



1^{er} colloque national sur les aires marines protégées

Quelle stratégie pour quels objectifs ?



Boulogne-sur-Mer / 20, 21, 22 novembre 2007

Contribution volontaire

L'élaboration d'un réseau d'aires marines protégées dans le cadre d'une décentralisation marquée : les exemples italiens et espagnols

S.Mabile

L'élaboration d'un réseau d'Aires marines protégées dans le cadre d'une décentralisation marquée : les exemples italiens et espagnols

Sébastien Mabile¹

Les premières aires marines protégées (AMP) italiennes sont apparues en même temps qu'en France, dans les années 1970. A l'instar des cantonnements de pêche qui se sont développés en particulier autour de la Corse à la fin des années 1970, les premières AMP ont été initialement établies sur la base de la loi sur la pêche maritime et de son décret d'application en tant que « zones de protection biologique »². Plusieurs zones de ce type ont été créées à partir de 1971³. Les premières AMP espagnoles sont également nées sur la base du droit de la pêche au début des années 1980. Le statut de « zone de repeuplement halieutique », introduit par un décret de 1980, avait des objectifs similaires aux cantonnements français ou aux zones de protection biologiques italiennes : contrôle ou interdiction de certaines méthodes de pêche sur une aire géographique déterminée, en vue de la protection d'espèces commerciales.

Cette période correspond aux prémices du développement d'un tourisme de masse en Méditerranée, et d'un déclin progressif de la pêche professionnelle au profit des activités récréatives. Depuis, tous les littoraux connaissent une évolution similaire, complétée par l'apparition de nouveaux usages industriels : fermes éoliennes off-shore, exploration pétrolière... Aussi, les politiques de protection des écosystèmes marins ont dû évoluer, en développant des outils mieux adaptés aux usages du milieu. Cette évolution s'est cependant réalisée de manière différente en Espagne et en Italie, pays qui disposent aujourd'hui en Méditerranée du réseau le plus complet d'aires marines protégées : le droit italien a introduit explicitement le concept d'aire marine protégée très tôt, dès 1982 (1^{ère} partie), tandis que le droit espagnol a fait évoluer le concept de zone de protection halieutique vers une prise en compte globale des usages (2^{ème} partie). D'autre part, si l'Italie a privilégié une démarche très centralisée dans la mise en place d'un réseau d'aires marines protégées, l'Espagne a été confrontée à un partage de compétences assez original entre l'Etat central et les communautés autonomes.

1^{ère} Partie : la mise en place d'un réseau d'aires marines naturelles protégées en Italie

Prévoyant seulement une réglementation des activités halieutiques, ce type de protection est vite apparu comme étant insuffisante au regard du développement du tourisme et des activités plaisancières. En 1982, une loi sur la protection du milieu marin introduit explicitement le concept d'aire marine protégée dans le droit positif italien, créant ainsi une catégorie juridique autonome d'aire protégée⁴. Cette loi constituait encore il y a peu, plus de 20 ans après son adoption, le seul cadre juridique propre aux aires marines protégées existant en Méditerranée.

¹ Docteur en Droit de l'Université Aix-Marseille III – Consultant

² Article 98 de la loi n° 963-65 du 14 juillet 1965 relative à la pêche maritime et décret n° 1639-68 du 2 octobre 1968 relatif à la pêche maritime.

³ Portoferraio (décret du 10 août 1971 [GURI n° 278 du 3 novembre 1971]), Santa Maria di Castellabate (décret du 25 août 1972 [GURI n° 253 du 27 septembre 1972]), ...

⁴ Loi n°979/82 du 31 décembre 1982 relative à la défense de la mer (GURI n° 16 du 18 janvier 1983). Titre V relatif aux aires naturelles marines protégées (articles 25 à 31).

La loi française du 14 avril 2004 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins fournit maintenant un autre exemple de reconnaissance juridique de l'autonomie du concept d'aire marine protégée. L'objet de cet article est de décrire le système italien dans son approche de la création d'AMP, et de le confronter aux réalités de notre système juridique tel que complété par l'introduction du concept de parc naturel marin.

1. La création d'AMP en Italie à travers les dispositions de la loi du 31 décembre 1982.

1.1. L'émergence du concept d'AMP

Pendant longtemps, la création d'aires marines protégées résultait d'initiatives locales, profitant d'un contexte particulier favorable : en France, ce fut le cas de la création de la première réserve naturelle intégralement marine, établie en 1974 sous l'impulsion d'un laboratoire de biologie marine (laboratoire Arago) situé à proximité immédiate du site. Ailleurs, la protection a débordé été empirique : sites militaires ou pénitenciers de facto interdits aux autres activités humaines (Asinara en Italie, La Galite en Tunisie), ou encore résidence d'été de chefs d'Etats (îles Brijuni en Croatie qui fut jusqu'au début des années 1980 la résidence d'été de Tito). La méconnaissance des écosystèmes marins, le désintérêt des politiques publiques pour ce milieu et la relative inaccessibilité de certains sites n'ont pas favorisé le développement d'approches stratégiques globales susceptibles de préserver les milieux en raison de leur intérêt écologique selon une démarche purement scientifique.

Comme en France et dans d'autres pays d'Europe et de Méditerranée, la création des premières aires marines protégées a résulté d'initiatives locales : la réserve marine de Miramare, située au nord de l'Adriatique, est ainsi née en 1973 sur la base d'une concession domaniale accordée par la capitainerie du port de Trieste, selon une démarche relativement similaire à celle qui présida l'émergence du Parc marin de la Côte Bleue au début des années 1980, bien que la gestion de la zone fut ici confiée à une ONG : le WWF-Italie. Les autres AMP mises en place dans les années 1970 l'étaient sur la base du droit de la pêche, sur décision du Ministre chargé de la Marine marchande (Montecristo en 1971, Castellabate en 1972 et Ustica en 1973).

Toutefois, contrairement à la France où la création d'aires marines protégées nécessitait d'avoir recours aux outils classiques de protection de la nature (parcs nationaux et réserves naturelles), l'Italie conféra dès 1982 une autonomie au concept. La loi sur la défense de la mer du 31 décembre 1982⁵, sorte de loi cadre traitant de nombreux aspects relatifs à la protection du milieu marin, introduit le concept d'aire marine naturelle protégée. L'introduction de ce concept vise à développer un réseau d'aires marines protégées selon une procédure bien définie par la loi, et de pallier à l'absence d'outils juridiques de conservation susceptibles d'être mises en œuvre en mer, à l'exception des « zones de protection biologique » exclusivement dédiée à la pêche, et des parcs nationaux, dont la création est soumise à l'existence d'un patrimoine exceptionnel de valeur internationale. L'intervention de l'Etat dans ce domaine résulte également de la large décentralisation – régionalisation – qui caractérise le système administratif italien : les régions sont compétentes sur terre en matière d'aires protégées, l'Etat se limitant à garder sa compétence sur les seuls parcs nationaux. Les régions ne pouvant dès lors intervenir en mer, c'était à l'Etat de faire preuve d'initiative dans un domaine qui lui était réservé.

⁵ Loi n° 82/979 du 31 décembre 1982 relative à la défense de la mer.

Le concept d'aire marine naturelle protégée est défini à l'article 25 de la loi de 1982 comme « *constituées des milieux naturels marins, des eaux, du fond de la mer et des traits de côtes adjacents qui présentent un intérêt considérable pour leurs caractéristiques naturelles, géomorphologiques, physiques ou biochimiques, particulièrement en ce qui concerne la flore et la faune marines et côtières, ainsi que pour l'importance scientifique, écologique, culturelle, éducative et économique qu'ils revêtent* »⁶.

1.2 La procédure de sélection et de création des AMP à travers les dispositions de la loi de 1982

La procédure de sélection et de création des AMP est strictement encadrée par la loi, à travers un système très centralisé qui contraste avec les compétences largement régionales en la matière pour la partie terrestre du territoire. Le Conseil pour la défense de la mer, initialement rattaché au ministre de la Marine marchande⁷, puis remplacé en 1998 par un Secrétariat technique des aires marines protégées rattaché au ministère de l'environnement, joue un rôle central. Cet organisme est composé d'experts, de membres du Conseil d'administration de l'Institut Central pour la recherche scientifique et technologique appliquée à la pêche maritime (ICRAM), ainsi que de représentants des associations de protection de l'environnement.

Au niveau de la sélection des sites à protéger, la loi du 31 décembre 1982 dispose que « *le Conseil pour la défense de la mer et des pollutions*⁸ *détermine les zones pour lesquelles la protection paraît opportune au regard de :*

- *La situation naturelle des lieux et sa superficie ;*
- *Les fins scientifiques, écologiques, culturelles, éducatives et les activités minières et économiques avec lesquelles va se coordonner la protection de l'aire ;*
- *Les programmes éventuels d'étude et de recherche ;*
- *Les incidences de la protection avec la navigation maritime et les activités d'exploitation économique de la mer et du domaine maritime ;*
- *Les effets dérivés de l'instauration de la réserve marine sur le milieu marin et côtier ainsi que sur l'organisation économique et sociale du territoire et sur les populations intéressées ;*
- *Les mesures de protection et de valorisation nécessaires à la réalisation des objectifs de la réserve marine* »⁹.

Sur la base des informations disponibles émanant notamment des instituts scientifiques, laboratoires et organismes de recherche, et analysées au regard des critères exposés ci-dessus, le Secrétariat technique des aires marines protégées¹⁰ (anciennement le Conseil pour la défense de la mer) décide ou non de l'inscription de la zone en tant qu'aire protégée potentielle. L'avis de l'ICRAM est systématiquement sollicité.

⁶ Article 25 (définition des aires naturelles marines protégées) de la loi du 31 décembre 1982.

⁷ Précisons ici que l'Italie fut l'un des derniers pays européens à mettre en place en 1986 un ministère chargé de l'environnement. Les questions environnementales étaient auparavant gérées par d'autres ministères (agriculture, forêts, marine marchande...).

⁸ Supprimé par la loi n° 426-98 du 9 décembre 1998 sur les nouvelles interventions dans le champ de l'environnement (GURI n° 291 du 14 décembre 1998). Ses attributions ont été transférées au ministère de l'Environnement au sein duquel a été institué un Secrétariat technique des aires marines protégées.

⁹ Article 26 de la loi du 31 décembre 1982 (GURI n° 16 du 18 janvier 1983).

¹⁰ Créé par l'article 2 al.14 de la loi du 9 décembre 1998 (GURI n° 291 du 14 décembre 1998).

La loi établie dès 1982 une liste de 20 sites répartis autour de la péninsule et des îles, susceptibles d'accueillir des aires marines protégées, car identifiés comme étant potentiellement de forte valeur patrimoniale. Concrètement, il s'agissait d'abord des sites bénéficiant déjà d'une protection (Miramare, Montecristo...), ainsi que de ceux qui faisaient l'objet de travaux de recherche universitaire.

Seuls les sites inscrits sur la loi peuvent faire l'objet de la création d'une aire marine protégée, établissant ainsi un contrôle direct du législateur, assez original pour le juriste, sur la mise en place du réseau¹¹. Une fois le site inscrit, l'administration peut lancer des études préalables assorties d'une concertation – très limitée dans les années 1980 – des usagers. La création proprement dite intervient par la publication d'un décret spécifique à chaque AMP qui définit également le zonage, la réglementation applicable ainsi que le gestionnaire. Il peut s'agir d'une association (WWF-Italie à Miramare), d'un organisme de gestion d'une aire protégée terrestre adjacente ou plus fréquemment d'une ou plusieurs collectivités locales (commune ou province) associées au sein d'un consortium. Parfois, une université est également associée à la gestion de l'AMP. Au cours des premières années d'application de la loi, la gestion était souvent confiée à la capitainerie du port la plus proche qui en assurait aussi la surveillance. Cette pratique semble aujourd'hui révolue.

Ainsi, il existe quatre listes de sites distinctes : la liste des AMP effectivement créées (« institua ») ; la liste des AMP dont la création est prochaine et qui font l'objet d'une concertation afin de définir les caractéristiques du site – étendue, zonage, réglementation (« Di imminente istituzione ») carte 1 ; la liste des sites faisant l'objet d'études préalables (« Iter istitutivo in corso ») ; la liste des sites identifiés comme AMP potentielles (« Area marin di reperimento »).



¹¹ L'article 6 de la loi n° 394/1991 prévoit cependant que lorsque c'est nécessaire ou urgent, le ministère de l'environnement et les régions peuvent identifier les zones à protéger et mettre en œuvre les mesures de sauvegarde nécessaires.

2. L'évolution et le développement du système

La mise en œuvre des dispositions de la loi de 1982, renforcées par l'adoption de nouvelles lois relatives aux aires marines protégées a permis un développement substantiel des AMP en Italie (2.1). Parallèlement, une démarche planificatrice s'est mise en place à l'échelle du territoire national, prenant en compte le milieu marin (2.2).

2.1 Un développement substantiel des aires marines protégées

Le système mis en place en 1982 reposait essentiellement, au niveau central, sur le ministère chargé de la marine marchande. La création en 1986 d'un ministère de l'environnement et l'adoption en 1991 d'une loi cadre sur les aires protégées¹² fit évoluer les choses. Cette loi permit d'associer le ministère de l'environnement – ainsi que le ministère du Trésor – à la démarche de création, toujours pilotée par le ministère chargé de la marine marchande. En 1994, la loi de finances supprima le ministère de la Marine marchande et transféra ses prérogatives en matière de protection du milieu marin au ministère de l'environnement. Enfin, une autre loi en 1998¹³ supprima le Conseil pour la défense de la mer et transféra ses compétences au ministère de l'environnement au sein d'un secrétariat technique des aires marines protégées, renforçant ainsi définitivement son intervention dans le champ de la protection du milieu marin. Ces transferts de compétences au profit de l'administration de l'environnement expliquent sans doute l'augmentation du nombre d'AMP créées à partir de 1997 (figure 1).

Ces deux textes (1991 et 1998) permirent également de faire évoluer la liste initiale de 1982 de sites potentiels d'aires marines protégées. La loi cadre de 1991 ajouta 26 sites potentiels supplémentaires au 20 déjà listés en 1982, portant à 46 le nombre potentiel maximal d'aires marines protégées italiennes. Quant à la loi de 1998, une de ses dispositions permit de prendre en compte la création du Sanctuaire Pélagos pour la protection des mammifères marins en mer de Ligures (article 2, alinéa 10) qu'un accord international entre la France, l'Italie et Monaco venait de consacrer.

Ces modifications législatives ont permis de développer le réseau national d'aires marines protégées, qui étaient en 2004 au nombre de 22, auxquelles s'ajoutent deux parcs culturels submergés (figure 1 et carte 2).

¹² Loi n° 91/294 du 6 décembre 1991 sur les aires protégées.

¹³ Loi n° 98/426 du 9 décembre 1998 relative aux nouvelles interventions dans le champ de l'environnement.

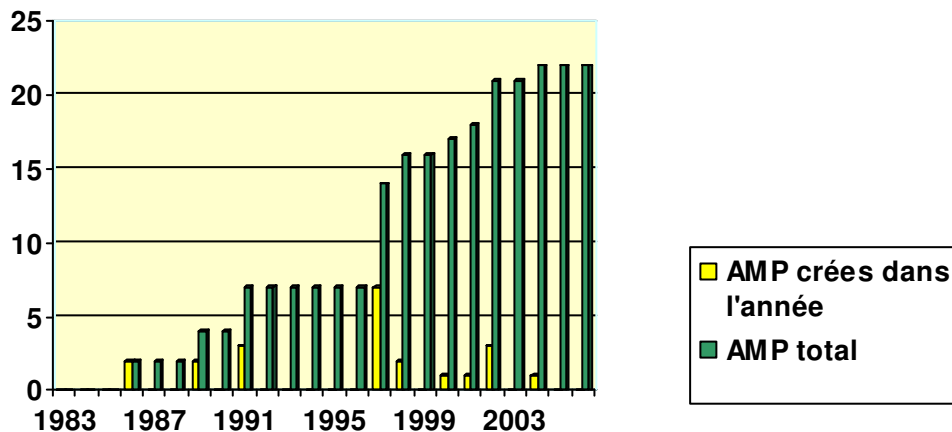


Figure 1 : évolution du nombre d'aires marines protégées en Italie (source : MedPAN)

Les outils pour la sélection des sites à protéger se sont également développés au cours de cette période. Depuis le milieu des années 1990, le service de la protection du milieu marin du Ministère de l'environnement a mis en place un programme de suivi environnemental du milieu (en mer et sur les côtes) dans le but de renforcer la connaissance et d'améliorer la conservation des écosystèmes en identifiant les causes de leur altération. Une base de données globale a été élaborée regroupant les résultats de ces activités de suivi (Si.Di.Mar). Parallèlement à cette base de données, la Société nationale de biologie marine a réalisé un inventaire relativement complet pour l'ensemble des côtes italiennes selon une typologie propre au milieu marin, un peu à l'image de nos « ZNIEFF-mer ». L'ensemble de ces données constitue un outil précieux d'aide à la sélection des zones à protéger dans le cadre de la stratégie nationale.



Carte 2 : Localisation des AMP italiennes (source : ministère italien de l'environnement, 2007)

Si le concept d'aire marine protégée demeure l'outil le plus significatif en matière de protection du milieu marin, il n'est toutefois pas exclusif. Ainsi, les parcs nationaux peuvent comprendre des zones marines comme c'est d'ailleurs le cas autour de l'archipel Toscan, de

celui de la Maddalena ou d'Asinara en Sardaigne. Le manque d'adaptabilité du concept de parc national au milieu marin encourage néanmoins la coexistence au sein d'un même site de deux statuts différents : parc national et aire marine protégée, la dernière étant alors gérée par l'autorité de gestion du parc (ente parco). Le second outil mobilisable est celui de parc submergé, à vocation essentiellement culturelle. Deux parcs de ce type ont été créés en 2002 dans la baie de Naples, Baia et Gaiola¹⁴. Tout comme les aires marines protégées, ils bénéficient d'un zonage en trois zones distinctes selon le degré d'interdiction de la réglementation. Ils peuvent ainsi être considérés comme des aires marines protégées à part entière et apparaissent d'ailleurs à ce titre parmi les zones marines protégées revendiquées par le ministère chargé de l'environnement (carte 2).

2.2 *L'apparition progressive d'une démarche planificatrice*

Jusqu'au début des années 1990, le système mis en place par la loi de 1982 fonctionnait de manière complètement autonome. L'adoption d'une loi cadre sur les aires protégées en 1991 a permis de le faire évoluer en l'intégrant au sein d'une stratégie globale de protection de la nature.

La loi du 6 décembre 1991¹⁵ introduit un système de macro planification à l'échelle nationale, tant pour le milieu terrestre que pour le milieu marin. La planification s'opère à travers le « *programme trisannuel pour les aires protégées* » (TPNPA) qui constitue un élément essentiel de la planification environnementale et de l'aménagement du territoire. Le TPNPA est précédé de trois documents :

- La « *carte de la nature* » (*carta della Natura*), document technique qui spécifie les conditions de l'environnement naturel en Italie ;
- Les « *lignes fondamentales d'aménagement du territoire en référence avec les valeurs naturelles* » qui a une nature plus politique et pragmatique ;
- Et enfin le « *plan pour la protection de la mer* » qui repose sur l'application de la loi de 1982 relative à la défense de la mer, élaboré par le ministère de l'environnement en concertation avec les régions.

Sur la base de ces documents, le Comité pour les aires protégées¹⁶ adopte le TPNPA qui identifie les parties du territoire qui font l'objet de mesures de protection de l'environnement, détermine les critères généraux de création des nouvelles aires protégées et établit un calendrier de mise en œuvre. Le TPNPA est directement opposable aux personnes publiques. En ce qui concerne les aires marines protégées, les critères d'identification sont restés les mêmes que ceux établis par la loi de 1982 et le secrétariat technique des aires marines protégées est associé aux travaux du Comité pour les aires protégées qui doit prendre en compte le « *plan pour la protection de la mer* » dans l'élaboration du TPNPA.

L'autre avantage de ce système est de prévoir en même temps que les mesures classiques de protection préliminaires à la création d'une aire protégée (« *gel du territoire* » qui se concrétise parfois par l'instauration d'une zone de protection biologique en mer), un système

¹⁴ Le support juridique à la création de ces parcs est l'article 114(10) de la loi n° 388/2000 (Loi de Finance nationale de l'année 2001).

¹⁵ Section 1^{ère} de la loi n° 394-91 du 6 décembre 1991 relative aux aires protégées (GURI n° 292 du 13 décembre 1991).

¹⁶ Comité présidé par le Ministre de l'Environnement et composé du Ministre de l'Agriculture et des Forêts, du Ministre de la marine marchande, du Ministre des biens culturels et environnementaux, du Ministre des travaux publics, du Ministre de l'éducation et de la recherche et de six Présidents de région.

transitoire de compensation qui s'étend jusqu'à la création de l'aire prévue dans le TPNPA. Il permet de compenser l'opposition des populations locales qui voient souvent dans la future aire protégée une perte d'opportunités pour le développement économique. Cette compensation peut s'adresser aux pêcheurs. Notons également qu'une fois l'AMP établie, la « compensation » liée à la perte d'un territoire de pêche se concrétise parfois par la mise en place de l'initiative « pêche et tourisme » qui consiste à autoriser – et encourager – l'embarquement de touristes sur les bateaux de pêche moyennant une participation financière : l'effort de pêche est réduit alors que les revenus des pêcheurs se diversifient. Notons qu'à travers ce système de planification, les autorités se fixent des objectifs précis réévalués tous les trois ans en matière de création d'aires protégées. La date de création d'un site est clairement évoquée, alors qu'une telle démarche serait susceptible de provoquer des protestations importantes en France, laissant croire à une concertation « truquée » en raison des objectifs chiffrés à atteindre.

3. Eléments de critiques

3.1 Les difficultés de mise en œuvre du concept de GIZC au sein des AMP

Le système italien comporte cependant de nombreuses imperfections. Il ne permet en premier lieu de prendre en compte que très marginalement les nécessités d'une gestion intégrée du littoral. De la compétence des régions, le système d'aires protégées terrestres n'est pas connecté à celui mis en place par l'Etat en mer autrement qu'à travers les outils de planification (TPNPA). Même lorsque les deux aires sont conjointes, leur gestion n'est pas toujours assurée par le même organisme.

D'autre part, aucune disposition ne permet de prendre réellement en compte la notion de systèmes d'aires marines protégées favorisant une connectivité des différents sites, aujourd'hui considérés comme indépendants les uns des autres. Il serait intéressant à ce titre de prendre davantage en compte les courants marins qui assurent la dispersion des espèces depuis une aire marine protégée. Cette lacune n'est cependant pas spécifique à l'Italie car l'ensemble des Etats peinent à considérer cette notion de « système » d'AMP.

Le système mis en place par la loi de 1982 souffre également de sa lourdeur et de l'inertie des procédures, la création d'une aire marine protégée devant être programmée très longtemps à l'avance, et son inscription sur la liste des sites potentiels nécessitant une intervention du législateur. Ce contrôle direct du pouvoir central au niveau parlementaire illustre la volonté de l'Etat de ne pas se dessaisir d'un milieu – la mer et le domaine public maritime – qu'il considère comme sa chasse gardée. En France également, l'Etat se montre très réticent à abandonner ses prérogatives et le maintien du pouvoir réglementaire aux autorités compétentes malgré la création de parcs naturels marins le confirme. Etat très décentralisé, l'Espagne a accordé des compétences maritimes spécifiques aux régions autonomes, notamment en matière de pêche, autorisant avec succès la création de réserves marines à l'échelle régionale. Dans une moindre mesure, les régions à statut spécial que sont la Sardaigne, la Sicile, et le Frioul Vénétie Julienne disposent également de compétences qui pourraient permettre la création d'aires marines protégées.

Aussi, la création d'une aire marine protégée peut prendre de nombreuses années depuis son inscription sur la liste des sites potentiels jusqu'à l'adoption de son décret institutif. Par exemple, l'aire marine protégée de Punta Campanella (sur la péninsule de Sorrente, près de Naples), identifiée dès 1982 ne fut instituée qu'en 1997, soit 15 ans plus tard. L'aire marine

protégée de Cappel Caccia, au nord ouest de la Sardaigne, identifié également en 1982, ne fut créée qu'en 2002 ! Certains des sites potentiels de 1982 ne bénéficient toujours pas de mesures durables de protection. L'exemple qui illustre le plus cette lourdeur administrative semble être celui du golfe d'Oresei, sur la côte est de la Sardaigne. Cette zone a été identifiée par la loi de 1982 en raison de la présence des derniers spécimens de phoques moines, gravement menacés par le développement du tourisme et de la pêche. Le WWF-Italie, dénonçant dès 1986 l'absence de mesures de protection, le gouvernement a interdit en urgence par décret toute activité de pêche ainsi que la navigation au large des grottes dans lesquels se réfugiaient les phoques¹⁷. Hélas, cette mesure ne fut pas suffisante, et le phoque moine disparu définitivement des côtes italiennes. L'aire marine protégée du golfe d'Oresei ne fut jamais instituée.

L'intervention du législateur afin de permettre la création d'aires marines protégées est par conséquent une procédure lourde ne facilitant pas la réactivité nécessaire pour la création rapide de nouveaux sites. Modifiée deux fois, la liste initiale des 20 sites potentiels inscrits à l'article 31 de la loi de 1982, comporte aujourd'hui 47 sites, pour 22 aires marines protégées existantes. Au rythme actuel, il faudra donc attendre l'année 2041 pour que l'ensemble des sites identifiés comme AMP potentielles au sein de la loi soient effectivement protégés !

Enfin, le concept d'AMP reste trop limitée à la seule conservation de la nature, ne prenant qu'insuffisamment en compte les aspects halieutiques au sein des critères de sélection. Cette démarche essentiellement naturaliste ne favorise donc pas l'appropriation de l'outil AMP par les populations locales, qui ne disposent par ailleurs d'aucun droit d'initiative. Si la gestion permet une participation bien meilleure des usagers, il convient de reconnaître que le système de sélection des sites à protéger ne correspond pas aux nouvelles formes de gouvernance.

2^{ème} partie : la mise en place d'un réseau de réserves marines en Espagne

1. La création de réserves marines en Espagne

1.1 L'émergence et la définition du concept de réserve marine

Le système espagnol est caractérisé par une stricte répartition des compétences entre l'Etat central et les communautés autonomes. La Constitution donne notamment compétence à l'Etat en matière de pêche maritime dans la mer territoriale (article 149.1.19). C'est sur cette base que le gouvernement a adopté en 1982 un arrêté qui introduit le concept de « réserve marine » en élargissant les possibilités offertes auparavant par les zones de non pêche.

Il faudra attendre 1986 pour qu'il soit mis en application avec la création de la réserve marine de l'île de Tabarca dans la Communauté autonome de Valence¹⁸. D'une superficie de 1463 hectares, bien supérieure à celle des zones de non pêche habituellement créées, elle bénéficie en outre d'un zonage en trois dimensions inspiré des réserves de biosphère de l'UNESCO qui lui donne l'apparence d'une véritable aire marine protégée. A partir des années 1990,

¹⁷ Décret du 28 juillet 1987 (Cognetti G., Réserves marines et protection des milieux côtiers en Méditerranée, Conseil de l'Europe, 1990, page 58).

¹⁸ Ordre ministériel du 4 avril 1986 (BOE n° 112 du 10 mai 1986), modifié par l'ordre ministériel du 15 juin 1988 (BOE n° 163 du 8 juillet 1988).

l'utilisation du décret de 1982 sur les réserves marines va se généraliser avec la mise en protection de six autres sites sur la façade méditerranéenne¹⁹.

Ce n'est qu'en 2001 que l'Espagne, pourtant l'un des principaux pays « pêcheurs » de l'Union européenne, adopte la première loi cadre sur la pêche²⁰. Celle-ci définit le cadre légal des réserves marines dans ses articles 13 à 18, confirmant ainsi la volonté de rattacher le concept d'aire marine protégée à l'administration chargée des pêches. L'objectif principal de ces réserves, définit à l'article 14 de la loi, est de régénérer les ressources halieutiques vivantes. Aussi, leur création relève du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (article 13 de la loi).

Cette attribution de compétences ne signifie cependant pas que l'administration de l'environnement soit complètement dépourvue de compétences dans le milieu marin. Le ministère de l'environnement reste ainsi compétent en matière de parcs nationaux, et c'est lui qui rend compte de la politique de son pays dans le cadre des réunions internationales²¹.

1.2 De la zone de non pêche à l'aire marine protégée

Le concept de « réserve marine » devient alors en Espagne la base juridique la plus appropriée à la création d'aires marines protégées. En effet, contrairement aux zones de non pêche, les réserves marines ne se limitent pas à poser une interdiction des pratiques halieutiques mais bénéficient d'une réglementation des autres usages fondée sur un zonage progressif. Elles sont également gérées activement ce qui permet de les assimiler à des espaces protégés. Elles illustrent ainsi l'évolution de la notion de zones de non pêche, dont l'existence remonte à des temps reculés dans le cadre de la pêche communautaire, vers un concept multifonctionnel plus adapté à la réalité méditerranéenne (tourisme, pêche de loisir, plaisance...). La désignation de trois d'entre elles comme « Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne » (ASPIM) dans le cadre du Protocole de Barcelone (1995) marque la reconnaissance de leur contribution à la conservation d'écosystèmes et d'habitats représentatifs de la diversité biologique méditerranéenne²². Néanmoins, l'objectif initial de ces zones de protection est essentiellement économique et c'est la raison pour laquelle elles émanent de la législation sur la pêche et non de celle relative à la protection de la nature.

2. La superposition de deux réseaux d'aires marines protégées

L'originalité du système espagnol repose essentiellement sur la superposition de deux réseaux d'AMP, l'un au niveau national, l'autre au niveau régional. La répartition des compétences entre les différentes autorités administratives en matière de création et de gestion des AMP ne s'est pas faite facilement. Il aura en effet fallu un arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole pour définir précisément les responsabilités de chacun.

¹⁹ Iles Columbretes (décret du 19 avril 1990 [BOE n° 97 du 23 avril 1990]), Cabo de Palos – Ile Hormigas (décret du 22 juin 1995 [BOE n° 161 du 7 juillet 1995]), Cabo de Gata Nijar (décret du 3 juillet 1995 [BOE n° 165 du 12 juillet 1995] modifié par le décret du 31 juillet 1996), Ile d'Alboran (décret du 31 juillet 1997 [BOE n° 204 du 26 août 1997]), Masia Blanca (décret du 21 décembre 1999 [BOE n° 7 du 8 janvier 2000]), Baie de Palma (décret du 18 juillet 2001 [BOE n° 185 du 3 août 2001]).

²⁰ Loi n° 3-2001 du 26 mars 2001 relative à la pêche maritime (BOE n° 75 du 28 mars 2001, p. 11509).

²¹ Le Ministère de l'environnement est ainsi désigné comme point focal national pour les aires protégées dans le cadre du Protocole de Barcelone.

²² Réserves marines des îles Columbretes, de Cabo de Gata Nijar et de l'île d'Alboran.

Le principe de responsabilité des Communautés Autonomes en matière de protection des espaces naturels a été reconnu par la loi sur la conservation des espaces naturels²³, conformément aux dispositions de l'article 148.13 de la Constitution qui confère aux régions un certain nombre de compétences législatives : planification du développement territorial, développement urbain et logement, sites naturels protégés, pêche en eaux côtières, aquaculture, pêche de coquillages, secours en mer, plaisance, ports de pêche commerciaux, tourisme, héritage culturel et historique... Néanmoins, les Communautés autonomes espagnoles ne sont pas sur un pied d'égalité puisque certaines disposent de compétences législatives plus élargies que d'autres, notamment dans le domaine de la protection des sites naturels²⁴ : ainsi, la Catalogne et l'Andalousie assument un plein exercice de leurs compétences législatives dans ce domaine²⁵, tandis que les Baléares ne disposent que de la possibilité de mettre en œuvre et développer la législation nationale²⁶. Aussi, les Communautés autonomes ne disposent pas toutes de lois spécifiques à la protection des sites naturels. La Catalogne a été la première à promulguer une loi relative à la conservation des espaces naturels en 1985²⁷ qui prévoit trois catégories d'aires protégées (sites naturels d'intérêt national, réserves naturelles et parcs naturels)²⁸. La Communauté autonome d'Andalousie a également promulgué une loi en 1989, ainsi que celle de Valence en 1988.

l'Espagne, accorde aux régions une compétence générale en matière de création d'aires marines protégées qui repose sur l'article 148-13 de la Constitution²⁹. Celle-ci vient en complément de la compétence de base de l'Etat central en matière d'environnement qui reste responsable de la création des parcs nationaux et des réserves marines³⁰. Comme nous l'avons déjà précisé, seules certaines Communautés Autonomes à statut spécial³¹ disposent d'un pouvoir législatif autonome en matière de création d'aires protégées³².

Toutefois, l'imprécision des règles constitutionnelles a fait naître un conflit de répartition de compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes en matière de création et de gestion des aires protégées établies sur le domaine maritimo terrestre : le 23 décembre 1987, la

²³ Loi n° 4-89 du 27 mars 1989 relative à la conservation des espaces naturels et de la faune et de la flore (BOE n° 74 du 28 mars 1989, p.8262 à 8269), modifiée par la loi n° 41-97 du 5 novembre 1997 (BOE n° 266 du 6 novembre 1997, p.32179 à 32184).

²⁴ Les communautés « historiques » (Catalogne, Pays Basque, Andalousie, Navarre, Galice, Valence et Canaries) ont décidé dès 1978 d'exercer de plus vastes compétences que les autres (Murcie, Asturies, Castille, Cantabrie, Baléares, Estrémadoure, Aragon, Madrid). Toutefois, le pacte autonome de 1992 prévoit que l'ensemble des 17 communautés devront atteindre un même niveau de décentralisation.

²⁵ Pour l'Andalousie, article 13.7 de la loi charte 6/1981 du 30 décembre 1981, et pour la Catalogne, article 9.10 de la loi charte 4/1979 du 18 décembre 1979. Ces articles établissent une compétence exclusive aux Communautés autonomes en matière de protection des sites naturels.

²⁶ Article 11.7 de la loi charte du 25 février 1983 relative au statut de la Communauté autonome des Baléares.

²⁷ Loi régionale du Parlement de Catalogne n° 12-85 du 13 juin 1985 relative aux sites naturels.

²⁸ Les parcs nationaux restent de la compétence exclusive de l'Etat central espagnol.

²⁹ L'article 148-13 confère aux Communautés Autonomes des compétences législatives dans les domaines de la planification et du développement territorial, du développement urbain et du logement, de l'aquaculture, de la pêche aux coquillages, du secours en mer, de la plaisance, des ports de pêche, du tourisme, de l'héritage historique et culturel, et enfin des sites naturels protégés et de la pêche en eaux côtières.

³⁰ L'article 149-3-23 de la Constitution espagnole dispose que l'Etat central jouit d'une compétence exclusive en matière de « *législation de base sur la protection de l'environnement sans préjudice des facultés qu'ont les Communautés autonomes d'établir des normes complémentaires de protection* ».

³¹ Andalousie, Communauté de Valence et Catalogne pour la façade méditerranéenne.

³² Seule la Catalogne est pleinement compétente en matière de législation sur les aires protégées (article 10.5 de la loi Charte n° 4-79 du 18 décembre 1979). Les lois Chartes des Baléares et de l'Andalousie confèrent à la Communauté Autonome la compétence en matière d'application et de développement de la législation nationale en matière d'environnement (article 11.7 de la loi Charte du 25 février 1983 pour les Baléares et article 15.7 de la loi Charte du 30 décembre 1981).

Communauté d'Andalousie décide de créer par décret le Parc naturel de Cabo de Gata Nijar sur une zone côtière, mais précise également que le parc s'étend à une zone marine d'un mille à partir du trait de côte³³. Or, conformément à la loi sur les côtes espagnole³⁴, cette zone marine relève de la compétence de l'Etat (domaine marítimo terrestre) qui décide d'attaquer la conformité du décret de création du parc. Une stricte interprétation de la loi sur les côtes voudrait en effet que les Communautés Autonomes ne disposent pas de pouvoir de création d'aires protégées sur cet espace³⁵. La Cour Constitutionnelle a finalement tranché en faveur des Communautés en se basant sur leur responsabilité en matière de pêche côtière en vertu de l'article 148-13 de la Constitution³⁶. Cette compétence s'étend jusqu'aux lignes de base droites à partir desquelles s'étendent les eaux territoriales. Ces lignes de base sont relativement éloignées de la côte, ne la touchant que dans ses points les plus avancés, laissant apparaître une large zone marine d'eaux intérieures³⁷. Aussi, le Tribunal Constitutionnel a considéré que cette limite devait également marquer la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés dans le domaine de la création et de la gestion des aires marines protégées : les Communautés sont compétentes si l'aire s'étend dans les eaux intérieures³⁸ tandis que l'Etat n'est compétent qu'à partir de la mer territoriale (y compris pour les réserves marines qui relèvent de la loi sur la pêche)³⁹. Il garde en revanche une compétence exclusive en matière de Parcs nationaux⁴⁰. Si l'aire couvre à la fois des eaux intérieures et des eaux territoriales, elle relève de la compétence conjointe de l'Etat et des Communautés Autonomes⁴¹.

La plupart des Communautés Autonomes portent aujourd'hui un intérêt croissant à la protection du milieu marin et des zones côtières après toutes les dérives balnéaires qu'a connues l'Espagne durant les années 1970 et 1980. Elles mènent une politique active, particulièrement visible dans les régions méditerranéennes ainsi qu'aux Canaries. La Catalogne a ainsi créé trois aires marines protégées qui sont toutes des extensions en mer d'aires protégées terrestres régionales⁴², fournissant un exemple intéressant de gestion intégrée de la zone côtière impossible à mettre en œuvre en Italie. Toutefois, lorsque le milieu couvert par l'aire marine protégée s'étend sur une zone de compétence mixte (eaux intérieures et eaux territoriales ou zone terrestre et eaux territoriales), l'intégration devient plus difficile en raison d'un manque de coordination entre l'Etat et l'autorité régionale. C'est le cas des îles

³³ Décret de la Communauté d'Andalousie n° 314-87 du 23 décembre 1987 portant création du Parc naturel de Cabo de Gata Nijar.

³⁴ Loi n°22-88 du 27 juillet 1988 sur les côtes (*ley de Costas*). Sont incorporés au domaine marítimo terrestre, les plages, les dunes, le rivage, les zones humides littorales, les eaux intérieures et territoriales, ainsi que les ressources naturelles de la zone économique exclusive et du plateau continental.

³⁵ Sur le sujet, voir Suarez de Vivero J.L. et Frieyro M.C., *Spanish marine policy, Role of Marine Protected Areas*, in *Marine Policy*, 1994, 18 (4), pp.345-352.

³⁶ Cour Constitutionnelle, arrêt n° 102-95 du 26 juin 1995 (*Annuaire international de justice constitutionnelle*, chronique de Alberti E, Bon P., et Moderne F., 1995, p. 610).

³⁷ Ces lignes de bases droite sont définies par le décret royal n° 2510-77 du 5 août 1977 (BOE n° 234 du 30 septembre 1977).

³⁸ Îles Médès (Catalogne), Cap de Creus (Catalogne), Ses Negrès (Catalogne), Cabo de San Antonio (Valence), Norte de Menorca (Baléares), Bahia de Palma (Baléares).

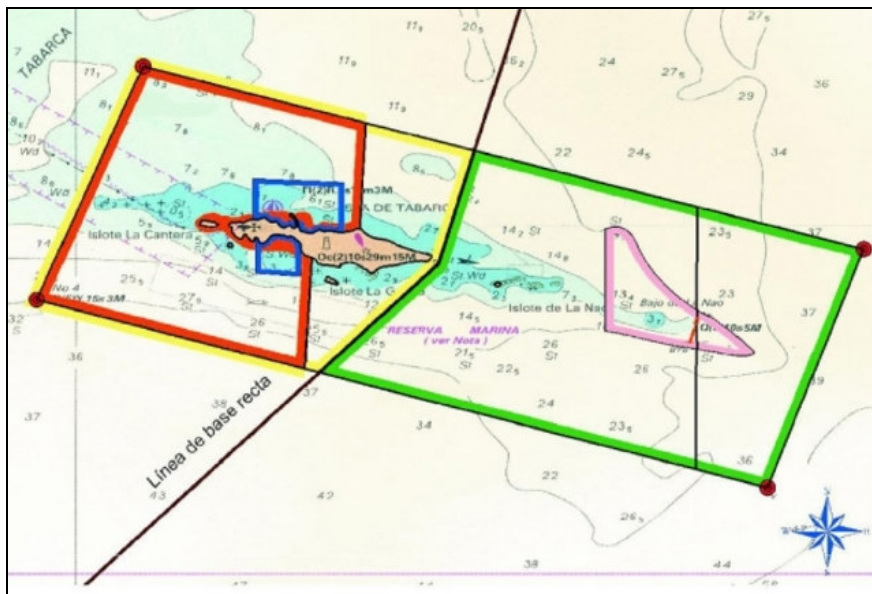
³⁹ Îles Columbretes et Ile Alboran.

⁴⁰ Archipel de Cabrera (Baléares). Un second Parc national terrestre et marin a été créé en 2001 sur la façade atlantique autour des îles Cies, au large de la baie de Vigo (Galice). Ce Parc a malheureusement été profondément touché par la catastrophe du pétrolier « *Prestige* » en novembre 2002.

⁴¹ C'est le cas du Parc naturel de Cabo de Gata Nijar, à la source du conflit. Sa gestion relève maintenant d'une commission mixte regroupant la Junta d'Andalousie et le ministère des Pêches espagnol. C'est également le cas des réserves marines de Tabarca (Valence) et de Cabo de Palos (Murcie).

⁴² Îles Médès (1985/1990), Ses Negrès (1993) et Cap de Creus (1998).

Columbretes sur lesquelles la Communauté autonome de Valence a créé un parc naturel⁴³ et autour desquelles le ministère des Pêches espagnol a instauré une réserve marine⁴⁴. Chaque texte de création prévoit la mise en place d'un organisme de gestion indépendant. Deux aires protégées distinctes cohabitent donc l'une à côté de l'autre, séparées par le trait de côte⁴⁵. La réserve marine de Tabarca est également séparée en deux par la ligne de base droite, frontière juridique entre les compétences de l'Etat et celles de la Communauté autonome de Valence. Deux textes ont donc été nécessaires à sa création et sa gestion relève également de deux autorités différentes.



Carte 3 : zonage de la réserve marine de Tabarca (Communauté de Valence, Espagne).

Ainsi, des problèmes de coordination similaires à ceux que connaît l'Italie apparaissent également en Espagne entre autorités régionales et nationales. Les Communautés autonomes peuvent cependant créer des aires protégées mixtes (terrestres et marines) dans leurs zones de compétence respectives, ainsi que l'Etat dans le cadre des Parcs nationaux. C'est notamment le cas du Parc naturel du Cap de Creus en Catalogne (sous l'autorité de la Communauté de Catalogne) ou du Parc national de Cabrera dans les Baléares (sous l'autorité du ministère de l'Environnement espagnol). Seules les réserves marines qui relèvent de la loi sur la pêche peuvent couvrir seulement le milieu marin, ce qui semble assez logique au regard de leurs objectifs ciblés principalement sur la gestion halieutique.

Conclusion

Force est d'abord de constater que les systèmes italien et espagnol, malgré leurs imperfections réciproques, ont favorisé le développement des aires marines protégées, ces pays disposant aujourd'hui du réseau le plus complet en Méditerranée. En Italie, depuis 1982, 24 AMP ont été créées, couvrant une surface maritime de 184 000 hectares, le long de 580 kilomètres de côtes. En Espagne, 21 ont été instituées, dont 11 relevant de l'administration centrale et 10 des autorités régionales.

⁴³ Décret de la Communauté autonome de Valence du 25 janvier 1988.

⁴⁴ Arrêté ministériel du 19 avril 1990 (BOE n° 97 du 23 avril 1990).

⁴⁵ Voir de Klemm C., *Les aires protégées en Méditerranée, Essai d'étude analytique de la législation pertinente*, MAP Technical Reports n°83, PAM/PNUE, Tunis, 1994, p.8-9.

La création en France d'une administration spécialisée (l'Agence des aires marines protégées), rattachée au ministère chargé de l'environnement, et chargée de définir une stratégie nationale de création d'AMP se rapproche donc à bien des égards de ces exemples. Cependant, en raison de la moindre ancienneté de sa législation, le système français pourrait permettre un développement encore plus rapide des AMP : la diversité des outils de protection (parcs nationaux, réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales, parcs naturels marins, sites Natura 2000, arrêtés de protection de biotopes) constitue un atout par rapport à des systèmes juridiques qui se concentrent quasiment exclusivement sur une seule catégorie – certes souple et adaptable – d'aire protégée (aire naturelle marine protégée en Italie et réserve marine en Espagne). L'Agence des aires marines protégées occupe par ailleurs un rôle certes important, mais non exclusif en matière d'AMP : l'initiative peut venir des régions et le rôle des collectivités locales est pleinement reconnu, y compris en amont de la création et pas seulement au niveau de la gestion comme c'est trop souvent le cas en Italie. D'autre part, le partage des compétences entre l'Etat et les régions (ces dernières pouvant créer des réserves naturelles régionales sur le DPM) ne constitue pas un obstacle à une gestion intégrée de l'espace maritime. Les collectivités peuvent donc seulement compléter un réseau défini d'abord au niveau national.

Ces exemples permettent donc de fournir un retour d'expérience intéressant dans le cadre de la définition d'une stratégie de création d'aires marines protégées. La spécificité du milieu marin français est quant à elle caractérisée par la diversité de ses écosystèmes répartis aux quatre coins des océans. Cette diversité géographique et écologique nécessite donc, à la différence de l'Italie ou de l'Espagne, de disposer d'une diversité équivalente d'outils juridiques et d'acteurs.