stratégique apparaîtrait nécessaire avant qu'une telle équipe puisse entrer dans la concertation, de manière à réussir le double défi d'animer le dialogue et de tenir le cap d'objectifs environnementaux sur 15, 20 à 30 ans ?**

¹ établissement public national à caractère administratif créé par l'article 18 de la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Nos hypothèses

La capacité à se fixer collectivement des objectifs à long terme joue un rôle déterminant, notamment en matière environnementale². Si le passé renvoie des images conflictuelles et critiques, le regard vers le futur et le long terme pourraient rendre justice à la cause environnementale : imaginer les enjeux de demain devrait permettre de donner plus de poids aux enjeux environnementaux. Pour préciser davantage l'influence de la prospective sur les processus stratégiques collectifs, nous avons défini nos deux hypothèses de recherche articulées entre elles :

- **1) Première hypothèse**, il est utile pour une organisation, de structurer en interne une *conversation stratégique*³, pour préparer une concertation (scène où vont se dérouler de multiples négociations), sachant que l'équipe de cette organisation est face à un double défi : réussir la concertation en étant animateur (objectif intégrateur) et faire émerger un projet environnemental (objectif sectoriel). Cette *conversation stratégique* est censée permettre en interne un travail de coordination et de rassemblement derrière une vision partagée. Vis-à-vis de l'externe, elle devrait rendre plus efficace le pilotage de la concertation, en permettant la formulation d'une *stratégie de concertation*.
- **2) Seconde hypothèse** de ce projet de recherche, la prospective est particulièrement utile pour organiser une telle conversation stratégique par sa double capacité à :
 - Assurer suffisamment de diversité et de transparence dans les hypothèses implicites qui soutiennent les visions territoriales des acteurs qui pourront être prises en compte dans la réflexion stratégique de l'organisation (voir loin permet de voir plus clair sur le poids de l'environnement dans les visions) ; cette diversité est assurée par le caractère pluraliste des démarches de prospective, même s'il ne s'agit que d'un pluralisme interne à l'organisation, mais elle doit être complétée par des dispositifs permettant de prendre connaissance des visions des autres acteurs du territoire.
 - Susciter un engagement et des visions collectives : les qualités de démocratie de la prospective (au sens du pluralisme et de l'accès ouvert à la formulation d'idées ou de propositions dans un tel processus) aident chacun à assumer des responsabilités collectives, à faire partager des visions, et, éventuellement, dégager une ambition partagée.

Cette deuxième hypothèse a été limitée dans le cadre de l'intervention aux vertus de la prospective pour ce qui concerne les processus internes à l'organisation, préalables à l'entrée en concertation, mais elle pourrait également être formulée concernant l'utilité de la prospective au service des processus territoriaux de concertation.

Objet de la recherche

Nous avons cherché à expérimenter ce dialogue fécond entre prospective et émergence de stratégie en accompagnant un nouvel acteur d'environnement, l'agence des aires marines protégées, une organisation en croissance, dans la création de nouvelles aires protégées : les

2 Le colloque " Prospective du littoral - Prospective pour le littoral " organisé par le Ministère en charge de l'environnement en 2005 a été l'occasion de montrer combien l'exploration des dynamiques de long terme à diverses échelles était nécessaire pour à la fois désigner les principaux enjeux de gestion du littoral (évolution du trait de côte, vulnérabilité des territoires côtiers, par exemple), et pour permettre de donner des cadrages alternatifs à la discussion entre les différentes parties prenantes.

3 au sens de la mobilisation de contenus prospectifs au sein d'une entreprise, comme le propose Van der Heijden, 1996, et du processus de dialogue participatif en interne alimentant l'élaboration stratégique collective, comme le proposent les auteurs du champ de la stratégie dans les organisations, comme Chanal et al. 2001

parcs naturels marins. Du fait de la loi qui l'instaure, l'Agence des aires marines protégées a pour mission de créer les bases de la future aire protégée que sera le Parc naturel marin (PNM) via un large processus de concertation impliquant tous les acteurs de la mer et du littoral concernés. Ces missions de création durent un à trois ans et sont pilotées localement par des équipes dédiées, recrutées par l'agence, et mises à disposition sous l'autorité des préfets chargés des décisions de création (préfet de région et préfet maritime). L'objet de notre recherche s'est donc défini autour de l'accompagnement de deux équipes, celle en charge du PNM du Bassin d'Arcachon et celle en charge du PNM du golfe normand breton, et sur la plus grande partie du temps d'existence de ces missions de création, lancée en janvier 2010 pour se terminer au printemps 2012 pour la première et en avril 2010 pour se terminer au printemps 2013 pour la seconde.

Terrains d'études

Présentation du territoire d'étude de la mission du Bassin d'Arcachon

Le bassin se situe dans le Sud-ouest de la France, dans le Golfe de Gascogne en bordure de la plaine des Landes de Gascogne. Le territoire d'étude pour la mission comprend l'espace maritime compris dans l'intérieur du bassin d'Arcachon ainsi que l'embouchure du bassin sur la côte landaise. Le bassin constitue une zone humide d'intérêt international en raison de ses richesses faunistiques (zone d'hivernage et de reproduction de l'avifaune, bassin de reproduction, frayères et nourriceries pour les poissons et les invertébrés) et floristiques (schorres, vaste étendue d'herbiers à zostères, espèces endémiques ou menacées). Ce relief est en perpétuel mouvement avec une érosion de la côte sableuse, une fermeture des chenaux secondaires et un rehaussement des fonds du plan d'eau. La question se pose ainsi d'une intervention anthropique pour sécuriser la navigation et contenir l'érosion de la façade maritime.

Cette grande lagune entre terre et mer possède de grandes richesses naturelles et culturelles et est soumis à d'importantes pressions anthropiques, déjà en partie conflictuelles. Les activités économiques du bassin s'organisent autour du tourisme, de la pêche professionnelle et de la conchyliculture. Des problèmes sur les espaces maritimes ou liés à la mer se posent et devraient continuer à se poser sans mesure de gestion ad-hoc : des conflits de cohabitation entre usagers liée à une fréquentation importante du plan d'eau (gêne de navigation, conflits d'usage, pollution des eaux), la qualité de l'eau qui suscite encore de nombreuses incertitudes malgré les dispositifs de traitement important mis en place par les collectivités et une pression forte sur les mouillages et dans les ports, qui amènent les autorités à chercher des solutions pour diversifier l'offre et limiter les impacts négatifs.

Tous ces enjeux ont été discutés, débattus et ont structuré ainsi les bases du futur PNM. La concertation pour la mission d'étude s'est déroulée pendant deux ans et a débouché sur un projet largement soutenu par les acteurs du territoire, au cours de l'enquête publique préalable au décret de création, pour faire face à l'avenir de la lagune et son ouvert sur l'océan.

Présentation du territoire d'étude la mission sur le golfe normand breton

La mission d'étude du golfe normand breton travaille depuis deux ans sur un périmètre d'étude qui s'étend depuis l'ouest de la Baie de Morlaix en Bretagne jusqu'à la pointe de la Hague dans le Cotentin. Il comprend l'espace marin au large des îles anglo-normandes, territoire en dehors de la Communauté européenne. A l'est la limite correspond au littoral français. Ce territoire est à cheval sur deux régions, Bretagne et Normandie, et trois départements, (Côtes d'Armor, Ile et Vilaine et Manche). Ce territoire marin englobe des espaces relativement diversifiés : côtes rocheuses de craie et de granite et côtes sableuses, havres, baie du Mont St Michel, large étendue d'estran au large des côtes, des îles et des platiers, bancs de zostère, fonds et récifs plus ou moins profonds, avec herbiers, passes sableuses mobiles, hauts fonds plus calmes... La qualité et la diversité écologiques des milieux naturels a permis le développement d'une faune et d'une flore très riches. De nombreux mammifères marins vivent ou transitent dans ces eaux : phoques gris et phoques veaux marins et grands dauphins. Différents enjeux de gestion se posent cependant sur ce territoire du fait notamment de la pression anthropique. La qualité de l'eau est dépendante des rejets d'effluents mais aussi de l'ampleur des échanges entre les eaux fluviales issus des bassins versants et les eaux au large de la Manche. Du fait des courants et des marées, l'eau de la baie reste relativement confinée, ce qui pose des risques de concentrations de polluants à longue durée de vie.

Les activités du tourisme, de pêche et de conchyliculture ont un poids économique important sur ce territoire, avec une culture d'aménagement sensiblement différente entre les deux régions. Des accords de pêche historiques, très précis, organisent la répartition des ressources halieutiques sur les eaux territoriales françaises et au large des îles anglo-normandes. Compte tenu de la pression sur la ressource et de la crise que traverse le

monde de la pêche professionnelle, l'enjeu se pose de reconsidérer plus largement ces accords en intégrant plus largement des dimensions environnementales. Les activités de plaisance sont croissantes comme partout en France. La fréquentation dépasse parfois les seuils de tolérance notamment sur les espaces les plus convoités comme l'archipel de Chausey avec un sentiment de gêne de la navigation, une concurrence d'accès aux ports et aux mouillages mais aussi sur les prélèvements halieutiques (pêche en mer ou à pied). Ce deuxième terrain contient de manière plus nette des espaces maritimes plus éloignés du littoral avec une complexité propre à l'étendue de la zone d'étude et à la diversité des zonages administratifs. Ce projet de PNM fait l'objet d'une large concertation depuis deux ans qui s'achèvera à l'automne 2012.

Résultats de la recherche

L'exercice « Spamp » a généré divers types de retombées. Ce rapport présente les trois grands types de valeur ajoutée que la prospective peut apporter aux processus de concertation, et l'illustre à partir des observations de cette recherche - intervention.

La première retombée est relative à la construction de la stratégie collective en interne à l'Agence des aires marines protégées. La prospective a permis de nourrir des conversations stratégiques et de renouer un dialogue matriciel, entre différents services de l'Agence ; échange essentiel pour la structuration émergente et l'évolution des missions de cette organisation qui a vécu une phase de croissance exceptionnelle entre 2007 et 2011 (elle est passé de 1 à plus de 100 agents). La prospective joue ici un rôle clé dans l'amélioration du processus stratégique interne à une organisation.

La seconde valeur ajoutée est relative à la concertation dans sa phase préparatoire. La prospective a permis de structurer des étapes clefs à la préparation de la concertation ; notamment pour bien tenir compte à la fois des enjeux distributifs et des enjeux intégratifs de ces processus de négociations pluriels et concomitants que génèrent de telles concertations environnementales. La prospective joue ici un rôle clé pour préparer une stratégie d'entrée en concertation, sans se limiter aux seuls enjeux distributifs et en préparant l'émergence de solutions intégratives innovantes.

La troisième valeur ajoutée concerne la manière dont l'exercice a permis d'accompagner l'émergence d'un projet de protection de la Nature en Mer en mettant en discussion différentes représentations de la protection de la Nature dans un projet de PNM. La prospective joue ici un rôle d'ouverture d'un dialogue pluraliste autour des différentes représentations de la nature et de leurs liens avec des projets d'action publique ou des projets politiques.