

Annexe 6

ETABLISSEMENT DE LA CARTE DES VOCATIONS DES PARCS NATURELS MARINS

Contexte

Les Parcs Naturels Marins (PNM) doivent se doter d'un plan de gestion dans un délai de 3 ans suivant leur création. Ce plan de gestion décline les orientations de gestion figurant dans le décret de création, constituant le cadre fondateur du parc. Sont ainsi détaillés des objectifs à long terme (les finalités), intervenant comme spécifications pour la gestion du parc.

Le plan de gestion doit comporter un document graphique (carte) localisant les zones de différentes vocations au sein du périmètre du parc. La carte des vocations intervient comme une synthèse des orientations définies par le plan de gestion d'un PNM. La construction de la carte des vocations permet la mise en cohérence de l'ensemble des objectifs, pris en compte au sein des finalités, à l'échelle du périmètre du Parc naturel marin. Certains secteurs regroupant inévitablement des enjeux multiples pouvant être contradictoires, une étape d'arbitrage et de priorisation est nécessaire. L'exercice s'apparente alors à une forme de planification spatiale marine, entre objectif de conservation et objectif de développement durable des activités en mer, qui doit nécessairement être argumentée.

Plusieurs aspects rapprochent ainsi cet exercice, à l'échelle restreinte d'une Aire Marine Protégée (le PNM), des prescriptions de la Commission Européenne pour la mise en œuvre de la PSM ainsi que de l'approche développée au niveau des façades maritimes (tableau 1) :

- La définition de spécifications sur les objectifs à atteindre par le parc, au travers du développement des différentes parties du plan de gestion.
- Une gouvernance clairement établie, à savoir le conseil de gestion, apte à effectuer des arbitrages entre les enjeux identifiés sur chaque secteur pour établir les vocations.
- Un opérateur technique clairement identifié à savoir l'équipe du parc.
- Un processus de concertation bien rodé, mis en œuvre tout au long de la constitution du plan de gestion.
- La nécessité d'établir des arbitrages et une réelle planification spatiale des ambitions sur le territoire du parc, en matière d'exigence environnementale et de gestion en découlant.

La carte des vocations ne détaille pas l'ensemble des enjeux par orientation mais organise dans l'espace les vocations générales du territoire. Pour chaque zone déterminée, la vocation choisie reflètera le plan d'action et les mesures adoptées par la suite pour la gestion de la zone. Cette carte n'empporte donc aucune conséquence réglementaire.

Tableau 1 : Résumé comparatif des démarches de planification au niveau des PNM et au niveau des façades maritimes.

PNM / Plan de gestion / Carte des vocations	Façade / DSF / DSF
Plan de gestion	DSF
Conseil de gestion	CMF
Carte des vocations	Document PSM partie intégrante du DSF
Gestionnaire = équipe du PNM	Comité technique en charge de l'élaboration du DSF

Mise en œuvre

L'élaboration de la carte des vocations est avant tout une démarche de concertation avec les acteurs du parc ainsi qu'au sein du conseil de gestion. Les différentes étapes techniques de la méthodologie proposée ont pour objectif de soutenir cette démarche de partage et d'en expliciter les résultats, ceci afin de garantir le consensus autour de l'outil carte des vocations et donc son appropriation et son utilisation. Les étapes de validation des acteurs autour de la spatialisation de leurs enjeux, ainsi que celle d'arbitrage par le conseil de gestion sur les vocations de chaque secteur du parc, sont ainsi les étapes clé du processus.

Plus qu'un simple résumé, la carte des vocations doit être une partie intégrante du plan de gestion, en parfaite articulation avec les objectifs déclinés dans les différents chapitres le composant. S'appuyant sur un état des lieux partagé et une spatialisation des enjeux validée par les acteurs, il est essentiel de communiquer sur l'imbrication de ces éléments dans l'élaboration de la carte des vocations dès les premières phases du processus de construction du plan de gestion.

Le processus d'établissement de la carte des vocations peut se résumer en 5 grandes étapes.

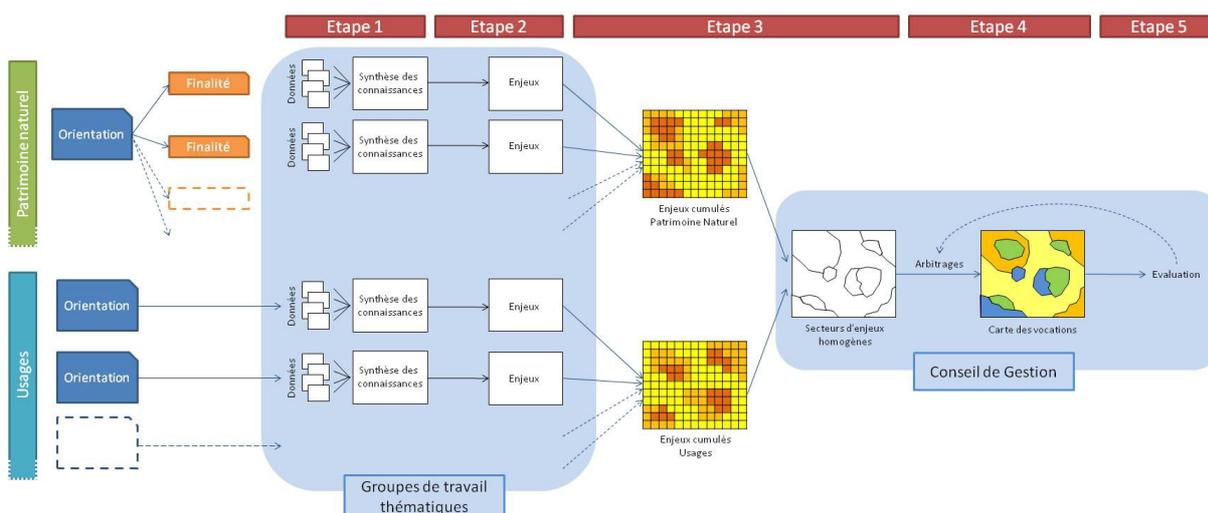


Figure 1 : Chronologie des étapes de construction de la carte des vocations

1- Synthèse des connaissances propres à chaque thème (Etape 1, figure 1)

L'objectif de cette étape est de mettre en avant les éléments clés qui doivent permettre d'identifier spatialement les secteurs d'intérêt prioritaire : secteurs essentiels à la pratique ou au développement d'une activité, secteurs de conservation prioritaire pour le patrimoine naturel.

Elle repose généralement sur un travail d'état des lieux réalisé en amont de la création du parc, lors de la phase dite de « mission d'étude ». Elle se base sur les meilleures données disponibles : données ou rapports scientifiques, données de suivis, recours aux dires d'experts scientifiques et d'acteurs socio-économiques. Si ce type d'information ne présente pas un niveau de robustesse optimal, le dialogue puis le consensus établi au sein des groupes d'acteurs et d'experts autour des conclusions de l'analyse est un pré-requis indispensable à la réussite de la démarche.

Cette première étape n'est pas une simple agrégation des données disponibles. Des traitements, sélections, seuillages peuvent déjà être mis en œuvre sur certains jeux de données pour en retirer les éléments les plus discriminants pour la spatialisation des enjeux.

Au terme de cette étape, les éléments clés sont présentés par thème de manière synthétique et explicite dans des cartes qui serviront de support à l'étape suivante (figure 2, gauche) .

2- Spatialisation et hiérarchisation des enjeux pour chaque thème (Etape 2, figure 1)

Cette étape est fondamentale dans le processus de construction de la carte des vocations. L'objectif est de produire des cartographies des enjeux, si possible hiérarchisés, relatif à la conservation du patrimoine et au développement des activités. Ces éléments doivent être partagés et validés par l'ensemble des acteurs concernés. Il est donc essentiel de les co-construire au sein des groupes de travail lors des premières phases d'élaboration du plan de gestion.

La hiérarchisation est établie sur la base d'une cotation semi quantitative, attribuée à dire d'experts au sein de chaque groupe de travail thématique : on qualifie ainsi les enjeux sur une échelle de 0 (pas d'enjeu) à 3 (enjeux forts).

Cette étape peut aussi bien faire appel à des méthodes d'analyse spatiale complexes qu'à des méthodes participatives basées sur le dire d'acteur. Le consensus autour des secteurs à enjeux mis en évidence est prioritaire sur la précision géographique de leur description.

Pour les thèmes relatifs au patrimoine naturel, les enjeux à déterminer correspondent zones prioritaires pour la préservation des habitats, espèces ou fonctions écologiques. Pour les thèmes relatifs aux usages, les enjeux à déterminer portent sur les secteurs d'intérêt pour le déroulement ou le développement des activités du point de vue des acteurs économiques, sans considération à ce stade sur leur superposition avec les éléments du patrimoine naturel.

Au terme de cette étape, des cartes de synthèse localisant les enjeux relatifs à chaque thème sont établies. **Ces documents sont validés par les groupes de travail concernés, offrant ainsi une base robuste et légitime pour la suite du processus.**

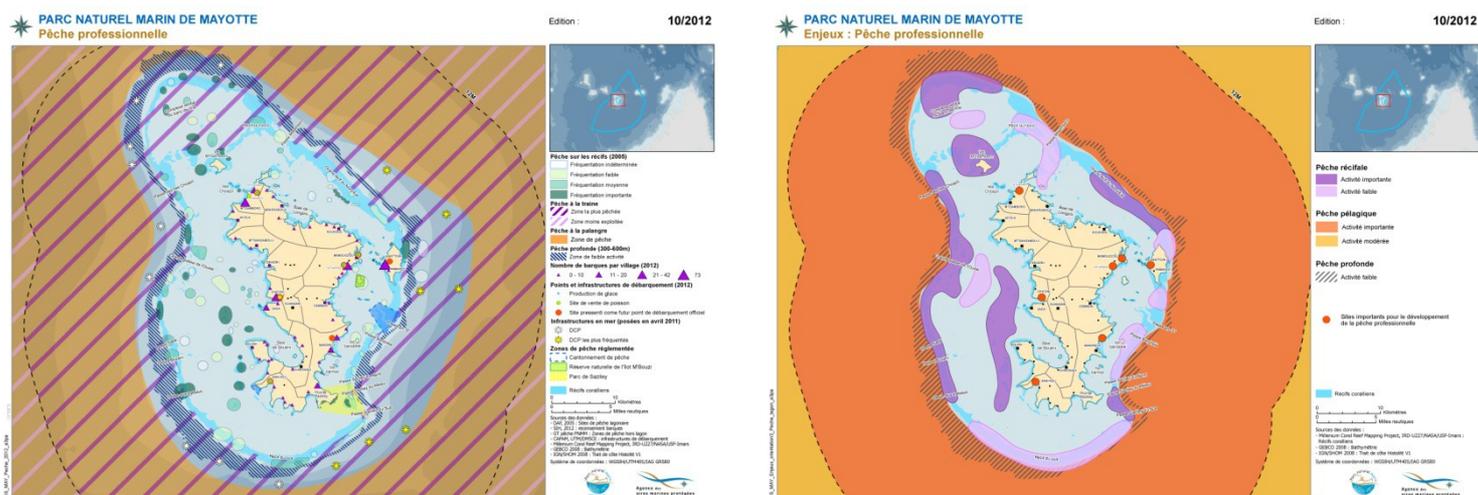


Figure 2 : Transcription réalisée par le groupe de travail « pêche », constitué pour le plan de gestion du PNM de Mayotte entre la carte d'état des lieux (à gauche) et celle des enjeux relatifs à l'activité (à droite).

3- Détermination des secteurs d'enjeux homogènes (Etape 3, figure 1)

Cette étape technique est réalisée en chambre par l'équipe du parc. L'objectif est de croiser les enjeux exprimés lors de la phase précédente et de produire des éléments synthétiques et explicites à mettre à disposition du conseil de gestion pour la phase décisionnelle suivante.

Ces enjeux sont croisés dans un premier temps selon les 2 entrées principales (préservation du patrimoine naturel / usages). Cette opération est réalisée sur la base d'une grille régulière sur l'ensemble de la zone d'étude. Le cumul des enjeux déterminés et quantifiés pour chaque thème est réalisé pour chacune des deux entrées. On obtient ainsi 2 cartes de « température » montrant les secteurs regroupant le plus d'enjeux en nombre ou en intensité relatifs d'une part au patrimoine naturel et d'autre part aux usages.

Dans un second temps, l'analyse croisée de ces cartes de température permet d'identifier les secteurs présentant des typologies de superpositions d'enjeux homogènes. Ces différentes zones sont caractérisées par 4 à 5 situations différentes au regard de leurs enjeux :

- Les zones ne présentant pas d'enjeu à la lumière des thèmes étudiés,
- Les zones présentant un seul enjeu pour un thème précis,
- Les zones présentant des enjeux pour plusieurs thèmes, compatibles entre eux et conduisant donc à la même vocation,
- Les zones présentant des enjeux potentiellement opposés pour plusieurs thèmes et conduisant donc à des vocations différentes,
- Des zones dont les enjeux ne sont pas identifiés faute de connaissances suffisantes.

Il peut être utile, pour réaliser ce croisement, de connaître le niveau d'interaction entre les différents usages et les différentes composantes du patrimoine naturel, ceci afin d'estimer plus finement le niveau de compatibilité entre différents enjeux et ainsi les secteurs nécessitant un arbitrage.

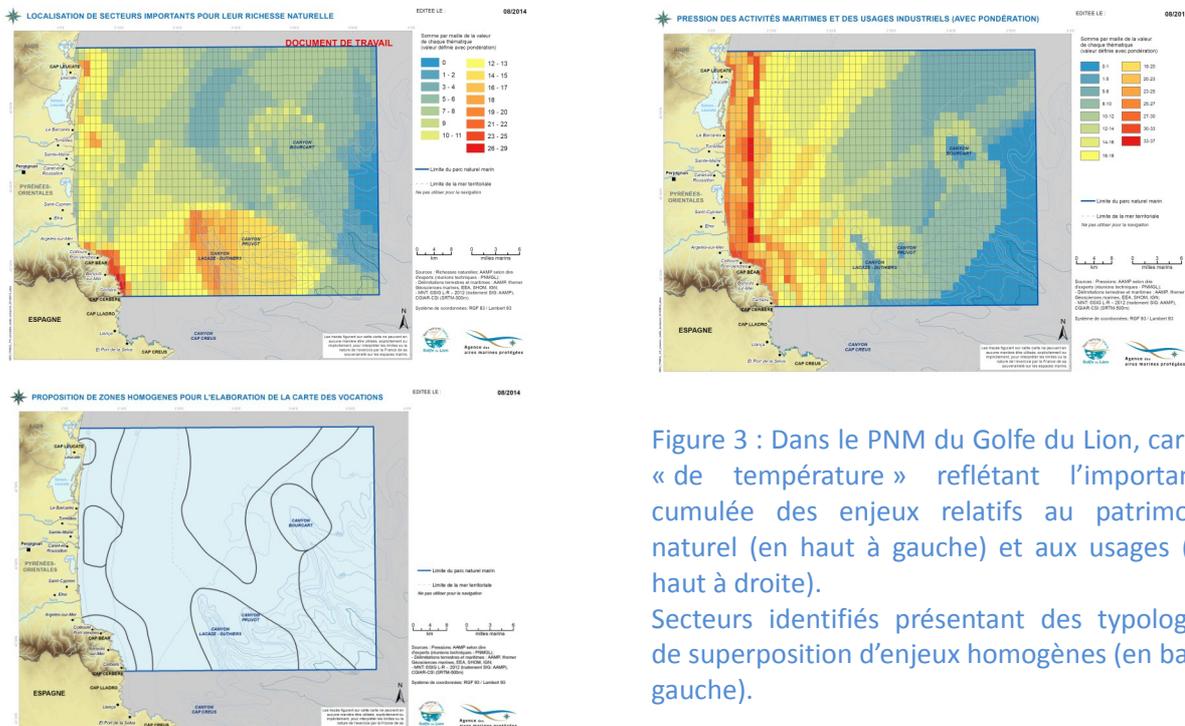


Figure 3 : Dans le PNM du Golfe du Lion, cartes « de température » reflétant l'importance cumulée des enjeux relatifs au patrimoine naturel (en haut à gauche) et aux usages (en haut à droite).

Secteurs identifiés présentant des typologies de superposition d'enjeux homogènes (en bas à gauche).

Figure 4 : Cartes des vocations des Parcs Naturels Marins de Mayotte (à gauche) et du Golfe du Lion (à droite)

Retour sur l'appropriation de l'outil carte des vocations

Le premier exercice de constitution d'une carte des vocations a eu lieu pour l'établissement du plan de gestion du PNM d'Iroise en 2010. La méthodologie employée s'est appuyée sur une analyse poussée du jeu de données (patrimoine naturel et usages) très fourni sur le secteur. L'exercice, réalisé en chambre, a produit un résultat pertinent mais complexe qui n'a pas réussi à recueillir l'adhésion du conseil de gestion. La carte des vocations du PNM d'Iroise a donc été produite à dire d'expert. Très pertinente quant aux enjeux du parc, sa construction non partagée fait qu'elle reste un outil très peu utilisée dans la gestion opérationnelle du parc.

C'est sur ce retour d'expérience que la méthodologie présentée ici a été élaborée, accordant une importance prépondérante à la co-construction et la concertation. Cette méthode a été expérimentée pour la première fois dans le PNM de Mayotte. La planification résultante semble bien appropriée par la gouvernance du parc et est régulièrement employée pour appuyer le rendu d'avis sur des autorisations d'activité sur le périmètre du parc. La carte des vocations sert aussi de support pour la mise en cohérence des documents de planification sectorielle locaux (plan de développement de l'aquaculture notamment) avec les orientations du parc.

Le deuxième PNM ayant élaboré sa carte des vocations selon cette méthode est celui du Golfe du Lion, ayant adopté son plan de gestion fin 2014. Le contexte de gouvernance et les enjeux socio-économiques s'écartant fortement du contexte mahorais, la phase décisionnelle s'est avérée plus conflictuelle. Elle a néanmoins abouti à un résultat approuvé par le conseil de gestion, représentant l'ensemble des parties prenantes du territoire. L'utilisation de la carte des vocations en tant qu'outil opérationnel de gestion est encore difficilement évaluable étant donné son adoption récente.

Annexes à venir : Fiches détaillées de retour d'expérience sur le déroulé de la phase décisionnelles, l'adhésion des parties prenantes et l'utilisation de l'outil carte des vocations pour la gestion opérationnelle des PNM de Mayotte et du Golfe du Lion.