



## Petit voyage autour de la notion de gouvernance des AMP

Gilbert DAVID,  
IRD, UMR 228 ESPACE-DEV *Expertise et SPAtialisation des Connaissances en  
Environnement pour le Développement*

*Résumé : Ce document est le premier rapport final du WP4 du programme Pampa. Il présente la notion de gouvernance et son application aux AMP en tant que processus décisionnel.*

Mots-clés : gouvernance, AMP, concept, objectifs, processus décisionnel.

*Ce document doit être cité comme suit:*

*David, G. (2011). Petit voyage autour de la notion de gouvernance des AMP. Brest, PAMPA, WP4, rapport final n°1, 56 p.*

Remerciements : l'auteur tient à remercier l'ensemble des gestionnaires d'AMP et des scientifiques qui ont participé aux ateliers « gouvernance » du projet Pampa.

## **SOMMAIRE**

**Introduction : la gouvernance, une notion polysémique aux contours flous**

- 1. Découverte de la notion de gouvernance à travers ses définitions**
- 2. La gouvernance des AMP vue par les acteurs du projet Pampa**
- 3. L'AMP en tant que système**
- 4. La gouvernance en tant que processus décisionnel**
- 5. Au cœur de la gouvernance : l'acceptabilité sociale**

**Conclusion**

**Bibliographie**

## Introduction : la gouvernance, une notion polysémique aux contours flous

Les indicateurs de la gouvernance des aires protégées forment le thème du groupe de travail N°4 (WP4) du projet Pampa. Contrairement aux indicateurs environnementaux (WP2) ou socio-économiques (WP3), ils n'ont fait l'objet d'aucune réflexion préalable lors du projet LITEAU II « Développement d'outils diagnostics et exploratoires d'aide à la décision pour évaluer la performance d'Aires Marines Protégées (AMP) » (Pelletier, 2007)<sup>1</sup> et n'ont donc pas bénéficié de la démarche méthodologique résumée dans la figure 1. Or la gouvernance de l'environnement littoral, et à fortiori celle des aires marines protégées, constitue un concept récent. Comme le souligne Cazalet (2004), la notion de gouvernance n'a véritablement investi le champ des aires protégées qu'en 2003, à l'occasion du Congrès mondial des aires protégées qui s'est tenu à Durban sous l'égide de l'IUCN. Cette jeunesse de la notion explique que ses contours sont encore mal définis, comme l'illustre la définition de la Convention sur la biodiversité biologique<sup>2</sup>. Assimiler la gouvernance à la prise en compte de l'homme dans toutes ses dimensions pour gérer les écosystèmes côtiers, notamment en régulant l'accès et les usages de leurs ressources renvoie à vider cette notion de tout contenu véritablement opérationnel en termes d'indicateurs, tant le champ de concernement est vaste. Il convient donc de resserrer celui-ci, sauf à penser que l'on puisse définir des indicateurs de gouvernance sans appréhender de manière précise cette notion.

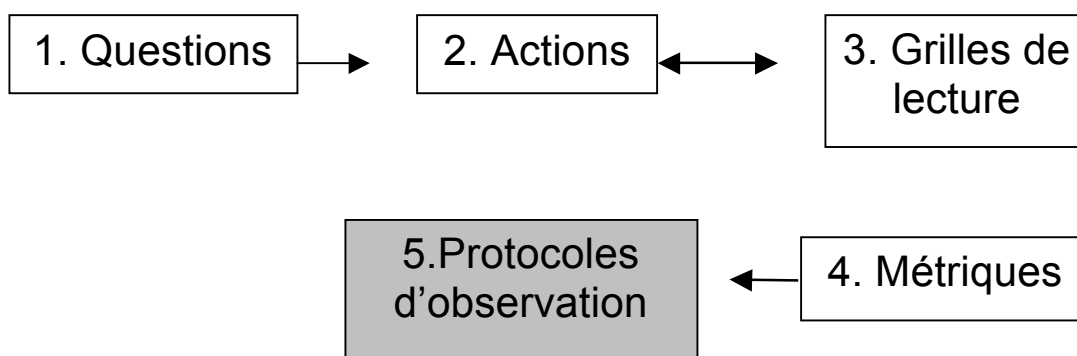


Figure 1 –Démarche méthodologique suivie dans Liteau II pour la sélection d'indicateurs

C'est ce qui a été tenté lors du premier atelier de Pampa consacré à l'Outre-mer (Nouméa du 16 au 20 juin 2008 en prenant comme source d'inspiration le guide de l'IUCN élaboré par Pomeroy *et al.* (2004) qui constitue à ce jour l'ouvrage de référence pour les gestionnaires des AMP. Ce guide définit cinq séries d'indicateurs, censés couvrir l'essentiel de la problématique de la gouvernance dans les AMP. Elles sont respectivement consacrées à :

- la mise en place d'un cadre légal pour la gestion de l'AMP,
- la mise en place et la pérennisation des structures de gestion,
- la participation et la représentation des acteurs,

<sup>1</sup> L'atelier « Indicateurs » qui s'est tenu au parc marin de la Côte Bleue les 15,16 et 17 mars 2006 dans le cadre du projet « Développement d'outils diagnostics et exploratoires d'aide à la décision pour évaluer la performance d'Aires Marines Protégées (AMP) » de LITEAU II a abordé certains éléments de la gouvernance des AMP, mais de manière secondaire et trop fugace, la gouvernance ne figurant dans la problématique de ce projet.

<sup>2</sup> "It will be hard to manage any ecosystem without considering the human element in all its dimensions. Indeed if we have no control over the dynamic forces and environmental processes that create and sustain coastal ecosystems, we can only manage the human activities that seek the use or have access to coastal areas and resources" (AIDEnvironment, 2004, p. 8).

- l'acceptation par les usagers de la réglementation de l'AMP,
- la réduction des conflits d'usage.

Cette conception de la gouvernance est sensiblement différente de celle avancée par Cazalet (2008) à partir de son expérience sur les aires marines protégées de l'Afrique de l'Ouest (Cazalet, 2004). Celui-ci classe les indicateurs de gouvernance selon trois catégories : a) les indicateurs d'efficacité des AMP, b) les indicateurs de fonctionnalisation, dédiés à mesurer la multifonctionnalité des AMP, c) les indicateurs de légitimité réglementaire et institutionnelle de l'AMP. Ces discordances de point de vue (Figure 2) illustrent la grande polysémie de la notion de gouvernance, d'autant que celle-ci porte en elle deux ambiguïtés majeures.

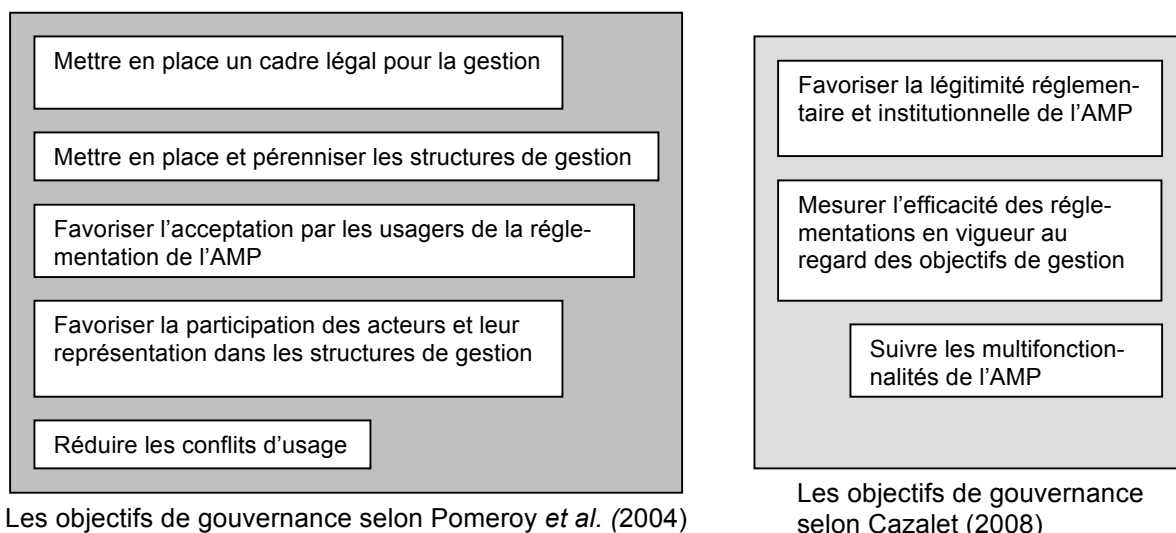


Figure 2 – Polysémie de la notion de gouvernance approchée par les objectifs assignés aux indicateurs de gouvernance des AMP

- En premier lieu la gouvernance peut être à la fois appréhendée comme une finalité (comme l'illustre l'expression « bonne gouvernance ») ou au contraire comme un outil, à moins qu'elle ne soit les deux à la fois.
- En second lieu, la distinction entre gouvernance environnementale et gestion environnementale n'est pas claire. Cette dernière est-elle incluse dans la première ? A l'opposé, la gouvernance est-elle un moyen de mieux gérer l'environnement ? A moins que les deux concepts se confondent ? Comme le souligne Rey-Valette (2008) citant Bille « on peut se demander si la notion de gouvernance constitue un véritable apport par rapport aux recherches menées sur la gestion... dont elle constitue sans nul doute un prolongement ».

Dans ce contexte d'imprécision de la notion de gouvernance et de flou concernant les contours de sa zone de concernement, il n'était pas possible dans le cadre de du projet Pampa d'identifier des indicateurs de gouvernance (étapes 3 et 4 de la figure 1) sans être passé par les deux premières étapes de la démarche méthodologique entreprise dans le projet LITEAU II. Le choix a donc été fait d'inclure dans le volet Gouvernance de Pampa un travail épistémologique visant à mieux sérier la notion de gouvernance, doublé d'un exercice de co-construction avec les gestionnaires des AMP relevant du projet pour préciser les questions qui se posent en

matière de gouvernance des AMP et identifier les différentes actions qui peuvent faire l'objet d'indicateurs conformément à la démarche méthodologique de la figure 1.

Le présent document est centré sur cet exercice épistémologique. Il s'organise en cinq parties.

- Le voyage commence par une découverte de la notion de gouvernance à travers ses multiples définitions et par une première tentative de sérier son champ de concernement afin de tenter de lever les deux ambiguïtés relevées plus haut concernant la nature de la gouvernance environnementale - est-ce outil ou une finalité ? – ainsi que ses relations avec la gestion de l'environnement. l'objectif est ambitieux mais des plus complexes tant cette notion de gouvernance est polysémique.
- La seconde partie met en miroir les diverses représentations que les gestionnaires des AMP de Pampa se font de la gouvernance.
- La troisième partie traite de l'AMP selon une perspective systémique.
- La quatrième partie conduit à envisager l'AMP comme un processus décisionnel et à explorer cette acception.
- La cinquième partie porte sur l'acceptabilité sociale, notion qui est considérée comme étant au cœur de la gouvernance des aires marines protégées.

## 1. Découverte de la notion de gouvernance à travers ses définitions

Nous commencerons cette exploration par trois définitions de la gouvernance environnementale tirées du guide de Pomeroy *et al.* (2004) qui constitue une des principales références sur laquelle devait s'appuyer la construction des indicateurs PAMPA selon le document d'organisation du projet (Pelletier 2008)<sup>3</sup>. Toutes illustrent la difficulté de distinguer gestion et gouvernance environnementale (encadré 1). En effet toutes les trois traitent de gestion comme l'atteste l'utilisation des mots « manage » et « management » mais, à l'évidence, toutes portent sur la gouvernance des AMP, sans que le mot gouvernance n'apparaisse. L'étendue que l'IUCN donne à cette dernière laisse à penser qu'elle inclut la gestion environnementale puisqu'elle réunit les différentes formes de propriétés sur les ressources, les droits d'usages et lois sur lesquels ils s'appuient, ainsi que les règles, droits et régulations régissant l'exploitation de ces ressources sans que Pomeroy *et al.* précisent ce qu'ils entendent par gestion environnementale.

Si on se tient à la définition proposée par J. Weber (cité par Henocques *et al.*, 2001) : « la gestion environnementale n'est pas question de rapports entre les hommes et la nature mais question de rapports entre les hommes à propos de la nature », la quasi-totalité de ce que Pomeroy *et al.* assimilent à la gouvernance environnementale versus AMP entre dans ce champ. Seul y échappe l'ensemble des lois qui coiffe les droits d'usages des ressources. En se fondant uniquement sur le champ de concernement de ces deux définitions, on pourrait donc avancer que la gestion environnementale est incuse dans la gouvernance environnementale (figure 3). On objectera à contrario que la nature des flux d'information autorise une hiérarchie inverse. La gouvernance environnementale selon Pomeroy *et al.* relève en effet surtout du juridique tandis que la gestion versus Weber présente une plus grande diversité, qui bien entendu inclus le juridique. Sur la simple base de ces deux définitions, il n'est donc pas aisé de distinguer ce qui relève de la gestion proprement dite de ce qui relève de la gouvernance.

<sup>3</sup> Ce document précise en effet que les premiers ateliers thématiques et géographiques de PAMPA auront comme objectif de « préciser la liste d'indicateurs à tester au cours du projet ; cette liste sera construite à partir de l'expérience des participants, des résultats du projet Liteau II, du guide IUCN (Pomeroy *et al.* 2004) souvent préconisé en la matière, et elle tiendra compte des moyens mobilisables sur les différents cas d'étude » (Pelletier 2008),

### Encadré 1 : La gouvernance environnementale et la gestion des AMP selon l'IUCN

Resource governance can include : a) formal and informal forms of resource ownership; b) use rights and the law that support these rights; c) the rules, rights and regulations that dictate how resources can or cannot be used (Pomeroy *et al.*, 2004). Resources governance takes places at four related levels: local, provincial (state), national and international.

- ✓ MPAs may be managed under a variety of arrangements. The three most general arrangements are centralized, community based (or locally managed) and collaborative or co-management.
- ✓ Where local stakeholders have a high degree of participation in MPA planning and management, there is greater sense of ownership by them of the MPA and this leads to stronger and longer term conservation success.

#### Objectifs de gouvernance assignés à l'AMP

- ✓ Mise en place et pérennisation des structures et stratégies de gestion
- ✓ Mise en place des structures légales pour la gestion
- ✓ Participation et représentation des acteurs
- ✓ Améliorer la « compliance » des usagers à la réglementation
- ✓ Gestion et réduction des conflits d'usage

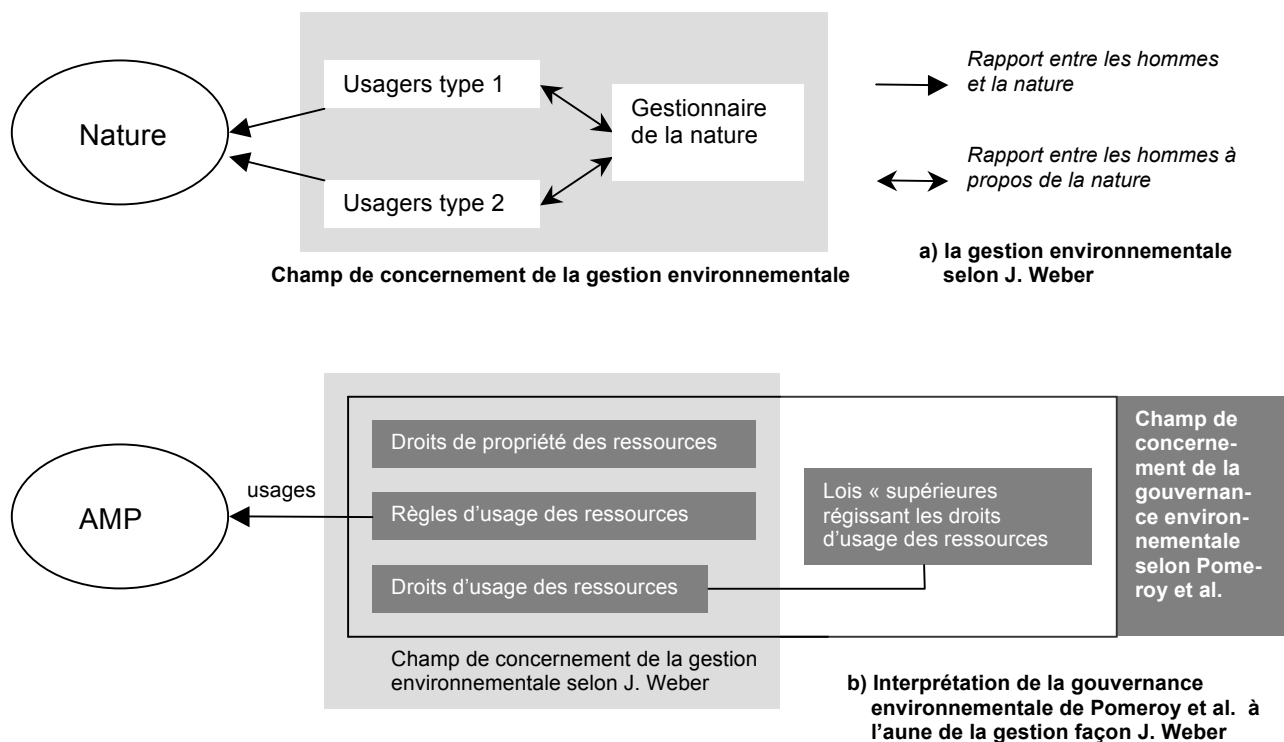


Figure 3 – Les champs de concernement respectifs de la gestion environnementale et de la gouvernance des AMP selon J. Weber et Pomeroy *et al.*

Une difficulté supplémentaire tient au fait que l'une comme l'autre peuvent être envisagées selon différentes échelles : du local à l'international. Il convient donc de préciser le propos en examinant d'autres définitions de la gouvernance (Encadré 2). Toutefois, cette ambiguïté entre gestion et gouvernance environnementales ne porte que sur une gouvernance de type « outil » qui est à distinguer d'une gouvernance de type « finalité » correspondant aux objectifs assignés à la gestion environnementale ou à la mise en place d'une AMP (encadré 1).

#### **Encadré 2 : Quelques définitions de la gouvernance tirées de la littérature**

- ✓ Interactions entre l'Etat et la société et modes de coordination pour rendre possible l'action publique notamment les capacités a) à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations et groupes sociaux, b) à les représenter à l'extérieur, c) à les intégrer dans des stratégies (Le Galès, 1995).
- ✓ Exercice de l'autorité et du contrôle au sein d'une société dans le cadre de la gestion de ses ressources en vue du développement social et économique (Bird et Vaillancourt, 1997).
- ✓ Processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité de différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires (Pecquer, 2000).
- ✓ Capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques (Body Gendrot et Le Gales, 1997).
- ✓ Des interactions entre les infrastructures, les processus et les traditions qui déterminent comment le pouvoir est exercé et les responsabilités sont assumées, comment les décisions sont prises et comment les citoyens et les autres groupes d'intérêts se font entendre (Graham *et al.*, 2003, cités par Cazalet, 2004.)
- ✓ The way in which users and their intentions are managed through a set of rights, rules, and shared social norms and strategies. This includes enforcement mechanisms, such as policing measures and punishments, as well as incentives to direct human behaviour and use (Pomeroy *et al.*, 2004).

Malgré la diversité apparente des six définitions figurant dans l'encadré 2, il est possible de distinguer des caractères communs. Ainsi, qu'elles soient formulées par des économistes, des politologues ou des juristes, ces définitions ramènent pour la plupart la gouvernance à un pilotage de flux d'informations au sein d'un système visant soit à organiser et coordonner l'action collective, soit à réguler des actions individuelles. Bien qu'il soit sous jacent dans ces définitions, le système n'est jamais présenté comme le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit la gouvernance. De la même manière, il n'est jamais explicité que la gouvernance puisse être assimilée au pilotage d'un système. Les définitions parlent de processus décisionnel,

d'interactions, termes qui ramènent à des échanges de flux d'information entre des acteurs. En revanche dès que la gouvernance est associée aux termes indicateurs et tableau de bord d'indicateurs, l'image du pilotage du système s'impose immédiatement. Comme le souligne Cazalet (2008) dans ses propositions méthodologiques pour la mise en œuvre du volet gouvernance de Pampa : « *Les indicateurs environnementaux ou socio-économiques sont généralement envisagés comme des outils d'aide à la décision publique. Au niveau des AMP, ils ont vocation à bénéficier directement aux gestionnaires, afin de leur permettre de connaître la situation de l'espace protégé, de suivre son évolution et d'évaluer ainsi les résultats et l'efficacité des mesures de gestion* ».

On est là clairement dans le registre du pilotage d'un système, dont la gouvernance serait ainsi ramenée à la mise au point d'indicateurs permettant de renseigner les gestionnaires sur les performances de leurs actions, celles-ci étant qualifiées de « gestion environnementale », terme dont le champ de concernement s'apparente plus aux rapports de l'homme avec la nature qu'avec la définition de J. Weber<sup>4</sup>. Dans ce contexte, tout indicateur, quel que soit sa nature, constitue un outil au service de la « bonne » gouvernance du système, la gouvernance étant pris ici dans son acception de finalité. Corolaire de ce point de vue : il n'y aurait donc pas d'indicateurs spécifiques de gouvernance d'une AMP, tout indicateur de pilotage de l'AMP étant un indicateur de gouvernance qu'il soit classé comme « indicateur environnemental », indicateur « socio-économique » ou indicateur « organisationnel ». Ce constat est logique mais il est en contradiction avec l'existence d'indicateurs de gouvernance des AMP qui ne sont pas des indicateurs de pilotage comme l'illustre la figure 2. Une conclusion s'impose donc pour lever cette contradiction : il existerait trois types de gouvernance environnementale :

- une gouvernance « finalité » se rapportant aux objectifs de l'AMP,
- une gouvernance « outil de pilotage de l'AMP » qui relève du pilotage d'un système et qui vise à renseigner les gestionnaires sur les performances de leurs actions
- une autre forme de gouvernance « outil », qui reste à préciser.

De prime abord, il serait tentant d'assimiler cette autre forme de la gouvernance « outil » à la définition de Pomeroy *et al.* (encadré 1), qui par sa perspective temporelle comme par ses bénéficiaires diffère largement du pilotage d'un système.

Ce dernier est au service unique du gestionnaire de l'environnement. Il revient à émettre et recevoir des flux d'information renseignant sur la gestion environnementale mise en place (au sens administratif). De la qualité de la réception de ces flux dépend la qualité de la décision et de l'action qui lui est subordonnée. On est là dans une temporalité courte.

En revanche, établir des droits de propriété ou des droits d'usage sur des ressources s'inscrit dans une perspective temporelle nettement plus longue et vise une autre finalité que le suivi-évaluation de l'efficacité des mesures de gestion. Il s'agit ici d'émettre un flux d'information unidirectionnel (la mise en droit d'usage ou droit de propriété) à l'égard d'une ressource biologique ou d'un espace-ressources<sup>5</sup> pour dans un second temps le faire savoir, ce qui revient à émettre un second flux d'information à destination d'une communauté d'utilisateurs potentiels. Ces droits de propriété et droits d'usages ne sont ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour une bonne gestion environnementale, à la différence des réglementations visant à réguler l'usage des ressources. Celles-ci agissent comme un filtre entre les usagers et les ressources qu'ils convoitent, à ce titre elles constituent une véritable gouvernance « outil de gestion » tandis que les droits d'usage et droits de propriété relèveraient plutôt d'une

<sup>4</sup> Par souci de clarification sera désormais appelée « gestion environnementale administrative », tout ce qui relève de ces rapports entre l'homme et la nature, la gestion environnementale au sens de J. Weber étant qualifiée « d'élargie ».

<sup>5</sup> Sera appelé espace-ressources l'association d'un espace et des ressources vivantes qu'il porte.





Au total, 16 définitions ont été données ; elles ont été classées en quatre rubriques (Encadré 4). Toutes relèvent de la gouvernance « outil » et trois d'entre elles traitent du « comment » pour atteindre les objectifs assignés aux AMP avec des sophistications grandissantes entre elles. La première rubrique porte sur les fondamentaux de la gouvernance qui se résume à l'ensemble des mesures de gestion, surveillance et réglementation d'une AMP, dont son administration quotidienne. Pour son plein succès, cette gouvernance doit être élaborée et mise en œuvre avec l'ensemble des acteurs (rubrique 2). L'affaire est complexe et nécessite un dosage subtil au niveau des moyens mis en œuvre pour que les objectifs de conservation ne se traduisent pas par des coûts sociaux et économiques trop élevés. Parmi les résultats attendus, on notera la bonne gouvernance comme moyen d'attirer les bailleurs de fonds sachant que le financement des AMP est souvent problématique, compte tenu des coûts élevés de fonctionnement, notamment en termes de moyens à la mer. Cette attraction des bailleurs doit être perçue comme un moyen supplémentaire pour assurer le succès de l'AMP et dans ce domaine, il peut paraître étonnant que la conservation de la biodiversité en tant que résultat attendu d'une bonne gouvernance des AMP ne soit citée dans aucune définition. C'est au contraire les aspects humains qui sont mis en avant : satisfaction des usagers et adhésion des populations riveraines et leur corolaire : la réduction des conflits (rubrique 4 de l'Encadré 4).

### Encadré 3 : Quelques définitions de la gouvernance à dire d'acteurs (Unité Espace de l'IRD)

- ✓ **Boîte à outils** visant à
  1. analyser et comprendre la panoplie des mécanismes et des processus qui maintiennent en fonctionnement le système,
  2. responsabiliser les populations
  3. avoir les moyens d'impliquer la société afin qu'elle s'approprie pleinement la logique de gestion écosystémique *sensu largo*.
- ✓ **Mode d'emploi** : Règles et usage pour utiliser le gouvernail qui permet au bateau d'atteindre son objectif indépendamment des qualités intrinsèques de chaque membre de l'équipage.
- ✓ Organisation des interactions sociales pour la prise de décision relative à la gestion d'un système.
- ✓ *Processus de prise de décision, de régulation des pratiques, en termes d'actions et d'interventions sur un territoire et de mise en œuvre des politiques publiques.* La gouvernance est l'expression territoriale des représentations socio-cognitives et des pratiques sur les milieux (relation décisions – pratiques) que la régulation (dans sa diversité) matérialise.
- ✓ Au final, la gouvernance est à la fois un objet de recherche, à observer, mesurer et qualifier, et un enjeu de recherche, en admettant que nos recherches ont pour objet ultime d'influencer la gestion du système nature-société.

Au total, 43 mots ont été associés à la gouvernance des AMP. Seuls douze d'entre eux ont été cités au moins 2 fois. Comme plusieurs mots avaient des significations analogues, ils ont été

regroupés. Ces fusions ont concernés les doublés « acceptation/acceptabilité sociale », « compliance/respect des règles », « organisation/planification », « sensibilisation/éducation).

Les termes *gestion* (8 occurrences), *décision*, *réglementation*, *acceptabilité sociale* (chacun 4 occurrences) forment l'environnement lexical contigu du terme *gouvernance* (figure 5). Cette dernière est alors assimilée à un ensemble de décisions, notamment en matière de réglementation, visant à une meilleure gestion environnementale, sous contrainte de l'acceptation sociale des usagers de l'AMP (figure 6).

**Encadré 4 : Définitions de la gouvernance aux dires des participants du 2<sup>nd</sup> atelier outre-mer de Pampa (Réunion, 23-29 juin 2009).**

**Les fondamentaux du comment**

- ✓ Capacité à prendre/appliquer les décisions tendant vers un objectif donné
- ✓ Processus organisationnel et de relation entre les hommes pour atteindre un objectif
- ✓ Façon d'organiser et de gérer une AMP
- ✓ Ensemble des mesures de gestion, surveillance et réglementation
- ✓ Ensemble des actions mises en œuvre et regard critique porté sur elles / efficacité AMP
- ✓ Administration quotidienne de l'AMP

**Les bénéficiaires de la gouvernance**

- ✓ Façon de gérer les AMP avec tous les acteurs
- ✓ Gestion de l'AMP en interaction avec toutes les parties prenantes
- ✓ Action d'orienter les adaptations/ relations entre différents acteurs d'un système

**La recherche de l'équilibre**

- ✓ Moyens d'atteindre les objectifs de conservation au meilleur coût économique et social
- ✓ Gestion d'une AMP intégrant les composantes économiques, écologiques et sociales
- ✓ Dosage subtil entre la viabilité écologique, la faisabilité économique et l'acceptation sociale
- ✓ Un exemple d'équilibre entre les sociétés humaines et l'environnement marin

**Les résultats**

- ✓ Bonne gestion des compromis et des conflits
- ✓ Contribue à la satisfaction des usagers, au respect de la réglementation, et à l'adhésion des populations
- ✓ Un moyen d'attirer l'attention des bailleurs de fond (comme la biodiversité)

Les termes *efficacité*, *organisation*, *concertation*, *respect des règles* qui chacun présentent 3 occurrences, et les termes *objectifs*, *écoute*, *communication*, *participation*,

*sensibilisation* (chacun 2 occurrences) forment l'environnement lexical proche du terme *gouvernance* (figure 5). Ces termes se structurent en trois groupes.

- Le premier relève d'une gouvernance « finalité » et se compose des termes *objectifs*, *efficacité*, *respect des règles*.
- Le second relève d'une gouvernance « outil » au service du fonctionnement du système AMP, fonctionnement que l'on peut qualifier de global puisqu'il concerne à la fois le fonctionnement interne de la structure de gestion comme les relations externes à cette structure avec les usagers et population riveraine de l'AMP. Il se réduit au terme « organisation ».
- Le troisième groupe relève d'une gouvernance outil exclusivement tournée vers les usagers de l'AMP afin qu'ils respectent mieux les règles de gestion. Il se compose de cinq termes : *concertation/dialogue*, *écoute*, *participation*, *communication*, *sensibilisation* (figure 5).

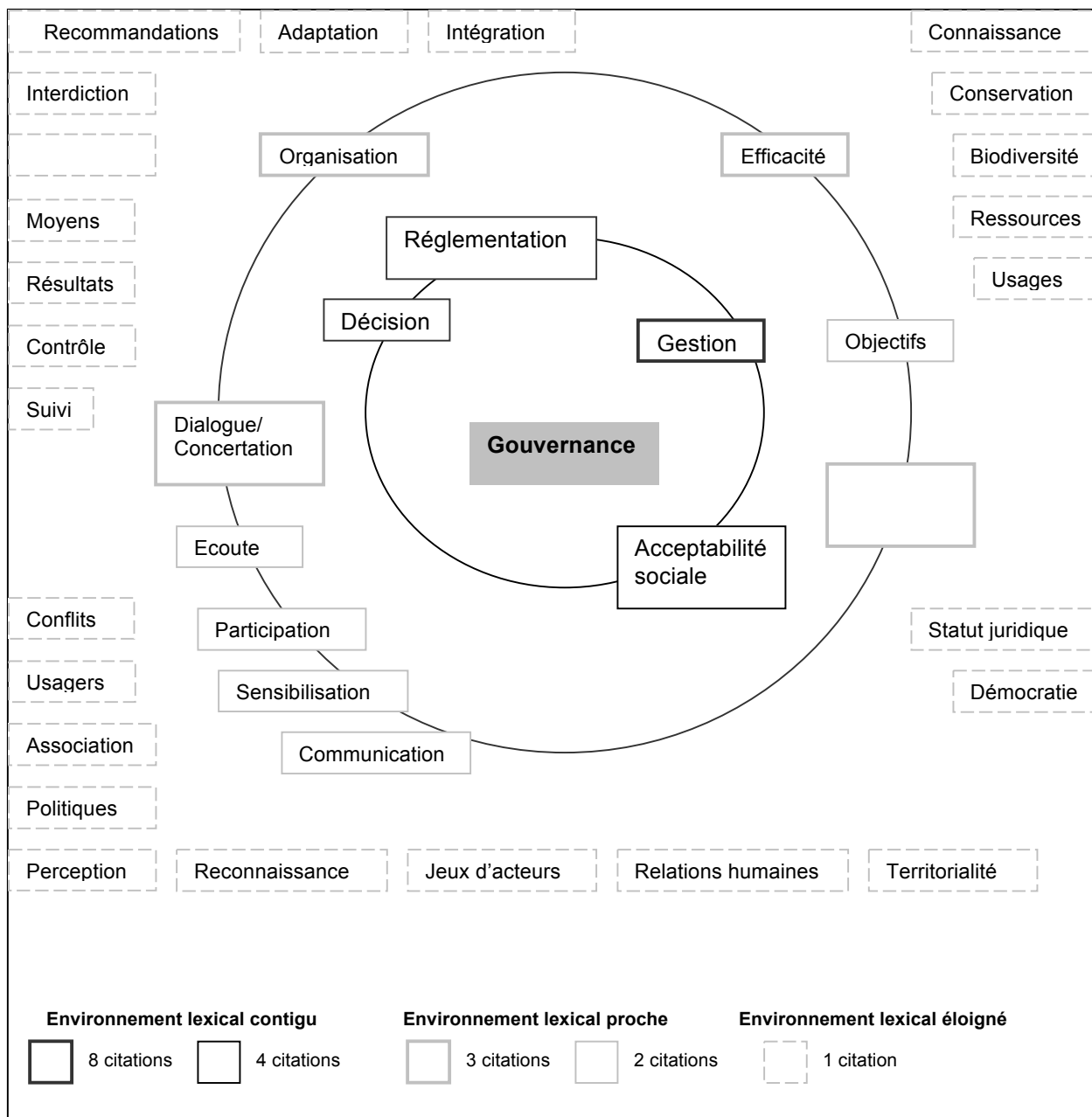


Figure 5 – L'environnement lexical de la notion de gouvernance selon les acteurs outre-mer de Pampa

Les 25 termes cités uniquement une fois composent l'environnement lexical éloigné de la gouvernance. Ils ont été regroupés en 4 ensembles. Les deux plus imposants sont composés chacun de 9 termes et portent respectivement sur le pilotage du système AMP par sa structure de gestion et sur les relations de cette structure avec les usagers et autres acteurs de l'AMP. Au total, lorsqu'on somme ces 9 derniers termes avec ceux d'occurrence égale ou supérieure à 2 qui relèvent d'une gouvernance outil exclusivement tournée vers les usagers de l'AMP, il apparaît que ce type de gouvernance est le mieux représenté des figures 5 et 6. Ce résultat n'est pas neutre et montre l'importance que revêtent désormais pour les gestionnaires et les scientifiques étudiants la concertation et la communication. Uniquement formé des termes « statut juridique » et « démocratie », le troisième groupe rappelle que l'AMP est un construit

juridique dont le statut influe sur la gouvernance et que la question de la démocratie est au cœur des relations avec les usagers de l'AMP. Structuré autour des termes « biodiversité et ressources », le premier groupe traite des enjeux attachés aux AMP : la connaissance scientifique, la conservation de la biodiversité et l'usage (raisonné) des ressources, qui sont autant d'objectifs (figure 6).

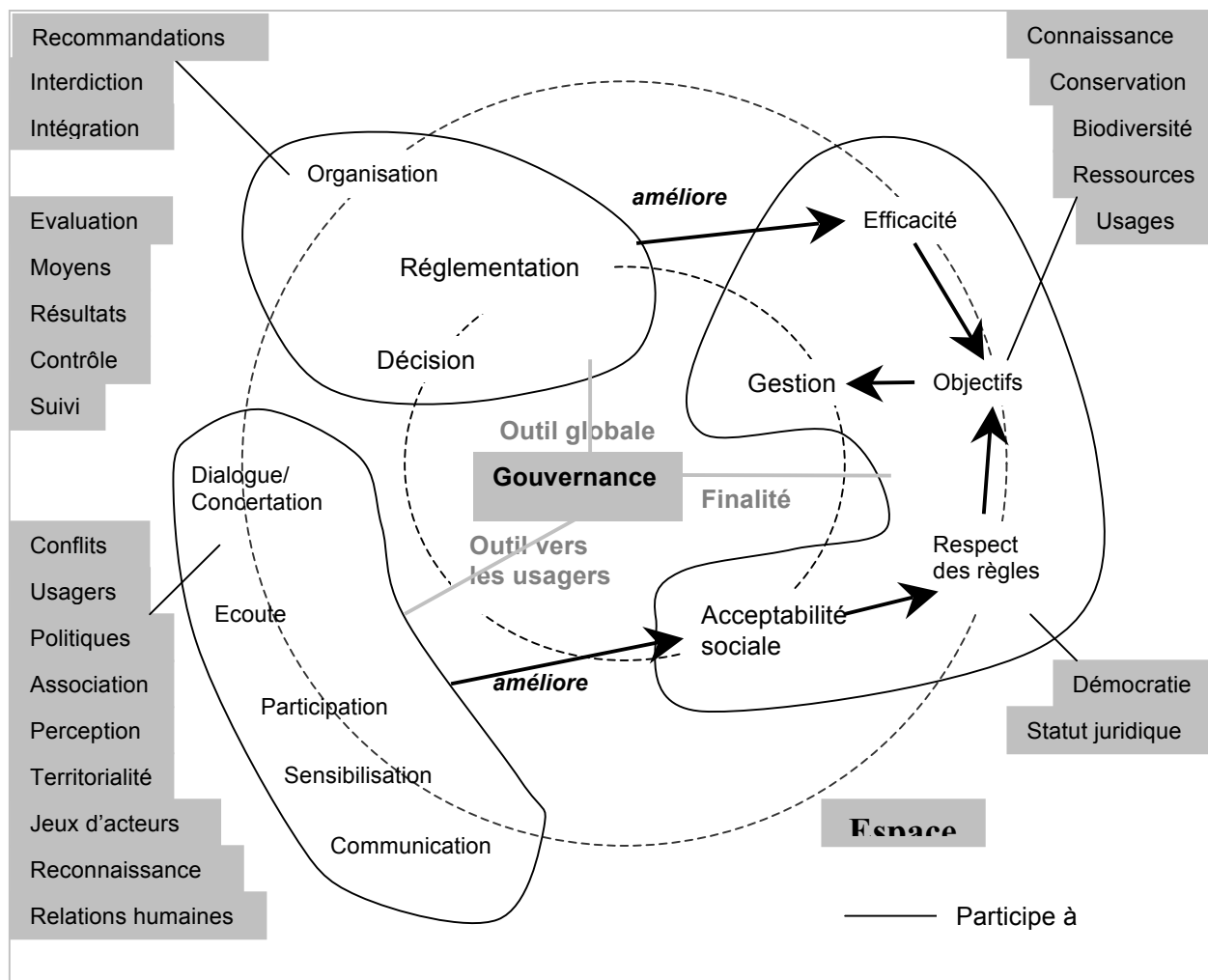


Figure 6 – Tentative de modélisation diagrammatique de l'organisation du système Gouvernance des AMP aux dires des acteurs de Pampa

Cette brève description de l'environnement lexical de la notion de gouvernance permet d'esquisser une première structure de ce que pourrait être un système AMP. Le passage de la structure à l'organisation du système se fait par la mise en relation des sous-ensembles composant le système (Figure 6).

En définitive, cet exercice visant à définir l'environnement lexical de la notion de gouvernance et d'en inférer la structure puis l'organisation d'une esquisse de système AMP s'est avérée fort fructueuse. La perspective présentée ici met plus l'accent sur le pilotage du système et les relations avec les usagers que les définitions présentées dans la première partie du présent document. La synthèse de ces deux apports permet de souligner que l'objet

« Gouvernance des AMP » possède une finalité - la pérennité de l'AMP dans le respect des objectifs qui lui ont été assignés – et qu'il ai doté de moyens : les outils dédiés à cette finalité, assimilables à des processus décisionnels. Armé de ces deux certitudes, continuons la découverte de la notion de gouvernance en mettant l'accent sur l'analyse des logiques en œuvre dans l'AMP, appréhendée comme un système et sa gouvernance comme un processus décisionnel.

### 3. L'AMP en tant que système

Représenter une AMP comme un système n'est pas courant dans la littérature scientifique. Pourtant dès que l'on parle de pilotage, la référence au système est implicite. Dans cette exploration de la gouvernance des aires marines protégées, un détour s'impose donc pour dévoiler « ce qui se cache » sous le terme système et préciser la structure du système AMP sachant que l'analyse de la gouvernance en tant que processus décisionnel contribuera à en révéler l'organisation.

#### 3.1 Le concept de système

La définition la plus commune du système est celle que Von Bertalanffy a formulé dans sa théorie générale des systèmes (1968, p.309) : *"un système est un ensemble d'unités en interrelations mutuelles"*. Lesourne (1976, p. 44) en propose une version plus explicite : *"qu'est-ce donc qu'un système ? Tout simplement, un ensemble d'éléments liés par un ensemble de relations. De telle sorte que toute modification d'un élément va entraîner une modification de certains autres"*. Cette définition place résolument le concept de système dans le cadre de la théorie des ensembles et met l'accent sur les relations complexes qui lient les éléments du système entre eux, l'ouverture du système entraînant une complexité supplémentaire<sup>6</sup>. Comme le souligne Morin (1977, p. 102), le linguiste F. de Saussure (1931) est le premier à avoir associé les notions de globalité du système et d'interrelations. Il définit le système comme une *"totalité organisée, faite d'éléments solidaires ne pouvant être définis que les uns par rapport aux autres en fonction de leur place dans cette totalité"*.

Pour Morin, il est essentiel de lier les concepts de totalité et d'interrelation par l'idée d'organisation, l'organisation étant *"l'agencement de relations entre composants ou individus qui produit une unité complexe ou un système, dotée de qualités inconnues au niveau des composants ou individus"*. Sans organisation, un ensemble ne constitue pas un système mais un simple agrégat d'éléments. L'organisation *"assure au système une certaine possibilité de durée en dépit de perturbations aléatoires. L'organisation donc transforme, produit, relie, maintient"* (Morin, 1977, p. 104).

Le concept d'autorégulation est à la base de la théorie des systèmes. Il induit les concepts de boucles de rétroaction et de finalité, deux emprunts majeurs de la théorie des systèmes à la cybernétique.

- La rétroaction n'est pas une simple relation de cause à effet mais une relation plus complexe dans laquelle l'effet obtenu agit en retour sur la cause. On distingue deux types de rétroactions : a) la rétroaction positive dans laquelle l'effet amplifie la cause en agissant dans le même sens qu'elle, b) la rétroaction négative dans laquelle l'effet agit dans un sens contraire à la cause et modère ainsi ses effets jusqu'à ce qu'une situation d'équilibre s'établisse. Comme le souligne de Rosnay (1975, p.98) *"sur les boucles de rétroaction"*

---

<sup>6</sup> *Un système fermé est totalement coupé du monde extérieur et utilise sa réserve d'énergie potentielle. En revanche, un système ouvert échange en permanence énergie, matière et information avec son environnement"* (de Rosnay, 1975, p. 92).

*positive repose toute la dynamique de changement d'un système (croissance et évolution par exemple). Sur les boucles de rétroaction négative repose la régulation et la stabilité (rétablissement des équilibres et autoconservation)" ..."une boucle de rétroaction négative conduit à un comportement adaptatif ou finalisé, c'est à dire paraissant tendre vers un but... Dans certains cas, le but s'est établi de lui-même et maintenu au cours de l'évolution : le système a secrété sa propre finalité... »".*

- Le concept de finalité est au centre de la définition que J. W Forrester, le « père de la dynamique des systèmes », donne de ces derniers : *"groupement d'éléments qui opèrent ensemble dans un but commun"* (Forrester, 1983, p.1). Pour sa part, Laborit (1974, p.42) indique que *"la finalité de chaque élément, de chaque sous-ensemble ou partie d'un organisme vivant, concourt à la finalité de cet organisme, mais qu'en rétroaction, le maintien de la structure d'ensemble, finalité de cet organisme, assure la finalité de chacun de ces éléments, et donc le maintien de leur structure"*.

### 3.2 De la définition à l'analyse du système

Dans son ouvrage "les systèmes de décision dans les organisations", Le Moigne (1974, p.27-30) propose une méthodologie d'étude très claire des systèmes, axée sur la mise en évidence de leur structure. L'identification des éléments, de leurs attributs et surtout de leurs interrelations constitue une phase essentielle de toute analyse de système. Elle conduit logiquement à la délimitation des frontières du système qui est ensuite suivie de la reconnaissance de ses objectifs, en effet comme le note l'auteur : *"délimiter les frontières d'un système c'est, explicitement ou non, définir, voire limiter, ses objectifs"*. Pour sa part, Lesourne (1976) insiste sur la notion essentielle d'état d'équilibre du système : *"En étudiant un système, on l'examine toujours du point de vue de la statique ou du point de vue de la dynamique. Tandis que la statique se demande si, pour un environnement donné et invariant, il existe des états d'équilibre du système -états qui peuvent être instables, localement stables, ou stables pour tout un domaine de l'environnement- la dynamique s'intéresse au contraire à l'évolution du système dans le temps, sous l'influence de l'environnement ou de ses propres éléments"*. Comme le souligne également Godelier<sup>7</sup>, le temps est un paramètre essentiel à considérer dans l'analyse systémique, l'analyse structurelle du système doit donc obligatoirement être couplée à une étude de son évolution.

En définitive, ces définitions permettent de structurer l'étude d'un système en quatre étapes, portant respectivement sur a) les limites spatio-temporelles du système, b) ses éléments, c) les relations qui lient ces derniers, d) l'organisation hiérarchique du système et sa dynamique synchronique et diachronique.

- L'étude des limites spatiales et temporelles du système permet d'une part de situer le système dans son environnement, terme par lequel est désigné l'univers qui entoure le système, et d'autre part, dans le cas d'un système complexe, de circonscrire les sous-systèmes dont il est composé. La première approche est surtout fructueuse dans le cas des systèmes ouverts dont les rapports avec l'environnement sont décrits puis quantifiés, l'accent étant mis sur la reconnaissance d'interfaces, ou zones d'échanges, entre le système étudié et des systèmes limitrophes distincts. La seconde approche a pour principal intérêt d'appréhender la complexité du système et d'en ébaucher une organisation hiérarchique,

<sup>7</sup> « Dans l'étude du système une double tâche s'impose au chercheur : étudier quels sont les éléments de ce système et leurs rapports en un temps (t), de l'évolution de ce système (analyse synchronique) ; étudier comment se sont formés et ont évolué ces éléments pendant (dia) le temps que dure ce système (analyse diachronique à la fois théorie de la genèse et de l'évolution d'un système)» Godelier (1983b, p. 143).



tout en approfondissant la première approche par une étude de chaque sous-système dans son environnement, les interfaces reliant les sous-systèmes étant mis en évidence.

- L'étude des éléments du système peut se faire sous la forme d'une description, suivie d'une quantification. Des classements puis des regroupements opérés selon les similitudes de nature ou de fonction entre les éléments permettent une représentation simplifiée de l'organisation du système. Pour Morin (1977, p. 125 et 126), les éléments doivent être définis *"à la fois dans et par leurs caractères originaux, dans et avec les interrelations auxquelles ils participent, dans et avec la perspective de l'organisation où ils s'agencent, dans et avec la perspective du tout où ils s'intègrent. Inversement, l'organisation doit se définir par rapport aux éléments, aux interrelations, au tout, et ainsi de suite. Le circuit est polyrelationnel"*. On considère alors que tout système se compose de multiples sous-systèmes emboîtés. L'emboîtement de ces systèmes se fait soit par l'inclusion d'un système A dans un système B, auquel cas chacun des éléments de A appartient également à B, soit par l'intersection de deux systèmes A et B, le nouveau système C ainsi formé étant composé d'éléments appartenant à la fois à A et à B.
- L'étude des relations à l'intérieur d'un système peut se concevoir en deux étapes.

Dans un premier temps, il s'agit d'élaborer une typologie des relations parmi lesquelles les principales sont a) la relation de cause à effet immédiate, b) la relation de cause à effet retardée, c) la boucle de rétroaction positive, d) la boucle de rétroaction négative, e) l'interaction indirecte dans laquelle une action partie de l'élément A et passée par les éléments B et C revient sur A créant ainsi une boucle ou un cycle plus ou moins compliqués.

Dans un second temps, l'accent doit être mis sur la recherche d'invariants, que de Rosnay (1975, p. 84) définit comme *"des principes généraux, structuraux ou fonctionnels, pouvant s'appliquer aussi bien à un système qu'à un autre"*. Pour Monod (1970, p.28), l'invariance correspond au *"pouvoir de reproduire et de transmettre ne varietur l'information correspondant à une structure"*. Ce sont la stabilité des formes et de l'organisation des composants (éléments et relations) qui déterminent les invariants d'un système. Cette stabilité est rarement un état statique. En règle générale, elle résulte d'un équilibre dynamique, appelé "état stationnaire", ou d'un processus plus complexe : l'homéostasie correspondant à l'ensemble des processus internes au système qui concourent à maintenir son état stationnaire en dépit des perturbations extérieures. Ainsi de Rosnay (1975, p.117) qualifie de « système homéostatique », tout *"système ouvert maintenant sa structure et ses fonctions par l'intermédiaire d'une multiplicité d'équilibres dynamiques"*<sup>8</sup>.

Selon cette représentation, tout élément d'un système peut être assimilé à un stock, les relations entre les éléments étant assimilables à des flux. Quantité de matière, d'énergie ou d'information qui se déplace, tout flux se mesure au cours d'un intervalle de temps. Il correspond à débit et s'exprime en quantité par unité de temps. Un flux peut également être mesuré selon sa vitesse et s'exprime alors en distance par unité de temps. *A contrario*, un stock correspond à toute quantité de matière, d'énergie ou d'information mesurée à un moment donné du temps<sup>9</sup>. Il s'exprime en nombre d'individus ou d'objets, en unités de

<sup>8</sup> Ces notions d'homéostasie et de système homéostatique ne se sont jamais imposées au-delà du cercle restreint des chercheurs francophones travaillant sur les systèmes. On les retrouve peu ou prou sous le terme « résistance » dans la théorie de la résilience des systèmes (Gunderson et Hollings, 2001 ; Folke, 2006) sans que (de mon point de vue) cette notion de résistance ait la profondeur et la richesse de celle d'homéostasie pour l'analyse des systèmes.

<sup>9</sup> Les stocks et les flux composant la structure du système Aire marine protégée se composent : soit de matériel vivant (humains, animaux ou végétaux), soit de matière organique morte sous forme particulière ou dissoute, soit de sels minéraux dissous ou de matériel minéral macroscopique, soit d'eau ou d'air, soit d'information, celle-ci étant sous une forme brute, à l'instar des logiques et stratégies d'acteurs, ou associée à la matière comme dans le cas des artefacts.

volume ou en unités de masse, paramètres qui indiquent l'accumulation au cours du temps d'une quantité donnée. Les flux circulent entre les stocks, transférant de la matière, de l'énergie ou de l'information du stock émetteur, dont la quantité décroît, au stock récepteur dont la quantité s'accroît. D'une manière générale, le débit du flux sortant du stock émetteur est régulé par l'intermédiaire d'une "vanne" que Le Moigne (1974, p. 26) et de Rosnay (1975, p. 97) assimilent à un "*centre de décision recevant des informations et les transformant en actions*", ces actions ayant "*pour effet d'accroître ou de diminuer l'intensité des flux*". Une vanne identique contrôle le débit du flux arrivant dans le stock récepteur. Ainsi les limitations d'accès au sein d'un AMP ou toute régulation des usages relèvent de cet effet « vanne » et rentrent dans le pilotage du système AMP qui se ramène à l'ouverture et à la fermeture de vannes et au suivi-évaluation de l'impact des flux ainsi libérés ou contrôlés sur les stocks/ensembles composant le système. Le déplacement des flux entre deux stocks se fait rarement en ligne droite et selon une vitesse constante. Les rugosités géographiques imposent fréquemment aux flux des changements de direction, ainsi que des variations de vitesse et de débit. Les *effets barrière* et les *effets corridor* sont les manifestations les plus fréquentes de ces rugosités géographiques. Lorsque le pilotage du système est défectueux, ils peuvent induire des dysfonctionnements graves dans le fonctionnement du système. Ainsi, dans les pays du Sud, la barrière que constitue le manque de financement peut conduire une AMP à cesser son travail de surveillance au profit de la communication qui constitue alors un corridor car elle peut être réalisée « en interne » avec les maigres ressources restantes de la structure de gestion. Ne pouvant plus assurer sur le terrain son objectif principal de préservation de la biodiversité, l'AMP devient ainsi une AMP « papier », n'existant que sur le papier et ne produisant que du papier.

- S'appuyant sur les trois étapes précédentes, l'étude de l'organisation hiérarchique du système et de sa dynamique constitue la phase finale de l'analyse du système. La connaissance des homéostasies et des invariances permet d'appréhender la manière dont le système assure sa conservation dans le temps. C'est dans cette phase que doit également s'inscrire l'étude de la genèse et de l'évolution du système dans le temps.

### 3.3 Esquisse du système AMP

Il n'est pas question ici de présenter une analyse détaillée du système AMP mais d'établir une première esquisse de sa structure qui permettra de dresser le contexte dans lequel intervient la gouvernance en tant que processus décisionnel. Cette esquisse se fera par petites touches successives de complexité croissante.

De prime abord, toute AMP relève de la gestion environnementale. Elle peut donc être perçue à la fois comme une question de rapports entre l'homme et la nature que nous noterons :

$$\text{AMP} = f(N/H) \quad \text{où } H : \text{les hommes, } N : \text{les ressources naturelles}$$

comme une question de rapports entre les hommes à propos de la nature, notée :

$$\text{AMP} = (f(H/H, N)) \quad \text{où } H : \text{les hommes, } N : \text{les ressources naturelles}$$

Les figures 7 et 8 présentent une plus grande complexité en introduisant une nouvelle composante au système : l'espace ou le territoire. Toute AMP se rattacherait ainsi à une forme spécifique de la gestion environnementale : la gestion environnementale territorialisée qui s'appuie sur la création de territoires pour résoudre les conflits d'usage ou mieux gérer les ressources naturelles. Selon cette conception, les AMP sont une question de rapports entre la nature et les territoires des hommes telle que :

$$\text{AMP} = f(N/TH) \quad \text{où } TH : \text{territoire des hommes, } N : \text{les ressources naturelles.}$$

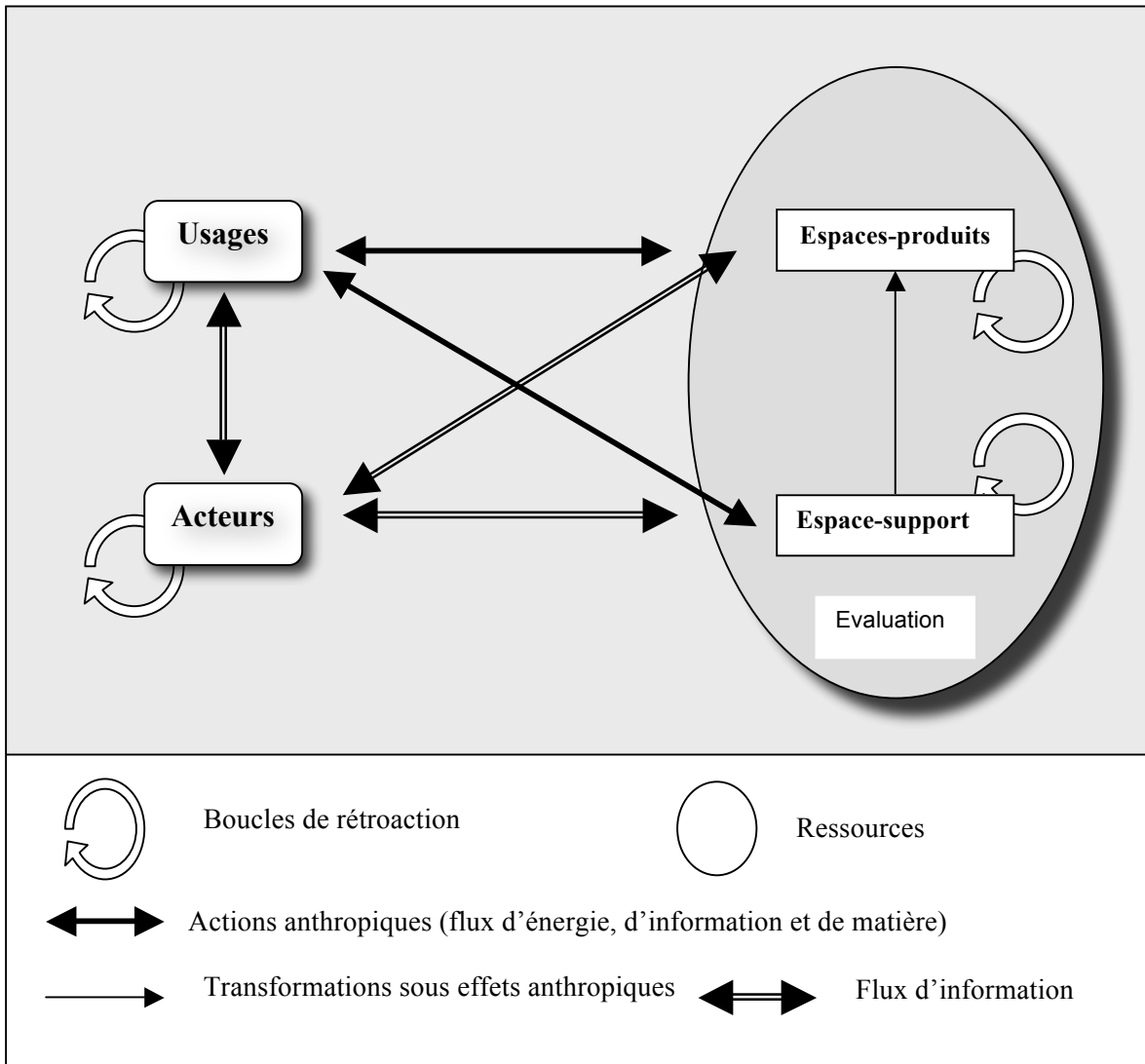


Figure 7 – Modèle conceptuel simplifié d'une AMP mettant l'accent sur les usages (adapté de J. Denis).

Les AMP s'inscrivent ainsi dans une dynamique entre des acteurs<sup>10</sup> (populations humaines), leurs activités ou usages, des ressources vivantes, des espaces. Deux représentations de cette dynamique sont possibles.

<sup>10</sup> « Le terme « acteur » peut désigner un individu, un groupe, une institution, ou finalement tout élément social doué de capacité d'action (initiative ou réaction) et intervenant, directement ou non, dans le processus de gestion » (du littoral) (Catanzano et Thébaud, 1995, p. 38).

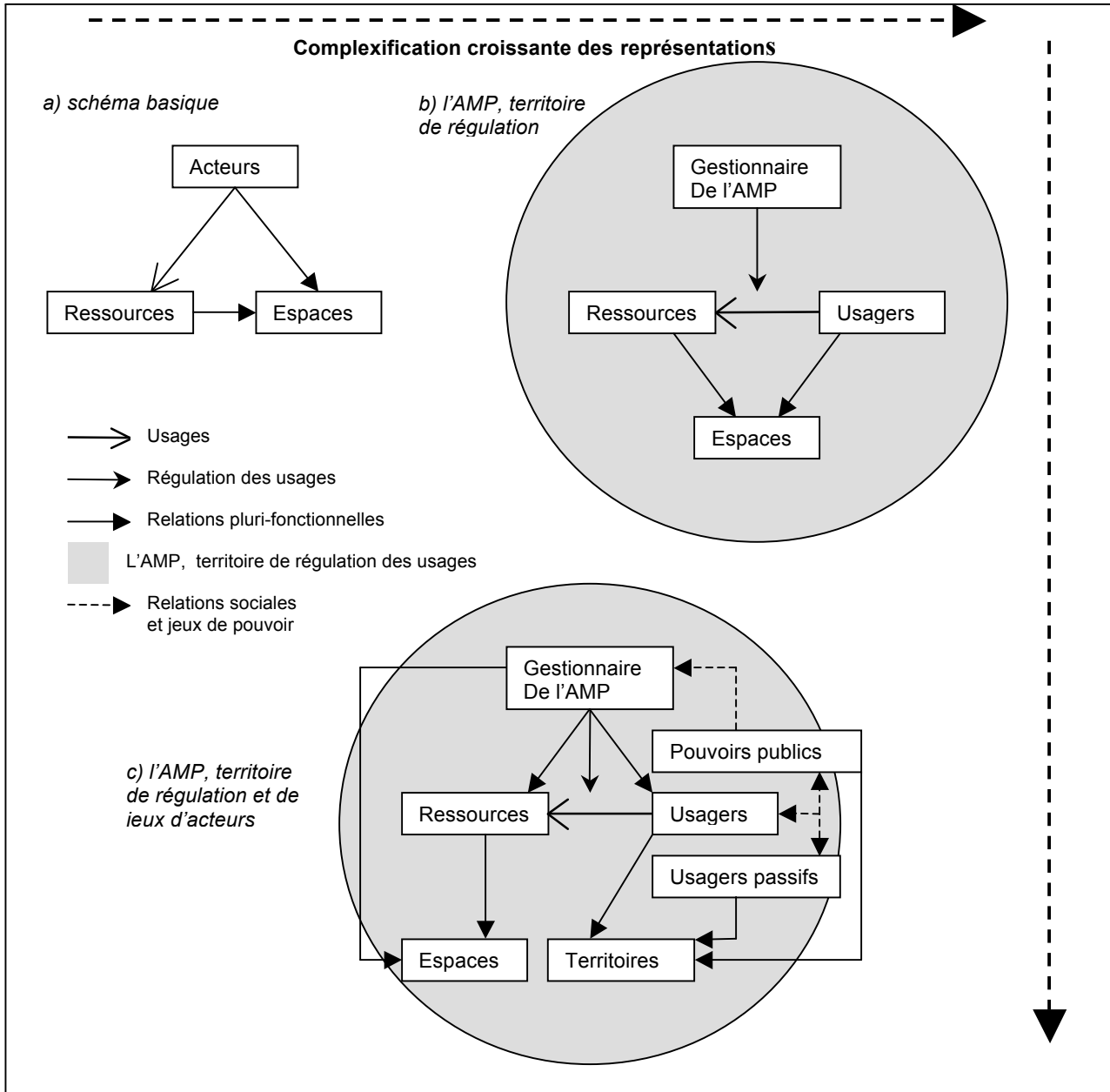


Figure 8 – L'AMP, territoire de la régulation et du jeu des acteurs.

La première (figure 7) met l'accent sur les usages en tant qu'ensemble participant au système mais occulte les ressources vivantes dont la biodiversité marine au profit du milieu naturel placé ici comme une des deux composantes de l'espace : qualifié d'espace support, l'espace produit étant une production sociale, culturelle ou économique résultant des usages sur le milieu (espace support).

La seconde représentation met au contraire l'accent sur les ressources naturelles et considère les usages non plus comme un ensemble (stock) mais comme une relation entre les usagers et les ressources qu'ils exploitent ou protègent (Figure 8a). Une première sophistication de cette représentation conduit à considérer que :

- d'une part les acteurs peuvent être scindés en deux groupes : les usagers et les gestionnaires de l'AMP dont l'objectif est de réguler les usages dans les zones sous leur contrôle afin que l'état qualitatif et quantitatif des ressources s'améliore ;
- d'autre part, l'AMP n'est pas uniquement un ensemble d'espaces de vie et habitat des ressources et d'espaces des acteurs mais aussi l'espace dans lequel s'inscrit cette régulation.

Ce faisant, l'AMP peut être considéré à la fois comme un espace support et comme un espace produit, en tant que construction sociale et administrative, je préférerai alors parler de territoire (figure 8b).

Une seconde sophistication permet à la fois de préciser l'identité des acteurs de l'AMP et de complexifier le sous-système Ressources qui sera composé de trois ensembles : - la biodiversité en tant que patrimoine naturel, - les ressources monétaires, - les ressources naturelles nécessaires à la production économique, dont une partie est commune avec le sous-système biodiversité (paysage sous marin « exploité » par la plongée sous marine et populations halieutiques) et l'autre non : agrégats sableux par exemple. Au minimum quatre groupes peuvent être distingués :

- a) les usagers des ressources qui seront qualifiés « d'actifs » ou « d'extractivistes » car leur activité nécessite qu'un travail soit exercé sur la ressource pour en recueillir les fruits, ainsi le pêcheur exerce un effort sur un stock exploitable pour en tirer une production halieutique (Laurec et Le Guen, 1981) ;
- b) les usagers dits passifs qui bénéficient de l'AMP sans exercer aucun travail pour obtenir ce résultat. Ainsi l'interdiction du jet ski assure à la population riveraine d'une AMP une quiétude dont ne profite pas les résidents du bord de mer situés au-delà ;
- c) les gestionnaires de l'AMP ;
- d) les pouvoirs publics qui sont les bailleurs exclusifs des AMP en France métropolitaine comme outre-mer (figure 8c).

Comme la gouvernance, le territoire est une notion polysémique (David et Thomassin, 2007). Il peut être à la fois le produit des logiques des acteurs, comme l'illustre la définition de Le Berre (1992) : « Le territoire est la portion de surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de des besoins vitaux ». Il est également le produit de leurs représentations. Ainsi comme le souligne Di Méo, (1998) : « Le territoire témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire de leur singularité ».

Toute la complexité des AMP tient au fait que les acteurs y sont multiples et qu'ils présentent des hétérogénéités marquées tant en termes de stratégies, logiques d'action et pratiques au sein de l'AMP qu'en termes des représentations qu'ils se font de l'AMP et de leur insertion dans ce système. Ces stratégies et représentations s'exprimant dans l'espace sous la forme d'un territoire, il existe au minimum autant de territoires que d'acteurs avec un maxima de deux territoires par acteur lorsqu'au niveau individuel le territoire des représentations diffère du territoire des logiques et des pratiques. Territoire de la régulation des usages, l'AMP peut donc être vue également comme un assemblage de territoires individuels des représentations et des logiques et pratiques. Cette conception présente l'avantage de poser la question des limites de l'AMP afin d'identifier ce qui relève du système AMP de ce qui relève de son environnement<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> On distingue l'environnement d'un système du système lui-même par le fait que dans un système tout élément peut potentiellement influencer les autres éléments tandis que l'environnement d'un système a la capacité d'influencer ce dernier sans être influencé par lui.

Cette question peut sembler iconoclaste car, en tant que construction juridique, l'AMP est géographiquement bornée. La tentation est alors grande de considérer l'AMP comme un système fermé dont la dynamique est sous la dépendance exclusive des règles de gouvernance (dans son acception de finalité) régissant l'AMP. La réalité est fort différente (figure 9).

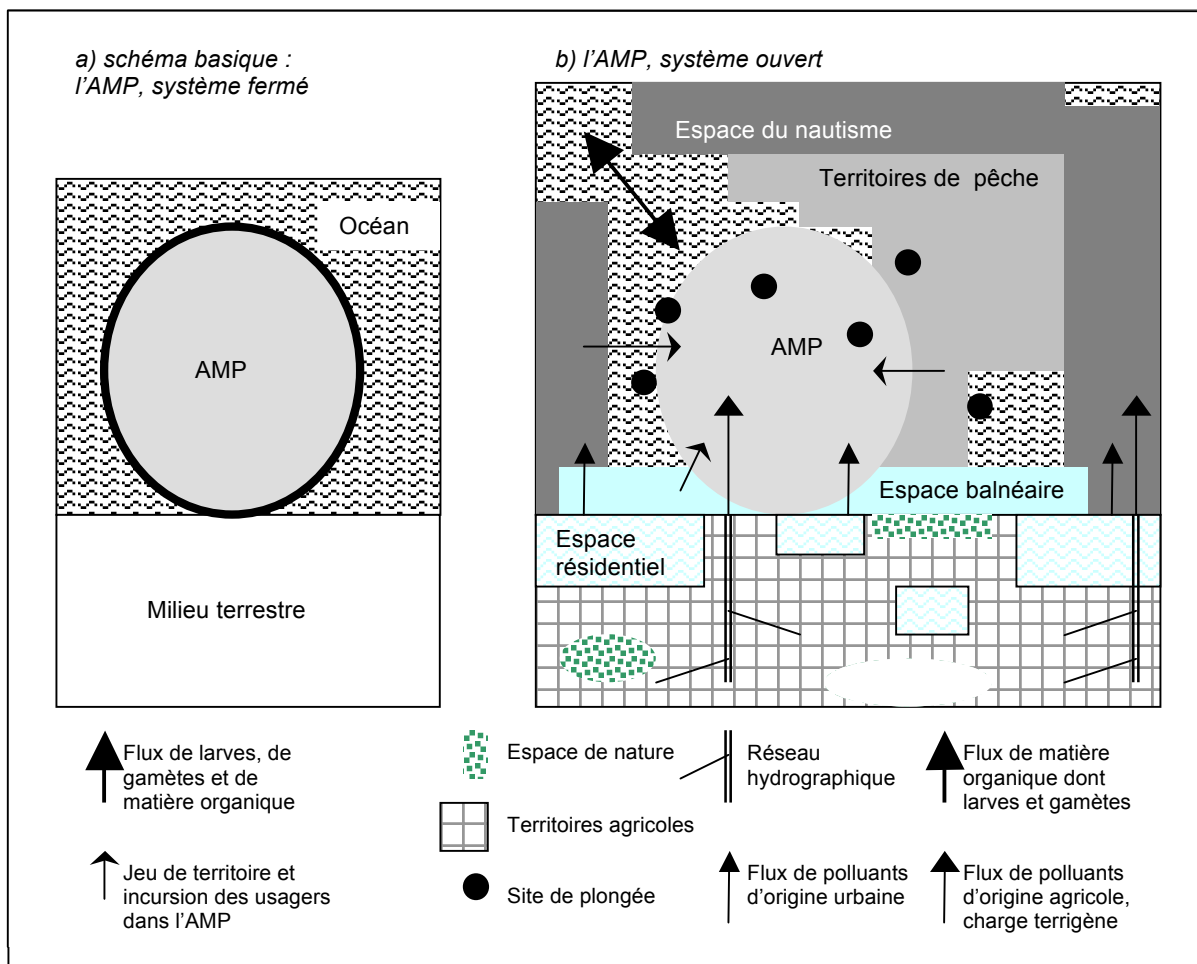


Figure 9 – Evolution conceptuelle de l'AMP, du système fermé au système ouvert

- La majorité des AMP n'ayant qu'une réalité maritime d'un point juridique, il est bon de rappeler qu'aucun des acteurs intervenant dans une AMP n'habite cet espace. Tous sont des terriens dont les représentations, les stratégies et les pratiques sont largement induites par les réalités du milieu terrestre. Ainsi pour nombre d'usagers, une bonne part des représentations qu'ils se font de l'AMP et les pratiques et stratégies qu'ils y déploient ne sont que le prolongement maritime de représentations, pratiques et stratégies élaborées en référence aux problématiques du milieu terrestre. Tenter de réguler leurs usages de l'AMP et les représentations qu'ils s'en font en faisant une totale abstraction de cette réalité terrestre

et en faisant comme s'ils n'étaient que des usagers maritimes peut conduire à bien des déboires.

- Parmi les activités pouvant impacter la biodiversité de l'AMP et son habitat, un nombre non négligeable d'entre elles ont lieu hors du cadre géographique et juridique de l'AMP, soit sur la partie terrestre du littoral qui la borde, soit sur les bassins versants situés en amont. Ce sont les flux polluants et charge terrigène que ces activités génèrent qui sont dommageables.
- Ouvertes sur les espaces terrestres qui les bordent, les AMP sont aussi ouvertes sur les espaces marins. Les courants marins agissent comme un corridor entre des zones émettrices de matière organique, notamment vivante, sous la forme de gamètes et de larves, et des zones réceptrices. Ce processus de connectivité peut jouer un rôle essentiel dans le repeuplement des habitats dégradés.

Dans ce contexte d'ouverture des AMP, la première tâche qui s'impose est donc de délimiter précisément le système par rapport à ce qui l'entoure : son environnement. La tâche est plus simple qu'il n'y paraît. Font partie d'un même système les ensembles liés par des interrelations. En revanche, un ensemble qui émet des flux vers un ensemble situé dans la zone juridique de l'AMP sans recevoir de flux de cette zone ne fera pas partie du système AMP mais de son environnement (figure 9). Ainsi un acteur politique local qui peut influencer durablement le devenir d'une l'AMP ne sera considéré comme partie du système AMP qu'à la condition expresse que sa carrière politique dépende étroitement du devenir de l'AMP. Dans le même ordre d'idée en France, la Loi Littoral relève de l'environnement de toute AMP mais n'est pas inclus dans le système AMP car son contenu dépasse largement la portée des AMP. Mais l'appartenance au système AMP ne signifie en aucun cas qu'il y ait exclusivité dans les relations qui lient un élément du système à ce dernier. Ce n'est pas parce qu'un pêcheur récréatif est intégré au système AMP que ses logiques, stratégies et représentations du monde sont exclusivement fondées par ses relations à l'AMP. Au contraire, il est possible que sa vision de l'AMP soit bien plus structurée par le monde extérieur que par sa pratique de l'AMP. C'est là indéniablement un point essentiel à prendre en compte dans la gouvernance de toute AMP envisagée comme un processus décisionnel.

La figure 9 consacre une vision géographique de l'AMP, appréhendée à l'aune d'une dynamique d'espaces et de jeux de territoires à propos de la conservation de la biodiversité. La création de toute AMP revient ainsi à la création de nouveaux territoires et toute aire protégée peut être appréhendée comme un système territorial dont la dynamique est structurée par les rapports entre des territoires à propos de la nature, tels que :

AMP = f (TH/TH, N)      où TH : territoire des hommes, N : les ressources naturelles

Ces rapports entre les territoires peuvent aussi s'exprimer sous la forme de rapports de territorialité, cette dernière pouvant ce concevoir au niveau individuel selon une perspective psychologique ou au niveau du groupe selon une perspective ethnologique. Dans le premier cas, la territorialité se définit comme un « *phénomène comportemental associé à une organisation de l'espace en sphères d'influence et territoires distincts et délimités, considérés au moins comme exclusifs par leurs occupants et concepteurs* » (Soja, 1971). Dans le second cas, elle correspond à « *la relation sociale et culturelle qu'un groupe entretient avec la trame d'itinéraires et de lieux hiérarchisés et interdépendants, dont la figure au sol constitue un territoire* » (Bonnemaison, 1980, 1981, 1986, 1987). C'est la pratique de ces lieux et de ces itinéraires qui fondent la territorialité, dont nous distinguerons trois formes : la territorialité identitaire, la territorialité économique et la territorialité politique. Cette distinction a été établie lors d'études effectuées dans les années 1990 sur la dynamique de la territorialité dans les îles

d'Océanie (David, 1999). Elle s'est avérée éclairante pour comprendre la dynamique de la territorialité au voisinage des aires marines protégées lors de travaux ultérieurs réalisés dans l'océan Indien dans le cadre du Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien (David, 1998 ; 2004) ,) puis sur la réserve marine de la Réunion (David et Mirault, 2006, Thomassin et David, 2008) et le parc marin de Mohéli (David *et al.*, 2004, Thomassin, 2011). Elle apporte de nouveaux éléments de réflexion pour envisager la gouvernance en tant que processus décisionnel.

#### 4. La gouvernance en tant que processus décisionnel

##### 4.1. Décider pour agir

D'une manière générale, gérer, gouverner ou administrer une AMP revient avant tout à agir. Or, toute action nécessite une décision, processus fondé sur l'organisation de l'information. Comme le souligne Le Gallou (1992, p. 72) : « *la décision, but et initialisation de l'action, est elle-même une boucle d'action, mais limitée au domaine psycho-informatif. A partir des valeurs et intentions, et en regard d'informations mémorisées, elle détermine les objectifs, assignés ensuite à l'action concrète* » Ce processus s'organise en trois étapes successives : comprendre, concevoir, sélectionner (figure 10).

- Comprendre revient à formuler le problème nécessitant une décision. A partir d'un flux d'information (que je qualifierai de *réel objectif*), il s'agit de passer d'une perception de ce réel par le cerveau humain (*réel perçu*) à une projection de ce réel dans un futur proche (*réel souhaité*).
- Concevoir consiste à élaborer les plans d'action ou stratégies possibles conduisant au réel souhaité à partir du réel perçu.
- Sélectionner revient à évaluer ces plans d'action ou stratégies possibles puis à adopter une des trois solutions suivantes :
  - arrêter une décision d'action,
  - choisir de prolonger la réflexion conceptuelle en l'enrichissant de nouvelles informations, ce qui exige de revenir aux deux étapes précédentes, comprendre et concevoir,
  - préférer modifier l'objectif premier du processus décisionnel lorsqu'aucune décision d'action jugée satisfaisante n'a pu être arrêtée.

En définitive, comme le souligne Le Gallou (1992, p. 73), « *l'action contrôlée et cohérente est le résultat de l'organisation dans l'espace et de la coordination dans le temps des composantes de matière, d'énergie, d'information et de volonté* », cette dernière pouvant être assimilée à de l'énergie informée. Ces concepts d'action et de décision conduisent logiquement à nous interroger sur le fonctionnement des AMP, envisagées comme un système et sur leur module de pilotage, où sont prises les décisions d'ordres stratégique ou tactique permettant ce fonctionnement.

Mais en préalable, il convient de souligner que, tel qu'il apparaît figure 10, le processus décisionnel n'est nullement spécifique à la structure de gestion d'une AMP et à son module de pilotage. Il s'applique également à tout acteur du système AMP et tout acteur de l'environnement de celui-ci, pour lesquels il agit comme un filtre vis-à-vis des décisions et actions émanant de la structure de gestion de l'AMP. Celles-ci sont perçues et interprétées à l'aune de schémas mentaux et du passé, - les habitus dirait Bourdieu (1981) - de chacun de ces acteurs



quand les gestionnaire des AMP considèrent qu'elles seront comprises de tous selon le sens qu'ils ont voulu leur donner.

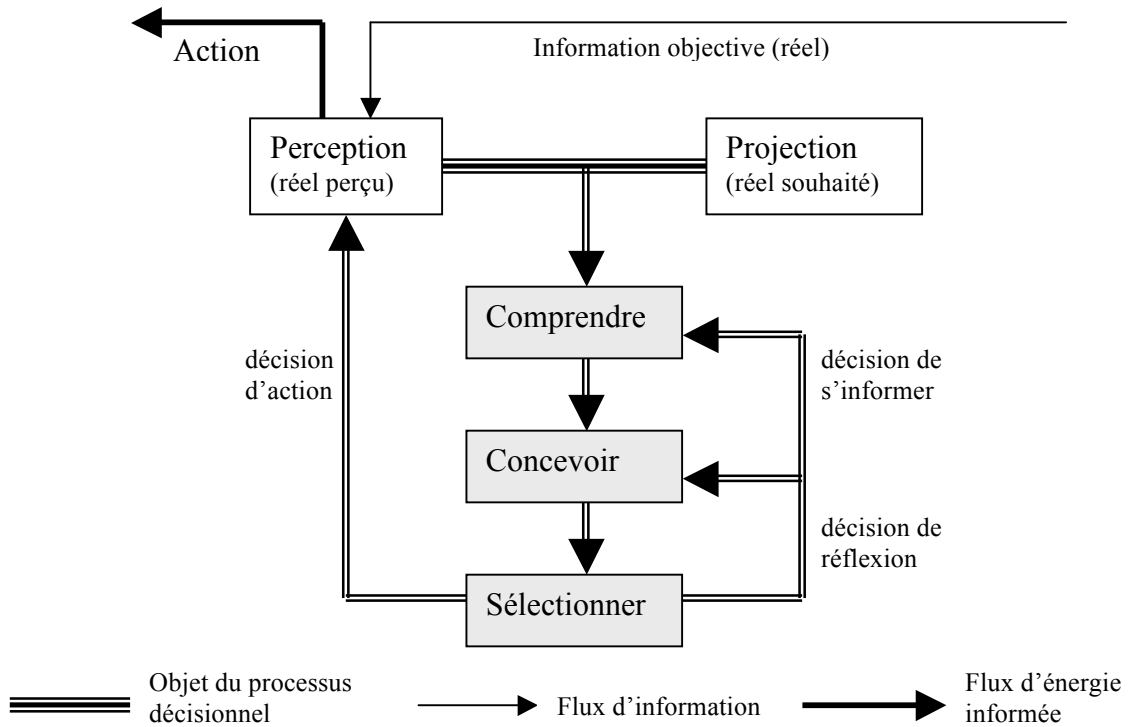


Figure 10 – De l'information à l'action, le processus décisionnel (d'après Le Moigne, 1990)

Ce décalage dans la compréhension des flux d'information entre le gestionnaire qui les émet et les acteurs à qui ils sont destinés constitue une contrainte essentielle dans la gouvernance des AMP. Celle-ci est d'autant plus pernicieuse que, faute d'un bagage suffisant en sciences sociales et sciences de l'information, les gestionnaires d'AMP ne la prennent guère en compte. Leur formation universitaire, axée sur l'écologie et la biologie des populations, les a en effet préparés à envisager la gestion environnementale principalement sous l'angle de la régulation des rapports prédateur/proie, appréhendée comme une régulation des échanges de matière et d'énergie entre le prédateur et sa proie (figure 11).

Or au quotidien cette gestion relève beaucoup plus des discours, représentations et relations humaines à propos de la nature. L'important n'est plus l'interaction entre la proie et son prédateur mais les dynamiques internes attachées à ce dernier, non plus considéré comme un individu mais comme une société, domaine dans lequel la circulation et la gestion de l'information tiennent une place prépondérante. Ainsi, connaître le fonctionnement de l'écosystème marin mis en protection ne constitue qu'une variable secondaire pour éviter que la restauration d'un espace-ressources dont la biodiversité est menacée soit compromise par des usages intempestifs et illicites. La connaissance fine des effets de ces usages sur l'écosystème est également secondaire, si ce n'est comme argumentaire vis-à-vis des décideurs pour mettre en place de nouvelles régulations ou renforcer celles qui existent déjà d'une part et, d'autre part, vis-à-vis de l'opinion publique pour expliquer cette stratégie. En revanche, il est crucial de comprendre :

- a) les motivations d’usagers qui sont prêts à braver la loi pour poursuivre leurs pratiques ;
- b) les dynamiques sociales, culturelles, économiques et politiques qui « forcent » (au sens de variables de forçage d’un modèle) ces motivations.

On est là dans des dynamiques de l’information avec comme paramètres centraux les notions de représentation et de valeurs. Toute gestion environnementale passe donc par une gestion de l’information. C’est sur ce postulat que doit se construire la gouvernance de toute AMP sous une contrainte extrêmement forte : l’évolution de la problématique des AMP qui va dans une direction d’anthropisation croissante et de complexification du système (figure 11) et de son corolaire : la multifonctionnalité croissante de l’AMP avec l’apparition de nouvelles finalités en matière de gouvernance.

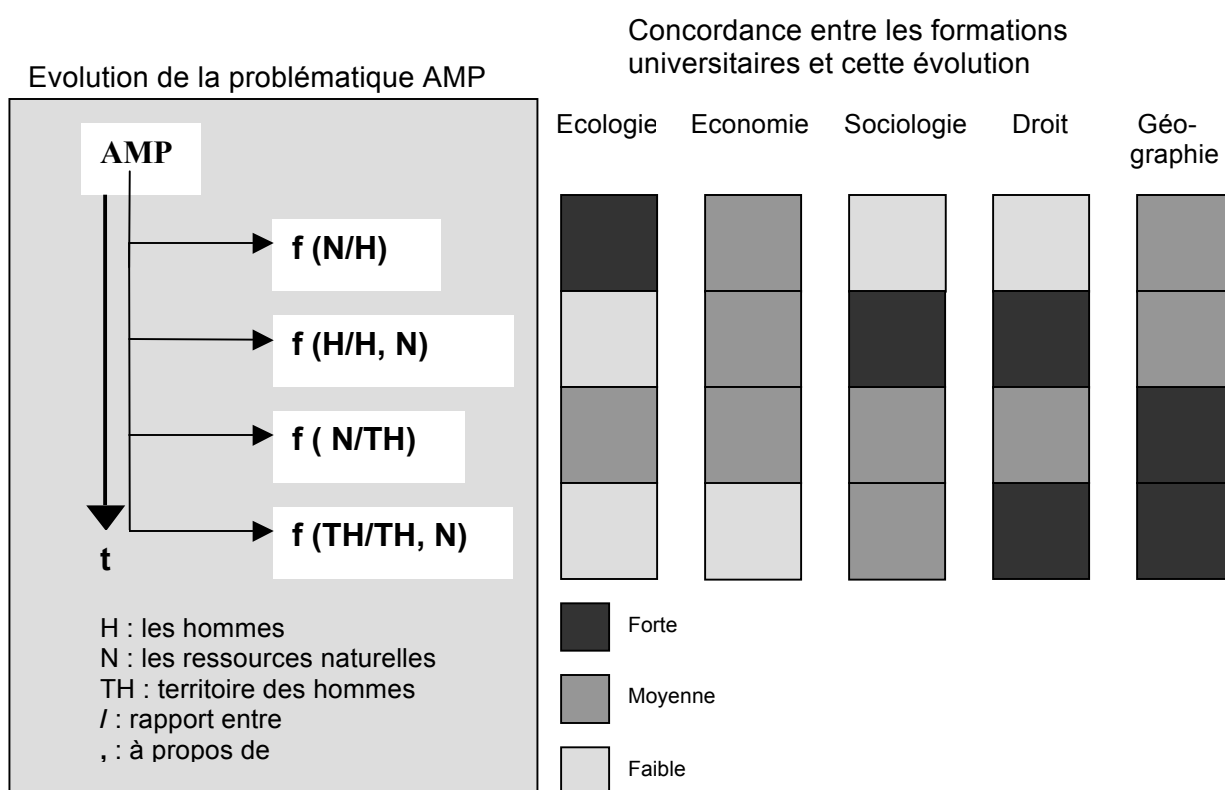


Figure 11 – Adéquation des formations universitaires avec l’évolution de la problématique AMP

#### 4.2 La durabilité écologique, finalité première de la gouvernance des AMP

La durabilité écologique constitue l’objectif premier, voire l’objectif ultime de toute AMP, que cette dernière ait été conçue pour reconstituer un écosystème dégradé ou pour préserver une riche biodiversité (figure 12). Pour y parvenir, trois types de moyens sont mobilisés :

- des règles visant à protéger la biodiversité marine,
- un territoire sur lesquelles s’applique ces règles et le zonage qui lui est associé,

- une structure, dite « de gestion », chargée d'administrer ? gérer ? gouverner ? ce territoire et les ressources marines à protéger qu'il porte. Cette structure définit une partie des règles, est garante du respect du zonage et met en oeuvre le plan de gestion, elle se situe donc au coeur de la gouvernance de toute AMP.

Le terme « règles » englobe à la fois a) la réglementation nationale qui s'applique au milieu côtier et aux AMP, b) les règlements élaborés localement, qu'il s'agisse du plan de gestion de l'AMP ou des arrêtés préfectoraux spécifiques qui viennent le compléter. Ces règlements locaux s'appliquent à l'ensemble du territoire de l'AMP, qu'ils subdivisent en zones, chacune d'elles correspondant à un usage réglementé de l'habitat et des ressources qu'il abrite, les limites de l'AMP ayant été préalablement définies par le décret ou l'arrêté préfectoral instaurant sa création. Ainsi toute AMP est avant tout une construction territoriale de nature juridique, même si l'imaginaire du public l'assimile à un espace naturel.

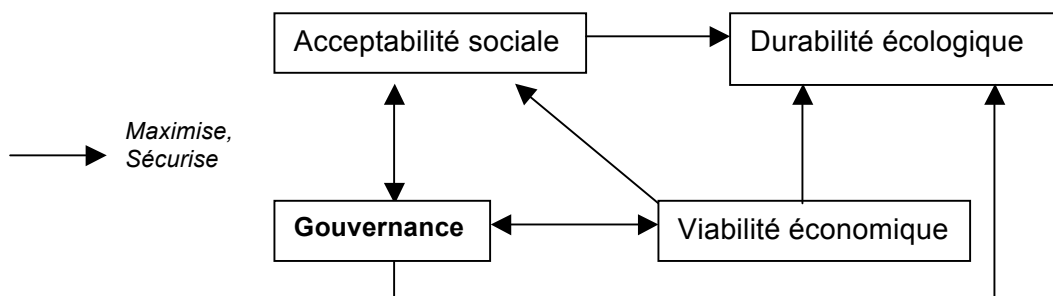


Figure 12 - La gouvernance comme outil pérennisant la structure et le fonctionnement des AMP

Ce territoire de l'AMP, que je qualifierai de « territoire de la règle », s'impose aux constructions territoriales précédentes, notamment le territoire des usages dont il entraîne des recompositions. Au territoire des usages passés, qui se pratiquaient sur la zone concernée par l'aire protégée avant que celle-ci soit instaurée, se substituent quatre nouvelles entités :

- les « territoires des nouveaux usages », ou des usages dont l'AMP a considérablement accru la fréquence, ainsi la plongée sous marine profite du renouveau d'abondance des populations de poissons dans les espaces qui n'avaient plus guère d'usage avant leur mise en protection, leurs ressources étant gravement surexploitées par la pêche ;
- les « territoires des usages recomposés », la plongée sous marine vient encore à l'esprit dans le cas d'une zone de pêche où cette activité, désormais interdite, s'efface au profit du tourisme sub-aquatique ;
- les « territoires des usages perdus », les plus communs d'entre eux étant la chasse sous-marine ou la pêche au filet maillant ;
- les « territoires des usages inchangés », qui sont les espaces résiduels issus du territoire des usages antérieurs à la création de l'AMP et qui, à ce titre, peuvent aussi être qualifiés de « territoires inchangés des usages ».

Ces créations et recompositions territoriales génèrent trois types d'usagers :

- les gagnants effectifs, dont les usages se sont accrus ;

- les perdants ou gagnants potentiels, usagers des territoires recomposés dont le caractère perdant ou gagnant va s'affirmer avec le temps selon le type d'usage pratiqué et l'intensité de cette pratique. Les pêcheurs sont typiques de cette catégorie. A la mise en place d'une aire marine protégée, ils sont perdants, à moins que des mesures compensatoires importantes de type subvention soient mises en place mais il est espéré qu'au bout de cinq ans et plus ils deviennent gagnants avec la reconstitution des stocks halieutiques en lisière de l'aire protégée et l'octroi d'un label de qualité associé à la pêche raisonnée qui devrait être inhérente à toute AMP et à ses alentours.
- les perdants effectifs dont les usages ont disparu ou ont été très sévèrement réglementés avec la mise en place de l'AP, tel est fréquemment le cas des chasseurs sous-marins.

Ces perdants effectifs et ceux parmi les gagnants ou perdants potentiels qui perçoivent la mise en place de l'AMP comme négative peuvent jouer un rôle non négligeable dans cette phase en s'opposant au projet et en façonnant une partie de l'opinion publique dès lors que celle-ci considère cette opposition comme légitime. Cette opposition revient à contester la prééminence du territoire de la règle, que constitue l'AMP, face aux constructions territoriales précédentes. Si les zonages et les réglementations qui leur sont associés ne sont plus respectés, l'AMP n'est plus opérationnelle ; très vite l'habitat et la biodiversité qu'il porte peuvent se dégrader à nouveau. Le territoire de la règle est donc une construction territoriale sous contraintes de l'adhésion des usagers et de la répression de leurs actes délictueux, ce qui implique :

a) des moyens de surveillance, notamment des moyens à la mer, dispositif qui s'avère toujours très couteux en équipement et en fonctionnement. La mise en œuvre de ces moyens obéit à deux finalités : pédagogique et répressive.

D'une manière générale, rares sont les sorties en mer à but unique. Les sorties à finalité uniquement répressive n'interviennent que si des contrevenants ont déjà été signalés par des observateurs ou sur dénonciation. Les sorties à finalité pédagogique exclusive ne se font que dans les très grandes AMP comme le lagon sud de Nouvelle-Calédonie où il s'agit pour le gestionnaire de se montrer dans le plus grand nombre de sites afin de dissuader les braconniers potentiels.

Au cours d'une sortie, le contrôle des embarcations en mer est le principal moyen d'allier pédagogie et répression. Comme les contrôles sont aléatoires, la probabilité de trouver un contrevenant est faible, à moins que le braconnage soit généralisé. De fait, ces sorties à double finalité sont surtout productives d'un point de vue pédagogique, mais elles sont indispensables pour « sensibiliser les usagers » au risque de se faire verbaliser s'ils ne respectent pas la réglementation de l'AMP, menace potentielle sur laquelle repose l'efficacité des sorties à finalité pédagogique exclusive ;

b) le droit de verbaliser les contrevenants, condition nécessaire pour toute sortie à finalité répressive. Ce droit dépend du statut du gestionnaire qui conditionne la possibilité pour les écogardes d'être assermentés. Sans cette assermentation pour dresser procès verbal, l'AMP doit faire appel à la gendarmerie nationale ou aux agents assermentés du ministère de l'Ecologie, comme la Brigade Nature à la Réunion, pour toute verbalisation. Cette procédure n'est jamais simple à mettre en place, ce qui réduit considérablement la fréquence des sorties à finalité répressive exclusive. Elle limite également le caractère pédagogique des contrôles si l'utilisateur sait qu'il ne risque aucune sanction. L'assermentation d'une partie de son personnel constitue donc un outil indispensable à la bonne gouvernance de toute AMP ;

c) le concours de la justice de manière à ce que les contrevenants soient punis lorsque leur infraction dépasse le stade de la simple amende. Ce concours dépend de deux éléments.

D'une part, des convictions personnelles du juge administratif<sup>12</sup> et du degré d'information dont il dispose pour forger ces dernières. Etablir le contact avec tout nouveau juge administratif afin de le sensibiliser aux rôles des AMP et tisser avec lui des relations de confiance durables constitue donc une tâche dont devrait s'acquitter tout gestionnaire d'AMP ;

D'autre part, de l'adhésion des usagers et du public au projet d'AMP. Plus cette adhésion sera forte, plus le juge sera enclin à la sévérité et moins le braconnage sera répandu. A l'opposé si le braconnage n'est considéré que comme un délit mineur par la majorité de la population, la probabilité est élevée qu'il fasse preuve de mansuétude à l'égard du contrevenant, à moins que ses convictions personnelles, en partie nourrie ou renforcée par l'information que lui a fourni le gestionnaire de l'AMP, l'incite à passer outre l'opinion publique.

Ce point de vue peut paraître iconoclaste car il met en avant l'interprétation du droit plus que son caractère normatif absolu et intègre l'opinion publique dans la décision de justice. Rendre la justice se ramènerait ainsi à une prise de décision de type coût/bénéfice sous une contrainte puissante : le respect de la loi. Le bénéfice s'évalue en termes d'écart dans la décision de justice par rapport au strict respect de la loi. Un écart minimal correspond à un bénéfice maximal. Le coût s'évalue en termes d'acceptabilité sociale de la décision de justice. Pour une mesure fine, il serait souhaitable de mesurer cette acceptabilité sociale auprès de trois populations différentes : les pratiquants du même usage de l'AMP que le contrevenant verbalisé, les autres usagers, et l'opinion publique d'une manière générale.

Pour toute AMP, la durabilité écologique ne peut donc être atteinte sans une acceptabilité sociale minima. Le même constat peut être fait en ce qui concerne la viabilité économique. Sans ressources financières suffisantes, la structure de gestion ne peut être pleinement opérationnelle, notamment en ce qui concerne la surveillance et la verbalisation des contrevenants qui exigent des moyens à la mer et un nombre adéquat d'écogardes assermentés. La gouvernance des AMP vise donc à maximiser ou sécuriser la viabilité économique et l'acceptabilité sociale de l'aire protégée<sup>13</sup>, de manière à en pérenniser la structure et le fonctionnement, tout en assurant le suivi de l'état de santé de l'écosystème à protéger et des pressions anthropiques et naturelles dont il est l'objet.

Telles sont les tâches dévolues au module de pilotage de toute AMP lorsque la finalité de l'AMP est centrée sur la durabilité écologique. Lorsque le nombre de finalités s'accroît, le pilotage se complexifie.

#### 4.3 La multifonctionnalité croissante des AMP

Dans leur guide, Pomeroy *et al.* (2004) identifient 16 buts devant couvrir l'ensemble des finalités des AMP. Ceux-ci se déclinent en un total de 68 objectifs qui relèvent de trois domaines : le biophysique (5 buts, 26 objectifs), le socio-économique (6 buts, 21 objectifs), la gouvernance (5 buts, 21 objectifs). Le constat est patent : la durabilité écologique de l'AMP, à laquelle se rattachent les 5 buts de nature biophysique de Pomeroy *et al.*, est désormais une finalité minoritaire par rapport à la gouvernance et aux finalités de nature socio-économique qui toutes deux rassemblées représentent deux tiers des buts des AMP. Comme l'illustre le tableau 1, ces dernières finalités sont parfois très éloignées de la durabilité écologique : ainsi l'amé-

<sup>12</sup> Le Préfet est l'autorité compétente pour faire respecter la loi sur le Domaine de Grande Voirie, auquel appartient le Domaine Public Maritime. A ce titre, il peut saisir le juge administratif qui statuera sur les réclamations faites par les contrevenants concernant les procès verbaux que les écogardes ou les agents de l'Etat ont dressé à leur égard.

<sup>13</sup> Je reviendrai plus en détail dans le paragraphe 5 sur la notion d'acceptabilité sociale, la place de son évaluation dans le module de pilotage de l'AMP sera présentée.

lioration ou le maintien de la sécurité alimentaire comme l'amélioration ou le maintien des moyens de subsistance, et on peut légitimement se demander si l'AMP est bien le système le plus efficace pour couvrir de tels buts ?

Tableau 1 – Les buts assignés aux AMP selon Pomeroy *et al.*, (2004)

Buts relevant		
du biophysique	du socio-économique	de la gouvernance
Maintien ou protection des ressources marines	Amélioration ou maintien de la sécurité alimentaire	Structures et stratégies de gestion efficaces
Protection de la diversité biologique	Amélioration ou maintien des moyens de subsistance	Structures juridiques et stratégies de gestion efficaces
Protection des espèces individuelles	Amélioration ou maintien des bénéfices non monétaires pour la société	Participation et représentation efficaces des parties prenantes
Protection des habitats	Juste répartition des bénéfices issus des AMP	Renforcement de la conformité des utilisateurs de ressources au plan de gestion
Restauration des zones dégradées	Optimisation de la compatibilité entre la gestion et la culture locale	Gestion et réduction des conflits sur l'utilisation des ressources
	Promotion de la sensibilisation et des connaissances en matière d'environnement	

La justification que donnent en introduction de leur chapitre sur les indicateurs socio-économiques Pomeroy *et al.* du choix de ces buts et de l'intérêt de construire de tels indicateurs à l'usage des gestionnaires d'AMP est particulièrement éclairante sur leur manière de voir les aires protégées<sup>14</sup>. Deux lectures de ce texte sont possibles.

a) L'AMP est un éco-socio-éco-système qui intègre les composantes humaines autant que les composantes biophysiques. Dans ce contexte, il importe d'étudier les dynamiques des différents ensembles composant l'éco-socio-système, au même titre que l'écosystème et la gouvernance, sous-système qui fait le lien entre la structure de gestion de l'AMP et ses usagers. Mais l'organisation du manuel montre aucune recherche de hiérarchie entre ces trois grandes

<sup>14</sup> « On sait par expérience que les facteurs sociaux, culturels, économiques et politiques, plus que les facteurs biologiques ou physiques, influencent le développement, la gestion et les performances des AMP (Fiske, 1992; Kelleher et Recchia, 1998; Mascia, 2002; Roberts, 2000). Les AMP ont un impact sur les hommes et inversement. C'est la raison pour laquelle les buts et les objectifs de bon nombre d'AMP tiennent compte de considérations socio-économiques telles que la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance, les bénéfices financiers et non financiers, la juste répartition des bénéfices, la compatibilité avec la culture locale, et la sensibilisation et les connaissances en matière d'environnement. Il est indispensable de comprendre le contexte socio-économique des parties prenantes impliquées et/ou influencées par les AMP (individus, ménages, groupes, communautés, organisations) afin d'évaluer, prévoir et gérer les AMP. Les indicateurs socio-économiques permettent aux gestionnaires d'AMP: a) d'intégrer et de surveiller les préoccupations et les intérêts des groupes de parties prenantes dans le cadre du processus de gestion; b) d'identifier l'impact des décisions en matière de gestion sur les parties prenantes; et c) de démontrer au public et aux décideurs la valeur des AMP » (Pomeroy *et al.*, 2004, p. 129).

finalités, ni de relation de cause à effet entre elles. Chacune est étudiée de manière indépendante des deux autres. On semble donc face à trois systèmes distincts dont il n'est pas précisé comment ils peuvent être réunis pour former un système unique dont le but demeure lui aussi non précisé (figure 13).

b) L'AMP est un système écologique sous contrainte du « fait humain », les populations d'usagers actifs ou passifs de l'AMP constituant une menace pour la durabilité de l'AMP s'ils n'en sont pas satisfaits. Il importe donc de connaître les dynamiques structurant ce « fait humain » pour en minimiser le risque et optimiser la durabilité écologique de l'AMP. Dans ce contexte, la problématique de l'acceptabilité sociale des finalités écologiques de l'AMP est au centre de la dynamique du système AMP. C'est elle qui motive la totalité des six buts de nature socio-économique définis par Pomeroy *et al.* (tableau 1). A l'évidence, ces auteurs considèrent :

- qu'une part non négligeable des usagers de toute AMP se perçoivent comme des perdants : les bénéfices qu'ils attendaient de l'AMP étant bien inférieurs aux coûts qu'ils subissent ;
- que cette perception peut être modifiée en agissant d'une part sur l'économique : maintien des moyens de subsistances et de la sécurité alimentaire, équité dans la répartition des bénéfices éventuels l'AMP et d'autre part sur le social : maintien de la culture locale et des bénéfices non monétaires pour la société ;
- que l'information environnementale peut également concourir à inverser cette perception négative. Dans un cadre économique néo-classique, on peut également considérer que l'éducation et la sensibilisation au milieu naturel et à sa protection visent à rendre égaux les agents face à l'information, ce qui ensuite leur permet de maximiser leur utilité dans le cadre d'un comportement rationnel : ici adhérer au projet d'AMP.

Quant à l'emploi des mots « amélioration » et « optimisation » dans quatre des six buts socio-économiques figurant dans le tableau 1, je le prends plus comme du marketing « écologique » et de la communication visant à laisser penser au lecteur qu'une bonne gouvernance de l'AMP peut transformer des perdants en gagnants qu'un réel objectif. Si pourtant tel était le cas, il conviendrait de modifier profondément le module de pilotage du système AMP pour répondre à ces nouvelles finalités et de renforcer la structure de gestion en adjoignant aux spécialistes des AMP des spécialistes de la pêche.

Dans le cadre de Pampa, 6 buts initiaux ont été définis après les premiers ateliers avec les gestionnaires (Pelletier, 2009). Par la suite deux autres objectifs ont été ajoutés car ils figuraient au menu des plans de gestion en vigueur dans les AMP participant au projet :

- a) renforcer la connaissance de l'environnement marin,
- b) éducation, sensibilisation (Pelletier *et al.*, 2010 ; 2011).

Tous deux relèvent de la gouvernance.

Comme pour le guide de Pomeroy *et al.*, il est remarquable que les buts relevant du socio-économique et de la gouvernance soient majoritaires dans la finalité des AMP (tableau 2). La mise en relation et la hiérarchisation de ces buts permet de préciser comment s'organise la multifonctionnalité des AMP relevant de Pampa (tableau 3 et figure 14).

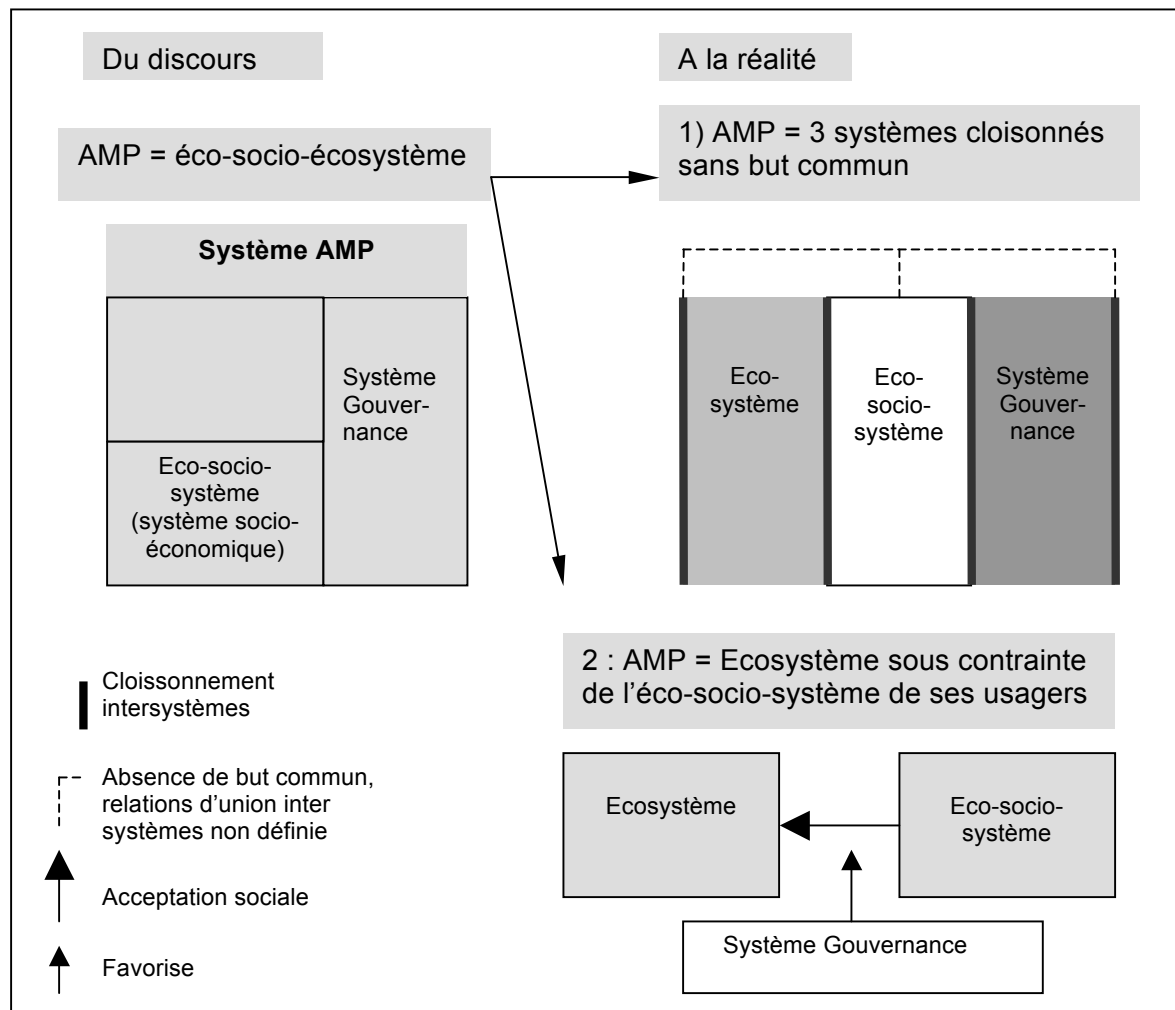


Figure 13 – Ce que l'étude des finalités dit de la conception de l'AMP selon (Pomroy *et al.* 2004)

Sans grande surprise, la conservation durable de la biodiversité constitue la finalité première du système AMP, versus Pampa. On peut aussi considérer qu'elle en est aussi la finalité ultime car elle est sous l'influence directe ou indirecte de toutes les autres finalités (figure 14 a). De manière symétrique, une biodiversité en bon état permet d'exploiter durablement les ressources halieutiques et de développer des usages durables de cette biodiversité tout en favorisant la connaissance de l'environnement marin (figure 14b). Emettrice de trois relations de causalité directe et réceptrice d'autant de relations, elle constitue la finalité la plus structurante du système AMP (tableau 3). Le renforcement de l'acceptabilité sociale joue également un rôle essentiel. Cinq buts lui sont directement associés et elle se situe en interface entre la conservation de la biodiversité et quatre autres relations qui relèvent du socio-économique pour deux d'entre elles, les deux autres relevant de la gouvernance. Au total, cette dernière occupe une position clef dans le fonctionnement des AMP, puisque les trois finalités qui influencent de manière directe la conservation de la biodiversité lui sont rattachées (figure 14b).



Tableau 2 – Les buts assignés aux AMP relevant du projet Pampa<sup>15</sup>

Buts relevant		
du biophysique	du socio-économique	de la gouvernance
Conserver durablement la biodiversité	Exploiter durablement les ressources halieutiques	Mettre en place et pérenniser des structures et stratégies de gestion
	Maintenir et développer des usages durables	Assurer la participation et la représentation des acteurs
Renforcer la connaissance de l'environnement marin	Eduquer, sensibiliser	Renforcer l'acceptabilité sociale de l'AMP

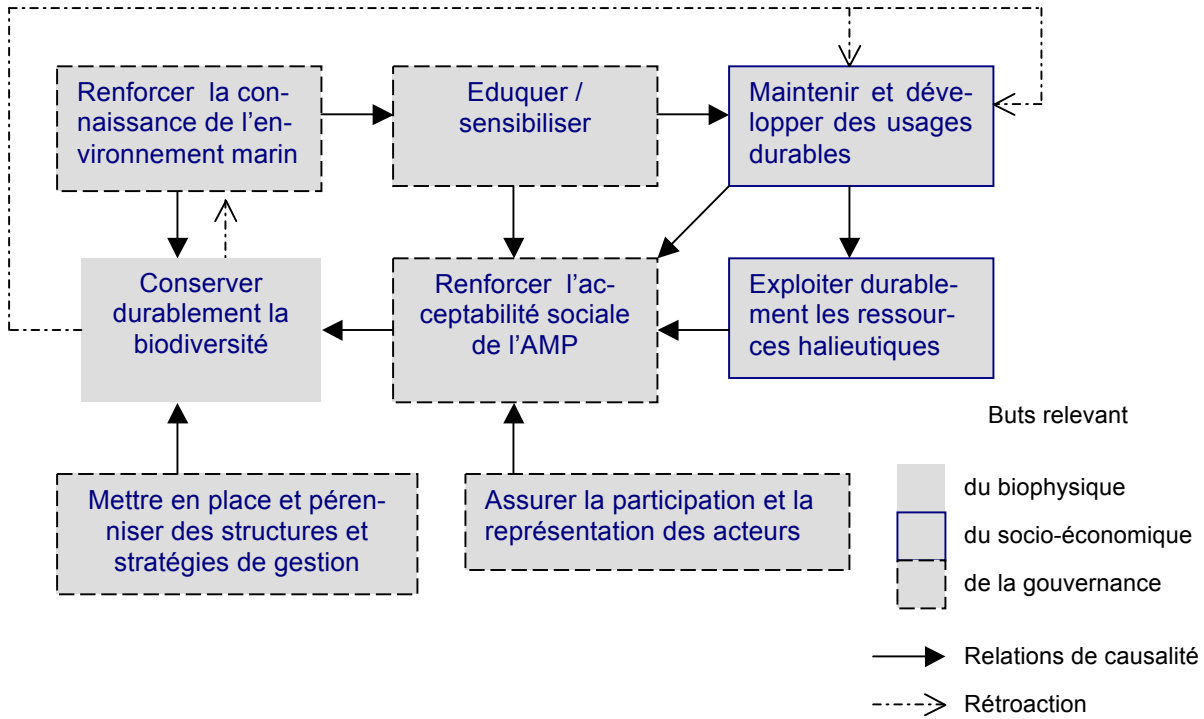
Les finalités socio-économiques occupent une position plus périphérique vis-à-vis de la conservation de la biodiversité. Toutes contribuent de manière directe ou indirecte au renforcement de l'acceptabilité sociale de l'AMP mais au-delà de cette finalité, on pourrait considérer que le maintien et le développement d'usages durables comme l'exploitation durable des ressources halieutiques constituent des buts autonomes, découplés de la conservation de la biodiversité. On peut donc légitimement se demander si les AMP sont le meilleur cadre pour planifier une pêche durable. Les comités locaux des pêches ou en méditerranée les prudhomies sont probablement des structures plus adéquates. A moins que l'on ne s'intéresse uniquement à la petite pêche et que l'on considère qu'il s'agit d'un patrimoine économique et culturel en danger qui nécessite d'être protégé au même titre que le patrimoine naturel que constitue la biodiversité marine et littorale et les paysages sous-marins qui la portent.

Tableau 3 – Les relations directes inter-finalités au sein du système AMP

Finalités	Nombre de relations directes		
	Emission	Réception	Total
Conserver durablement la biodiversité	3	3	6
Renforcer l'acceptabilité sociale de l'AMP	1	4	5
Eduquer / sensibiliser	2	1	3
Maintenir et développer des usages durables	2	1	3
Renforcer la connaissance de l'environnement marin	1	1	2
Exploiter durablement les ressources halieutiques	1	1	2
Mettre en place et pérenniser des structures et stratégies de gestion	1	0	1
Assurer la participation et la représentation des acteurs	1	0	1

<sup>15</sup> Les termes figurant dans le tableau 2 et la figure 14 ont été légèrement précisés par rapport à ceux utilisés dans le document *Description des buts et objectifs de gestion des AMP considérés dans le projet PAMPA (Pelletier et al., 2010)*. Ainsi « Conserver durablement la biodiversité » remplace « Conservation de la biodiversité », « Exploiter durablement les ressources halieutiques » remplace « Exploitation durable des ressources halieutiques », « Maintenir et développer des usages durables » remplace « Met développement d'usages durables », « Renforcer l'acceptabilité sociale » remplace « acceptation sociale », « Assurer la participation et la représentation des acteurs » remplace « Participation et la représentation des acteurs ». « Mettre en place et pérenniser des structures et stratégies de gestion » remplace « Mise en place et pérennisation des structures de gestion ».

a) Organisation des buts



b) Hiérarchisation des finalités de l'AMP favorisant la conservation de la biodiversité

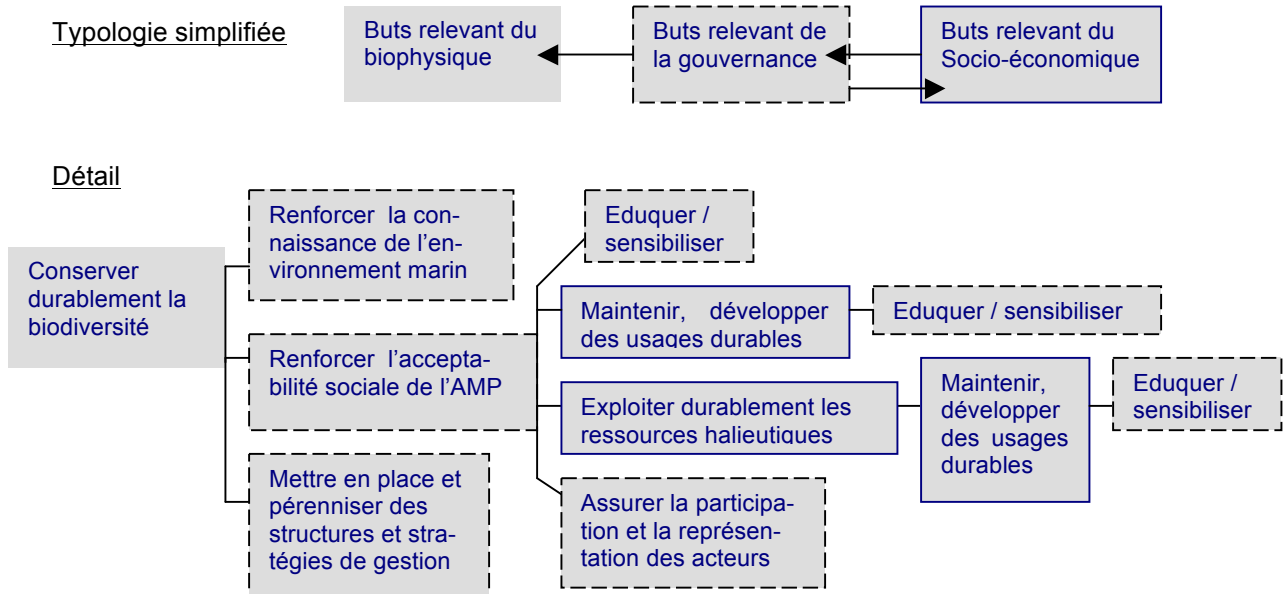


Figure 14 – Organisation et hiérarchisation des finalités des AMP relevant du programme Pampa

Ce nouvel objectif exige des compétences nouvelles qui vont bien au delà de celles requises pour protéger la biodiversité et fait de gestionnaire d'AMP un nouveau métier dans lequel la compétence halieutique tient une place considérable. Les implications en termes de gouvernance de l'AMP sont immédiates. Un spécialiste de la pêche et du système Pêche doit rejoindre le personnel de gestion de l'AMP et un module de pilotage spécifiquement dédié aux affaires halieutiques doit être construit à côté de celui dédié à la protection de la biodiversité.

Dans Pampa, la plupart des finalités se compose de plusieurs objectifs, Au total, les huit buts du projet se déclinent en dix neuf objectifs. Dix d'entre eux relèvent de la gouvernance, cinq du socio-économique, quatre du biophysique (figure 15). On notera que les deux objectifs correspondant à l'exploitation durable des ressources halieutiques relèvent du biophysique et sont une contribution significative à la conservation durable de la biodiversité ; ce sont les moyens mis en œuvre pour y parvenir –régulation de l'effort de pêche- qui relèvent du socio-économique.

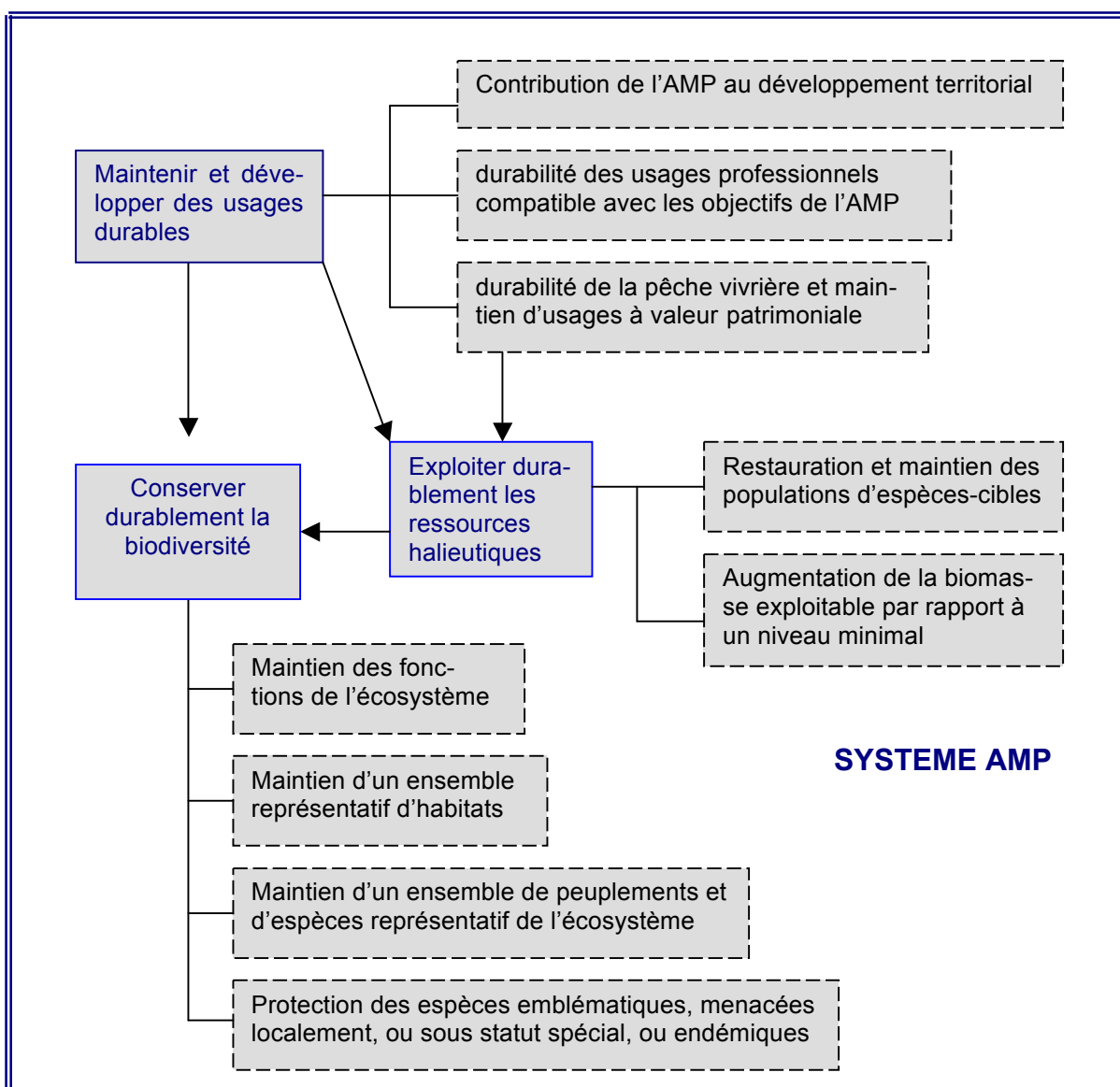


Figure 15 – Les objectifs de Pampa correspondant aux finalités relevant du biophysique et du socio-économique

En revanche les objectifs attachés au maintien et au développement des usages durables sont tous d'ordre socio-économique. Un d'entre eux porte sur l'environnement du système. Mettre l'accent sur la contribution de l'AMP au développement territorial signifie que l'AMP doit être un acteur économique à part entière. C'est une fonction tout à fait nouvelle qui dépasse le simple cadre de la multifonctionnalité des AMP. La nouveauté porte moins sur le caractère non biophysique de la finalité que sur le caractère exogène au système AMP de la cible de l'objectif. Il ne s'agit pas ici d'améliorer le fonctionnement de ce système en régulant la pression des usagers sur la biodiversité mais d'agir de manière positive sur l'environnement du système AMP par la création d'emplois directs et le développement de l'écotourisme.

Demander à l'AMP d'être un acteur économique à part entière revient à considérer que la finalité originelle de tout AMP -la conservation de la biodiversité- est insuffisante pour justifier les efforts consentis par les pouvoirs publics ou les usagers pour le bon fonctionnement de l'AMP. Lui adjoindre une finalité économique permet de « restaurer » cette justification à finalité économique qui lui est désormais associée vise de fait à accroître l'acceptation sociale de l'AMP par ces acteurs.

Lui adjoindre une finalité économique permet de « restaurer » cette justification et de rendre maximale l'acceptation sociale de l'AMP. Mais à partir du moment où ce n'est plus la finalité *conservation de la biodiversité* mais le binôme *conservation de la biodiversité - contribution au développement territorial* qui est l'objet de cette acceptation sociale, il existe un risque manifeste de dérive dans l'importance respective accordée à chacun des éléments du binôme. On peut ainsi passer d'une finalité écologique dominante à une finalité écologique marginale, la conservation de la biodiversité étant au « service » du tourisme (figure 16).

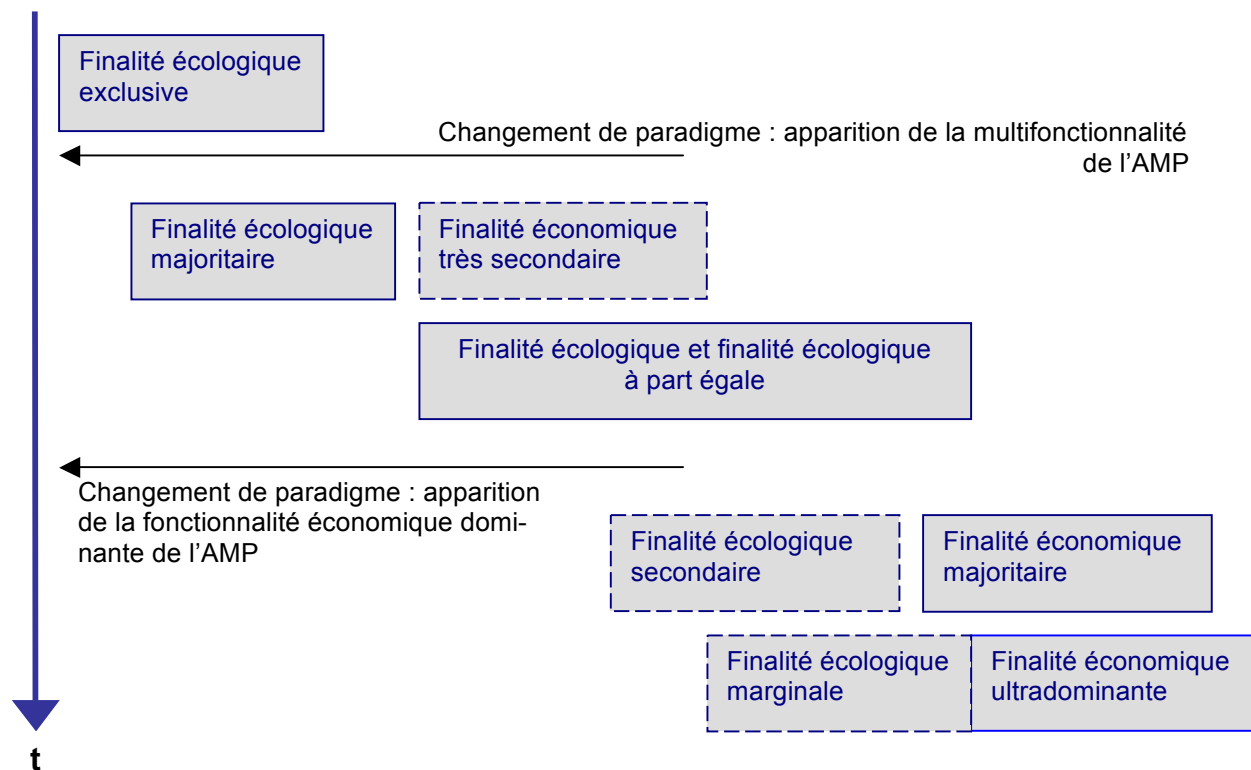


Figure 16 – Les changements de paradigme associés à la dérive de l'AMP, d'un système à finalité écologique dominante à un système à finalité économique dominante

Une telle évolution est déjà perceptible dans bien des sites de la planète. Elle est concomitante à la croissance du nombre d'AMP sous contrainte de financements réduits. Comme toute AMP coûte cher, la dérive est tentante d'intégrer l'AMP dans l'économie afin qu'elle puisse couvrir une partie de ses dépenses de fonctionnement, voire soit « rentable ». Cet apport de l'AMP à l'économie ne se réduit pas uniquement au nombre d'emplois créés, au nombre de chambres d'hôtels ou de gîte construites en bordure et au nombre de personnes ayant profité de ces équipements touristiques, il intègre également la recension des services rendus par l'AMP aux populations riveraines et vivant au-delà et l'évaluation de la valeur de ces services. En internalisant dans l'économie les externalités que sont les services écosystémiques rendus par les AMP, on accroît de manière spectaculaire la valeur économique des AMP et on fait de cette valeur le principal critère permettant aux bailleurs de fonds de sélectionner les AMP qu'ils vont financer dans un contexte global marqué par une forte demande de création d'AMP et par une offre budgétaire nettement moindre. Ce n'est alors plus la nécessité de préserver des habitats ou des biocénoses remarquables qui détermine la décision du bailleur de poursuivre ou d'interrompre le financement d'une AMP mais les retombées économiques effectives ou à venir et les services écosystémiques rendus par l'AMP. Or en raison des méthodes d'évaluation en vigueur (David *et al.*, 2007 ; 2010), la valeur des services écosystémiques est encore loin d'être corrélée au bon état de l'écosystème. Dans le contexte français, les AMP sont moins vulnérables aux aléas politiques et économiques pouvant remettre en cause une partie de leur financement, mais le risque n'est pas nul et pour éviter toute dérive possible dans le futur, il importe donc de réaffirmer que la finalité première de toute AMP doit être la conservation durable de la biodiversité et qu'à ce titre une AMP n'est pas appelée à être « rentable ».

Abordons maintenant les objectifs de gouvernance, qui forment plus de la moitié des objectifs attachés aux huit finalités de Pampa. Sur la base du simple rapport nombre d'objectifs par finalité, il apparaît que « Mettre en place et pérenniser les structures et stratégies de gestion » constitue le but de gouvernance qui mobilise le plus les gestionnaires. Quatre objectifs lui correspondent (figure 17). Trois d'entre eux sont internes à la structure de gestion de l'AMP. En revanche, la quatrième est ouverte sur l'extérieur et les usagers puisqu'elle traite de la réglementation, de son application et de l'évaluation de l'efficacité de celle-ci. Il s'agit d'un objectif majeur dont le succès garantis pour une bonne part la finalité première que constitue la conservation durable de la biodiversité.

Assurer la participation et la représentation des acteurs constitue un autre but clef de la gouvernance puisque, comme la figure 14 l'a montré, il gouverne largement l'acceptabilité sociale de l'AMP. Ainsi consulter les acteurs concernés, les impliquer dans les activités de l'AMP et dans sa gestion sont trois objectifs qui participent au renforcement de l'adhésion de la population vis-à-vis de l'AMP (figure 17). La prise en considération de l'AMP dans les politiques d'aménagement local est un objectif qui dépasse le strict cadre de l'AMP. Il n'en demeure pas moins essentiel car, aussi bien faite soit-elle, la réglementation interne à l'AMP visant à réguler les usages et autres pressions anthropiques sur les habitats et les biocénoses à conserver s'avère impuissante pour réguler les flux provenant de l'extérieur. Bien qu'il soit souhaitable qu'à toute AMP soit associée une gestion intégrée des activités et pressions s'exerçant en amont et pouvant impacter le milieu protégé, il convient d'être réaliste. De telles mesures seront exceptionnelles. Il importe donc de s'appuyer sur les dispositifs en vigueur : plan locaux d'urbanisme (PLU), Schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT), Schéma d'aménagement régional (SAR) dans les DOM, afin que ceux-ci prennent en compte l'AMP et fassent en sorte que la planification du territoire terrestre n'impacte pas de manière négative cette dernière.

Bien que le renforcement de l'acceptabilité sociale occupe une place centrale parmi les finalités de l'AMP (figure 14), seuls deux des objectifs de gouvernance lui sont associés. *Anticiper et réduire les conflits entre usagers* est un objectif qui est commun à la plupart des guides ou manuels portant sur les AMP. Il figure en bonne place dans l'ouvrage de Pomeroy *et al.* (2004) mais les hypothèses qui le soutendent ne sont pas clairement formulées et celles que l'on devine sont questionnables. En effet, ce n'est pas parce qu'une AMP est un outil de régulation des rapports de prédation entre l'homme d'une part et d'autre part la biodiversité marine et les habitats qui l'abritent qu'elle est automatiquement un outil de régulation des conflits entre les hommes à propos de cette biodiversité et de ces habitats. Le postuler, comme le font Pomeroy *et al.* revient de fait à mettre le multifonctionnalité de l'AMP au devant de la scène en considérant que l'AMP est avant tout un outil de régulation, quel que soit l'objet de cette régulation.

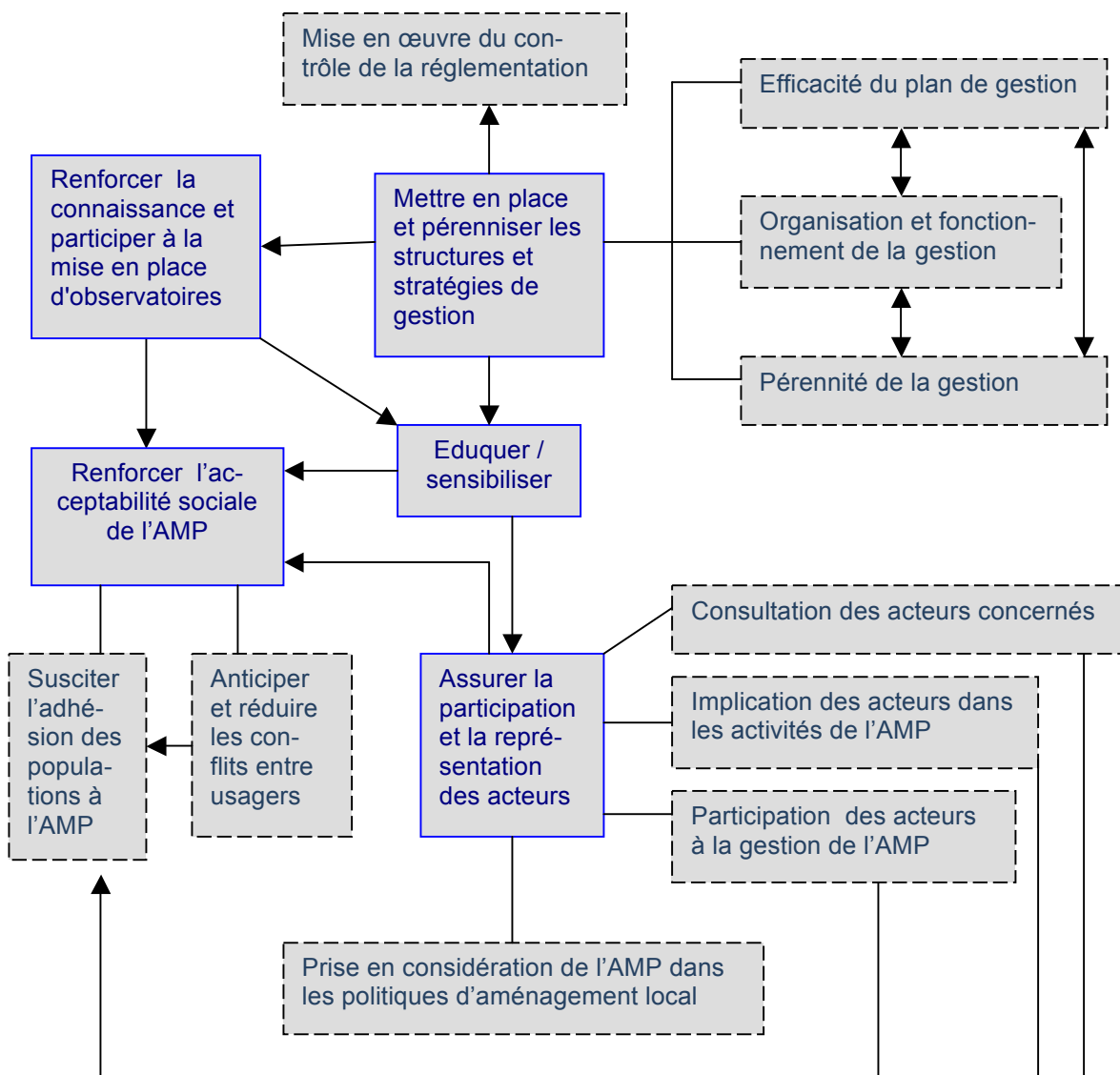


Figure 17 - Les objectifs de Pampa correspondant aux finalités relevant de la gouvernance

Or, bien souvent, la création d'une AMP génère bien plus de nouveaux conflits qu'elle ne résout de conflits anciens. Elle agit en effet à la fois comme révélateur de conflits latents (entre pêcheurs récréatifs ou pêcheurs professionnels par exemple ou entre pratiquants du kyte surf et pêcheurs) et comme instigateur de nouveaux conflits. Les uns comme les autres sont généralement liés à des problèmes de superposition ou de chevauchement de territoire des usages. Ainsi, la mise en place d'une AMP va être l'occasion pour certains usagers de faire légitimer leur activité en se faisant attribuer une zone qui leur sera spécifique ou qu'ils devront partager avec un nombre restreint d'autres usagers. C'est cette officialisation des usages qui peut déclencher le conflit car elle fixe définitivement une situation donnée dans l'espace et le temps une situation donnée consacrant ainsi des gagnants et des perdants du territoire là où régnait le flou et donc la possibilité de négocier. Dans ce contexte, il est logique que les usagers s'estimant lésés revendiquent. Ce sera alors aux gestionnaires de l'AMP « d'éteindre » le conflit et cette résolution sera d'autant plus facile que ceux-ci pourront apparaître comme des

médiateurs. La situation est radicalement différente lorsque le conflit est directement généré par la création de l'AMP. Ses gestionnaires sont alors les protagonistes du conflit et ne peuvent agir comme médiateur. C'est dans un tel contexte que l'évaluation de l'acceptabilité sociale des mesures à prendre prend tout son sens comme il le sera présenté plus haut.

Deux des cinq buts de gouvernance ne présentent aucun objectif associé. C'est logique pour la finalité *Eduquer/sensibiliser*. Tel n'est pas le cas pour la finalité *Renforcer la connaissance et participer à la mise en place d'observatoires*. Ce but a en effet beaucoup évolué au cours du projet Pampa et son champ de concernement s'est considérablement élargi puisqu'à l'origine il s'agissait uniquement de renforcer la connaissance de l'environnement marin. C'est maintenant de l'ensemble de la connaissance relative aux AMP dont il est question. Quant à la mise en place d'observatoires, c'est un sujet qui va bien au-delà de la simple acquisition de connaissance. Il s'inscrit certes dans la suite de la production d'indicateurs mais collecter de manière pérenne des indicateurs et les organiser dans le cadre d'un observatoire est une démarche complexe dont l'élaboration d'indicateurs (finalité première de Pampa) ne constitue qu'une étape, aussi importante soit-elle. Il eut donc été logique que cette finalité se conjugue en trois objectifs :

- renforcer les connaissances sur l'environnement marin, de manière à appuyer les finalités *conserver durablement la biodiversité* et *Eduquer/sensibiliser*,
- renforcer les connaissances sur le socio-système AMP et son environnement, il s'agit d'une part de mieux quantifier les pressions anthropiques s'exerçant sur l'AMP et de mieux connaître les acteurs en présence de manière à appuyer efficacement la finalité *renforcer l'acceptabilité sociale de l'AMP*,
- Dresser l'esquisse d'un observatoire attaché aux AMP, ce qui suppose d'acquérir des connaissances nouvelles sur les observatoires du développement durable, type d'observatoire encore peu nombreux qui ont pour caractéristique de collecter des données pluridisciplinaires en vue d'aider la décision dans un contexte socio-économique et politique changeant, ce qui implique un pilotage de l'observatoire afin que celui-ci puisse s'adapter à changements, à la différence des Observatoires en place de type OSU (observatoire des sciences de l'univers) ou ORE (observatoires régionaux de l'environnement).

#### 4.4 Le module de pilotage au coeur de la gouvernance des AMP

Le module de pilotage constitue l'élément central de la structure de gestion de l'AMP. Il se situe également au cœur de la gouvernance de l'AMP car il occupe vis-à-vis des flux d'information internes à l'AMP la même place que le cœur vis-à-vis de la circulation sanguine chez l'être humain. Mais son rôle va au-delà car il doit aussi organiser et gérer les flux d'information qu'émet l'AMP à destination de son environnement et ceux qu'elle reçoit de ce dernier afin de décider et d'agir. Toutefois, nonobstant cette place centrale, on ne peut réduire la gouvernance au seul triptyque « pilotage de l'information/décision/action », que ce soit au sein de l'AMP ou vis-à-vis de son environnement. Les lois, arrêts de justice, dispositifs de police, procédures judiciaires et administratives qui coiffent le fonctionnement de l'AMP ou qui sont susceptibles de s'appliquer à ses usagers comme à la structure de gestion relèvent également de la gouvernance (figures 18 et 19).



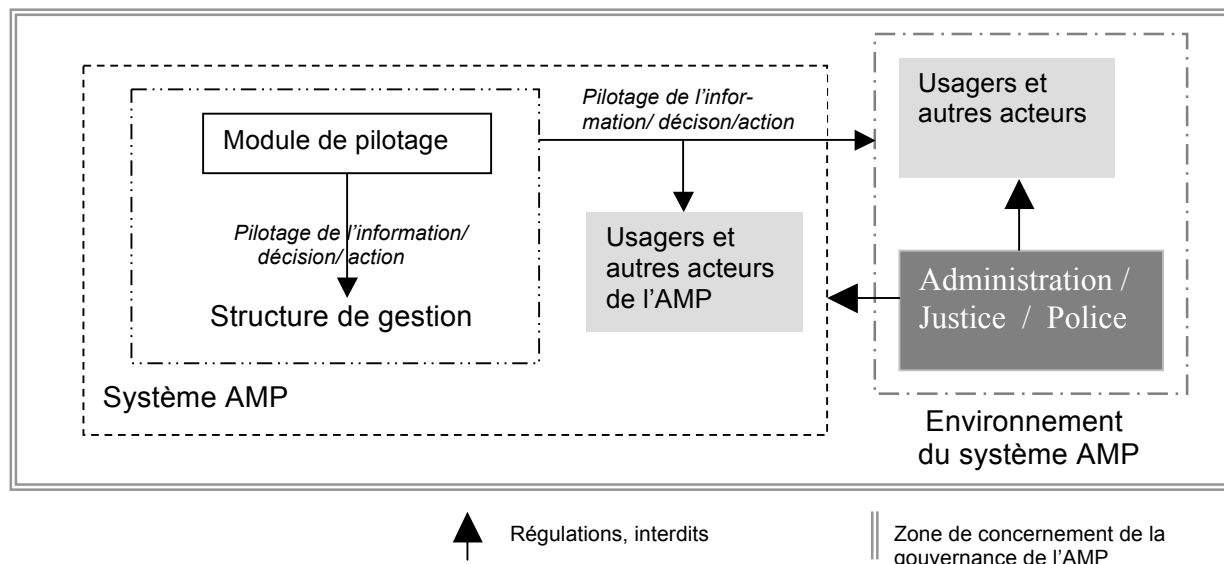


Figure 18 - Le module de pilotage dans la gouvernance des AMP

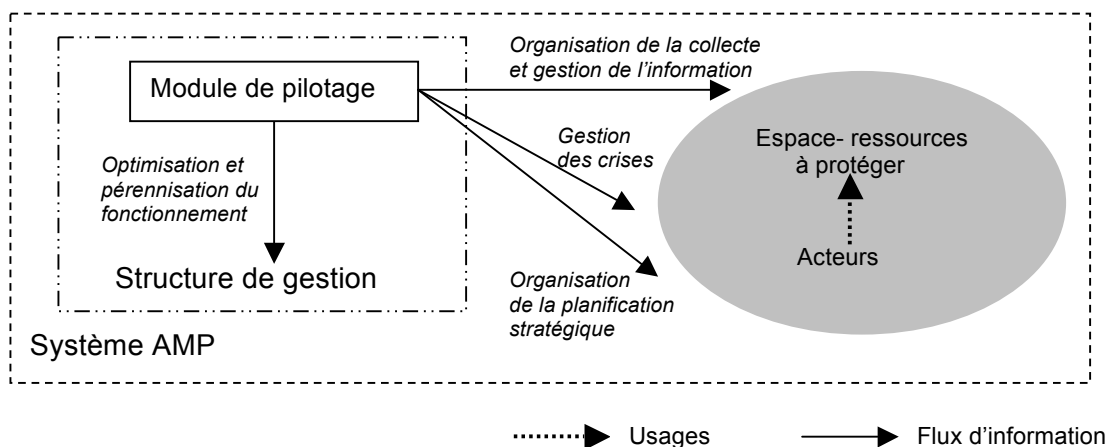


Figure 19 - Les fonctions du module de pilotage au sein du système AMP

Au total, quatre fonctions du module de pilotage peuvent être distinguées :

- organiser la collecte et la gestion des flux d'information nourrissant la décision en vue de l'action ;
- organiser la planification stratégique de l'AMP, qu'il s'agisse de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de gestion ou des actions complémentaires à ce plan qui relèvent d'une analyse stratégique de l'AMP. De telles actions sont coordonnées entre elles et la prise de décision est indépendante de l'appréciation personnelle de celui ou celle chargée de l'appliquer ;

- optimiser et pérenniser le fonctionnement de la structure de gestion, notamment organiser les actions relevant du quotidien de cette dernière ;
- gérer les crises du système AMP, que celles-ci affectent l'espace-ressources à protéger, ou les acteurs (figure 19).

Structurer et maintenir les flux d'information au sein de la structure de gestion constitue la fonction première du module de pilotage (figure 20). Elle se compose de deux tâches :

- observer l'état des différents éléments naturels et anthropiques composant le système AMP, objets et acteurs de la gestion environnementale, ainsi que les dynamiques qui les relient et celles qui sont impulsées par l'environnement du système ;
- suivre l'effet des décisions et actions entreprises par la structure de gestion sur les objets et acteurs de la gestion environnementale.

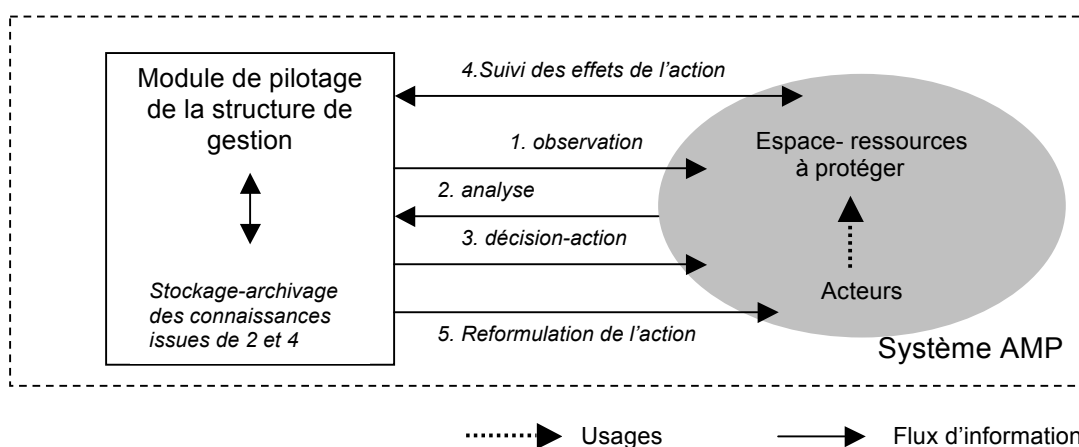


Figure 20 – La fonction « collecte et gestion de l'information » du module de pilotage

On est là au cœur du module de pilotage de l'AMP. Sans ce suivi qui équivaut à une boucle de rétroaction en terme de flux d'information, il est en effet impossible de reformuler les décisions et actions dans le sens d'une meilleure efficacité au regard des « contraintes du terrain ». Or, si une chose est maintenant bien établie en matière d'AMP c'est que le quotidien de la structure de gestion est loin « d'être un long fleuve tranquille ». Ce quotidien est soumis à de nombreux aléas venant du fonctionnement du système AMP comme de son environnement extérieur et, sous peine de perdre son efficacité et de prendre le risque de voir l'AMP emporter par des dysfonctionnements, le module de pilotage doit pouvoir s'y adapter et apporter les réponses adéquates, conformément à la loi de variabilité requise de Asby<sup>16</sup> (1958).

Il n'est pas certain que tous les gestionnaires d'AMP soient suffisamment conscients des enjeux d'un tel suivi. En aucun cas, la description des actions, de type rapport d'activités, ne peut s'y substituer. Ce genre de document vise à évaluer la conformité des actions entreprises avec les objectifs stratégiques de l'AMP, notamment son plan de gestion, et de manière plus

<sup>16</sup> Cette loi stipule que toute régulation d'un système ouvert ne peut être effective qu'à la condition expresse que le module de contrôle du système dispose au moins d'une même liberté d'action que l'environnement perturbateur. En d'autres termes, si le module de contrôle veut imposer sa volonté au système, le nombre et la diversité des contrôles dont il dispose doivent être au minimum égaux à la variété de l'environnement.

secondaire permet les comparaisons inter-AMP. Mais même si les actions entreprises sont conformes au plan de gestion, elles peuvent être sans efficacité, ou d'une efficacité moindre que prévue, si le contexte de leur mise en œuvre a évolué depuis la prescription du dit plan.

Si le plan de gestion de toute AMP et, d'une manière générale, toute analyse stratégique qui viendrait en complément, ont comme finalité principale la pérennité ou la restauration des écosystèmes mis en protection, c'est au socio-système, également parfois nommé « antroposystème » qu'ils s'adressent, termes dont la généralité cache une multitude de groupes humains aux intérêts et représentations divergents. Ainsi douze principaux types d'usagers peuvent se rencontrer dans les AMP récifales des îles de l'outre-mer français ou aux alentours (Tableau 4). Ils s'agrègent en quatre populations distinctes :

- ↳ Les touristes, qui par définition constituent un groupe exogène,
- ↳ Les usagers passifs composant la population riveraine de l'AMP, composées d'usagers passifs, termes par lequel je qualifie les usagers qui bénéficient des services rendus par l'AMP ou les récifs adjacents sans qu'aucun travail<sup>17</sup> n'ait été exercé,
- ↳ les usagers actifs composant la population riveraine de l'AMP, parmi eux figurent les opérateurs économiques locaux : pêcheurs artisans et pêcheurs informels, les hôteliers, les ramasseurs de sable, les extracteurs de corail, les aquaculteurs ;
- ↳ la population non locale à dominante urbaine ou péri-urbaine de l'île qui, mêlant usagers actifs et usagers passifs<sup>18</sup>, comporte des plaisanciers, des pêcheurs informels, des agences de voyage et des usagers récréatifs qui fréquentent le littoral récifal de manière occasionnelle à des fins de loisir.

Les pêcheurs ne forment pas un groupe d'acteurs homogène. Les coûts journaliers de l'activité halieutique, étroitement corrélés au mode de locomotion du pêcheur permettent d'établir une première classification entre :

- les pêcheurs professionnels artisans, inscrits aux affaires maritimes dont l'activité est habituellement suivie par les services de l'administration ;
- les pêcheurs plaisanciers, dont l'activité halieutique n'est qu'à but récréatif et qui ont interdiction de vendre leurs captures. Leur embarcation est immatriculée aux affaires maritimes qui fixent des tolérances en matière de matériel de capture, mais aucune collecte de données de prise et d'effort n'est effectuée en routine. Un des apports importants de Pampa est d'avoir tenté une estimation de l'impact de cette pêche sur les stocks halieutiques présents dans les AMP et aux alentours ;
- les pêcheurs vivriers, qui eux relèvent du secteur informel mais dont l'activité halieutique constitue un élément central de leur sécurité alimentaire. Dans l'outre-mer français, leur embarcation est généralement immatriculée, à l'exception de Mayotte où les pirogues en bois, fabriquées localement sont encore utilisées, ils sont donc fréquemment versés par l'administration parmi les plaisanciers. Lorsque la pêche se pratique à pied ou en apnée, ces pêcheurs ne sont pas répertoriés : le suivi de leur activité s'avère donc difficile car la pratique est diffuse tout au long du littoral et les mises à l'eau ne sont pas liées à des infrastructures portuaires, à la différence de la pêche embarquée.

<sup>17</sup> Au sens physique du terme : déplacement du point d'application d'une force.

<sup>18</sup> Lorsque du fait de l'efficacité des moyens de transport, cette population non locale des usagers de l'AMP s'avère aussi importante que la population riveraine, il convient de la scinder en deux groupes : les usagers passifs et les usagers actifs, de manière à avoir la même classification que pour la population locale.

Tableau 4 – Typologie des usagers des AMP récifales et de leurs alentours selon les usages et les espaces ressources fréquentés

ESPACES-RESSOURCES	ACTEURS	USAGES
Plages	Touristes, population locale et population urbaine de l'île	Activité balnéaire
	Ramasseurs de sable	Extraction de sable
Estrans sablo-vaseux	Population urbaine de l'île* et population locale**	Collecte de coquillages, crustacés, pêche au filet
Platier interne	Population urbaine de l'île* et population locale**	Collecte de coquillages, crustacés et corail
Lagon ou grand chenal d'embarcation	Pêcheurs artisans et informels	Pêche au filet et à la ligne
	Plaisanciers nationaux et touristes	Plaisance dont mouillage des bateaux
	Ramasseurs de sable	Extraction de sable
	Aquaculteurs	Aquaculture de coquillages, algues et poissons
	Agences de voyage	Promenade en bateau à fond de verre
Pinacles coralliens	Pêcheurs artisans et informels	Pêche au filet, à la ligne et sous-marine
	Plaisanciers nationaux et touristes	Plongée sous-marine
Tombant récifal interne	Pêcheurs artisans et informels	Pêche ligne et plongée***, collecte éponge et corail
	Plaisanciers nationaux et touristes	Chasse sous-marine
Platier externe	Plaisanciers nationaux et touristes, pêcheurs informels	Collecte de coquillages, crustacés, corail, poisson
	Extracteurs de corail	Extraction pour le BTP
Caye ou îlot corallien	Plaisanciers nationaux et touristes	Activité balnéaire
	Hôteliers	Hébergement touristique
	Population locale	Habitat
	Ramasseurs de sable	Extraction de sable
Tombant récifal externe	Pêcheurs artisans et informels	Pêche ligne et plongée***, collecte éponge et corail
	Plaisanciers nationaux et touristes	Plongée sous-marine Chasse sous-marine
Passe	Pêcheurs artisans et informels	Pêche à la ligne et sous-marine

\* disposant d'un mode de transport

\*\* pêcheurs informels et population fréquentant les plages

\*\*\* poissons, crustacés et coquillages

A la diversité des usagers directs des espaces ressources mis en protection via les AMP correspond la diversité des institutions composant l'environnement de l'AMP et qui sont susceptibles d'influer sur son pilotage (figure 21). Face à cette diversité, deux stratégies sont envisageables.

La première, que je qualifierai « d'écocentrée », ne tient pas compte de cette diversité. Elle considère les acteurs de l'AMP comme relevant d'une population homogène, dont les pratiques et représentations doivent s'effacer face aux impératifs de la conservation. Elle s'applique à mettre en œuvre les zonages et réglementations les plus génériques possibles, charge à la puissance publique de les faire respecter.

La seconde, que je qualifierai « d'anthropocentrée », au contraire, prend en compte la pluralité des acteurs et, dans une certaine mesure, leur légitimité à faire usage du territoire et des espaces ressources mis en protection. Elle considère que plus un plan de gestion est précis quant aux publics cibles des mesures prises, plus il a de chance d'être respecté. Dans ce cadre, l'identification des groupes d'acteurs, qu'ils soient formels ou informels, et l'analyse des stratégies qui les animent, voire des représentations qu'ils se font du milieu marin et de l'AMP, constituent un pré-requis à l'élaboration du plan de gestion. J'insiste particulièrement sur les acteurs informels car, du fait de leur absence de statut, ils ne participent pas aux nombreuses réunions de concertation en préalable à la création de l'AMP. S'ils se considèrent lésés par cette dernière, le risque est grand qu'ils manifestent leur opposition sur la place publique, à moins que le plan de gestion leur offre la possibilité d'être acteurs agissants et non plus uniquement acteurs opposants. Encore faut-il que ces acteurs informels soient suffisamment nombreux et qu'ils aient une légitimité reconnue (par les pouvoirs publics ? par l'opinion publique ?) de leurs usages passés des espaces ressources de l'AMP. Ces aspects relèvent de l'acceptabilité sociale des AMP.

L'optimisation et la pérennisation de son fonctionnement constituent une tâche classique pour toute organisation, dont les AMP. Elle repose largement sur les qualités humaines des responsables de la structure de gestion de l'AMP. En revanche, peu d'entre eux sont préparés à la gestion des crises et encore moins à leur prévention.

La formation de biologistes des populations et d'écologues qu'ont reçu la plupart des gestionnaires les conduit en effet à considérer l'aléa comme un événement aléatoire, relevant de l'ordre naturel des choses, dont il est difficile, voire impossible de se prévenir, le mieux qui puisse être fait étant de diminuer l'exposition et la vulnérabilité à cet aléa. Or, dans le cas d'un anthropo-système, l'aléa est loin d'être un phénomène aléatoire. Il résulte de conflits d'usage, d'une faible acceptabilité sociale d'une partie des acteurs vis-à-vis de l'AMP, de discordances entre le territoire de la règle que constituent les zonages de l'AMP et les territoires des usages passés (David *et al.* 2006), voire de conflits de territorialité (David et Thomassin, 2007). Dans ce contexte, toute gestion de crise passe avant tout par la prévention de la crise, ce qui implique de diminuer les aléas potentiels susceptibles d'affecter le fonctionnement de l'AMP en renforçant notamment l'adhésion des usagers et des riverains de l'AMP au processus de mise en réserve. Si une crise du système AMP n'a pu être évitée, l'important est de pouvoir la détecter le plus rapidement possible afin de pouvoir y parer, d'où l'importance du réseau d'observation et de suivi des actions-décisions de la structure de gestion (figure 20). Dans cette stratégie anthropocentrée du pilotage d'une AMP, le suivi de l'acceptabilité sociale joue un rôle crucial car de cette acceptabilité dépend en partie la pérennité de l'AMP (figure 18, tableau 3). C'est la raison pour laquelle, il me semble important de revenir sur cette notion.

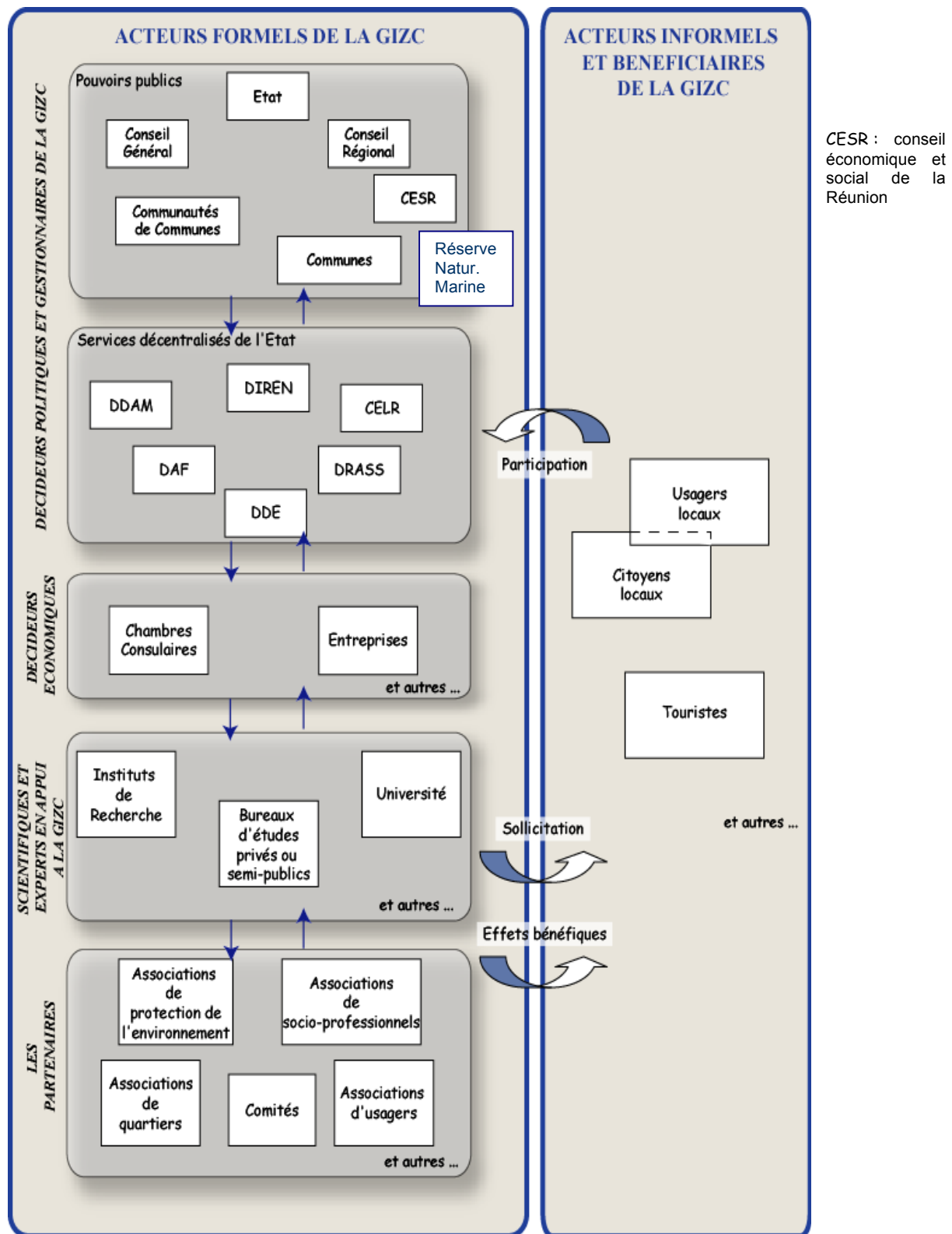


Figure 21 – Diversités des acteurs institutionnels formant l’environnement du pilotage d’une AMP, cas de La Réunion avec les institutions intervenant dans la GIZC en 2004 (réalisation E. Mirault)

## 5. Au cœur de la gouvernance des AMP : l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale est une notion encore peu usitée dans le monde des gestionnaires des AMP et jusqu'à l'analyse de l'état zéro socio-économique de la réserve naturelle marine de la Réunion (Thomassin et David, 2008), aucun indicateur ne lui a jamais été consacré pour piloter une AMP. Ce constat n'est guère étonnant et corrobore les résultats de l'analyse de Pelletier *et al.*, 2004 concernant les indicateurs d'évaluation de l'impact des AMP en milieu corallien de laquelle il ressortait clairement que le social était encore un domaine peu pris en compte par les scientifiques étudiant les AMP. La thèse de Thomassin (2011) est la première étude qui s'efforce de préciser cette notion. Pourtant dès 1997, Gilmore mettait en avant l'acceptation sociale comme un des trois piliers de la pérennité de toute aire protégée, mais cette proposition n'a guère percolé dans la communauté scientifique. Au niveau français, il a fallu attendre 2009 pour que ce tienne le premier colloque sur le sujet<sup>19</sup> et, à ma connaissance, il n'y a pas encore eu d'équivalent chez les collègues anglophones.

Ce colloque portait sur l'acceptation sociale des espaces protégés et non sur leur acceptabilité. Ces deux termes peuvent-ils être confondus ? La réponse est résolument négative.

D'une part, Depraz (2005) et Laslaz (2009), les deux principaux théoriciens de l'acceptation sociale appliquée aux espaces protégés, ne reconnaissent pas la notion d'acceptabilité. Ils distinguent uniquement l'acceptation et l'acceptance sociale<sup>20</sup>. La première est synonyme d'adhésion et relève de la sphère cognitive en ce sens que l'objet de l'acceptation est perçu comme un objet exogène et intellectualisé. En revanche, l'acceptance relève de ce que Depraz appelle le « conatif » et renvoie «...à une réaction comportementale au sujet de ce objet » comme le précise Thomassin (2011). En prenant la grille de lecture d'H Laborit (1974), on pourrait dire que l'acceptation est un concept intellectualisé par les lobes frontaux du cerveau, tandis que l'acceptance fait appel à des sentiments « plus primitifs » relevant du système limbique ; elle est donc sous contrainte de l'affectif.

D'autre part, Thomassin établit elle une claire différence entre l'acceptation et l'acceptabilité sociales. Au premier terme, elle donne un sens analogue à l'acceptance de Depraz. L'acceptation se situe « ... du côté de la sphère du réel, incluant les dimensions comportementale et perceptive. Elle mobilise aussi les composantes affective, cognitive et conative tandis que l'acceptabilité est uniquement cognitive. L'écart entre ces deux concepts est important car il est aisé d'admettre quelque chose dans les faits, sans pour autant l'accepter en for intérieur » (Thomassin, 2011, p. 99). En revanche selon cette auteure, l'acceptabilité se réfère aux sphères idéale et perceptive et ne demande qu'un engagement social limité. Elle se limite à la mesure d'un assentiment accordé à un outil, à une réglementation, un risque ou encore un organisme, par un individu ou un groupe d'individus réunis sur des critères géographiques, sociaux, économiques et/ou culturels (Thomassin *et al.*, 2010).

Je ne partage qu'en partie le point de vue de Thomassin. Dans le cas spécifique du pilotage d'une AMP, la différence essentielle entre l'acceptabilité et l'acceptation sociales ne tient pas uniquement à leur dimension cognitive ou conative mais au fait que la première est spécifique au module de pilotage tandis que la seconde est spécifique aux usagers de l'AMP, objet de l'attention des gestionnaires (figure 22). L'acceptabilité est ainsi une probabilité d'adhésion donnée par le module de pilotage aux flux d'information qu'il émet sous la forme de

---

<sup>19</sup> Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux. Chambéry, 16-18 septembre 2009, EDYTEM, UMR 5204.

<sup>20</sup> Acceptance est d'ailleurs le mot employé en anglais pour signifier acceptation.

décisions puis d'actions en direction soit des usagers (actifs ou passifs) de l'AMP, soit d'acteurs relevant de l'environnement du système AMP. Dans ce contexte, l'acceptation sociale correspond à l'adhésion de ces acteurs au flux d'information, de décision ou d'action émanant du module de pilotage dont ils étaient la cible.

Cette probabilité peut se représenter de manière graphique par une boucle de rétroaction à la sortie du module de pilotage dont l'extrémité finale est au contact du flux d'information dont elle peut modifier le débit, voire la nature (figure 22a). Cette boucle signifie que la décision ou l'action entreprise par le module de pilotage vis-à-vis des usagers de l'AMP tient compte de cette acceptabilité.

Elle peut également être représentée comme une enveloppe entourant le flux d'information (figure 22b). L'efficacité de celui-ci est alors sous contrainte de la probabilité d'adhésion du public cible.

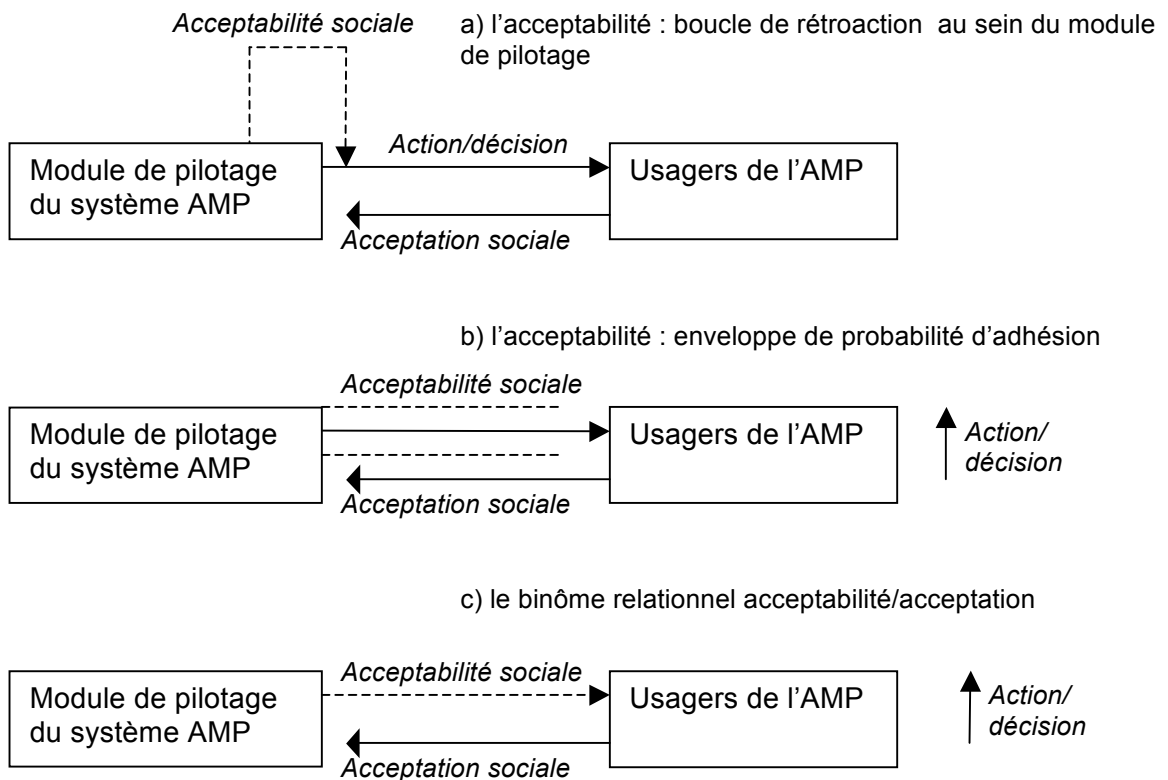


Figure 22 – Les trois représentations de l'acceptabilité sociale appliquée aux AMP

Une troisième représentation envisage l'acceptabilité et l'acceptation comme étant les deux composantes d'un binôme relationnel formant une relation bijective. L'acceptation est ainsi la symétrique de l'acceptabilité sociale après que celle-ci ait été transformée par le public dans elle était la cible. L'acceptabilité correspond alors à une probabilité d'adhésion<sup>21</sup> qui devient un degré effectif d'adhésion après avoir été porté à la connaissance du public cible, ce degré

<sup>21</sup> Cette probabilité d'adhésion correspond à un degré probable d'adhésion de ce public cible, équivalent à un degré d'adhésion potentielle. C'est la raison pour laquelle dans la suite du texte on emploiera de manière équivalente probabilité d'adhésion et adhésion potentielle.



effectif d'adhésion se mesurant en % de l'effectif total du public cible adhérant au flux émanant du module de pilotage (figure 22 c). S'il s'agit d'une relation symétrique, ce n'est en aucun cas une relation réciproque car le degré effectif d'adhésion (l'acceptation) peut s'avérer quantitativement fort différent de la probabilité d'adhésion (acceptabilité).

Ainsi, quelque soit la représentation graphique choisie, parler d'acceptation revient à se placer dans la perspective des usagers de l'AMP ou de tout autre acteur extérieur à la structure de gestion quand parler d'acceptabilité revient à se positionner au sein du module de pilotage de l'AMP. C'est donc ce terme qui sera utilisé ici. Dans cette perspective, la distinction faite par Depraz (2005) entre acceptation et acceptance ne me semble guère pertinente lorsqu'on se place du point de vue du module de pilotage. Ce qui compte avant tout, c'est le degré d'adhésion. Ensuite, il convient de s'interroger sur la durabilité de ce paramètre, que l'on introduira comme un attribut de l'acceptabilité sociale. Cette durabilité dépend de la nature et du nombre de liens que le public cible a tissé avec l'objet impliqué par la décision ou l'action émanant du module de pilotage. Cet objet est soit une ressource, soit un territoire ou un lieu, soit une pratique ou un usage, soit une population, soit une culture matérielle liée à une pratique que sa profondeur historique et sa popularité passée peuvent transformées en patrimoine culturel. La nature du lien qui l'attache au public cible relève soit de l'économique, soit du politique ou du juridique, soit du social et de l'identitaire. La relation qui unit le territoire et l'identité des populations est potentiellement extrêmement puissante car elle mobilise des sentiments qui s'ancrant dans le système limbique échappent largement au raisonnement. On lui affectera donc un coefficient 2 tandis qu'un coefficient 1 sera attribué à tous les autres liens (tableau 5). La somme de ces coefficients permettra d'estimer la durabilité de l'adhésion potentielle du public cible aux décisions du module de pilotage. Plus cette somme sera réduite, plus cette adhésion sera considérée comme versatile. Sur cette base, la notion d'acceptabilité sociale s'est complexifiée. Elle intègre désormais deux composantes : l'adhésion potentielle du public cible et la durabilité de cette dernière, assimilée à une durée probable. On l'a notera AS telle que :  $AS = f(\text{appc}, \text{dp})$  où

appc : adhésion potentielle du public cible, dp : durée probable

Tableau 5 – Calcul du nombre de liens permettant d'estimer la durabilité de l'acceptabilité

Objets impliqués par la décision	Nature du lien avec le public cible de la décision			total
	Economique	Politique/juridique	Identitaire/social	
Ressources				
Usages				
Population				
Culture matérielle				
Territoire/lieu				
total				

0 : absence de lien      1 : présence d'un lien      2 : présence d'un lien exceptionnel

Le calcul d'un tel degré d'adhésion potentielle de la population aux mesures prises par la structure de gestion d'une AMP et l'estimation de la durabilité de cette dernière ne sont pas un exercice uniquement intellectuel. Ils permettent au module de pilotage d'une part de fonder ses décisions non plus sur un arbitrage entre les bénéfices escomptés mais selon un rapport coûts sociaux attendus/bénéfices escomptés et, d'autre part, de planifier ses efforts de communication

et de sensibilisation à destination des publics cibles dont il s'agit de modifier l'acceptation sociale. Entrons un peu plus dans les détails.

Toute décision prise ou action effectuée par le module de pilotage vis-à-vis d'un public cible est déterminée par deux critères majeurs : le degré d'urgence de la décision et les enjeux qui sont attachés à cette dernière, que l'on peut assimiler à la fois aux bénéfices escomptés si la décision est prise et/ou aux dommages potentiels qui pourraient affecter le système AMP si la décision n'est pas prise. C'est à l'aune de ces deux critères qu'il convient d'envisager l'acceptabilité sociale.

Lorsque les enjeux et l'urgence sont faibles, de l'acceptabilité sociale va dépendre le fait que la décision sera prise ou ne le sera pas. En effet, en cas d'acceptabilité très faible, le module de pilotage prend un risque important de susciter des sentiments négatifs de la part des usagers pour des bénéfices escomptés qui sont faibles. Le coût de la décision est alors bien supérieur à ces derniers. En revanche, lorsque cette acceptabilité est très forte, la décision vise plus à satisfaire le public cible et donc à renforcer l'image de l'AMP dans l'espoir d'accroître l'acceptabilité de futures décisions/actions, qu'à véritablement améliorer le fonctionnement du système AMP (tableau 6).

Lorsque la décision est urgente mais que les enjeux sont faibles, le module de pilotage est face à un choix analogue. Dans tous les cas, on considérera que la faible importance des enjeux prime largement sur l'urgence si l'acceptabilité de la décision est faible.

Tableau 6 – L'analyse coût/bénéfice et la prise de décision dans le module de pilotage des AMP

Décision/action			Rap. coût/ bénéfices	Comportement logique du MP* et justification
Urgence	Enjeux	Acceptabilité		
<i>Faible</i>	<i>Faible</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevé</i>	<i>Abandonner l'action</i>
<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevé</i>	<i>Abandonner l'action car la faiblesse des enjeux prime sur l'urgence de l'action</i>
<i>Faible</i>	<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevé</i>	<i>Surseoir à l'action et lancer des actions visant à accroître l'acceptabilité sociale</i>
<i>Faible</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Décision visant à renforcer l'acceptabilité des décisions future du MP</i>
<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	
<i>Elevée</i>	<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Moyen</i>	<i>Action immédiate et risquée, préférable de l'accompagner de mesures visant à accroître l'acceptabilité</i>
<i>Elevée</i>	<i>Elevée</i>	<i>Elevée</i>	<i>Faible</i>	<i>Action immédiate car sans risque</i>

MP : module de pilotage de la structure de gestion de l'AMP

En revanche, lorsque les enjeux sont élevés et que l'acceptabilité sociale de la décision/action est faible, le module de pilotage est confronté à un choix difficile. La situation la moins inconfortable correspond à une urgence faible. Il est alors possible de différer la décision/action jusqu'à ce que l'acceptabilité s'améliore « naturellement ». Chacun sait par exemple qu'il est préférable de « faire passer » des mesures impopulaires durant les grandes vacances plutôt qu'en début de « rentrée sociale », ce vocabulaire en place indiquant de par sa seule existence que ces pratiques sont courantes. Lorsque la décision est urgente à prendre, il

n'est pas possible d'y surseoir. Le module de pilotage doit alors évaluer les menaces que font peser sur le système AMP la faible acceptabilité sociale de sa décision.

Ces menaces sont déterminées par trois facteurs :

- la détermination du public cible de la décision à se faire entendre et à entraver le bon fonctionnement de l'AMP ou de son environnement par des actions spectaculaires, voire violentes ;
- la vulnérabilité du système AMP ou de son environnement à ces actions,
- la compréhension de l'opinion publique vis-à-vis de ces actions et son empathie vis-à-vis des acteurs qui en sont responsables.

Les rapports « difficiles » entre le parc marin de La Réunion, structure qui précédait l'actuelle Réserve Naturelle Marine, et les « petits pêcheurs du lagon »<sup>22</sup> offre une excellente illustration de cette problématique. En 1997, lorsque le parc marin a été mise en place, l'ensemble des scientifiques travaillant sur le sujet et les gestionnaires du parc étaient persuadés qu'il était impératif de diminuer la pression halieutique sur le récif mis en protection et au minima de faire respecter les arrêtés préfectoraux qui réglementaient cette pression (David et Mirault, 2006). En revanche, chacun était également conscient que dans une île haute comme La Réunion, où une large part du réseau routier est littorale, tout blocage de la route départementale côtière par une poignée de personnes résolues, pouvait avoir des conséquences importantes sur l'économie de la côte occidentale de l'île.

Peut-on faire courir un tel risque qui dépasse largement les enjeux d'une AMP ? Mais à l'opposé, le module de pilotage de l'AMP peut-il accepter que cette non prise de risque conduise à un risque tout aussi important de son point de vue : la poursuite de la dégradation du récif normalement mis en protection ?

Comment sortir de ce dilemme ? La solution consiste à choisir l'option ayant le moindre rapport coût /bénéfice. Selon cette règle, il convient donc d'intervenir auprès des petits pêcheurs pour réduire leur effort car l'absence d'action en ce domaine n'entraînerait aucun bénéfice. Mais comment intervenir en minimisant le risque lié à la faible acceptabilité sociale de cette intervention ? La première étape consiste à évaluer le degré d'empathie dont bénéficie les petits pêcheurs auprès de l'opinion publique et par la même l'acceptabilité sociale de cette opinion vis-à-vis d'une décision qui ne la touche pas directement mais concerne une population avec laquelle elle a plus ou moins d'empathie.

On considèrera ainsi que :

- a) La non acceptabilité sociale de pénaliser les petits pêcheurs revient à accepter que la réglementation de l'AMP soit bafouée au profit d'une acceptation des usages halieutiques qui se font sur l'espace à protéger même si ces usages mettent en péril l'écosystème.
- b) Ce faisant, on privilégie la valeur d'usage de cet écosystème au détriment de sa valeur patrimoniale. Ce constat est vrai pour les pêcheurs comme pour l'opinion publique qui les soutient. A l'inverse toute augmentation de l'acceptabilité sociale de l'AMP traduit

---

<sup>22</sup> L'expression « petits pêcheurs du lagon » regroupe l'ensemble des pêcheurs informels non embarqués pratiquant leur activité sur le milieu corallien de La Réunion. Cette expression est préférable à « pêcheurs traditionnels » dont s'affublent volontiers certains de ces pêcheurs. En effet, hormis quelques dizaines de familles qui pratiquent depuis plusieurs générations une pêche d'autosubsistance et qui, à ce titre, peuvent légitimement se déclarer relevant de la pêche traditionnelle, la plupart des pêcheurs dits « traditionnels » sont des plaisanciers qui pratiquent la gaulette à partir du bord, quel que soit leur niveau de vie, leur lieu d'origine et leur lieu de résidence. Pour ma part, l'utilisation d'un engin de capture analogue à celui utilisé par les générations passées ne suffit pas à transformer un pêcheur récréatif en un pêcheur traditionnel.

un accroissement de la valeur patrimoniale de celle-ci au détriment de sa valeur d'usage.

- c) Le rapport (valeur d'usage/valeur patrimoniale) est une valeur « holiste » qui intègre :
- une dimension morale : c'est mal ou bien de braconner / c'est bien ou inutile de protéger la biodiversité ;
  - Une dimension sociologique : se sentir proche ou éloignée des protecteurs de l'AMP, des braconniers ou des personnes flouées par la mise en protection ;
  - Une dimension culturelle, ainsi l'exacerbation de la territorialité identitaire résultant du sentiment de dépossession de son territoire ou du genre de vie qui lui est associée se traduit par la maximisation de la valeur d'usage au détriment de la valeur patrimoniale avec l'acceptation de la destruction d'une partie du capital naturel dont seront dépossédées les générations futures

Dans ce contexte si l'empathie de l'opinion publique est faible vis-à-vis des petits pêcheurs du lagon et que celle-ci considère le milieu récifal comme un patrimoine qu'il convient de préserver, il ne faut guère hésiter. Privé de l'appui de la population, tout mouvement de contestation des pêcheurs ne peut être durable et les actions que ces derniers seront conduits à mener sur la voie publique seront perçues comme relevant d'un mouvement corporatiste perturbant la vie quotidienne des citoyens. Si ces actions persistent, il est hautement probable que le Préfet demande à la force publique d'intervenir, sachant que l'opinion publique ne soutiendra pas les pêcheurs si cette intervention se fait sans brutalité. Le coût de l'intervention devient alors nettement plus faible que les bénéfices escomptés, puisque ce coût est partagé avec les pouvoirs publics.

En revanche, si l'opinion publique éprouve une vive empathie vis-à-vis des pêcheurs, qui à ses yeux représentent La Réunion d'autrefois, il devient très risqué d'intervenir. En effet, en cas de conflit grave entre les pêcheurs et la structure de gestion de l'AMP qui s'accompagnerait de perturbations sur la voie publique, il est hautement probable que le Préfet préfère la négociation à l'intervention des forces de police. Ces négociations se solderont inévitablement par une prise en compte des revendications des pêcheurs, avec pour résultat une réduction drastique des bénéfices escomptés par l'AMP et donc un accroissement du rapport coût/bénéfice de la décision/action. Dans ce contexte, la solution logique est de surseoir à la décision ou de l'accompagner par des mesures visant à améliorer l'acceptabilité sociale des petits pêcheurs du lagon. Ainsi au début des années 2000, la DIREN de la Réunion qui négociait avec les organisations de petits pêcheurs pour la création de la réserve naturelle marine, a-t-elle appuyé deux actions : d'une part la professionnalisation des petits pêcheurs du lagon désirant devenir inscrit maritime, d'autre part la reconversion professionnelle ou la formation professionnelle hors du secteur halieutique, des petits pêcheurs s'engageant à arrêter de manière définitive leur activité de pêche sur le milieu récifal de La Réunion (David et Mirault, 2004 ; Thomassin, 2011).

En définitive, cet exemple vient de nous montrer que l'acceptabilité sociale est bien plus complexe que ce qui été escompté en début du présent paragraphe. Outre l'adhésion potentielle du public cible à la décision/action émise par le module de pilotage de l'AMP à son égard, et la durabilité probable de cette adhésion, il convient également de prendre en compte le degré d'empathie de l'opinion publique vis-à-vis de ce public cible. On notera alors « AS » l'acceptabilité sociale, telle que :

$$AS = f(\text{appc}, \text{dp}, \text{eop}) \quad \text{où}$$

appc : adhésion potentielle du public cible,

dp : durée probable de cette adhésion,

eop : empathie de l'opinion publique à l'égard du public cible.

La mesure de cette empathie devient alors un paramètre clef de l'estimation de l'acceptabilité sociale. A La Réunion, cette empathie a été mesurée à travers le consentement de l'opinion publique à sanctionner le non respect de la réglementation de l'AMP, consentement qui s'est avéré un bon estimateur du rapport valeur d'usage/valeur patrimoniale. La méthode a été présentée dans un article de la revue *Ocean and Coastal Management* (Thomassin *et al.*, 2010).

Au total sur le modèle de la représentation graphique de la figure 19a, on considérera que le degré d'urgence de la décision, les enjeux qui lui sont attachés et l'acceptabilité sociale de celle-ci agissent au sein du module de pilotage d'une AMP comme des boucles de rétroaction pouvant modifier le débit de l'information (ce qui revient en général à retarder la décision ou l'action) ou sa nature : ce qui revient en général à adjoindre à la décision un nouveau flux d'information ou à la faire précéder de ce flux dont la finalité est de faciliter son acceptabilité sociale (figure 23).

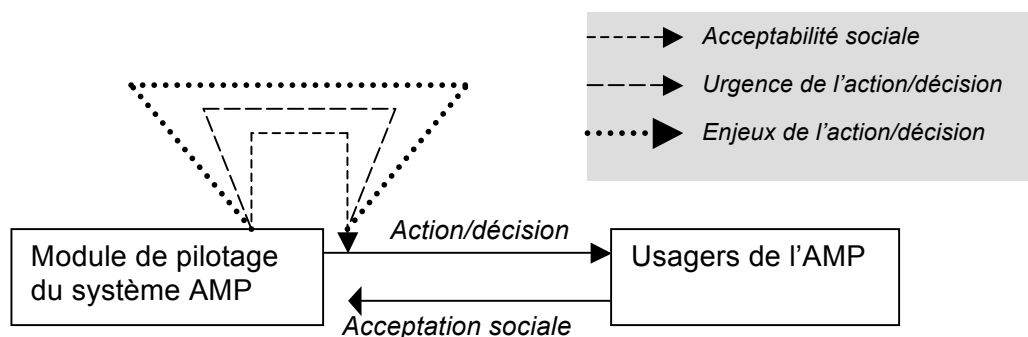


Figure 23 – Les déterminants de l'action /décision dans le module de pilotage

## Conclusion

A l'issue de ce petit voyage autour du concept de gouvernance des AMP, le voyage reste certes inachevé mais l'itinéraire commence à être bien balisé. Le propos c'est centré sur ce que pouvait être cette gouvernance en s'efforçant de répondre aux questions pour qui ? pour quoi ? comment ? dans la lignée de la démarche méthodologique de la figure 1. Indubitablement envisager l'AMP comme un système en interaction avec son environnement biologique, socio-économique et institutionnel conduit à de nouvelles perspectives, notamment le rôle central joué par le module de pilotage au sein de la structure de gestion de l'AMP, et à examiner d'un regard critique les manuels actuellement en vigueur comme celui de Pomeroy *et al.*. Dans ces ouvrages, de nombreux indicateurs sont présentés mais les finalités du système AMP ne sont clairement hiérarchisées. La finalité originelle, la conservation de la biodiversité, tend peu à peu à s'estomper devant d'autres finalités, souvent d'ordre économique, sans que l'organisation de l'AMP soit mise en concordance avec ses nouvelles fonctionnalités. Dans ce contexte, l'AMP devient un système de plus en plus complexe, dont la gestion est de plus en plus problématique. Face à cette évolution, l'accent a été mis depuis quelques années sur la notion de gouvernance,

l'application d'une « bonne gouvernance » devant résoudre ces problèmes. Mais sans une conception claire de la gouvernance, qui elle aussi peut être envisagée comme un système, inclus dans le système AMP, il est illusoire d'attendre des résultats « miraculeux ». L'objectif n'est pas de multiplier les indicateurs de gouvernance, seraient-ils de bonne gouvernance, mais de sélectionner des indicateurs judicieux qui permettent de piloter au mieux le système AMP. En effet face à la complexité et à la polysémie du concept de gouvernance, le risque est élevé d'aboutir à des indicateurs de gouvernance peu pertinents en matière de gestion locale des AMP même si leur utilité est avérée en matière de rapportage ou de comparaison des modes de gestion des AMP.

Dans le registre du pilotage du système AMP, les indicateurs traitant de l'acceptabilité sociale devraient occuper une place de choix car ils conditionnent pour une large part le succès des décisions et actions prises par la structure de gestion à destination des usagers et des acteurs relevant de l'environnement du système AMP. L'acceptabilité est une notion tridimensionnelle qui intègre à la fois a) l'adhésion potentielle du public cible à la décision/action émise par le module de pilotage de l'AMP à son égard, b) la durabilité probable de cette adhésion et c) le degré d'empathie de l'opinion publique vis-à-vis de ce public cible.

Face à la complexité du système AMP et à sa multifonctionnalité croissante, il est évident que la mise en place d'un tableau de bord d'indicateurs de gouvernance est une tâche longue et fastidieuse et que la multiplication de ces indicateurs peut être un frein à la bonne gouvernance du module de pilotage du système AMP. C'est la raison pour laquelle, il me semble judicieux de réfléchir à la définition d'indicateurs de risque de mauvaise gouvernance. Ceux-ci sont moins nombreux et devraient apporter une aide significative aux gestionnaires en charge des AMP.

## Références bibliographiques

- AIDEnvironment (2004). *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series n°14, 51 p.
- Antona, M., David, G., Mirault, E. (2007). "Scientists dealing with User Demand for the Development of Coral Reef Management Indicators: Methodological Approach". *Int J. Environnement and Sustainable Development*, vol. 10, n°1-2, pp. 46-60.
- Ashby, W.R. 1958. *Introduction à la cybernétique*. Paris, Dunod, 235 p.
- Bird, R., Vaillancourt, F. (1997). *Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation*. Montréal, Université de Montréal, Cahiers de recherche.
- Body-Gendrot, S., Le Galès, P. (1997). « Qu'est-ce que la gouvernance locale ? ». in Carré J. et Body-Gendrot, S. *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes*. Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
- Bonnemaison, J. (1980). "Espace géographique et identité culturelle en Vanuatu". *Journal de la Société des Océanistes*, n° 68, pp. 181-188.
- Bonnemaison, J. (1981). "Voyage autour du territoire". *L'Espace Géographique*, n°4 : 249-262.
- Bonnemaison, J. (1986) « L'arbre et la pirogue », *Les fondements d'une identité : territoire, histoire et société dans l'archipel de Vanuatu (Mélanésie)*. Paris, Orstom, Coll. Travaux et Documents n° 201, vol. 1, 540 p.
- Bonnemaison, J. (1987). « Tanna, les hommes lieux », *Les fondements d'une identité : Territoire, histoire et société dans l'archipel du Vanuatu (Mélanésie)*. Paris, Orstom, Coll. "Travaux et Documents", n° 201, vol.2, 680 p.

- Bourdieu, P. (1981). *Questions de sociologie*. Paris, Ed. Minuit, 268 p.
- Catanzano, J. et Thébaud, O. (1995). *Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage*. Paris, Institut océanographique/Ifremer, 149 p.
- Cazalet, B. (2004). Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 5, Numéro 3.
- Cazalet, B. (2008). *Projet Pampa, propositions méthodologiques pour la mise en œuvre du WP4 : indicateurs de Gouvernance*. Perpignan, CERTAP, PAMPA/WP4/01,4 p.
- David, G. (1998). Les aires protégées, laboratoires de la gestion intégrée des zones côtières : l'exemple des pays membres de la Commission de l'Océan Indien. *In II rencontre Dynamiques sociales et environnement, Bordeaux 9-11 septembre 1998*. Bordeaux, UMR-Regards CNRSOrstom, t.2, pp. 343-360.
- David, G (1999). Du village à la construction de l'Etat : l'agrandissement de la territorialité dans le Pacifique, in *La Nation et le Territoire, Le territoire, lien ou frontière ? t.2*. Paris, 1999, Géographie et Culture - l'Harmattan, pp. 235-252.
- David, G. (2004). Les aires protégées littorales de la zone de la Commission de l'Océan Indien. *In* Lebigre J.M. et Decoudras, P.M. (eds.) *Les aires protégées insulaires et littorales tropicales*. Bordeaux, Presses Univ. Bordeaux IIII-SEPANRIT, CRET, col. Iles et archipels, n°32, pp. 55-72.
- David, G. (2008). *Les indicateurs de gouvernance des AMP*. Nouméa, juin 2008, 1<sup>er</sup> Atelier Outre-mer PAMPA, diaporama 11 p.
- David G. (2009a). *Les métriques de la gouvernance des AMP*. Sainte Clotilde de La Réunion, IRD, Pampa W4/Meth/4, 22 p.
- David G. (2009b). *Des métriques et des hommes, vers des indicateurs de la gouvernance des AMP*. Saint Denis de la Réunion. 23-29 Juin 2009, 2<sup>nd</sup> Atelier Outre-mer Pampa, diaporama, 27 p.
- David, G., Guillaud, D., Pillon, P. (dir.) (1999). *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins*. Paris, Société des Océanistes – IRD, 324 p.
- David, G., Herrens Schmidt, J.B., Mirault, E., Thomassin, A. (2007). *Valeur sociale et économique des récifs coralliens du Pacifique Insulaire - Eléments méthodologiques*. Nouméa, CRISP/IRD, 47 p.
- David, G., Lô, H. et Soulé, M. (2004). Le parc marin de Mohéli (Comores), de la protection des tortues à la gestion de l'espace insulaire. *In* Lebigre J.M. et Decoudras, P.M. (eds.) *Les aires protégées insulaires et littorales tropicales*. Bordeaux, Presses Univ. Bordeaux IIII-SEPANRIT, CRET, coll. Iles et archipels, n°32, pp. 121-135.
- David, G. et Mirault, E. (2004). *Création d'une réserve naturelle sur le littoral récifal de la Réunion*. Journées de l'ATI Aires Protégées, centre IRD d'Orléans 14-15 décembre 2004. Orléans, Centre IRD, 15 p. multigr.
- David, G. et Mirault, E. (2006). L'épuisement de la ressource récifale de la Réunion : confrontation des perceptions et régulation de l'activité halieutique. In Chaussade, J. et Guillaume, J. (eds.) *Pêche et aquaculture, pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral : ouvrage en l'honneur de J.P. Corlay*. Rennes, Presses Universitaires, Coll. Espace et Territoires, pp. 127-140.
- David, G., Mirault, E., Quod, J.P., Thomassin, A. (2006). *Les concordances territoriales au cœur de la gestion intégrée des zones côtières : l'exemple de la Réunion*. Colloque Interactions Nature-Société, analyse et modèles. La Baule, 3-6 mai 2006, 6 p. site WEB du LETG <http://letg.univ-nantes.fr/colloque/actes.html>
- David, G., Mirault, E., Pennober, G., Révillion, C. Huynh, F. (2010). Unités Paysagères et services écosystémiques, l'exemple des récifs coralliens. Colloque internationale « Paysage et biodiversité de la Caraïbe, De la connaissance et de la représentation des paysages à leur aménagement durable » Schoelcher, UAG, 7-10 décembre 2010, 12 p. + diaporama.

- David, G., Thomassin, A. (2007). *Les aires marines protégées, petit voyage autour d'un territoire en mal de reconnaissance*. 1<sup>er</sup> Colloque national Aires Marines protégées, Boulogne, 20-22 Novembre 2007, 14 p. voir <http://www.iucn.fr/forum-du-1er-colloque-national.html>
- Depraz, S. (2005). Le concept d'« Akzeptanz » et son utilité en géographie sociale. *Espace géographique*, n°34 (1), pp. 1-16.
- de Rosnay, J. (1975). *Le macroscopie, vers une vision globale*. Paris : Le Seuil, Coll. Le Point, 313 p.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoire*. Paris, Nathan, coll. Fac Géographie, 250 p.
- Fiske, S.J. (1992). Sociocultural aspects of establishing marine protected areas. *Ocean and Coastal management*, n° 18, pp. 25-46.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, n° 16, pp. 253–267
- Forrester, J.W. (1971). *World dynamics*. New York : Wright-Allen Press.
- Forrester, J.W. (1983). *Principes des systèmes*. Lyon, Presses Universitaires de Lyon, coll. Science des systèmes, 408 p.
- Gilmore, D.W. (1997). Ecosystem management – a needs driven, resource-use philosophy. *The forestry Chronicle*, n° 73, pp. 560-564.
- Hénocque, Y., Denis, J., Antona, M., Barbière, J., Barusseau, P., Brigand, L., David, G. ; Grignon-Logerot, C., Kalaora, B., Lointier, M. A (2001). *Methodological Guide : Steps and tools towards Integrated Coastal Area Management*. Paris, IOC Manuals and Guides n°42, UNESCO, 42 p.
- Kelleher, G., Rochia, C. (1998). Lessons from marine protected areas around the world. *Parks*, vol.8, n°2, pp. 1-4.
- Laurec, A. et J.C. Le Guen (1981). Dynamique des populations marines exploitées : concepts et modèles. Brest : *CNEXO, Rapports scientifiques et techniques* n°45, 118 p.
- Laslaz L. (2009). Dix méthodes pour cerner et mesurer l'acceptation sociale autour des espaces protégés. *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. Chambéry, 16-18 septembre 2009, EDYTEM, UMR 5204.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- Le Berre, M. (1992). Territoires. In Bailly, A., Ferras, R. et Pumain, D. eds. *Encyclopédie de géographie*. Paris, Economica, chap.32, pp. 617-638.
- Le Moigne, J.Y. (1974). *Les systèmes de décision dans les organisations*. Paris, PUF, coll. Systèmes-décisions, 245 p.
- Le Moigne, J.Y. (1990). *La Modélisation des systèmes complexes*. Paris, Dunod, 178 p.
- Lesourne, J. (1976). *Les systèmes du destin*. Paris, Dalloz, Coll. Mémento, 449 p.
- Godelier, M. (1983). *Rationalité et irrationalité en économie*, vol. II. Paris, La Découverte/Maspéro, coll Petite collection Maspro, 213 p.
- Gunderson L, Holling C. S. (2001). *Panarchy: Understanding Transformations in Systems of Humans and Nature*, Washington, Island Press, 507 p.
- Laborit, H. (1974). *La nouvelle grille*. Paris, R. Laffond, Coll. Libertés 2000, 360 p.
- Mascia, M. (2002). The social dimensions of marine reserve design and performance. In Sobel E; (ed.) *Marine reserves: their science, design and use*. Washington, DC, Center for marine conservation.



- Mirault, E., David, G. Antona, M. (2006). *Les scientifiques face à la demande sociale pour la construction d'indicateurs de gestion des récifs coralliens : itinéraire méthodologique*. Conférence internationale sur l'usage des indicateurs de développement durable, Montpellier 3-4 avril 2006, diaporama 16 p.
- Monod. J. (1970). *Le hasard et la nécessité, essai sur la philosophie naturelle de la biologie moderne*. Paris, Le Seuil, Coll. Points, 249 p
- Morin, E. (1977). *La méthode : I la nature de la nature*. Paris, Le Seuil, coll. Points, 249 p.
- Pelletier, D. (2007). *Développement d'outils diagnostics et exploratoires d'aide à la décision pour évaluer la performance d'Aires Marines Protégées*, Programme LITEAU II, Rapport de fin de contrat, 36 p.
- Pelletier, D. (2008). *Organisation du projet PAMPA*. Document interne PAMPA/WP1/Coord/2. Version du 21 mai 2008. 19 p.
- Pelletier, D. (2009). *Description des buts et objectifs de gestion des AMP considérés dans le projet PAMPA*. Document interne PAMPA/WP1/Meth/3. Version du 22 juin 2009. 6 p.
- Pelletier, D. et al. (2010). *Description des buts et objectifs de gestion des AMP considérés dans le projet PAMPA*. Document interne PAMPA/WP1/Meth/11. Version du 18 août 2010. 25 p.
- Pelletier, D., F. Alban, G. David, B. Cazalet, E. Tessier, P. Malterre, E. Coutures, E. Charbonnel, J. Payrot ; J.F. Laffon. (2011). Objectifs et métriques relatifs à la gouvernance des AMP. Document interne PAMPA/WP4/Meth/6. Version du 18 janvier 2011. 16 p.
- Pelletier, D., G. David, E. Tessier, Y. Guennégan, I. Mazzeo, J. Wickel, R. Guézel, M. Léopold, R. Etaix-Bonnin, S. Faninoz, B. Preuss, E. Gamp, , H. Jimenez & M.C. Jumel. (2008). *Gouvernance : objectifs et métriques*. Document interne PAMPA/WP4/Meth/1, 4 p.
- Pelletier, D., G. David, B. Cazalet, E. Tessier, E. Coutures, K. Pothin, J. P. Arnaud, P. Malterre, A. Thomassin, J. Ferraris, P.-G. Fleury, Y. Guennégan, I. Mazzeo, J. Wickel, R. Guézel, M. Léopold, R. Etaix-Bonnin, S. Faninoz, B. Preuss, E. Gamp, H. Jimenez & M.C. Jumel. (2009). *Gouvernance : objectifs et métriques* II. IRD/IFREMER, St Denis de la Réunion/Nouméa, 2009, PAMPA/WP4/Meth/3, 5 p.
- Pelletier, D., García-Charton, J.A., Ferraris, J., David, G., Thébaud, O., Letourneur, Y., Claudet, C., Amand, A., Kulbicki, M., Galzin, R. (2004). « Designing indicators for evaluating the impact of Marine Protected Areas on coral reef ecosystems: a multidisciplinary standpoint ». *Aquatic Living resources*, n°18, pp. 15-33.
- Pomeroy, R.S., Parks, J.E., Watson, L.M. (2004). *How is your MPA doing ? A guidebook of natural and social indicators for evaluating marine protected areas management effectiveness*. Gland/ Cambridge, IUCN, 230 p.
- Rey-Valette, H. (2008). *Gouvernance du littoral, revue des pratiques, axes et questions de recherche*. Paris, MEDADDT, CS du programme LITEAU, 5 p.
- Roberts, C.M. (2000). « Selecting marine reserve locations: optimality versus opportunism ». *Bulletin of Marine Science*, vol. 66, n°3, pp. 581-592.
- Saussure, F. (1931). *Cours de Linguistique générale*. Genève, Payot.
- Soja, E. (1971). The Political Organization of Space, *Annals of Association of American Geographers*, LX., pp.1-54.
- Thomassin, A. (2011). *Des réserves sous réserve », acceptation sociale des aires marines protégées – l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien*. Université de La Réunion/IRD, thèse de doctorant en géographie, 566 p.
- Thomassin, A. & David, G. (2008). *Caractérisation socio-économique de l'état initial de la réserve naturelle marine de la Réunion*. St Clotilde, la Réunion, IRD, 165 p.
- Thomassin, A., White, C., Stead, S. David, G. (2010) Social acceptability of a marine protected area: the case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*, Vol. 53, pp. 160-179.

Von Bertalanffy, L. (1968). General theory of systems, applications to psychology. *In UNESCO Les sciences sociales, problèmes et orientations*. Paris, Mouton/UNESCO, pp. 309-319.

## **Table des matières**

Introduction : la gouvernance, une notion polysémique aux contours flous	p. 3
1. Découverte de la notion de gouvernance à travers ses définitions	p. 5
2. La gouvernance des AMP vue par les acteurs du projet Pampa	p. 8
3. L'AMP en tant que système	p. 14
3.1 Le concept de système	p. 15
3.2 De la définition à l'analyse du système	p. 15
3.3 Esquisse du système AMP	p. 17
4. La gouvernance en tant que processus décisionnel	p. 23
4.1. Décider pour agir	p. 23
4.2 Durabilité écologique de la gouvernance des AMP	p. 26
4.3 La multifonctionnalité croissante des AMP	p. 29
4.4 Le module de pilotage au coeur de la gouvernance des AMP	p. 38
5. Au coeur de la a gouvernance : l'acceptabilité sociale	p. 45
Conclusion	p. 51
Références bibliographiques	p. 56