

## Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte

Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret

Volume 16, numéro 1, mai 2016

Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale (partie 2)

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1037568ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

### ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Cadoret, A. & Beuret, J.-E. (2016). Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1).

### Résumé de l'article

Le Parc Naturel Marin de Mayotte a été créé en janvier 2010 à l'issue d'un processus rapide. Répondant à un intérêt général environnemental, comment cette initiative nationale s'est-elle ancrée dans le territoire, autour de la construction d'un projet de développement durable territorial et de la territorialisation de l'intérêt général moteur du projet ? Qu'est-ce qui fonde l'acceptabilité sociale du projet ? L'analyse du processus de construction du projet, puis des controverses mises en avant par les parties prenantes permet d'identifier des biais et fragilités dans la construction d'un intérêt général territorialisé. L'analyse est centrée sur les transactions fondatrices de l'acceptation du projet, le différentiel d'appropriation du projet selon les acteurs, la hiérarchisation des acteurs et enjeux, les biais de représentation au sein du « parlement de la mer » que constitue le conseil de gestion du parc, les enjeux et l'effectivité de la construction de nouvelles proximités organisées autour du parc. Nous en tirons des enseignements méthodologiques quant à la pertinence de la grille d'analyse employée, puis opérationnels quant aux moyens à mettre en oeuvre en matière de concertation : celle-ci devra être ciblée sur des interfaces et fractures entre acteurs ancrés dans des mondes distincts.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2016



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret

# Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte

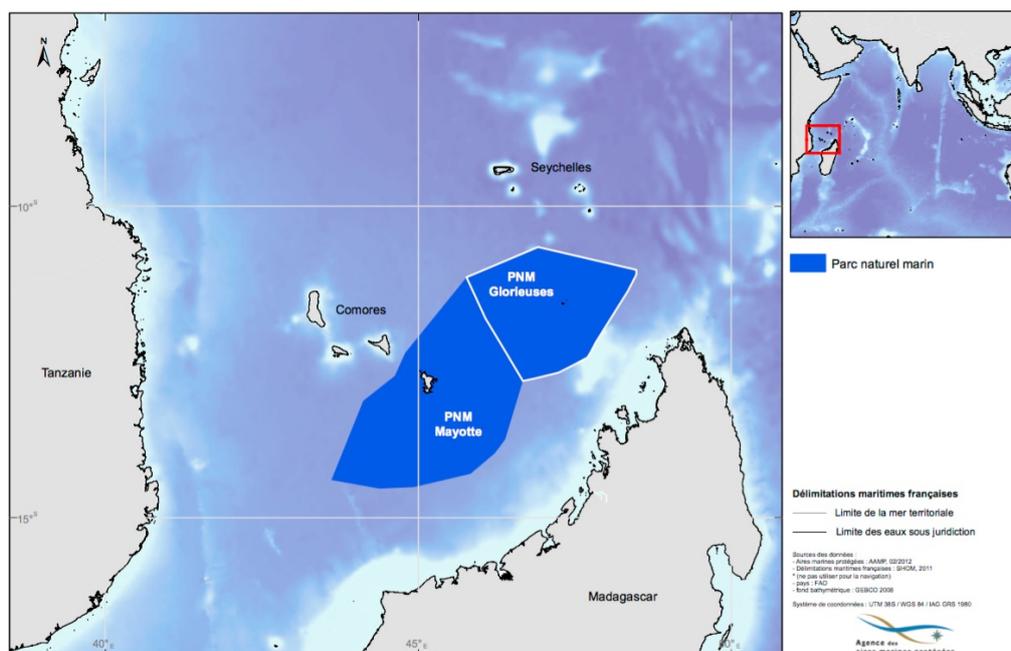
## Introduction

- 1 Le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM), situé dans le canal du Mozambique, a été créé par décret le 18 janvier 2010 et entoure ce qui est devenu, depuis mars 2011, le 101<sup>e</sup> département français. Le PNMM couvre les 68 381 km<sup>2</sup> de la Zone économique exclusive de l'île. Il s'agit d'une Aire marine protégée (AMP), c'est-à-dire « *un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré par des moyens efficaces légaux et autres, pour atteindre la protection à long terme de la nature ainsi que des services d'écosystèmes et des valeurs culturelles associées* » (congrès mondial pour la conservation de la biodiversité, Barcelone, 2008). Riche d'une biodiversité marine exceptionnelle du fait de la double barrière de corail qui cerne l'île de Mayotte, le PNMM est l'une des plus grandes AMP françaises (Figure 1) et un haut lieu de la biodiversité mondiale où les enjeux écologiques sont majeurs (2 300 espèces marines, dégradation des coraux, pollutions côtières, raréfaction de ressources halieutiques...).
- 2 D'initiative nationale, le PNMM résulte notamment des engagements pris par la France à la suite du Grenelle de la Mer<sup>1</sup>, en 2009 : sa création est le fruit d'une « procédure rapide et d'une forte détermination politique » nationale (Legoff, 2010). Sa gestion est aujourd'hui assurée par l'Agence des Aires marines protégées (AAMP), située à Brest, qui met à disposition des moyens humains, techniques et financiers, ainsi que par un Conseil de Gestion rassemblant des acteurs publics (administrations, élus) et privés (associations et professionnels), qui détermine les orientations de gestion et les actions à mener. Cette démarche, d'abord descendante (*top-down*), vise d'abord à satisfaire un intérêt général environnemental. Mais localement, elle interfère avec des enjeux économiques (emploi, développement de la pêche et de l'aquaculture, projets d'aménagements terrestres impactant les milieux côtiers...), culturels et sociaux (pêche traditionnelle, us et coutumes mahorais...), politiques et géopolitiques (départementalisation, immigration clandestine, présence stratégique de l'État français dans l'Océan Indien...) locaux ou globaux. Comment la rencontre (et parfois confrontation) entre ces enjeux a-t-elle été organisée pour porter l'appropriation du PNMM, voire la déconstruction puis la reconstruction d'un dispositif générique venu d'ailleurs, conçu comme l'outil d'une politique environnementale nationale ? A-t-elle permis de construire un intérêt général territorialisé, à partir d'une part de l'intérêt général environnemental porté par l'État, d'autre part des réalités et aspirations du territoire ?
- 3 Ces questions ont déjà été posées dans des cas comme celui du Plan de Gestion de l'Espace maritime de Moorea (Féral, 2013, Gaspar et Bambridge, 2008), notamment très contesté par les pêcheurs locaux, ou du Parc Naturel Marin de la Mer d'Iroise, avec l'analyse du long processus conflictuel et de concertation qui a précédé sa création (Pennanguer et al., 2004). Elles intéressent l'ensemble des politiques et dispositifs d'action environnementale exogènes aux territoires, d'intérêt supra-territorial, dont l'efficacité suppose une acceptation et une appropriation locale. À Mayotte, l'enjeu est de taille : peu avant la parution du décret de création du parc, Legoff (2010) s'interrogeait sur « la maturité des esprits quant à ce projet paradoxalement abstrait pour les acteurs locaux » et sur une possible contestation future de cet outil. Plus encore qu'une contestation (qui aurait le mérite d'explicitier un problème), le risque est celui d'une absence de portage de cet outil par les acteurs locaux qui peuvent alimenter sa dynamique.
- 4 C'est donc le rendez-vous entre une politique environnementale d'intérêt général et les dynamiques et aspirations d'un territoire que nous avons étudié. Notre questionnement rejoint une réflexion plus théorique sur le développement durable territorialisé : passant par la

construction et l'articulation, par les acteurs locaux, de normes économiques, écologiques et éthiques (Angeon et al., 2006), il suppose la prise en compte d'enjeux qui sont autant locaux que globaux. Selon Zuindeau (2000), un écueil consiste à penser que les normes et dispositifs d'action relevant d'un développement durable territorialisé seraient la déclinaison simple de normes et dispositifs globaux, alors qu'il s'agit de construire de nouvelles règles et de passer « d'une formulation universaliste à une formulation particulariste ». Benhayoun et al. (1999) soulignent l'importance des compromis conventionnels à l'échelle des territoires. Dans le cas de Mayotte, c'est à la construction de ces compromis que nous nous sommes intéressés, comme à leur contenu. Est-on parvenu à territorialiser le dispositif d'action générique « Parc Naturel Marin » et à construire des normes et perspectives territorialisées de développement durable ? *In fine*, c'est l'identification des motifs de succès ou d'échecs de cette construction collective qui a concentré notre attention, à partir d'une analyse du processus de création du PNMM et du regard porté aujourd'hui par les acteurs sur cet outil.

- 5 Dans cet article, nous commencerons par préciser les concepts mobilisés, présenter la démarche d'étude et la grille d'analyse employée, puis exposerons l'analyse du processus de création du parc et d'ancrage territorial d'une initiative environnementale nationale. Sur cette base, nous reviendrons sur les biais et fragilités identifiés dans la construction d'un intérêt général territorialisé, puis sur les enseignements opérationnels à déduire de cette étude de cas.

Figure 1. Carte de situation du Parc Naturel Marin de Mayotte



## Concepts et méthodologie

### Intérêt général, bien commun localisé, intérêt général localisé ou territorialisé

- 6 La référence à l'intérêt général est fréquemment mobilisée par des acteurs environnementaux comme des élus locaux, mais à quelle échelle se situe le « général » ? Certains élus évoquent l'intérêt général en considérant l'intérêt de l'ensemble des habitants de leur circonscription électorale, par opposition à des intérêts particuliers ou sectoriels, alors que les acteurs environnementaux se réfèrent généralement à l'intérêt « de tous », sans distinction établie par des frontières spatiales ou temporelles. Nous parlerons ici d'un intérêt général dès lors qu'il dépasse l'échelle d'un territoire et se réfère non plus au « nous, ici », mais au « tous » de la cité civique de Boltanski et Thévenot (1991) : c'est l'intérêt général auquel se réfèrent très généralement les acteurs environnementaux.
- 7 Cette acception est différente de celle de Lascoumes et Le Bourhis (1998), pour lesquels l'intérêt général est celui qui est construit par des groupes d'acteurs présents dans des arènes

locales, qui y expriment (et confrontent) leurs aspirations. Elle rejoint par contre celle d'autres auteurs qui posent la question de la territorialisation de l'intérêt général avec différents termes et entrées. Travaillant sur la façon dont se définit l'intérêt général attaché à des espaces forestiers, Candau et Deuffic (2009) évoquent la construction d'un « bien commun localisé » qu'ils situent dans une interface complexe entre des intérêts locaux et un intérêt général, au sein de laquelle un compromis doit être recherché. Sa définition passe fréquemment par la concertation : associer une diversité d'acteurs évoluant dans des sphères différentes (entreprises, syndicats, organisations publiques, associations... ; mondes de la planification spatiale, de l'exploitation d'une ressource, de sa gestion par des politiques publiques...) dans un processus délibératif vise autant à « éviter de privatiser le bien commun local par des intérêts particuliers, qu'à obtenir une cohérence et une légitimité plus grande des décisions par rapport à l'action publique classique qui présume une conception préalable de l'intérêt général » (Candau et Deuffic, 2009). Van Tillbeurgh et Le Du Blayo (2009) évoquent un « intérêt général localisé » et la concertation comme modalité d'adaptation des enjeux à l'échelle locale. Pour nous, l'intérêt général territorialisé (Beuret et Cadoret, 2011) est un compromis entre des intérêts généraux supra-territoriaux et des intérêts locaux représentés au sein du territoire : il est construit via des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement de l'intérêt général aux enjeux, aspirations et intérêts territoriaux. Nous nous intéresserons à la concertation comme l'un des moyens privilégiés de cette construction, mais aussi aux controverses et aux conflits. En effet, c'est aussi *via* des processus conflictuels que le dialogue s'établit entre les acteurs en vue de co-construire des ajustements entre enjeux locaux et enjeux globaux. Laslaz (2014) souligne le fait que « la controverse peut aussi construire l'acceptation sans unanimité des points de vue » : controverses, processus concertatifs et conflictuels, souvent enchevêtrés (Torre et Beuret, 2012), seront étudiés comme des vecteurs-clés de la construction d'un intérêt général territorialisé.

## Acceptation sociale du projet et conditions d'acceptabilité

- 8 L'un des enjeux, très présent dans la façon dont la concertation autour de la création du PNMM a été conduite et perçue, est l'acceptation sociale du projet. Acceptation sociale et acceptabilité sociale sont des termes qui se réfèrent au fait que les parties prenantes locales perçoivent un projet ou une entreprise comme socialement acceptable ou légitime (Boutillier et Thomson, 2011). La notion d'acceptabilité sociale, utilisée avant tout dans le monde de l'industrie et de l'aménagement, est à l'origine de « dispositifs d'acceptabilité sociale » mis en œuvre par des institutions pour éviter des mobilisations qui pourraient freiner ou bloquer la réalisation des projets (Batellier et Sauvé, 2011). Nombre d'auteurs soulignent le fait que ce terme est insuffisamment défini et selon Raufflet (2014), « son interprétation courante est limitée à la médiation et à la résolution de conflits, alors même que l'acceptabilité sociale présuppose que ce sur quoi elle s'applique est nécessaire, légitime, et est ou sera réalisé » (Raufflet, 2014), ce qui va beaucoup plus loin qu'un simple objectif d'évitement du blocage par la gestion des oppositions. L'acceptation sociale renvoie à la notion d'assentiment, de consentement, de capacité d'accord, d'adhésion d'un individu ou d'un collectif d'acteurs à un projet, une idée, à des mesures relevant d'une politique publique : il s'agit d'un « processus dynamique, en permanente construction » (Depraz et Laslaz, 2014), où est « recherché un équilibre dans lequel les avantages supposés l'emporteront sur les inconvénients projetés » (Laslaz, 2014). Les auteurs s'accordent à dire qu'il existe plusieurs degrés d'acceptation. Thomassin et David (2014) ont ainsi identifié des variables jouant un rôle dans le degré de consentement des pêcheurs professionnels à la réserve naturelle marine de La Réunion et selon eux, l'acceptation sociale est « conditionnée par la satisfaction des enjeux territoriaux des usagers au sens de ce qu'il y a « en jeu » pour ces derniers lors de la création de l'aire protégée ». La négociation, la concertation, la compensation, mais également le conflit, sont au cœur du processus d'acceptation sociale. En fonction des conditions d'acceptabilité mises en place, prévues ou s'adaptant au fil du temps au contexte territorial, le degré d'acceptation évolue. L'acceptation sociale du projet de PNMM est liée aux conditions d'acceptabilité proposées : elles restent actualisables, mais les conditions construites lors de la création du parc restent

un socle déterminant. Nous nous référerons ici aux termes d'« acceptation sociale », mais aussi de « dispositif d'acceptabilité sociale », mis en œuvre pour construire des « conditions d'acceptabilité ».

- 9 À l'échelle territoriale, qui sont les agents censés accepter le projet ? Fortin et Fournis (2013) évoquent « une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés ». Selon ces auteurs, le terme d'acceptation sociale vise à mettre en avant des démarches collectives et c'est souvent la « communauté locale » qui est alors évoquée. Dans le cas des énergies renouvelables, Wüstenhagen et al. (2007) parlent d'une acceptation communautaire qui renvoie à la question suivante : sous quelles conditions obtient-on un engagement favorable et concerté de la population concernée ? Mais selon Raufflet (2007), les contours de la communauté sont flous et la question de sa représentation pose problème. Par ailleurs, des analyses de cas concrets (Beuret et Cadoret, 2011) montrent que si la population locale et ses acteurs économiques, habitants, militants associatifs... sont souvent au cœur de l'acceptation sociale, ils jouent parfois un rôle presque accessoire : l'enjeu des dernières années de concertation pour la création du Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan était ainsi la négociation et l'acceptation par les élus locaux d'exigences environnementales posées par le Comité national pour la Protection de la nature. Le dispositif d'acceptabilité sociale, durant les trois années qui ont précédé la création du parc, s'est restreint aux élus. Dans le cas de la réhabilitation de logements sociaux dégradés pour la création d'un éco-quartier en Martinique, l'acceptation visée était d'abord celle des financeurs locaux et des habitants. L'acceptation sociale, dite aussi « communautaire », couvre donc des cibles différenciées selon les cas. Travaillant sur l'acceptation d'aménagements éoliens, Szarka (2007) considère qu'elle repose sur un contrat social, dont les termes se répercutent tant sur les projets mis en œuvre que sur l'élaboration des politiques publiques et sur les styles de gouvernance adoptés. Dans le cas des AMP, il s'agit de construire un contrat social territorial, posant les conditions de l'acceptabilité du projet, portant sur le contenu du projet comme sur sa gouvernance. Les parties prenantes clés de ce contrat varient selon les cas.

### Déchiffrer l'acceptation sociale : différents niveaux d'acceptation et d'appropriation

- 10 L'acceptabilité sociale, dans la littérature anglo-saxonne, est souvent appelée *social license to operate* (licence sociale pour opérer), par analogie avec une licence légale. Pour autant, une simple autorisation de mise en œuvre d'une AMP telle que le PNMM est loin d'être suffisante pour garantir l'implication des acteurs locaux or, s'agissant d'une AMP multi-usages (aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles, catégorie VI de la classification IUCN<sup>2</sup>), ces acteurs ont un rôle à jouer. Ceci conduit certains auteurs à distinguer des niveaux d'acceptation. Dans le monde des entreprises et projets industriels, Boutilier et Thomson (2011) distinguent ainsi : le « rejet » qui se traduit par des blocages, sabotages, boycottage, poursuites judiciaires, le projet étant jugé non légitime ; la « tolérance » c'est-à-dire une approbation liée à une certaine résignation, mais avec des problèmes et menaces qui persistent, et des organisations qui surveillent, rapportent et diffusent d'éventuels incidents ; l'« approbation », la communauté considérant favorablement les activités développées ; la « co-appropriation », l'entreprise bénéficiant de l'appui soutenu de la communauté locale, prête à la défendre face à d'éventuels détracteurs externes et investie dans la gestion conjointe des projets de développement local développés à travers des mécanismes tels que les tables rondes et la création d'institutions conjointes. L'étude de concertations autour de projets ayant des incidences environnementales locales positives ou négatives (parc éolien, route, parc naturel régional, éco-quartier, etc.), nous a permis d'identifier des termes employés par les acteurs locaux pour illustrer ces niveaux (Beuret et Cadoret, 2011). Par exemple selon l'un d'entre eux, « *consentir, c'est accepter... c'est aussi se résigner* », mais il relève qu'à l'inverse de l'acceptation pure et simple, le consentement tient mieux compte des limites de ceux qui devront vivre avec la décision et respecte mieux la dissidence. Le consentement est l'égal de

la tolérance (proposée par Boutillier et Thomson, 2011) : c'est le minimum de l'acceptation et il peut être subi, basé sur la résignation, rester passif. C'est pourtant cela que certains porteurs de projets recherchent, car il signifie pour eux l'absence de blocages. Le consentement de la communauté peut être associé à un rejet d'une partie de la communauté, minoritaire ou dans l'incapacité de faire valoir son point de vue. Le compromis est plus actif, car il est le produit d'une démarche de construction partagée par les parties. Il est inclusif, car il intègre des exigences diverses.

- 11 Ces études de cas nous ont conduits à distinguer d'autres éléments constitutifs des niveaux d'acceptation, qui relèvent de l'appropriation et de la légitimation. La légitimation est d'abord celle du porteur du projet, qui tente de montrer qu'il est légitime pour porter ce projet (plus qu'un autre), ce qui ne va pas toujours de soi. Le cas du Syndicat intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan, porteur d'un projet de Parc Naturel Régional sur un périmètre occupé majoritairement par la Communauté d'Agglomération de Vannes, en offre une illustration : l'acceptation passe par la légitimation du porteur de projet. C'est ensuite la légitimation du projet (« ce projet a une raison d'être, car... »). La légitimité de l'acteur et/ou du projet ne préjugent en rien de son acceptation, mais en sont souvent une condition *sine qua non*. La notion d'appropriation véhicule quant à elle, selon Serfaty-Garzon (2003), l'idée d'harmonie entre une chose et l'usage auquel on la destine, fondée sur une certaine justesse dans l'action de modification de l'objet sur lequel s'exerce l'appropriation, puis l'idée d'une action visant à rendre propre (au sens de « propriété ») quelque chose. L'appropriation peut être celle des enjeux : la partie A comprend les enjeux qui justifient le projet porté par la partie B. Cela n'est pas synonyme d'acceptation, mais facilite le dialogue. L'appropriation peut être celle du projet : la partie A s'approprie le projet de B jusqu'à ce qu'il devienne son propre projet, ce que nous avons observé de la part de pêcheurs ou d'élus locaux dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat. Le processus de concertation a permis l'intégration de ces acteurs dans le réseau qui porte le projet : ils sont prêts à se mobiliser pour le défendre, ce qui rejoint la notion de co-appropriation. Dans le cas du Parc Marin de Mayotte, les niveaux de légitimation, appropriation, consentement ou compromis peuvent être interrogés.

## La démarche d'étude : analyse diachronique et mise à plat des controverses

- 12 L'étude du cas du PNMM a privilégié deux dimensions. Notre démarche d'analyse visait d'abord à comprendre la dynamique de création du parc et à revisiter le « dispositif d'acceptabilité sociale » mis en œuvre pour éclairer l'éventuelle construction d'un intérêt général territorialisé. Ceci nous a conduits à reconstituer l'itinéraire de la démarche dite de concertation, pour en analyser les étapes, éléments clés des débats, facteurs de blocage ou progression du projet. Cette démarche relève d'une « négociation-projet » (Dupond, 2004), moyen pouvant être « jugé nécessaire pour mettre au point et réaliser un projet qui ne pourrait guère être entrepris et mené à bonne fin sans l'intervention d'un ou plusieurs partenaires ». Ce type de négociation peut inclure des opérations de concertation, consultation, information, etc. (Beuret, 2006) : nous avons situé et analysé ces opérations. Une seconde dimension de l'analyse portait sur les controverses, qu'elles se traduisent ou non par des conflits, qu'elles soient actuelles ou aient marqué le processus de création du parc. L'objectif était de les analyser, de saisir la façon dont elles interagissent, de comprendre quels sont les registres d'opposition entre certains acteurs autour du projet, d'identifier des thématiques qui reviennent de façon récurrente dans plusieurs controverses.
- 13 Nous avons pour cela rencontré des acteurs du territoire, impliqués ou non dans la création puis la mise en œuvre du PNMM. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés durant deux périodes d'enquête en 2014 puis 2015, ce qui a permis d'observer le développement des controverses et la façon dont elles sont gérées. Une mise en discussion des informations collectées et premiers résultats a été organisée en avril 2015 à Dembeni. La direction du parc a été rencontrée à deux reprises, mais les autres acteurs ont été contactés sans passer par le PNMM, de façon à permettre une expression plus libre sur les degrés d'acceptation et d'appropriation du parc, sa légitimité, les controverses. Le choix des acteurs interviewés

visait à privilégier leur diversité, avec des agents du PNMM de différents niveaux impliqués dans plusieurs domaines (pêche, activités nautiques, ...), des agents de collectivités territoriales et d'une chambre consulaire, des agents des services de l'État (Conservatoire du littoral, DEAL), des acteurs économiques représentant la pêche professionnelle mahoraise ou les opérateurs touristiques, des associations environnementales locales, une association sportive et deux entreprises proposant des sorties en mer. Vingt-quatre entretiens semi-directifs ont été réalisés et complétés par des discussions informelles avec des habitants, étudiants, acteurs économiques, visant à approcher la perception du parc par des acteurs non impliqués, mais cibles d'actions de sensibilisation.

### Une grille d'analyse de la construction d'un intérêt général territorialisé...

14 La grille d'analyse qui a fondé la conduite des entretiens et leur traitement est issue du projet GAEL (Grand angle sur l'Environnement littoral)<sup>3</sup>, qui s'intéresse à la façon dont les acteurs de zones côtières parviennent (ou non) à construire des compromis en intégrant des préoccupations territoriales dans des projets répondant à des exigences environnementales globales (énergies renouvelables, aménagements portuaires visant le développement du transport multimodal, Aires Marines Protégées). Dans le cadre de ce projet ont été identifiés plusieurs mécanismes mobilisables par les parties prenantes pour fonder un contrat social territorial autour d'un intérêt général territorialisé :

- L'ajustement : il vise à adapter un projet fondé sur des objectifs environnementaux globaux, ainsi que le dispositif générique sur lequel il s'appuie (ici la structure « Parc Naturel Marin »), via une série d'ajustements.
- La hiérarchisation : dans certains cas, les parties prenantes hiérarchisent les enjeux, très généralement de façon tacite. Ceci simplifie la construction d'accords, le compromis n'étant pas toujours recherché, car une priorité est accordée à certains enjeux. La hiérarchisation peut porter sur les enjeux, les acteurs, les échelles d'action.
- La transaction : elle met en jeu le porteur du projet d'une part, des acteurs directement concernés ou intéressés d'autre part, qui acceptent le projet « en échange » ou « à condition que » soit réalisée telle action ou soit mise en place telle forme de gouvernance. La compensation, monétaire ou non, écologique ou économique (Ellis et al., 2007), est l'une des figures de la transaction.
- La proximité : il s'agit alors de construire des proximités organisées entre les représentants de mondes distincts, par exemple celui de l'intérêt général environnemental et celui de la pêche locale. Par proximités organisées, Rallet et Torre (2004) entendent la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles : elles se déclinent en proximités d'appartenances, liées au partage d'objectifs communs, de règles communes au sein d'une organisation (formalisée ou non), puis en proximités de similitude qui découlent de l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée (Kirat et Lung, 1995).

15 Le taux de renouvellement des agents du PNMM et des administrations impliquées crée une perte de mémoire qui a rendu difficile l'analyse précise des ajustements du projet et du dispositif au fil de l'itinéraire de concertation : c'est une limite importante, en outre révélatrice de difficultés rencontrées par le PNMM dans la conduite d'un dialogue entre acteurs qui se base sur des antécédents parfois mal connus des nouveaux arrivants.

### .. mobilisée sur un terrain singulier et complexe

16 Nous avons mobilisé cette grille d'analyse sur le territoire mahorais, caractérisé par un contexte social et administratif singulier et complexe. Singulier de par l'histoire de Mayotte, ancienne colonie française de 376 km<sup>2</sup>, qui devient territoire d'Outre-Mer dès 1946. À la suite du référendum de 1974, la majorité des Mahorais affirme vouloir rester sous la souveraineté de la République française. La départementalisation s'engage et transforme les statuts administratifs de l'île, qui devient une collectivité territoriale en 2001, un département français en mars

2011 et accède au statut de Région Ultra Périphérique de l'Union Européenne en 2014. Ce processus reste cependant inachevé du fait d'une articulation complexe entre une société locale régie par le droit coutumier islamique, les us et coutumes communautaires et le droit commun issu du droit métropolitain (Ralsler, 2015 ; Roinsard, 2014). Ce département, où 60 % de la population a moins de 25 ans, connaît une forte croissance démographique. C'est le plus pauvre et le plus inégalitaire de France, marquée par un taux de chômage supérieur à 36 % en 2012, affectant plus particulièrement les jeunes, les femmes et les étrangers (Roinsard, 2014). Malgré une croissance annuelle de l'ordre de 10 % ces dernières années, son économie reste structurellement à mi-chemin entre celle d'un pays du Nord et celle d'un pays du Sud selon Hermet (2015), avec la co-existence d'activités de subsistances et d'activités de services dominées par les administrations publiques. La situation est d'autant plus complexe que l'île fait face à une immigration clandestine importante depuis l'Union des Comores, représentant un tiers de la population mahoraise (Vu-Tiu-Yen, 2015). La mise en place d'une politique environnementale dans un contexte aussi spécifique supposerait l'adaptation d'un modèle administratif métropolitain et de ses dispositifs génériques, alors même que, selon Rochoux (2015), il existe un objectif de « mise aux normes » et d'alignement rapide sur les autres Départements d'Outre Mer : travailler sur la territorialisation d'un dispositif d'action environnementale semble particulièrement pertinent dans ce contexte de tension entre nécessité d'adaptation locale et volonté d'alignement sur des normes globales.

## Analyse du processus d'ancrage territorial d'une initiative nationale

Processus ultra marin... et ultra rapide quant à la mise en dialogue du projet

*D'une fédération de réserves à l'idée d'un PNM : l'État, porteur du projet*

17 Au début des années 2000, des agents des services de l'État (service environnement de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, DAAF) évoquent l'idée d'une mise en réseau des espaces protégés du lagon de Mayotte à partir des réserves naturelles déjà existantes (Passe en S, réserve de Saziley, etc.) et lancent une série d'études sur le milieu marin. Mais d'après les entretiens réalisés, ce projet de conservation de la biodiversité n'est alors « *pas bien accueilli* »<sup>4</sup> par les élus locaux. Les études se poursuivent néanmoins et, à l'échelle nationale, un nouveau cadre juridique apparaît avec la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et parcs naturels régionaux, qui offre une plus grande place aux collectivités territoriales dans leurs instances. Un an plus tard, le Parc Naturel Marin d'Iroise est créé en Bretagne : sa création aura valeur d'exemple à Mayotte où le concept de « fédération de réserves » se transforme en l'idée d'un Parc Naturel Marin (PNM). Le concept de Parc Marin est évoqué lors d'une promesse de campagne pour les élections présidentielles et un arrêté ministériel engage la mise à l'étude de ce dispositif pour Mayotte en décembre 2007, procédure pilotée par le Préfet et la DAAF. L'année suivante, des agents de l'Agence des Aires marines protégées (AAMP) et des agents rattachés au Conseil général (ce dernier n'étant alors « *ni pour, ni contre* » selon l'un de ses agents) produisent des diagnostics concernant les activités halieutiques (Guigou, 2009 et Guezel, 2009, cités par Legoff, 2010), les pratiques traditionnelles (notamment la pêche au Djarifa<sup>5</sup>), les écosystèmes marins (Figure 2). L'année se conclut par la mise en place officielle du comité de pilotage de la mission d'étude en décembre 2008 et par la rencontre avec une délégation du Comité régional des Pêches Maritimes et des Élevages marins de Bretagne, venue à Mayotte pour échanger sur la structuration du secteur halieutique et sur le parc marin.

*2009 : neuf mois pour construire l'acceptation sociale*

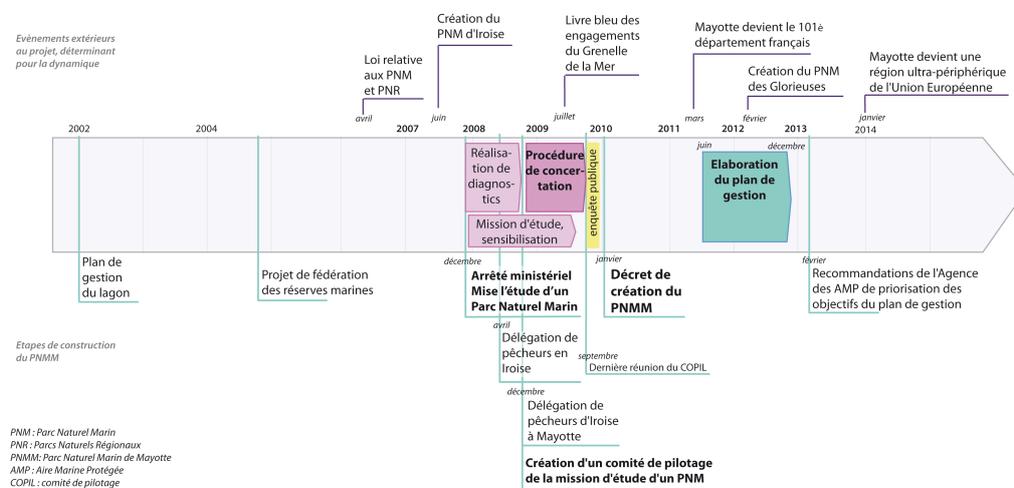
18 La mise en discussion du projet ne durera en réalité que neuf mois (décembre 2008 à septembre 2009)<sup>6</sup>. Le comité de pilotage associe les services de l'État, le Conseil Général, les communes et des représentants des acteurs intervenant sur l'espace maritime concerné, avec un rôle de validation des orientations proposées. Qualifié de « concertation » par le porteur du projet, le

processus associé en réalité des stratégies relevant de la consultation, de l'information, de la communication et de la structuration des parties prenantes.

- 19 En 2009, trois groupes de travail thématiques (pêche et aquaculture, activités nautiques et touristiques, environnement et connaissance de la biodiversité) sont formés pour discuter des modalités de création du parc et de ses principales orientations. Associant des représentants des usages de l'espace et des ressources ainsi que des portes-paroles de l'environnement, ces groupes ont pour mission d'identifier les besoins locaux et les contributions possibles du futur parc : le diagnostic réalisé en amont leur est présenté pour être discuté et validé, puis « *c'est notamment à partir de leurs réflexions qu'ont été élaborées chacune des orientations de gestion* » (PNMM, document de présentation des orientations), dans un processus consultatif.
- 20 Parallèlement à cela, des réunions sont organisées dans les villages pour informer la population. « *On a fait du porte-à-porte, de village en village* », pour expliquer la démarche de diagnostic, répondre aux inquiétudes portant sur de possibles interdictions associées à la création d'un espace protégé, « *établir une relation de confiance* ». « *L'équipe basket* », surnommée ainsi « *car on allait sur le terrain* », est composée de deux natifs de l'île en fin de cycle d'étude, sans expérience de ce type d'opération et qui apprendront chemin faisant. Ils s'appuient sur des personnes relais (chefs de villages, personnalités locales influentes) pouvant mobiliser les villageois et permettant de « *gagner en crédibilité* »<sup>7</sup>. Par ailleurs, les médias locaux sont utilisés comme vecteurs pour informer les citoyens sur le projet, des permanences dans les mairies sont organisées de façon à répondre à leurs questions et un dessin animé est créé dans le but de sensibiliser à la protection de l'environnement marin : il est diffusé en trois langues à une heure de grande écoute à la télévision<sup>8</sup>. Au-delà de ces opérations d'information et communication, des actions visent à favoriser la participation du public : des transports en bus sont mis en place pour permettre aux villageois d'assister au comité de pilotage. Un « *processus long* » nous précise une chargée de mission, complexe pour des populations qui ne parlent pas toujours français avec aisance et peinent à se projeter dans un avenir lointain quand les préoccupations économiques l'emportent, et alors que les références culturelles au temps ne sont pas celles d'une administration pressée d'engager un projet.
- 21 Les porteurs du projet de parc missionnent également l'« *équipe basket* » pour impliquer les acteurs non représentés, mais ayant une pratique du lagon comme les femmes qui pêchent au Djarifa, les piroguiers ou les pêcheurs à pied. L'objectif est que ces catégories d'usagers puissent donner leur avis et participer au comité de gestion : « *on est allé vers les populations pour qu'elles puissent être représentées (...), on a accompagné leur structuration* ». Trois associations sont créées en 2009 : « *Djarifa de Mayotte* », « *Kale Trondi de Mayotte* » (dont l'objet est de « *valoriser les pratiques de pêche à pied, protéger le platier des mauvaises pratiques* »<sup>9</sup>), puis l'« *association des pêcheurs à pirogue de Mayotte* » (dont l'objet est notamment de « *défendre les intérêts de la pêche traditionnelle à pirogue et avoir un statut juridique permettant de représenter officiellement la filière* »<sup>10</sup>). Cette création rapide est demandée par la préfecture à des agents qui facilitent le choix d'un représentant de chaque catégorie de pêcheurs dans chaque village, puis les réunissent et les invitent à élire un représentant de leur profession au Comité de Gestion du Parc. Ces dynamiques descendantes n'ont pas été reprises, à ce jour, par une base sociale réelle. Par ailleurs, la structuration et la représentation de certains acteurs sont restées impossibles, notamment celle des populations clandestines qui pratiquent la pêche à pied et qui représentaient alors presque 70 % des pêcheurs embarqués selon Wickel (2008).
- 22 Ces stratégies illustrent le fait que l'acceptation sociale du projet est l'un des enjeux majeurs de la mission d'étude : des moyens sont mobilisés pour expliquer les bénéfices d'un parc naturel marin pour les habitants, pour l'île et son environnement. Les espaces de concertation, si l'on considère que l'essence de celle-ci est la co-construction (Beuret, 2006), sont restreints. Ils associent surtout des membres du comité de pilotage qui se voient dans ou hors de ce cadre. Ils ne s'inscrivent pas dans des itinéraires de concertation assez longs pour permettre des rapprochements et la construction de langages communs nécessaires lorsque les parties prenantes relèvent de milieux et de formats d'action étrangers les uns aux autres.

23 La mission d'étude se termine en septembre 2009 lors de la dernière séance du comité de pilotage et le décret de création du Parc Naturel Marin de Mayotte est signé le 18 janvier 2010, moins de trois ans après que l'idée d'un parc ait été évoquée. Le processus est extrêmement rapide alors qu'il a duré plus de quinze ans pour la création d'espaces protégés comme le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, le Parc National des Calanques, le Parc Naturel Marin d'Iroise. En s'intéressant de plus près aux enjeux sous-jacents, il apparaît que cette « *rapide construction* » (Legoff, 2010) est le fruit d'une convergence d'intérêts et d'une série de transactions entre quelques acteurs, sur lesquelles nous allons revenir.

Figure 2. Chronologie du processus de création et mise en œuvre du Parc Naturel Marin de Mayotte



Réalisation : Cadoret, Beuret, 2016

## Les enjeux de la création du parc et les facteurs clés de son acceptation

### *Des enjeux politiques et économiques prépondérants, « accélérateurs » du projet*

24 Il ressort des entretiens que dans un contexte de campagne puis de mandat présidentiel (enjeux nationaux), de pressions internationales pour la protection de la biodiversité (enjeux européens) et de départementalisation (enjeux politiques locaux), les enjeux politiques ont été déterminants pour accélérer la création du PNMM. « *La France a prévu de se doter de 10 parcs naturels marins d'ici 2012, un engagement réaffirmé par le Ministère du Développement durable lors des Grenelle de l'environnement et de la mer* » lit-on sur les documents produits en 2009 par l'AAMP pour la mission d'étude du PNMM. La création du parc contribue à répondre aux exigences environnementales européennes en matière de surfaces protégées et à satisfaire les engagements pris par le Président de la République à ce titre : les déterminants et « accélérateurs » nationaux et internationaux sont forts. À l'échelle du territoire mahorais, le processus de départementalisation s'engage officiellement dès janvier 2008. Le projet de PNM s'inscrit alors dans les nouveaux rapports qui se profilent entre l'État et les collectivités territoriales de l'île : aux yeux des élus<sup>11</sup>, il a l'avantage de les consolider<sup>12</sup> en associant le territoire et des représentants de l'État dans un nouveau projet commun.

25 Du point de vue économique, des avantages pour le développement de Mayotte sont mis en avant lors des discussions entre les acteurs politiques et économiques du territoire : apports de financements de l'État pour la gestion de l'aire marine ; création d'emplois avec embauches d'agents locaux dans la structure de gestion ; perspectives de développement touristique avec un label espace protégé ; promesse d'exclusivité de prélèvement des ressources halieutiques par les pêcheurs mahorais dans toute la zone du parc marin... Même si la révolte contre la vie chère en juin 2008 a freiné certaines démarches, les événements se sont accélérés et les réticences des élus et des pêcheurs apparues en 2007 et 2008 ont été canalisées.

### *Un parc sous conditions : des réticences canalisées par un jeu de transactions*

26 « *On ne veut pas que vous fassiez un aquarium !* » affirme un élu lors d'une réunion locale<sup>13</sup> : mais les craintes des élus d'une mise sous cloche du lagon, synonyme de frein

au développement s'estompent rapidement, notamment suite aux discussions portant sur la création d'emplois privilégiant la population mahoraise. Les pêcheurs professionnels se montrent également très « revendicatifs » dans un premier temps et « hostiles » à l'idée d'un parc marin. Mais suite à des discussions avec l'Agence des Aires marines protégées, venue « pour apaiser les tensions » et la Préfecture, des pêcheurs mahorais partent en délégation en Iroise en avril 2008. En décembre, ce seront les pêcheurs bretons qui viendront à Mayotte. C'est l'occasion pour les pêcheurs mahorais d'échanger d'une part sur les modalités de création d'un Comité régional des Pêches à Mayotte, d'autre part sur les bénéfices et contraintes d'un Parc Naturel Marin. La création d'un Comité régional des Pêches constitue un enjeu fort pour ce secteur qui dépend de la Chambre d'Agriculture. Cette perspective s'inscrit dans un contexte de départementalisation qui se précise et favorise la construction de nouvelles configurations institutionnelles : le parc est alors envisagé par certains acteurs de la pêche comme un outil permettant de structurer ce secteur et de le dissocier du secteur agricole, lui donnant une certaine indépendance administrative qui lui fait défaut, en vue de faire valoir l'activité halieutique et de jouer un rôle plus important dans la gouvernance territoriale. Structurés, reconnus, représentés par une organisation spécifique, les pêcheurs deviendraient alors un interlocuteur incontournable capable d'influencer les prises de décision concernant les activités et les pratiques en mer. L'un des enjeux pour les pêcheurs, une fois impliqués dans la démarche de création du PNM, sera de disposer d'un pouvoir décisionnaire satisfaisant au sein du conseil de gestion : ils voient dans leur structuration un atout pour revendiquer des sièges dans la future instance de gestion du parc, et l'exemple de l'Iroise leur montre qu'ils pourraient y disposer d'un pouvoir notoire. Sur cette base, ils envisagent le parc comme un outil et une nouvelle frontière permettant de défendre les intérêts de la pêche mahoraise. Ils sont en effet confrontés à la concurrence, sur l'espace du futur parc, des pêcheurs industriels (thoniers senneurs) du canal du Mozambique, dont les flottes se développent. Mayotte devenant une Région Ultra périphérique (RUP) (elle le sera en janvier 2014), ce sont également les pêcheurs européens qui pourront y prélever des ressources. Dès lors, ils tentent de négocier pour la pêche mahoraise une exclusivité d'exploitation de l'ensemble de l'espace du parc marin. Ils acceptent le parc en échange d'un soutien à cette revendication, dans un jeu de transaction. Ils obtiendront effectivement le soutien du PNMM mais à l'heure actuelle (2015), les pêcheurs restent en négociation devant les instances européennes pour obtenir l'exclusivité de la pêche jusqu'aux 100 milles nautiques.

- 27 Dans le cas des élus comme des pêcheurs, les bénéfices escomptés de la création du parc l'emportent sur les possibles freins au développement : l'évaluation de ces bénéfices repose sur des discours (offre potentielle d'emplois pour des mahorais, négociation d'une exclusivité pour la pêche mahoraise) qui posent une transaction (l'acceptation du parc en échange de...). Les entretiens révèlent par ailleurs l'absence d'oppositions majeures du côté de l'ensemble de la population, ce que tend à confirmer la quasi-absence d'épisodes conflictuels relayés par la presse locale, alors qu'ils sont nombreux dans d'autres cas de création d'AMP. Le caractère abstrait d'un parc marin pour la majeure partie de la population pour laquelle l'enjeu écologique est une préoccupation très secondaire par rapport à la satisfaction de besoins familiaux de base a participé à la construction rapide du parc.

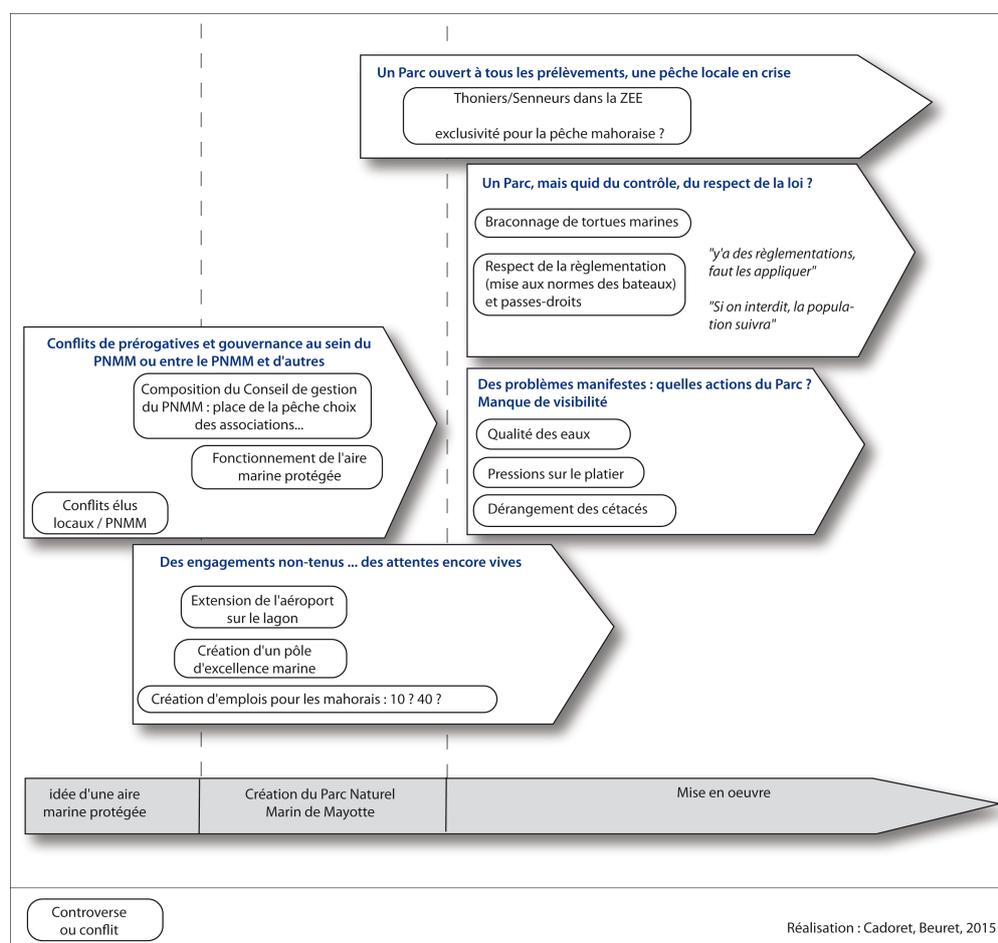
*La constitution d'un réseau autour d'un Point de passage obligé (Callon et Latour, 1991)*

- 28 En analysant le processus de construction du PNMM au crible de la sociologie de l'innovation (Callon et Latour, 1991), on constate que la mission d'étude du parc parvient à obtenir la convergence d'acteurs locaux peu nombreux,<sup>14</sup> mais incontournables en termes de pouvoir décisionnel. Ce sont en particulier des élus qui, en pleine départementalisation, veulent montrer qu'ils ne sont pas insensibles aux exigences nationales, relais de directives européennes imposant à la France d'augmenter la surface d'aires protégées. Ce sont aussi des pêcheurs professionnels, ainsi que des environnementalistes locaux, peu nombreux, mais qui souhaitent donner une place plus importante aux enjeux environnementaux à Mayotte. L'enrôlement des

29 pêcheurs professionnels joue un rôle clé : leur donner un rôle les engage à porter la dynamique, ce qu'ils acceptent à la condition de disposer d'un poids décisionnel.

Ces acteurs intègrent le réseau qui porte le projet. La convergence se construit autour d'un Point de Passage Obligé (PPO), défini par Callon et Latour (1991) comme un énoncé qui se révèle incontournable dans les premières phases de la construction du réseau, construit par des ajustements successifs au cours d'une opération de problématisation où il s'agit de formuler une question susceptible de produire la convergence des acteurs et d'identifier une problématique permettant d'obtenir une acceptation de coopération. Il est énoncé en ces termes : la conservation de l'environnement marin et l'outil Parc Naturel Marin seront les supports de stratégies de développement local, d'intégration de ces stratégies dans la départementalisation, de défense de ces stratégies et d'intérêts sectoriels locaux face à la globalisation. On passe d'un outil perçu comme étant au service de l'intérêt environnemental global contre l'intérêt territorial à un outil perçu comme étant au service de la défense d'intérêts territoriaux, notamment contre des intérêts externes, avec un renversement de perspective. Cette convergence participe de la construction d'un intérêt environnemental territorialisé, mais elle est très fragile au vu des controverses mises en avant par les acteurs rencontrés, inventoriées dans la figure 3 et sur lesquelles nous allons maintenant revenir.

Figure 3. Controverses et conflits lors des phases de construction du Parc Naturel Marin de Mayotte, identifiés lors des entretiens



## La construction d'un intérêt général territorialisé : biais et fragilités

30 La construction de l'acceptabilité du parc a mobilisé des mécanismes de transaction, hiérarchisation, construction de proximités que nous avons spécifiquement étudiés, car ils sont à l'origine de biais importants dans la construction d'un intérêt général territorialisé et fragilisent aujourd'hui le PNMM.

## Les transactions fondatrices de la création du parc, aujourd'hui sources de fragilités

- 31 Nombre de controverses actuelles sont liées à des attentes insatisfaites, souvent associées à des engagements (vécus comme tels par nos interlocuteurs sur la base de discours des pouvoirs publics ou de la représentation qu'ils ont de ce qu'est un parc naturel), que l'État porteur du projet n'aurait pas honorés. Les engagements (oraux) pris vis-à-vis des élus et de la population portent d'abord sur la création directe d'emplois pour les Mahorais, au sein du parc, compris entre 10 et 40 selon les discours. Ces chiffres ne sont pas atteints aujourd'hui, les Mahorais étant très minoritaires parmi les agents du parc, sauf parmi les enquêteurs chargés du suivi des pêches : c'est un élément-clé de controverse, qui renforce un sentiment de désappropriation. La création du PNM a ensuite été présentée comme faisant partie d'un ensemble d'apports de l'État intéressant le territoire. L'État évoque la création d'un pôle d'excellence marine, doté d'un centre Ifremer, qui n'a pas encore vu le jour. Surtout, au moment où débute la mise à l'étude du parc, l'agrandissement de l'aéroport<sup>15</sup> est évoqué dans le cadre de la campagne électorale et en 2010, à l'heure de signer le décret de création du parc, le Président de la République évoque l'« *ouverture du nouvel aéroport avec sa piste longue en 2015* ». Une Commission particulière de Débat public est créée en juin 2010 et les débats se déroulent de juin à novembre 2011. Il ressort des entretiens comme de la lecture des cahiers d'acteurs du débat public que la grande majorité des acteurs du territoire est favorable au projet. Mais en juin 2013 est annoncé le report de ce projet pour 2050. Enfin, les moyens mis à disposition du parc, une fois créé, sont faibles au regard de ce qui était attendu. C'est une transaction territoriale globale qui est mise en cause.
- 32 Viennent ensuite des transactions sectorielles, avec la pêche professionnelle. Les engagements majeurs sont honorés, tels que l'octroi d'un poids décisif à la pêche au sein du parc tant pour gérer les questions halieutiques que pour rendre un avis positif pour la piste longue malgré son impact sur le lagon, ou agir en faveur de la protection des spécificités de la pêche mahoraise face aux thoniers senneurs venus d'ailleurs. Mais les résultats ne sont pas au rendez-vous : une exclusivité d'accès aux ressources halieutiques pour la pêche mahoraise au sein du parc n'a pas été obtenue. Le PNM participe, au côté d'élus mahorais, à un lobbying fort : auprès de l'Europe, ce lobbying a permis que la Politique Commune des Pêches prévoit, dans les Régions Ultra périphériques (RUP) une possibilité de réserver l'accès à certaines ressources halieutiques dans une zone de 100 milles, mais il s'agit désormais de convaincre l'État Français de porter une demande visant à exclure les navires sans antériorité de cette zone. L'État est, là encore, accusé de ne pas tenir ses engagements, ceci d'autant plus que la pêche palangrière mahoraise, dont les représentants sont à la tête du Conseil de Gestion du parc, est en pleine crise, avec plus de la moitié des navires à l'arrêt lors de nos dernières enquêtes (avril 2015).
- 33 Viennent enfin des transactions avec les acteurs environnementaux, qui ont souscrit au projet de Parc en sachant qu'il ne produirait pas directement de droit environnemental, mais en misant sur le fait qu'il aiderait à faire respecter le droit. Or, nombre de controverses portent sur le non-respect du droit, l'octroi de passe-droits, l'insuffisance des moyens de contrôle. Des acteurs environnementaux mettent l'accent sur des problèmes de braconnage des tortues marines, de dérangement des cétacés, de gestion de l'interface terre-mer (gestion de la qualité des eaux, problèmes liés aux rejets terrestres, pression sur le platier), de dérangement de la faune. Sur ce dernier point, un impact positif du parc est mentionné, avec l'appropriation par les opérateurs nautiques du code de bonne conduite sur l'approche des cétacés, tempéré par l'absence d'action sur le jet ski et la pratique de la toupie (qui consiste à tourner autour des dauphins en cercles de plus en plus resserrés pour les faire sauter, source majeure de dérangement). Certains constatent une démobilisation du Conseil Général vis-à-vis de missions de contrôle qu'il n'assume plus en raison de la création du parc, notamment pour la protection des tortues, missions qui n'ont pas été intégralement reprises par le PNMM, avec pour résultat une diminution de la surveillance. La conservation des tortues marines cristallise les interrogations : sensibiliser la population mahoraise alors que celle-ci ne voit pas d'actions répressives envers les braconniers, suscite l'incompréhension. La faiblesse des moyens dont disposent le parc et son équipe est questionnée.

34 Plusieurs catégories d'acteurs estiment donc aujourd'hui que les transactions fondatrices de leur acceptation du parc n'ont pas été honorées : ceci fragilise l'acceptation<sup>16</sup> et met en cause la légitimité du parc. En arrière-plan des controverses mentionnées figure toujours une même question : qu'est-ce qu'un Parc Naturel Marin ? L'analyse des controverses nous renseigne sur les contours de la définition d'un PNM aux yeux des acteurs du territoire mahorais, tel qu'ils l'ont comprise, perçue, telle qu'ils la souhaitent et telle qu'elle a été induite par le processus de création. À défaut d'être doté d'un réel pouvoir réglementaire, un Parc Naturel Marin est-il un outil favorisant le contrôle, la surveillance et la sanction comme le voudraient les acteurs rencontrés habités par des préoccupations environnementales ? Est-ce une structure de lobbying pour la défense d'intérêts territoriaux contre des intérêts externes, comme le demandent les pêcheurs professionnels ? Est-ce un support de captation de moyens au bénéfice du développement et de l'emploi locaux ? Nous retrouvons ici les trois dimensions du développement durable, environnementale, économique et sociale, mais sans vision unifiée, chacune étant portée par des acteurs distincts : leur intégration reste à construire, mais entretemps, la dynamique est fragilisée par des transactions non effectives.

## L'acceptation n'est pas l'appropriation : constats issus de l'analyse des controverses

### ***Une appropriation différenciée du dispositif et du projet***

35 Nombre d'acteurs interrogés soulignent un sentiment d'imposition du projet, qu'ils attribuent notamment au fait que la démarche a été conduite en parallèle de la départementalisation, de l'annonce de l'étude pour l'agrandissement de la piste de l'aéroport, de campagnes électorales, autant d'événements extérieurs au projet, mais jugés déterminants dans la dynamique de création du parc : des projets officiellement indépendants ont été vécus comme interdépendants et un acteur évoque un « *rouleau compresseur* » contraignant les acteurs du territoire à accepter le projet sous peine de ne pouvoir bénéficier de facilités pour la mise en place de dispositifs où l'État est le principal acteur. Par ailleurs, certains de ceux qui ont participé au processus de création évoquent une désappropriation au vu de la faible place finalement laissée aux mahorais : « *le parc n'appartient pas aux Mahorais* » selon l'un d'entre eux, ce qui transparait aussi dans les discours d'agents de collectivités territoriales.

36 Il apparaît surtout un fort différentiel dans le degré d'appropriation du dispositif et du projet, selon les catégories d'acteurs. On observe d'abord un différentiel important entre ceux qui font partie du réseau qui porte le parc et ceux qui n'en font pas partie. L'appropriation est favorisée par l'implication dans les démarches initiales, l'élaboration du plan de gestion et la gouvernance du parc. Mais nombre d'acteurs sont restés en marge de ces processus, à savoir la grande majorité de la population, mais aussi des élus pour lesquels le parc est un objet parfois qualifié de « *non-identifié* », « *abstrait* » et « *très administratif* ». Cette représentation est renforcée par le manque d'actions visibles sur le terrain à destination des usagers ou l'absence de réponses à des préoccupations fortes qui demandent la mise en place rapide de mesures (respect de la réglementation, actions de protection d'espèces menacées).

37 On constate ensuite un différentiel entre une co-appropriation et une simple approbation, au sein même du réseau qui porte le parc et sa gouvernance. Certains ont su saisir l'outil et s'approprier les mécanismes de gouvernance, comme les pêcheurs professionnels. À l'inverse, les collectivités territoriales ont considéré leur rôle comme marginal dans le domaine de la gestion des ressources marines, notamment après 2010, et sont restées en marge des temps de dialogue : leur approbation n'est pas synonyme d'appropriation du projet. Des membres du comité de gestion expriment leur lassitude face à des instances dominées par d'autres : leurs propos sont l'écho de ceux de Depraz et Laslaz (2014), selon lesquels « l'acceptation peut s'inscrire dans un processus de saturation et de lassitude de la part des acteurs locaux, elle peut être autant cachée qu'affichée par défaut ». Toujours au sein du réseau qui porte le parc, on observe une appropriation sélective des composantes économiques et environnementales des objectifs de développement durable. L'appropriation d'un projet environnemental, rapide pour les environmentalistes locaux, reste un processus abstrait pour ceux qui sont davantage séduits par des retombées économiques et sociales directes. Ainsi, le projet est approprié par les

environnementalistes en tant que projet environnemental, il est approprié par d'autres acteurs du territoire dans sa dimension économique, l'environnement étant un support pour satisfaire d'autres intérêts : là encore l'intégration des diverses composantes du développement durable reste à construire.

### *Une appropriation mise à mal par des délais de mise en œuvre et une forte discontinuité*

38 Les prémices d'une confiance en l'outil PNM sont apparues lors des rencontres d'information en 2009, le parc étant décrit comme un dispositif permettant le développement raisonné de l'île, la gestion des ressources halieutiques, la mise en valeur des savoir-faire mahorais, la protection des espèces menacées. Mais cette confiance s'est fragilisée au fil des années : en l'absence d'actions concrètes visibles, l'utilité sociale du projet est interrogée, notamment par ceux qui n'ont pas participé à l'élaboration du plan de gestion, ce qui freine le processus d'appropriation du parc. Ceci résulte certes d'un manque de moyens du parc pour agir, mais surtout de discontinuités notoires dans la mise en œuvre : en effet, entre l'adoption du décret et les premières mesures mises en place par le PNM se sont écoulées près de trois années.

39 La constitution de l'équipe du parc ainsi que celle de l'instance de gouvernance s'échelonne sur plus d'un an, marquées par le départ d'agents qui avaient pourtant joué un rôle moteur dans la démarche initiale, le taux de renouvellement des agents, les négociations quant au choix du directeur délégué entre le local (comité de gestion) et le national (Agence des Aires marines protégées). À cela s'ajoute le temps de rédaction du plan de gestion, où les discussions se font entre les membres du conseil. L'élaboration de ce plan est lancée en juin 2011 lors de la première « journée du parc » en présence d'une centaine de personnes. Le plan de gestion est rédigé « *de façon participative* » selon un agent du PNMM, avec des groupes de travail (pêche et aquaculture, connaissance et patrimoine naturel, activités traditionnelles, tourisme et loisirs, qualité de l'eau) qui associent des membres du conseil de gestion, mais peinent à mobiliser<sup>17</sup>. Ce même agent nous précise qu'il s'agit d'une « *phase difficile, car il n'y a pas de visibilité par la population* », or « *les attentes sont fortes* ». La population reste donc à l'écart des discussions pour l'élaboration des orientations et des actions de gestion. En octobre 2012, les documents du plan de gestion sont rendus publics et lors de la deuxième journée du parc, sont recueillis des avis. Le plan de gestion est adopté quelques semaines après et sera suivi de recommandations de l'AAMP en février 2013, demandant notamment de prioriser les objectifs d'un document jugé trop ambitieux. Une fois le plan de gestion validé, il reste encore un travail de conception à réaliser en vue de la mise en œuvre des actions prioritaires. Près de trois années se sont écoulées depuis l'adoption du décret de création du parc : une période de perte de visibilité pour la population, de démobilité pour certains. La mise en place d'actions concrètes, donnant une matérialité à cet outil, ne s'effectue pas dans la continuité de la signature du décret et des annonces publiques, ce qui fragilise la confiance accordée à l'outil et son appropriation.

40 L'outil, jugé « *abstrait* » avant qu'il ne soit décrété en 2010, le reste encore en 2015 selon nos interlocuteurs. Le bilan d'activité du parc montre que les actions menées sont nombreuses, avec par exemple l'élaboration d'un code de bonne conduite en mer lors de l'approche des cétacés, mais pour certains, « *les actions du PNM restent marginales* ». Elles sont surtout décalées par rapport aux attentes de ceux qui observent des atteintes à l'environnement sans que le parc n'intervienne, demandent plus de contrôle, plus de visibilité : ces points de vue et représentations des interviewés sont à considérer, car ils nous renseignent sur le degré d'appropriation du dispositif PNM. Selon un agent de collectivité territoriale, « *il y a des choses écrites, mais pour qu'il y ait appropriation, il faut plus que ça* »<sup>18</sup>.

### **Hiérarchisation de fait et biais de représentation**

41 L'appropriation du parc est différenciée : à ce problème doit répondre la mise en place d'un conseil de gestion présenté comme un « parlement de la mer » par l'Agence des Aires marines protégées, composé de représentants susceptibles d'être des relais vers les différentes composantes de la société mahoraise « *vivant pour et par la mer* » (selon les termes du PNMM). Leur rôle est de « *mettre en œuvre une politique commune au-delà des intérêts sectoriels* ».

Pour autant, nombre d'acteurs soulignent le poids d'un secteur de la pêche au sein du Conseil de Gestion : il témoigne d'une hiérarchisation *de facto* des acteurs et usages de l'espace concerné, qui fragilise l'appropriation du PNMM.

*Secteur versus territoire : une hiérarchisation de facto des acteurs et usages*

42 Certains faits témoignent de cette hiérarchisation. En terme de représentation, le secteur halieutique est celui qui dispose du plus grand nombre de sièges au Conseil de Gestion (près d'un tiers des sièges) et la présidence du parc est le fait du syndicat des pêcheurs professionnels mahorais. Parmi les vice-présidents figure le directeur du lycée professionnel d'apprentissage maritime, membre du Comité de Gestion au titre de personnalité qualifiée et le président du Comité Régional des Pêches de Bretagne a été choisi comme membre invité permanent du Conseil de Gestion, ce qui renforce la place de la pêche professionnelle. En termes d'agenda thématique, la pêche est bien au cœur des préoccupations du PNMM, comme en atteste par exemple le thème des premières journées du parc organisées pour le lancement de l'élaboration du plan de gestion : « quel avenir pour la pêche à Mayotte ? ». Cette hiérarchisation n'est pas sans rappeler celle qui est faite par l'État dans d'autres projets nationaux portant sur des espaces marins, notamment d'énergies marines renouvelables (Beuret et Cadoret, 2011) : la voix de la mer au sein du Conseil de Gestion est d'abord celle d'un secteur économique.

43 Cette position dominante du secteur de la pêche professionnelle est le fruit d'un parcours fait d'oppositions, de tensions, de conflits, à Mayotte et jusqu'en Iroise. Alors que les représentants de la pêche professionnelle mahoraise affichaient une vive opposition au projet de parc, deux facteurs combinés ont fait basculer leur position. C'est d'abord la visite en mer d'Iroise, déjà évoquée, lors de laquelle les pêcheurs ont pu constater que le secteur de la pêche pouvait avoir un poids déterminant dans la gestion d'un Parc Marin d'Iroise comme dans l'élaboration de son plan de gestion. C'est ensuite le débat alors en cours sur l'extension de la piste de l'aéroport de Mayotte au sein du lagon, projet soutenu par la pêche professionnelle et l'aquaculture mahoraise au vu des enjeux pour l'exportation de produits frais : sachant qu'un parc aurait les moyens de s'opposer à ce projet par un avis non conforme, les pêcheurs ont vu l'intérêt qu'ils avaient à capter un pouvoir déterminant au sein de l'organe délibératif du parc. La répartition des postes au sein du Conseil de gestion a dès lors fait l'objet d'une négociation distributive (Walton et Mac Kersie, 1965), dans laquelle la pêche professionnelle a joué de son influence et d'alliances de deux ordres : avec des acteurs économiques proches de ses préoccupations modernisatrices d'une part, avec des acteurs de la pêche non professionnelle qu'elle promettait de représenter (et d'aider pour l'émergence d'une représentation) d'autre part. La composition du conseil de gestion est le fruit de ce processus et donne à la pêche professionnelle un rôle de co-gestionnaire du parc.

*La représentation très polarisée d'un secteur hétérogène : une hiérarchisation de fait*

44 Cette représentation est qualifiée de « *copié-collé de l'Iroise* » par des acteurs qui la jugent d'autant plus problématique qu'elle est inscrite dans le décret de création du parc, donc difficilement réversible. Or, en Iroise, elle est le fruit d'un conflit de plus de quinze ans et d'une négociation conflictuelle (ou distributive, avec un partage de l'objet négocié, en l'occurrence le pouvoir) beaucoup plus que d'une négociation intégrative (Walton et Mac Kersie, 1965) (visant à rapprocher et intégrer les positions des parties prenantes dans un accord). La reprise de l'exemple de l'Iroise interroge surtout au vu des spécificités de la pêche mahoraise. Le secteur de la pêche, ici comme ailleurs, est très divers en termes d'engins, techniques et captures, mais il l'est particulièrement en termes social, avec de fortes lignes de fracture culturelles et vis-à-vis du droit. Nous distinguons plusieurs strates.

45 La pêche professionnelle mahoraise comporte d'abord la pêche à la palangre horizontale (8 navires dont seulement 4 sont actifs en temps normal), qualifiée de « *fleurons de la technologie de la pêche mahoraise* » par un agent du parc. Viennent ensuite 140 à 175 barques (chiffres PNMM) motorisées de moins de 8 mètres, homologuées par les affaires maritimes, relevant d'entreprises reconnues légalement : elles peuvent exercer dans la limite des 5 milles nautiques d'un abri (la barrière de corail est reconnue comme telle), mais certaines vont beaucoup plus

loin. Cette pêche professionnelle est définie par des normes de sécurité, de qualification des personnels (avec, pour les barques, un diplôme créé localement, le « *capacitaire à la petite pêche* »), d'hygiène au cœur de la filière. Relevant également d'un secteur professionnel reconnu comme tel, l'aquaculture compte cinq entreprises : elle est fortement mise en avant, Mayotte étant le premier territoire aquacole ultra-marin français en termes de production.

46 La pêche qualifiée de « *vivrière* » par le PNMM lors des entretiens est d'abord le fait d'environ 300 barques motorisées non homologuées, identiques aux précédentes, mais qui ne se soumettent pas aux normes évoquées ci-avant, puis d'environ 700 pirogues, motorisées ou non. Reconnues par l'administration comme des engins de plage ne devant pas dépasser 300 mètres depuis le rivage, elles fréquentent en réalité l'ensemble du lagon, voire l'extérieur et commercialisent des surplus de façon informelle. La plupart des équipages sont des migrants comoriens, bénéficiant ou non de permis de séjour. Cette pêche n'existe pas en tant que métier aux yeux de l'administration et n'aspire pas à être représentée, car les pratiques de pêche sont illégales et une partie des pêcheurs sont clandestins. Cette pêche, bien visible, a un poids considérable dans l'exploitation des ressources récifales : elle est intégrée dans le suivi des captures réalisé par le parc, mais n'est pas l'objet d'autres actions et n'est pas directement représentée. Dans nombre d'études et dans le Système d'Informations halieutiques, elle est qualifiée de « *récréative* »... (Bauchet, 2015). La pêche à pied est quant à elle une pêche de complément réalisée par des pluriactifs, avec des cibles et pratiques très diverses (pêche aux poulpes, coquillages, pêche au djarifa réalisée traditionnellement par des femmes).

47 La pêche industrielle est le fait d'une vingtaine de thoniers senneurs qui exploitent la Zone économique exclusive, mais débarquent hors du territoire. Leur chiffre d'affaires est estimé à 4 millions d'Euros, soit l'équivalent de toutes les autres pêches mahoraises : ils reversent désormais environ 300.000 euros annuellement de licence de pêche au territoire mahorais (réinvestis dans un fonds pour le développement de la pêche à Mayotte), mais n'ont pas d'autre lien avec les acteurs du territoire et ne sont pas représentés au Conseil de Gestion.

48 Il ressort de ce panorama des lignes de fracture sociales et légales, entre une pêche et une aquaculture moderne et légale, dont les secteurs les plus reconnus sont le fait de métropolitains, et une pêche qualifiée de traditionnelle, vivrière ou encore informelle, en partie illégale, mais représentant la grande majorité des pêcheurs, mahorais ou comoriens. Il est évidemment paradoxal d'observer que les cinq entreprises aquacoles et les cinq palangriers modernes disposent à eux seuls de trois représentants au Conseil de Gestion alors que près de mille navires de pêches ne disposent d'aucune représentation dans le collège des organisations professionnelles. Selon un agent du PNMM, ces navires n'« existent pas » aux yeux de l'administration française : le « parlement de la mer » du Parc Marin reflète cette conception plus que le vécu du territoire. La pêche au Djarifa, la pêche à pied et les pêcheurs en pirogues disposent d'un représentant chacun, mais dans le collège des « associations d'usagers », au même titre que les usages récréatifs tels que la plaisance et le canoë-kayak. Il existe à l'évidence des biais de représentation et, en conséquence, d'appropriation du parc<sup>19</sup>.

#### *Mais le parc évite le piège d'une hiérarchisation d'enjeux globaux et locaux*

49 Au-delà de la hiérarchisation (de fait) des acteurs, notamment des pêcheurs, on observe que le PNMM se refuse à toute hiérarchisation des enjeux qui pourrait être une source additionnelle de fragilité. Il se heurte pourtant à certaines situations d'opposition entre la conservation du patrimoine naturel d'une part, culturel d'autre part, avec deux cas d'opposition frontale. Le premier est celui de la pierre de corail (porites), prélevée par la population pour l'élaboration des masques de beauté traditionnels des femmes mahoraises. Cette extraction est illégale, mais tolérée de fait, car relevant d'une pratique emblématique de la culture locale. Or, il s'agit d'un corail dont la croissance est particulièrement lente. Le PNMM ne se prononce pas sur une hiérarchisation des enjeux, mais va engager la recherche d'un matériau de substitution alternatif. Le second cas est celui des pirogues : le PNMM a voulu relancer des courses de pirogue qui avaient lieu traditionnellement le 14 juillet, mais s'est heurté à la question du matériau de base pour leur fabrication. Afin de relancer la fabrication de pirogues sans entrer en contradiction avec des objectifs de lutte contre la déforestation, le PNMM travaille sur une

pirogue éco-conçue faite de matériau synthétique. Le PNMM tente de contourner l'opposition frontale entre les enjeux par la mise au point d'alternatives technologiques.

- 50 Dans les deux cas, il s'agit de satisfaire un objectif de préservation de la biodiversité et un objectif de préservation partielle d'un patrimoine culturel : un bien culturel est préservé tout en renonçant à des processus, savoir-faire et composantes de ce bien. Le parc évoque une « *préservation du traditionnel en renonçant à une partie* » et affirme qu' « *en aucun cas on n'interdira [les prélèvements sur le patrimoine naturel qui sont en cause] sans avoir trouvé une alternative acceptable* ». Qui déterminera le caractère acceptable ou non de l'alternative obtenue ? Comment le territoire sera-t-il associé à la construction de ce type de décision, mettant en jeu à la fois un intérêt général et un intérêt local fort ? Sur la voie de la construction d'un intérêt général territorialisé, ces situations font courir un risque important, car le compromis semble irréalisable : la non-décision qui prévaut aujourd'hui quant au prélèvement des porites est sans doute la voie de la sagesse, car elle a certes un impact environnemental, mais elle ne ferme pas la porte à la construction d'un intérêt général territorialisé, condition sine qua non de l'efficacité du Parc.

### L'enjeu des proximités et de la convergence : proximités territoriales versus proximités sectorielles et de formats d'action

- 51 Mobiliser l'économie des proximités et la sociologie de l'innovation aide autant à comprendre les mécanismes qui fondent les difficultés d'appropriation et de territorialisation de l'outil PNM précédemment constatées, qu'à comprendre les mécanismes de hiérarchisation.

#### *Quelles proximités sont issues du dialogue autour du projet ? Proximités de format d'action versus proximités territoriales*

- 52 La concertation est largement mise en avant par le PNMM qui se présente comme « *un lieu de concertation pour gérer durablement les activités en préservant les ressources halieutiques* » et qui, selon un naturaliste membre du Conseil de Gestion, est « *une zone de concertation, plus qu'une zone des protection* ». Or, l'un des objectifs majeurs de la concertation est de créer de nouvelles proximités organisées (Torre et Beuret, 2012), ceci d'autant plus que les parties prenantes relèvent de mondes distincts (pêche, environnement, tourisme...) fragmentés par des interfaces (terre/mer, local/global). Ces proximités sont un potentiel activable pour se coordonner.

- 53 La mise en débat du projet a fait émerger des proximités nouvelles, mais certains acteurs les contestent. Ainsi, un membre du Conseil de Gestion constate le fait que l' « *on cherche l'interlocuteur qui parle le même langage que nous, qui a les mêmes codes* » : il en résulte des rapprochements sélectifs, entre des acteurs maîtrisant les formats de l'action publique, excluant des acteurs qui en sont fort éloignés de par leur culture, activités, modes de vie. Ceci revient à dire que des proximités de format d'action ont pris le pas sur de nouvelles proximités territoriales (Torre et Beuret, 2012) qu'il reste à créer. La composition du Conseil de Gestion reflète du reste la place centrale de ces proximités de format d'action autour du moderne, des normes, du « langage du projet » et des références temporelles et culturelles qui le sous-tendent (Boutinet, 2015), de légitimités civique et industrielle (Boltanski et Thévenot, 1991), autant d'éléments issus du global et peu ancrés dans le local. Par exemple selon un acteur de la pêche, « *les femmes qui pêchent au Djarifa ont leurs propres organisations, mais le PNM va chercher des acteurs qui parlent le même langage que lui* ». Il met en œuvre une élection, fondée sur une légitimité civique, pour faire émerger des représentants intégrés dans son organisation, sans tenir compte d'organisations locales relevant de registres de légitimité (domestique notamment, selon les catégories de Boltanski et Thévenot, 1991) fortement ancrés dans le territoire, avec lesquelles il aurait pu tenter de construire de nouvelles proximités. De la même façon, il intègre dans son organisation la frange des pêcheurs dotés de fortes proximités organisées vis-à-vis de l'administration (tant d'appartenance que de similitude), sans parvenir à construire de nouvelles proximités organisées avec les autres mondes de la pêche : les proximités de formats d'action prennent le pas sur des proximités de métier entre pêcheurs.

54 Pourquoi ne parvient-on pas à construire les proximités organisées nécessaires à l'intégration d'acteurs plus diversifiés dans la construction collective d'un intérêt général territorialisé ? Un retour sur la façon dont a été conduite la « négociation-projet » (Dupond, 2004) apporte des éléments de réponse. Les groupes de travail constitués autour du projet de parc ont ébauché des proximités qui se sont consolidées lors de contacts répétés entre les parties prenantes : mais ils ont associé des acteurs organisés, généralement déjà familiers des formats de l'action publique. Du côté de la population, des rapprochements avec le projet de parc ont eu lieu lors des 48 réunions organisées dans les villages. Mais la mission confiée à « l'équipe basket » qui les animait était d'abord de collecter des informations en étudiant les pratiques et usages de la mer, pour la mission d'étude. Ceci suscitait des inquiétudes (pourquoi vous intéressez-vous à cela ? Va-t-on nous interdire de pêcher ?), voire des réactions contraires aux objectifs poursuivis (s'il y a un risque d'interdiction, autant pêcher le plus possible maintenant). L'équipe a dû expliquer, voire « vendre le parc ». Les permanences organisées dans les mairies à partir d'un diaporama de présentation du projet et de la mise à disposition d'un dossier d'information visaient également à expliquer : chacun pouvait certes mentionner des observations dans un registre, mais « on voulait juste informer » selon un agent du PNMM. Collecter de l'information, donner de l'information, convaincre... sans s'inscrire dans une séquence de temps de rencontre : la construction de références partagées et de proximités d'appartenance ou de similitudes sont hors de portée de ces opérations. Les formats d'échange, lors des rencontres organisées sont eux aussi questionnés quant à leur capacité à produire des proximités : « les échanges sont formels, ça reste très administratif » (...) « il n'y a pas cette complicité, ce rapprochement ne serait-ce qu'humain, où on peut parler, échanger sur autre chose que le PNM ».

55 Par ailleurs, comment se rapprocher autour d'un concept abstrait de « parc » signifiant aussi enclos ? Un membre d'une association souligne que « trouver une appellation mahoraise » aurait été judicieux. Ce qui est en jeu est ici, plus largement, le rapprochement entre des acteurs dotés de langages et représentations fondamentalement différents. Les Mahorais, à 95 % musulmans, perpétuent des pratiques issues de leur culture profondément ancrée dans leur religion (Blanchy, 2002), qu'ils font cohabiter avec des rites traditionnels animistes et des usages républicains (Askandari, 2009). La mise en place de la politique environnementale de protection de la biodiversité intervient dans un contexte où la communauté est souvent déterminante dans la régulation des rapports sociaux dans des cercles informels (tribu, famille, village) et où s'hybrident traditions et modernité dans les pratiques et dans le rapport à l'intérêt général, au service public, et à la nature (Askandari, 2009 ; Blanchy, 2002). Associer ces communautés à la construction d'une politique publique énoncée dans un langage et pensée dans un contexte tout autre<sup>20</sup> suppose un dispositif de concertation spécifique visant d'abord la construction de proximités nouvelles.

56 On observe aujourd'hui, sous le qualificatif de concertation, des opérations qui relèvent d'une co-construction qui est l'essence même de la concertation, telles que l'élaboration concertée d'une charte d'approche des mammifères marins, des opérations relevant d'une participation contributive (on approche la population pour qu'elle participe à une opération conçue et maîtrisée par le parc), des opérations de communication dont l'objectif est de convaincre un groupe cible. La population mahoraise et les acteurs des activités traditionnelles, manipulant des formats d'action, représentations, références très différentes de celles du projet, sont approchés essentiellement par des opérations de collecte d'information, consultation, sensibilisation, participation contributive : la plupart de ces opérations ne permettent pas la construction de proximités nouvelles. La construction de nouvelles proximités territoriales supposerait des démarches de concertation plus construites, fondées sur une ingénierie spécifique (Beuret, 2006), inscrites dans un horizon temporel suffisant : cette construction reste possible et nécessaire à la construction d'un intérêt général territorialisé.

« L'entre-définition du fait et du réseau » : un « point de passage obligé » qui fonde un réseau et des proximités limitées

57 La construction territoriale du projet de parc est assimilable à la construction d'une innovation, portée par un réseau d'acteur qui converge autour de faits que chacun reconnaît comme établis,

avec « une entre-définition du fait et du réseau » (Callon et Latour, 1991) : la composition du réseau détermine le fait reconnu comme vrai, qui détermine en retour l'élargissement du réseau qui détermine à son tour ce sur quoi les membres s'accorderont. Le réseau se cristallise autour d'un point de passage obligé (PPO) évoqué précédemment, issu d'une opération de problématisation, dont l'énoncé détermine en retour les contours du réseau qui le porte. Sans bien sûr évoquer ces références, certains des protagonistes rencontrés s'en rapprochent lorsqu'ils regrettent le fait qu'une question qui aurait pu être fédératrice et constituer un support de rapprochement pour les parties prenantes n'ait pas été posée : cette question est celle des causes de la raréfaction des ressources halieutiques lagonaires. Elle était effectivement un support possible d'intéressement et d'enrôlement des environmentalistes, mais aussi des pêches vivrières restées hors de la démarche du PNMM. Cette question aurait pu être celle « susceptible de produire la convergence des acteurs » (Callon et Latour, 1991), fondatrice de l'émergence d'un PPO largement partagé.

58 Le Point de Passage Obligé qui fonde aujourd'hui le réseau porteur du projet repart de la problématique de la défense de la pêche mahoraise, mais considère une piste à explorer pour y répondre qui évite d'interroger la raréfaction des ressources lagonaires. Elle consiste à moderniser la pêche pour développer la pêche professionnelle hors lagon et, ainsi, déplacer l'effort de pêche nécessaire à l'alimentation mahoraise de l'intérieur vers l'extérieur du lagon. Le PNMM explique qu'il s'agit ainsi de maintenir l'approvisionnement de la population mahoraise en puisant dans un stock de ressources pélagiques plus durables et en permettant la régénération des ressources lagonaires. Ceci suppose d'écarter les concurrences externes pour l'exploitation des ressources hors lagon, ce que le PNMM tente de faire.

59 On comprend aisément la forte adhésion de la partie la plus active du Conseil de Gestion (secteur halieutique modernisé, État...) à ce principe d'action, qui a l'avantage de combiner une perspective de développement économique local, une perspective environnementale et une perspective de renforcement de la partie légale de l'effort de pêche. Mais ce PPO fait fi des aspirations de la pêche non représentée, dont les pêcheurs ne sont, pour la plupart, pas en mesure d'intégrer la pêche modernisée. Il est par ailleurs questionnable : d'une part il répond à une logique d'offre de produits halieutiques (volumes produits) et non de demande solvable (quel avenir et sources de revenus pour les secteurs appelés à réduire leur effort de pêche, non intégrable dans la pêche moderne à développer), d'autre part il postule une relation de cause à effet entre l'augmentation de l'effort de pêche hors lagon et la diminution de la pêche récifale qui semble loin d'être mécanique. Ce PPO est le fruit de la composition du réseau porteur du projet de parc, mais n'est pas en mesure de supporter une convergence effective des acteurs du territoire : il est porté par des proximités sectorielles et de formats d'action qui ont pris le pas sur les proximités territoriales à construire. La construction de nouvelles proximités organisées intégrant des pêches traditionnelles dans la dynamique du projet semble impossible autour de cet énoncé.

## Conclusion

60 Cette lecture des difficultés de construction d'un intérêt général territorialisé autour du Parc Naturel Marin de Mayotte montre d'abord la pertinence d'un cadre d'analyse considérant des mécanismes de transaction, hiérarchisation, proximités, appropriation d'une initiative exogène. L'acceptation du projet dans le territoire met en jeu des transactions, les acteurs locaux acceptant le projet sous certaines conditions : quelles sont ces transactions ? Fragilisent-elles l'ancrage territorial du projet ? La territorialisation du dispositif d'action peut ensuite reposer sur une hiérarchisation implicite ou explicite des acteurs, voire des enjeux locaux et globaux, mais là encore, des questions se posent. La hiérarchisation est-elle reconnue légitime par l'ensemble des acteurs du territoire ? En Bretagne, la place prédominante donnée à la pêche professionnelle dans la concertation autour de parcs éoliens ou hydroliens marins est peu contestée (Beuret et Cadoret, 2011), mais il n'en va pas de même pour la hiérarchisation ici observée. La hiérarchisation fait-elle obstacle à la construction territoriale du projet ? Supporte-t-elle un indispensable dialogue local entre secteurs et territoire ? La construction territoriale du projet et la territorialisation de l'intérêt général environnemental mis en avant

supposent la construction de proximités organisées d'autant plus essentielles que les parties prenantes relèvent de mondes, légitimités, cultures et langages distincts. Mais il est nécessaire d'interroger les nouvelles proximités façonnées par le projet : sont-elles inclusives, à l'échelle du territoire, ou excluantes ? Voit-on émerger des proximités territoriales (Torre et Beuret, 2012) ou des proximités réservées fondées sur des formats d'action familiaux pour certains, pas pour d'autres ? Des réponses à ces questions résultent le degré d'appropriation du projet et surtout la possibilité que cette appropriation soit territoriale plutôt que rester le fait de catégories d'acteurs spécifiques. Pour les acteurs restés à l'écart de la démarche, il est important de qualifier, à la suite de Boutilier et Thomson (2011), un degré de (non) acceptation, à situer entre un rejet explicite ou tacite, un consentement passif, une appropriation sans implication.

61 À Mayotte, l'ancrage territorial du projet a été rendu difficile par la force des déterminants politiques en faveur d'une création rapide du parc. Mais l'étude de ce cas permet de faire ressortir des biais sources de fragilités quant à la construction d'un projet de développement durable territorialisé, reflet de la territorialisation d'un intérêt général environnemental. Cette construction suppose du temps, une continuité dans l'action puis des ressources dont l'équipe du PNMM n'a pas disposé. Elle suppose de se donner les moyens de créer des proximités organisées nouvelles, en particulier là où existent des interfaces qui sont de véritables lignes de fracture, entre le local et le global, le moderne et le traditionnel, l'officiel et le clandestin, la terre et la mer, le droit commun français et le droit « cadial » (Wickel, 2008), la nature vue par le scientifique et la nature familière vue par celui qui l'habite et en vit. L'absence d'une ingénierie de la concertation à la hauteur de ces enjeux est pour le moins surprenante. En son absence, on court évidemment le risque d'une appropriation très différenciée du dispositif et du projet, au bénéfice des acteurs capables de mobiliser des proximités organisées préexistantes vis-à-vis de l'initiateur du projet, en l'occurrence l'État. La faible place prise par les Mahorais dans l'équipe opérationnelle du parc n'est pas non plus de nature à favoriser le dépassement de certaines interfaces. Alors que le parc n'est encore qu'une idée, Wickel (2008) mentionne que « *les gestionnaires environnementaux (souvent métropolitains) et les pêcheurs locaux se situent dans des référentiels très différents* », ce qui peut induire « *une dichotomie* » de leurs conceptions des rapports nature-société. Reconnaître cette dichotomie, expliciter les conceptions des uns et des autres pour construire des proximités nouvelles est essentiel, ce qui suppose un travail de traduction (Callon et Latour, 1991).

62 À Mayotte, ce problème prend un relief particulier du fait des distances et fragmentations sociales et culturelles existantes. Legoff (2010) mentionnait le risque « *que les Mahorais contestent dans quelques années la présence d'un parc considéré comme mal adapté à la culture locale* ». Un autre risque semble à relever : celui que les Mahorais ne le contestent pas, que le débat ne soit pas ouvert faute d'avoir créé les proximités et langages communs nécessaires et que le parc reste porté par des « proximités réservées » entre l'État et certains secteurs, traçant sa route dans l'indifférence d'une grande partie de la population et du territoire mahorais. Or la contribution du territoire est indispensable à son effectivité : la construction d'un intérêt général territorialisé, suffisamment inclusif, reste à l'ordre du jour.

---

### **Bibliographie**

Angeon, V., P. Caron et S. Lardon, 2006, Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? *Développement Durable et Territoires*, dossier 7 : proximités et environnement, [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/2851>

Askandari, A., 2009, *Logiques politiques et mahorité dans la postcolonie de Mayotte*, Paris, L'Harmattan, Coll. Points de vue, 252 p.

Batellier, P. et L. Sauvé, 2011, La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer, *Gestion*, vol. 36, n° 2, pp. 49-58.

Bauchet, R., 2015, *Suivi des activités halieutiques dans le Parc Naturel Marin de Mayotte*, Mémoire de fin d'études Agrocampus Ouest, Rennes, 40 p. + annexes.

- Benhayoun, G., N. Gaussier et B. Planque, 1999, *L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives*, Paris, L'Harmattan, Coll. Emploi, Industrie et Territoire.
- Beuret, J.-E. et A. Cadoret, 2011, *Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux*, Paris, ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), 214 p.
- Beuret, J.-E., 2006, *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- Blanchy S., 2002, Mayotte : française à tout prix, *Ethnologie Française*, vol. 32, n° 4, pp. 677-687
- Boltanski, L. et L. Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 421 p.
- Boutillier, R.-G. et I. Thomson, 2011, Modelling and measuring the social license to operate : fruits of a dialogue between theory and practice, [En ligne] URL : <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf>
- Boutinet, J.-P., 2015, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF (Presse Universitaire de France), 441 p.
- Callon, M. et B. Latour (Eds.), 1991, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 396 p.
- Candau, J. et P. Deuffic, 2009, Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe, *VertigO, La revue en sciences de l'environnement*, Hors Série 6, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/8906> ; DOI : 10.4000/vertigo.8906,
- Depraz, S. et L. Laslaz, 2014, Une méthode en dix points pour comprendre l'acceptation sociale des espaces protégés, Laslaz L., S. Gauchon, M. Duval, S. Héritier (Coord.), *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Paris, Belin, pp. 49-66
- Dupont, C., 2004, Le négociable et le non-négociable. Différenciation et typologie, *Revue Française de Gestion*, n° 153, pp. 29-44
- Ellis, G. et J. Barry et C. Robinson, 2007, Many ways to say "no", different ways to say "yes": Applying Methodology to understand public acceptance of wind farm proposals, *Journal of Environmental Planning and Management*, n° 50, pp. 517-551.
- Féral, F., 2013, L'île de Moorea, de l'océan nourricier à la mer récréative, Berger C., Roques J.-L. (Dir.), *L'eau dans le Pacifique Sud, entre mythe et réalités*, Paris, L'Harmattan, pp. 109-134.
- Fortin, M.-J. et Y. Fournis, 2014, Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec, *Natures Sciences Sociétés*, n° 3, vol. 22, pp. 231-239
- Gaspar, C. et T. Bambridge, 2008, Territorialités et aires marines protégées à Moorea (Polynésie française), *Le Journal de la Société des Océanistes*, 126-127, pp. 231-246
- Hermet, F., 2015, Mayotte, un département français méconnu, Hermet F. (Dir.), *Mayotte : état des lieux, enjeux et perspectives*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-19
- Kirat, T. et Y. Lung, 1995, Innovation et proximité, le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage, Lazaric N. et J.-M. Monier (Eds.), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Paris, Ed. Economica, pp. 206-225
- Laslaz, L., 2014, Une construction territoriale de la protection par la conflictualité, Laslaz L., S. Gauchon, M. Duval, S. Héritier (Coord.), *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Paris, Belin, pp. 7-41
- Legoff, N., 2010, La rapide création du Parc Naturel Marin de Mayotte, *EchoGéo*, [En ligne] URL : <http://echogeo.revues.org/11808>
- Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, vol. 42, pp. 37-66.
- Pennanguer, S., J.-E. Beuret, F. Tartarin et A. Sabourin, 2004, Se confronter pour construire ? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise, Communication au colloque « conflits d'usage et de voisinage », Paris, 11-12 octobre 2004, 16 p.
- Rallet, A. et A. Torre, 2004, Proximité et localisation, *Economie Rurale*, n° 280, pp. 25-41.
- Ralser, E., 2015, L'avenir (incertain ?) du statut personnel mahorais, Hermet F. (Dir.), *Mayotte : état des lieux, enjeux et perspectives*, Paris, L'Harmattan, pp. 85-96
- Raufflet, E., 2014, De l'acceptabilité sociale au développement local résilient, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 14, n° 2, URL : <http://vertigo.revues.org/15139>, DOI : 10.4000/vertigo.15139

- Rochoux, J.-Y., 2015, Une histoire « improbable » : statuts politiques et développement économique à Mayotte, Hermet F. (Dir.), *Mayotte : état des lieux, enjeux et perspectives*, Paris, L'Harmattan, pp 21-54
- Roinsard, N., 2014, « Chômage, pauvreté, inégalités : où en sont les politiques sociales à Mayotte ? », *Informations Sociales*, vol. 6, n° 186, pp. 82-89
- Serfaty-Garzon, P., 2003, L'appropriation, In Dictionnaire critique de l'habitat et du logement, Segaud M., J. Brun, J.-C. Driant (Dir.), Paris, Armand Colin, pp. 27-30
- Szarka, J., 2007, *Wind Power in Europe. Politics, Business and Society*, Palgrave, Londres, 256 p.
- Thomassin, A. et G. David, 2014, Elaboration d'une méthode pour construire des indicateurs d'acceptation sociale : application à la réserve naturelle marine de La Réunion, Laslaz L., S. Gauchon, M. Duval, S. Héritier (Coord.), *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Paris, Belin, pp. 67-85
- Torre, A. et J.-E. Beuret, 2012, *Proximités Territoriales*, Paris, Economica Anthropos, 119 p.
- Van Tillbeurgh, V. et L. Le Du Blayo., 2009, Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6, URL : <http://vertigo.revues.org/8977>, DOI : 10.4000/vertigo.8977
- Vu-Tiu-Yen, N., 2015, L'immigration clandestine à Mayotte : un phénomène révélateur de l'incidence des changements climatiques sur la sécurité humaine ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 21 | avril 2015, URL : <http://vertigo.revues.org/15798>, DOI : 10.4000/vertigo.15798
- Wickel, A., 2008, Crise du territoire à Mayotte : l'exemple de la pêche artisanale, *L'espace politique*, n° 6, 2008-3, [En ligne] URL : <http://espacepolitique.revues.org/980>
- Walton, R.-E. et R.-B. Mc Kersie, 1965, *A behavioral Theory of Labour Negotiation*, Cambridge, Mac Graw Hill, 437 p.
- Wüstenhagen, R., M. Wolsink et M.-J. Bürer, 2007, Social Acceptance of Renewable Energy Innovation : An Introduction to the Concept, *Energy Policy*, vol. 35, n° 5, pp. 2683-2691
- Zuindeau, B., 2000, *Développement durable et territoires*, Paris, Septentrion, Presses Universitaires, 517 p.

---

## Notes

- 1 Livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer, juillet 2009
- 2 International Union for Conservation of Nature
- 3 Soutenu par la Fondation de France, que nous remercions ainsi que tous nos interlocuteurs sur le terrain.
- 4 Propos recueillis lors d'un entretien auprès d'un agent de collectivité territoriale en mai 2014
- 5 Activité féminine de pêche traditionnelle, sans embarcation, qui se pratique à l'aide d'un tissu de tulle.
- 6 Période amputée en outre par des périodes d'écriture et de relecture des textes
- 7 Propos recueillis auprès d'agents du PNMM en mai 2014
- 8 « Le foundi du Lagon », série animée en 3D initiée par la mission d'étude du PNMM. Nos entretiens ont permis de nuancer l'aspect valorisant du PNMM par cet outil, certains mahorais soulignant le caractère « infantilisant » de ce dessin animé.
- 9 Journal Officiel des associations
- 10 Journal officiel
- 11 Selon plusieurs personnes rencontrées
- 12 Selon Blanchy (2002), le processus d'intégration de Mayotte à la France est considéré comme une opportunité pour des élites mahoraises et un gage d'autonomie vis-à-vis des autres îles des Comores qui ont demandé et obtenu leur indépendance à la suite du référendum de 1974.
- 13 Propos cités par deux interviewés, évoquant l'intervention d'un élu.
- 14 Et ne couvrant pas la diversité des acteurs, notamment la diversité des pêches
- 15 (« *La Lettre aux Mahorais* » du 14/03/2007).
- 16 Qui n'est jamais définitivement acquise et reste en « permanente construction » comme le soulignent Depraz et Laslaz (2014)
- 17 Un agent de l'État précise que pour le groupe de travail dans lequel il était impliqué, ont été organisées 3 réunions où étaient présents les services de l'État, le PNMM et un élu ou deux.

18 Entretien auprès d'un agent de collectivité territoriale : cet agent évoque ensuite une démarche portant sur d'autres objets mais visant également la participation des habitants, où moins de temps était consacré à l'écriture, pour une présence plus conséquente sur le terrain, comme étant plus propice à l'appropriation.

19 Nous retrouvons ici une représentation sectorielle unitaire d'une grande diversité d'activités, la mise en arrière-plan ou la négation des formes pluriactives ou jugées rétrogrades d'exercice de l'activité, qui n'est pas sans rappeler la structuration du secteur agricole issue des lois de modernisation de 1960-62.

20 Plus généralement, Askandari (2009) souligne le fait que les politiques publiques (sociales, environnementales, etc.) mises en place à Mayotte sont pensées dans un contexte donné, métropolitain, et s'avèrent en décalage par rapport aux logiques de gouvernance des territoires mahorais, fortement emprunt d'un système de valeurs et de pensée singulier.

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Anne Cadoret et Jean-Eudes Beuret, « Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 16 Numéro 1 | mai 2016, mis en ligne le 09 mai 2016, consulté le 17 juin 2016. URL : <http://vertigo.revues.org/17173> ; DOI : 10.4000/vertigo.17173

---

### ***À propos des auteurs***

#### **Anne Cadoret**

Géographe, Aix Marseille Université, CNRS, TELEMME UMR 7303, 13094, 5 place du Château de l'Horloge, 13094 Aix-en-Provence cedex 02, France, courriel : [anne.cadoret@univ-amu.fr](mailto:anne.cadoret@univ-amu.fr)

#### **Jean-Eudes Beuret**

Économiste, Professeur à Agrocampus Ouest, UMR ESO 6590, 65 rue de Saint Briec, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France, courriel : [beuret@agrocampus-ouest.fr](mailto:beuret@agrocampus-ouest.fr)

---

### ***Droits d'auteur***



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

---

### ***Résumés***

Le Parc Naturel Marin de Mayotte a été créé en janvier 2010 à l'issue d'un processus rapide. Répondant à un intérêt général environnemental, comment cette initiative nationale s'est-elle ancrée dans le territoire, autour de la construction d'un projet de développement durable territorial et de la territorialisation de l'intérêt général moteur du projet ? Qu'est-ce qui fonde l'acceptabilité sociale du projet ? L'analyse du processus de construction du projet, puis des controverses mises en avant par les parties prenantes permet d'identifier des biais et fragilités dans la construction d'un intérêt général territorialisé. L'analyse est centrée sur les transactions fondatrices de l'acceptation du projet, le différentiel d'appropriation du projet selon les acteurs, la hiérarchisation des acteurs et enjeux, les biais de représentation au sein du « parlement de la mer » que constitue le conseil de gestion du parc, les enjeux et l'effectivité de la construction de nouvelles proximités organisées autour du parc. Nous en tirons des enseignements méthodologiques quant à la pertinence de la grille d'analyse employée, puis opérationnels quant aux moyens à mettre en œuvre en matière de concertation : celle-ci devra être ciblée sur des interfaces et fractures entre acteurs ancrés dans des mondes distincts.

The Mayotte Marine Nature Park was established in January 2010, after a very rapid process. Responding to an environmental general interest, how did this national level initiative take root in the territory, based on the construction of a territorial sustainable development project and the territorialisation of the general interest driving the project? What is the basis of the social acceptability of the project? The analysis of the project construction process and controversies highlighted by stakeholders allow identifying biases and weaknesses in the construction of a territorialised general interest. The analysis focuses on the founding transactions of project acceptance, the differential of project ownership depending on the players, prioritisation of stakeholders and issues, the bias of representation on the "Sea parliament" that is the Park Management Board, the issues and the effectiveness of the construction of new organised proximities around the Park. We draw methodological lessons from this for the adequacy of the analysis grid used and subsequently operational experience on the means to implement for consultation, to target interfaces and fractures among actors rooted in distinct worlds.

*Entrées d'index*

**Mots-clés** : aire marine protégée, acceptabilité sociale, environnement, Mayotte, proximités

**Keywords** : social acceptability, environment, Mayotte, Marine Protected Area, proximity