L'institution de la mer d'Iroise comme nature remarquable

VÉRONIQUE VAN TILBEURGH

La question des Parcs Naturels et de leur inscription dans un espace rural n'est pas nouvelle pour qui suit la confrontation entre protection de la nature et développement d'un territoire. NSS ouvre ce dossier pour deux raisons. Tout d'abord, l'auteur pose cette question à propos d'un espace particulier, la mer, pour lequel la frontière du territoire à protéger est particulièrement sensible : celle-ci évolue ainsi au gré de deux influences combinant l'appréhension de la biodiversité chez les scientifiques et les modes d'action publique. Mais aussi, il nous met face à un paradoxe qui va à l'encontre d'une évolution jugée aujourd'hui dominante des politiques publiques : ce n'est qu'au prix d'une distance prise avec les enjeux locaux, en particulier ceux portés par les élus et les scientifiques du cru, qu'une construction plus ambitieuse du caractère remarquable de l'espace marin est possible. Avatar ou prémisse d'une nouvelle donne entre la protection et le développement ?

« Quand le phoque n'y sera plus,
qu'y aura-t-il à y voir ? » G. Flaubert

L'objectif de cet article est de rendre compte du processus d'élaboration d'un espace protégé, l'exemple choisi concernant un Parc National (PN). En effet, aujourd'hui, un long travail de concertation doit être effectué en collaboration avec les élus, les acteurs socio-économiques locaux et les administrations concernées sous la tutelle du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement avant la publication d'un décret de création. Travail durant lequel la population locale est consultée à deux reprises. C'est au cours de ce processus collectif que la remarquabilité du futur espace protégé se construit.

Plus précisément, cet article se fonde sur une étude de terrain effectuée en mer d'Iroise durant la construction du Parc National de la Mer d'Iroise (PNMI), processus débuté en 1990 qui n'est pas achevé aujourd'hui¹. Deux projets se sont succédés pendant cette période : l'un centré sur l'archipel de Molène et les îles d'Ouessant et Sein dont l'objectif visait une protection patrimoniale du milieu autour d'espèces emblématiques (essentiellement phoque gris et grand dauphin), le second, étendu à la mer d'Iroise et à la baie de Douarnenez, avait pour but de mettre en place des outils de conservation de l'ensemble de l'écosystème (cf. carte). Cet article décrit ces projets dans chacune des parties, mais surtout

Abstract - The construction of the Iroise sea as a remarkable area.

The article analyses the construction of a protected area in the Iroise sea as a remarkable zone. It is based on fieldwork carried out in Finistère (Western Brittany) during the discussions preparing the creation of the National park of the Iroise Sea. The construction of the NP results from a collective work during which the remarkable features of the natural environment are discussed between various partners and administrations under the supervision of the Ministry of Environment. From 1990 until now, two projects of NP have followed one another. The first one focused on the protection of emblematic species (grey seal and large dolphin); the perimeter included the islands of the Iroise sea (Ushant, Molène and Sein) and their surroundings. The second is based on a ecosystemic approach and includes the entire Iroise sea with an objective of conservation. To account for the two processes of construction of a remarkable zone, an analysis of territorial public policies as a process of institutionalisation of collective action has been developed. It shows that the definition of the remarkable features of the zone combines the characteristics of the natural environment and the configuration of the local social system. Some factors may change, e.g. grey seals supposed to be a local species are discovered as a migrating species, scientific experts stuck to the local political networks manage to get some autonomy. The remarkable features of the area change in connection with these factors. Therefore, it can be argued that the construction of the Iroise sea as remarkable area refers to the definition of the social uses of the area. The changes of the remarkable features depends on the looseness of the concepts referred to, like the concepts of patrimonial management or sustainable development. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

protected area / ecosystem / patrimony / collective action / Iroise sea

VÉRONIQUE VAN TILBEURGH
Sociologue
Université de Rennes-2,
Laboratoire Printemps-
ESA 8085,
6, avenue Gaston-Berger,
CS 24 301,
35043 Rennes cedex
veronique.vantilbeurgh
@uhb.fr

¹ Cette étude a été financée par le MATE, D4E/Service de la recherche, dans le cadre de l'appel à propositions de recherche sur les espaces protégés.

Encadré 1. L'institutionnalisation de l'action collective (d'après Duran P. et Thoenig J.-C., 1996)

Ce concept fut formalisé pour rendre compte de l'évolution de la gestion publique depuis la décentralisation. Auparavant, la régulation croisée, qui reposait sur un principe d'échange entre les filières administratives et politiques, traduisait le dispositif de pilotage de la gestion des affaires publiques territoriales centralisé par l'État. Aujourd'hui, on assiste à un traitement territorialisé des problèmes. Selon les auteurs, l'action territoriale de l'État consiste à institutionnaliser l'action collective « en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durable dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendances entre des problèmes, des acteurs et des intérêts ». La puissance publique intervient pour fixer les procédures définissant le contexte d'action, mais elle délègue le traitement du contenu aux acteurs mobilisés. Ce type de politiques est activé « dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour l'action collective ».

² La distinction entre situation d'expertise et activité scientifique a été abordée par différents auteurs (Kalaora B. et Theys J. (sous la dir.), 1992 ; Roqueplo P., 1997 ; Rémy E., 2001).

revient sur l'évolution, des réseaux et des institutions sociales les structurant, qui est à l'origine de ces transformations.

Nous montrerons ainsi que l'identification de la remarquabilité de l'espace naturel (des espèces indigènes ou un écosystème pour le PNMI) résulte des caractéristiques du milieu en lui-même et de la configuration du système social, le rôle des experts scientifiques² chargés, en grande partie, d'identifier cette remarquabilité dépendant de la structuration du système social et du dispositif de prise de décision (Roqueplo, 1997). Pour ce faire, nous développerons une analyse en termes de politiques publiques territoriales envisagées comme un processus d'institutionnalisation de l'action collective (encadré 1). Dans cette analyse, nous mettrons en évidence que les modifications du caractère remarquable du milieu naturel sont liées à celles des modes de régulation des relations entre l'État et le système social local dans un processus d'institutionnalisation de l'action collective en deux temps, chacune de ces étapes se traduisant par un projet de PN différent.

Phoques gris et grands dauphins : le petit Parc

Après une courte évocation à la fin des années 1970, c'est en 1989 qu'un projet de PN en mer d'Iroise fut mentionné, en public, pour la première fois.

La conception de la remarquabilité dans le premier dispositif

Ce projet bénéficia rapidement du soutien d'élus et d'acteurs locaux de la protection de l'environnement. De plus, il coïncidait avec les grandes orientations fixées par le gouvernement en matière d'environnement, le Plan national pour l'Environnement, publié cette année-là, prévoyant la création de deux parcs nationaux marins. Ainsi, en août 1990, Brice Lalonde, secrétaire d'État à l'environnement, informait le président du Parc naturel régional d'Armorique (PNRA) qui était également élu d'Ouessant, que des crédits étaient affectés pour financer les premières études de faisabilité.

En 1991, la DRAE/Bretagne va instituer ce projet de deux manières :

- par la mise en place d'un Comité de pilotage (CP) chargé d'élaborer les statuts du parc. Ce comité est placé sous la coprésidence du préfet maritime de l'Atlantique (Marine nationale) et du préfet du Finistère avec trois groupes de travail, le premier scientifique (composé du comité scientifique de la réserve de biosphère), le second économique (pris en charge par le PNRA au sein du comité de gestion de la réserve de biosphère) et le dernier juridique (organisé par la DRAE/Bretagne) ;

- par la reconnaissance administrative du projet de PNMI, le représentant de la DRAE informant l'ensemble des administrations concernées de l'existence d'un projet de création d'un PN en mer d'Iroise.

Ce CP se réunira deux fois en 1991 et 1994. Le groupe de travail scientifique fera réaliser les premières études et le groupe juridique rédigera un premier projet de décret. Pendant toute cette phase, l'administration centrale suivra avec attention le projet, finançant les études et mobilisant certains réseaux sans pour autant fournir d'orientations précises. Dès 1994, le dossier PNMI prenant plus d'importance, la Préfecture terrestre, le PNRA et la DIREN vont demander la nomination d'un chargé de mission pour animer le projet. En 1995, le Comité interministériel de la mer décide de prendre en compte ce projet. L'année suivante, la mission « Parc d'Iroise » est créée.

La première étude incluant une réflexion en prévision de la création du PN fut publiée en 1991. Il s'agit d'un travail mené en vue de l'élaboration du plan de gestion de la réserve de biosphère par deux scientifiques de l'université de Bretagne occidentale (Brest). Le PN y est posé clairement en complémentarité de la réserve de biosphère. Par la création d'un PN, il s'agit de protéger les deux secteurs qui apparaissent comme particulièrement sensibles à l'intérieur du périmètre de cette réserve, ce statut, qui est un label, ne permettant pas de mettre en place une protection réglementaire. Les deux secteurs proposés se situent dans l'archipel de Molène. Ils concernent les zones de grande richesse biologique et celles où vivent en permanence les phoques gris et grands dauphins (Hily, Cuillandre, 1991). En 1993, un rapport du PNRA étend la zone parc en proposant une zone centrale constituée des zones centrale et tampon de la réserve de biosphère ainsi que des sites

littoraux classés des îles habitées et une zone périphérique constituée de la partie habitée des îles (PNRA, 1993).

Cependant, dès l'année suivante, une recherche cofinancée par les MAB/SRETIE/Conseil général du Finistère propose un périmètre plus étendu à partir de l'étude de la répartition des populations de phoques gris et de grands dauphins (Ridoux et al., 1994). Les auteurs vont justifier leur choix de fonder le zonage sur la répartition de ces deux populations à partir de critères écologiques. Par la protection de ces deux espèces de grande taille, très mobiles, situées au sommet des réseaux alimentaires, ce sont les exigences de conservation de toute la diversité des habitats qu'elles exploitent qui sont intégrées donc un nombre important d'habitats³. En conclusion, les auteurs soulignent que le zonage actuel de la réserve de biosphère n'est pas adapté à la protection des mammifères marins. Ils proposent d'intégrer à une future zone centrale de PN (ou zone tampon de la réserve de biosphère) la zone sud de l'archipel de Molène (présence de grands dauphins et de phoques gris) et les abords immédiats de l'île de Sein (présence de grands dauphins). La zone périphérique (ou zone de transition de la réserve de biosphère) engloberait un périmètre beaucoup plus vaste correspondant globalement à l'ensemble de la mer d'Iroise.

Lors du CP du 16 décembre 1994, le principe retenu fut le suivant : étendre au Domaine public Maritime le classement en PN de la partie classée du territoire des communes de Ouessant, Molène, Sein et Le Conquet, l'étendue du DPM protégé s'arrêtant aux 12 milles des lignes de base droite. La « zone centrale [se composerait ainsi] d'une zone marine pouvant comporter une partie de protection renforcée, le reste étant une zone où s'exercent des activités économiques durables, et une zone terrestre constituée d'îlots émergés et de petites îles (ceux qui font déjà l'objet de protection) »⁴. La zone périphérique comprendrait les zones non classées des communes précédemment citées. Ainsi, le projet de PN s'inscrivait en complémentarité de la réserve de biosphère en permettant d'acquérir des compétences réglementaires pour la protection du milieu naturel et surtout des espèces remarquables ainsi que des ressources financières pour le développement des îles. L'éventualité d'un secteur « à protection renforcée » était envisagée autour de certains îlots de l'archipel de Molène, en particulier pour assurer, aux phoques gris et grands dauphins, les conditions de leur reproduction.

Patrimoine et pouvoir local

Les premières mobilisations autour de la construction du PN ont été organisées par le responsable des espaces protégés à la DRAE et l' élu d'Ouessant, président du PNRA. Ces deux acteurs ont mobilisé leur réseau pour mettre le projet en discussion. L'Administration centrale a soutenu le PN sans fournir d'orientations précises. La particularité de l'engagement de cette Administration s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, en ce qui concerne

³ Avec un intérêt supplémentaire pour les phoques gris en tant que micro-population isolée en limite de zone de répartition.

⁴ Compte rendu de la réunion du CP du 16/12/94.

l'outil PN, il n'existait à cette date en France aucun PN marin (ce qui est encore le cas aujourd'hui), or espaces marin et terrestre ne sont pas comparables. De même, la doctrine des PN n'est pas aussi strictement établie que celle d'autres dispositifs étatiques et ce projet ne rentrait pas en contradiction avec elle. En ce qui concerne maintenant l'Administration centrale de l'environnement, les premières discussions autour du PN eurent lieu juste après la publication du Plan national pour l'Environnement dans lequel l'accent a été mis sur la nécessaire modernisation des structures et des procédures des politiques de l'environnement (Theys, Chabasson, 1991). Ainsi, quatre principes d'action sont stigmatisés comme dépassés, en particulier la tradition centralisatrice qui se traduit par une insuffisance des procédures démocratiques. De plus, le projet était porté par des acteurs locaux. L'ensemble de ces facteurs explique, en partie, le rôle de l'administration dans cette première étape du processus d'institutionnalisation de l'action collective : celle-ci a fait émerger le projet localement.

Ce sont donc sur les acteurs locaux qu'a reposé l'élaboration du projet. Ceux-ci se sont servis de la réserve de Biosphère comme d'une préfiguration au PN, le projet émanant des représentants des organismes déjà impliqués dans la réserve. Ainsi, le périmètre pressenti fut d'emblée circonscrit à l'archipel de Molène et à l'île d'Ouessant. De même, les groupes de travail du Comité de Pilotage du PNMI furent composés, pour l'essentiel, des membres déjà impliqués dans la réserve de Biosphère. Le choix pour un projet devant émerger localement se traduit donc par une prise en charge de celui-ci par les partenaires déjà impliqués dans la gestion de cette zone. Plus précisément, le projet de réserve a été porté par la Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne (SEPNB) et certains scientifiques de l'université de Bretagne Occidentale (UBO), membres de l'association. De plus, la structure de gestion de la réserve était le PNRA dont son président cumulait différents mandats, ceux de vice-président du Conseil Général et de député en particulier. Ce sont ces organismes qui ont été plus particulièrement impliqués dans les premières négociations avec la DRAE, dessinant ensemble les contours du jeu collectif au sein duquel les statuts du PN devaient être élaborés.

Ainsi, à la lecture du projet de décret du PNMI rédigé dès 1994, on peut noter des similitudes entre la protection envisagée au sein du PNMI et la relation que ces différents organismes entretiennent avec le milieu naturel. Cette relation n'est pas univoque. On retrouve là les distinctions qui structurent l'histoire de la protection des milieux naturels. Globalement, cette relation oscille entre deux pôles. Dans le premier, le milieu naturel est conçu comme étant mis en danger par l'action de l'homme. Il est donc nécessaire de le protéger par la création de réserves. L'action de la SEPNB s'inscrit dans cette approche⁵. Cette représentation du milieu naturel a des effets structurants sur le groupe en renforçant sa cohésion dans la mesure où le danger est identifié comme venant de l'extérieur. Les militants deviennent alors des intermédiaires entre la Nature et les collectivités locales, ses intercesseurs auprès des élus et des administrations. Cette représen-

tation de l'objet, milieu naturel, est donc constitutive des rapports sociaux assurant la cohésion de l'association. Le second pôle serait plutôt organisé autour d'une représentation du milieu naturel n'existant que dans son rapport aux sociétés humaines. Le milieu naturel est ainsi conçu comme un patrimoine qu'il faut protéger au même titre que le patrimoine culturel car il participe à la construction de l'identité des hommes. La charte 1997-2007 du PNRA, orientée autour du développement durable, illustre cette représentation du lien entre milieu naturel et sociétés humaines.

Le jeu collectif qui permet de stabiliser le périmètre du PN comme ses formes de gestion, reflète à la fois l'institution et les réseaux qu'elle structure, c'est-à-dire le pouvoir local, ainsi que les différentes représentations du milieu naturel des acteurs impliqués. Ainsi, les contours du PN étaient pertinents pour autant qu'ils soient évalués à partir des règles de ce jeu structuré par les réseaux du pouvoir local. Le périmètre recoupant leur territoire d'action, il était une donnée en soi. Pour cela, la question posée aux experts scientifiques dans les premières études était simplement d'identifier la remarquabilité du milieu naturel dans la zone retenue, d'où l'identification de biocénoses particulières. Cette remarquabilité fut justifiée a posteriori par de nombreux interlocuteurs en termes patrimoniaux. Selon eux, ce premier projet se caractérisait par une remarquabilité fondée sur des espèces d'intérêt patrimonial dans une perspective de gestion patrimoniale, c'est-à-dire protectionniste pour des espèces ne constituant pas nécessairement une ressource pour l'activité humaine. En ce qui concerne maintenant la gestion de l'espace, il était prévu une approche en termes de développement durable⁶ où les activités ne seraient pas interdites, mais soumises à autorisation. Il existerait, néanmoins, des interdictions totales autour de quelques sites pour protéger les espèces emblématiques dans une perspective de gestion patrimoniale⁷.

Au moment de la création de la mission « PNMI », c'est ce projet là qui était l'objet des débats, ayant l'assentiment du MATE. Le projet de décret préparé par la DIREN était discuté, le groupe de travail scientifique avait identifié la remarquabilité du milieu et le PNRA avait proposé quelques pistes de réflexion pour le développement insulaire. Ainsi, ce premier projet, qui se caractérise par une très faible intervention de l'Administration centrale, fut pris en charge par des élus et organismes. C'est donc un jeu collectif qui a été mis en place par la DRAE, mais structuré par le pouvoir local en l'absence de régulations fortes de l'Administration centrale. Le premier projet de PN, en reflétant ce jeu collectif, traduisait principalement les enjeux locaux de développement en lien avec la protection du milieu.

Un écosystème à conserver : le grand Parc

Devant l'importance prise par le dossier, les acteurs locaux vont à nouveau mobiliser leur réseau pour qu'une mission soit créée. C'est ainsi que la mission

⁵ Toutefois, dès sa création la SEPNB attribua à certaines de ses réserves une fonction pédagogique et pas uniquement un objectif de protection.

⁶ Cette notion de développement durable n'est pas stabilisée de façon très stricte. Elle permet ainsi une adaptation aux situations locales en faisant intervenir différentes dimensions : symbolique, économique et politique (Kalaora, 1999).

⁷ C'est en raison de ces interdictions que les représentants du comité local des pêches maritimes avaient refusé de continuer à participer aux négociations.

« Parc d'Iroise » commença son travail en septembre 1996 avec, à sa tête, un commissaire de la Marine nationale, juriste, choisi avec l'aval des principaux participants aux premières négociations.

La mission et l'écosystème « mer d'Iroise »

Une triple fonction est conférée à la mission « Parc d'Iroise » : assurer le secrétariat permanent du CP, prendre en charge l'animation des groupes de travail et assurer l'information des habitants et des milieux socioprofessionnels. Cette mission est placée sous l'autorité du préfet du Finistère et du préfet maritime de l'Atlantique ainsi que du MATE par l'intermédiaire de la DIREN/Bretagne pour la structure hiérarchique. Enfin, la logistique est assurée par convention par le PNRA. Après sa nomination, le chargé de mission effectua des entretiens auprès des individus concernés par la mise en place du PNMI, qu'ils soient experts scientifiques, élus locaux, responsables associatifs ou socio-économiques pour cerner leurs attentes à l'égard du PN. Les entretiens avec les experts scientifiques mirent en lumière la question de la pertinence du périmètre par rapport aux objectifs de protection du milieu naturel. La principale réserve formulée à l'égard du petit parc était qu'il ne permettrait pas de prendre en compte la diversité des biocénoses⁸. C'est à partir de la fin de l'année 1997 que le chargé de mission diffuse un nouveau projet dont le périmètre est considérablement élargi car englobant la baie de Douarnenez. Mais ce n'est qu'à partir de janvier 1998 que les relations entre certains membres impliqués dans le premier projet et la mission vont se tendre, cristallisant l'opposition entre les défenseurs de chacune des deux hypothèses.

En effet, à partir de l'automne 1997 le directeur de cabinet de D. Voynet, élu local du Finistère opposant au président du PNRA, prend en main le dossier PNMI qui sera dorénavant « évoqué » une fois par mois. L'objectif de cette évocation est triple : par l'annonce, donner une existence politique au PNMI pour crédibiliser le calendrier, défendre le grand périmètre car ce parc doit participer à la valorisation de l'image de toute une région et pas seulement à celle des îles de la mer d'Iroise⁹ ; enfin, structurer un pôle touristique autour de Brest et de sa Communauté Urbaine¹⁰. L'évocation permet de fixer un calendrier précis et d'effectuer une surveillance de l'avancement des travaux. C'est donc une impulsion politique qui était donnée au projet de grand parc. Pendant cette période, les acteurs sur lesquels reposait le projet de petit parc vont défendre leur périmètre. Ainsi, le président du groupe de travail scientifique, défendant le grand parc, sera sommé de choisir entre la présidence du groupe scientifique de la réserve de biosphère et celui du PNMI. De même, la convention liant le PNRA et la mission fut dénoncée unilatéralement par le PNRA en juin 1998, laissant la mission sans ressources, et ni la SEPNEB, ni la DIREN ne soutinrent activement le projet.

Le périmètre du grand parc fut validé par le MATE à l'automne 1998, mais le dossier préparé pour l'enquête préalable fut refusé. Le CP qui s'est tenu en

novembre 1998 commanda donc deux études afin d'approfondir la connaissance des enjeux biologiques, patrimoniaux, économiques et sociaux sur l'espace mer d'Iroise. L'étude biologique et patrimoniale fut confiée aux scientifiques de l'UBO, l'objectif étant de fonder la remarquabilité du milieu naturel sur une approche écosystémique et patrimoniale (Le Duff et al., 1999). La seconde étude fut réalisée par un cabinet-conseil, l'objectif étant de dresser l'inventaire des activités économiques se déroulant dans la zone concernée par le grand parc (Portances-Conseils, 1999). Les deux études furent présentées au CP de décembre 1999. À la suite de cela, les administrations concernées puis l'ensemble du CP ont validé, à leur tour, le contour du grand parc avec trois zones d'intérêt majeur situées autour des îles. L'objectif de ces zones est d'identifier « des espaces qui méritent un intérêt spécial, justifié par leur valeur et leur sensibilité patrimoniale »¹¹.

De l'avis de différents observateurs, le rapport biologique et patrimonial joua un rôle primordial dans la prise de décision des administrations et du CP. Pour cette étude, ce n'est pas moins de 310 publications se rapportant plus ou moins directement à la mer d'Iroise qui ont été référencées¹². Au-delà de ce constat, la principale différence entre ce travail de synthèse et les recherches effectuées précédemment réside dans le fait qu'ici il s'agit de décrire cet espace à partir d'une approche écosystémique. Cette démarche consiste à construire un regard transversal à de nombreuses disciplines en partant d'une représentation dynamique du milieu. En effet, l'approche écosystémique, en introduisant dans la description les flux, essentiellement réseaux trophiques et flux migratoires, permet de rendre compte de la dynamique de cet espace à partir des interactions structurant le fonctionnement spatio-temporel.

Le résultat de cette étude aboutit à une représentation de l'écosystème mer d'Iroise divisée en huit secteurs. Chacun d'eux est caractérisé par le substrat et les réseaux trophiques qui participent au fonctionnement de l'Iroise. Ensuite, chaque expert scientifique mobilisé a attribué une note aux secteurs en fonction de leur intérêt au regard de différents critères tels que l'abondance, la diversité, les espèces rares, la géologie et la géomorphologie ainsi que l'intérêt patrimonial, lequel doit prendre en compte « des espèces ou des formations déjà reconnues par les instances régionales, nationales ou européennes en matière d'inventaire des richesses naturelles des territoires »¹³. À la suite de cette opération, deux grandes zones sont identifiées comme étant, plus particulièrement, remarquables : Ouessant et l'archipel de Molène en raison de la présence de nombreux éléments patrimoniaux (mammifères marins, oiseaux de mer) et des champs d'algues ainsi que la baie de Douarnenez pour sa richesse en habitats, poissons et invertébrés de substrats meubles. Plus généralement, ce qui fait la valeur globale de la zone « mer d'Iroise », c'est qu'elle « contient une plaquette presque complète des habitats marins des côtes Manche-Atlantique françaises et de leurs peuplements » (Le Duff et al., 1999).

Cette approche modifie le sens de la remarquabilité. Ce qui devient remarquable en mer d'Iroise,

⁸ La seconde critique concernait la protection du milieu. En effet, plusieurs scientifiques ont émis des réserves sur l'intérêt de protéger quelques sites, par exemple les reposoirs à phoques afin d'assurer la pérennité de leur sédentarisation.

⁹ En d'autres termes, il ne fallait pas que le PN soit un outil de financement additionnel pour la seule circonscription du président du PNRA.

¹⁰ Océanopolis fut inauguré en 1990, porté largement par les élus politiques locaux de gauche. Avec le PNMI, il deviendrait le lieu de médiation entre le milieu marin et le public.

¹¹ Extrait de la plaquette présentant le PNMI lors de la Consultation pour avis.

¹² Tous les articles, cependant, n'ont pas été publiés dans des revues scientifiques, qu'elles soient avec ou sans comité de lecture.

¹³ Cette méthode d'évaluation de la remarquabilité fut l'objet de critiques parmi les experts scientifiques. Elle fut, néanmoins, mise en œuvre.

c'est l'écosystème en raison de la diversité des biocénoses et pas seulement celles dont les super-prédateurs dépendent. Il s'ensuit une autre approche de la protection car le périmètre élargi doit permettre de contrôler les différentes phases biologiques des espèces. Cependant, la notion d'intérêt patrimonial que l'on retrouve dans les zones d'intérêt majeur permet de conserver, dans le second projet, les objectifs du premier. La différence est que les espèces d'intérêt patrimonial ne jouent plus un rôle central dans l'identification de la remarquabilité.

Du patrimoine à l'écosystème remarquable

Par la création de la mission, l'administration centrale va modifier les formes de l'institutionnalisation de l'action collective. En effet, le chargé de mission détaché des enjeux du pouvoir local élargit la table des négociations, puis, grâce aux entretiens avec les experts scientifiques, renouvelle la question de la délimitation de l'espace protégé. Cependant, l'intervention du chargé de mission n'est pas suffisante pour comprendre l'évolution du projet. D'autres facteurs sont à prendre en compte, dont l'évolution des connaissances et de la communauté des experts scientifiques. Ainsi, à partir de 1996, des travaux du laboratoire d'étude des mammifères marins d'Océanopolis ont montré que les populations de phoques gris de Molène étaient loin de constituer un isolat considéré comme représentant la limite méridionale de la zone de peuplement de cette espèce. Il fut établi, bien au contraire, que les échanges avec le sud-ouest des îles britanniques, en particulier, sont fréquents faisant perdre, du même coup, au phoque gris une partie de son intérêt (Laboratoire d'étude des mammifères marins-Océanopolis, 2000). De ce fait, la préservation des conditions nécessaires à la pérennisation de sa sédentarisation n'était plus aussi importante.

Le second facteur à prendre en compte concerne l'évolution de la communauté des experts scientifiques. Il fut souligné par différents interlocuteurs, que la notion de protection mise en œuvre dans le second projet était plus « moderne ». En effet, les formes de gestion envisagées dans ce projet découlent de l'écologie des perturbations où la transformation en sanctuaire de « morceaux de nature » ne se justifie plus systématiquement. Un milieu naturel préservé n'est plus un milieu naturel protégé des perturbations anthropiques, mais un milieu où les perturbations (naturelles et/ou anthropiques) ne font pas obstacle à la conservation de sa biodiversité. Cette seconde approche permet d'intégrer, dans un espace protégé, les activités humaines pour autant qu'elles ne soient à l'origine d'aucun processus irréversible. Or, dans leur constat, les experts scientifiques ont souligné que l'écosystème « mer d'Iroise » demeurerait dans un état de conservation relativement bon. La conservation de la « mer d'Iroise » permet donc d'envisager une gestion intégrée de l'écosystème.

Cette nouvelle approche fut défendue par le second groupe de travail scientifique. En effet, en 1998, à l'occasion de sa démission puis de sa nouvelle nomination par les deux préfets, le président modifie la composition du groupe de travail scientifique. Les

nouveaux membres recrutés le sont sur des critères de compétences définis par une connaissance de terrain et une spécialité disciplinaire liées aux milieux marins. De plus, les instituts de recherche plus appliqués comme l'Ifremer ou l'Inra sont mieux représentés au détriment de la recherche universitaire. Enfin, les gestionnaires du milieu (Comités locaux des pêches, ONCFS, Diren, PNRA, BV-SEPNB etc.) participent aux travaux du groupe. Parallèlement à cela, la SEPNB se transforme également. Les « anciens », qui s'inscrivaient plus dans une perspective de sanctuarisation de la nature et sur lesquels reposait le premier projet, sont mis en minorité. Ainsi, le nouveau groupe de travail scientifique, dont le président et un certain nombre d'experts scientifiques sont toujours membres de l'association, acquièrent plus d'autonomie face aux enjeux du pouvoir local. Dans l'approche qu'ils ont adoptée, le périmètre découle, en grande partie, du type de connaissances mobilisées, ne correspondant plus à un secteur délimité a priori.

En même temps que ces évolutions, les positionnements des acteurs porteurs du premier projet vont se transformer. En effet, à la suite des diverses élections qui eurent lieu en 1997 et 1998, l'éventail des mandats du président du PNRA va être modifié. Il n'est pas réélu aux législatives de 1997 et sa majorité perd le contrôle du Conseil général en 1998. Cependant, il obtient une vice-présidence au conseil régional. Cette recomposition va recentrer son activité sur les îles, seule circonscription qu'il conserve. Plus encore à partir de cette date, le président du PNRA se transformera en défenseur des îles et de leur patrimoine. Dans le même temps, MATE et Diren continuent à marquer leur intérêt pour une protection patrimoniale. La délimitation des zones d'intérêt majeur, correspondant approximativement aux limites du petit parc, a ainsi pour objectif de continuer à mobiliser tous les acteurs déjà impliqués¹⁴. En revanche, la notion de gestion intégrée permet au chargé de mission de s'allier les comités des pêches maritimes local et régional. Confrontés à une baisse

Résumé – L'institution de la mer d'Iroise comme nature remarquable.

Cet article a pour objectif de montrer le processus de construction d'un espace protégé en fondant l'analyse sur une étude de terrain effectuée en mer d'Iroise durant la phase préparatoire à la création du futur Parc national de la Mer d'Iroise. Aujourd'hui, l'élaboration d'un Parc national nécessite un travail collectif durant lequel le caractère remarquable du milieu naturel est discuté entre différents partenaires sous la tutelle du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Nous analysons ce processus en termes de politiques publiques territoriales envisagées comme un processus d'institutionnalisation de l'action collective. À travers celui-ci, nous montrons que l'identification de la remarquabilité d'un espace naturel résulte des caractéristiques du milieu et de la configuration du système social porteur du projet. Que ces éléments soient modifiés et c'est l'ensemble du projet qui se transforme. Il apparaît ainsi que l'exemplarité d'un espace protégé dépend du dispositif socio-institutionnel porteur du projet. © 2002 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS

espace protégé / écosystème / patrimoine / action collective / mer d'Iroise

¹⁴ Dans la plaquette présentant le PNMI pour la Consultation pour avis, les zones d'intérêt majeur sont définies comme des périmètres à l'intérieur desquels « l'élaboration de plans de gestion particuliers permettrait également d'associer davantage la population et leurs élus aux décisions dont dépend leur vie quotidienne ».

des captures, les responsables professionnels espèrent s'appuyer sur le PN pour mettre en place une gestion de la bande côtière.

Toutefois, une fois le choix du grand périmètre entériné, de nouveaux clivages autour du projet vont naître. En effet, l'action du directeur du cabinet de D. Voynet, élu local socialiste, inscrira le projet dans le champ politique tel qu'il est structuré à l'échelle nationale, autour de l'opposition gauche/droite, même si localement et publiquement le soutien des élus socialistes n'a jamais été inconditionnel. Ainsi, l'intervention plus forte de l'administration centrale a contribué, pour certains participants aux négociations, à politiser ce projet dans le sens où ces derniers ont lié la position des acteurs aux oppositions qui structurent le champ politique national.

Conclusion

Plus précisément, le concept d'institutionnalisation de l'action collective, que nous avons mobilisé, définit les politiques publiques comme des procédures par rapport à une action de l'État, plus ancienne, s'attachant à fournir des contenus. À partir de la situation qui vient d'être décrite, nous avons pu montrer que l'opposition contenu/procédure est plus complexe que cela. Avec le premier projet, nous avons montré effectivement que l'administration centrale est peu intervenue sur la définition des contenus. En revanche, suite à une évolution de la procédure par la création de la mission, les contenus (le périmètre et les objectifs du PN) se trouvent transformés. Dans la situation exposée, la modification de la procédure s'est donc traduite par un changement du contenu de l'action de l'État, contenu qui a été finalement imposé par le directeur de cabinet du ministre. Ainsi, en restant maître de la procédure l'administration centrale continue à intervenir sur la définition des contenus des politiques qu'elle met en œuvre.

Dans cette mesure là, on peut s'interroger sur le rôle de ces lieux de négociation. Interrogation partagée, d'ailleurs, par certains membres du CP constatant le manque d'enjeux dans les débats du comité. L'innovation représentée par ces instances est de réunir, au-delà des élus locaux, tous les acteurs de la société locale, responsables économiques, associatifs, administrations, etc. Ne pas s'en tenir, comme dans la configuration précédente, à une médiatisation de l'action de l'État par les élus locaux, semble

traduire un certain éclatement du pouvoir local ou, plus exactement, une diversification des sociétés locales nécessitant, pour leur mobilisation, l'enrôlement de différents acteurs. Dans un premier temps, les lieux de négociation permettent donc de mobiliser des acteurs autour de la mise en place d'une politique publique, de promouvoir en quelque sorte l'action de l'État. Dans un second temps, ils servent à adapter les dispositifs étatiques aux conditions locales, rôle joué précédemment par les élus et responsables administratifs locaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Duran, P., Thoenig, J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46, 4, 580-623.
- Hannigan, J. A., 1997. *Environmental Sociology*. Routledge, Londres/New York.
- Hily, C., Cuillandre, J.-P., 1991. Activités humaines en milieu marin. Rapport d'étude, Réserve MAB-Unesco.
- Kalaora, B., Theys, J., (dir.), 1992. La terre outragée, Les experts sont formels. Autrement, Paris.
- Kalaora, B., 1999. Global expert : la religion des mots. *Ethnologie française*, 29, 4, 513-27.
- Laboratoire d'étude des mammifères marins-Océanopolis, 2000. Études et conservation des mammifères marins de Bretagne. Océanopolis-Région Bretagne.
- Larrère, C., Larrère, R., 1997. Du bon usage de la nature, pour une philosophie de l'environnement. Aubier, Paris.
- Le Duff, M., et le groupe de travail scientifique pour la mise en place du PNMI, 1999. Environnement naturel de l'Iroise, Bilan des connaissances et intérêt patrimonial. Rapport d'étude, DIREN Bretagne/UBO.
- Penn-ar-bed, 1983. Les 25 ans de la SEPNEB. SEPNEB, Brest.
- Penn-ar-bed, 1995. Les mammifères marins en Bretagne. SEPNEB, Brest.
- PNRA., 1993. Un parc national marin en mer d'Iroise, Éléments de réflexion et orientation. Rapport d'étude, PNRA.
- Portances Conseils, 1999. Étude économique des activités liées à la mer d'Iroise. Rapport d'étude, ADEUPa, Portances conseils, SAFI, Brest.
- Rémy, E., 2001. Natura 2000 : une expertise partagée. *Économie rurale*, 262, 19-34.
- Ridoux, V., Guinet, C., Carcaillet, C., Creton P., 1994. Réserve de la biosphère de l'Iroise : utilisation de l'espace pour les mammifères marins et propositions de zonage. Rapport de recherche MAB/SRETIE/Conseil Général du Finistère.
- Roqueplo, P., 1997. Entre savoir et décision, l'expertise scientifique. *Sciences en question*, Inra, Paris.
- Theys, J., Chabasson, L., 1991. Le Plan national pour l'environnement. *Futuribles*, 152, 45-66.