

Gouvernance et animation du Sanctuaire PELAGOS, la première aire marine protégée transfrontalière de haute mer destinée à la protection des mammifères marins (Méditerranée)

Alain BARCELO^{1*}, Marion PEIRACHE¹, Denis ODY², Marie JARIN¹, Raynald JAUBERT¹, Céline MAURER¹, Guillaume SELLIER¹, Rose-Abèle VIVIANI¹

¹ Parc national de Port-Cros, Castel Sainte-Claire, BP 70 220, 83406 Hyères, France.

² WWW France & GIS3M.

*Contact : alain.barcelo@portcros-parcnational.fr

Résumé. Le Sanctuaire PELAGOS est une aire marine protégée dédiée aux mammifères marins de Méditerranée. Instaurée en 1999 par un Accord international entre l'Italie, Monaco et la France, cette aire maritime internationale présente la particularité d'être côtière et de haute mer. PELAGOS préfigure un nouveau type d'aire marine protégée, doté de modes de gouvernance spécifiques à l'échelon international mais aussi national. L'animation de la Partie française, assurée par le Parc national de Port-Cros depuis 1999, s'appuie sur un réseau de partenaires actifs qui lui permettent de découpler ses capacités d'actions. Cette organisation originale a permis de mener à bien plusieurs entreprises concrètes qui rayonnent souvent au-delà des limites du Sanctuaire, de la promotion de la recherche à la sensibilisation des publics en passant par l'étude des impacts des activités humaines. Le statut actuel du Sanctuaire le contraint parfois à affronter quelques troubles et laisse entrevoir les améliorations indispensables pour ancrer le Sanctuaire PELAGOS comme un exemple, pour une action toujours plus pertinente en faveur des mammifères marins.

Mots-clés : aire marine protégée, gouvernance, mammifères marins, PELAGOS, Port-Cros, Méditerranée.

Abstract. Governance and coordination of the PELAGOS Sanctuary, the first international MPA for Mediterranean marine mammals in the waters of France, Italy and Monaco and the adjacent high seas. The PELAGOS Sanctuary is a marine protected area dedicated to marine mammals of the Mediterranean Sea. It was established in 1999 by a treaty among Italy, Monaco and France. A special characteristic is that it is located in territorial waters as well as in the high seas. PELAGOS foreshadows a new type of marine protected area, with specific modes of governance at the international and national levels. Since 1999, Port-Cros National Park ensures the coordination of the French Party to the Agreement; it relies on a network of active partners thus substantially increasing its operational capacity. As a result of this unique organization, successful concrete initiatives in different areas are now spreading beyond the boundaries of the Sanctuary. They include promoting research, raising public awareness or studying impacts of human activities. Because of its current status, PELAGOS sometimes experiences difficulties and necessary improvements are suggested in order to anchor its leadership, towards more effective measures for the conservation of marine mammals.

Keywords: marine protected area, governance, marine mammals, PELAGOS, Port-Cros, Mediterranean sea.

Un projet ambitieux, transfrontalier et en haute mer

Le 25 novembre 1999, à Rome, un Accord international pour la création d'un Sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée, PELAGOS, est signé par la France, l'Italie et Monaco. Cet Accord, ratifié par les trois pays concernés, est entré en vigueur le 21 février 2002. Cette étape finalise plusieurs années de mobilisation de partenaires associatifs et scientifiques et offre un cadre institutionnel pour une action concertée. Le Sanctuaire est un immense espace marin de 87 500 km² délimité à l'Ouest par une ligne joignant la presqu'île de Giens en France au Capo Falcone en Sardaigne, et à l'Est le Capo Ferro en Sardaigne à Fosso Chiarone sur la côte italienne continentale (Fig. 1). Il est doté d'un plan de gestion depuis 2004.

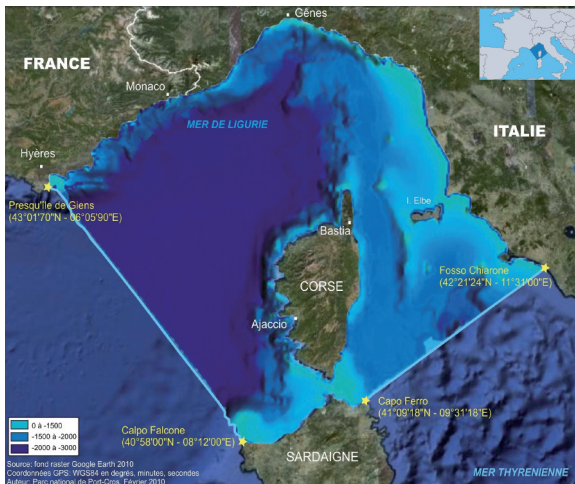


Figure 1. Espace marin couvert par l'Accord PELAGOS.

La création et la délimitation du Sanctuaire sont justifiées par ses caractéristiques océanographiques et écologiques. Les courants et le relief sous-marin propres à cette région sont à l'origine d'une productivité biologique assez importante, située principalement au large, favorable au développement d'une faune abondante et diversifiée. Huit espèces de mammifères marins sont de ce fait fréquemment observées dans les eaux du Sanctuaire présentant chacune une saisonnalité propre (le rorqual commun, le cachalot, le grand dauphin, le dauphin de Risso, le dauphin commun, le dauphin bleu et blanc, le ziphius, le globicéphale noir). Le Sanctuaire est néanmoins soumis aux effets d'une forte urbanisation de

sa façade côtière, source de pollutions et de nuisances multiples. Ce vaste espace connaît en outre un trafic maritime intense, qu'il soit commercial, plaisancier ou militaire, et ses richesses biologiques subissent une forte exploitation.

Le Sanctuaire PELAGOS, inscrit sur la liste des ASPIM (Aire Spécialement Protégée d'Importance Méditerranéenne) de la convention de Barcelone, a pour objectif d'instaurer des actions harmonisées entre les trois pays pour rendre compatibles les activités humaines et la préservation des cétacés et de leurs habitats. L'un des enjeux majeurs est de réduire les impacts des perturbations anthropiques : pollutions, bruits, captures et blessures accidentelles, dérangements, etc.

10 ans de mobilisation

Un accord international

La collaboration interétatique s'effectue via les Points focaux nationaux, agents des ministères respectifs des trois pays (Fig. 2). Le fonctionnement de l'Accord repose sur un Comité Scientifique et Technique et une réunion des Parties. Ces deux instances se sont déjà réunies respectivement cinq et quatre fois. Le plan de gestion du Sanctuaire PELAGOS a été adopté par ces organes en 2004.

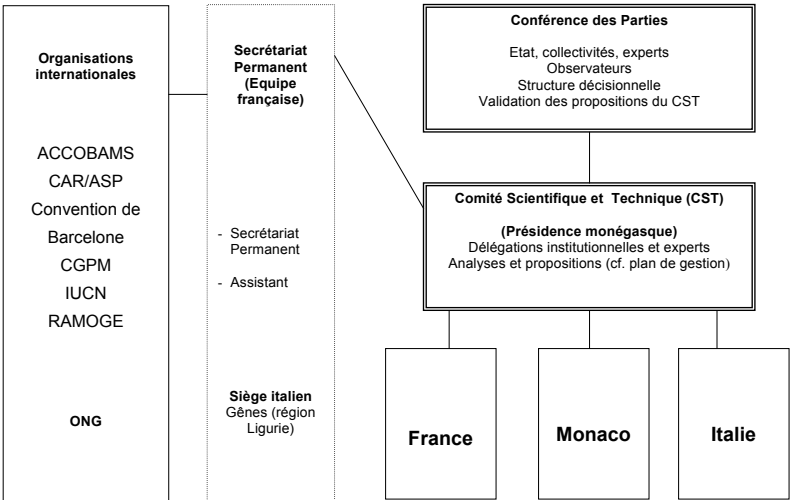


Figure 2. Organigramme de l'Accord PELAGOS.

Ce n'est qu'en 2006 qu'un Secrétariat Permanent, composé de deux salariés, a été mis en place. Il est notamment chargé de la coordination de l'action des trois pays. En collaboration avec le Comité

Scientifique et Technique, il prépare notamment les résolutions, recommandations et programmes de travail qui sont soumis à l'approbation de la Conférence des Parties et assiste ces dernières dans la mise en œuvre du plan de gestion.

Pendant un peu plus de trois années, le Secrétariat Permanent a instauré une dynamique constructive mais, suite à des difficultés administratives, n'a plus fonctionné depuis 2010. La mobilisation internationale et la collaboration technique entre les trois pays a été stoppée brutalement et, hormis dans le domaine scientifique, toute la plus-value apportée par le Secrétariat Permanent a rapidement disparu. Ainsi, de fin 2010 à fin 2012, l'instance de cohésion et de cohérence que constitue le Secrétariat Permanent a fait défaut. Les trois Points focaux nationaux ont néanmoins maintenu des échanges directs, essentiellement administratifs.

L'installation d'une gouvernance nationale

L'Accord prévoit l'organisation transnationale pour la gestion de cette aire marine protégée, mais pas l'organisation nationale : une gouvernance spécifique, impliquant les partenaires français, basée sur un mode participatif, a été inventée. Ainsi, le Ministère français chargé de l'Environnement a confié dès décembre 1999 à l'Etablissement public du Parc national de Port-Cros, impliqué très tôt dans la démarche de création du Sanctuaire, une mission d'animation de la Partie française de PELAGOS. L'équipe d'animation française est constituée de deux équivalents temps plein. En collaboration étroite avec le Point focal national du Ministère en charge de l'Environnement, lui-même en relation avec les autres ministères compétents, elle conduit en France une concertation et un partenariat actif avec l'ensemble des acteurs : administratifs (services de l'État, collectivités territoriales, Etablissements publics), professionnels des transports, de la pêche et du tourisme, scientifiques et associatifs, notamment pour animer des groupes de travail, organiser des opérations de sensibilisation et d'information et de recherches scientifiques, mettre en place des mesures de gestion.

Un schéma de fonctionnement a été initialement produit (Fig. 3), instaurant un Comité National du Sanctuaire (CNS), ainsi qu'un Comité de Pilotage et des groupes de travail thématiques.

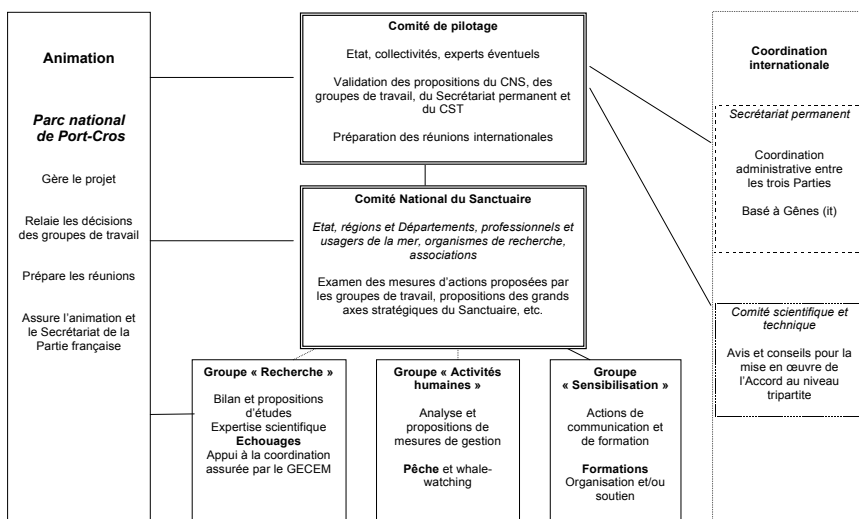


Figure 3. Organigramme de la Partie française de l'Accord PELAGOS.

Le CNS rassemble tous les organismes partenaires de la Partie française de PELAGOS. Il examine les propositions de mesures qui émanent des groupes de travail et décline les grands axes stratégiques pour le territoire français, conformément au plan de gestion. Le Comité National du Sanctuaire s'est réuni deux fois, en 2005 puis en 2008 ; une troisième réunion est prévue en septembre 2013.

Le Comité de Pilotage, au rôle plus politique, avait pour mission de valider les propositions émises par la France pour les partager, le cas échéant, avec les deux autres parties de l'Accord. Cette instance n'a toutefois pas vu le jour. A la place, des réunions « d'instruction » sont organisées par le Point focal national, avant toute réunion des instances internationales, pour harmoniser les positions des partenaires institutionnels français.

Les groupes de travail nationaux « recherche », « activités humaines » et « sensibilisation » étaient initialement réunis régulièrement. A partir de 2006, afin de participer prioritairement aux ateliers internationaux pilotés par le Secrétariat Permanent, l'équipe d'animation française a choisi d'organiser des groupes de travail nationaux plus ciblés, selon une périodicité dépendant du besoin.

L'organisation et l'animation mises en place en France ont donc débuté fin des années 1990s et ont perduré depuis. Même en l'absence de Secrétariat Permanent entre 2010 et 2012, cette structuration a permis d'assurer la continuité de l'animation sans trop de perturbations au niveau national, malgré la baisse de motivation des partenaires dont les raisons sont expliquées plus loin.

Les bénéfices d'une gouvernance participative

Le Sanctuaire intervient sur plusieurs thématiques et coordonne de nombreux projets qui vont de la recherche scientifique à la sensibilisation du grand public en passant par la concertation avec les acteurs du territoire et les usages. A l'échelon national, l'évocation de quelques actions menées permet d'illustrer les rôles de structuration, d'appui aux partenaires, d'appropriation de l'outil, de démultiplication voulus par la Partie française.

En terme de structuration, le Point focal national et l'équipe d'animation ont favorisé le regroupement de scientifiques isolés ou dispersés dans de très petites structures pour faire émerger le Groupement d'Intérêt Scientifique pour les Mammifères Marins de Méditerranée (GIS3M), une structure multi compétences, d'une taille suffisante pour répondre à des appels à projets conséquents, aujourd'hui engagée dans des projets de recherche de grande envergure avec plusieurs scientifiques et organismes de recherche italiens. L'apport de PELAGOS pour la recherche est aujourd'hui important, avec 44 études menées en France, et des avancées significatives sur la biologie des cétacés et sur les impacts des activités humaines, disciplines qui demeurent difficiles à étudier. Le soutien apporté à l'acquisition de cette connaissance permet à la Partie française d'émettre des avis basés sur des éléments scientifiquement fondés, à l'exemple de 2011, pour rappeler les risques des campagnes de prospection sismique pour les mammifères marins et les impacts potentiels des forages de recherches d'hydrocarbures (Permis Rhône maritime) projetés à proximité du Sanctuaire. Cet avis a par ailleurs trouvé un très large écho médiatique auprès des riverains, associatifs, élus ou simples citoyens, sensibilisés depuis 10 ans par PELAGOS sur la richesse de cet espace de très haute valeur patrimoniale.

La Partie française appuie et facilite les actions portées par des partenaires, tel le projet REPCET (Report des positions de cétacés – www.repcet.com), chargé d'apporter une solution opérationnelle au problème des collisions entre les navires et les grands mammifères marins.

L'accompagnement des partenaires est également actif s'agissant de l'activité de découverte des mammifères marins (whale-watching). Un recensement et un accompagnement des opérateurs ont été réalisés, faisant apparaître la nécessité d'une certification en cours d'élaboration, accompagnée de formations, la première ayant été organisée à Porquerolles en 2012. Ce problème a également soulevé le besoin d'une analyse objective des impacts de la nage avec les cétacés, dont les

conclusions sont sans équivoque sur les impacts négatifs de l'activité, sur laquelle cristallise aujourd'hui le débat. Ce dossier complexe illustre le recours nécessaire à différents outils complémentaires développés en concertation élargie. Les porteurs du message de PELAGOS seront aussi demain les opérateurs de whale-watching certifiés.

L'équipe d'animation missionne parfois des partenaires scientifiques ou associatifs lors de congrès, réunions techniques, réunions d'instances intergouvernementales (ACCOBAMS, Convention de Barcelone, etc.), ou formations organisées par PELAGOS. Ces structures deviennent les porte-parole de l'Accord, ce qui contribue au renforcement du sentiment d'appartenance au réseau PELAGOS.

La volonté d'associer le plus largement possible les bonnes volontés et d'orienter l'action des partenaires au bénéfice de l'Accord constitue l'un des rouages de l'action de l'équipe d'animation. La Charte de partenariat avec les communes riveraines du Sanctuaire, un outil original transposé des démarches de charte avec les plongeurs et les pêcheurs professionnels inventées au sein du Parc national de Port-Cros (Robert, 2013), est l'une des illustrations de ce mode d'actions. Cet engagement offre la capacité d'impliquer étroitement les personnels des services environnement de toutes des collectivités signataires (26 à ce jour), les personnels des offices du tourisme municipaux, les personnels des ports, etc., et donc de démultiplier l'action des deux équivalents temps plein affectés à la mission d'animation de la Partie française. Autre exemple, à titre individuel, tout plaisancier peut devenir « Ambassadeur » du Sanctuaire, via le site Internet (www.sanctuaire-pelagos.org), en s'engageant à respecter une approche raisonnée des mammifères et à véhiculer ce message auprès des autres usagers. Cet outil de sensibilisation, le concept d'Ambassadeur, comme la plupart de ceux développés depuis dix ans (bulletin de liaison, site Internet, dépliant, clips, panneaux, etc.) ont été conçus à la demande de partenaires, pour leur usage et avec leur appui et validation finale.

Les axes de progression

Dépasser la portée juridique actuelle de l'Accord

Malgré des avancées techniques significatives, d'un point de vue organisationnel, aucun des groupes nationaux ou comités composant l'organigramme de la Partie française ne dispose à ce jour d'une assise juridique. Leur composition et la légitimité de leurs décisions pourraient être juridiquement contestées. Le Sanctuaire, de dimension internationale, ne possède une réelle légitimité qu'à ce seul niveau, bien que reconnu en

France comme Aire Marine Protégée au titre de sa désignation en tant qu'ASPIM. Ainsi la Partie française se contente, pour le moment, d'un rôle consultatif ou de proposition dès que des déclinaisons réglementaires sont nécessaires.

Sur le sujet des impacts des filets dérivants qui causaient de très fortes mortalités de dauphins bleu et blanc, par exemple, le Sanctuaire avait ainsi proposé en 2005 une solution satisfaisante pour les différentes parties (le Permis Spécial - <http://www.sanctuaire-pelagos.org/admin/medias/docs/communiqué-pelagos-thonaille-19-8-05.pdf>) avant que l'Union européenne ne décide finalement d'interdire cette pratique.

Autre illustration, les problèmes d'approche déraisonnable des mammifères marins ont fait l'objet d'un travail à plusieurs niveaux. Tout d'abord par la validation consensuelle par les partenaires d'un Code de bonne conduite pour l'observation, décliné sur le terrain par l'intermédiaire de plusieurs outils (dépliants, clips vidéo, panneaux, etc.). La parution de l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2011, introduisant la notion de perturbation intentionnelle, constitue l'outil juridique permettant de fonder un projet d'arrêté préfectoral réglementant l'approche des mammifères marins dans les eaux françaises de PELAGOS. Prévu initialement pour cette seule zone, celui-ci s'oriente progressivement vers un texte valable pour toutes les eaux méditerranéennes françaises. Le même aboutissement est envisagé pour la grille d'analyse des manifestations nautiques à impacts pour les mammifères marins développée pour PELAGOS et qui pourrait servir au-delà de ses frontières sur toute la façade méditerranéenne française. Une orientation similaire s'annonce également pour la certification whale-watching qui devrait logiquement déborder des seules limites du Sanctuaire, suite au vif intérêt suscité au sein de l'activité en France.

Le cadre réglementaire étant peu rigide et l'espace marin immense et hors de portée, majoritairement hauturier, sous un statut juridique très particulier, il est extrêmement difficile de surveiller efficacement un tel territoire. Les équipes présentes le plus régulièrement sur le terrain (organismes associatifs, scientifiques, etc.), bien que volontaires, ne peuvent et ne doivent se substituer aux autorités. La mise en place d'une Zone de Protection Ecologique (ZPE) en 2004 a apporté une amélioration notable sur la thématique des rejets illicites de polluants en mer (principalement les dégazages). La toute nouvelle Zone Economique Exclusive (ZEE) en 2012 ouvre peut-être de nouvelles perspectives d'action non encore explorées.

Le relais assuré par les autorités suite aux actions promues par la Partie française du Sanctuaire montre que le mode de gouvernance

adopté, malgré ses imperfections, fonctionne et que des mesures favorables sont prises. Cependant, à ce jour, aucune spécificité du Sanctuaire n'existe réellement : les règles sont les mêmes à l'intérieur et à l'extérieur de cette entité et des personnes peu informées, ou des détracteurs, pourraient s'en étonner. Par deux fois déjà, l'équipe d'animation a dû se mobiliser fortement auprès d'un scientifique italien et d'une célèbre Organisation Non Gouvernementale, lesquels propageaient au niveau du grand public l'image d'une coquille vide pour le Sanctuaire.

Un dossier, actuellement en chantier, devrait conférer une spécificité au Sanctuaire, il s'agit du projet de Zone Maritime Particulièrement Vulnérable (ZMPV), un dispositif spécifique de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), utilisé dans l'objectif de réduire les mortalités par collisions. On voit bien qu'un rôle de creuset expérimental se dégage des différentes initiatives pensées et développées initialement par et pour le Sanctuaire. Certaines s'imposent ensuite au-delà de ses seules frontières.

Des moyens à adapter aux ambitions

Si l'engagement 16.c du Grenelle de la Mer (http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/LIVRE_BLEU_Grenelle_Mer.pdf) précise la nécessité de renforcer les moyens du Sanctuaire, le contexte de crise actuel ne permet pas d'assurer un financement stabilisé et pérenne. Les connaissances sur les mammifères marins, bien qu'en constante progression sur les nombreuses disciplines couvertes (démographie, génétique, polluants, impacts anthropiques, etc.), restent faibles. La raison la plus évidente est le coût, celui des campagnes en mer indispensables, ou encore des technologies nécessaires aux analyses. Un essoufflement de l'action, trop souvent bénévole, des partenaires les plus actifs, ou la radicalisation de certains d'entre eux, constitue une menace des plus sérieuses pour la structure : le dynamisme est fort mais fragile.

Dans un contexte complexe et avec des moyens limités, nous avons su collectivement au niveau national inventer et promouvoir un mode de gouvernance participative pour cet espace, permettant de tirer parti de toutes les expériences et forces en présence. Tout ou partie de la solution se trouve vraisemblablement dans une plus grande reconnaissance étatique, un renforcement réglementaire et des moyens mutualisés afin de maintenir des forces d'action et de conviction suffisantes.

Perspectives

Dix ans après sa création, l'animation de l'Accord au niveau national met en œuvre des mécanismes de gouvernance originaux, capables pour

l'instant de résoudre la plupart des principaux problèmes rencontrés. Si l'impact positif du Sanctuaire sur la préservation des mammifères marins est difficile à quantifier, les mesures prises à ce jour démontrent sa capacité à concilier développement des activités humaines et respect de ces animaux. Le caractère emblématique des mammifères marins est sans doute un élément clé de cette composante. A ce jour, il existe une réelle appropriation des valeurs du Sanctuaire par les partenaires et la volonté commune de poursuivre dans cette voie.

La récente remise en fonction du Secrétariat permanent relance la collaboration internationale et permet d'entamer une phase d'homogénéisation des actions initiées dans chacun des pays membres de l'Accord. Les ambitions pourront être maintenues avec des moyens humains, financiers et réglementaires adaptés, perpétuant la dynamique qui a fait du Sanctuaire PELAGOS ce qu'il est aujourd'hui.

Remerciements. Nous tenons à remercier le Ministère en charge de l'Environnement porteur du projet PELAGOS, et tout particulièrement Martine BIGAN, Point focal national de l'Accord depuis sa signature. La continuité du portage, la ténacité et le dynamisme instaurés dans les moments difficiles a été, et continue d'être, l'une des clés de l'effectivité du Sanctuaire.

Figures : Philippe ROBERT.

Cartographie : Ludovic BOITEL.

Références

ROBERT Ph., 2013. - Evolution de la gouvernance : l'exemple de la pêche dans les eaux du Parc national de Port-Cros, *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park, Fr.*, 27: 319-324.