

# Un accord pour la biodiversité marine : le cas du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis

Sophie Lafon

Volume 17, Number 1, May 2017

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1057464ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Lafon, S. (2017). Un accord pour la biodiversité marine : le cas du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. *VertigO*, 17(1).

## Article abstract

Marine conservation is now an international issue. Protected marine areas are now a tool strongly discussed. In this study, the process of dialogue which took place during the creation of a recent park, the Pertuis and Gironde natural park in southwest France is analysed, in April 2015. Our research analyzes the different steps in the talk relating to the implementation of the marine park, and observes the appropriation of issues (especially environmental issues) by participants. This paper demonstrates that the dialogue process allows the co-construction of knowledge socio-économique and environnemental, especially for fish resources. The research identifies how the different sources of friction throughout the process contributed to the decision.



---

# Un accord pour la biodiversité marine : le cas du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis

Sophie Lafon

---

- 1 Créer un réseau d'aires marines protégées est très important pour la France du fait de ses obligations internationales. La notion d'aire marine protégée est apparue pour la première fois dans le cadre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer en 1973. Précisé par la convention sur la diversité biologique en 2000 et par le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, le concept d'aires marines protégées est aujourd'hui très présent dans le débat sur la protection du milieu marin au niveau international, mais aussi européen avec la stratégie marine européenne, la politique commune des pêches ou les directives « habitats » et « oiseaux ». La mise en place de ces aires marines protégées s'inscrit dans les différentes formes de démocratie environnementale (Barbier et Larue, 2011), participe de la construction sociale de l'environnement (Charvolin, 2003) et contribue à l'institutionnalisation du débat public (Fourniau, 2007). Ces débats sont particulièrement importants en France du fait de la taille importante des superficies maritimes concernées<sup>1</sup>. Cet article porte sur le processus de dialogue qui prit place durant la création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, dans le sud-ouest de la France<sup>2</sup>. La première partie de cet article est une partie consacrée à l'État de l'art et à la problématique, dans une seconde partie, le contexte de l'étude et sa méthodologie ainsi que sa chronologie sera présenté, dans une troisième partie ce sera la phase d'état des lieux socio-économique et environnemental de la concertation à travers le vécu de ses participants et la façon dont ils ont débattu et défini l'enjeu des ressources halieutiques, enjeu prioritaire pour un parc naturel marin qui le seront. En France, le parc naturel marin est l'outil privilégié de la conservation marine<sup>3</sup>. Dans une quatrième partie, on discutera de la phase de mise en discussion de l'accord et la façon dont les conflits ont fabriqué la décision de création du

parc, tandis qu'une cinquième partie permettra d'aborder les caractéristiques de l'accord intervenu, mettra en évidence les rapports de force et mettra cet accord en perspective avec d'autres expériences similaires avant de conclure ce travail.

## État de l'art et problématique

- 2 En sociologie de l'environnement (Charles et Kalaora, 2003; Van Tilbeurgh et Charlier-Kerbiguet, 2007, 2009) analysent les caractéristiques du territoire de la mer d'Iroise en termes d'activités, de dispositifs de protection, de formes de gestion, les modalités de mise en place du parc naturel marin. Van Tilbeurgh (2007) montre comment différents modèles de concertation se succèdent tout au long de la négociation pour la création du parc naturel marin de la mer d'Iroise et comment l'introduction de la gestion intégrée dans le débat permet d'ouvrir le processus de décision en légitimant un modèle de négociation par l'appropriation du point de vue des opposants. Elle met également en évidence des situations de négociation avec délégation de la prise de décision et des situations où cette prise de décision reste le monopole de l'administration centrale. On n'a pas choisi la même approche sociohistorique pour la recherche qui s'intéresse à un pas de temps beaucoup plus court. En effet, le processus de création du parc naturel marin pertuis Gironde est beaucoup plus court que celui du parc naturel marin d'Iroise. Cependant, l'analyse des négociations réalisées et leur lien à la décision nous intéressent pour mieux comprendre l'issue du processus de concertation que j'étudie. Alban et Lewis (2005) se proposent quant à eux, d'élaborer une première évaluation de la pertinence des outils liés à la concertation, car « les politiques publiques visent une mise en œuvre plus effective et une action plus efficace... » Les auteurs définissent la gouvernance « comme un processus de mise en œuvre des décisions à partir d'un partenariat formel ou informel public-privé (Le Galès et al., 1995) ». Contrairement à Alban et Lewis (2005), nous ne ferons pas à proprement parler une évaluation de la concertation pour la mise en place du parc naturel marin, mais nous tenterons d'analyser les déterminants de cette concertation en distinguant différentes phases. Tout comme Deldreue et Deboudt (2012), on s'intéressera à la participation des acteurs à la fois dans le dispositif de concertation, étudié de façon transversale, mais aussi sur d'autres scènes que celles de la concertation. On pourra ainsi parler de processus participatif (Boncoeur et al., 2007). C'est donc tout à fait important de s'intéresser à la fois à la participation et à la concertation comme notions importantes dans la littérature. De même, une importance forte est attachée aux enjeux de la concertation et à la façon dont ces enjeux sont reformulés et appropriés par les différentes parties prenantes.
- 3 Beuret (2006) et Darre (2006) fournissent des outils méthodologiques directement mobilisables pour analyser celle-ci. Relief <sup>4</sup> est une méthode d'évaluation de la concertation (Beuret et al., 2006). Ce guide est proche de la théorie de la justification et de la sociologie de l'innovation et des réseaux. Afin d'analyser et décrire la concertation mise en place pour créer le parc naturel marin Pertuis Gironde, on a choisi de reprendre les phases proposées par Beuret (2006). Dans le cadre de cet outil, Beuret livre une grille qui permet de trouver des points communs aux différents processus de concertation :  
« Le rapprochement entre les acteurs; l'élaboration et la consolidation d'un réseau de participants; l'interconnaissance et le dialogue; la construction de l'accord » (ibid, p34).

- 4 Dans le cadre de ce travail, on ne procédera pas à une évaluation de la concertation, mais nous chercherons à l'analyser et à en comprendre les déterminants en m'appuyant sur cette grille adaptée aux étapes repérées de la concertation pour la mise en place du parc naturel marin. La première phase de la concertation est celle du rapprochement des acteurs, il s'agit d'une phase de rencontres bilatérales entre la mission du Parc Naturel Marin et les autres parties prenantes. Cependant, on ne possède pas d'éléments sur cette phase informelle. En revanche, on dispose de la retranscription intégrale de la concertation, d'un certain nombre de documents de la mission dont le rapport d'enquête publique pour analyser les deux autres phases. La deuxième phase de concertation concerne l'état des lieux de la zone d'étude au niveau socio-économique et environnemental. Il s'agit de l'élaboration et de la consolidation d'un réseau de participants et d'une phase permettant l'interconnaissance et le dialogue. La troisième phase est celle de la mise en débat du périmètre, des orientations et de la composition du conseil de gestion ainsi que la mise en enquête publique du projet de PNM, il s'agit de la phase de construction de l'accord (précédent la création du parc). On considérera que l'accord au sens de Beuret coïncide avec la mise en place du parc naturel marin.
- 5 Pour la recherche on mobilisera de plus une approche interactionniste pour analyser le contenu des échanges en termes de co-construction de connaissances. Les recherches du Gerdal<sup>5</sup> interrogent les modalités de confrontation entre scientifiques et praticiens ainsi que les conditions du dialogue et de coopération entre différents acteurs. Dans cette approche, c'est le processus de production de connaissances qui est central. La co-construction de connaissances par les acteurs est nécessaire pour co-construire l'accord et l'action. Pour Darre (2006), l'émergence d'une nouvelle catégorie de connaissance se traduit par une nouvelle façon de nommer un ensemble d'objets. Elle peut se réaliser lors d'une concertation. Par ailleurs, l'auteur mobilise la notion de « surface d'un problème » ou « surface de questionnement ». La réflexion du collectif en concertation consiste donc à formuler différemment le problème. Ainsi cette notion est intéressante pour rendre compte de la diversité et de l'évolution des idées formulées pendant une concertation. Dans le cadre de la recherche, on mobilisera ce concept afin de mettre en évidence les idées formulées pendant la concertation pour l'enjeu des ressources halieutiques et la co-construction de connaissances.
- 6 Enfin, en sociologie pragmatique Ogien, (2014) et Blondiaux et Fourniau (2011) s'intéressent à ce que les recherches sur la participation du public ont en partage, cherche à identifier les questions qui les relient et peuvent nourrir un dialogue par-delà les frontières disciplinaires. Thévenot et Lafaye (1993) examinent les éléments propres à définir ce qu'ils nomment une cité écologique. Cette cité vient s'ajouter aux cités de Boltanski et Thévenot (1991)<sup>6</sup>. Dans la recherche, on accorde une place privilégiée aux formes de justification des acteurs et à la façon dont ces formes de justification peuvent se confronter dans la phase de discussion de l'accord pour produire la décision.
- 7 Dans la littérature sur les aires marines protégées, un certain nombre de références ont en commun le thème de la gouvernance des aires marines protégées. Dans leur article, Boncoeur et al. (2007) dressent un tableau de la gouvernance qui a prévalu pendant les 16 années de gestation du parc naturel marin d'Iroise. Le projet est analysé comme un long processus participatif émaillé de conflits. Le projet de parc prenant des formes différentes a fédéré une opposition qui s'est radicalisée et institutionnalisée avec la création d'une association d'opposants. Ce cas d'étude pourra utilement m'aider à mettre en perspective le processus de création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des

Pertuis. Dans leur article Chakour et Dahou (2009) montrent que les AMP n'obtiennent pas toujours de bons résultats. À partir d'exemples méditerranéens. Ils analysent la gouvernance locale des AMP en montrant que les usages et leur dynamique sont insuffisamment pris en compte dans la conception des zonages. Ces exemples permettront d'élargir le champ de la discussion pour le cas du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Dans son article Van Tilbeurgh (2006), montre comment la notion de gestion intégrée modifie la gouvernance des projets de parcs en mer d'Iroise. Si cette notion de gestion intégrée n'est pas abordée en tant que telle dans la concertation du parc naturel marin, elle questionne néanmoins la gouvernance et les rôles du parc étudié. Dans leur article Havard et al. (2015) mettent en discussion la participation des usagers dans trois aires marines protégées du golf de Californie au Mexique. Elles analysent la conception, le management de la création et le management des réunions et montrent que le processus de fabrication de la décision a été conduit à travers une approche participative, mais que la participation des usagers est inégale. Ces exemples nous permettront d'élargir le champ de la discussion pour le parc naturel marin étudié. Dans leur étude, Svein Jentoft et al (2012) mettent en évidence l'importance des perceptions (des « images ») des usagers sur ce qu'est une aire marine protégée en lien avec la gouvernance des aires marines protégées. Dans la recherche, on se basera sur la façon dont ces usagers définissent l'enjeu de la ressource halieutique en lien avec l'enjeu de la biodiversité.

- 8 La notion d'acceptabilité sociale peut être mise au cœur du sujet de la recherche. Différents travaux traitent de cette question. Dans leur étude, Gall et Rodwell (2016) utilisent la méthode Q pour révéler les perspectives des usagers et évaluer l'acceptabilité sociale des aires marines protégées. Elles mettent en évidence trois facteurs d'interprétation : un premier discours pro conservation, un second discours pour les pêcheries et un troisième discours gagnant gagnant. Ces discours sont intéressants pour mon étude puisque dans mon analyse, on met en évidence ces trois discours qui se confrontent lors de la négociation des orientations de gestion du parc naturel marin. Pieraccini et Cardwell (2015) comparent la création de deux aires marines protégées : alors qu'à Scilly la nouvelle aire marine protégée est perçue comme un projet positif, à Barra la zone spéciale de conservation est fortement contestée par la communauté locale. Les auteurs utilisent le concept de « legal consciousness » c'est-à-dire la façon dont la loi est vécue et interprétée par les gens ordinaires. Ce concept présente un intérêt pour ma recherche puisque l'on donne la parole aux personnes enquêtées sur leur ressenti de la première phase de concertation lors de la mise en place du parc naturel marin. Dans son rapport de maîtrise, Llantia (2011) a réalisé une analyse qui s'appuie sur une trame chronologique afin de mettre en évidence les enjeux et les conflits de la concertation pour la création du parc naturel marin. Cette recherche, complémentaire à ma propre recherche, pourra permettre de mettre en perspective les caractéristiques de l'accord de création du parc naturel marin avec celles d'autres parcs naturels marins.
- 9 Les différentes étapes de la concertation permettent une appropriation (Villalba, 2009), et une reformulation des enjeux en termes d'enjeux environnementaux, d'usages et de politique publique par les acteurs de la concertation. La concertation mise en place par la mission du parc naturel marin aboutit finalement à la validation d'un accord et donc à la création du parc naturel marin selon la grille de Beuret, ce qui signifie que l'appropriation des enjeux par les acteurs est une condition nécessaire, mais non suffisante : d'autres éléments sont à prendre en compte pour comprendre l'issue de la

concertation. Pour analyser celle-ci, on m'intéressera donc aux facteurs à prendre en compte pour expliquer le déroulement de la concertation mise en place pour le parc naturel marin. Nous faisons l'hypothèse initiale que la concertation par le dialogue qu'elle permet doit permettre la co-construction de connaissances et l'appropriation de ses enjeux notamment environnementaux par une grande diversité d'acteurs et donc déboucher sur une vision collective du développement territorial, sur un projet commun conciliant les problématiques environnementales et les problématiques d'usages. Nous faisons également l'hypothèse que si la troisième phase de la concertation qui devrait être celle de l'accord révèle des points de divergence et de tension importants elle ne nuit pas à l'accord en préparant la décision et la création du parc.

## Contexte, méthodologie et chronologies

- 10 Dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan d'action pour la mer décidé par la France en 2005 a mis en avant la nécessité de développer rapidement le réseau français d'aires marines protégées. Ce plan s'appuie sur deux objectifs à court terme : mettre en place le réseau Natura 2000 en mer et créer une dizaine de parcs naturels marins. La structuration du réseau Natura 2000 est une priorité européenne. Le parc naturel Marin est, quant à lui, un nouvel outil de protection adapté au milieu marin. Il permet de concilier des objectifs de protection de la nature et de développement durable des activités humaines liées à la mer. Il existe également d'autres types d'aires marines protégées comme les réserves naturelles ou les arrêtés de protection de biotope, mieux adaptés à la préservation des milieux les plus fragiles ou menacés. Les différents types d'aires marines protégées doivent être développés en complémentarité.
- 11 La recherche se déroule sur le territoire de l'estuaire de la Gironde. Plusieurs enjeux environnementaux y sont présents, relatifs à la biodiversité ou à la qualité de l'eau par exemple. L'espèce emblématique de l'estuaire de la Gironde en voie de réintroduction est l'espèce de l'esturgeon. Il existe donc un enjeu important autour de la ressource halieutique. De ce fait, il existe de multiples dispositifs légaux de protection : le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)<sup>7</sup>, Natura 2000<sup>8</sup> et depuis avril 2015, le parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (cf. figures 1, 2 et 3). Ce territoire a aussi une longue histoire environnementale dans laquelle les conflits ne sont pas absents. On peut par exemple citer le projet de terminal méthanier du Verdon qui a échoué en juillet 2009 suite à la mobilisation d'une association locale de riverains ou encore la lutte contre l'extraction de granulats portée par une coalition d'acteurs locaux qui s'est traduite par des interdictions réglementaires (dans le cadre du SAGE)<sup>9</sup>. Ainsi pour analyser l'intégralité de cette concertation, j'ai utilisé une double lecture analytique. La première assistée du logiciel NVIVO qui est un logiciel d'analyse textuelle m'a permis d'avoir une vue d'ensemble organisée des enjeux traités en termes d'enjeux environnementaux (ressource halieutique, avifaune, qualité de l'eau), en termes d'usages (diversité des usages traités dans la concertation), en termes de politiques publiques (rôles du parc dans la gestion des pêches, rôles du parc dans la connaissance et la protection des écosystèmes, rôle du parc dans l'articulation des différentes politiques publiques, rôle du parc dans l'expertise).

Figure 1. Carte des protections hors Natura 2000.

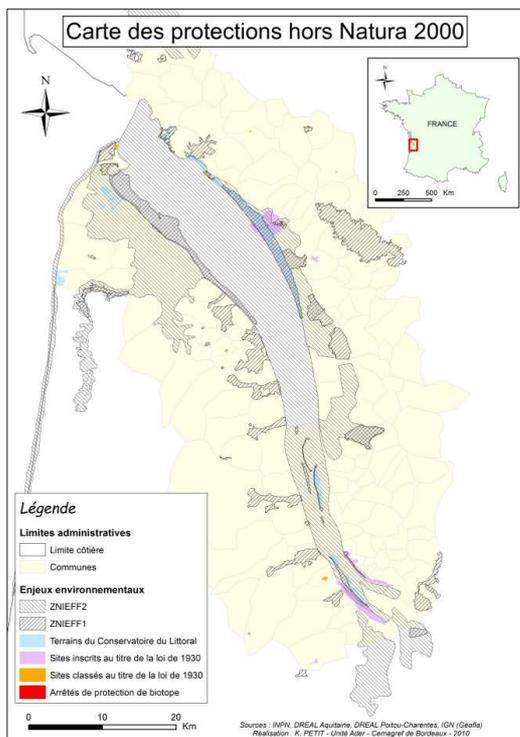


Figure 2. Carte des protections Natura 2000.

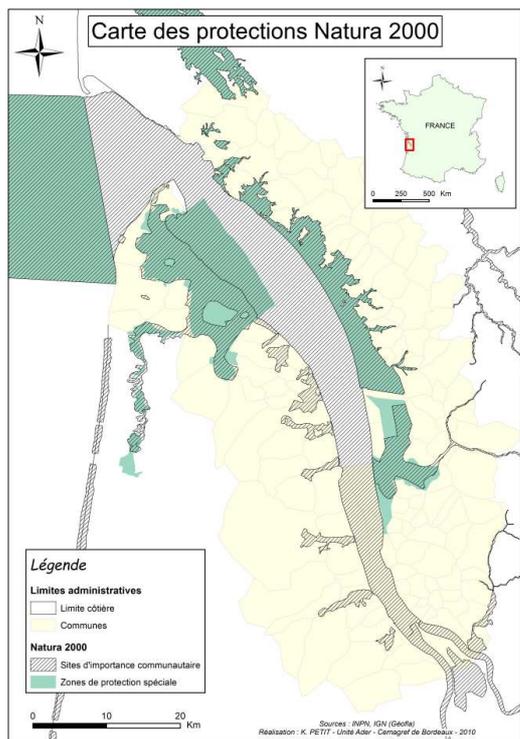
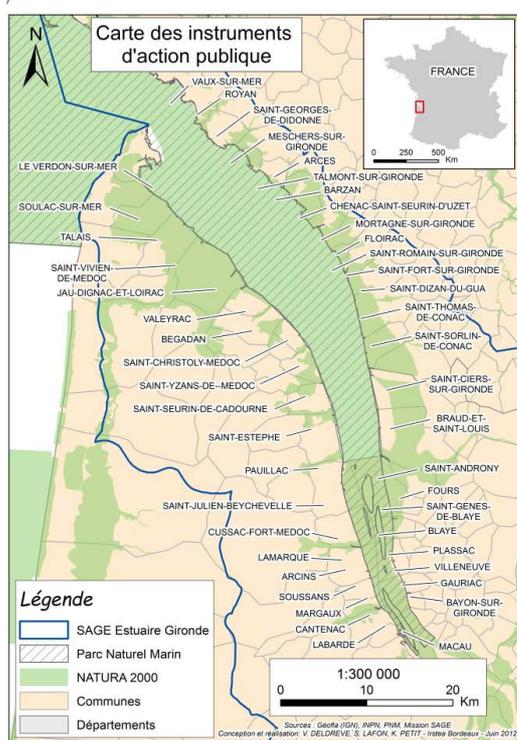


Figure 3. Carte des dispositifs sur l'Estuaire de la Gironde.



- 12 Deuxièmement, pour chacun des enjeux ainsi analysés, un diagramme de la surface de questionnement a été présenté dans le cadre du projet ASUR (selon la méthode de Jean Pierre Darre), permettant de présenter les contributions principales au débat des acteurs de la concertation du Parc naturel marin. De plus, une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de participants à la concertation, puis analysés avec le logiciel NVIVO. Les entretiens ont été réalisés en 2013 et 2014, auprès de parties prenantes (associations, services de l'État, représentants d'industrie) ayant participé à la concertation. Enfin, j'ai confronté les éléments de la phase de construction de l'accord au contenu du décret de création (paru en avril 2015), afin d'analyser comment cette phase a permis, en dépit des tensions exprimées, de préparer la décision par la ministre de la création du parc et quelles formes de justification se sont confrontées pour préparer cette décision.

### Chronologie de la concertation et de la création du parc naturel marin

- 13 Le ministère de l'Environnement décide de la création d'une mission d'études en juin 2008. La concertation s'est déroulée du 16 octobre 2009 au 20 juin 2011. La phase d'État des lieux s'est déroulée du 16 octobre 2009 au 9 février 2010. La phase consacrée à la construction de l'accord débute le 11 mars 2010. L'enquête publique se déroule du 22 août au 22 septembre 2011. Le parc naturel marin n'est créé qu'en avril 2015. Le projet ASUR quant à lui a débuté en janvier 2011 et s'est terminé en 2014.

## La phase d'état des lieux socio-économique et environnemental : une phase propice à la co-construction de connaissances

- 14 Dans un premier temps, l'organisation et le pilotage de la phase d'état des lieux seront présentés, puis le ressenti de l'état des lieux par les participants à la concertation sera analysé. Cette phase d'état des lieux est une phase d'exploration des thématiques liées à l'environnement du parc, à ses principaux usages ainsi qu'à ses rôles. Dans un deuxième temps, j'illustrerai cette phase en prenant l'exemple de l'enjeu des ressources halieutiques, enjeu principal pour le parc naturel marin, et analyserai la façon dont il a été débattu et défini par les participants à la concertation.

### Présentation de l'organisation et du pilotage de la phase d'état des lieux

- 15 La mission du parc créée par le ministère de l'Environnement en juin 2008 est constituée d'un directeur expérimenté et de deux chargés de mission disposant déjà d'une expertise dans le domaine maritime et d'une assistante. La mission d'études a pour objectif de préparer la création du parc naturel marin. Plus de deux cent cinquante personnes ont été conviées à la concertation couvrant trois régions administratives. Rappelons les principales catégories d'acteurs concernées : les collectivités locales (conseils généraux, communautés de communes, conseils régionaux, pays, communes...), les associations de loisirs (fédérations des chasseurs, association de chasse sous-marine, plaisance...), les experts et personnes qualifiées (agence de l'eau, conservatoire du littoral, organismes de recherche...), les services de l'État (Direction régionale de l'environnement, Direction départementale de l'équipement, Direction régionale des affaires maritimes, Direction départementale de l'agriculture et de la forêt...), les associations de protection de l'environnement (Ligue pour la protection des oiseaux, Nature environnement...), les associations et syndicats des métiers de la mer (section régionale conchylicole, pêche de loisir, associations départementales de pêche, cabaniers, comités départementaux, comités régionaux...), les industries des transports et maritimes (ports, industries d'extraction...). Ces acteurs ont été cooptés par la mission du parc et faisaient partie du réseau de connaissances des chargés de mission.
- 16 Quatorze réunions ont été organisées pour réaliser, d'octobre 2009 à février 2010, l'état des lieux socio-économique et environnemental du parc. Les thèmes présentés par la mission du parc étaient variés : présentation du fonctionnement des groupes de travail, avifaune, ressources halieutiques, pêche professionnelle et de loisirs, écosystèmes, aquaculture, ressources abiotiques et sports nautiques, espèces patrimoniales, qualité de l'eau, usage, transport maritime, pêche et conchyliculture, érosion et trait de côte. Les groupes de travail étaient ouverts à toute personne souhaitant y participer et le plus souvent dédoublés géographiquement afin de permettre une participation du plus grand nombre. Dans chaque réunion pilotée par la mission du parc, plusieurs interventions étaient programmées (deux à quatre présentations selon les réunions), interventions de scientifiques ou d'experts de domaine, puis des questionnements étaient ouverts avec les acteurs maritimes ou de l'environnement du parc. L'enjeu de cette première phase

d'interconnaissance et de dialogue entre acteurs différents est la mise en partage de savoirs divers notamment scientifiques et profanes, socio-économiques et environnementaux. Il s'agit là d'une phase de dialogue et d'interconnaissance entre acteurs différents qui n'a pas posé problème majeur pour la majorité d'entre eux, bien que certains aient été critiques. Cette phase a permis une co-construction des connaissances pour chaque enjeu au sens de Darré (Darré, 2006) et un élargissement et une consolidation du réseau d'acteurs. La concertation doit être vue comme un processus de construction collective d'une innovation sociale, portée par un réseau dont la consolidation et l'élargissement déterminent le succès. Ces espaces publics de concertation sont des « forums hybrides locaux » « parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où les groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif » et d'hybrides « parce que ces groupes engagés et les porte-paroles qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts... des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés » (Callon et al. 2001, d'après Callon et Rip, 1992).

- 17 Cette phase d'état des lieux a été analysée, mais nous en présenterons que l'enjeu des ressources halieutiques, car c'est l'enjeu le plus important pour la mise en place de la politique publique du parc du fait des nombreuses espèces de poissons en déclin dans l'estuaire. Différents documents attestent de l'importance de cet enjeu des ressources halieutiques. C'est le cas du livre blanc de l'estuaire de la Gironde par exemple (en cours de réactualisation par les scientifiques) ou encore de l'évaluation des écosystèmes EFES du ministère de l'Environnement. Au niveau académique, certains chercheurs comme Hoffmann et Ruzafa (2008) ont organisé les débats en considérant les aires marines protégées comme un outil pour le management des pêcheries et la conservation des écosystèmes.

## Analyse du ressenti de l'état des lieux par les participants à la concertation

- 18 On peut les classer en deux catégories distinctes quant à leur ressenti sur l'état des lieux. La première recouvre, un certain nombre d'acteurs qui se sont directement impliqués et ont donc eu une attitude collaborative au sein du processus de concertation ainsi que ceux qui ont émis un avis favorable sur le processus. Ainsi les cabaniers<sup>10</sup> ont contribué à une enquête menée par un jeune scientifique et coopéré à l'aide d'un carnet de pêche :

« On a reçu des questionnaires, on a reçu la visite de (...), voilà. C'est un jeune scientifique qui était en charge de la pêche et il est venu là sur place, il a fait une enquête, nous aussi. On nous a demandé de coopérer avec un carnet de pêche. On nous a demandé notre avis. Par exemple, on a eu une réunion spécifique où tout ça a été réétudié, mais ça a été bien fait et réaliste » (Un représentant des cabaniers du Médoc)

- 19 Pour le grand port<sup>11</sup>, la collaboration est vécue comme fructueuse :

« Ils ont fait appel à des bureaux d'étude pour dresser des mémoires, après on a émis un avis sur les rapports et les différentes parties qui nous intéressaient et contactées puisqu'on fait partie en tant qu'établissement public et gestionnaire du domaine des parcs. On a peut-être eu des échanges un peu privilégiés avec la mission de préfiguration, peut-être un peu particuliers. Sur l'état des lieux, ça s'est passé comme pour le SAGE ou le SDAGE, la mission produit un rapport, un diagnostic, on fait un avis écrit là-dessus et puis quatre-vingts pour cent de nos observations sont reprises et 20 % non, c'était assez classique ». (Un représentant du département de l'environnement du grand port de Bordeaux)

- 20 Pour la société GSM<sup>12</sup>, il était intéressant de pouvoir faire partager son activité aux autres parties prenantes et d'aller vers une activité régulée, mais non interdite, comme dans le cadre du SAGE :

« C'était ouvert, chacun pouvait s'exprimer, et en fait, il en ressortait que c'était plus un cahier des charges par activité, plutôt que des interdictions et qu'une réglementation extrêmement stricte, comme ce qu'était l'orientation du SAGE ». (Un représentant de la société GSM)

- 21 Certains se déclarent satisfaits de la démarche même s'ils sont surpris par les résultats. Parmi ces parties prenantes, la représentante de l'association une Pointe pour tous<sup>13</sup> se dit très désagréablement surprise par l'état des lieux révélant de très nombreuses pollutions sur cet estuaire :

« Je suis un peu tombée des nues, parce que je pensais que l'Estuaire était plus propre, je ne pensais pas que c'était pollué à ce point-là. Il y a eu quelques universitaires qui sont venus nous expliquer qu'il y avait des traces de médicaments, par exemple des hormones, je l'ai assez mal vécu, mais bon ça nous a motivés finalement. On nous a expliqué que tous les produits qui se promenaient dans cette zone... On est tous un peu tombés des nues parce qu'il y a une chape de plomb un peu là-dessus. Moi j'ignorais que l'estuaire était en danger à ce point. L'histoire du cadmium, on n'en entendait pas parler... Voilà ça a été une mauvaise surprise ». (Une représentante d'une pointe pour tous)

- 22 Pour le représentant de la SEPANSO<sup>14</sup>, l'état des lieux n'est pas mal fait, c'est plutôt positif. Pour une autre association environnementale CURUMA, l'état des lieux ne prête pas à discussion, car il est factuel :

« Alors ce n'est pas forcément moi qui était impliquée à chaque fois donc je ne l'ai pas forcément vécu à chacune des étapes. Je pense que la concertation sur l'état des lieux elle ne prête pas tellement à discussion entre guillemets. Un état des lieux, c'est censé être un état des lieux, pas une image déformée de la chose, cela repose sur des faits donc je pense que cette partie-là n'est pas tellement sujette à discussion ». (Une représentante de CURUMA)

- 23 L'état des lieux est très bien fait, selon le représentant de l'UNAN 33<sup>15</sup>, très positif et très bien structuré. Enfin pour le représentant de l'Union maritime et portuaire<sup>16</sup>, la démarche s'est bien passée, mais il y a une déception importante liée au fait que le projet ne débouche pas immédiatement sur la création du parc.

- 24 On constate ici des positionnements un peu différents pour les trois associations de l'environnement une Pointe pour tous, la SEPANSO et CURUMA. Pour la première, on trouve un argument plutôt alarmiste sur la qualité de l'environnement révélé par l'état des lieux. L'environnement est donc perçu comme bien commun à préserver et la forme de justification pourrait relever de la cité verte de Thévenot et Lafaye (1993). L'association CURUMA a, quant à elle, une position beaucoup plus réservée, expliquant que le factuel ne prête pas à discussion. Cette vision plus gestionnaire pourrait s'expliquer par l'implication locale de l'association dans la gestion des biens environnementaux, comme les zones humides. La SEPANSO émet quant à elle un jugement positif et technique sur le processus. Ce même jugement technique positif est repris par les gestionnaires maritimes que sont l'UNAN 33 pour la plaisance et le grand port de Bordeaux avec toutefois, pour ce dernier, une forte attente quant à la création du parc au terme de la concertation. Il faut rappeler que la concertation se termine fin 2011 et que la création du parc n'intervient qu'en avril 2015.

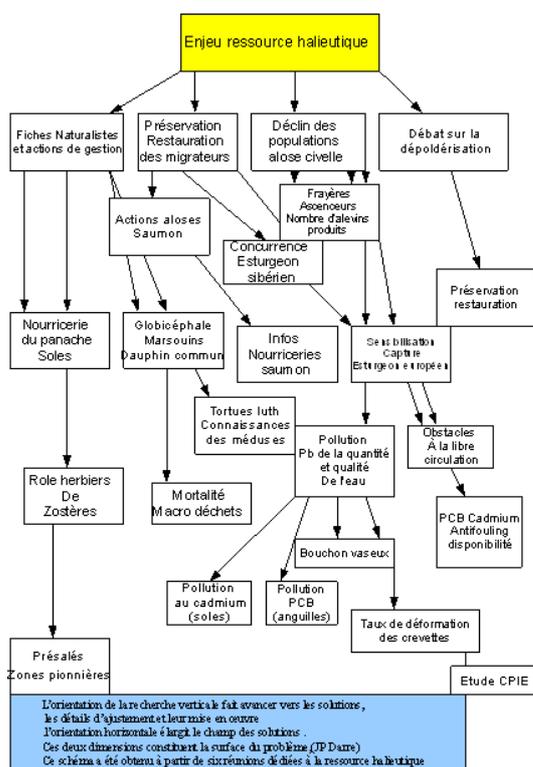
- 25 Pour une deuxième catégorie d'acteurs, les avis sont plus critiques à l'égard de la démarche d'état des lieux, mais pour des motifs différents. Selon le représentant de l'association de pêche<sup>17</sup>, l'état des lieux est catastrophique parce que réalisé par un bureau d'étude qui n'a rien compris. Les pêcheurs ont passé beaucoup de temps à la relecture. Ils ont le sentiment d'avoir fait un gros investissement pour un résultat très limité et d'avoir eu du mal à faire entendre leur voix (Doidy, 2003). Les problématiques (de la pêche) n'auraient pas été comprises et l'économie de la pêche aurait été sous-évaluée :
- « C'est une phase où on a été pas mal engagés. Ça a été une catastrophe parce que l'agence des aires marines protégées est passée par un bureau d'études, qui a fait un travail abominable. Ils ont rien compris à la problématique pêche sur la zone, mais rien compris du tout. » (Un représentant des pêcheurs)
- 26 « Les problématiques n'ont pas vraiment été comprises et puis l'état des lieux était pitoyable, enfin l'état économique par exemple : ils ont sous-évalué très très fortement l'économie pêche dans la zone, par une approche méthodologique qui était très très mauvaise. Les ventes sur la zone, c'était les ventes en criée par exemple, ce qui n'est pas du tout le cas puisqu'on a une énorme partie des pêcheries qui font de la vente directe, donc il fallait faire de l'enquête quoi. Un état des lieux qui est uniquement bibliographique, pour nous c'était pas acceptable ». (Un représentant des pêcheurs)
- 27 On note ici les choix faits en matière d'expertise par la mission du parc, la collecte d'infos auprès des cabaniers est adaptée à une pêche de loisir, alors que pour les pêcheurs (professionnels) le recours à un tiers bureau d'étude s'explique sans doute par la nécessité de prendre en compte les enjeux de la pêche de façon plus distanciée, car le poids de l'activité économique n'est pas le même ni l'impact sur les milieux.
- 28 Pour le représentant du Comité régional olympique sportif<sup>18</sup>, il existe des limites concernant l'état des lieux des pratiques sportives. En effet, un grand nombre de pratiques sont libres ou « sauvages », donc difficiles à décrire ou à comptabiliser et il existe également des problématiques environnementales relatives à la fréquentation, importante et totalement libre des lieux. On observe donc là des limites méthodologiques à l'état des lieux réalisé par la mission du parc :
- « Après le souci qu'on a quand même sur nos activités, c'est qu'il y a beaucoup de gens qui pratiquent de manière totalement libre, en dehors de nos clubs. C'est une difficulté récurrente, c'est-à-dire que l'on va représenter un certain nombre de pratiquants licenciés adhérents à des structures. Il y a beaucoup de gens qui pratiquent sans aucune..., enfin ils pratiquent parce qu'ils voient qu'il y a un espace libre et ils y vont. Il y a aucune contrainte..., pour autant il y a probablement des problèmes environnementaux aussi en termes d'influence, en termes de nombre d'utilisateurs sur un espace plutôt petit, c'est un peu la difficulté que l'on a ». (Un représentant du CROS)
- 29 On constate donc ici qu'à l'exception des pêcheurs qui sont plus critiques, le projet de parc naturel marin est plutôt perçu comme un projet positif à l'exemple de la zone de Scilly évoquée par Pieracini et Cardwell (2015).

## L'enjeu des ressources halieutique au cœur de la concertation

- 30 Le diagramme des thèmes abordés dans la concertation pour l'enjeu de la ressource halieutique a été reconstitué grâce à une méthode inspirée de la notion de « surface de

questionnement » ou « surface du problème » de Darré (2006) et grâce à l'utilisation du logiciel NVIVO (cf. Figure 4).

Figure 4. Idées formulées dans la concertation pour l'enjeu des ressources halieutiques.



Source : S Lafon, unité ETBX, Irstea.

### Un enjeu de la ressource halieutique co-construit par les participants à la concertation

- 31 L'estuaire se caractérise par une perte de diversité animale et une qualité piscicole en baisse. Pour certaines associations de protection de l'environnement et de pêcheurs, il y a un réel enjeu pour le maintien d'une qualité de milieu aquatique et pour la ressource piscicole. De nombreuses espèces sont en déclin, certaines étant emblématiques comme en témoigne le livre blanc de l'estuaire en cours de réactualisation scientifique.
- 32 Ainsi selon une représentante d'association de protection de l'environnement, interrogée sur les enjeux :

« Le premier, c'est la gestion de la ressource naturelle piscicole de l'estuaire de la Gironde que nous en tant qu'impliqué dans ces activités-là, on a un peu du mal à percevoir de façon claire. C'est-à-dire quel est vraiment l'état de la ressource piscicole? La qualité du milieu aquatique me semble être aussi un enjeu très important dans la mesure où l'estuaire a une place particulière sur le bassin versant, et par rapport à la CUB notamment, et toutes les activités qui peuvent être situées aux alentours. Donc voilà heu je ne sais pas trop quoi. Inquiétude, enjeu par rapport au maintien d'une qualité du milieu aquatique et pour la ressource piscicole et autres bien sur évidemment ». (Une représentante d'association de protection de l'environnement)

« Donc pour en revenir à l'état global de l'estuaire, c'est pas terrible. Et on le voit puisqu'on était censé être sur l'un des estuaires d'Europe les mieux préservés et en

fait on a tout un tas d'espèces intéressantes, notamment des espèces protégées au niveau communautaire, qui se cassent la figure ». (Un représentant d'association de pêcheurs)

- 33 Pour un certain nombre d'acteurs (association de protection de l'environnement, mission du parc naturel marin et représentant d'industrie), l'estuaire est une zone piscicole qui compte des espèces patrimoniales comme l'esturgeon, espèce emblématique, mais aussi des espèces plus ordinaires comme les soles. Les espèces patrimoniales sont l'ensemble des espèces protégées, des espèces menacées (liste rouge) et des espèces rares, ainsi que (parfois) des espèces ayant un intérêt scientifique ou symbolique. Le statut d'espèce patrimoniale n'est pas un statut légal. Il s'agit d'espèces que les scientifiques et les conservateurs estiment importantes d'un point de vue patrimonial, que ce soit pour des raisons écologiques, scientifiques ou culturelles. Ils perçoivent ainsi un double enjeu pour caractériser la biodiversité. On note la présence d'enjeux Natura 2000<sup>19</sup>. Ainsi pour un représentant d'association de protection de l'environnement l'estuaire comporte une biodiversité remarquable et une biodiversité plus ordinaire parfois en déclin elle aussi :

« Par rapport à la biodiversité qu'il y avait il y a une centaine d'années dans cet estuaire, la biodiversité s'est beaucoup dégradée, il y a beaucoup moins d'esturgeons. C'est à cause de la surpêche. Quand je dis une centaine d'années, je remonte loin parce que je me rappelle, quand j'étais gamin, on mangeait des coques qui étaient pêchées ici. Il n'y a plus de coques c'est fini, il n'y a plus de coques, les pétoncles il n'y en a plus, par contre il y a des soles du côté de cordouan, il y a des soles. Je pense qu'il serait temps de se préoccuper de la santé de cet estuaire et le parc naturel marin évidemment est un très bon outil ». (Un représentant d'association de protection de l'environnement)

- 34 On peut noter que ce problème de la surpêche ne sera pas abordé frontalement dans la concertation, ce qui révèle la difficulté pour les participants à aborder les questions conflictuelles, héritées de l'histoire des activités présentes et notamment ici de la pêche. Ceci s'explique sans doute par la volonté de tendre vers le consensus. Ce thème de la surpêche sera toutefois repris par le représentant des cabaniers et celui d'une industrie dans nos entretiens, ce qui montre que le point de vue de cette association de protection de l'environnement est partagé par d'autres parties prenantes.
- 35 Pour un représentant de la mission du parc naturel marin, l'estuaire est un carrefour piscicole qui compte des espèces patrimoniales comme l'esturgeon et comporte des enjeux Natura 2000. Il s'agit pour lui d'un éco-socio-système. Cette approche caractérise l'identité du parc qui doit composer avec le patrimoine écologique, mais également le système des parties prenantes.

« C'est un carrefour piscicole, donc ils viennent se nourrir dans nos eaux. On a des espèces patrimoniales, vous connaissez l'esturgeon. Il y a un lien avec l'estuaire, voilà on a beaucoup de biodiversité, d'espèces, on a des fonctionnalités spécifiques avec ce lien terre mer entre l'estuaire et mer, c'est particulier, on l'a pas ailleurs. J'oublie sûrement plein de choses, mais voilà la valeur patrimoniale identitaire au niveau naturel du territoire. Je vois ça parce qu'on a fait la carte d'identité. Ça répond peut être à votre question sur l'identité donc voilà je viens de vous parler de ça, nourriceries, couloirs de migration, ils viennent manger, ils viennent frayer le maigre la sèche... Donc voilà et puis c'est une zone Natura 2000 partout, donc il y a des enjeux Natura 2000 importants alors après je vais parler des usages parce qu'il y a des usages, c'est lié. Pour moi c'est un éco-socio-système. ». (Un représentant de la mission du parc naturel marin)

- 36 Selon certaines parties prenantes (collectivité, agence de l'eau, association de protection de l'environnement), les poissons de l'estuaire peuvent se heurter à des problèmes pour

franchir les obstacles. Les problèmes évoqués concernent les fleuves du bassin versant, mais également le bouchon vaseux<sup>20</sup>. Ainsi le représentant d'une collectivité locale et le représentant de l'agence de l'eau insistent sur la notion de « franchissabilité » des obstacles pour les poissons pour relier l'amont et l'aval :

« Après on va avoir des enjeux piscicoles en termes de franchissabilité de continuité écologique pour que l'amont et l'aval puissent être reliés d'un point de vue écologique ». (Un représentant de collectivité)

« Il y a des problèmes aussi, je vais sans doute en oublier par rapport à tout ce qui est continuité écologique par rapport à la ressource halieutique, la continuité écologique on est quand même sur les premières passes et donc, sur le fonctionnement des portes à flots, il y a sans doute des choses à faire ». (Un représentant de l'agence de l'eau)

- 37 Un représentant d'association de protection de la nature met en évidence le rôle négatif du bouchon vaseux<sup>21</sup> pour les migrateurs :

« La problématique du bouchon vaseux, c'est que ça fait un milieu qui est désoxygéné de par la présence de ces particules en suspension d'une part donc le soleil pénètre moins, il y a moins de phytoplanctons qui amène une oxygénation de l'eau, d'autre part sur ces matières en suspension et avec les matières organiques provenant des stations d'épuration, ce qu'il en reste, ça fait des systèmes bactériens qui vont prendre les systèmes qui restent. Ça veut dire que c'est un milieu qui est relativement anoxique pour la remontée des migrateurs, pour la vie des poissons ». (Un représentant d'association de protection de la nature)

- 38 Au final cet enjeu de la ressource halieutique fait donc plutôt consensus, par rapport aux problèmes liés à la biodiversité dans l'estuaire. La richesse des thèmes abordés dans la concertation pour illustrer cet enjeu (cf. diagramme, Figure 4) nous montre que cette phase d'état des lieux permet la co-construction de connaissances pour l'enjeu de la ressource halieutique. Tous les acteurs interrogés se sentent concernés par le déclin de la biodiversité et les problèmes liés à la ressource et chacun contribue à sa manière à en donner une illustration personnelle très souvent pour la biodiversité emblématique, mais également parfois pour la biodiversité ordinaire. Cette phase d'état des lieux permet aux différents participants de mieux se connaître, même si leur posture peut rester critique à l'exemple des pêcheurs. Cette phase contribue également à l'élargissement du réseau d'acteurs concernés par le parc Naturel Marin. On constate en effet que ce réseau préexistait à la mission du parc, chaque chargé de mission ayant mobilisé ses connaissances et ses relations (Exemple Natura 2000). Néanmoins la phase de diagnostic et d'état des lieux a permis à ce réseau de se consolider, plus de deux cent cinquante personnes ayant été conviées, et quatorze réunions réalisées.

## La phase de construction de l'accord : des conflits qui influencent la décision

- 39 Cette phase n'est pas un long fleuve tranquille, mais révèle des points de tension et des freins à la création du parc. L'analyse consiste à rendre compte de ces points de tension et freins et à voir en quoi ils vont contribuer à la décision, en utilisant le décret de création du parc et en mettant en évidence les différentes formes de justification qui s'affrontent.

## Les points de tension dans la concertation

### Des orientations de gestion critiquées

40 Un premier groupe d'acteurs participant à la concertation est très critique sur cette phase de définition des orientations de gestion. Pourtant ces critiques révèlent des points de vue et justifications très différents sur la concertation. Pour le représentant de l'association des pêcheurs<sup>22</sup>, ça a été une phase difficile. Les premières versions proposées étaient axées sur la restauration écologique et rien ne portait sur l'économie. Les représentants des pêcheurs ont fait une demande très forte d'intégrer une orientation spécifique « métiers de la mer », là où il n'y avait qu'une seule orientation au départ pour toutes les activités marines. Ils ont mis en place différentes formes de lobbying pour parvenir à leurs fins (courriers au ministre, au préfet et à la direction des pêches).

« Alors ça a été très dur, c'est une phase qui a été très dure, nous on a joué les pénibles, c'est le rôle qu'on joue assez facilement finalement, ça a été compliqué parce que on a eu du mal. Ce qui nous avait été annoncé au démarrage de la création des plans de gestion, c'était de dire on est sur les trois piliers du développement durable, on va mettre l'accent sur la gestion écologique restauration des milieux etc., mais aussi sur le social et l'économie et on s'est trouvés dans les premières moutures avec uniquement des aspects restauration et pas du tout d'économie ». (Le représentant de l'association des pêcheurs)

41 Pour le représentant de la SEPANSO, bien au contraire, les orientations de gestion proposées sous couvert de préserver la biodiversité ont promu le développement des activités économiques autour de l'estuaire. Il insiste sur l'absence de dialogue possible sur les enjeux.

« On donne l'impression aux associations que c'est fait pour améliorer la protection et, en fait, c'est fait pour faciliter le développement économique. C'est plutôt ça et ça c'est un enjeu majeur, mais qui n'est pas tellement dit parce qu'on n'ose pas le dire, pas avancer à découvert. Ça c'est assez intéressant, ce n'est pas pour autant qu'on est contre, mais je dirais que là il n'y a pas de discussion, il n'y a pas de négociation possible des enjeux sous ces objectifs de parc marin ». (Représentant de la SEPANSO)

42 Ces deux visions opposées sur le fond vont s'affronter dans la concertation, plaçant la mission du parc dans une situation d'arbitre « jouant sur les mots » pour définir les orientations de gestion. La majorité des acteurs enquêtés estime que les reformulations proposées par la mission du parc permettent de contenter le plus grand nombre des participants et donc de prendre en compte les deux points de vue en les ménageant. Ce processus de construction du consensus est une technique de management. Néanmoins sur la forme, comme sur le fond, l'argumentaire économique des pêcheurs a in fine gain de cause puisqu'une orientation propre et spécifique aux métiers de la mer est finalement proposée :

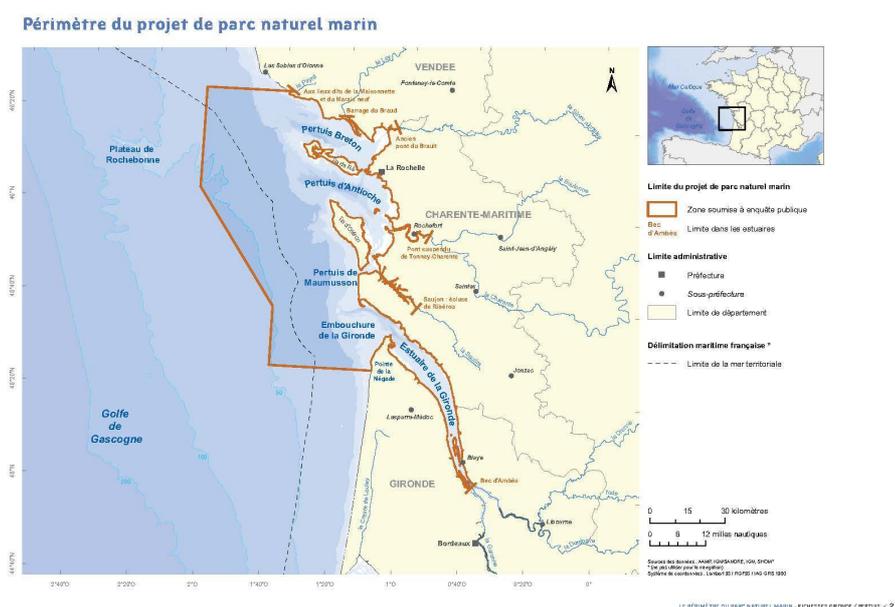
« Promouvoir et développer les activités de pêche professionnelle (côtière et estuarienne), aquacoles et conchylicoles, dans le respect des écosystèmes marins ».

43 Pour le représentant de l'association CURUMA, le résultat de la négociation en termes d'orientations de gestion conduit à la déception, car les grandes orientations ne sont pas assez ambitieuses globalement sur le plan écologique.

## Une définition du périmètre du parc naturel marin conflictuelle

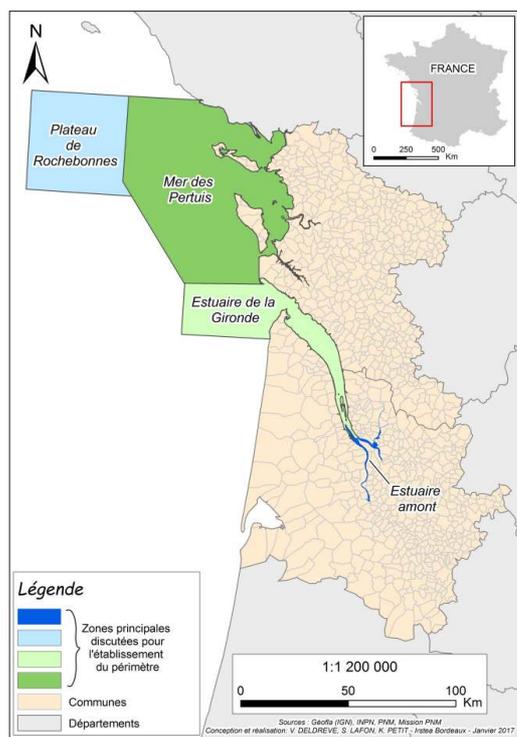
- 44 Différents acteurs se sont opposés au périmètre (cf. Figure 5) proposé par la mission du parc naturel marin.

Figure 5. Périmètre du projet de parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.



- 45 La figure 6 fait une synthèse des principales zones mentionnées lors des discussions pour l'établissement du périmètre du projet de parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Deux types d'acteurs principaux ont eu une influence majeure sur le périmètre discuté avec les représentants de l'État : Les pêcheurs et les élus.

Figure 6. Localisation des éléments discutés pour l'établissement du périmètre.



- 46 Ainsi les représentants des pêcheurs se sont violemment opposés à l'intégration du plateau de Rochebonnes au Parc naturel marin et ont demandé la remontée de la limite du parc en amont de l'estuaire pour alignement avec le périmètre du SAGE.
- 47 « Ah oui pendant la concertation, ça a été très lourd et ça a causé des soucis avec les pêcheurs parce que le plateau de Rochebonnes, c'est un site Natura 2000 directive habitats, et il a été décidé pendant notre mission d'études de lancer le DOCOB, et c'est les pêcheurs qui ont été animateurs de ce DOCOB<sup>23</sup> là. Et donc ça en accord avec le préfet maritime. Et après il y a possibilité d'intégrer tout ça dans le parc naturel marin. Le copil de Rochebonnes, on l'abroge et ça devient le conseil de gestion du parc naturel marin, ben voilà il y a du lobbying, pour que le plateau de Rochebonnes soit exclu du parc naturel marin. Ils avaient peur de perdre la main là-dessus et puis ils avaient appui d'un préfet maritime qui chapeautait notre mission, c'est pour ça que le plateau de Rochebonnes n'a pas été proposé dans le dossier d'enquête publique, voilà parce que ça passait pas au niveau des pêcheurs. » (Un représentant de la mission du parc)
- 48 Pour justifier leur position, le représentant des pêcheurs explique que pour le plateau de Rochebonnes les enjeux économiques sont énormes, il y a de plus un risque de distorsion de concurrence entre bateaux français et étrangers. Bref le risque est trop grand pour l'intégrer dans le parc naturel marin. Le parc naturel marin pourrait en effet règlementer la pêche sur cette zone à fort enjeu économique au niveau français sans que les mêmes restrictions affectent forcément des bateaux étrangers en cas de réglementation européenne non uniformisée. Le représentant des pêcheurs prend l'exemple de la coquille Saint-Jacques.

« La France prend des mesures de gestion qui sont extrêmement pertinentes et draconiennes pour les bateaux qui battent pavillon français, mais c'est des décisions qui ne sont pas portées au niveau communautaire, donc les bateaux

anglais peuvent aller sur les mêmes zones de pêche. Ils sont à cent mètres l'un de l'autre, mais avec des règles totalement différentes, ce qui fait qu'on retrouve la coquille saint jacques pêchée par des bateaux anglais en zone française, sur les mêmes marchés, mais à un prix qui est quasiment divisé par deux ». (Le représentant des pêcheurs)

- 49 Pour d'autres acteurs comme les associations de protection de l'environnement, la non inclusion du site de Rochebonnes reste problématique.
- 50 Ainsi pour le représentant d'une Pointe pour tous Rochebonnes devait être inclus dans le parc naturel marin :
- « De toute façon les Natura 2000 qui ont tout ou partie sur le périmètre du parc doivent être gérés par le parc, donc pour moi donc pour nous, il était indispensable que la zone de Rochebonnes soit inclus dans le périmètre ». (Le représentant d'une Pointe pour tous)
- 51 On comprend que l'association de protection de l'environnement se prononce pour l'inclusion du plateau de Rochebonnes dans le périmètre du parc, s'opposant ainsi à la négociation réalisée par les représentants de la pêche et le préfet maritime (en dehors de la concertation) et prenant ses distances avec les modalités de participation des pêcheurs (Barbier, 2005). Sur ce point, deux formes de justification s'affrontent ici : la première, celle des pêcheurs, économique, pouvant relever de la cité marchande, qui vise à sortir du périmètre une zone à fort potentiel économique pour la pêche et la seconde, environnementale, des associations de protection de la nature qui vise à l'inclure pour une bonne gestion environnementale par le parc, relevant plutôt de la cité verte (Lafaye et Thévenot, 1993). On note que le rapport d'enquête publique a repris cette préconisation d'inclusion ce qui signifie que les associations de protection de l'environnement ont profité de l'enquête publique pour poser le problème. On note que les deux formes de justification vont s'opposer jusqu'à la création du parc. Les méthodes utilisées par les deux types d'acteurs s'opposent sur la forme et sur le fond. Les pêcheurs privilégient la négociation directe avec le préfet maritime, court-circuitant ainsi les instances du parc naturel marin. Les associations de protection de l'environnement utilisent les outils de consultation; l'enquête publique pour faire reconnaître leurs arguments. La cité verte l'emportant sur la cité marchande parce que l'essentiel des habitants vit d'autres activités que la pêche.
- 52 Enfin, à l'avant-dernier comité de concertation, une forte opposition sur les questions de périmètre s'est fait jour. Selon le représentant de l'agence de l'eau, le débat en comité de concertation était le suivant :
- Les élus trouvaient le périmètre trop grand, avec d'un côté l'estuaire de la Gironde et de l'autre côté les pertuis charentais. Le préfet a alors rappelé la continuité de fonctionnement des deux écosystèmes. D'autres acteurs souhaitaient, à l'exemple des pêcheurs, agrandir le périmètre sur la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), ce qui a posé la question de la multiplication des représentants au conseil de gestion. Cette situation était difficilement gérable pour la mission du parc. (cf. Figure de synthèse, la zone de la CUB est la zone amont de l'estuaire)
  - Certains autres acteurs comme le Comité régional olympique sportif (CROS), le représentant du grand port de Bordeaux et l'union maritime et portuaire vont se positionner également en faveur de l'extension en amont de l'estuaire.
- 53 Les autres acteurs majeurs des discussions ont été les élus. Il a été question de faire deux parcs naturels marins sur les deux zones distinctes mer des Pertuis et estuaire de la Gironde.

54 Selon le représentant de la mission du parc, on a distingué deux phases. Lors de la première phase, le conseil général de la Gironde et le Syndicat mixte pour le développement durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST)<sup>24</sup> ne voulaient pas que le périmètre soit aussi grand. Le préfet de la Gironde voulait un parc sur l'estuaire de la Gironde. Ainsi il aurait été question de créer deux parcs sur chaque zone géographique (mer des Pertuis et estuaire de la Gironde) au lieu d'un seul :

« Il y a eu une phase où les élus girondins, donc plutôt conseil général de Gironde lié avec le SMIDDEST, qui voulait pas qu'il soit aussi grand qui voulait pas l'estuaire de la Gironde bon là avec des interventions à Paris là-dessus. Si vous voulez, j'ai eu peur pour par rapport à l'objet Parc marin pertuis Gironde. Mais si il n'y avait pas eu la Gironde, il y avait toujours la possibilité de faire un parc en mer dans les pertuis, donc ce n'est pas le fait de pas faire le parc marin c'est de pas faire le parc marin estuaire pertuis, c'était la première crainte. Et après, il y a un préfet le préfet de la Gironde qui voulait un parc dans l'estuaire de la Gironde, au bout du compte on avait un parc dans les pertuis et un parc sur l'estuaire de la Gironde, mais notre mission c'était un parc estuaire pertuis. » (Le représentant de la mission du parc)

55 À l'avant-dernier comité de concertation, l'État reprend la main sur le sujet en imposant une seule zone pour le parc naturel marin.

### Une définition de la composition du conseil de gestion extensive

56 Deux propositions de composition du conseil de gestion ont été faites par le responsable de la mission, à l'exception du représentant d'une Pointe pour tous, tous les autres représentants d'usagers ont retenu la proposition à cinquante membres.

« Alors là j'ai été le seul à trouver que la proposition était démesurée. 52 personnes, ça me paraissait trop grand, trop important. Arriver à mettre 52 personnes autour d'une table à les faire discuter sans que ça tourne à la foire d'empoigne, ça me paraît une gageure, vu la taille évidemment, il y avait deux propositions soit un conseil de gestion à 52, soit un plus petit à trente avec des commissions, sauf le président des commissions qui serait membre du conseil de gestion, mais les autres personnes membres des commissions ne feraient pas partie du conseil de gestion qui travaillerait soit sur un secteur géographique soit sur une problématique et j'ai trouvé que c'était le plus gérable. J'ai été le seul à défendre cette version, je n'ai pas été entendu donc c'est la version à 52 qui a été retenue ». (Le représentant d'une Pointe pour tous)

57 Au cours de la concertation, de nombreux organismes ont fait pression pour être mieux représentés. Certains ont eu des stratégies de regroupement pour se faire représenter, comme par exemple les associations de protection de l'environnement. Le nombre de personnes représentant du conseil de gestion à l'issue des négociations pendant la concertation est passé de 50 à 57. Ceci donne la mesure de cette phase intense de lobbying. La représentativité au sein du conseil de gestion est stratégique, car le conseil de gestion va donner des avis sur différents projets et piloter le plan de gestion. Ainsi selon Llantia (2011), lors de la proposition de composition à l'enquête publique le conseil de gestion comprend 8 représentants des services de l'État, 13 représentants des collectivités locales, 18 représentants des organisations professionnelles, 5 représentants d'associations de protection de l'environnement, 8 personnalités qualifiées et 5 représentants des organismes et associations des usagers de loisirs en mer.

## Les effets sur la décision de la confrontation de différentes formes de justification

### La définition des orientations de gestion

- 58 Dans le décret de création, on constate que la ministre a entériné la demande faite par les pêcheurs d'une orientation spécifique dédiée aux métiers de la mer :
- « Promouvoir et développer les activités de pêche professionnelle (côtière et estuarienne), aquacoles et conchylicoles, dans le respect des écosystèmes marins ».
- 59 Le lobbying des pêcheurs a donc porté ses fruits, en ce qui concerne les orientations de gestion : la forme de justification en faveur de la cité marchande a eu gain de cause. Toutefois, les objectifs de préservation et de restauration des milieux sont également présents grâce à l'orientation suivante qui faisait débat chez les pêcheurs et était portée par les associations de protection de l'environnement :
- « Préserver et restaurer les milieux et les fonctionnalités écologiques, dans un équilibre durable entre biodiversité et activités socio-économiques. »
- 60 Ainsi les deux visions portées par les pêcheurs et les associations de protection de l'environnement ont donc été entendues par la mission du parc et la ministre. La mission du parc a pris en compte les différents points de vue en rédigeant les orientations. Le discours pour les pêcheries et le discours pro-conservation, Gall et Rodwell (2016) ont été intégrés dans un discours gagnant par la mission du parc.

### La définition du périmètre du parc naturel marin

- 61 En termes de communication, on observe un statu quo sur le périmètre tel qu'il était soumis à l'enquête publique. Ainsi la non inclusion du plateau de Rochebonnes semble entérinée (bien que la question soit soulevée par le rapport d'enquête publique). Là aussi les représentants des pêcheurs acteurs majeurs de cette négociation, en dehors de la concertation auprès du préfet maritime ont eu gain de cause. Par contre le périmètre déjà jugé trop grand par les élus, n'a pas été agrandi, alors que c'était là aussi une demande des pêcheurs et la communication du parc entérine donc une forme de statu quo qui en quelque sorte traduit une neutralisation des arguments des différentes formes de justification opposées et sans doute le souhait pour l'État de garder la main sur un périmètre « plus gérable ».

### La composition du conseil de gestion

- 62 La décision prise pour le conseil de gestion est plus complexe à analyser et reflète un subtil arbitrage entre les positions des participants à la concertation. Sur le nombre de participants retenus dans ce conseil de gestion, on observe que la phase intense de lobbying qui s'est manifestée pendant la concertation s'est poursuivie après la concertation puisque le nombre total de représentants au sein du conseil de gestion est de 70 (contre 50 dans le projet initial et 57 dans le projet soumis à l'enquête publique). Par contre, l'idée de créer des comités géographiques pour traiter des questions soumises à ce conseil de gestion a été retenue et cette idée avait été portée par le représentant d'une Pointe pour tous. On a donc ici un compromis de la ministre qui cherche à concilier les différentes formes de justification qui se sont opposées dans la concertation (sur le nombre de représentants au conseil de gestion et les formes de gouvernance). Lors de la

création du parc naturel marin en avril 2015, le conseil de gestion est constitué de 11 représentants de l'État, 15 représentants des collectivités territoriales, 1 représentant de parc naturel régional, 22 représentants d'organisations professionnelles, 6 représentants d'organisations d'usagers, 7 représentants d'associations de protection de l'environnement et 8 personnalités qualifiées. Les comités géographiques créés sont au nombre de trois, un comité géographique estuaire de la Gironde, un comité géographique mer des pertuis et un comité géographique littoral vendéen ce qui permet de prendre en compte la diversité des territoires concernés et la continuité des écosystèmes.

## Un accord tardif?

### Une création tardive

- 63 Pour expliquer cette création tardive du parc naturel marin, le représentant de la mission du parc a avancé différents d'argument.
- 64 Premièrement, le contexte budgétaire difficile explique certainement pour partie la création différée du parc, l'État étant amené à étaler les créations de nouvelles aires marines protégées en fonction des budgets disponibles. Selon lui, d'autres facteurs explicatifs peuvent avoir également joué dans les coulisses de la décision comme par exemple, l'opposition de certains élus comme le représentant du SMIDDEST à un parc jugé trop grand au niveau de son périmètre. La phase de construction de l'accord ne s'est donc pas jouée uniquement sur les scènes de concertation, mais également dans les coulisses du pouvoir décisionnaire. L'accord intervient donc plus tardivement que prévu. De plus, les antagonismes mis en évidence au cours de notre analyse entre intérêts économiques et intérêts environnementaux posent également la délicate question du consensus. Dans le cadre du processus de dialogue étudié, on peut se demander si le consensus a réellement été atteint ou si l'accord est le résultat imparfait d'une concertation très ambitieuse et de négociations bilatérales plus discrètes, mais tout aussi importantes en termes de décision finale. Ceci pose la question de l'acceptabilité. Il semble probable que des tensions et conflits qui marquent la dernière phase de la concertation (notamment sur le périmètre), ont émergé d'autres formes de discussions ce qui expliquerait la création tardive du parc.

### Cités et rapports de force

- 65 En nous appuyant sur le modèle proposé par Boltanski et Thévenot sans aller toutefois jusqu'à la cité par projet (Boltanski, 1999), nous analysons ce que les acteurs liés aux différentes cités ont à perdre ou à gagner avec la création du parc naturel marin.
- 66 Pour les pêcheurs et la cité marchande (Boltanski et Thevenot, 1991), il y a beaucoup à perdre si le parc règlemente la pêche. En effet, il peut y avoir la mise en place de réserves de pêche et des restrictions éventuelles en matière de protection de telle ou telle espèce de poisson. Ceci explique pourquoi les représentants de la pêche ont eu des actions de lobbying pour influencer sur le périmètre du parc (notamment pour faire retirer le plateau de Rochebonnes du périmètre initial). Ceci illustre les effets de la participation des pêcheurs (Mazeaud et al, 2012). Néanmoins, la création du parc peut aussi être profitable aux pêcheurs si elle permet d'assurer la pérennité de la ressource halieutique par une

bonne gestion et éventuellement de labelliser la production en en faisant un argument de vente. De plus elle peut permettre de régulariser les conflits d'usage.

- 67 Pour le grand port et les représentants d'industries maritimes (représentant la cité industrielle) (Boltanski et Thevenot, 1991), il peut également y avoir beaucoup à perdre si le parc règlemente trop ou interdit certaines activités économiques. Par exemple, pour les activités d'extraction de granulats, il faut rappeler qu'elles sont interdites sur l'estuaire de la Gironde pour protéger notamment l'esturgeon. Les opérations de dragage du grand port maritime pourraient également faire l'objet de réglementations plus contraignantes pour l'environnement. Néanmoins, la création du parc peut être profitable si elle n'interdit pas ces activités, mais leur assigne un cahier des charges, comme en témoigne la société GSM qui, comme le grand port de Bordeaux, a préféré participer au diagnostic de façon constructive et intéressée.
- 68 Pour les associations de protection de l'environnement (représentant la cité verte) (Lafaye et Thévenot, 1993), il y a moins à perdre dans cette démarche, mais beaucoup à gagner si le parc met en place une politique de conservation et de préservation efficace. Ceci explique pourquoi les points de vue sont souvent opposés à ceux des pêcheurs ou des industriels notamment à propos du périmètre ou encore sur les orientations de gestion.
- 69 Pour les élus (représentants de la cité civique) (Boltanski et Thevenot, 1991), la question du territoire et donc du périmètre peut être importante afin d'asseoir leurs prérogatives dans une structure permettant une gouvernance claire. Pour certains élus, comme pour le représentant du SMIDDEST, l'articulation de la politique menée par le parc naturel marin avec celle d'autres structures peut être cruciale afin de préserver certaines prérogatives sur le territoire de l'estuaire. La question de l'articulation des compétences est en effet posée (Gaxie et al, 1997) entre le parc naturel marin et le SMIDDEST.

## Mise en perspective de l'accord avec d'autres expériences similaires

- 70 Afin de mettre en perspective cet accord, il est nécessaire dans un premier temps de s'intéresser aux orientations de gestion. Sur la comparaison des orientations du parc naturel marin avec celles des autres parcs naturels marins français existants, Llantia (2011) utilise une grille de lecture unité/diversité. Elle montre par exemple que le terme de restauration qui a fait débat dans le cas du PNM Pertuis Gironde n'a pas été utilisé dans les autres parcs naturels marins. Elle met en évidence par exemple une attente dans la plupart des projets de faire des PNM des outils de développement local tout en répondant aux objectifs de préservation de l'environnement.
- 71 Afin de compléter l'analyse, il est nécessaire de mettre en perspective, la composition du conseil de gestion avec cette attente de développement local. Sur la composition des conseils de gestion, on peut constater que l'on retrouve les mêmes catégories dans tous les parcs naturels marins avec une moyenne autour de 53 participants. Le conseil de gestion du parc marin pertuis Gironde a vu son nombre de participants augmenter pendant la concertation et à l'issue de la concertation et se situe plutôt dans une fourchette haute par rapport aux autres parcs, on peut ainsi parler de conseil de gestion extensif ceci s'explique aussi par l'étendue du périmètre retenue et la diversité culturelle de ses territoires. Le recours à des comités géographiques est un moyen d'intégrer la

diversité des territoires dans la gouvernance et de mieux prendre en compte les problématiques locales.

- 72 Pour poursuivre l'analyse, il semble nécessaire de mettre en perspective la diversité des territoires prise en compte dans le conseil de gestion avec les négociations réalisées sur le périmètre. Pour la négociation du périmètre, en comparant le cas à l'étude dans cette recherche avec celui du parc national des calanques (Deldreue, 2012), on constate que certains acteurs ont eu des stratégies d'opposition à des niveaux politiques différents. Dans le cas de notre étude, il n'y a pas eu de recours à la présidence<sup>25</sup> par des opposants au projet de parc pour modifier le périmètre comme dans le cadre des calanques, par contre il y a eu recours auprès du préfet maritime par les pêcheurs pour faire retirer le plateau de Rochebonnes du périmètre. On constate ainsi que les usagers ayant un poids économique important peuvent ainsi parfois s'opposer au projet en dehors de la concertation pour faire valoir leurs intérêts à d'autres niveaux décisionnels plus élevés. Ainsi, la participation des usagers est inégale dans un processus qui se veut participatif (Havard et al., 2015).
- 73 Cette participation inégale peut-elle me permettre de mettre en comparaison la gouvernance de l'aire marine de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis avec celle du parc naturel marin en mer d'Iroise? Pour tenter d'expliquer la durée de négociation beaucoup moins importante dans le cadre de mon étude par rapport au cas de l'Iroise, Boncœur et al. (2007) fournissent un autre éclairage, ils n'observent pas de leadership politique dans le cas de l'Iroise. Le projet fédère une opposition qui se radicalise et qui s'embourbe au fil des ans. L'auteur remet en cause la gouvernance dans le cas de l'Iroise ou l'absence de réelle gouvernance. Toutefois ce point de vue peut être nuancé, dans son article Van Tilbeurgh (2006) montre comment la notion de gestion intégrée, progressivement introduite dans les trois projets de parcs en mer d'Iroise permet finalement d'élaborer un projet commun et coordonner les différents usages. En faisant le parallèle avec le parc naturel marin étudié, on peut dire que dans ce cas l'opposition a été canalisée par la concertation et les préfets, sans observer de radicalisation comme en Iroise, mais un processus participatif riche en tensions.
- 74 Pour terminer cette mise en perspective, il semble légitime de revenir sur un facteur déterminant de la négociation qui s'est déroulée pour atténuer ces tensions. Chakour et Dahou (2009) insistent sur la nécessité de prendre en compte les usages socio-économiques dans la conception et la gouvernance d'une aire marine protégée. Dans le cas d'étude, la prise en compte des usages socio-économiques et de loisir a été importante dans l'élaboration de l'État des lieux du parc naturel marin en effet ces usages ont pu être présentés et discutés par les participants à la concertation. De plus, si nous prenons l'exemple du plateau de Rochebonnes, le préfet a retiré cette zone de l'aire marine protégée, car elle présentait de trop forts enjeux pour les pêcheurs tout en leur confiant la gestion du site en Natura 2000, ce qui est une démarche tout à fait exemplaire de la part des pêcheurs qui l'ont accepté. Ainsi, le zonage négocié a pris en compte la dynamique de l'usage local de la pêche tout en confiant aux pêcheurs une mission patrimoniale d'importance communautaire. Ceci garantit ainsi une gestion de l'écosystème dans sa globalité.

## Conclusion

- 75 La grille proposée par Beuret (2006) est confortée par l'analyse de cette concertation, même si elle nécessite certaines adaptations aux spécificités de mon terrain. La première phase de la concertation est celle du rapprochement des acteurs, il s'agit d'une phase de rencontres bilatérales entre la mission du Parc Naturel Marin et les acteurs. Mais l'étude n'a pas permis d'analyser cette phase. La phase d'état des lieux réalisée par la mission du parc a bien permis de consolider un réseau de participants qui préexistait de par les connaissances des chargés de mission et a laissé une grande place à l'interconnaissance et au dialogue sur les différents enjeux environnementaux, d'usages et de politiques publiques. Ce dialogue plutôt ouvert a utilisé de multiples langages, ceux de l'expert, du scientifique, mais aussi du profane. La troisième phase est celle de la mise en débat du périmètre, des orientations et de la composition du conseil de gestion ainsi que la mise en enquête publique du projet de Parc Naturel Marin, il s'agit de la phase de construction de l'accord (précédent la création du parc). Cette phase a été marquée par des oppositions et des points de tension importants. Mais cette phase n'est pas limitée à la fin de la concertation puisque la concertation s'achève fin 2011 et la création du parc n'intervient qu'en avril 2015.
- 76 Les résultats de cette recherche montrent également que la phase d'état des lieux socio-économique et environnemental a permis une appropriation des différents enjeux par la co-construction de connaissances entre acteurs. Ainsi j'ai pu reconstituer par une méthode inspirée de la surface de questionnement de Darré (Darre, 2006), les thèmes débattus pour l'enjeu de la ressource halieutique. Cette co-construction de connaissances a permis de déboucher sur un projet collectif conciliant les problématiques environnementales et les problématiques d'usage. La première hypothèse est donc validée par l'analyse menée. Néanmoins, on a pu constater que les modalités de définition des enjeux pouvaient être très importantes pour les acteurs qui les portaient. Ainsi par exemple les pêcheurs remettent-ils en question les travaux du bureau d'étude chargé du diagnostic de la pêche et autre exemple, un représentant d'industrie est très satisfait de pouvoir présenter son activité risquant d'être interdite ou censurée.
- 77 Enfin, la recherche montre que les différents points d'opposition et de tension qui marquent la phase de construction de l'accord ont contribué à préparer la décision, le dispositif de participation contribuant à canaliser les conflits (Bobbio et Melé, 2015) et à expliquer pour partie le contenu du décret de création du parc naturel marin. Ainsi, les orientations de gestion résultent d'un savant arbitrage entre les points de vue. Le périmètre du parc résulte de multiples négociations en coulisse ou pendant la concertation. La composition du conseil de gestion entérine un important lobbying, mais ses modalités de fonctionnement tiennent compte des propositions de la concertation. Différentes formes de justification (Boltanski et Thévenot, 1991) se sont confrontées, ce qui explique ce résultat, ma seconde hypothèse est donc également vérifiée.
- 78 Par ailleurs, peut également se poser la question de la nécessité de la délibération. En effet, le recours aux techniques délibératives a été utilisé par l'Union européenne pour relégitimer ses politiques comme par exemple Natura 2000 (Pinton et al., 2005). Peut donc ici se poser la même question : dans quelle mesure la concertation mise en place par la mission du parc ne vise-t-elle pas à assoir la légitimité de la création du parc naturel marin?

- 79 Pour aller plus loin, il serait intéressant de pouvoir développer la même méthodologie dans le cas d'une concertation n'ayant pas permis de déboucher sur un accord du tout. En effet, selon Salles et Mermet (2015), il existe de nombreux exemples où la concertation fait l'objet de débordements. En effet, selon ces auteurs, une concertation ne peut se concevoir comme une machine à créer de l'acceptabilité sociale et certains projets, insuffisamment justifiés, doivent pouvoir être mis en défaut par les participants à la concertation.

## Remerciements

- 80 L'auteur remercie Valérie Deldreve, Sarah Jane Krieger, Ramaëlle Duquette et Nathalie Lewis pour leur collaboration sur le projet ASUR. L'auteur remercie également la mission d'études du parc naturel marin pour sa collaboration active. L'auteur remercie également le conseil régional d'Aquitaine, financeur du projet. Cette étude a été réalisée dans le cadre du Laboratoire d'excellence *Evolution, adaptation et gouvernance des écosystèmes continentaux et côtiers* (COTE).

---

## BIBLIOGRAPHIE

Alban, N. et N. Lewis, 2005, *Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 6 Numéro 3, [En ligne] URL : <https://vertigo.revues.org/2419>, DOI : 10.4000/vertigo.2419, consulté le 17 décembre 2014.

Barbier, R. et C. Larue, 2011, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, dans : L. Blondiaux et JM. Fourniau, *Participations : Démocratie et participation : un état des savoirs*, de Boeck, Louvain-la-Neuve, pp. 67-104.

Barbier, R., 2005, Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire, *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 13 n. 3, pp. 258-265.

Beurret, J., N. Dufourmantelle et V. Beltrando, 2006, *L'évaluation des processus de concertation : Relief, une démarche, des outils*, La documentation française, Paris, 145 p.

Beuret, J-E., 2006, La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, L'Harmattan, Paris, 340 p.

Blondiaux, L. et J. M. Fourniau, 2011, *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?*, 25p, L. Blondiaux, JM. Fourniau in *Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, Participations : Démocratie et participation : un état des savoirs*, de Boeck, Bruxelles, p10-35.

Bobbio L. et P. Melé, 2015 *Les relations paradoxales entre conflit et participation*, 26p, Bobbio L., P. Melé, in *Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, Conflit et participation, le cas des choix publics territoriaux*, de Boeck, Louvain-la-Neuve, p. 7-33.

Boncoeur, J., J.-F. Noël, A. Sabourin et J. Tsang King Sang, 2007, La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? , *Mondes en développement*, vol.2, n 138, p.78-92.

Boltanski L. et L. Thévenot 1991, *De la justification*, Paris, Gallimard, 496 p.

Boltanski, L., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 843 p.

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.

Callon, M. et A. Rip, 1992, *Humains, non humains : morale d'une coexistence*, dans : Theys J. et B. Kalaora (dir), *La terre outragée : les experts sont formels!*, Paris, Autrement, p. 140-156

Callon, M. et B. Latour (Eds), 1991, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La découverte, 396 p.

Chaboud C. et F. Galetti, 2007, Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie?, *Mondes en développement*, vol. 2 n. 138, p. 27-42.

Chaouki Chakour S. et T. Dahou, 2009, *Gouverner une AMP, une affaire publique? Exemples Sud-Méditerranéens*, *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors Série 6, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9156>, DOI : 10.4000/vertigo.9156, consulté le 15 décembre 2016

Charles L. et B. Kalaora, 2003, « Sociologie et environnement en France », *L'environnement introuvable ?*, *Écologie & politique*, n 27, p. 31-57, DOI : 10.3917/ecopo.027.0031

Charlier -Kerbiguet, M., 2000, *Parc national en mer d'Iroise, exemple d'un dispositif pour négocier l'espace*, dans : Broussard V. et Salvatore M. (Eds), *Délit de gestion*, Paris, La dispute p. 51-76.

Charvolin, F., 2003, *L'invention de l'environnement en France*, éditions de la découverte, Paris, 126 p.

Darré, J.-P., 2006, *La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs*, Paris, Éditions du GRET, 112 p.

Deldreuve, V., 2011, *Préservation du littoral et inégalités écologiques. L'exemple du Touquet - Paris Plage*, *Espaces et sociétés*, p. 173-187

Deldrève, V. et P. Deboudt coord, 2012, *Le parc national des calanques, construction territoriale, concertation et usages*, éditions Quae, Versailles, 218 p.

Doidy, E. et C. Gramalia, 2012, *Pragmatiques et politiques de la nature*, dans : R. Barbier, P. Boudes, J P. Bozonnet, J.Candau, M. Dobré, N. Lewis et F. Rudolf (Dir.), *Manuel de sociologie de l'environnement*, Presses de l'université Laval 2012, p. 307-318.

Doidy, E., 2003, *Faire entendre la voix des usagers dans les concertations environnementales*, *Sociologies pratiques*, n 7.p 49-64.

Fondation pour la recherche sur la biodiversité et ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, 2016, *Rapport intermédiaire EFES -Evaluation Française des écosystèmes et des services écosystémiques*, 161 p.

Fourniau, J-M, 2007, *L'institutionnalisation du débat public*, *Revue Projet*, vol 2 n. 297, p. 13-21

Gall, S. et LD.Rodwell, 2015, *Evaluating the social acceptability of Marine Protected Areas*, *Marine Policy* n°65, p. 30-38.

Gaxie, D., C. Blatrix, Y.Buchet de Neuilly et Y. Déloye, 1997, *Luttes d'institutions- Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 295 p.

- Havard, L., L. Briganda et M. Cariño, 2015, Stakeholder participation in decision -making processes for marine and coastal protected areas: Case studies of the south-western Gulf of California, Mexico, *Ocean and Coastal Management* n. 116, p. 116-131, [En ligne] URL : <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.06.017>
- Hassenteufel, P., 2014, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 310 p.
- Hoffmann, E. et A.Perez-Ruzafa, 2008. Marine Protected Areas as a tool for fishery management and ecosystem conservation: an Introduction. *ICES Journal of Marine Science*, n. 66, p. 1-5.
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et Agence de l'Eau Adour Garonne, 1994, Livre blanc Estuaire de la Gironde, 115 p.
- Jentoft, S., J. J. Pascual-Fernandez, R. De la Cruz Modino, M. Gonzalez-Ramallal et R. Chuenpagdee, 2012, *What stakeholders think about Marine Protected Areas: Case Studies from Spain*, *Human Ecology*, vol 40 n 2, pp. 185-197.
- Lafaye, C. et L. Thévenot, 1993, *Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature*, revue française de sociologie XXXIV, 495-524.
- Llantia, C., 2011, La création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais : enjeux, acteurs, conflictualités, M2 Géographie sociale et humaine, Politiques de développement durable, Université du Maine, 113 p.
- Lascoumes, P. et P. Legalès, 2012, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2e édition, Paris, 127 p.
- Le Galès P. et N. Thatcher, 1995, Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks, L'Harmattan, Paris, 272 p.
- Mazeaud A., M.-H. Sa Vilas Boas et G. Berthomé, 2012, Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés, *Participations*, vol 1 n. 2, p. 5-29.
- Mermet, L., 2009, La négociation comme mode de composition dans les systèmes d'action complexes, *Cairn*, vol 2 n12, p. 119-130.
- Mermet, L. et D. Salles, 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée?*, de Boeck supérieur, Louvain-la-Neuve, 421 p.
- Ogien, A, 2014, *Pragmatismes et sociologies*, Revue française de sociologie, Vol. 3 n 55, p. 563-579.
- Pieraccini, M. et E Cardwell, 2015, Divergent perceptions of new marine protected areas: Comparing legal consciousness in Scilly and Barra, UK, *Ocean and Coastal Management* n. 119, pp. 21-29.
- Pinton, F. (Coordinateur), P. Alphandéry, J. Billaud, C. Deverre, A. Fortier, G. Geniaux et N. Perrot, 2005, *La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique à l'épreuve de scènes locales*, Rapport de recherche, 217 p.
- Van Tilbeurgh, V. et M. Charlier- Kerbiguet, 2009, *La difficile gestation d'un parc marin*, dans : R. Larrère, B Lizet et M. Berlan-Darqué, *Histoire des parcs nationaux .Comment prendre soin de la nature ?*, éditions Quae, Versailles, pp. 111-128.
- Van Tilbeurgh, V. et M. Charlier -Kerbiguet, 2007, *La mer d'Iroise. Négociations sur le principe de protection*, presses universitaires de Rennes, Rennes, 221 p.
- Van Tilbeurgh, V., 2006, *Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise*, *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/170>; DOI : 10.4000/vertigo.170, consulté le 3 novembre 2016.

Van Tilbeurgh, V., 2007, *Modèles de concertation et gestion intégrée : le cas de la mer d'Iroise*, colloque Environnement et politiques, CR 23 AISLF et CERTOP –CNRS.

Villalba, B., 2009, *Appropriations du développement durable : Émergences, diffusions, traductions*, Presses universitaires du septentrion, Lille, 388 p.

## NOTES

1. La France a la seconde superficie au monde en superficies maritimes.
2. Ce travail s'inscrit dans le projet ASUR (Comité consultatif régional pour la recherche et le développement technologique CRRDT, 2010-2016, Deldrève V. coord. avec S.-J. Krieger, S. Lafon, R. Duquette et N. Lewis) sur l'appropriation des enjeux environnementaux dans les aires naturelles protégées. Deux terrains ont été choisis : l'estuaire du Saint-Laurent au Québec et celui de la Gironde, tous deux objets de mesures de gestion et de protection (parc marin institué ou en cours d'institution). Le projet comprend deux volets articulés : l'un (thèse) sur l'appropriation des enjeux environnementaux, et de protection, par les usagers récréatifs ; le second sur la mise en place des mesures de gestion et de protection, en focalisant sur les dispositifs participatifs et l'articulation entre différentes politiques à visée environnementale.
3. Selon l'agence des aires marines protégées, le parc naturel marin a été créé par la loi du 14 avril 2006 et est l'une des 15 catégories d'aires marines protégées, il a pour objectifs : la connaissance du milieu, la protection des écosystèmes, le développement durable des activités liées à la mer. Il est doté d'un conseil de gestion pour sa gouvernance, constitué d'acteurs locaux.
4. « Plus encore qu'un outil d'évaluation des processus de concertation et de médiation territoriale, Relief est un outil producteur d'une image qui donne à réfléchir ».p18
5. Le Gerdal (Groupe d'expérimentation et de recherche : développement et actions locales), mène, depuis plus de trente ans, des recherches sur les processus de production de connaissances pour l'action. Il a développé une relation originale et multiforme de partenariat avec les chercheurs de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).
6. Luc Boltanski et Laurent Thévenot ont proposé un modèle assez complexe en se posant la question du bien commun c'est-à-dire comment les individus définissent ce qui est bien pour eux. Les principes de justice sont variables selon les individus. Ils définissent des cadres, six mondes ou cités organisées selon un même modèle (la cité civique, la cité marchande, la cité industrielle, la cité domestique, la cité de renom et la cité inspirée). L'état de grandeur est valorisé, l'état de petitesse est déconsidéré. Les principes de grandeur sont ceux des acteurs. Les rapports sociaux sont organisés selon les différentes cités.
7. Instauré par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, puis précisé dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA), le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un outil de planification destiné à promouvoir une gestion concertée, équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eaux et des milieux aquatiques, à l'échelle d'un territoire cohérent au niveau hydrographique. Le SAGE est à l'origine plutôt un outil de gestion, mais il peut comprendre des mesures de protection pour la biodiversité comme par exemple l'interdiction d'extraction de granulats dans l'estuaire de la Gironde pour préserver les nourriceries d'esturgeon.
8. La politique Natura 2000 est une politique européenne visant à préserver les espèces et habitats d'intérêt communautaire en conciliant les usages socio-économique et la préservation des milieux. Selon le ministère de l'Environnement, le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces

sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1758 sites.

9. Après 3 années de débats et de procédure, le SAGE « Estuaire de la Gironde et milieux associés » a été lancé en 2006 sur la base d'un espace de 3 800 km<sup>2</sup> recouvrant 185 communes, 142 communes de Gironde et 43 communes de Charente-Maritime (territoire et communes représentés ci-dessous). L'arrêté du SAGE « Estuaire de la Gironde et milieux associés » a été signé le 30 août 2013 par le ministre de l'écologie. Le SAGE interdit désormais complètement l'extraction de granulats dans l'estuaire de la Gironde.

10. On compte en effet environ 650 cabanes de pêcheurs sur les deux rives de la Gironde. L'association des cabaniers du Médoc compte une quarantaine d'adhérents et a été fondée en 2004. Trois associations de ce type collaborent et se concertent sur l'estuaire.

11. Le département de l'environnement du grand port de Bordeaux veille à ce que l'entreprise grand port de Bordeaux soit conforme à la réglementation environnementale, réalise des suivis du milieu naturel, et enfin la gestion des milieux naturels (rôle de police environnementale). Il peut donc par ses missions s'impliquer sur des sujets d'environnement avec le futur Parc Naturel marin.

12. La société GSM dépend d'un grand groupe qui s'appelle Italcementi. Elle a deux fonctions principales : une fonction béton prêt à l'emploi et une fonction granulats. Elle est le deuxième producteur de granulats au niveau national. Cette activité d'extraction de granulats pouvant avoir des impacts sur le milieu comme par exemple les nourriceries d'esturgeon, l'activité pourrait être réglementée dans le futur parc naturel marin.

13. Une pointe pour tous est une association qui a été créée en 2007, sur la pointe du Médoc, pour lutter contre un projet de terminal méthanier porté par le grand port de Bordeaux. En 2008, l'association a traversé l'estuaire et depuis 2008, elle est répartie sur les deux rives.

14. La SEPANSO est l'association généraliste de la protection de l'environnement en Gironde. En Aquitaine, elle est impliquée à peu près dans tous les sujets espaces naturels, biodiversité, eau, déchets, énergie, transports urbanisme.

15. L'UNAN 33 est une association de plaisanciers qui travaille sur tous les usages de la mer, la navigation avec voiliers, moteurs, les kayacs, les pêcheurs, les sports nautiques donc tous les usages de la mer.

16. Pour tout ce qui peut concerner l'activité maritime et portuaire sur Bordeaux, l'Union maritime et portuaire essaie d'être présente pour exprimer l'avis des entreprises.

17. L'association agréée des pêcheurs professionnels est une structure qui représente les pêcheurs professionnels en eau douce qui travaille dans les fleuves Garonne et Dordogne en amont du Bec d'Ambes. Son rôle est d'apporter un appui technique aux pêcheurs et de gérer les espèces, de les représenter sur tous les dossiers qui les concerne notamment sur l'estuaire. Au niveau départemental, elle travaille avec le comité des pêches. Dans le cadre du projet de parc naturel marin, cette association défend les intérêts des pêcheurs.

18. Le Comité régional sportif, une association loi 1901 qui représente le mouvement sportif au niveau régional est également concerné par la mise en place du parc naturel marin par rapport aux problématiques environnementales impliquant ses sportifs

19. La politique Natura 2000 est une politique européenne visant à préserver les espèces et habitats d'intérêt communautaire en conciliant les usages socio-économiques et la préservation des milieux. Dans le cas du parc naturel marin des pertuis et de la Gironde, l'état des lieux écologique (déterminant habitats et espèces Natura 2000) sera réalisé dans le cadre du plan de gestion qui vaudra DOCOB (Document d'objectifs). Il est donc prématuré de vouloir en faire l'inventaire ici.

20. Le bouchon vaseux est un phénomène caractéristique des estuaires. Il s'agit d'une zone de turbidité (teneur en matières en suspension élevée) due au blocage des sédiments en suspension apportés par le fleuve. Ce blocage est dû à la rencontre des eaux douces et des eaux marines

salées en un point nodal de densité. Dans les estuaires à marée, la turbidité et l'effet de blocage sont amplifiés par l'action des courants.

21.

22. Les enjeux économiques de la pêche sur la zone sont très importants sur la zone : ainsi selon le livre blanc de l'estuaire (en cours de réactualisation). La production de l'ensemble du système fluvio-estuarien de la Gironde atteint une valeur de 40 à 45 millions de francs en 1994, elle rivalise avec les valeurs des débarquements des ports d'Arcachon et de Royan.

23. Le DOCOB ou document d'Objectif en langage Natura 2000 est un document qui définit l'État des lieux écologique et socio-économique du site concerné, les objectifs de gestion ainsi que les actions à mettre en œuvre.

24. Le SMIDDEST est un établissement public territorial de bassin (il regroupe plusieurs collectivités) et il a pour objet "la coordination et la mise en œuvre de toute initiative, ou action conjointe de ses membres, relative à la qualité du cadre de vie, l'environnement, l'aménagement de l'espace, le tourisme, la culture ou le développement économique", toujours en lien avec l'Estuaire de la Gironde.

25. Dans le cadre du projet national des calanques, certains usagers opposés au projet ont fait appel à la présidence en passant au-dessus de la ministre de l'Environnement pour faire retirer une zone du périmètre.

---

## RÉSUMÉS

La conservation marine est devenue un enjeu mondial. Les aires marines protégées sont maintenant un instrument au cœur des débats. Dans cette étude, est analysé le dialogue qui prit place durant la création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis dans le sud-ouest de la France en avril 2015. Cette étude analyse les différentes étapes de la concertation réalisée en amont de la création du parc marin et observe l'appropriation des enjeux (notamment environnementaux) par les participants. Cette étude montre que cette concertation permet l'appropriation des enjeux environnementaux grâce à la co-construction de connaissances socio-économiques et environnementales notamment autour de la question des ressources halieutiques. L'analyse des entretiens auprès des participants permet d'identifier également comment les différentes tensions advenues pendant le processus ont contribué à préparer la décision.

Marine conservation is now an international issue. Protected marine areas are now a tool strongly discussed. In this study, the process of dialogue which took place during the creation of a recent park, the Pertuis and Gironde natural park in southwest France is analysed, in April 2015. Our research analyzes the different steps in the talk relating to the implementation of the marine park, and observes the appropriation of issues (especially environmental issues) by participants. This paper demonstrates that the dialogue process allows the co-construction of knowledge socio-economic and environmental, especially for fish resources. The research identifies how the different sources of friction throughout the process contributed to the decision.

## INDEX

**Mots-clés** : aire marine protégée, gouvernance, concertation, co-construction de connaissances, conflits, justification

**Keywords** : protected marine areas, governance, dialogue process, construction of knowledges, conflict, justification

## AUTEUR

### SOPHIE LAFON

Ingénieure de recherche, unité ETBX-50, avenue de Verdun, Cestas Gazinet, 33612 Cestas cedex, France, courriel : [Sophie.lafon@irstea.fr](mailto:Sophie.lafon@irstea.fr)