

**Les aires marines protégées au Québec et en France – quelle
influence ont les élus locaux lors du processus de mise en
place ?**

mémoire présenté

dans le cadre du programme de maîtrise en développement régional

en vue de l'obtention du grade de maître ès arts

PAR

© **Ramaëlle Duquette**

Février 2017

Composition du jury :

Geneviève Brisson, présidente du jury, Université du Québec à Rimouski

Nathalie Lewis, directrice de recherche, Université du Québec à Rimouski

Valérie Deldrève, codirectrice de recherche, Irstea - Centre de Bordeaux

Sabrina Doyon, examinatrice externe, Université Laval

Dépôt initial le 7 février 2017

Dépôt final le 28 juin 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI
Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « *Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse* ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

REMERCIEMENTS

Je voudrais tout d'abord remercier toutes les personnes ayant été interrogées dans le cadre de la présente recherche. Merci de m'avoir fait confiance et d'avoir pris le temps de me rencontrer. Sans vous, cette étude n'aurait pu avoir lieu.

Je voudrais ensuite remercier madame Nathalie Lewis, directrice de recherche, pour sa présence, sa disponibilité et son soutien. Dans les moments plus difficiles où la rédaction de mon mémoire semblait un défi insurmontable, elle a toujours été là pour m'encourager et m'aider à aller de l'avant. Ce fut un réel privilège de travailler avec une chercheuse aussi compétente qu'humaine. Merci Nathalie, d'avoir su me guider au travers du processus de maîtrise et de m'avoir aidé à me dépasser. Tu es vraiment une femme inspirante !

Je voudrais également remercier madame Valérie Deldrève, codirectrice de recherche, pour avoir cru en moi et pour m'avoir accueillie en tant que stagiaire à l'Irstea de Bordeaux. Cette expérience fut très enrichissante !

Je voudrais également remercier le GRIDEQ et l'Irstea Centre de Bordeaux pour leur soutien financier m'ayant permis de réaliser mes terrains d'études tant au Québec qu'en France.

Finalement, je voudrais remercier chaleureusement ma famille et mes amis de m'avoir soutenu et encouragé tout au long de ma maîtrise. C'est définitivement grâce à vous si j'ai réussi à garder la tête hors de l'eau lors des moments plus difficiles et si j'ai réussi à passer au travers ce processus pour le moins laborieux avec, la plupart du temps, le sourire ! Un merci spécial à ma tante Sylvie qui m'a été d'une grande aide lors de la relecture de mon mémoire.

RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, nous avons assisté à l'institutionnalisation du principe de participation. Celle-ci a donné lieu à une multiplication des dispositifs visant à inclure le public au sein du processus de décision ; le citoyen n'est désormais plus un simple électeur que l'on consulte uniquement lors de scrutins, mais bien un acteur que l'on souhaite voir participer à la gestion des affaires publiques. Or, malgré la présence de plus en plus fréquente de mécanismes participatifs lors de la mise en œuvre de politiques publiques, on constate que ces derniers peinent à atteindre un de leurs objectifs, soit de permettre aux acteurs locaux de maîtriser les dynamiques d'évolution qui concernent leur territoire.

Suivant l'objectif de mieux comprendre ces freins afin d'éventuellement pouvoir les dépasser, la présente recherche vise à éclaircir l'influence du contexte sociopolitique sur les parties prenantes au processus de mise en place d'un projet d'aire marine protégée (AMP) et, plus précisément, sur le rôle des élus locaux dans une telle démarche. Si cet acteur a retenu notre attention, c'est d'une part parce qu'il constitue un possible frein à l'efficacité des mécanismes participatifs en y monopolisant le débat et d'autre part, parce que son rôle de représentant a été remis en question dans les dernières décennies avec l'apparition des outils et modes participatifs.

Deux cas de mise en œuvre d'AMP ont été étudiés – AMP des îles de la Madeleine et Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. La collecte des données s'est effectuée auprès de vingt-sept individus par l'entreprise d'entretiens semi-directifs.

Suite aux analyses des cas canadien et français, on constate que le contexte sociopolitique a effectivement une influence sur la posture et conséquemment le rôle que jouent les élus locaux au sein de dispositifs participatifs et sur la mise en place d'une AMP. En revanche, si ces acteurs restent très influents au sein de tels projets, c'est en raison de leur capacité à contourner les espaces délibératifs alors en place afin d'aller chercher un accès direct à la prise de décision.

Mots clés : configuration d'acteurs, aire marines protégées, environnement, élus locaux, participation, Québec, France.

ABSTRACT

Over the last decades, we have been witnessing an institutionalization of the participatory process, which resulted in creating a lot of different participative tools to include the public in the course of decision-making. The citizen is no longer seen only as a voter, consulted on election day, but as someone we wish to see contribute to the management of public affairs on a regular basis. However, despite the increase in participatory mechanisms over the past thirty years, there has been a struggle to reach one of their objectives: delegate to local actors the authority to manage their territorial dynamic.

Since understanding the difficulties is the first step to eventually overcome them, the aim of this research is to clarify the influence of the sociopolitical context on the stakeholders in the process of setting up a Marine Protected Area (MPA). More specifically, we want to study the role of a local elected representative in such a process. If this actor grabbed our attention, on one hand, it's because he can impair the efficiency of participatory mechanisms by monopolizing the debate, and, on the other hand, his representative role has been challenged with growing participative methods and tools.

Two different projects of Marine Protected Area implementation have been studied: one in Quebec – Magdalen Islands – and the other in France - *Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis*. The methodological aspect has been completed by collecting data, using twenty-seven semi-structured interviews.

Following analysis of French and Canadian cases, we observe a significant influence of the sociopolitical context on the local elected representatives role and therefore their stand in the implementation of a MPA. However, the great influence of these players in such projects derives mainly from their ability to circumvent actual deliberative processes and look for direct access into decision making.

Keywords: Actors configuration, marine protected areas, environment, local elected representatives, participation, Québec, France.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	vii
RÉSUMÉ.....	viii
ABSTRACT	x
TABLE DES MATIÈRES.....	xi
LISTE DES TABLEAUX	xiv
LISTE DES FIGURES	xv
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	xvi
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
CHAPITRE 1 Problématique	8
1.1. ÉTAT DE LA SITUATION	9
1.1.1. Protéger la biodiversité marine – un enjeu international.....	9
1.1.2. Protéger la biodiversité marine – le cas des îles de la Madeleine (Québec, Canada) et de l’estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (France).....	10
1.2. ÉTAT DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	17
1.2.1. Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l’environnement.....	17
1.2.2. Participation et environnement	18
1.2.2.1. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l’environnement.....	18
1.2.2.2. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l’environnement : paradoxe	22
1.2.2.3. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l’environnement : tenants et aboutissants	24
1.2.2.3.1. Influence du contexte social	25
1.2.2.3.2. Influence du contexte politique	27
1.2.2.3.3. Captation du débat par une minorité d’acteurs.....	29
1.3. PROBLEMATISATION	31

1.4. JUSTIFICATION DE LA RECHERCHE	35
1.5. INTENTIONS ET CONTRIBUTIONS DE LA RECHERCHE.....	37
CHAPITRE 2 cadre théorique.....	39
2.1. THEORISATION	39
2.1.1. Notion de configuration d'acteurs : Norbert Élias.....	40
2.1.2. Théorie de la démocratie délibérative d'Habermas revue par Suraud (2007).....	42
2.1.3. L'élu local dans un espace délibératif : Baggioni et coll. (2009)	46
2.1.4. Au confluent des notions abordées	47
2.2. CONCEPTUALISATION	49
2.2.1. Configuration d'acteurs	49
2.2.2. Aires marines protégées : de part et d'autre de l'Atlantique	50
2.2.3. Contexte sociopolitique	64
2.2.4. Élus locaux.....	66
2.2.5. Mise en place	67
2.3. QUESTIONS ET HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	68
CHAPITRE 3 méthodologie de recherche	71
3.1. PRESENTATION DES TERRAINS D'ETUDE.....	71
3.1.1. Les îles de la Madeleine (province du Québec, Canada).....	72
3.1.2. L'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (France).....	77
3.2. DEMARCHE METHODOLOGIQUE	80
3.2.1. Procédure de collecte des données	81
3.2.2. Méthode d'échantillonnage	82
3.2.2.1. La population d'enquête : les parties prenantes aux dispositifs participatifs	82
3.2.2.2. Sélection des répondants.....	85
3.2.3. Stratégie de préparation et réalisation au terrain d'étude et collecte des données	90
3.2.3. Procédure d'analyse des données	92
3.2.4. Considérations éthiques.....	93
CHAPITRE 4 Résultats.....	95
4.1. ANALYSE DU CAS DES ILES DE LA MADELEINE	95
4.1.1. Pourquoi une aire marine protégée aux îles de la Madeleine ?	95
4.1.2. Évaluer le potentiel de création d'une AMP aux îles de la Madeleine.....	99
4.1.3. Processus de consultation	109
4.1.4. Retour sur la consultation	110

4.1.5.	La perception du projet d'AMP à l'issue de la consultation	113
4.1.6.	Le futur du projet	115
4.2.	ANALYSE DU CAS DE L'ESTUAIRE DE LA GIRONDE ET DE LA MER DES PERTUIS	118
4.2.1.	Pourquoi un PNM sur l'estuaire de la Gironde et la mer des Pertuis ?	119
4.2.2.	La mission d'étude.....	120
4.2.3.	Le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis : un projet concerté.....	121
4.2.4.	La perception du projet de PNM à l'issue de la concertation.....	139
4.2.5.	Suspension du projet.....	143
4.3.	MISE EN RELATION DES DEUX TERRAINS D'ETUDE	144
4.3.1.	Contexte de mise en place	144
4.3.2.	Origine des projets d'AMP.....	145
4.3.3.	La mise en place d'AMP : entre consultation et concertation	146
4.3.4.	Acteurs clés : rôle et influence.....	151
CHAPITRE 5 Discussion		161
5.1.	L'INFLUENCE DU CONTEXTE POLITIQUE.....	164
5.1.1.	Les règles qui régissent le cadre d'action	164
5.1.2.	La configuration politique	166
5.2.	L'INFLUENCE DU CONTEXTE SOCIAL.....	167
5.2.1.	L'identité territoriale.....	168
5.2.2.	Les rôles déjà assumés par un élu local	170
5.3.	RETOUR SUR LES HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	171
CONCLUSION GÉNÉRALE		175
ANNEXE 1 – Liste des répondants.....		183
ANNEXE 2 – Guide d'entretien pour les îles de la Madeleine.....		185
ANNEXE 3 – Guide d'entretien pour la France.....		189
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES		194

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Catégories des aires protégées de l'UICN	51
Tableau 2 : Finalités des catégories d'AMP selon la loi du 14 avril 2006 (France)	62
Tableau 3 : Synthèse des terrains réalisés	90
Tableau 4 : Paramètres influents lors d'une démarche de consultation	150
Tableau 5 : Éléments ayant influencé le rôle de certains élus locaux	155

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : îles de la Madeleine, mai 2014.....	1
Figure 2 : Situation géographique des îles de la Madeleine (Québec, Canada)	11
Figure 3 : Aire d'étude pour l'AMP des îles de la Madeleine	12
Figure 4 : Périmètre du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis	14
Figure 5 : Classement des différentes terminologies participatives	23
Figure 6 : Théories et clé d'interprétation	48
Figure 7 : Différentes mesures de gestion du milieu marin présentes au Canada	58
Figure 8 : Le concept de « contexte sociopolitique »	66
Figure 9 : Site du gisement Old Harry	76
Figure 10 : Représentation de chaque catégorie au sein du conseil de gestion	134
Figure 11 : Dimensions permettant une meilleure compréhension des postures adoptées par les parties prenantes	163
Figure 12 : Synthèse de recherche	177

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AMNC	Aire marine nationale de conservation
AMP	Aire marine protégée
APC	L'Agence Parcs Canada
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CÉR	Comité éthique de la recherche
DDP	Développement durable participatif
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EES	Évaluation Environnementale Stratégique
GBAMP	Groupe bilatéral sur les aires marines protégées
GREMM	Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins
ÎdM	îles de la Madeleine
LCPN	Loi sur la conservation du patrimoine naturel
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MDDFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MEDDE	Ministère de l'Écologie, de Développement durable et de l'Énergie
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
MRC	Municipalité régionale de comté
ONG	Organisation non gouvernementale
PAPI	Programmes d'Action Prévention Inondation
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
PS	Parti socialiste (parti politique français)
Irstea	Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
SAGE	Schéma d'aménagement
SMIDDEST	Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde

SNB	Stratégie nationale pour la diversité
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMP	Union pour un mouvement populaire (parti politique français)
UQAR	Université du Québec à Rimouski
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistiques et Floristiques
ZPM	Zones de protection marines

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La moitié de l'oxygène que nous respirons provient des océans, qui couvrent 70 % de la Terre. Les océans régulent également la température de notre planète et nous procurent une importante source de protéines et d'aliments.
(SNAP, 2014 : 3)



Figure 1 : îles de la Madeleine, mai 2014

Source : Duquette, 2017

Dès 1962, la première conférence mondiale des parcs organisée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) reconnaissait l'importance de protéger la biodiversité marine. Un demi-siècle plus tard, la pression anthropique continue de s'intensifier et de menacer nos océans. Il est désormais prouvé scientifiquement que 40% des océans du globe sont durement touchés par les activités humaines, dont la surpêche, la pêche illicite, les déchets agricoles et industriels, les gaz à effet de serre et le développement des zones côtières (Agence des AMP et UICN, 2013). Effectivement, ces activités ont des répercussions tangibles sur les océans : pollution, destruction des habitats marins et acidification (*Ibid.*). Face à ce constat, nombreux sont les pays à reconnaître l'urgence d'agir et à s'être engagés à protéger « au moins... 10% des aires côtières et marines [présentes sur

leur territoire], en particulier les aires d'une grande importance pour la diversité biologique et les services écosystémiques... dont la conservation sera assurée par la mise en place des réseaux d'aires protégées » (Conférence des Parties à la CDB dans Canada, 2011 : 6) lors de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) ayant eu lieu en 2010.

Ainsi pour atteindre cet objectif, les pays signataires, dont le Canada et la France, œuvrent à mettre en place des aires marines protégées¹ (AMP). Cet outil permet de gérer et protéger les écosystèmes marins tout en favorisant une utilisation durable des ressources. Prenant en considération les besoins spécifiques des territoires ciblés, les AMP peuvent avoir différents objectifs, degrés de protection, modes de gestion – pouvant impliquer tant les communautés locales que les grandes institutions internationales – et différentes tailles – allant des 4 000 m² d'Echo Bay Marine Provincial Park (Canada) jusqu'aux 410 500 km² de Phoenix Islands Protected Area (Kiribati) (Agence des AMP et UICN, 2013).

Dans un contexte politique où participation et environnement sont liés de manière consubstantielle² (Alban et Lewis, 2005 ; Barbier et Larrue, 2011), l'implication des acteurs³ locaux dans les processus de mise en œuvre des AMP semble aujourd'hui être une nécessité : leur participation permet non seulement de légitimer les décisions politiques prises en lien avec le projet (Blatrix, 2009 ; La Branche, 2009), mais également de mettre en œuvre des politiques environnementales durables⁴ (Barbier et Larrue, 2011) tout en permettant aux

¹ Le terme « aire marine protégée » sera utilisé tout au long de la présente recherche pour désigner tout outil ayant pour objectif la protection du milieu marin. Sous ce terme, on retrouve donc les différentes appellations nationales.

² Tel que le mentionne S. La Branche, « les années 1980 ont vu l'émergence du développement durable et participatif (DDP) en réponse à l'échec généralisé du développement pratiqué à cette époque » (2009 : 2). Nous y reviendrons dans l'état de la recherche scientifique (section 1.1.3.).

³ Le générique masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

⁴ Bien que ce ne soit pas l'objet de la présente recherche, il convient de souligner que peu de recherches en sciences sociales traitent de la relation entre participation et durabilité bien que cette dernière soit abondamment utilisée pour justifier la participation du public (La Branche, 2009).

acteurs locaux d'avoir une emprise sur les dynamiques de développement territorial qui les concernent (Alban et Lewis, 2005; Arama, Kervarec et Verena, 2009 ; Dahou, 2010).

Les sciences sociales ont traité abondamment la question de l'efficience des mécanismes participatifs en regard de leur capacité à influencer la prise de décision (La Branche, 2009). Il n'est pas question ici de débattre de la pertinence de telles analyses, mais bien d'offrir une approche différente jusqu'ici peu explorée ; nous proposons de s'interroger quant aux résultats et attentes de la participation. Considérant la volonté étatique des pays occidentaux à intégrer les acteurs locaux lors de la mise en œuvre de politiques environnementales, pour les raisons précédemment évoquées, il est possible de se questionner sur **la propension d'un dispositif participatif à offrir un espace délibératif permettant à toutes les parties prenantes de s'exprimer librement de sorte qu'elles aient toutes la possibilité de participer à la réorganisation du territoire**. Il sera donc question de s'intéresser aux jeux d'acteurs présents au sein des dispositifs participatifs, lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP, afin de comprendre la place et le rôle des différents acteurs clés.

Dans la mesure où nous avons assisté à une institutionnalisation de la participation au cours des dernières décennies, nous sommes conscients de la difficulté à se dissocier de la prise de décision en ce qu'elle est intimement liée à l'État – ce dernier est non seulement garant des tenants et aboutissants des projets environnementaux, mais également de la mise en œuvre et du déroulement des dispositifs participatifs. Par ailleurs, en portant notre attention sur le processus de création et en considérant les représentants de l'État comme des parties prenantes au projet, il sera possible de garder une certaine distance avec la prise de décision. L'objectif n'est d'ailleurs pas d'évacuer de notre recherche l'influence des dispositifs participatifs sur la prise de décision, mais bien d'utiliser une entrée différente afin de mieux les comprendre.

De sorte à bien saisir les jeux d'acteurs présents lors de la mise en place d'une AMP, la notion de configuration d'acteurs de Norbert Élias sera employée. Celle-ci s'appuie sur le postulat que :

la société n'est pas une substance, mais un réseau d'interdépendances assimilable à un équilibre de tensions entre les parties (groupes ou individus) d'un ensemble. Cet équilibre mobile engendre des jeux de type concurrentiel qui ont des effets sur les actions et les pensées de chacun (Déchaux, 1995).

Pour Élias, la société ne peut être pensée sans l'individu et inversement, là est le point d'ancrage de la notion de configuration d'acteurs. Cette notion est composée de quatre dimensions, soit l'individu, l'action posée dans un cadre donné, le cadre en soi et l'interinfluence des acteurs présents au sein de la configuration. L'analyse du processus de mise en place d'une AMP par le biais de ces quatre dimensions permet une analyse approfondie des rapports entretenus entre les différents acteurs clés en s'intéressant tant aux parties prenantes (acteurs) participant aux mécanismes participatifs (cadre) qu'aux jeux de pouvoir présents (actions, interactions).

Notre réflexion entourant les jeux d'acteurs lors de la mise en place d'un projet d'AMP, nous mènera à nous questionner plus spécifiquement sur le rôle des élus locaux. Si tel est le cas, c'est parce que notre revue de littérature nous mène au constat suivant : bien que de plus en plus nombreux, les mécanismes participatifs peinent à atteindre un de leurs objectifs, soit celui de permettre aux acteurs locaux de contrôler les dynamiques d'évolution territoriale qui les concernent (Deffontaines et coll., 2001 dans Rey-Valette et coll., 2008). Deux éléments de réponse se dégagent dans la littérature scientifique, d'une part l'influence du contexte social (Sierra et Lewis, 2009) et politique (Plante et coll., 2006) sur la mise en œuvre des dispositifs, d'autre part, la captation fréquente du débat par une minorité d'acteurs – élus locaux et acteurs étatiques (Pissaloux, 2011). L'élu local⁵ a donc retenu notre attention parce

⁵ Dans la présente recherche, est entendu par élus locaux, les élus des communes (France) et municipalités (Québec). Dans un cas comme dans l'autre, on fait référence à une entité administrative gérée par un conseil

que, d'une part, il fait partie des acteurs pouvant monopoliser le débat et d'autre part, son rôle de représentant a été remis en question au cours des dernières décennies avec la multiplication des dispositifs participatifs (Lefebvre, 2007 ; Baggioni et coll., 2009 ; Blatrix, 2009 ; Buclet et Salomon, 2012). Il nous semblait donc pertinent de s'intéresser à l'élu local dans la mesure où son rôle tend à changer avec l'arrivée des dispositifs participatifs (Lefebvre, 2007 ; Baggioni et coll., 2009 ; Buclet et Salomon, 2012).

En nous intéressant à la mise en œuvre de deux projets d'AMP – AMP des îles de la Madeleine et PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis – nous souhaitons comprendre le rôle des élus locaux au sein d'une configuration d'acteurs lors de la mise en place d'un projet d'AMP. Avoir un terrain d'étude au Canada et un autre en France, nous permettra de voir si les dynamiques internes à une configuration d'acteurs varient en fonction des spécificités culturelles ou si elles sont semblables malgré les différences au niveau des types d'acteurs impliqués et cadres légaux dans lesquels s'insèrent les projets d'AMP.

Se basant sur 27 entretiens semi-dirigés réalisés auprès de six catégories d'acteurs – représentants des collectivités locales ; organisations professionnelles ; usagers de loisir en mer ; association de protection de l'environnement ; services de l'État et établissements publics ; scientifiques – la présente recherche se concentre sur deux cas de mise en place d'AMP, l'un au Canada et l'autre en France. Bien que cette étude, d'ordre qualitative, s'inscrive dans l'étude de cas – ce qui permet une analyse détaillée de chacun de nos terrains d'étude –, elle vient également explorer l'étude comparative ce qui permet de s'élever au-dessus de nos données *stricto sensu* afin d'obtenir une vision plus globale de notre objet d'étude.

municipal et par un maire possédant ses compétences propres pour gérer les affaires d'intérêt communal ou municipal (Mamrot, 2010 ; Vie-publique.fr, 2017).

La présente recherche est composée de cinq chapitres. Le premier chapitre, en présentant les résultats de différentes recherches, vient circonscrire notre objet de recherche. On y présente la situation critique des océans ainsi que l'engagement des nombreux pays occidentaux, dont le Canada et la France, envers la protection de la biodiversité marine tout comme leur désir d'impliquer les populations locales dans le processus de mise en œuvre de projets environnementaux. Le lien entre participation et environnement est alors présenté tout comme ses limites et paradoxes. Le deuxième chapitre porte tant sur l'approche théorique ciblée que sur les concepts mobilisés afin d'analyser notre objet d'étude. L'approche théorique se compose de trois notions distinctes, mais complémentaires. On fait d'abord référence à la notion de configuration d'acteurs de Norbert Élias permettant de saisir les rapports de force entre parties prenantes. À quoi s'ajoute la théorie de la démocratie participative de Jürgen Habermas revue par Suraud (2007) qui permet d'inscrire les jeux de pouvoir dans un contexte précis qui est celui de la mise en place d'un projet d'AMP. Finalement, l' élu local, au cœur de notre recherche, sera observé sous le prisme d'indicateurs ayant permis à Baggioni et coll. (2009) d'établir une typologie selon les stratégies employées par les élus locaux lorsqu'il est question du partage des pouvoirs. Dans le chapitre suivant est présentée la démarche méthodologique employée passant de la stratégie d'enquête à l'analyse des données. Les chapitres quatre et cinq se concentrent sur l'analyse et l'interprétation des données recueillies sur les terrains d'étude. Dans un premier temps sont analysés de manière individuelle les projets français et canadien. Ensuite, les deux terrains d'étude sont mis en relation afin de voir quels sont les points qu'ils ont en commun. Cette comparaison s'effectue à travers quatre dimensions interreliées formant un tout, soit la mise en œuvre d'un projet d'AMP. On fait ici référence au contexte de mise en œuvre, à l'origine des projets d'AMP, au processus de création ainsi qu'aux parties prenantes. Finalement, le dernier chapitre présente nos principaux résultats de recherche sous l'angle de notre cadre théorique. Cherchant à comprendre la posture ainsi que le rôle qu'adopte un élu local au sein d'une configuration d'acteurs lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP ; la recherche

conclut qu'il n'y a pas un profil d'élus, mais une pluralité et que la posture adoptée est largement influencée par le contexte sociopolitique dans lequel s'insère un projet d'AMP. On remarque que la posture de l'élus local influencera son rôle et, par conséquent, le projet en tant que tel en agissant en faveur ou en défaveur de ce dernier. Malgré la mutation du rôle de l'élus local, ce dernier conserve une position privilégiée avec la sphère décisionnelle tout comme avec la population ce qui le rend indispensable au processus de mise en place et, par le fait même, influent. Par ailleurs, le danger avec l'élus local au sein des dispositifs participatifs ne se trouve pas tant au niveau de la captation du débat, mais de sa capacité à contourner les lieux de dialogue pour entrer directement en contact avec la sphère décisionnelle ce qui vient court-circuiter le processus délibératif - le débat devient alors inutile puisqu'une décision est prise en parallèle.

CHAPITRE 1

PROBLEMATIQUE

Dans ce premier chapitre, il sera question de poser les différents éléments composant notre problématique ainsi que certains résultats de recherche qui nous ont permis de bien cerner notre objet d'étude. Le présent chapitre est divisé en cinq sections. Allant du plus général vers le particulier, il sera question, dans un premier temps, d'aborder l'état de la protection de la biodiversité marine au plan international puis national en portant un regard particulier sur le Canada et la France tout comme sur le principe de participation qu'incarne les politiques environnementales. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à l'état de la recherche scientifique en ce qui a trait au rôle du public⁶ au sein des démarches participatives afin de comprendre les limites de tels processus, mais également les éléments qui l'affectent. Dans un troisième temps, suite aux recherches qui mettent de l'avant l'importance de la prise en compte du contexte sociopolitique dans lequel s'insère un projet d'aire marine protégée, nous questionnerons l'impact de ce contexte tant sur le processus global de mise en œuvre que sur le rôle et la place des parties prenantes. Si notre attention est portée sur chacune des composantes de la configuration d'acteurs, nous porterons une attention particulière à l'élus local. Finalement, les deux dernières sections viendront présenter d'une part la contribution sociale et scientifique de la recherche et, d'autre part, les objectifs et contribution de cette dernière.

⁶ Le public fait référence à des personnes physiques ou morales (citoyens, associations, ONG, entreprises).

1.1. ÉTAT DE LA SITUATION

1.1.1. Protéger la biodiversité marine – un enjeu international

L'importance de protéger la biodiversité est aujourd'hui connue et reconnue. Depuis plus d'un siècle, de nombreux États participent activement à la création d'aires protégées, de parcs nationaux et autres zones de protection bénéficiant de mesures particulières visant à protéger la diversité biologique mondiale. Cependant, cette protection a visé majoritairement les milieux terrestres, laissant de côté les milieux marins jusqu'en 1975, année durant laquelle l'Australie créa la première aire marine protégée, soit le Parc marin de la Grande Barrière de Corail (Féral, 2011 : 4). Alors que les océans subissent de fortes pressions anthropiques, tant par le biais de la surexploitation des ressources que par la pollution ou encore par le réchauffement climatique (Jessen et coll., 2011), la protection des milieux marins devient un enjeu international majeur.

Face à cette situation, tant le Canada que la France ont pris des engagements nationaux et internationaux afin de freiner la perte de biodiversité marine résultant de l'activité humaine. En 1992, ces deux pays ont notamment ratifié la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique précisant que « chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon ce qu'il conviendra [...] [é]tablit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique⁷ » (ONU, 1992 : 6). De plus, ces pays ont réitéré leurs engagements en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) ainsi qu'en 2010 dans le cadre de la Conférence des Parties à la CDB.

⁷ La CDB entend par diversité biologique : La « [v]ariabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. » (ONU, 1992 : 3).

Afin de respecter leurs engagements, les deux pays se doivent de mettre en place de nouvelles aires marines protégées. Or, il ne suffit pas de prendre en considération les éléments biophysiques pour mettre en place les aires marines protégées, il convient également de prendre en compte les communautés locales et nationales exploitant la zone visée afin d'assurer une implantation efficiente. La mise en place d'AMP sous-tend donc un jeu politique où de nombreux acteurs entrent en confrontation afin que leurs intérêts soient représentés dans la nouvelle organisation et gestion du territoire.

1.1.2. Protéger la biodiversité marine – le cas des îles de la Madeleine (Québec, Canada) et de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (France)

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral canadien, en partenariat avec le gouvernement provincial québécois, jugeant important d'assurer la protection de la biodiversité présente dans le golfe du Saint-Laurent, ont décidé d'agir de concert afin de protéger le plateau madelinien. Pour ce faire, en décembre 2011, ils ont convenu d'un Accord relatif à la réalisation d'une étude concernant une AMP aux îles de la Madeleine (voir figure 2). Cet accord s'inscrit dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent 2011-2016 qui prévoit notamment la collaboration entre le Canada et le Québec en ce qui a trait à la conservation et mise en valeur du Saint-Laurent. L'aire d'étude couvre une superficie d'environ 17 000 km², ce qui constitue pratiquement l'entièreté du plateau madelinien (voir figure 3). D'une durée de deux ans (février 2012 à février 2014), l'étude « vise à caractériser et analyser les enjeux du territoire [...], à évaluer la pertinence d'y désigner une ou plusieurs aires marines protégées (AMP) et, le cas échéant, à suggérer des scénarios de mise en valeur » (UQAR et MDDEP, 2012 : 14).



Figure 2 : **Situation géographique des îles de la Madeleine (Québec, Canada)**

Source : Québec. 2010. « Liste des espèces fauniques menacées ou vulnérables au Québec » Dans *MFFP*. Document cartographique.

<<http://www3.mffp.gouv.qc.ca/faune/especes/menacees/fiche.asp?noEsp=6>>. Consulté le 3 juin 2017

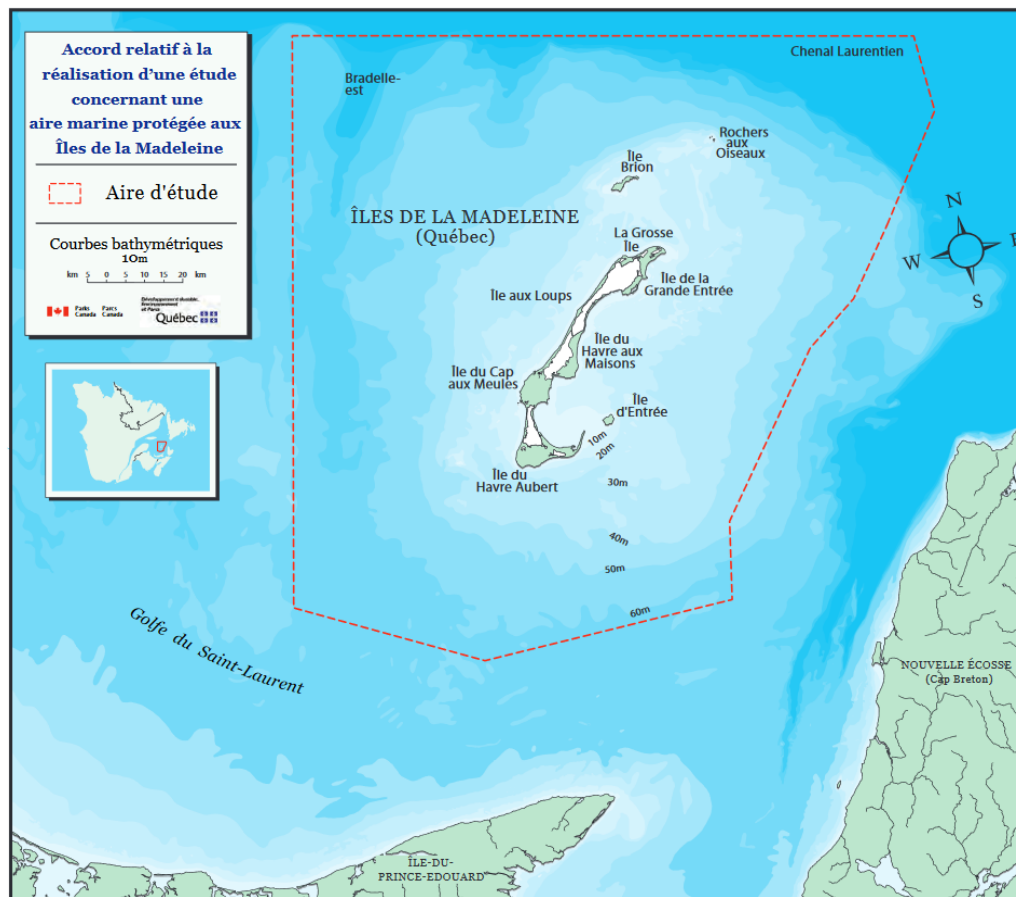


Figure 3 : Aire d'étude pour l'AMP des îles de la Madeleine

Source : Canada-Québec. 2012. « Accord relatif à la réalisation d'une étude concernant une aire marine protégée aux îles de la Madeleine ». Document cartographique. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/BIODIVERSITE/aires_protegees/aire-marine/iles-de-la-madeleine/carte.pdf>. Consulté le 11 novembre 2016

Afin de réaliser cette étude d'envergure, les deux ministères responsables, soit le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec et Parcs Canada ont travaillé en collaboration avec plusieurs partenaires : l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) pour la réalisation des volets écologique et social, la firme Cultura pour

le volet concernant le patrimoine culturel et Pêches et Océans Canada pour l'évaluation économique des pêches commerciales.

Il convient de souligner la volonté des deux gouvernements de faire participer la population madelinienne au cours de la réalisation de cette étude. Différents moyens ont été mis en œuvre pour consulter et informer la population. Tout d'abord, en collaboration avec le conseil d'agglomération des îles de la Madeleine, un comité consultatif a été mis sur pied. Ce dernier avait pour objectif de représenter les principaux secteurs d'intérêt en permettant à ses représentants d'exprimer leurs points de vue tout comme leurs préoccupations. Ensuite, un site internet ainsi que des bulletins d'information ont été créés afin que la population soit tenue au courant de l'avancement du projet. Enfin, un atelier d'échange sur les connaissances relatives au milieu madelinien a été organisé par l'équipe de chercheurs de l'UQAR.

Les cinq rapports ayant été produits dans le cadre de cet Accord ont été déposés en mars 2014 ce qui vient clore la première phase de l'étude. Le projet d'AMP est présentement en attente d'une nouvelle entente entre les deux gouvernements.

Parallèlement, en regard de ses engagements nationaux et internationaux, la France a lancé en 2008 une étude pour la création d'un parc naturel marin (PNM) dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais. Ce projet de PNM couvre 6 500 km² d'espace marin sur la façade atlantique et il s'étend sur environ 800 km de côtes traversant ainsi trois départements : la Vendée, la Charente-Maritime et la Gironde (voir figure 4). Le périmètre étudié est composé de trois écosystèmes différents, mais également interdépendants : l'estuaire de la Gironde, son panache et les Pertuis – Breton, d'Antioche et de Maumusson (France, 2011a : 7). La richesse marine que l'on retrouve au sein de ce périmètre sous-tend de nombreuses activités maritimes, pilier constituant de l'économie régionale.

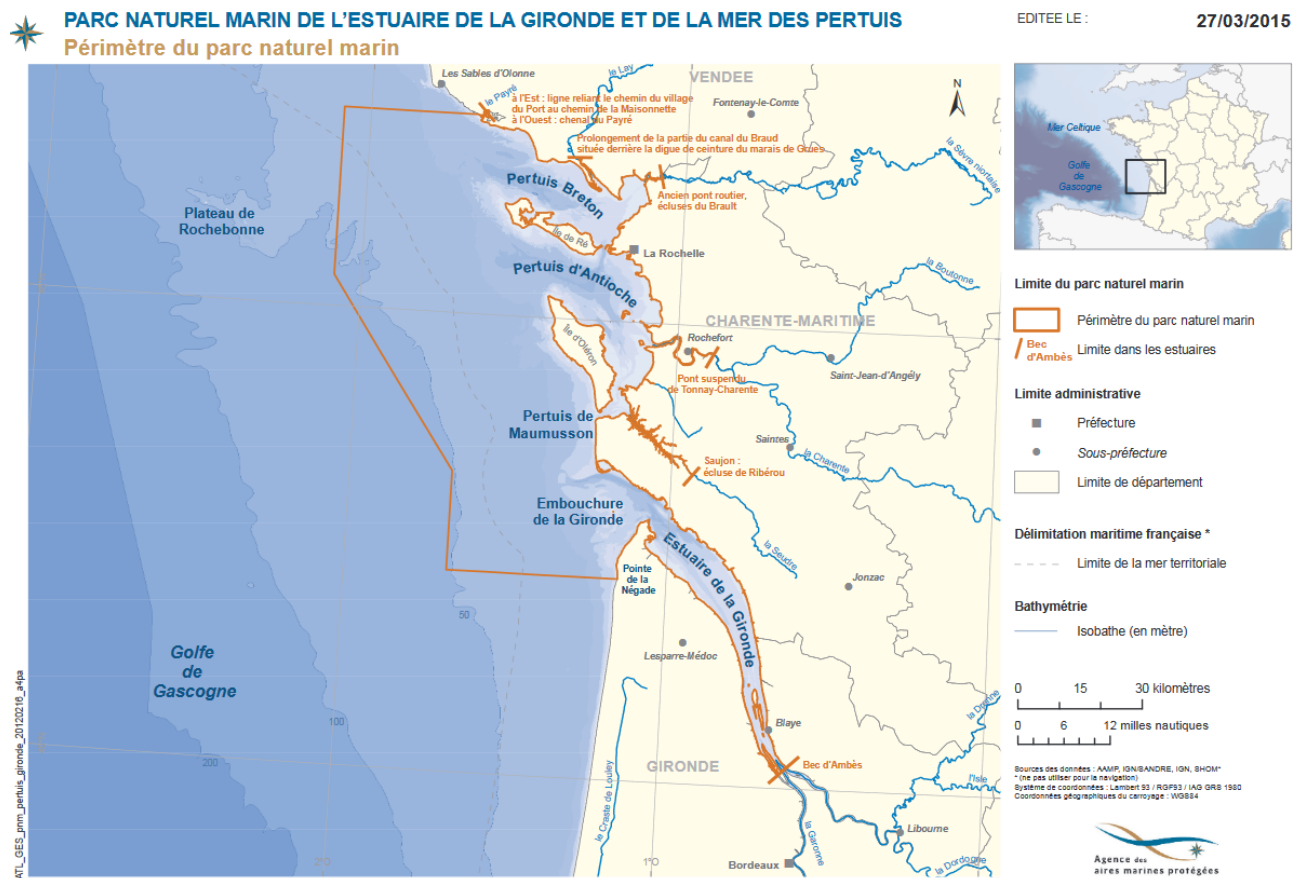


Figure 4 : Périmètre du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis

Source : Agence des aires marines protégées. 2015. « Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis : Périmètre du parc naturel marin ». Document cartographique. <http://cartographie.aires-marines.fr/sites/all/modules/cartographie/pdf/ATL_PNMPG_PerimetreDecret_PNM_20150327_A4pa.pdf>. Consulté le 11 novembre 2016

Ce projet de PNM a pour objectif de mieux comprendre et protéger la biodiversité marine présente au sein des trois écosystèmes visés par l'étude, tout en assurant une exploitation durable des ressources halieutiques (*Ibid.* : 5). Afin de construire un projet qui viendrait répondre à ces objectifs tout en prenant en compte les préoccupations et le savoir des acteurs locaux, une mission d'étude a été mise sur pied par l'Agence des aires marines

protégées en mars 2009. Cette mission, placée sous la tutelle de quatre préfets⁸ – Vendée, Charente-Maritime, Gironde et maritime de l’Atlantique –, a réalisé un travail de concertation impressionnant vu de l’extérieur.

En effet, sur deux ans, la mission d’étude a non seulement réalisé 400 rencontres de travail et plus d’une dizaine d’ateliers thématiques, mais également un état des lieux des activités maritimes, des patrimoines naturels et culturels et organisé un colloque scientifique à Royan (France, 2012b). Au cours de ces deux ans, la mission a donc travaillé avec plus de 150 organismes et consulté 117 communes (*Ibid.*). Cette large concertation a permis de définir des propositions de périmètres, de construire des orientations ainsi que de cibler les futurs membres du conseil de gestion (*Ibid.*). Ces trois éléments ont été soumis à une enquête publique entre le 22 août et le 22 septembre 2011. Suite à cela, un rapport des commissaires enquêteurs a été remis aux préfets en décembre 2011. Ces derniers l’ont alors utilisé pour formuler des recommandations au Ministère de l’Écologie chargé du projet de parc naturel marin (*Ibid.*). Finalement, le 4 avril 2015, le Parc naturel marin de l’estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis a vu le jour après un peu plus de deux ans d’attente.

Ces deux projets d’AMP ont en commun la volonté d’impliquer les acteurs locaux dans leur processus de mise en œuvre. Bien que cette volonté s’exprime différemment dans l’un et l’autre des projets – consultation versus concertation – elle est présente et mise de l’avant dans les documents officiels. Ainsi dans l’accord signé entre les gouvernements du Québec et du Canada, on relève l’importance qu’il y ait des échanges avec les communautés locales en vue d’assurer un processus transparent ainsi qu’un engagement des expertises locales tout au long du projet (UQAR et MDDEP, 2012). Parallèlement, la mission d’étude pour le PNM en Aquitaine a cherché à définir le projet en étroite concertation avec les acteurs locaux (France, 2012b).

⁸ En France, le préfet a comme rôle de représenter l’État au niveau départemental et régional.

À une époque où l'on souhaite mettre de l'avant des processus décisionnels plus démocratiques, où les États occidentaux semblent soucieux de prendre en compte les particularités locales, les politiques environnementales doivent constamment s'adapter. Ainsi, en voulant introduire des dispositifs participatifs lors de la mise en place d'AMP, on vient non seulement ouvrir le dialogue entre les acteurs locaux et l'État, mais également entre une pluralité d'acteurs qui n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble. Dans ce contexte, on peut se demander comment ces différents acteurs arrivent à s'entendre sur une conception partagée d'une problématique commune ainsi que sur un mode de gestion. *Plus particulièrement, de quelle manière ces démarches nationales permettent-elles aux communautés locales d'être parties prenantes des projets de développement les concernant ?*

De façon à saisir la place accordée aux communautés locales au sein des dispositifs participatifs, il sera question, dans la section suivante, de s'intéresser à l'institutionnalisation de la participation. En ayant une idée d'où provient cette volonté d'ouverture et quels sont ses objectifs, nous serons dès lors davantage à même de saisir la place et le rôle accordés aux acteurs locaux lorsqu'il est question de la mise en place d'AMP.

1.2.ÉTAT DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

1.2.1. Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'environnement

C'est au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle que l'on verra s'esquisser de nouveaux rapports entre la société civile et l'État. Ces nouveaux rapports seront le reflet des balbutiements d'une décentralisation des pouvoirs par le biais de politiques de planification et d'aménagement régional ou urbain. Si cette volonté de décentralisation portée par les États centraux concorde avec l'expansion de l'État-providence, celle-ci sera mise à l'avant-plan avec son déclin. À la fin des années 1960, l'État-providence keynésien sera critiqué tant par la droite que par la gauche politique (Helly, 2001). N'arrivant que partiellement à réduire les inégalités socio-économiques, accusé d'une perte de sens du vivre ensemble au sein de la société, de freiner les initiatives individuelles ainsi que de bien d'autres maux (*Ibid.*), le modèle d'intervention alors véhiculé par l'État-providence vit un essoufflement (Jalbert, 1991). C'est alors que des courants réformistes – issus entre autres d'ONG humanitaires et des milieux universitaires (La Branche, 2009) – vont proposer une approche décentralisatrice afin de recréer une solidarité sociale tout en favorisant une plus grande implication politique de la part des citoyens (Jalbert, 1991 ; Helly, 2001). Ainsi, dans un contexte de remise en question du rôle de l'État, on verra apparaître une reconfiguration des rapports entre celui-ci et la société civile. Malgré le découpage temporel variable d'un régime politique à l'autre, « on peut estimer qu'un peu partout [dans les pays occidentaux], la dynamique réformatrice a d'abord été pensée et réalisée dans une optique de planification globale ou nationale, mue par une volonté explicitement exprimée du centre d'imposer sa cohérence à la périphérie » (Jalbert, 1991 : 7).

Portée par l'État, cette dynamique réformatrice ouvre la porte à de nouveaux mécanismes institutionnels de participation (*Ibid.*). Ces derniers, définis et consolidés au cours des trois dernières décennies (Côté et Gagnon, 2005), témoignent d'une réorganisation de l'action publique, soit d'une nouvelle manière de gouverner qui serait plus inclusive et

plus près des spécificités locales (Gérard, 2009). Afin de saisir les répercussions de ce nouveau mode de gestion étatique dans la mise en place d'aires marines protégées, nous nous intéresserons ici à la place qu'occupe le principe de participation dans le domaine de l'environnement.

1.2.2. Participation et environnement

À l'instar d'autres domaines d'interventions publiques, le domaine de l'environnement fait le pari de la concertation et du partenariat entre les différents représentants de groupes d'intérêts. Les thématiques traitant de l'environnement et de sa protection constituent un terrain particulièrement fertile pour observer les mutations de l'action publique (Theys, 2003 ; Gérard, 2009), car ils bénéficient d'une large expérience quant à l'intégration des nouveaux modes de gestion plus inclusifs dû à leur rôle avant-gardiste (Theys, 2003). À cet effet, on note que « les politiques de l'environnement et de la participation [ont] évolu[é] en étroite articulation » (Barbier et Larrue, 2011 : 68). Nous commencerons cette partie par une brève chronique de l'institutionnalisation de la participation du public dans le domaine de l'environnement.

1.2.2.1. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l'environnement

Dans les années 1960, on voit apparaître une « critique de la modernisation fondée sur ses effets locaux et bientôt globaux sur l'environnement, doublée d'une mise en cause du mode de conduite des affaires communes. » (Barbier et Larrue, 2011 : 68). Les grands projets d'infrastructures et d'aménagements du territoire autrefois symbole de modernité et de croissance économique ne font plus l'unanimité (Pissaloux, 2011). À cette époque, l'État était considéré comme porteur de l'intérêt général ce qui lui procurait une légitimité suffisante pour agir seul. Cela n'est aujourd'hui plus le cas. Face à une logique administrative

et économique ne permettant guère aux citoyens de prendre acte des décisions prises, ces derniers veulent voir les choses changer (Alban et Lewis, 2005) et leur implication semble une solution indispensable pour contrer ce mode d'action top-down (Lascoumes, 2012). La participation est alors perçue comme la solution qui permettrait « la prise en compte de valeurs sociales supposées plus soucieuses de l'environnement et davantage orientées vers le long terme » (Barbier et Larrue, 2011 : 68).

Ainsi, « [l]es premières luttes environnementales, outre leur aspect strictement écologique, ont été aussi des luttes contre l'opacité des décisions gouvernementales et le culte du secret de l'État qui était jusque dans les années 1970 les modes dominants de gouvernement. » (Lascoumes, 2012 : 36). De ces mobilisations est ressorti un pouvoir d'accès à l'information détenue par les autorités publiques tout comme une obligation de concertation avec les populations locales (Lascoumes, 2012).

Si les mobilisations citoyennes ayant eu lieu dans les années 1960 ont eu des répercussions au plan national, c'est d'abord à l'international que sera pensé et développé le principe de participation. En effet, dès 1972 la Déclaration de Stockholm évoque l'importance que le public prenne part à la préservation et l'amélioration de l'environnement. Bien qu'on ne fasse que référence à une participation au sens large, soit d'une implication citoyenne dans le domaine de l'environnement sans signifier un apport à la prise de décision, cette déclaration vient tout de même asseoir l'importance que peut avoir le public. Par ailleurs, c'est en 1982 avec la Charte mondiale de la nature⁹ qu'apparaîtra pour la première fois l'importance de la participation du public à l'élaboration des décisions concernant directement son environnement. En 1992, la Déclaration de Rio réitère l'importance de la participation du public en mettant de l'avant le droit à l'information et à la participation dans le domaine environnemental. Ce faisant, le principe 10 de la Déclaration de Rio stipule :

⁹ Selon l'article 23 de la Charte mondiale de la nature.

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques [...] et avoir la possibilité de participer aux processus de décision. (ONU, 1993)

Cette conception sera par la suite accentuée par la convention d'Aarhus¹⁰ (1998) qui encourage la diffusion de l'information tout comme la participation à la prise de décision, et ce, dès le début du processus.

À l'échelle nationale, nous citerons parmi les étapes clés de l'institutionnalisation de la participation au Canada, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, ch. 37.) abrogée et remplacée en 2012 par une nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*¹¹ qui prévoit, tout comme la première, la tenue d'une évaluation environnementale impliquant la participation du public ainsi que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1992) qui est la principale loi fédérale quant à la protection de l'environnement. Cette dernière a notamment pour mission « d'encourager la participation des Canadiens à la prise des décisions qui touchent l'environnement » (Canada, 1999).

En ce qui a trait au Québec, il est important de souligner la *Loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement* (1978) ayant créé le Bureau d'Audience publique sur l'Environnement (BAPE) qui met de l'avant l'importance de la participation de la société civile dans l'évaluation environnementale. Soulignons que le Québec fût la première province canadienne à reconnaître l'importance de la participation du public dans l'évaluation environnementale. Une seconde loi est importante à mentionner, car elle fournit

¹⁰ Cette convention constitue un apport significatif au plan international, car elle fait du principe participatif une norme juridique contraignante et un droit fondamental. Il convient de souligner que c'est une convention européenne, elle ne concerne donc pas le Canada.

¹¹ Selon O'Callaghan et Ahmed (2012), la LCEE (2012) « a une portée différente lorsque des évaluations environnementales sont exigées. Elle réorganise le processus d'évaluation environnementale, réduit de manière importante le nombre d'autorités responsables, prévoit un rôle accru du Cabinet, impose des délais et des pénalités en cas de non-conformité, réduit les exigences de participation du public et permet une collaboration accrue avec les provinces. » (O'Callaghan et Ahmed, 2012)

un cadre permettant d'associer le public à la prise de décision ainsi qu'à la gestion de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il est ici question de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1979). Si cette dernière loi permet d'associer les citoyens à la prise de décision, la *Loi sur le développement durable* (2006) vient pour sa part camper l'importance de la participation citoyenne. En effet, l'un des seize principes qu'elle instaure stipule que : « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique » (Québec, 2006).

Pour ce qui est de la France, nous mettrons de l'avant la *Loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement*, dite loi Bouchardeau, de 1983 qui témoigne d'une avancée en termes d'informations et de consultations des citoyens via une généralisation de l'enquête publique (Alban et Lewis, 2005). On retrouve également la *Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement*, dite loi Barnier (1995) qui a créé la Commission du débat public (CNDP). Dans ses sillons, nous retrouverons également la *Loi relative à la démocratie de proximité* (2002) qui met en place de nouveaux dispositifs permettant au public de se prononcer quant au contenu des services publics locaux via des instances de consultation ou de concertation. L'article 7 de la charte de l'environnement (2005) constitue également une avancée non négligeable en ce qui a trait à la reconnaissance de l'importance de faire participer le public. Cet article stipule que « [t]oute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (France, 2005). Finalement, on retrouve les deux lois découlant du Grenelle de l'Environnement (2009-2010) qui viennent réaffirmer l'importance de la prise en compte des collectivités territoriales lorsqu'il est question d'environnement et de développement durable.

Tel que nous avons pu l'observer, les politiques environnementales ont évolué étroitement avec le principe de participation. Si nous en avons fait l'exemple pour le Canada et la France, c'est également le cas pour l'ensemble des pays occidentaux (Barbier et Larrue, 2011). Maintenant que nous avons observé de manière théorique l'évolution du principe de participation dans le domaine de l'environnement, il sera question d'aborder son application pratique. Or, voyons d'abord le paradoxe qu'il incarne : institutionnalisation de la participation, un pouvoir réel ou perçu pour les acteurs locaux ?

1.2.2.2. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l'environnement : paradoxe

Le principe de participation a été présenté jusqu'ici de manière générale, sans faire état de son essence paradoxale et plurielle. Tout d'abord, bien que ce ne soit pas l'objet de la présente recherche, **il convient de relever la contradiction que porte l'institutionnalisation de la participation.** Dans un contexte de remise en question du rôle de l'État, le principe de participation a été mis de l'avant afin de contrer une gestion publique autoritaire. Ainsi, la création de dispositifs participatifs avait pour objectif d'ouvrir un espace de dialogue à la société civile de sorte qu'elle puisse s'exprimer sur les sujets la concernant, dont l'aménagement du territoire. Or, il est possible de se questionner sur l'objectif réel que sous-tend la création de dispositifs participatifs. À cet effet, Bernard Manin pose l'hypothèse suivante : « en institutionnalisant ces forums, on ne les soumet pas aussi à plus de contrôle, leur faisant ainsi perdre aussi leur vertu transformatrice » (cité dans Bherer, 2006 : 35). **Est-il question de donner plus de pouvoir à la société civile ou de mieux l'encadrer ?**

Dans la mesure où les dispositifs participatifs sont créés et gérés par l'État, on ne peut nier l'existence d'une forme de contrôle par ce dernier. Par ailleurs, ce contrôle peut s'exercer à des degrés divers selon le mode de participation offert. Notons qu'il existe plusieurs formes

d'échange entre l'État et le public pouvant être hiérarchisé selon le degré d'implication du public (voir figure 5).

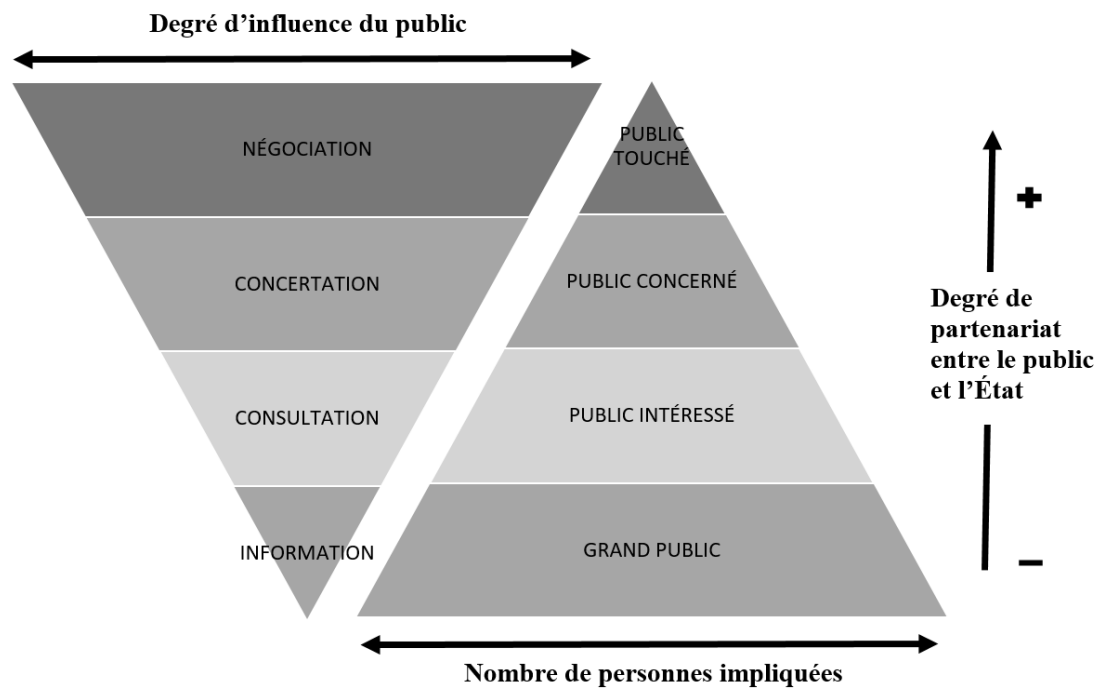


Figure 5 : Classement des différentes terminologies participatives

Source : Dziedzicki, 2003 et Alban, 2004

L'information est la forme de participation la plus élémentaire lorsqu'on porte attention au classement des différentes terminologies. Selon Beuret, l'**information** consiste à fournir « à un groupe cible des éléments de compréhension et d'analyse de la réalité où on le met au courant d'intentions ou de décisions, sans attendre de réactions particulières de sa part » (2009 : 24). La personne responsable de la diffusion de l'information ne cherche pas l'accord ou le désaccord du public, l'objectif est vraiment de transmettre un message sans retour. Quant à la **consultation**, « elle passe par un échange au cours duquel sont collectés les avis des acteurs consultés, sans qu'aucune garantie ne soit donnée quant à la prise en compte des avis exprimés » (Dziedzicki, 2001). Plus encore, rien n'oblige celui qui consulte à ouvrir un

espace de débat entre les acteurs » (*Ibid.*). Pour ce qui est de la **concertation**, elle va plus loin que la consultation dans la mesure où elle cherche à « adapter les décisions aux besoins des acteurs en essayant d’ajuster les intérêts de chacun, mais reste moins avancée qu’une négociation, car elle ne cherche pas forcément une prise de décision d’un commun accord, le pouvoir de décision demeurant au maître d’ouvrage ou à l’administration » (*Ibid.*). Finalement, la **négociation** selon Dupont et Audebert est définie comme « une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable » (1998 dans Beuret, 2009 : 25).

Les notions précédemment exposées renvoient à des cadrages variables en fonction des gestionnaires responsables et des résultats attendus. Sans nous attarder sur un mécanisme participatif en particulier, la présente recherche s’intéresse aux espaces délibératifs, formels et informels, présents lors de projets de développement touchant à l’environnement de sorte à cerner le rôle et les places des parties prenantes à un projet d’AMP. Rappelons que si notre regard s’est posé sur ces espaces de discussion, c’est parce qu’ils permettent d’observer les rapports de force entre les différentes parties prenantes à une configuration d’acteurs. Il sera question dans la section suivante de se pencher sur l’efficacité des dispositifs participatifs en regard du contexte social et politique dans lequel ils s’insèrent tout comme de la prégnance de certains acteurs.

1.2.2.3. Institutionnalisation de la participation dans le domaine de l’environnement : tenants et aboutissants

Notre revue de littérature nous mène à poser le constat suivant : bien que nous assistons à une multiplication des mécanismes participatifs¹² depuis une trentaine d’années, ces

¹² Soulignons ici que lorsque nous faisons référence aux mécanismes participatifs mis en œuvre, nous considérons qu’ils le sont ouvertement par les pouvoirs centraux en place. Par ailleurs, il convient de mentionner le fait que cette affirmation reste une question de recherche importante dans la mesure où il n’est pas évident

derniers peinent à atteindre un de leurs objectifs, soit de permettre aux acteurs locaux de participer à la mise en œuvre d'un projet de sorte qu'ils puissent contrôler les dynamiques d'évolution qui les concernent (Alban et Lewis, 2005; Arama, Kervarec et Verena, 2009 ; Dahou, 2010). **Cette difficulté peut être imputée à des contradictions de fond – sociales et politiques – ainsi qu'à des dérives dans la forme – captation du débat par une minorité d'acteurs.** Il sera question, dans la présente section, d'explicitier ces freins potentiels en observant différents cas de mise en œuvre de projets environnementaux.

1.2.2.3.1. Influence du contexte social

En regard de deux cas de concertation au Bas-Saint-Laurent – MRC¹³ des Basques et MRC de la Matapédia –, étudiés par les chercheurs A. Sierra et N. Lewis (2009), nous observerons l'impact que peut avoir le contexte social sur ces mécanismes participatifs. Les deux cas de concertation observés se sont déroulés dans le cadre de la mise en œuvre de Parcs Naturels Régionaux¹⁴ (PNR). Mentionnons d'entrée de jeu que la création de PNR doit se faire dans une démarche de consultation et concertation de sorte que les acteurs sociopolitiques et socio-économiques des territoires concernés participent à la construction du projet – périmètre, objectif général, rôle de divers intervenants, etc. Ce faisant, la démarche doit se faire en étroite collaboration avec les acteurs institutionnels (MRC, CRÉ¹⁵, CLD¹⁶ et bureau du plan de relance pour les Basques), les élus (maire et Préfets) et les habitants.

que les dispositifs retenus tout comme le contexte institutionnel permettent réellement une telle articulation. Cela resterait à analyser ; or ce n'est pas l'objet de la présente recherche.

¹³ MRC : Municipalité régionale de comté.

¹⁴ Le PNR se trouve à être un outil français visant une « une redynamisation de zones rurales présentant d'importantes difficultés socio-économiques, et ce, notamment par la protection et la valorisation des patrimoines naturels et culturels. » (Sierra et Lewis, 2009 : 3)

¹⁵ CRÉ : Conférences régionales des Élus.

¹⁶ CLD : Centre local de développement.

Les chercheuses, A. Sierra et N. Lewis (2009), ont pu observer à l'issue de leur étude de cas « d'un côté ce que l'on peut nommer un « échec » de concertation (dans les Basques) et de l'autre côté (la Matapédia) une concertation biaisée et affaiblie par un contexte non favorable à l'émergence d'un débat non constructif. » (Sierra et Lewis, 2009 : 4). Ainsi, les chercheuses constatent que ce n'est pas parce qu'un mécanisme participatif est en théorie « bon » ou porteur de bienfaits qu'il le sera en pratique, dans la mesure où les relations préexistantes entre les acteurs peuvent venir nuire à son application.

Ce faisant, si on constate que les démarches participatives déployées n'ont pas atteint leur objectif, soit celui de co-construire le projet avec des acteurs locaux provenant de différentes sphères sociales et économiques, c'est en raison de conflits politiques se répercutant sur la retransmission de l'information (MRC des Basques) ou encore sur l'avancement du projet (MRC de la Matapédia).

Effectivement, en ce qui a trait au projet de PNR se déroulant au sein de la MRC des Basques, on constate une mauvaise diffusion de l'information en ce qui a trait au projet de en cours :

au sein des institutionnels – hormis les personnes directement impliquées dans le projet de PNR – peu sont au courant de ce processus d'adaptation et peu connaissent le PNR français. Parmi les élus – en dehors du Préfet – aucun ne connaît ce projet, parmi les habitants, il va sans dire que l'information n'est pas passée. (Sierra et Lewis, 2009 : 4)

Si l'information ne s'est pas diffusée de manière adéquate, ce serait en raison d'un contexte défavorable – impasse politique due, entre autres, à une « incapacité » des maires à travailler ensemble ainsi qu'à une mésentente entre certains institutionnels et certains élus. Ce blocage, dû aux difficiles relations entre acteurs politiques, s'est répercuté sur le processus de concertation : à la place de donner lieu à un processus ouvert, la concertation ne s'est faite qu'entre experts intéressés.

Parallèlement, pour ce qui du projet se déroulant dans la MRC de la Matapédia, on observe également une impasse politique due à la longévité d'un conflit politique. Ce dernier a mené à une personnalisation des désaccords faisant en sorte que certains acteurs refusent désormais de travailler ensemble. Ce conflit politique a donc influencé le déroulement du projet dans la mesure où « [l]a vivacité de cette crise est venue jouer dans l'avancement du projet de PNR puisque les négociations et débats qui devaient naître entre les maires de la MRC concernant le projet n'ont pu exister. » (*Ibid.* : 5).

En somme, les chercheuses ont pu constater « la difficulté majeure que représente l'implantation d'un outil politique de gouvernance au sein d'un système d'action dont les normes (notamment liées aux relations sociales) sont établies depuis longtemps » (*Ibid.* : 6).

Ce constat vient s'inscrire dans l'analyse que fait R. Billé (2006) des processus participatifs. À cet effet, il écrit :

[c]omme l'intégration, la coordination, si elle est bien un moyen de mieux gérer l'environnement, ne se décrète pas (Billé, 2004) : elle n'est pas un mécanisme qu'on choisit de mettre en œuvre. Elle relève de l'organisation du système d'acteurs, au sens de March et Simon (1969), et non de son organisation formelle (Billé, 2006 : 4).

Ainsi, s'il est important d'ouvrir le processus décisionnel aux acteurs locaux, il semble tout aussi important de prendre en compte le contexte social dans lequel un processus participatif s'insère, car la connaissance de l'historique des relations entre les parties prenantes peut permettre d'éviter certains écueils. Par ailleurs, si le contexte social semble important, le contexte politique gagne à être pris en compte.

1.2.2.3.2. Influence du contexte politique

L'article de S. Plante et coll. (2006), traitant du processus de mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres (Québec), met de l'avant l'influence du contexte

politique sur ce dernier. Les auteurs abordent ainsi les répercussions sur le terrain de flous administratifs et juridiques concernant la gestion intégrée. On note que malgré « l'engagement officiel du gouvernement à soutenir la gestion intégrée comme mode privilégié de gestion des océans » (Plante et coll., 2006 : 3), peu de documentation existe quant à la mise en place et à la gestion d'un tel mécanisme. Ce peu d'informations peut être problématique dans la mesure où signifier qu'un processus de concertation doit être mis en place sans indications risque : d'une part, d'entraîner un manque de soutien financier conséquent au type de démarche engagée¹⁷ et, d'autre part, qu'elle soit « associée à une simple légitimation des actions publiques dans un contexte de décentralisation sans une réelle distribution des pouvoirs. » (*Ibid.* : 4). Par ailleurs, si on prône l'implication d'une diversité d'acteurs afin de représenter adéquatement le territoire, rien n'indique qu'ils doivent être impliqués au début de la démarche. Ce faisant, si impliqués tardivement dans le projet, les participants n'ont qu'un faible pouvoir dans la définition des orientations et des objectifs du projet. Leur « marge de manœuvre [...] [se trouve donc] contrainte par les objectifs poursuivis par les agences gouvernementales, les limites juridiques associées aux différents paliers de gouvernement et les acteurs chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des démarches de gestion intégrée. » (*Ibid.* : 4).

On retient, des deux articles ayant été précédemment exposés – Sierra et Lewis, 2009 ; Plante et coll., 2006 –, que les processus participatifs tels que la concertation peuvent être entachés par un contexte social ou politique défavorable. Ainsi, si l'échec du processus de concertation peut être imputé à des contradictions de fond – sociales ou politiques – tel que nous venons de le voir, il peut également être le résultat de dérives dans la forme¹⁸. À cet

¹⁷ Tel qu'observé dans la section précédente, il existe plusieurs formes de mécanisme participatif en fonction du degré d'influence du public et du degré de partenariat entre le public et l'État (voir figure 4).

¹⁸ Il est à noter que les contradictions de fond peuvent influencer les dérives dans la forme. L'exemple mit de l'avant dans l'article de S. Plante et coll. (2006) évoque bien cette éventualité, car le flou juridique entourant la gestion intégrée peut mener à la mise en place non adéquate de mécanismes participatifs par les gestionnaires de projets en raison du manque d'information disponible.

effet, J. Theys (2003) fait mention de « la captation fréquente du débat public par une minorité de groupes d'intérêt ou d'experts » (Theys, 2003) qui est présentée dans de nombreuses études de cas (Alban et Lewis, 2005; Rey-Valette et Antona, 2009; Sierra et Lewis, 2009). Cette minorité est souvent composée d'acteurs politiques – représentants de l'État et élus locaux (Deldrève, 2012).

1.2.2.3.3. Captation du débat par une minorité d'acteurs

En ce qui a trait à la capacité d'action et d'influence des représentants de l'État ainsi que des élus locaux, tant l'un que l'autre a des pouvoirs non négligeables. Par ailleurs, ces deux acteurs politiques n'ont ni le même rôle ni la même influence.

En regard des dispositifs de participation, la place accordée aux élus « oscille entre une inscription dans la hiérarchie classique des pouvoirs, c'est-à-dire comme outil de renforcement de leur propre légitimité, et une réelle prise en compte de la pluralité des légitimités d'acteurs. » (Barbier et Larrue, 2011 : 85). Ainsi, le processus de participation vient confronter la définition même de ce qu'est être un élu, soit un représentant. Est-il davantage entrepreneur de politiques publiques ou de débats ? Malgré les différentes positions pouvant être adoptées, plusieurs auteurs présentent le rôle des élus comme étant « peu dialogique » (Baggioni et coll., 2009). Ces derniers resteraient campés sur leurs positions sans nécessairement chercher à prendre en compte les arguments en débat. À cet effet, en abordant le cas de mise en œuvre du Parc national des Calanques (France), V. Deldrève (2012) met de l'avant le rôle des élus locaux ayant piloté la concertation : bien qu'« ils endossent le rôle « d'entrepreneurs du débat public » que les transformations de l'action politique désormais plus dialogique et décentralisée semblent leur assigner (Baggioni et coll., 2009), [...] ils affichent simultanément leur volonté de maîtriser les débats et de se faire porte-parole de leur électorat, garants du respect de ses intérêts. » (Deldrève, 2012 : 103-104).

La réorganisation de l'action publique à laquelle nous avons assisté au cours des dernières décennies a octroyé un rôle « d'entrepreneur du débat » à l'élu local ; or il est possible de se questionner sur la capacité de l'élu à servir ce nouveau rôle sachant qu'il revêt, parfois simultanément, plusieurs rôles pouvant se nuire (Deldrève, 2012). On peut penser ici à la préoccupation électorale présente lors de débats, pouvant amener l'élu à prendre position ou dévier la discussion de sorte à ce qu'il soit en phase avec ses électeurs (Deldrève, 2012 ; Boncoeur et coll., 2007). Ce faisant, puisque les élus locaux sont omniprésents dans les échanges qu'ils président « attribuant la parole, répondant aux questions posées aux techniciens, reformulant leurs propos ... » (Deldrève, 2012 : 103-104) sans toutefois endosser un rôle de « médiateur neutre » ou « d'arbitre » (*Ibid.*), on constate qu'ils ont une influence importante sur le déroulement de la concertation.

Parallèlement, pour ce qui est du rôle de l'État, on remarque que bon nombre de projets sont insufflés par ses représentants. En effet, que ce soit dans le cas du projet de Parc marin en mer d'Iroise (Van Tilbeurgh, 2006), la commande d'un rapport d'évaluation des plans-plages (Alban et Lewis, 2005) ou la mise en place de zones protégées sur le littoral (Gérard, 2009), les commandes proviennent bien souvent d'acteurs étatiques. Tendance qui ne fait pas exception dans les deux projets auxquels nous nous intéresserons plus particulièrement, soit le projet de mise en place d'aire marine protégée aux îles de la Madeleine et celui du Parc marin de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais. Qui plus est, le financement des différents projets d'AMP dépend grandement des différents ministères concernés. Ce faisant, le rôle étatique se trouve à être prédominant dans la mesure où tant l'impulsion de départ que la finalité du projet relèvent de sa volonté et de sa capacité.

En conclusion, on peut soulever l'**hypothèse** que le politique¹⁹ possède une double influence dans les jeux de pouvoir présents dans les configurations d'acteurs. D'une part, le

¹⁹ Le terme politique est polysémique, si l'adjectif politique renvoie principalement à l'activité des acteurs politiques, le substantif féminin (la politique) fait référence « à un ensemble d'activités et à un espace spécifique

contexte sociopolitique dans lequel on cherche à mettre en œuvre un mécanisme participatif influence grandement l'efficacité de ce dernier, et, d'autre part, les acteurs politiques sont les seuls à posséder un réel rapport de force lorsqu'il vient le temps de prendre une décision significative.

1.3. PROBLEMATISATION

Tel que l'exposent R. Barbier et C. Larrue (2011) dans leur article sur la démocratie environnementale : « [p]articipation et environnement semblent liés de manière consubstantielle. » (2011 : 68). En effet, la deuxième moitié du XX^e siècle témoigne d'une mobilisation citoyenne face à une logique économique et administrative déficiente (Barbier et Larrue, 2011 ; Pissaloux, 2011). La participation se présente alors comme une réponse aux dérives étatiques, car elle incarne une prise de décision davantage en phase avec l'intérêt des populations touchées par les projets mis en œuvre.

Ainsi, depuis une trentaine d'années, l'idée de démocratie participative a pris racine dans le domaine de l'environnement, et ce, tant au plan national qu'international. Cette reconfiguration du mode décisionnel par l'intégration d'acteurs « moins institutionnels » (Gérard, 2009) a donné lieu à une multiplication des dispositifs de participation et, par le fait même, à une remise en question de la place et du rôle des élus ainsi que l'équilibre que souhaite établir la société « entre la démocratie représentative existante et les formes modernes de participation, autre que le vote » (Baggioni et coll., 2009 : 74).

de compétition pour la conquête et l'exercice du pouvoir : la vie politique. » (Chagnollaude, 2000 : 2). Pour ce qui est de son pendant masculin (le politique), il peut être défini, en s'inspirant de l'analyse wébérienne, comme étant « un champ social dominé par des conflits d'intérêts régulés par un pouvoir lui-même monopolisateur de la coercition légitime » (Braud, 1996 dans Chagnollaude, 2000 : 2). Le politique est donc garant d'un champ beaucoup plus grand que celui de la politique, dans la mesure où il représente « [...] l'espace de la vie collective, l'espace des affaires publiques qui concernent l'ensemble des citoyens et citoyennes. » (Dubé, 2003 : 127). Le politique vient donc désigner la communauté politique au sens large, soit en venant y impliquer les citoyens.

Dans les années qui ont suivi les dernières étapes du processus de décentralisation, on a vu apparaître de nouveaux outils visant à faire participer le public dans les processus décisionnels tels que la concertation – « participation active des acteurs concernés à l'ensemble des processus de prise de décision » (Barbier et Larrue, 2011 : 73). Jürgen Habermas définit cet espace de discussion ouvert comme étant « un moyen d'explorer les problèmes, permettant de « régler une question controversée de manière rationnelle, c'est-à-dire dans l'intérêt commun des personnes concernées. » (Habermas, 1962 dans Baggioni et coll., 2009 : 76). Cette lecture de la concertation donne l'impression d'être face à un espace dénué de toute forme de domination. Or, le terme « concertation » ne sous-tend pas de définition claire venant préciser la nature du partage des pouvoirs. Ce faisant, un élu local peut tout aussi bien instrumentaliser la concertation de sorte à renforcer sa propre légitimité qu'engager un réel débat en prenant acte des connaissances produites par celui-ci (Baggioni et coll., 2009 ; Blatrix, 2009 ; Barbier et Larrue, 2011). Ce n'est donc pas parce que sont proclamées les règles du jeu de la concertation que forcément sera abolie la logique représentative (Blatrix, 2009).

L'arrivée du public dans la sphère décisionnelle, que ce soit via des initiatives formelles ou informelles, a entraîné un changement de paradigme. En l'espace d'une trentaine d'années nous serions passés d'une conception

selon laquelle l'élection est le moment à la fois nécessaire et suffisant de la participation, le citoyen étant prié, entre deux scrutins de faire preuve de « patience civique », on est passé à une conception où il semble admis que les citoyens non seulement peuvent, mais souhaitent et doivent pouvoir « participer » entre deux élections. (Blatrix, 2009 : 100)

Ainsi, malgré le fait que tous les élus ne défendent pas avec la même ardeur cette vision du citoyen, son aptitude à comprendre, analyser et critiquer la gestion des affaires publiques est de plus en plus admise au niveau étatique comme en témoignent les nombreuses initiatives visant à leur donner la parole. Face à ce changement de paradigme attribuant un nouveau rôle

au citoyen, les élus ne réagissent pas tous de la même manière. S'ils s'entendent sur le fait qu'il y a une demande de participation de la part des citoyens et qu'ils sont face à une crise de la démocratie représentative (Blatrix, 2009), ils ne s'entendent pas sur la manière d'y remédier.

Dans ce contexte, le rôle de l' élu local se trouve au croisement entre un rôle traditionnel prônant la représentation et un rôle plus contemporain cherchant à démocratiser la prise de décision. Tel que l'expose l'article de Baggioni et coll. (2009), la reconfiguration de l'action publique réclame à l' élu local d'endosser un rôle nouveau, soit celui « d'entrepreneur du débat public ». Il n'existe pas une manière de s'approprier ce rôle, mais bien une pluralité en fonction du contexte sociopolitique²⁰ dans lequel évolue l' élu local. À cet effet, Baggioni et coll. (2009), soulignent l'importance de se pencher sur les rôles que l' élu assume déjà, sur la configuration politique dans laquelle il se trouve, son historique ainsi que sur l'identité du territoire qu'il représente afin de cerner la posture qu'un élu est susceptible d'adopter en s'engageant dans un processus participatif.

Par ailleurs, malgré le fait que certains éléments puissent influencer la posture adoptée par un élu local face à un impératif participatif, R. Lefebvre souligne l'importance de prendre en compte les contraintes liées au rôle d' élu. Ce faisant, « l' élu n'est pas un acteur « libre » dans le débat : sa faible autonomie symbolique à l'égard des populations qu'il représente réduit ses marges de manœuvre [...] Les élus ont parfois beaucoup à perdre : le débat peut devenir un lieu de controverses aux redoutables conséquences électorales. » (Lefebvre, 2007 : 217). Ainsi, la posture qu'un élu décide d'adopter par rapport à un processus

²⁰ Le contexte sociopolitique se trouve à être un ensemble d'éléments à la fois sociaux et politiques dans lesquels s'insère un fait. Dans la présente recherche, le contexte sociopolitique renvoie tant aux interactions entre le public et la sphère politique – application d'impératif législatif tel que l'obligation de construire un projet en concertation avec la population locale –, qu'aux interactions entre acteurs locaux – politique ou non – dans le cadre d'une configuration d'acteurs ou encore à l'identité d'un territoire.

participatif reste empreinte par « les processus généraux qui déterminent ce qu'il convient de faire quand on est élu, et qu'on entend le rester. » (Lagroye, 1994 : 6).

C'est d'ailleurs ce que nous avons pu observer dans le cas de mise en place du PNM en mer d'Iroise (France). À cet effet, Boncoeur et coll. (2007) relèvent le fait que le rôle des élus locaux n'a guère été déterminant puisqu'ils ne se sont pas approprié le projet (Boncoeur et coll., 2007). Si tel est le cas, c'est parce que la population locale ne percevait pas le PNM comme un besoin, ainsi il n'y avait aucun gain électoral à faire pour les élus (Boncoeur et coll., 2007). On relève ici, deux éléments d'importance : d'une part que le rôle de « représentant » et celui d' « entrepreneur du débat » semblent se fondre ensemble et d'autre part, l'influence notable du contexte sociopolitique dans lequel s'insère un projet de Parc sur la posture qu'un élu prend par rapport au projet – les positions que l'on retrouve dans le public (électorat) vont influencer l'élu local.

Par ailleurs, il convient de mentionner que si le contexte sociopolitique influence le rôle des élus locaux dans le processus de mise en place d'un projet environnemental, il influence également les autres parties prenantes au projet. À cet effet, P. Hamel (2001), puis A. Sierra et N. Lewis (2009), exposent l'importance de prendre en compte le contexte dans lequel s'inscrit un projet pour comprendre le rapport des parties prenantes à ce dernier :

[i]l faut reconnaître ici que les acteurs sociaux sont engagés dans des pratiques plurielles que reflète leur multi-appartenance institutionnelle et leur identité fragmentée. Dans leurs rapports aux institutions ils expérimentent une ambivalence et des ambiguïtés que les macroanalyses traditionnelles ne parviennent pas à saisir. D'où l'importance de mieux appréhender le contexte de l'action de même que les rapports sociaux et politiques engagés dans sa définition (Sierra et Lewis, 2009 : 7).

Conséquemment, s'il est important d'ouvrir le processus décisionnel aux acteurs locaux, il semble tout aussi important de prendre en compte le contexte sociopolitique dans lequel un processus participatif s'insère, et ce, tant au niveau local, que national, voire international.

Finalement, face à l'importance de la prise en compte des acteurs locaux et à la nécessaire prise en compte du contexte, tant local que national et international, pour arriver à les intégrer adéquatement au processus décisionnel, l'on peut questionner l'influence de ce contexte sur les configurations d'acteurs clés et conséquemment sur le rapport de force qu'ils ont. Plus particulièrement, *lors de la mise en place d'un projet d'aire marine protégée, de quelle manière le contexte sociopolitique dans lequel s'inscrit le projet vient-il influencer la place des élus locaux au sein de la configuration d'acteurs clés ?*

1.4. JUSTIFICATION DE LA RECHERCHE

Tel que nous l'avons vu précédemment, nous avons assisté à une institutionnalisation de la participation au cours des 30 dernières années. Cette institutionnalisation a donné lieu à une multiplication des dispositifs visant à intégrer à différents degrés le public à la prise de décision. Par ailleurs, tel que l'exposent R. Barbier et C. Larrue, « [o]n aurait tort [...] de surestimer la portée de cette inscription réglementaire de la participation. On pourrait en effet assister à un possible retour du balancier, adossé à la dénonciation des effets pervers et promesses non tenues. » (2011 : 96). Ainsi, les sciences sociales se doivent d'investir les zones d'ombres que sous-tendent les dispositifs participatifs (Barbier et Larrue, 2011) pour, d'une part empêcher qu'il y ait un retour en arrière et, d'autre part, pour qu'il y ait des améliorations. Car, encore aujourd'hui, ces zones demeurent trop nombreuses pour qu'il soit possible d'arriver au « respect par l'ensemble des parties prenantes [...] de procédures participatives négociées, transparentes, connues et admises, sans préjudice de leurs insuffisances aux yeux de tel ou tel, et aptes à faire vivre un « dialogue » entre public et autorité. » (Monédiaire, 2011 : 152).

Si un nombre important de chercheurs en sciences sociales se sont intéressés à l'évolution de la participation dans le domaine de l'environnement, trop peu de travaux abordent les freins liés à la mise en œuvre de dispositifs participatifs. La présente recherche

visent donc à éclaircir l'influence du contexte sociopolitique sur la configuration d'acteurs clés présente lors de la mise en place d'un projet d'AMP et, plus précisément, sur le rôle des élus locaux dans une telle démarche. S'il nous apparaît pertinent d'aborder les deux pôles que sont le contexte et les élus locaux, c'est parce qu'ils constituent, tant l'un que l'autre, des possibles freins à la mise en place de projets environnementaux et qu'ils ont peu été abordés par les chercheurs en sciences sociales.

À cet effet, suite à la revue de littérature ayant été effectuée, nous relevons l'importance de la prise en compte du contexte sociopolitique dans lequel s'insère un processus participatif, car ce dernier influence directement le positionnement ainsi que le rôle des parties prenantes. Parallèlement, l'intérêt que nous portons aux élus locaux découle, d'une part, du fait qu'une des dérives présentes dans les processus participatifs réside dans l'appropriation « fréquente par une minorité de groupes d'intérêts ou d'experts [du débat] » (Pissaloux, 2011 : 123) parmi lesquelles nous retrouvons les élus locaux (Deldrève, 2012). D'autre part, parce que la multiplication des outils et modes participatifs vient remettre en question la place et le rôle de l'élu local. Tel que démontré par Baggioni et coll. (2009), l'élu local ne serait plus la courroie de transmission entre l'État et la société civile, ni le « meilleur des siens », il serait davantage un entrepreneur de politiques publiques. Il nous paraît ainsi opportun de nous pencher sur la place occupée par les élus locaux dans un processus participatif dans un contexte où ce qu'il incarne tend à changer.

En somme, dans la mesure où de nombreux dispositifs participatifs n'arrivent pas à atteindre leurs objectifs, soit à permettre aux acteurs locaux de prendre en charge les dynamiques d'évolution qui les concernent (Deffontaines et coll., 2001 dans Rey-Valette et coll., 2008 : 3) ainsi qu'à impliquer les acteurs concernés (Alban et Lewis, 2005; Arama, Kervarec et Verena, 2009 ; Dahou, 2010), il nous semble pertinent de nous pencher sur deux des possibles freins que constituent la non-prise en compte du contexte sociopolitique dans

lequel s'insère un projet environnemental ainsi que l'appropriation du discours par les élus locaux.

1.5. INTENTIONS ET CONTRIBUTIONS DE LA RECHERCHE

L'objectif général de la présente recherche est de comprendre le lien entre le contexte sociopolitique dans lequel s'insère un projet d'AMP et les configurations d'acteurs, soit de quelle manière le contexte vient influencer le rapport de force que possèdent les acteurs clés en s'intéressant plus particulièrement à l'élu local. Si cet angle est ici privilégié, c'est parce que nous croyons qu'il nous permettra de saisir les rapports de force au sein des configurations d'acteurs. En comprenant qui détient un rapport de force et pourquoi, cela nous permettra de mieux comprendre le processus de mise en place d'une AMP et conséquemment les tensions qu'on y retrouve. Cette compréhension locale, inscrite dans un contexte plus global permettra également de repenser l'intégration des acteurs locaux.

De plus, en s'intéressant au contexte, tant de manière locale que nationale ou encore internationale, on vient porter un regard nouveau sur la mise en place d'AMP, car les chercheurs s'étant penchés sur la question sont davantage restés à une échelle de réflexion locale. Sans compter le fait que la présente recherche s'intéresse à deux processus de mise en place d'AMP (îles de la Madeleine et estuaire de la Gironde et mer des Pertuis), ce qui permettra de mettre en relief analogies et différences présentes dans les jeux d'acteurs de ces deux terrains.

Dans la mesure où il existe peu d'analyses qui abordent les spécificités des AMP (Chaboud et Galletti, 2007), nous espérons que les connaissances produites par la présente recherche viendront offrir, tant aux instances ministérielles qu'aux scientifiques, ou encore aux acteurs locaux responsables de la mise en place d'AMP, une meilleure compréhension des jeux de pouvoir présents dans les configurations d'acteurs ainsi que des freins liés au

contexte sociopolitique. Ce faisant, cette recherche participera, on l'espère, à une meilleure coordination entre les acteurs en vue d'une mise en place et d'une gestion optimale d'AMP.

CHAPITRE 2

CADRE THEORIQUE

2.1. THEORISATION

À la lecture de différentes recherches abordant l'implication d'acteurs locaux lors de la mise en place de projets environnementaux plusieurs approches théoriques ont été observées²¹. Parmi celles-ci, nous avons ciblé deux approches distinctes et une clé d'interprétation, nous permettant d'aborder le rôle des élus locaux au sein d'une configuration d'acteurs clés lors de la mise en place d'un projet d'AMP. Dans un premier temps sera exposée la notion de configuration telle qu'élaborée par Norbert Élias afin de saisir les rapports de force présents entre les parties prenantes à un projet d'AMP. Ensuite, nous verrons comment la théorie de la démocratie participative de Jürgen Habermas revue par Suraud (2007) permet d'inscrire ces jeux de pouvoir dans un contexte précis qui est celui de la mise en place d'un projet d'aire marine protégée. Cette approche théorique nous permettra d'observer l'influence du contexte social et politique sur l'espace délibératif mis en place. Finalement, rappelons que l' élu local se trouve au cœur de la présente recherche. N'étant pas un acteur neutre, il convient de lui porter une attention particulière afin de comprendre comment ce dernier intervient au sein d'un espace délibératif. Pour ce faire, l' élu local sera observé par le biais d'indicateurs ayant permis à Baggioni et coll. (2009) d'établir une typologie selon les stratégies employées par les élus locaux lorsqu'il est question du partage des pouvoirs.

²¹ Les approches théoriques ciblées n'ont pas été construites pour analyser spécialement les projets environnementaux. Elles ont plutôt été reprises dans ce cadre par certains auteurs œuvrant dans le champ de la sociologie de l'environnement.

2.1.1. Notion de configuration d'acteurs : Norbert Élias

La notion de configuration utilisée dans la présente recherche est basée sur la conception que Norbert Élias en fait. Afin de bien saisir la portée de cette approche théorique, il convient dans un premier temps de comprendre où celle-ci prend racine. Le point de départ se trouve dans la représentation que se fait Norbert Élias du rapport entre individus et société. Pour ce dernier, les individus n'existent pas indépendamment de la société et *vice versa*. Ainsi, pour Élias « [l]orsqu'on étudie les hommes, on peut concentrer les feux des projecteurs tantôt sur les individus, tantôt sur les configurations que forment entre eux plusieurs hommes. Si l'on ne tient pas compte de cette alternative, on nuit à la compréhension des deux niveaux d'analyse. » (Élias, 1991 : 155-156). Analyser un ou l'autre de manière indépendante revient donc à évacuer une dimension importante de chacune des parties ce qui fait en sorte de n'obtenir qu'une analyse partielle. Pour comprendre la société ou pour comprendre l'individu il convient donc de se pencher tant sur l'un que sur l'autre, car nous sommes face à une relation d'interdépendance réciproque.

Pour comprendre la vision d'Élias on peut imaginer un filet où chacun des fils constitue un individu et, tous ensembles, la société. Ainsi, c'est en relation avec les autres que l'individu forme sa personnalité propre et ce sont les individus qui composent une société qui la façonne. C'est donc dans l'idée que l'individu ne peut être pensé sans la société et que la société ne peut être pensée sans l'individu que la théorie de configuration prend ancrage. Ainsi, l'idée de configuration permet de montrer que « [c]haque action individuelle dépend d'autres effectuées sur l'échiquier social et par contrecoup modifie, ne serait-ce qu'insensiblement, les interdépendances entre joueurs. ». Afin d'illustrer son propos, Élias utilise de nombreuses métaphores notamment celle d'une partie de cartes :

Quatre hommes assis autour d'une table pour jouer aux cartes forment une configuration. Leurs actes sont interdépendants [...]. Ni le "jeu" ni les "joueurs" ne sont des abstractions. Il en va de même de la configuration que forment les quatre

joueurs autour de la table. Si le terme de “concret” a un sens, on peut dire que la configuration que forment ces joueurs, et les joueurs eux-mêmes sont également concrets. **Ce qu’il faut entendre par configuration, c’est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques**²². (Élias, 1991 : 14)

Une configuration d’acteurs a donc quatre dimensions, soit les acteurs, les actions qu’ils posent dans un cadre donné, les règles qui régissent ce cadre et qui viennent, par le fait même, influencer leurs actions et l’interinfluence des acteurs présents dans la configuration. Le caractère spécifique de cette approche est de considérer les relations entre les individus de manière aussi tangible que les individus en soi. Tel que le souligne J.-H. Déchaux dans son analyse du concept de configuration tel que l’a défini Élias, « la société est [...] la forme à la fois changeante et structurée de ce réseau de relations » (1995 : 297). Ce qui nous amène à dépasser le dualisme entre individu et société ; ces deux entités sont interdépendantes et ne peuvent être pensées sans l’existence d’une ou l’autre des parties, car elle forme un tout.

Il est important de saisir que cette relation d’interdépendance est applicable à différentes échelles. Ainsi, « [c]e qui est vrai pour un petit groupe, d’une famille, l’est aussi d’une société globale et même, à l’échelle internationale, des rapports entre États. Seule change la nature de l’unité : individus, classes ou groupes sociaux, nations » (*Ibid.* : 296).

Ainsi, dans la mesure où la société doit être envisagée comme un tissu de relations et d’interdépendances, la situation sociale que nous choisissons d’étudier doit être pensée comme telle. Ce faisant, la mise en œuvre d’un projet d’AMP doit être comprise comme un tout cohérent au sein duquel les parties prenantes au projet ne peuvent être dissociées du cadre – ici le processus de mise en place d’une AMP – dans lequel ce dernier s’insère.

²² Accentué pour nos propos.

Les quatre dimensions constitutives d'une configuration d'acteurs nous permettront d'envisager les deux projets d'AMP, canadien et français, comme un équilibre de tension où chacune des parties prenantes influence tant les autres membres de la configuration que la configuration en soi. Si cet angle théorique est particulièrement intéressant pour la présente recherche, c'est parce qu'il permettra de mettre en lumière les relations de pouvoir présentes lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP par l'analyse du tissu de relations sociales qui compose la configuration. Par ailleurs, si cette analyse permet une compréhension des jeux de pouvoir dans un espace et un temps donné, elle permet difficilement de prendre un recul pour comprendre plus largement dans quel contexte sociopolitique le projet s'insère. Ce faisant, afin d'obtenir un champ d'analyse plus large que la configuration d'acteurs clés lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP, nous proposons de joindre, à la notion d'Élias, la théorie de la démocratie délibérative de Jürgen Habermas couplé avec son concept d'espace public revu par Suraud (2007).

2.1.2. Théorie de la démocratie délibérative d'Habermas revue par Suraud (2007)

La théorie d'Habermas propose une vision procédurale de l'action politique. En cherchant à déceler le moment décisif, non pas lors de la prise de décision, mais bien lors du processus de formation de la volonté politique, cette approche permet de dépasser le postulat voulant que la décision politique soit uniquement le résultat de négociations entre intérêts particuliers. Dans cette perspective, l'espace public se trouve au cœur du processus politique. L'aspect procédural de cette approche théorique est souvent employé afin d'analyser les modalités d'échange au sein des instances de débat. Ainsi, afin d'évaluer la portée démocratique des différentes expériences, celles-ci sont comparées aux normes délibératives visant la recherche du consensus.

Dans *Droit et démocratie : Entre faits et normes*, Habermas définit l'espace public comme étant « une arène spécialement chargée de percevoir, d'identifier et de traiter les

problèmes intéressant la société dans son ensemble » (Habermas, 1997, 321). Cet espace est vu comme un moyen pour les citoyens de « se (ré)approprier la puissance de l'État devenue autonome dans la bureaucratie, sous forme d'autogestion décentralisée » (*Ibid.*). Ainsi, la confrontation exercée par l'espace public envers l'espace étatico-administratif permettrait de rendre légitime le pouvoir étatique. Au sens d'Habermas, les délibérations doivent se faire sous forme argumentée dans un espace inclusif et public où tous ont un accès égal à la parole. Le débat se nourrit donc d'opinions diversifiées provenant d'individus pluriels. Dans cette arène de discussion, on retrouve une volonté commune d'arriver à une entente intégrant les intérêts de chacun. Aucune contrainte externe aux normes délibératives n'est présente, il n'y a donc aucune pression extérieure qui peut modeler le débat.

Afin de bien comprendre la pensée de J. Habermas, nous nous intéresserons à l'article scientifique de Suraud (2007). Ce dernier traite de la contestation toulousaine ayant résulté de l'explosion du 21 septembre 2001 survenue à l'usine AZF²³. En s'intéressant à la population hostile au maintien du site chimique, l'auteure poursuit un double objectif. D'une part, elle cherche à comprendre comment les citoyens se sont organisés pour identifier, interpréter et formuler leurs exigences vis-à-vis les autorités politiques et, d'autre part, elle cherche à déterminer le rôle de la concertation lors de la mobilisation.

Pour Suraud, « les conditions qui président au fonctionnement des instances de concertation dépendent largement des positions dans les discussions civiques autonomes ; la participation de la société civile aux instances de concertation entraîne un « effet » en retour sur la formation de l'opinion et la dynamique civique (Suraud, 2006) » (Suraud, 2007 : 217). Afin d'étayer cette thèse, l'auteure s'appuie sur la théorie de la démocratie délibérative

²³ Le 21 septembre 2001, une explosion est survenue à l'usine AZF Grande-Paroisse de Toulouse. Un stock de 300 tonnes d'ammonitrates a explosé venant ravager 27 000 structures immobilières, faisant 31 morts et 2500 blessés. (Descours, 2016 : En ligne)

découlant de la pensée de Jürgen Habermas. Par ailleurs, pour l'auteure, construire sa réflexion en prenant telle quelle la théorie d'Habermas correspond à un double parti pris :

[d'une part,] l'affirmation d'une corrélation entre le respect des procédures délibératives et l'intégration de l'expression citoyenne dans le débat politique [et, d'autre part,] la validité des normes délibératives quand celles-ci sont étendues aux contextes de la concertation publique. (Suraud, 2007 : 218)

L'auteure se penche plus particulièrement sur ce deuxième aspect, car les innovations institutionnelles que représentent les dispositifs de concertation publique ne sont pas prises en compte dans le cadre théorique de la politique délibérative. Ainsi, « [n]e sont conceptuellement traitées, ni les formes de confrontation qui seraient spécifiques à la concertation traditionnelle, ni les visées normatives pouvant être défendues » (Suraud, 2007 : 218). L'auteure vient donc questionner l'extension des normes délibératives aux dispositifs de concertation publique en utilisant la pensée d'Habermas comme canevas d'analyse.

Premièrement, suivant la pensée d'Habermas, les délibérations ont pour objectif d'arriver à une *entente rationnellement motivée*. Intégrant la possibilité de ne pas aboutir à un consensus en cas de mésentente, la théorie délibérative intègre la nécessité de recourir à la règle de la majorité dans certains cas. Ce faisant, les normes délibératives « présupposent, en même temps, qu'elles les intègrent, les conditions de formation de la décision. » (Suraud, 2007 : 219). Ainsi, étant donné que la théorie délibérative présuppose un rapport direct à la prise de décision, bien que le processus qui y conduit soit pris en considération, ses normes ne peuvent être appliquées intégralement à la concertation publique puisque celle-ci exclut la participation directe à la décision. Bien qu'une influence entre les deux processus s'y retrouve, celle-ci n'est pas formellement définie. De plus, la théorie délibérative suppose un *rapport égalitaire entre les parties prenantes* ce qui n'est pas nécessairement le cas lors de concertations publiques.

Deuxièmement, la pensée d'Habermas met de l'avant deux espaces : l'espace étatico-administratif et l'espace public. Alors que l'espace étatico-administratif est responsable « de traiter les problèmes et de trancher entre différentes solutions, éventuellement concurrentes » (Habermas, 1997 : 333 dans Suraud, 2007 : 180), l'espace public – autonome et loin de la prise de décision – est le lieu de problématisation des questions d'intérêt public par la société civile (Dupeyrix, 2009). Selon Habermas, c'est au sein d'un espace public autonome que peut naître une discussion publique à plusieurs voix permettant de faire pression sur l'espace étatico-administratif et donc, d'influencer la prise de décision. L'espace public se trouve donc entre la société civile et l'État allant chercher une force d'argument et de mobilisation chez la première pour faire pression sur la seconde. Par ailleurs, si la théorie habermassienne prend en considération l'influence la communication informelle – influence des réseaux de solidarité autonomes – présents dans l'espace public, elle ne prend guère en considération le rapport existant entre « les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et [...] les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace autonome [espace public] (Suraud, 2007b) » (Suraud, 2007 : 220). Autrement dit, la notion d'espace public que propose Habermas ne permet pas de prendre en compte les liens d'influence et d'interinfluence entre lieux de discussion formels et informels présents dans l'espace public. Ce qui mérite une attention particulière selon l'auteure, car son analyse démontre que les espaces de concertation publique ont contribué à structurer les réseaux de solidarité présents dans la société civile tout en renforçant le rapport au pouvoir de cette dernière.

En somme, la portée démocratique des débats institutionnels est présente tant dans sa capacité à intégrer certains points de vue de la société civile dans la prise de décision que dans les effets qui en ressortent sur la structure de l'espace public autonome. Ainsi, pour Suraud (2007), l'espace public est divisé en deux, d'une part on retrouve un espace civique autonome au sein duquel se structurent des réseaux de solidarité et de discussion informels et de l'autre un espace de concertation produit par les autorités et ces deux sphères s'influencent.

Dans la mesure où la présente recherche s'intéresse à l'influence du **contexte sociopolitique** sur les parties prenantes tout en posant un regard particulier sur les élus locaux, l'utilisation de la théorie de la démocratie délibérative telle que revue par Suraud (2007) semble intéressante, car elle permet de questionner l'influence de l'espace civique autonome – **contexte social** – sur l'espace de concertation tout comme son rapport à l'espace étatico-administratif – **contexte politique** – et à la prise de décision.

2.1.3. L' élu local dans un espace délibératif : Baggioni et coll. (2009)

Tel qu'exposé dans la problématisation, la place accordée aux élus au sein de mécanismes participatifs « oscille entre une inscription dans la hiérarchie classique des pouvoirs, c'est-à-dire comme outil de renforcement de leur propre légitimité, et une réelle prise en compte de la pluralité des légitimités d'acteurs. » (Barbier et Larrue, 2011 : 85). Ainsi, le processus de participation vient confronter la définition même de ce qu'est « être » un élu. Est-il davantage entrepreneur de politiques publiques ou de débats ? Malgré les différentes positions pouvant être adoptées, plusieurs auteurs présentent le rôle des élus comme étant « peu dialogique » et c'est ce que vient confirmer l'enquête menée par Baggioni et coll. en 2009. En effet, cette enquête réalisée auprès d'une soixantaine d'élus locaux débouche sur une typologie des stratégies d'élus lorsqu'ils participent à des processus décisionnels. De cette typologie stratégique, on retient qu'un seul type (sur cinq) perçoit la concertation comme un processus délibératif dénué de domination. Ainsi, pour les autres, la concertation n'est pas une démarche essentielle, elle va même jusqu'à être perçue comme un frein à la réalisation de projet bénéfique pour le développement local. L' élu local se positionne donc comme entrepreneur de politiques publiques.

Il est important de souligner que « l' élu local traduit à sa manière l'obligation qui lui est faite de concerter, en fonction des rôles qu'il assume déjà, de la configuration politique, de sa trajectoire personnelle et de l'identité du territoire concerné » (Baggioni et coll., 2009 :

74). Sa manière d’agir dans l’espace public est donc modelée par le contexte sociopolitique dans lequel il a évolué.

2.1.4. Au confluent des notions abordées

Le schéma ici-bas cherche à illustrer la combinaison des différentes notions abordées. Tout d’abord nous retrouvons la notion de configuration d’acteurs telle qu’élaborée par Norbert Élias ainsi que les dimensions qui la composent afin de comprendre les jeux de pouvoir présents au sein des parties prenantes aux projets d’AMP qui nous intéressent. Ensuite, ces dimensions se trouvent placées dans les différents espaces définis par Habermas puis bonifiés par Suraud (2007) afin de saisir, d’une part, l’influence du contexte sociopolitique sur la mise en place d’un projet d’AMP et, d’autre part, d’évaluer la portée démocratique d’un processus délibératif – *i.e.* intégration des intérêts en présence dans la prise de décision. Finalement, les quatre dimensions ayant permis à Baggioni et coll. (2009) d’établir une typologie d’élus lors de processus délibératif, nous permettront d’observer à notre tour le rôle des élus locaux dans les deux processus de mise en place d’AMP qui nous intéresse.

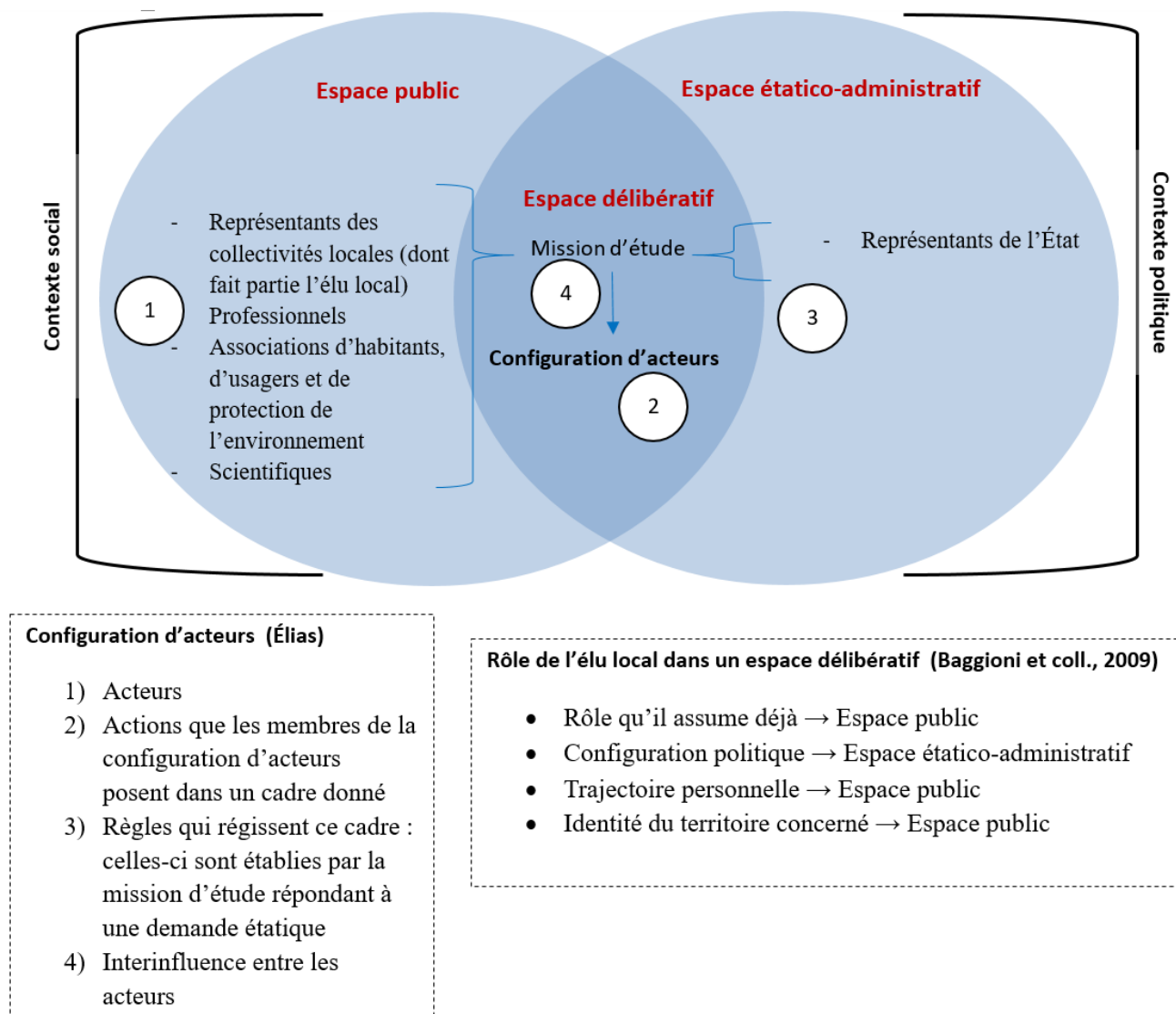


Figure 6 : **Théories et clé d'interprétation** – Théorie de la démocratie participative bonifiée par Suraud couplée à la notion de configuration d'acteurs de Norbert Élias tout en portant un regard particulier à l' élu local avec Baggioni et coll. (2009)

Source : Duquette, 2017

2.2. CONCEPTUALISATION

2.2.1. Configuration d'acteurs

Tel qu'observé lors de la théorisation, la notion de configuration d'acteurs possède quatre dimensions, soit les acteurs, les actions qu'ils posent dans un cadre donné, les règles qui régissent ce cadre et qui viennent, par le fait même, influencer leurs actions et l'interinfluence des acteurs présents dans la configuration.

Dans le cadre de la présente recherche, il sera question d'aborder la notion de configuration sous l'angle des acteurs clés ayant participé au processus de mise en place des AMP – îles de la Madeleine / estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Ce faisant, nous nous intéresserons aux acteurs ayant été appelés à participer aux processus de mise en œuvre du projet ou encore s'y étant intéressés – représentants des collectivités locales ; organisations professionnelles ; usagers de loisir en mer ; les associations de protection de l'environnement ; les services de l'État et établissements publics ; les scientifiques. Ensuite, il importera de se pencher sur la composition de l'équipe responsable des projets d'AMP – la mission d'étude pour l'AMP des îles de la Madeleine et la mission d'étude pour le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis – ainsi que sur les actions mises en œuvre afin d'inclure les acteurs clés dans le processus de mise en œuvre des AMP – information, consultation, concertation, négociation. Il sera également question d'observer la manière dont les acteurs clés intègrent les règles qui régissent l'espace délibératif et les actions qu'ils y posent. Finalement, les rapports entre les différents acteurs seront observés. D'une part afin de voir dans quelle mesure ils s'influencent les uns les autres, d'autre part afin d'examiner les rapports de force présents au sein de la configuration. Ces différents matériaux permettront de relever les positionnements de chacun, leur(s) rôle(s) et de déceler les conflits.

2.2.2. Aires marines protégées : de part et d'autre de l'Atlantique

Il appartient à chaque pays de définir ce qu'il entend par « aires marines protégées » ainsi, si elles constituent un outil de gestion cherchant généralement à conjuguer protection du milieu marin avec le développement durable des activités anthropiques, nombreux sont les modes de gestion pouvant être utilisés et nombreuses et diverses sont les parties prenantes pouvant être responsables de la gestion. Étant donné la pluralité de définitions associées aux aires marines protégées, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a proposé une définition ainsi qu'une catégorisation qui permet de rendre compte des différents objectifs et modes de gestion. Cette définition, largement acceptée au niveau international, permet d'avoir une base commune afin de faciliter la compréhension de ce qu'est et n'est pas une aire protégée. Selon la définition de l'UICN (2008), une aire marine protégée est donc « [u]n espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques²⁴ et les valeurs culturelles qui lui sont associés. » (Dudley, 2008 :10). Pour ce qui est des catégories (voir tableau 1), elles sont reconnues par de nombreuses organisations internationales et gouvernementales comme étant la norme pour définir et enregistrer une aire protégée. Tel que le reconnaît le Programme de travail de la CDB sur les aires protégées, un système de classification international permet de fournir des informations qui sont comparables tant entre les régions qu'entre les pays.

²⁴ Le rapport sur l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (Millenium Ecosystem Assessment, 2005) définit les services écosystémiques comme suit : « Ecosystem services are the benefits people obtain from ecosystems. These include *provisioning services* such as food, water, timber, and fiber; *regulating services* that affect climate, food, diseases, wastes, and water quality ; *cultural services* that provide recreational, aesthetic, and spiritual benefits ; and *supporting services* such as soil formation, photosynthesis, and nutrient cycling. ».

Catégories établies par l'UICN	Objectifs principaux	Exemple au Québec	Exemple en France
I a : réserve naturelle intégrale	Administrée principalement pour la science et la protection de la nature	Réserve écologique	Réserve intégrale
I b : Zone de nature sauvage	Administrée principalement pour la protection des ressources sauvages	Aucun	
II : Parc national	Administrée principalement pour la protection des écosystèmes et aux fins de récréation	Parc national québécois Parc marin Réserve aquatique	Zone centrale des parcs nationaux ²⁵
III : Monument ou élément naturel	Administrée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques	Réserve de biodiversité Réserve aquatique Refuge d'oiseaux migrateurs	Sites classés Sites inscrits
IV : Aire de gestion des habitats ou des espèces	Administrée principalement aux fins de conservation par l'aménagement	Aire de confinement du cerf de Virginie en vertu du Règlement sur les habitats fauniques	Réserve naturelle nationale
V : Paysage terrestre ou marin protégé	Administrée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et aux fins récréatives	Aucun	Parc naturel régional APA de Parc national Parc naturel marin
VI : Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles	Administrée principalement aux fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels	Aire de concentration d'oiseaux aquatiques en vertu du Règlement sur les habitats fauniques	Réserve de pêche Régime forestier

Tableau 1 : **Catégories des aires protégées selon l'UICN**

Source : Québec, 2002a ; Alban et Hubert, 2013

2.2.2.1. Contexte canadien

Dans le contexte canadien, la définition d'une aire protégée proposée par l'UICN a été adoptée ainsi que sa catégorisation. Toutefois, la définition utilisée par le Canada n'est pas la même que celle employée par le Québec. Afin de comprendre pourquoi les deux paliers

²⁵ La loi du 14 avril 2006 prévoit que les parcs nationaux seront dès lors composés de deux zones : une zone périphérique et une zone centrale où la protection devra être maximale.

gouvernementaux n'ont pas adopté la même définition, nous allons nous pencher sur la question des compétences provinciales et fédérales exercées sur le golfe du Saint-Laurent. Par ailleurs, étant donné la complexité de la question, il conviendra de s'intéresser, dans un premier temps au statut du golfe du Saint-Laurent pour ensuite comprendre le rôle des gouvernements provincial et fédéral sur cet espace.

Tout d'abord, le golfe du Saint-Laurent ne possède pas de statut clair. On entend par là le fait qu'il n'est pas possible d'établir de manière certaine si le golfe fait partie des eaux internationales ou si le golfe constitue des eaux intérieures canadiennes. Le Canada n'a jamais revendiqué officiellement l'appartenance de cet espace. À cet effet, « depuis 1949, le gouvernement fédéral canadien considère que le golfe « peut constituer » des eaux intérieures canadiennes, mais il a été relativement prudent et discret à ce sujet » (Dorion et Lacasse, 2011 : 106). Si tel est le cas, ce serait d'une part pour ne pas entraîner de différend avec les États-Unis et, d'autre part, pour ne pas ouvrir le débat, avec les provinces riveraines, sur l'exploitation du sous-sol marin²⁶. Par ailleurs, malgré l'absence de statut clair, le Canada exerce ses compétences sur ce territoire comme si le golfe constituait des eaux intérieures canadiennes. À voir le comportement qu'adopte le gouvernement fédéral sur le golfe du Saint-Laurent, on se demande quelles sont les compétences qu'il n'y exerce pas :

- le golfe constitue une zone de pêche exclusive depuis 1971 ;
- le Canada contrôle la navigation maritime tout comme la navigation aérienne ;
- le Canada contrôle l'environnement marin puisque ses lois en la matière s'appliquent aux zones de pêches ;
- le Canada exerce une juridiction pénale à bord des navires étrangers et à l'égard des citoyens non canadiens ;
- Le Canada explore les ressources sous-marines. (Rigaldies, 2001 : 77)

²⁶ Rigaldies, 1986 : 80 dans Dorion et Lacasse, 2011 : 105.

Considérant que cette réglementation publique est acceptée et reconnue par la communauté internationale, on comprend que le Canada reste dans le flou par rapport au golfe du Saint-Laurent, car malgré l'absence de statut, il peut agir selon sa volonté. Aussi allons-nous considérer ici que le golfe du Saint-Laurent constitue des eaux intérieures canadiennes.

Reste alors à interroger les frontières dans le golfe. Le golfe du Saint-Laurent est entouré par cinq provinces canadiennes revendiquant chacune leur portion de territoire marin. Sans se pencher sur chacune de ces provinces, il convient de s'intéresser à la délimitation des zones extracôtières de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, cette frontière permettant de mieux saisir les limites de l'espace québécois dans le golfe. Dans les années 1980, le gouvernement fédéral et les gouvernements de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont conclu des accords quant à une gestion conjointe et au partage des revenus provenant de l'exploitation des hydrocarbures au large des côtes des provinces. De ces accords a découlé un tracé venant départager le territoire marin entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. Ce tracé suit à peu près « la ligne d'équidistance entre les deux provinces jusqu'à une distance de 200 milles marin de la côte, ce qui est la largeur de la zone économique exclusive reconnue au Canada en vertu du droit international » (Dorion et Lacasse, 2011 : 114). Fait intéressant à soulever, l'aboutissant nord-ouest du tracé se trouve au point de trijonction avec le Québec. Bien que cela ne soit pas une reconnaissance formelle de l'existence d'une frontière québécoise dans le golfe, on peut considérer cela comme l'acceptation, de la part du fédéral, d'un partage du golfe selon les lignes d'équidistance.

Depuis 1971, le gouvernement provincial, quant à lui, considère que le golfe est partagé entre les provinces, selon les lignes d'équidistance (Dorion et Lacasse, 2011 : 117). En 1999, le gouvernement du Québec décidera d'assumer sa position en adoptant la consigne de représenter les lignes d'équidistance sur les cartes produites. Cette délimitation du territoire maritime sera entérinée par un arrêté ministériel adopté par le ministre des Ressources

naturelles et de la Faune en 2009. Cet arrêté ministériel, relatif aux permis de recherche pour les hydrocarbures, établit, dans la description technique du territoire concerné, que ce dernier s'étend « vers l'est jusqu'aux lignes d'équidistance des côtes » (Dorion et Lacasse, 2011 : 116).

Il existe donc un flou juridique entourant le statut et les frontières du golfe ce qui a pour effet de rendre plus complexe qu'elle ne l'est déjà la question des compétences provinciales et fédérales.

Selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, il revient au gouvernement fédéral de réglementer ce qui appartient à l'État, soit les terres et immeubles. Par conséquent, le Parlement canadien est en mesure d'établir des lois et règlements sur la protection de l'environnement de ces terres. Outre cette compétence fédérale visant à gérer adéquatement les terres publiques, le gouvernement fédéral peut utiliser d'autres compétences constitutionnelles pour protéger l'environnement. On retrouve notamment :

[L]e droit criminel [qui] constitue un autre titre de compétence fédérale permettant d'adopter des lois de protection de l'environnement, en décrétant que tel ou tel comportement est « criminel » parce qu'il porte atteinte à la sécurité, à la santé ou à la moralité publique. (Piette, 1988 : 428)

Il est donc possible pour le gouvernement fédéral d'établir des lois visant à prévenir la pollution dans la mesure où cette dernière peut porter atteinte à la santé et à la sécurité des Canadiens.

Le gouvernement fédéral a également la possibilité de prévenir la pollution des eaux en usant de sa compétence sur les pêcheries. En effet, il peut limiter la pollution des eaux dans la mesure où celle-ci peut porter atteinte aux poissons. La *Loi sur les pêcheries* possède d'ailleurs des clauses visant à protéger l'habitat du poisson et à prévenir la pollution des eaux. Sa compétence en matière de navigation peut, elle aussi, prévenir la pollution des eaux en donnant l'opportunité au Parlement canadien de réglementer celle qui est produite par les

navires. À cet effet, la *Loi sur la marine marchande du Canada* établit des dispositifs. L'État fédéral peut donc user de nombreux dispositifs législatifs afin d'intervenir en matière de protection de l'environnement, et ce, même s'il se trouve en territoire provincial.

Dans un État fédéral comme le Canada, les deux ordres de gouvernement agissent sur un même territoire selon des compétences législatives attribuées et reconnues par chacune des parties. Théoriquement, les compétences de chacun des gouvernements sont censées se superposer tout en se complétant, mais la réalité est autre, car on se rend compte que dans bien des cas – comme celui des îles de la Madeleine – elles sont davantage concurrentielles.

En raison des compétences constitutionnelles exclusives des provinces « sur la propriété et les droits civils, sur les matières de nature locale ou privée, sur les ouvrages d'entreprises locales et sur la propriété des terres publiques et des ressources naturelles »²⁷ (Piette, 1988 : 430), le Québec peut jouer un rôle important dans la protection de l'environnement sur son territoire. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs adopté, en décembre 2002, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN)* qui vient ainsi (re)définir ce qu'est une aire protégée :

un territoire, en milieu terrestre ou aquatique, géographiquement délimité, dont l'encadrement juridique et l'administration visent spécifiquement à assurer la protection et le maintien de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles associées.

Ce faisant, le gouvernement du Québec pourrait, à titre d'exemple, établir, sans le gouvernement fédéral, une aire marine protégée aux îles de la Madeleine. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a adopté en 2002 une *Loi sur les aires marines nationales de conservation*, qui lui permet d'instaurer des parcs marins sur le Saint-Laurent de manière discrétionnaire. La mise en place d'une aire marine nationale de conservation est conditionnée, qui plus est, à ce que le territoire concerné appartienne à l'État fédéral. Ainsi,

²⁷ Ces différentes compétences sont évoquées dans l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

si ce territoire appartient au Québec, la loi exige qu'il soit transféré au niveau fédéral. Dans le cas échéant, le Québec perdrait tout pouvoir de gestion dudit territoire marin. Il existe donc une tension entre les deux paliers de gouvernement sur la mise en place de parcs marins dans le Saint-Laurent, car le Québec ne veut pas perdre une portion de son territoire. Cette tension entre les deux paliers gouvernementaux explique le fait que le Québec ne soit pas signataire des stratégies fédérales concernant les aires marines nationales de conservation. Elle explique également que les deux gouvernements n'utilisent pas les mêmes termes et définitions pour parler de parcs marins : pour le gouvernement du Québec, il est question de réserves aquatiques, alors qu'au niveau fédéral il s'agit d'aire marine nationale de conservation (AMNC), de zone de protection marine (ZPM) ou encore de réserves nationales de faune et de refuges d'oiseaux migrateurs.

Gouvernement fédéral

La *Loi sur les océans du Canada* de 1996 « attribue un rôle de leadership et de coordination au ministre de Pêches et Océans Canada (MPO) pour l'élaboration et l'application d'un système (ou réseau) national d'aires marines protégées au nom du gouvernement du Canada, dans le contexte de la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins ». La *Stratégie sur les Océans du Canada* (2002) tout comme la *Stratégie fédérale sur les aires marines* (2005) ou encore le Plan d'action du Canada pour les océans (2005), les initiatives *Santé des Océans* (2007) et le *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada* (2011), sont des initiatives fédérales participant à définir et faire avancer le projet de réseau national d'AMP. Au niveau fédéral, trois ministères ont des mandats liés aux AMP, afin d'établir quel est le rôle de chacun, la stratégie fédérale de 2005 vient expliquer comment les programmes d'aires marines de chacun des ministères peuvent être mis à contribution pour le réseau.

Parcs Canada a notamment comme mandat de mettre sur pied un système national d'aires marines protégées par le biais d'un Programme d'aires marines nationales de conservation (AMNC) visant à « protéger et conserver des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel marin du Canada pour permettre au public de connaître et d'apprécier ce patrimoine. » (Canada, 2005 : 4)

Pêches et Océans Canada a le pouvoir de désigner des zones de protection marines (ZPM) en vertu de la *Loi sur les océans*. Les ZPM sont établies « pour protéger et conserver les habitats importants pour les poissons et les mammifères marins, les espèces marines menacées, les éléments uniques et les zones de forte productivité biologique ou de grande biodiversité. » (*Ibid.*)

Environnement Canada désigne et gère des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs « pour protéger et conserver les habitats de diverses espèces sauvages, y compris les oiseaux migrateurs et les espèces menacées » (*Ibid.*). Les zones de protections désignées par Environnement Canada peut être tant en milieu terrestre que marin.

Le réseau d'aires marines protégées visé par le gouvernement canadien vient inclure des AMP de différentes superficies et ayant différents modes de gestion (Canada, 2005). Sans être exhaustif, le diagramme présenté dans la Stratégie fédérale sur les aires marines protégées (voir figure 7) montre bien la diversité d'outils liés à la protection du milieu marin au Canada. Le diagramme montre qu'il existe un continuum de mesures de gestion allant des plus contraignantes impliquant la mise en place de mécanismes législatifs, comme lors de la création d'AMNC, à des mesures volontaires gérées par les communautés locales, tel que les réserves de la biosphère de l'UNESCO.

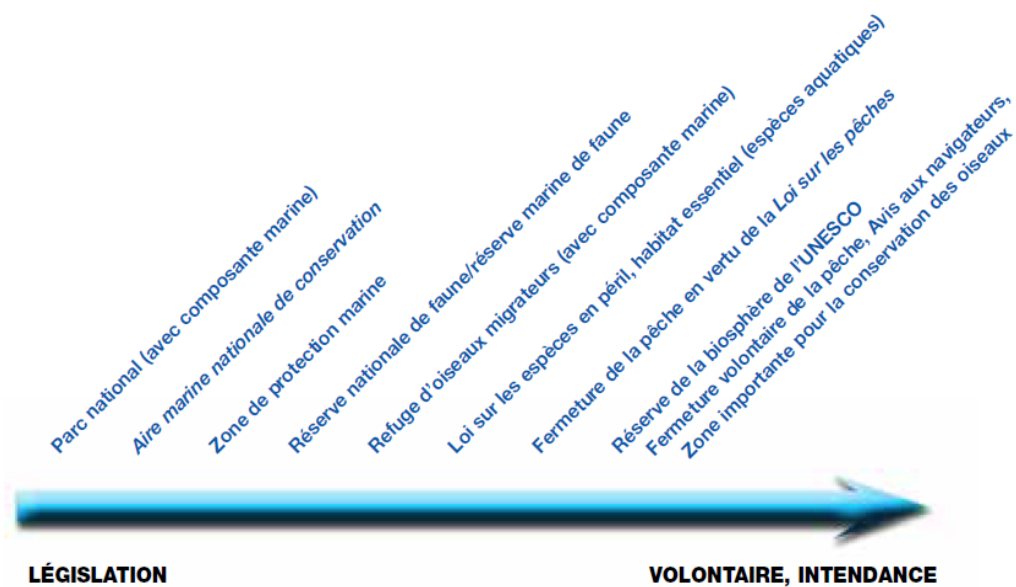


Figure 7 : **Différentes mesures de gestion du milieu marin présentes au Canada**

Source : Canada, 2005 : 5

Bien que le palier fédéral joue un rôle déterminant lors qu'il est question de la mise en place d'AMP, les provinces et territoires ont également leur rôle à jouer, « leurs mandats on notamment trait à la conservation et à la protection de l'environnement, à la gestion des ressources naturelles, au commerce et à l'économie, ainsi qu'au bien-être de la société. » (Canada, 2011 : 5).

Gouvernement provincial (Québec)

Tel qu'il fût mentionné, en décembre 2002, le gouvernement du Québec a adopté la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) afin « de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de protection de sa diversité biologique et des éléments des milieux naturels qui conditionnent la vie » (LCPN, 2002 : art. 1). Ainsi, au Québec, tout territoire qui correspond à la définition que l'on retrouve dans cette loi ainsi que celle proposée par l'UICN est considéré comme une aire protégée.

Plus particulièrement, en ce qui a trait à la protection du milieu marin au Québec, il existe un seul statut provincial, soit celui de réserve aquatique (*cf.* Loi sur la conservation du patrimoine nature, 2002). Ce statut est géré par le MDDELCC.

Selon la LCPN, une réserve aquatique est :

une aire, principalement composée d'eau douce, d'eau salée ou saumâtre, constituée aux fins de protéger un plan ou un cours d'eau, ou une portion de ceux-ci, y compris les milieux humides associés, en raison de la valeur exceptionnelle qu'il présente du point de vue scientifique de la biodiversité ou pour la conservation de la diversité de ses biocénoses ou de ses biotopes (LCPN, 2002 : ch. 2).

À ce jour, il en existe une au Québec et c'est celle de l'estuaire-de-la-Rivière-Bonaventure créée en 2005.

Le cas des AMP au Québec

À la lumière de ce qu'il fût dit, on comprend que la mise en place d'aire marine protégée sur le Saint-Laurent n'est pas chose facile en raison de la tension existante entre les deux paliers de gouvernement – fédéral et provincial. Afin de contourner l'enjeu de la propriété des fonds marins, les gouvernements du Québec et du Canada ont créé un statut spécifiquement et exclusivement pour le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent (*cf. Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent – 1997*). Ce parc marin constitue le premier milieu marin protégé au Québec et le seul jusqu'en 2005. C'était alors la première fois qu'on mettait en place un projet de parc cogéré par les gouvernements du Québec et du Canada. Sa création a d'ailleurs nécessité deux lois constitutives : une du gouvernement du Canada et une du gouvernement du Québec. Ce parc marin est géré par l'Agence Parc Canada (gouvernement du Canada) et le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (gouvernement du Québec).

2.2.2.2. Contexte français

Pour ce qui est de la France, elle utilise sa propre définition de ce qu'est une AMP. Ainsi, une AMP est « un espace délimité au sein duquel un objectif de protection de la nature à long terme a été défini, objectif pour lequel un certain nombre de mesures de gestion sont mises en œuvre » (France, 2012a : 4). Il est spécifié que l'objectif de protection n'est pas exclusif, ainsi d'autres objectifs peuvent venir s'y greffer tel qu'un développement économique maîtrisé – utilisation et exploitation durable.

Contrairement au Canada où plusieurs entités ministérielles sont en charge de la création d'aires marines protégées, la France s'est dotée d'un établissement public à caractère administratif responsable de la création et de la gestion des AMP. Cette agence, créée avec la loi du 14 avril 2006, a pour principales missions :

l'appui aux politiques publiques de création et de gestion d'aires marines protégées sur l'ensemble du domaine maritime français, l'animation du réseau des aires marines protégées, le soutien technique et financier aux parcs naturels marins, le renforcement du potentiel français dans les négociations internationales sur la mer. (Agence des aires marines protégées, 2012)

Il convient de spécifier qu'en France tout comme au Canada, l'État central est garant tant du processus de mise en œuvre que de l'aboutissement du projet. À cet effet, soulignons que l'Agence des aires marines protégées est placée sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), elle n'agit donc pas indépendamment de l'État. Ce faisant, les missions d'étude visant à étudier les projets de PNM sont placées sous la conduite des préfets maritimes et terrestres – représentants de l'État – concernés. De plus, comme stipulé dans l'article 2 du code de l'environnement « La création du parc national est décidée par décret en Conseil d'État » (France, 2006). L'État a donc un rôle prédominant en termes de décisions.

Pour ce qui est des catégories d'aires marines protégées, on en retrouve six, celles-ci ont été définies par la loi du 14 avril 2006. Cette loi, vient réviser la loi-cadre du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux. Le modèle de parc national porté par cette première loi constituante « apparaît comme une dépossession du territoire et un processus de mise sous tutelle administrative » (Alban et Hubert, 2013 : 6) par les représentants locaux. Ainsi, dès 1983, plusieurs rapports sont élaborés afin de demander « un aménagement du dispositif afin de confronter ses objectifs de protection tout en créant une véritable dynamique partenariale avec les collectivités territoriales intéressées. » (Sénat, 2006). Le dernier rapport ayant été rédigé est celui de M. Jean-Pierre Giran député du Var et rapporteur à l'Assemblée nationale. Le projet de loi de 2006 s'est essentiellement inspiré de ce rapport.

Cette réforme des parcs nationaux, en 2006, constitue un moment charnière dans la mesure où elle vient non seulement réaffirmer l'importance de protéger la biodiversité tout en reconnaissant la nécessité de préserver les milieux marins, mais également l'importance de prendre en compte et d'impliquer les communautés locales et nationales dans la mise en œuvre de projets environnementaux. Le gouvernement français entend donc, avec cette réforme, répondre aux efforts devant être fournis pour conserver la diversité du vivant et l'intégrité des écosystèmes tels qu'exposés dans la Stratégie nationale pour la diversité²⁸ (SNB) (Sénat, 2006).

Ainsi, de la loi de 2006 ressortiront des instruments administratifs répondant aux objectifs de la SNB en matière de protection de l'environnement marin²⁹, soit l'Agence des

²⁸ La SNB est la concrétisation des engagements que la France a pris dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique ratifiée en 1994.

²⁹ L'objectif cinq de la SNB est : « Construire une infrastructure écologique incluant un réseau cohérent d'espaces protégés » (France, 2012c : 15) et l'objectif 6 est : « Préserver et restaurer les écosystèmes et leur fonctionnement » (*Ibid.*, 12). Ces deux objectifs ont été établis afin de répondre à la cible 11 de la Convention sur la diversité biologique dont la France est signataire. Cette cible met de l'avant la nécessité de protéger : « d'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures, 10 % des zones marines et côtières » (*Ibid.*, 51).

aires marines protégées tel que susmentionné et six catégories d'AMP. Ces dernières viennent chacune répondre à leurs propres objectifs (voir tableau 2).





























Objectifs à atteindre selon la loi	Catégories d'aire marine protégée selon la loi du 14 avril 2006					
	Réserve naturelle	Site Natura 2000 en mer	Parc national	Parc naturel marin	Domaine public maritime (Conservatoire du littoral)	Arrêté de protection de biotope
Le bon état des espèces et habitats à statut. Patrimoniaux ou méritant de l'être (espèces rares, menacées)						
Le bon état des espèces et habitats hors statut, cibles de la gestion de l'AMP (espèces halieutiques exploitées, espèces très abondantes localement donnant une responsabilité biogéographique au site d'accueil...)						
Le rendu de fonctions écologiques clefs (frayères, nourriceries, nurseries, productivité, repos, alimentation, migration...)						
Le bon état des eaux marines						
L'exploitation durable des ressources						
Le développement durable des usages						
Le maintien du patrimoine maritime culturel						
La valeur ajoutée sociale, économique, Scientifique ou éducative						

Tableau 2 : Finalités des catégories d'AMP selon la loi du 14 avril 2006

Source : France, 2013 : 10

À ces six catégories viennent s'ajouter neuf nouvelles catégories avec l'arrêté ministériel du 3 juin 2011³⁰. Ces dernières ont principalement été créées afin de rendre compte des engagements internationaux³¹ :

- Les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial (Unesco) ;
- Les réserves de biosphère (Unesco) ;
- Les zones humides d'importance internationale (convention de Ramsar) ;
- Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (convention de Barcelone) ;
- Les zones marines protégées de la convention OsPar (Oslo-Paris) ;
- Les zones spécialement protégées de la convention de Carthagène ;
- Les zones spécialement protégées de la convention de Nairobi ;
- Les zones spécialement protégées du traité de Madrid concernant l'Antarctique ;
- Les réserves nationales de chasse et de de faune sauvage.

2.2.2.3 Études de cas

Dans le cadre de la présente étude, nous nous intéressons à deux projets d'AMP : un projet d'AMP aux îles de la Madeleine, sous juridictions québécoise et canadienne ainsi qu'un parc naturel marin sur l'estuaire de la Gironde et la mer des Pertuis, sous juridiction française. Étant donné que l'AMP des îles de la Madeleine en est encore au stade d'étude, il n'est pas possible de savoir à quelle catégorie de l'UICN elle appartiendra ni quel sera le statut qu'adopteront les gouvernements québécois et canadien pour sa création. Quant à l'AMP se situant en territoire français, elle a bénéficié du statut de Parc naturel marin (catégorie V de l'UICN : voir tableau 1, page 51).

³⁰ Ces catégories existaient avant l'arrêté ministériel, mais avec ce dernier, elles entrent dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées.

³¹ Dans cette liste ne sont considérés comme aires marines protégées que les espaces avec une partie maritime.

2.2.3. Contexte sociopolitique

Le contexte sociopolitique permet d'envisager la mise en place d'un projet d'aire marine protégée comme étant un équilibre de tensions où l'efficacité de sa réalisation dépend d'un tissu de relations sociales et politiques lui préexistant³².

Tout d'abord, le contexte politique, appréhendé sous l'angle administratif – législation, stratégies et engagements gouvernementaux –, est constitué de trois volets : international, national et local. Les engagements internationaux et nationaux poussent les pays occidentaux tels que le Canada et la France à protéger leur environnement marin suivant une approche de démocratie participative³³. Cette dernière se trouve donc à être intégrée dans les processus de mise en place d'une AMP via diverses formes de participation que sont l'information, la consultation et la concertation (*cf.* figure 5). Le contexte politique international et national vient donc structurer la configuration d'acteurs au sens de Norbert Élias³⁴ en participant à définir les règles qui régissent son cadre d'action qui, dans la présente recherche, se trouve à être le processus de mise en œuvre d'une AMP.

Ensuite, on retrouve une dimension conjoncturelle au contexte politique, soit celle des changements de gouvernement. Cette dimension est non négligeable en ce qu'elle a une influence tant sur l'élaboration de stratégies gouvernementales, sur les objectifs poursuivis,

³² Cette conception du contexte sociopolitique prend ancrage au sein de notre théorisation. En effet, ce sont les théories choisies qui nous permettent d'aborder la mise en œuvre d'AMP de la sorte (*cf.* Notion de configuration telle que définie par Norbert Élias (Déchaux, 1995) et théorie de la démocratie délibérative d'Habermas revue par Suraud (2007)).

³³ Tant le Canada que la France ont traduit leurs engagements internationaux par la mise en œuvre de lois visant à protéger la biodiversité terrestre et marine. Au sein de ces lois – Loi du 14 avril 2006 (France) ; Loi sur les AMNC (Canada) ; LPCN (Québec) – on retrouve une volonté de travailler avec les citoyens. (Pour plus de précisions concernant l'implication de ces cadres législatifs : voir section 3.2.2.1.)

³⁴ Rappelons que le concept de configuration a quatre dimensions, soit les acteurs, les actions qu'ils posent dans un cadre donné, les règles qui régissent ce cadre et qui viennent, par le fait même, influencer leurs actions et l'influence des acteurs présents dans la configuration.

que sur la ratification d'ententes internationales. Ce faisant, les changements de gouvernements peuvent avoir une incidence sur la création de zones protégées et sur la manière dont celles-ci seront mises en œuvre.

Finalement, pour ce qui est du contexte social, il doit être envisagé sous deux angles, soit celui des relations sociales et celui de l'identité territoriale. Pour ce qui est des relations sociales, elles font référence tant aux acteurs impliqués dans le processus de mise en place d'une AMP qu'aux relations existantes et préexistantes entre ces derniers qu'à leur historique personnel. Cette connaissance des parties prenantes au projet ainsi que des relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres permet de mieux saisir les dynamiques d'acteurs présentes au sein d'une configuration. Afin d'élever notre niveau de compréhension et comprendre le rapport que les parties prenantes entretiennent face aux projets de développement tel qu'une AMP, il convient de prendre en compte l'identité territoriale. Tel qu'énoncé par N. Lewis et A.-S. Devanne, « [l]a notion d'identité territoriale peut être complexe et revêtir des significations différentes selon l'angle d'approche, par exemple plutôt géographique ou plutôt sociologique » (UQAR, 2014b : 36). Il sera ici question d'aborder cette notion sous un jour sociologique en visant la compréhension du rapport que les acteurs locaux des deux terrains étudiés – îles de la Madeleine ; estuaire de la Gironde et mer des Pertuis – ont avec leur territoire tout comme la manière dont ils se définissent par rapport à lui.

Retenons que le contexte sociopolitique est composé de quatre dimensions à la fois sociales et politiques influençant, chacune à leur manière, la réalisation de dispositifs participatifs. Porter attention à chacune des dimensions composant ce concept (voir figure 8), nous permettra de non seulement mieux saisir les dynamiques d'acteurs présentes au sein de la configuration d'acteurs, mais également le rapport que ces derniers entretiennent avec le projet en cours.

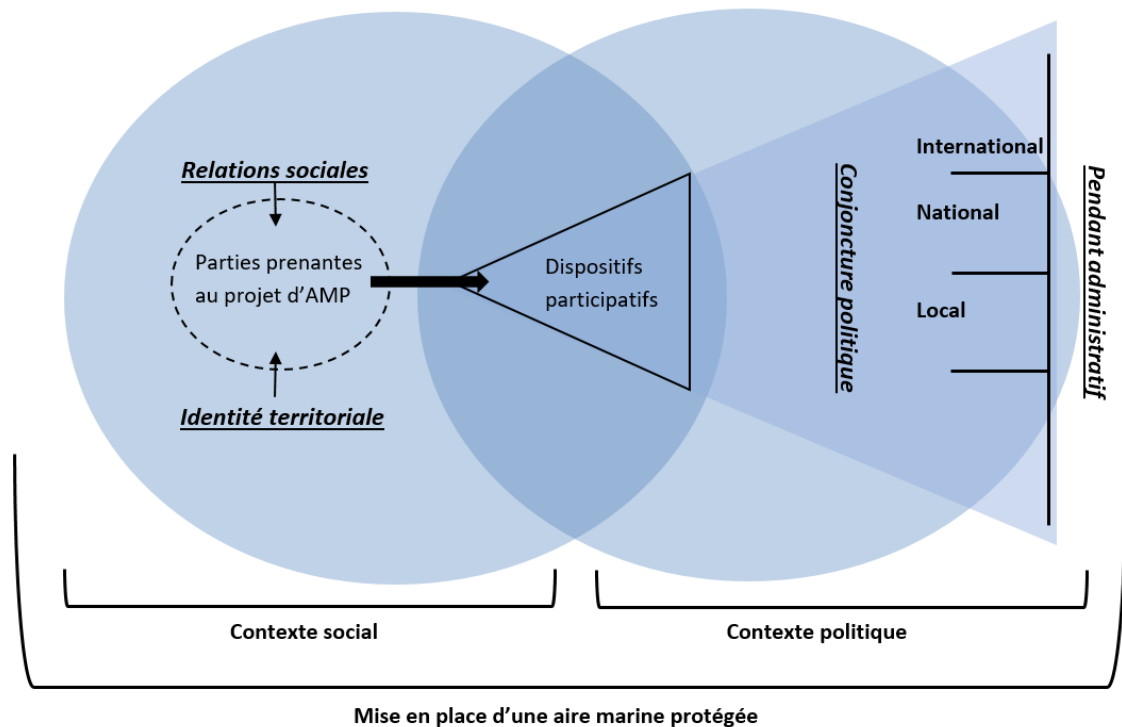


Figure 8 : **Le concept de « contexte sociopolitique »**

Source : Duquette, 2017

2.2.4. **Élus locaux**

La pierre angulaire de cette recherche se trouve à être l' élu local. Tel qu' avancé plus tôt, le rôle de l' élu a changé au cours des dernières décennies. Ainsi, avec l' institutionnalisation de la participation a résulté un rôle nouveau pour l' élu local, soit celui « d' entrepreneur du débat public » (Baggioni et coll., 2009). On assiste donc à une remise en question du rôle traditionnel de l' élu voulant alors que les électeurs remettent entre les mains de leur représentant le pouvoir décisionnel concernant la gestion territoriale. Face à l' injonction participative, l' élu local se voit réclamer un rôle plus contemporain visant une démocratisation de la prise de décision. Ce changement de paradigme nous mène à questionner la posture et le rôle adopté par un élu local au sien de dispositifs participatifs afin

de saisir l'influence qu'il peut avoir tant sur un dispositif participatif que sur le processus global de mise en place d'un projet d'AMP.

À cette fin, pour comprendre la manière dont un élu local se positionnera et agira au sein d'un processus participatif, il convient de se pencher sur les rôles qu'il assume déjà, la configuration politique dans laquelle il se retrouve, son historique ainsi que l'identité du territoire impliqué (Baggioni et coll., 2009 : 74). Ce dernier élément s'avère particulièrement important, car selon les externalités positives ou négatives et la manière dont la population s'y positionne par rapport au projet l'élu se positionnera différemment : comme le souligne Lagroye (1994), la menace d'une révocation par les électeurs pèse sur ses pratiques.

2.2.5. Mise en place

La « mise en place » ne constitue pas un concept en soi, mais elle témoigne de notre volonté d'inclure une temporalité dans l'étude qui est menée. La mise en place se trouve à être le laps de temps entre le moment où un projet d'AMP est envisagé et sa création. Si nous nous intéressons précisément à la mise en place d'un projet d'AMP c'est parce que c'est le laps de temps où le projet se définit, c'est donc à ce moment qu'il est possible d'observer le rôle ainsi que le pouvoir d'action des parties prenantes tout comme de l'influence du contexte politico-administratif sur leur liberté d'action.

Les deux projets auxquels nous nous intéressons n'en sont pas au même stade de réalisation. Alors que le projet d'AMP aux îles de la Madeleine est en latence suite au dépôt de l'étude de caractérisation du territoire en mars 2014, le parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis a été créé le 4 avril 2015. Par ailleurs, bien que le projet des îles de la Madeleine soit encore en processus de création, il est en discussion depuis 2004, soit avant même que le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis commence à faire parler de lui. Les deux projets se sont donc temporellement côtoyés et sont tous deux parmi les premiers parcs marins à être initiés dans leur pays respectif.

Il est donc intéressant de se pencher sur ces deux projets afin de comprendre le processus de création dans sa complexité – jeux d’acteurs, influence du contexte sociopolitique sur la mise en œuvre. Le facteur temps que nous introduisons ici nous permettra de concevoir la mise en place des projets non pas comme des évolutions linéaires, mais bien comme des processus incluant la participation de nombreuses parties prenantes possédant une liberté relative en fonction d’un contexte sociopolitique changeant, soit qui se modifie au gré de l’arrivée de nouveaux acteurs, d’élections, de lois abrogées ou créées, etc.

2.3. QUESTIONS ET HYPOTHESES DE RECHERCHE

Le présent mémoire cherche à répondre à la question suivante : *dans quelle mesure le contexte sociopolitique dans lequel s’inscrit un projet d’AMP vient influencer la posture adoptée par un élu local au sein d’une configuration d’acteurs clés ?*

Selon la littérature consultée, **le contexte sociopolitique a effectivement une influence sur la posture qu’adoptera un élu local au sein d’une configuration d’acteurs clés lors de la mise en œuvre d’un projet d’AMP** (hypothèse principale de recherche). Avant toute chose, mentionnons qu’il a été choisi d’exposer séparément les contextes social et politique afin de bien saisir la répercussion des deux pendant sur la posture des élus locaux.

Tout d’abord, nous débuterons avec le contexte politique. Comme nous avons pu l’observer, bon nombre de projets environnementaux sont insufflés, pilotés et créés par l’État ainsi que ses représentants (Alban et Lewis, 2005 ; Van Tilbeurgh, 2006 ; Gérard, 2009). Si tel est le cas, c’est parce que l’État possède les ressources financières, humaines et juridiques nécessaires aux différentes phases de développement des projets. **C’est donc le gouvernement alors au pouvoir qui décide de la création d’AMP et du cadre dans lequel celle-ci sera établie.** On retrouve ici les deux éléments pouvant avoir une incidence sur la posture qu’un élu adoptera face à la mise en œuvre d’un tel projet. D’une part, **la volonté politique**, constitutive de la réalisation d’un projet environnemental, peut amener l’élu local

à confronter à sa propre position par rapport à la création d'une AMP ; de cette confrontation peut résulter des actions concrètes susceptibles d'influencer le cours de la mise en œuvre d'un tel projet. D'autre part, ce sont aux représentants de l'État que revient la responsabilité de poser le cadre au sein duquel se déroulera la **mise en œuvre** d'un projet environnemental (Plante et coll., 2006). Ce sont donc ces derniers qui décident de la part de pouvoir qu'ils veulent partager avec les parties prenantes et de quelle manière ils veulent le faire³⁵. Ainsi, les parties prenantes évoluent différemment au sein du processus selon la manière dont ce dernier est construit et la place qui leur est accordée.

Si le contexte politique est un élément constitutif, le contexte social semble tout aussi important. En effet, l'**identité du territoire concerné** – les positions qu'on retrouve dans l'espace civique ainsi que les relations entretenues entre les parties prenantes avant et pendant le processus de mise en place – a une influence sur les positions adoptées tant par les parties prenantes au projet (Hamel, 2001 ; Boncoeur et coll., 2007 ; Sierra et Lewis, 2009) que par les élus locaux (Baggioni *et coll.*, 2009). Pour ces derniers, il convient de rappeler qu'ils sont d'abord et avant tout des « élus », ainsi la menace d'une révocation pèse sur les décisions qu'ils prennent (Lagroye, 1994).

Dans la mesure où le contexte sociopolitique influence la posture des élus locaux au sein de la mise en œuvre d'un projet d'AMP, *nous nous demandons si cette posture influence en retour le contexte sociopolitique dans lequel un tel projet s'insère*. Ce questionnement sous-tend deux questions spécifiques de recherche :

- 1) *Est-ce que les élus locaux influencent la position des citoyens envers le projet d'AMP ? (contexte social)*

³⁵ On fait ici référence aux mécanismes participatifs utilisés (*cf.* figure 5).

2) *Est-ce que le rôle que décide d'adopter un élu local influence le processus de mise en place d'un projet d'AMP ? (contexte politique)*

À cet effet, on note que le rôle que décide d'adopter l'élu local face à la mise en œuvre d'un projet environnemental influence la relation qu'aura la population avec ce dernier. Effectivement, dans la mesure où ce dernier agit comme courroie de transmission entre les organisateurs et la population (Lefebvre, 2007), **il influence les positions que l'on retrouve dans l'espace public (hypothèse spécifique 1.) qui influence à son tour le processus de mise en place (hypothèse spécifique 2).**

CHAPITRE 3

METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Le présent chapitre portera sur notre choix méthodologique. Dans un premier temps, nous exposerons les terrains d'enquête – aires d'études pour les AMP des îles de la Madeleine et de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis – afin d'exposer quelles sont les caractéristiques écologiques et sociales qui les définissent. Après quoi, la démarche méthodologique ayant été retenue pour répondre à nos questions de recherche sera présentée. Au sein de cette section, nous mettrons tout d'abord de l'avant la procédure utilisée pour la collecte des données. Ensuite, nous présenterons la méthode d'échantillonnage tout comme les critères de sélection des répondants. Finalement, la stratégie de préparation et de réalisation de l'enquête sera exposée tout en indiquant les différentes étapes ayant conduit à la collecte de données. En dernier lieu, nous aborderons le déroulement de l'enquête terrain ainsi que le processus d'analyse des données.

3.1. PRESENTATION DES TERRAINS D'ETUDE

Deux terrains d'étude ont été choisis pour la présente recherche afin de voir si les jeux d'acteurs présents lors de la mise en œuvre d'AMP varient en fonction de spécificités culturelles ou si l'on retrouve les mêmes rapports de force - bien que le nom des acteurs et le type de législation puissent effectivement varier. Pour ce faire, nous avons ciblé le projet de d'AMP des îles de la Madeleine ainsi que le projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.

Si les deux terrains susmentionnés ont été sélectionnés, c'est d'une part parce que chacun d'eux était **envisagé pour la mise en place d'une aire marine protégée**. D'autre part, parce que les deux projets ciblés, soit l'AMP des îles de la Madeleine ainsi que le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, ont une **temporalité similaire**. En effet, alors que le projet québécois est amorcé en 2004, le projet français débute en 2008. Après avoir traversé une phase de latence, le projet d'AMP aux îles de la Madeleine se poursuivra, en 2012, avec la ratification d'une entente entre les gouvernements du Québec et du Canada pour la réalisation d'une étude de caractérisation du territoire. Finalement, parce que tant au Canada qu'en France, **l'outil AMP est relativement récent**. Effectivement, les outils servant à la protection de la biodiversité marine, tant au Canada qu'en France, étaient encore récents au moment où les processus de mise en place ont débuté : l'outil canadien aire marine nationale de conservation a été créé en 2002 – *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* – tout comme l'outil québécois réserve aquatique – *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* – alors que l'outil français parc naturel marin a été créé en 2006 – *Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux*. Ainsi, en raison du caractère récent de ces outils, nos deux projets d'AMP n'étaient que les deuxièmes en liste lorsqu'ils ont débuté. À l'époque, il n'existait en France que le parc naturel marin d'Iroise (créé en 2007) et, au Canada, comme projet conjoint – provincial-fédéral – il n'existait que le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent.

3.1.1. Les îles de la Madeleine (province du Québec, Canada)

L'aire d'étude pour le projet d'aire marine protégée aux îles de la Madeleine se situe au cœur du golfe du Saint-Laurent. Entre l'estuaire³⁶ du Saint-Laurent et l'océan Atlantique,

³⁶ Le Saint-Laurent se divise en trois tronçons : fluvial, estuaire et golfe. L'estuaire est la zone qui relie le fleuve au golfe.

le golfe forme une véritable mer intérieure couvrant plus de 226 000 km² (Comité ZIP³⁷ des îles de la Madeleine, 2002).

D'une superficie de 17 000 km², l'aire d'étude est circonscrite à l'intérieur des frontières québécoises (UQAR, 2014a). Celle-ci est composée principalement du plateau madelinien, plate-forme ayant une profondeur de moins de 100 mètres, mais également d'une partie du Chenal Laurentien pouvant aller jusqu'à 440 mètres de profondeur (*Ibid.*). La zone à l'étude est formée essentiellement de roches sédimentaires et de dépôts de sédiments sableux (Canada-Québec, 2016b). Ses eaux sont parmi les plus chaudes du golfe et possèdent, tout comme la mer des Pertuis, une salinité moindre qu'ailleurs en raison de l'apport en eau douce du fleuve, des affluents ainsi que de l'eau d'origine terrestre (*Ibid.*). Nous tâcherons ici de dresser un portrait des aspects écologiques, économiques et sociaux caractérisant l'aire d'étude de l'AMP des îles de la Madeleine.

En ce qui a trait aux caractéristiques écologiques, le plateau madelinien est **un milieu riche et diversifié**. En raison de son abondance en zooplancton, il constitue une zone d'importance pour l'alimentation et la croissance de plusieurs espèces halieutiques (Canada-Québec, 2012b). C'est également une zone de frai et d'alevinage pour certains poissons tels que le hareng, le maquereau et l'éperlan arc-en-ciel (*Ibid.*). On retrouve aussi une grande variété d'invertébrés dont le homard, le crabe commun et divers mollusques (*Ibid.*).

Plusieurs mammifères marins fréquentent également le territoire que ce soit annuellement – le phoque gris et commun, etc. – ou de manière occasionnelle - phoque du Groenland, petit rorqual, rorqual commun, dauphin à flancs blancs, etc. (UQAR, 2014a). On y retrouve aussi certaines **espèces menacées ou vulnérables**, dont le marsouin commun ou encore la tortue luth (*Ibid.*).

³⁷ Zone d'Intervention Prioritaire.

Au plan économique, il existe deux secteurs phares aux îles de la Madeleine : l'industrie de la pêche et du tourisme (UQAR, 2014b). Les caractéristiques physiques et biologiques qui définissent le milieu marin entourant l'archipel permettent la création d'un écosystème unique favorable à l'exploitation des ressources halieutiques. Ce secteur d'activité occupe à lui seul un tiers des emplois du territoire (*Ibid.*). Parallèlement, avec ses paysages à couper le souffle, l'archipel accueille annuellement près de 60 000 visiteurs ce qui génère des retombées économiques significatives (Tourisme îles de la Madeleine, 2014). L'industrie touristique « permet [ainsi] la création et le maintien d'emplois [tout en stimulant] les entreprises locales. » (*Ibid.* : 1). Soulignons ici le lien existant entre les deux pôles économiques – pêche et tourisme – et le milieu marin : tous deux en sont dépendants. Alors que l'exploitation des ressources halieutiques nécessite un milieu marin sain et productif, l'attractivité dont bénéficie les îles de la Madeleine repose notamment sur la beauté des paysages forgés par la mer.

Par ailleurs, il convient de mentionner que le lien qu'entretiennent les Madelinots avec la mer est bien plus qu'économique ; il est culturel. La culture madelinienne a été façonnée par le milieu maritime depuis plus de 200 ans. La vie et l'histoire des Madelinots étaient autrefois tournées vers la mer (UQAR, 2014b), ce qui a participé à la création d'un patrimoine culturel maritime matériel - ports, phares, fumoirs, quais, épaves, etc. – et immatériel – histoires, événements, musique, etc. – encore aujourd'hui très présent sur le territoire. Ainsi, habiter aux îles de la Madeleine, « c'est [...] entre autres vivre en contact permanent avec l'océan et la navigation, à travers les pêches, le commerce, le tourisme, [le patrimoine], et, de plus en plus, les loisirs en mer. » (UQAR, 2014b : 38).

Afin de compléter le portrait de la zone à l'étude, il convient de mettre de l'avant deux enjeux environnementaux : la qualité des eaux et les énergies fossiles. Tout d'abord, selon des études menées par le MDDELCC, les eaux profondes du golfe du Saint-Laurent s'appauvrissent en oxygène et deviennent plus acides. Cette situation serait principalement

causée par la modification des courants océaniques – dûe au changement climatique – entraînant des « apports plus importants en eau moins oxygénée et plus chaude venant du *Gulf Stream* » (Québec, 2014). La hausse de la température des eaux profonde du Saint-Laurent favorise une augmentation de l'activité bactérienne responsable tant de la baisse en oxygène, mais également de l'acidification du golfe (*Ibid.*)

Ensuite, l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent soulèvent de nombreuses questions notamment en ce qui a trait aux impacts que pourrait avoir un déversement sur cet écosystème unique d'une grande fragilité (GREMM, 2016). Pour l'instant, il n'existe aucune activité pétrolière sur la portion maritime québécoise en raison d'un moratoire instauré en 1997³⁸ (Turmel et Pittet, 2011).

Par ailleurs, malgré la présence de ce moratoire, trois initiatives visant à recueillir davantage de données concernant tant le potentiel pétrolier et gazier - *Plan d'exploration pétrole et gaz naturel au Québec 2002-2010* – que les caractéristiques biophysiques, sociales et économiques concernant le golfe du Saint-Laurent - *Évaluations Environnementales Stratégiques* (EES) – ont eu lieu en vue d'éventuels travaux d'exploration du milieu marin.

En réponse aux résultats émis par la première ESS (2011), le gouvernement du Québec a interdit toutes activités pétrolières sur le secteur étudié³⁹ en raison de sa fragilité et de sa complexité (GREMM, 2016). Or de telles conclusions ne semblent pas être de mises pour la deuxième ESS couvrant les bassins de la baie des Chaleurs, d'Anticosti et des îles de la

³⁸ Ce dernier a été mis en place afin que le gouvernement québécois puisse conclure une entente avec le gouvernement fédéral concernant l'exploitation des hydrocarbures³⁸. Ainsi, le gouvernement du Québec a modifié sa législation afin de l'arrimer avec la législation fédérale voulant que l'accès aux ressources soit fondé sur un système d'appels d'offres et non sur « le principe du « free mining », en vertu duquel tout le monde a accès aux ressources, les droits d'exploration sont accordés au premier demandeur et, dans le cas d'une découverte, le demandeur est assuré d'obtenir les droits d'exploitation des ressources. » (Turmel et Pittet, 2011). Ainsi, pour permettre la transition d'une législation à une autre, un moratoire a été instauré.

³⁹ Le secteur couvre le nord-ouest du golfe et de l'estuaire du Saint-Laurent, du parc marin du Saguenay-St-Laurent jusqu'à l'extrémité ouest de l'île d'Anticosti (Turmel et Pittet, 2011).

Madeleine (Turmel et Pittet, 2011). Si tel est le cas, c'est notamment parce que dans le bassin de Madeleine on retrouve la structure géologique Old Harry (voir figure 9), à cheval sur la frontière entre le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador qui « pourrait renfermer des réserves de gaz naturel exploitables de l'ordre de 140 milliards de m³, soit 1,5 à 2 milliards de barils en équivalent pétrole. » (GENIVAR, 2011 : 19). Ainsi, les gouvernements du Québec et du Canada ne veulent pas exclure la possibilité d'aller de l'avant avec l'exploration et l'exploitation de ce site.



Figure 9 : **Site du gisement Old Harry**

Source : Radio-Canada. 2016.

À ce jour, l'incertitude continue de régner quant à l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe : en septembre 2016, le permis d'exploration pétrolière pour le gisement Old Harry, détenu par Corridor Resources, a obtenu une prolongation de quatre ans – le permis que possédait la compagnie expirait le 14 janvier 2017 (Radio-Canada, 2016).

En définitive, nous retiendrons qu'il existe une unité entre le milieu marin et les acteurs locaux : on est en présence tant d'une interdépendance que d'une interinfluence. Voyons maintenant ce qu'il en est pour notre deuxième terrain d'étude, soit l'estuaire de la Gironde et la mer des Pertuis.

3.1.2. L'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (France)

Le projet de parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis se trouve à cheval sur trois départements : la Gironde, la Charente-Maritime et la Vendée. Le périmètre s'étend sur une superficie d'environ 6 500 km². Ce dernier a différents points d'amorce dans les terres : le Bec d'Ambès à l'embouchure de l'estuaire de la Gironde, Saujon avec l'écluse de Ribérou, le pont suspendu de Tonnyay-Charente, l'ancien pont routier et les écluses du Brault sur la Sèvre, le prolongement de la partie du canal du Braud sur le Lay et, au sud de la Vendée, aux lieux-dits « Maisonnette » et « Marais neuf » sur le Payré (Krieger, 2016). Il sera question, tout comme nous l'avons fait pour le terrain québécois, de dresser un portrait sommaire de ce territoire d'un point de vue écologique, économique et social tout en mettant de l'avant les enjeux environnementaux sous-jacents.

Tout d'abord, d'un point de vue écologique, la zone étudiée couvre trois écosystèmes différents, mais interconnectés : l'estuaire de la Gironde, son panache ainsi que la mer des Pertuis – Bretons, d'Antioche et de Maumusson (France, 2011a). Ces écosystèmes possèdent une **biodiversité très riche**⁴⁰ ainsi qu'une **diversité remarquable d'habitats marins dont certains se distinguent par leur caractère exceptionnel** (*Ibid.*). Parmi ceux-ci, on retrouve notamment des côtes sableuses, estrans rocheux, herbiers, etc. qui abritent des aires de frayères, nourriceries, repos et passages pour de nombreuses espèces migratrices. On retrouve également des **espèces rares et menacées** fréquentant le périmètre d'étude du Parc naturel marin, dont des mammifères marins, tortues marines, oiseaux et poissons amphihalins.

⁴⁰ Les éléments accentués – caractères mis en gras – dans la présente section sont ceux ayant déterminé la création du PNM. Ces derniers proviennent du Décret n°2015-424 du 15 avril 2015 portant sur la création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.

Ensuite, au plan économique, il convient de souligner le rôle essentiel que joue la richesse des écosystèmes marins ; ces derniers permettent l'utilisation et l'exploitation de la côte et de la mer (*Ibid.*). Ainsi, l'importance de préserver l'équilibre marin est primordiale afin d'assurer, d'une part **la qualité des produits de la mer** et, d'autre part, la pérennité des activités telles que la pêche professionnelle et la conchyliculture : deux pôles économiques centraux – selon l'Agence des aires marines protégées en 2011, le chiffre d'affaire annuel de la pêche professionnel était de 63,9 millions d'euros et de 300 millions d'euros pour la conchyliculture (*Ibid.*). On retrouve également sur la zone d'étude du PNM des activités portuaires – le PNM compte trois ports : Bordeaux, La Rochelle et Rochefort Tonnay –, industrielles – trois sites d'extraction de granulats – et de loisir – le tourisme et les activités balnéaires occupent une place d'importance (*Ibid.*). L'activité anthropique est donc intrinsèquement liée au milieu marin ; elle l'exploite tout en devant rester respectueuse, car elle en est dépendante afin de permettre le maintien de ces **activités maritimes constituantes d'un tissu économique interrégional**.

Néanmoins, si la richesse du milieu marin contribue au développement économique de la région, il ne faut pas négliger le fait que ce dernier l'impact en retour. On relève quatre enjeux environnementaux sur le périmètre de PNM en lien avec l'activité anthropique. Deux enjeux se trouvent sur l'estuaire de la Gironde, le premier concerne la pollution polymétallique – des teneurs anormales en zinc, cuivre et cadmium ont été retrouvées dans les huîtres en provenance de l'estuaire. Cette contamination des eaux est principalement due à la présence d'une usine désaffectée située sur le Lot, soit à 300 km en amont de l'embouchure de l'estuaire (Krieger, 2016). Le second concerne un bouchon vaseux qui reste de manière prolongée en amont du Bec d'Ambès ce qui crée, dans ce secteur, une baisse d'oxygène, une perte de visibilité ainsi que l'accumulation de germes bactériens (SMIDDEST, 2007). Ensuite, la baie de La Rochelle présente un fort taux de contaminants chimiques et bactériens, entre autres, en raison des rejets de la station d'épuration des eaux de l'agglomération rochelaise, du port de plaisance et des industries à proximité (Rostagno

et coll., 1999). Finalement, le quatrième enjeu environnemental est celui du projet de terminal méthanier au Verdon sur l'estuaire de la Gironde. Ce projet, initié en 2006 par l'industriel 4Gas, était destiné à recevoir du gaz naturel sous forme liquide afin de le stocker et de le redistribuer par la suite sous forme gazeuse via un gazoduc (CNDP). En définitive, ce projet sera abandonné en juillet 2009 suite au refus du gouvernement de renouveler la convention de réservation. Bien que ce projet industriel n'ait eu aucune répercussion sur le milieu marin, il convenait de le mentionner ici dans la mesure où ce projet a influencé la mise en œuvre du projet de PNM. Nous y reviendrons dans le chapitre quatre (section 4.2.1.).

En somme, plus qu'un moteur économique, **le milieu marin fait partie intégrante des us et coutumes locales**. Ainsi d'un point de vue culturel, le milieu marin façonne le quotidien des riverains que ce soit au niveau de l'emploi, des loisirs ou encore des paysages (France, 2011c). Ces derniers, « profondément ancrés entre terre et mer, ont été façonnés [tant] par des siècles d'exploitation du sel sur de vastes espaces maintenant largement dédiés à la conchyliculture » (*Ibid.* : 5) que par une histoire militaire. L'histoire maritime de la région des Pertuis charentais ainsi que de l'estuaire de la Gironde a fortement été marquée par le commerce et l'armée (*Ibid.* : 11) :

La présence d'îles et de passages resserrés avec le continent, les pertuis Breton, d'Antioche et de Maumusson, sont un avantage indéniable pour bloquer l'avancée d'une flotte ou contrôler le territoire. Ainsi, de nombreux équipements militaires et fortifications ont été construits le long du littoral. (France, 2011c : 11)

L'ensemble des fortifications présentes sur le territoire fait donc aujourd'hui partie du patrimoine culturel.

Avant de poursuivre avec la démarche méthodologique, il convient de souligner que tant pour le terrain français que pour le terrain québécois, le rapport qu'entretiennent les communautés locales avec la mer est tant économique que culturel. Dans les deux cas, nous sommes en présence de milieux marins possédant des écosystèmes riches et productifs

permettant leur utilisation et leur exploitation. À cet effet, le tourisme et l'exploitation des ressources halieutiques sont des pôles économiques essentiels venant modeler le quotidien des acteurs locaux.

3.2.DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Au vu de nos questions et hypothèses de recherche, la démarche méthodologique qui nous est apparue la plus pertinente est la méthode qualitative. Cette dernière a été influencée par deux principaux courants, soit le naturalisme et la sociologie compréhensive (Deslauriers, 1991 : 6). Alors que la première méthode de recherche voit l'être humain comme un sujet de recherche « le réduisant à un objet de nature » (*Ibid.* : 6), la seconde porte son attention sur le caractère subjectif de la réalité. La recherche qualitative se distingue de la recherche quantitative par ses méthodes d'analyse qui « ne recourent ni au calcul ni aux dénombrements, mais qui privilégient les aspects qualitatifs des actions sociales (motivations, jugements, etc.) dans le but de les interpréter et de les comprendre » (Alpe et coll., 2007 : 188).

L'une des stratégies de recherche qualitative est l'étude de cas. L'étude de cas consiste à analyser une seule situation, ce qui comporte des avantages tout comme des désavantages. En se penchant sur un cas en particulier, cette approche de recherche permet de faire une analyse approfondie et ainsi « d'effectuer des spécifications, de préciser des détails, d'expliquer des particularités comme la structure comparative ne peut le faire. » (Gauthier, 2009 : 173). Par ailleurs, contrairement à l'analyse comparative, bien qu'elle permette une analyse en profondeur d'un cas particulier, elle ne permet pas de généraliser facilement (Mace et Pétry, 2010).

Notre objet de recherche ainsi que notre cadre invitent à développer une méthode de recherche qualitative prenant ancrage au sein de l'étude de cas tout en la dépassant pour

comparer deux terrains d'étude, l'un au Canada et l'autre en France. Il est important de souligner ici d'une part le caractère exploratoire de la présente recherche et, d'autre part, le fait que nous n'avons pas la prétention de mener une étude comparative. Si tel est le cas, c'est parce que l'objectif de la présente recherche n'était guère de généraliser le rôle et la posture qu'adoptent les élus locaux lors de la mise en place d'un projet d'AMP, mais bien de dégager des pistes de réflexion quant à l'influence du contexte sociopolitique sur ces acteurs clés. Chacun des cas a donc été analysé indépendamment de sorte à saisir leur dynamique propre pour ensuite tenter de dégager certaines similarités et différences. Ainsi, le fait de confronter notre objet de recherche à deux réalités géographiques et culturelles permet d'étendre notre compréhension sans pour autant prétendre à une généralisation.

3.2.1. Procédure de collecte des données

La procédure de collecte des données ayant été retenue est celle de l'entretien semi-directif. Le terme « entretien » renvoie à de nombreuses définitions, nous retiendrons ici celle de Grawitz, à savoir « l'entretien de recherche est un procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé » (2001 dans Boutin, 2008 : 24). S'intéressant aux perceptions que peuvent avoir les parties prenantes du processus de mise en place d'un projet d'AMP, la collecte des données s'est effectuée via 27 entretiens semi-directifs – méthode permettant une discussion guidée et non contrôlée par le chercheur ; en posant des questions ouvertes, le chercheur laisse au répondant une liberté d'expression (Savoie-Zajc, 2009 : 339). L'entretien semi-directif permet donc de saisir une situation dans son entièreté en permettant à l'interviewé de dépasser les questions du chercheur pour construire une vision plus complète du sujet abordé (*Ibid.*). Cette méthode de collecte des données permet également une discussion plus fluide et plus intime ce qui permet la création d'un lien de confiance et, par le fait même, la possibilité d'approfondir la réflexion (*Ibid.*). Par ailleurs, soulignons qu'une des limites de cette méthode est le possible décalage entre les perceptions qu'ont les répondants d'une

même situation. Afin d'atténuer ce biais, il a été décidé d'interviewer une quinzaine de répondants par terrain afin d'obtenir plusieurs perceptions d'une même situation, ici la mise en place d'une aire marine protégée, ce qui permet de mieux saisir la réalité. Avant d'aborder de manière plus approfondie le choix de nos répondants, notre attention sera portée sur la manière dont est intégré le principe de participation aux politiques environnementales ayant pour objectif la création d'AMP. Cela nous permettra de définir notre population d'enquête.

3.2.2. Méthode d'échantillonnage

3.2.2.1. La population d'enquête : les parties prenantes aux dispositifs participatifs

Tel que mentionné auparavant (section 1.2.2.1.), la mise en œuvre d'un projet environnemental tel qu'une AMP sous-tend la création de dispositifs participatifs visant à impliquer les acteurs locaux dans la réorganisation du territoire. Au Canada, à l'échelle fédérale, il existe quatre désignations permettant de créer des AMP, soit les aires marines nationales de conservation (AMNC), les zones de protection marines (ZPM), les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs. Notre attention s'est portée plus particulièrement sur les AMNC gérées par l'Agence Parcs Canada, car c'est ce ministère qui est responsable du projet d'aire marine protégée aux îles de la Madeleine, et ce, en collaboration – à l'échelle provinciale –, avec le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). La loi fédérale, en ce qui a trait aux AMNC, prévoit que

le ministre consulte les ministres et organismes fédéraux et provinciaux concernés, les organisations et gouvernements autochtones, les organismes constitués aux termes d'accords sur des revendications territoriales et les communautés côtières touchées, ainsi que les autres personnes ou organismes qu'il estime indiqués en ce qui touche l'élaboration de la politique et des règlements relatifs aux aires marines de conservation et la constitution des aires marines de conservation projetées ou la

modification des aires existantes, ainsi que les autres questions qu'il juge indiquées. (Canada, 2002 : art. 10 (1))

Pour sa part, le Québec possède sa propre loi afin d'assurer la protection et la gestion des milieux marins, ainsi la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* permet la création de réserves aquatiques qui statue :

Avant que ne soit proposé au gouvernement un statut permanent de protection pour un territoire mis en réserve à titre de réserve aquatique, de réserve de biodiversité ou de paysage humanisé projeté, le ministre confie le mandat de tenir une consultation du public soit au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, soit à une ou à plusieurs personnes qu'il désigne comme commissaires à cette fin. (Québec, 2002b : art. 39)

Parallèlement, en France, le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable à toute décision portant atteinte à l'environnement. Ce dernier édicte que :

toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente. (France. 2012 : art. 7)

Ainsi, soumise à l'article de loi susmentionné, la *Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux* prévoit la réalisation d'une enquête publique préalablement à la signature d'un décret de création (Article L334-3). Bien que cela ne soit pas une prérogative à la mise en œuvre d'un PNM, la loi précise que :

la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision mentionné à l'article [L. 123-2](#) peut procéder, à la demande le cas échéant de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée de l'élaboration du projet, plan, programme ou décision. (France, 2016 : art. L334-3)

Les articles de lois susmentionnés, nous mènent à constater que, **tant au Canada qu'en France, les projets d'AMP doivent se soumettre à une consultation publique avant d'être entérinés**. Ce qui permet au public de prendre connaissance du projet en cours et de faire valoir leurs remarques (Pissaloux, 2011). Outre cette procédure participative, il est possible pour les autorités responsables d'un projet d'AMP de soumettre, préalablement à la consultation publique, ce dernier à d'autres dispositifs participatifs tels qu'une concertation ou encore une consultation de plus large ampleur. C'est d'ailleurs ce qui a été observé dans les deux cas étudiés. Alors que la mise en œuvre du projet d'AMP aux îles de la Madeleine a laissé place à une première phase de consultation afin de réaliser une étude de caractérisation⁴¹ prenant en compte les réalités territoriales, le processus de mise en œuvre du projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis a donné lieu à une phase consultative – visant à établir un état des lieux – suivi de trois phases de concertation – visant à établir une proposition de périmètre, orientations de gestion et conseil de gestion aux préfets responsables du projet.

Ces différentes formes participatives – consultation et concertation – constituent une entrée méthodologique particulièrement intéressante en ce qu'elles donnent accès à un espace délibératif où de nombreux acteurs entrent en confrontation afin que leurs intérêts soient pris en compte. Ainsi, en observant les rôles et postures des parties prenantes au sein des dispositifs participatifs, nous aurons la possibilité de mieux comprendre comment l'élu local se positionne et agit dans un processus de mise en place, mais également quel est l'influence du contexte sociopolitique dans lequel il s'insère. De plus, rappelons que l'étude de cas est la démarche méthodologique ayant été choisie, et ce, dans une perspective comparative. Cet angle d'approche nous permet non seulement d'analyser en profondeur les rouages de la mise en œuvre d'une AMP, mais également de comparer, autant que faire se peut considérant les

⁴¹ En ce qui a trait au projet d'AMP aux îles de la Madeleine, il n'est pas possible d'observer d'autres phases du processus de mise en place, car le projet est en « attente » de nouveaux développements depuis le dépôt de l'étude de caractérisation en mars 2014 à l'Agence Parcs Canada et au MDDELCC.

différences culturelles et politiques, deux projets - un canadien et l'autre français – afin de comprendre le rôle et la place des élus en leur sein. À cette fin, notre regard s'est porté sur les configurations d'acteurs clés présents lors du processus de mise en place du projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et du projet d'AMP aux îles de la Madeleine.

3.2.2.2. Sélection des répondants

Parmi notre population d'enquête, c'est-à-dire les participants adultes représentant la population madelinienne et française⁴² impliqués dans la mise en place d'une future aire marine protégée, nous avons sélectionné quinze répondants⁴³ par terrain d'étude. Ce choix s'est effectué suite à une recherche documentaire ayant permis, d'une part, d'obtenir un aperçu des différentes catégories d'acteurs participants au processus de mise en place des projets d'AMP et, d'autre part, de cibler, au sein de chacune d'entre elles, les acteurs clés pouvant constituer notre échantillon. Mentionnons que cette première étape s'est déroulée en deux temps alors que la chercheuse était embauchée comme auxiliaire de recherche. D'abord au cours de l'été 2012, alors qu'elle travaillait à la réalisation du portrait politico-normatif entourant la mise en œuvre d'une aire marine protégée aux îles de la Madeleine. Et ce, pour le volet social – dirigé par Nathalie Lewis – de l'étude concernant une aire marine protégée aux îles de la Madeleine – étude réalisée pour le compte du MDDEFP et l'Agence Parc Canada. Ensuite, lors d'un stage effectué à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) de Bordeaux – été 2013 – où la chercheuse a été amené à travailler – sous la supervision de Valérie Deldrève – pour le projet ASUR portant sur l'appropriation des enjeux environnementaux des aires naturelles

⁴² À l'échelle des départements de la Gironde, la Charente-Maritime et la Vendée.

⁴³ Compte tenu du caractère exploratoire de la présente recherche, nous avons cherché à obtenir une diversité de représentations d'une même situation, ici la mise en place d'un projet d'AMP, sans prétendre à la saturation des données. En effet, en raison du temps et des ressources financières alloués à la présente recherche, il n'était guère possible d'effectuer plus d'une quinzaine d'entretiens par terrain d'étude.

protégées. Ainsi, la participation de la chercheuse aux deux projets de recherche susmentionnés a permis une première exploration des enjeux économiques, juridiques, politiques et sociaux entourant la mise en œuvre de l'AMP des îles de la Madeleine ainsi que du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Et, plus particulièrement, cela a permis à la chercheuse de circonscrire son objet d'étude et de cibler la population d'enquête. Voyons maintenant concrètement comment cette dernière a été définie.

Tout d'abord, il a été question de consulter une série de documents publiés dans le cadre des projets d'AMP des îles de la Madeleine et de l'estuaire de la Gironde et mer des Pertuis, tels que : communiqués de presse, documents techniques, cartes des périmètres à l'étude, bulletins d'information, etc. Ces derniers nous ont permis tant d'établir un portrait des différents acteurs ayant participé à la consultation et à la concertation que de cibler les acteurs composant les missions d'études.

Ensuite, nous avons catégorisé les participants aux dispositifs participatifs – canadiens et français – exposés dans les documents précédemment évoqués. Six catégories ont alors été retenues :

1. les représentants des collectivités locales ;
2. les organisations professionnelles ;
3. les usagers de loisir en mer ;
4. les associations de protection de l'environnement ;
5. les services de l'État et les établissements publics ;
6. les scientifiques.

Parmi les six catégories d'acteurs mentionnées ci-dessus, quinze répondants ont été ciblés pour chacun des terrains. Dans la mesure où nous cherchions à dresser un portrait global de la mise en œuvre d'un projet d'AMP – tant sur le plan des dynamiques d'acteurs

que des différentes phases constitutives – il nous semblait essentiel d’avoir le point de vue de parties prenantes provenant de différents lieux géographiques et secteurs d’activité. Ainsi, deux répondants ont été ciblés par catégorie à l’exception des « représentants des collectivités locales » qui, pour leur part, compte trois répondants. Si tel est le cas, c’est parce que cette catégorie nous semble plus à même de nous renseigner sur le rôle des élus locaux au sein du processus de mise en œuvre puisque cette dernière est composée : d’élus et des professionnels travaillant avec eux.

Finalement, afin de cibler les acteurs à interroger parmi chacune des six catégories énoncées précédemment, nous avons usé de techniques différentes pour les terrains québécois et français. Si tel est le cas, c’est parce que d’une part les deux processus de mise en place étudiés n’en étaient pas au même stade de création au moment des entretiens ; alors que le PNM de l’estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis avait effectué une phase de consultation et de concertation, le projet des îles de la Madeleine en était encore à une phase de consultation. D’autre part, si le projet français couvre 117 communes, le projet québécois n’en couvre que deux.

Ainsi, en ce qui a trait au terrain québécois, nous avons dans un premier temps consulté le bulletin d’information créé par la mission d’étude (Canada-Québec, 2012a). Au sein de ce bulletin était énoncé chacun des groupes et institutions membres du comité consultatif. Parmi ces derniers, nous avons ciblé différents groupes d’acteurs en fonction des catégories que nous avons établies. Étant donné le peu de membres siégeant au comité consultatif – onze –, pratiquement tous ont été retenus. Par ailleurs, puisque nous arrivions à un nombre insuffisant de répondants uniquement avec les membres du comité consultatif, nous avons effectué une recherche à partir du journal hebdomadaire des îles de la Madeleine, le Radar⁴⁴, afin de cibler les groupes ou institutions présents sur le territoire des îles de la Madeleine qui

⁴⁴ <http://www.leradar.qc.ca/> [consulté le 5 janvier 2017]

pourraient se sentir concernés par le projet en cours sans forcément avoir été invités à siéger au comité consultatif. Cela nous a permis de compléter notre échantillon de répondants pour les îles de la Madeleine.

Pour ce qui est du terrain français, plus de 150 organismes ont participé aux processus de consultation et concertation (France, 2012b). Afin de cibler les acteurs clés parmi ces derniers, une revue de presse a été effectuée. Cette dernière a permis de recenser tous les articles évoquant le futur PNM parus dans le quotidien du Sud Ouest⁴⁵ de la France (Aquitaine). L'inventaire des journaux a été fait sur une période d'un peu plus de sept ans, soit du premier janvier 2006 au 31 juillet 2013. Si la recension débute en 2006, c'est parce nous voulions voir à quel moment le projet de PNM a vu le jour et quels étaient les acteurs actifs dès ses débuts. Ainsi, cette revue de presse nous a servi à cibler les acteurs à interroger selon nos six catégories et notre volonté d'avoir des répondants ayant différentes perceptions du projet en fonction notamment de leur lieu géographique. Notons que cette revue de presse nous a également permis de joindre des acteurs ayant participé activement au développement du projet à ses débuts, mais s'étant retiré par la suite ; cela nous offre une perspective différente du projet.

Si la revue de presse effectuée pour le cas français est de plus grande ampleur que celle faite pour le cas québécois, c'est parce qu'il était plus difficile de cibler les acteurs clés compte tenu du nombre important de participants aux processus participatifs. Néanmoins, soulignons que la recherche documentaire effectuée pour le terrain québécois a été faite avec tout autant de rigueur de sorte à obtenir le portrait global des acteurs pouvant être impliqués de près ou de loin au projet avant de faire la sélection des répondants.

⁴⁵ La revue de presse a été faite à partir de la base de données *Factiva*. Celle-ci est une base de données d'articles de presse, éditée par le groupe Dow Jones. Afin d'être en mesure de répertorier tous les articles traitant du PNM de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais, « parc naturel marin » a été entré dans le moteur de recherche. 593 résultats en sont ressortis, dont 204 faisaient réellement référence à notre objet d'étude.

Le tableau trois (voir ici-bas) expose le nombre de répondants que nous avons prévu rencontrer en nous laissant une marge de manœuvre de deux répondants afin de répondre aux imprévus – difficulté à rejoindre les membres d'un groupe d'acteurs, refus des répondants ciblés à participer à l'étude en cours ou encore annulation d'une rencontre par un répondant. Comme il est possible de le constater à la lecture du tableau, il existe un décalage entre le nombre de répondants prévus et rencontrés. Si tel est le cas, c'est parce que nous avons eu de la difficulté à entrer en contact avec certains répondants – nous nous sommes butés à des acteurs ne retournant pas nos appels ou ne voulant pas participer à la recherche en cours pour des motifs personnels.

Catégories d'acteurs ⁴⁶	Nombre de répondants prévu	Nombre de répondants rencontré (France)	Nombre de répondants rencontré (Canada)
Représentants des collectivités locales ou de leurs groupements	3	7	4
Organisations professionnelles	2	-	4
Usagers de loisir en mer	2	1	1
Associations de protection de l'environnement	2	1	3
Services de l'État et les établissements publics	2	2	3
Scientifiques	2	1	-
Autres	2	-	-
Total	15	12	15

Tableau 3 : **synthèse des entretiens réalisés**

Source : Duquette, 2017

3.2.3. Stratégie de préparation et réalisation au terrain d'étude et collecte des données

Une fois la sélection des répondants effectuée, il a été question d'entamer la **deuxième étape**, soit la **prise de contact** avec chacun d'entre eux. Un premier échange courriel a été effectué suivi d'un appel téléphonique. Ces échanges ont servi à exposer les objectifs poursuivis par la présente recherche ainsi que la raison et l'implication de notre sollicitation. Dans la mesure où les personnes contactées acceptaient de participer au projet de recherche,

⁴⁶ Afin d'obtenir une liste exhaustive des répondants, voir en annexe la liste des répondants.

une rencontre était fixée dans un endroit choisi par le participant – sur le site des pratiques, à leur domicile ou dans un lieu public. **La troisième étape** s’est effectuée en parallèle de la deuxième, celle-ci avait pour objectif la réalisation des guides d’entretiens – un pour le terrain français et l’autre pour le terrain canadien.

En vue de réaliser les entretiens semi-directifs, deux guides d’entretien types⁴⁷ ont été créés : un pour le terrain canadien et l’autre pour le terrain français (*cf.* en annexe guides d’entretien). Avant d’arriver sur le terrain, les schémas d’entretien ont été remaniés à la lumière des commentaires de Nathalie Lewis – directrice de recherche – ainsi que de Valérie Deldrève – codirectrice de recherche. De plus, deux entretiens-tests ont été effectués à Bordeaux. Pour ces entretiens, nous avons ciblé deux acteurs familiers avec la notion de protection de l’environnement, mais pas directement liés au projet d’AMP. Ces prétests ont permis de nous assurer de la clarté des questions en vue d’optimiser la fidélité des observations et afin que les informations recueillies soient bien celles que nous voulions obtenir.

Les guides d’entretien ont été composés de trois volets distincts, mais complémentaires. Le premier, destiné à briser la glace et cerner le milieu d’appartenance de l’interviewé, était formé de questions d’ordre socio-économique – lieu de naissance, formation, profession, etc. Le deuxième volet abordait de front le processus de mise en place du projet d’AMP. Cette section avait pour objectif de cerner la manière dont les parties prenantes au projet ont vécu et perçu sa mise en place. Finalement, le troisième volet abordait la connaissance des interviewés du contexte politique dans lequel s’est inséré le projet d’AMP – étaient-ils au fait des chantiers en cours pouvant avoir un impact sur le(s) projet(s) d’AMP, de la législation les régissant, des positions gouvernementales en termes de

⁴⁷ Les guides d’entretiens ont été revisités avant chacune des rencontres avec les répondants afin de les personnaliser en fonction du secteur d’activité occupé par ces derniers et de leur participation aux processus participatifs.

protection de l'environnement, etc. Cette dernière section nous a permis de replacer les projets d'AMP dans un contexte politique local, national et même international.

La quatrième étape a été de rencontrer physiquement les répondants afin de procéder à un entretien semi-directif d'environ une heure. Finalement, 27 entretiens ont été menés sur les 30 prévus – 12 pour le terrain français et 15 pour le terrain québécois. Si trois entretiens sont manquants pour le terrain français, c'est parce que deux organisations professionnelles se sont désistées au dernier moment tout comme une association environnementale. Les entretiens français ont été réalisés lors d'un séjour en Aquitaine entre novembre et décembre 2013. Pour ce qui est des entretiens québécois, ils ont été réalisés entre mars et mai 2014.

3.2.3. Procédure d'analyse des données

Afin d'analyser nos données de recherche, il a été choisi d'utiliser une analyse de contenu thématique. Comme le mentionnent Paillé et Mucchielli, « l'analyse thématique consiste [...] à procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus » (2008 : 162).

Il a donc été question, dans un premier temps, d'analyser chacun des cas de manière individuelle de sorte à relever les points saillants au sein d'un résumé. Une fois les résumés d'entretiens effectués, ces derniers ont été comparés entre eux : une analyse inductive a alors été réalisée.

Plus spécifiquement, suite à la retranscription des entretiens, des résumés ont été faits en dégagant les faits marquants. Ceux-ci ont été regroupés sous différents thèmes et sous-thèmes de sorte qu'il soit possible de comparer les entretiens. Cela a permis de dégager, pour l'un et l'autre des terrains d'étude, le contexte de création, les différentes étapes ayant composé le processus de création ainsi que les relations entre les acteurs clés.

Une fois les cas canadien et français analysés séparément, il a été question de les confronter entre eux par l'entremise des principaux thèmes. Cela nous a permis d'obtenir une vision globale de la mise en place de projets d'AMP et du rôle qu'y jouent les élus locaux.

3.2.4. Considérations éthiques

Conformément aux exigences du Comité éthique de la recherche (CÉR) de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR), la recherche scientifique impliquant des êtres humains nécessite le respect de normes déontologiques. À cet effet, tel que susmentionné, une demande de certificat éthique a été faite au CÉR de l'UQAR en mai 2013. Par souci de répondre aux normes éthiques, les répondants, ont été, dans un premier temps informés par courriel des buts de l'enquête.

Au moment des entretiens, la chercheuse a parcouru avec chacun des participants le formulaire de consentement préalablement préparé. Ce dernier permettait aux participants de prendre connaissance des intentions de l'enquête en cours, des modalités de participation, des aspects éthiques, des avantages et inconvénients à la participation ainsi que du droit de retrait. Il a été clairement formulé que la participation à la recherche restait libre et volontaire. À tous moments il était possible pour les participants de se retirer de la démarche. Le cas échéant, la chercheuse aurait procédé à la destruction des données ayant été recueillies.

Une demande d'enregistrement a été faite aux participants. Il a été mentionné qu'ils bénéficieraient d'un anonymat partiel ce qui signifie qu'à aucun moment le nom des répondants apparaît dans la présente recherche ou tous types de rapports ayant été faits en lien avec cette dernière. Par ailleurs, les groupes d'intérêts auxquels appartiennent les répondants ont été mentionnés dans le cas où une opinion émise lors d'un entretien a été reprise dans le rapport final. Afin qu'il soit difficile de retracer les répondants, le nom des

groupes d'intérêts apparaît sous forme d'acronyme ce qui crée une distance entre le lecteur et les répondants.

Toutes les données ont été conservées sous format numérique ; ces données ont été conservées sur le disque dur externe de la chercheuse jusqu'au dépôt final du mémoire de maîtrise. Elles ont ensuite été détruites. Seule la chercheuse a consulté les verbatims.

CHAPITRE 4

RESULTATS

4.1. ANALYSE DU CAS DES ILES DE LA MADELEINE

4.1.1. Pourquoi une aire marine protégée aux îles de la Madeleine ?

Tel qu'exposé précédemment, le gouvernement du Canada s'est engagé, tant au plan international que national, à protéger son environnement marin. Dans la foulée de ces engagements, l'Agence Parcs Canada (APC) a été appelée à effectuer des travaux préliminaires dans les années quatre-vingt-dix visant à identifier les sites pertinents à protéger dans le golfe du Saint-Laurent. De ces études est ressortie la pertinence de créer une aire marine nationale de conservation (AMNC) aux îles de la Madeleine.

Une fois le site ciblé, l'APC s'est rendu sur les lieux pour expliquer à la population, aux acteurs politiques et économiques en quoi consisterait la mise en place d'un projet d'AMNC sur le territoire des îles de la Madeleine. Dans la mesure où le projet d'AMNC se trouve sur un territoire considéré comme québécois, le gouvernement du Canada ne pouvait pas politiquement se permettre d'aller de l'avant sans l'accord du provincial. Tel que nous l'avons vu précédemment, bien que les deux paliers de gouvernement aient les compétences nécessaires pour mettre en place une aire marine protégée sur le territoire des îles de la Madeleine, il existe le principe de prépondérance législative fédérale (*cf.* section 2.2.2.) qui

permettrait au gouvernement canadien de mettre en place une AMNC sans l'accord du Québec. Néanmoins, agir de la sorte reviendrait à se mettre à dos le gouvernement du Québec. L'APC a donc attendu de recevoir une demande formelle de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine pour initier le projet.

Une aire marine protégée ça prend, surtout dans le golfe là, il faut que le provincial soit d'accord. On ne peut pas le faire sans la présence du provincial et vice versa. Vous savez que les fonds marins sont de propriété fédérale, mais on n'est quand même dans un territoire qui est revendiqué par le Québec, autour des îles de la Madeleine qui est un territoire québécois, donc la présence québécoise est extrêmement importante (Qc-27).

Fort de cette demande faite par la municipalité, le gouvernement du Canada a annoncé, en 2004, la réalisation d'une étude de faisabilité sur le territoire des îles de la Madeleine. À l'époque, le projet était piloté par l'APC sans la collaboration du gouvernement du Québec. Dès lors, un chargé de mission travaillant pour l'agence a été déployé aux îles de la Madeleine afin d'aller à la rencontre de la population et développer une première étude de caractérisation du territoire. Son rôle a été de présenter et démystifier ce qu'était une AMNC aux Madelinots tout en allant vers les organismes locaux afin d'aller chercher les données présentes sur le territoire pouvant nourrir cette première étude. Avec la collaboration d'organismes tels que le Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine et Attention Fragiles un diagnostic régional a été réalisé en 2005 (Archambault, 2005). Depuis l'annonce faite en 2004, l'APC a entamé diverses démarches, mais sans que ce soit vraiment officiel, car elle attendait l'accord du gouvernement du Québec pour aller de l'avant.

L'approbation ne venant pas, le projet s'est retrouvé dans une impasse politique.

On sentait bien que le fédéral ne voulait pas heurter le Québec et donc ne voulait.. même s'il avait toute l'autorité, ne souhaitait pas faire de projet si le Québec n'était pas d'accord (Qc-14).

Selon les répondants, si cette approbation ne venait pas de la part du gouvernement du Québec c'est, d'une part, parce que ce dernier n'a jamais reconnu la loi sur les AMNC. Pour cause, la mise en place d'AMNC est conditionnelle à ce que les terres visées par le projet appartiennent au fédéral. Ainsi, dans le cas où les terres n'appartiendraient pas déjà au gouvernement fédéral, elles doivent lui être transférées. Pour le Québec, cela revient à accepter de perdre, au profit du fédéral, les territoires ciblés pour ce type de projet.

Cette loi contient une disposition à l'effet que le territoire d'une aire marine nationale de conservation doit être exempt de toute revendication territoriale ce qui obligerait le Québec à reconnaître qu'il n'a pas de propriété sur un territoire désigné en aire marine nationale de conservation (Qc-13).

Ainsi, dès l'adoption de la loi sur les AMNC (2002) par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec a interdit à ses fonctionnaires de participer de près ou de loin à des travaux qui étaient en lien avec cette loi :

au moment où cette loi a été adoptée par le fédéral, le Québec interdisait à tous ses fonctionnaires de participer à quelques travaux que ce soit qui concernait cette loi et nous interdisait même d'assister à des rencontres comme observateurs, donc on était complètement en dehors du dossier (Qc-14).

D'autre part, pour faire un contrepoids aux lois sur les AMNC et les zones de protection marines (ZPM), le gouvernement du Québec s'est doté de la loi sur la conservation du patrimoine naturel (2002) qui permettait au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de créer des réserves aquatiques. Il était donc maintenant possible pour le gouvernement du Québec d'agir seul en matière de protection des milieux marins.

En 2006, le gouvernement du Québec a demandé à l'APC de suspendre les démarches en cours relatives au projet d'AMNC sous motif que ce projet n'était pas supporté par la province et que celle-ci entendait assumer ses pleines responsabilités en matière de conservation de biodiversité marine et d'exploitation des ressources naturelles et

extracôtières. En contrepartie, le gouvernement du Québec a invité le gouvernement fédéral à venir discuter d'un projet d'AMP⁴⁸ au sein d'un comité bilatéral où ils pourraient travailler ensemble de manière formelle. En décembre 2007, le groupe bilatéral sur les aires marines protégées (GBAMP) a été créé. Il a donc été question, au sein du groupe de travail, de reprendre le projet depuis le début et de le construire en partenariat. Plus récemment, les gouvernements du Québec et du Canada ont ratifié l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent aussi appelé Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026. Dans la mesure où ce plan d'action vise à conserver et mettre en valeur le Saint-Laurent, le GBAMP a fait les démarches nécessaires pour le joindre. Ainsi, depuis 2011, le GBAMP œuvre dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent.

Par ailleurs, bien que les gouvernements aient trouvé un espace de discussion pour faire avancer différents projets d'AMP, dont celui des Îles-de-la-Madeleine, il reste une tension bien réelle entre les gouvernements en ce qui a trait au statut à attribuer au projet. Afin de dépasser le *statu quo* dans lequel se trouvait le projet d'AMP, les gouvernements ont décidé de mettre leurs différends de côté le temps d'une première phase de caractérisation du territoire :

pour sortir de l'impasse, la solution a été de ne pas référer à l'un ou l'autre des statuts, de seulement se concentrer sur les objectifs d'étude de caractérisation (Qc-13).

Cette décision commune a permis la concrétisation d'un accord permettant la réalisation d'une étude concernant la création d'une aire marine protégée aux îles de la Madeleine.

⁴⁸ On utilise ici le générique AMP pour faire référence aux différents outils juridiques utilisés pour protéger la biodiversité marine : AMNC, ZPM, réserves aquatiques, etc.

4.1.1.1. Pouvoir réel ou perçu de la municipalité

Entre 2006 et 2011, au moment où le projet d'AMP aux îles de la Madeleine était discuté au sein du GBAMP, la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a travaillé activement à faire pression sur les gouvernements du Québec et du Canada afin que le projet puisse aller de l'avant. Cette pression s'est alors effectuée tant au plan médiatique que politique lors de rencontres entre le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine et des représentants ministériels. À cet effet, l'ancien maire des Îles-de-la-Madeleine souligne :

je me souviens très bien que quand on a rencontré le premier ministre, ça avait été précédé de l'envoi d'une lettre qui avait aussi été partagée avec les médias et donc, avant même que le premier ministre débarque, il y avait une pression médiatique sur le gouvernement pour qu'il se commette, pour qu'il s'exprime, pour qu'il dise s'il était plutôt favorable et si ce n'était pas le cas, pour qu'il explique pourquoi.

La municipalité demandait alors publiquement aux gouvernements de mettre de côté leur différend en ce qui a trait à la propriété des fonds marins de sorte qu'il puisse y avoir une étude de faisabilité concernant une AMP aux îles de la Madeleine :

on disait, pour faire une étude de faisabilité, il faut mettre de côté la bataille des juridictions pour d'abord vérifier si le dossier est valable. Ensuite, si on voit qu'on veut mettre un projet comme ça en place, on pourra voir aux aménagements possibles » (Qc-16).

Les acteurs municipaux insistent sur le fait que le projet n'en serait pas là aujourd'hui sans la pression effectuée par la municipalité. Si son influence est réelle ou supposée, la question se pose. Par contre, une chose est certaine, amener le projet dans la sphère publique/médiatique et signifier son intérêt a certainement joué en faveur du projet.

4.1.2. Évaluer le potentiel de création d'une AMP aux îles de la Madeleine

Huit ans après la première annonce faite par le gouvernement du Canada, soit le 26 mars 2012, les gouvernements du Canada et du Québec ont ratifié un accord visant la

réalisation d'une étude de caractérisation du territoire afin d'évaluer le potentiel de création d'une aire marine protégée aux îles de la Madeleine. Cette étude, d'une durée de deux ans, est coordonnée conjointement par l'APC et le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec (MDDFP). Plus précisément, elle poursuit les objectifs suivants (Canada-Québec, 2016a) :

- Caractériser le territoire à l'étude sur les plans écologique, économique, social et culturel ;
- Brosser un tableau des ressources naturelles (minérales, gazières, pétrolières et halieutiques), des potentiels d'exploitation et du niveau de représentativité du milieu naturel de la partie sud du golfe du Saint-Laurent ;
- Analyser les enjeux de conservation du territoire, les impacts en termes de retombées économiques et les objectifs de conservation et de mise en valeur ;
- Circonscrire et décrire les secteurs d'intérêt pour la conservation de la biodiversité marine et des ressources culturelles ;
- Évaluer les possibilités de mise en valeur, d'éducation et d'appréciation du milieu marin ainsi que les contraintes liées à la création d'une aire marine protégée.

Afin de réaliser cette étude, les gouvernements se sont associés à plusieurs partenaires : l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) pour les volets écologique et social, la firme Cultura pour le patrimoine culturel et Pêches et Océans Canada pour l'évaluation économique des pêches commerciales.

4.1.2.1. Une AMP aux îles de la Madeleine : un projet concerté ?

Le projet d'aire marine protégée aux îles de Madeleine s'inscrit dans le *Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026*. Ce dernier a pour objectif de protéger et mettre en valeur le Saint-Laurent suivant une approche de gestion intégrée :

un processus permanent basé sur la concertation de l'ensemble des décideurs et des usagers pour une planification et une meilleure coordination des mesures de

conservation et d'utilisation des ressources de cet écosystème, et ce, dans une optique de développement durable (Canada-Québec, 2011).

C'est dans cette optique que s'est inscrit le projet d'AMP aux îles de la Madeleine. Dès l'annonce, les gouvernements du Québec et du Canada ont, en effet exprimé leur volonté de prendre en compte les préoccupations de la population madelinienne via notamment la mise en place d'un comité consultatif composé d'acteurs du milieu. Par ailleurs, il est important de souligner que l'étude de caractérisation correspond à une phase exploratoire. À cette fin, le ministre Pierre Arcand – ministre provincial du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs – a bien précisé que l'objectif de l'entente était d'évaluer le potentiel de création d'une aire marine protégée aux îles de la Madeleine :

aux îles de la Madeleine, nous voulons évaluer le potentiel du territoire et prendre en considération les préoccupations du milieu et des communautés autochtones concernées. Ainsi, la réalisation de cette étude nous permettra d'obtenir un portrait juste et précis des retombées potentielles d'une aire marine protégée pour la collectivité (précision du ministre Pierre Arcand dans Québec, 2011).

Il s'agit donc de dresser un portrait social, économique, culturel et écologique du territoire ainsi que d'évaluer les secteurs d'intérêt pour la conservation tout comme les contraintes relatives à la mise en place d'une AMP. Dans ce contexte, s'il y a une volonté ministérielle d'impliquer les acteurs locaux dans cette première phase, ce n'est peut-être pas encore le moment de faire de la concertation. Un membre de la mission d'étude expose :

alors que certains membres voulaient discuter du projet, de sa gestion, de ses implications sur eux, nous on était à déterminer est-ce qu'il y a aux Îles-de-la-Madeleine un intérêt et une possibilité de faire un projet d'AMP pis où. On était donc dans une phase préalable. (Qc-14)

4.1.2.2. Comité consultatif

Créé pour la durée de l'étude, ce comité est composé de onze membres représentant les différents secteurs d'activités sur le territoire afin qu'il puisse enrichir la recherche tout au long de son avancement. Le comité « a le mandat de s'assurer que les résultats de l'étude

reflètent bien les connaissances, les considérations et les aspirations de la communauté des Îles-de-la-Madeleine » (Canada et Québec, 2012a).

Il est piloté par trois coprésidents : le sous-ministre adjoint au développement durable du MDDEFP, le directeur exécutif de l'APC – tous deux membres du comité directeur – et le président du conseil d'agglomération et maire des Îles-de-la-Madeleine. La présence de ce dernier au sein de la coprésidence révèle la volonté des gouvernements d'être à l'écoute de la population madelinienne. Ainsi, il représente la communauté et veille à ce que ses intérêts soient respectés en validant et commandant en amont certaines décisions, dont la composition du comité consultatif. À cet effet, un répondant souligne l'importance du travail effectué par le maire des îles en ce qu'il permet au comité consultatif de refléter et prendre en considération la dynamique d'acteurs présente sur le territoire :

il était important qu'on n'ait pas, par exemple, un siège réservé à l'industrie touristique et un siège au monde des pêches. On a retenu plusieurs pour le monde des pêches, au début, ça ne faisait pas du tout consensus auprès des porte-paroles du gouvernement fédéral et provincial et il a fallu leur faire comprendre que dès le départ il fallait inclure ces gens-là parce que c'était ceux qui auraient probablement une voix prépondérante à la fin pour savoir si les résultats de l'étude de faisabilité, les recommandations étaient valables pour la communauté (Qc-16).

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF :

Municipal

- Municipalité des Îles-de-la-Madeleine
- Municipalité de Grosse-Île
- Conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine

Pêche et mariculture

- Association des pêcheurs propriétaires des Îles-de-la-Madeleine
- Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine
- Regroupement des pétoncliers et palangriers uniques madelinots
- Mariculture des Îles-de-la-Madeleine

Patrimoine naturel et environnement

- Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine

Patrimoine culturel

- Réseau muséal des Îles-de-la-Madeleine

Éducation et sensibilisation

- Cégep de la Gaspésie et des Îles – Campus des Îles

Économique

- Chambre de commerce des Îles

Promotion touristique et récréotourisme

- Tourisme Îles-de-la-Madeleine

4.1.2.2.1. Rôle du comité consultatif

Pour les répondants, le comité consultatif a pour mandat de favoriser le dialogue tant avec les comités locaux et régionaux qu'avec le comité directeur. Il fait office de lien entre le comité directeur et la population madelinienne. Pour ce faire, la coprésidence travaille tant à informer les membres de l'avancement des études qu'à les consulter pour recueillir leurs avis, commentaires, points de vue quant aux étapes franchies.

Je pense que le rôle du comité c'est vraiment de valider les différentes étapes que l'on franchit et d'être les yeux et les oreilles de la communauté des îles (Qc-19).

Ainsi, il y a, d'une part, une transmission de l'information du comité directeur vers les membres du comité consultatif et, d'autre part, un rôle de validation des actions entreprises par le comité directeur par les membres. À travers les différents entretiens menés, on comprend que le comité consultatif constitue un espace de discussion permettant d'inclure les différentes parties prenantes de sorte à assurer une certaine acceptabilité sociale du projet.

Essayer de travailler le moins possible en vase clos, d'inclure tous les partenaires d'entrée de jeu dans le projet pour ensuite que l'adhésion soit plus facile à obtenir parce qu'on a déjà vu des résistances dans certains dossiers qui sont souvent liées à une mauvaise compréhension des enjeux fondamentaux (Qc-16).

Par ailleurs, il convient de souligner le fait que le comité se limite vraiment à un rôle consultatif, les membres viennent principalement y chercher de l'information et ne sont en aucun cas maître d'œuvre du projet bien qu'ils soient amenés à donner leur avis sur les différentes phases de l'étude en cours.

Nous n'étions pas les patrons de la démarche, c'était véritablement un comité consultatif auquel on diffusait de l'information et que l'on consultait pour certains avis, commentaires, points de vue, mais la gestion du dossier au jour le jour se faisait par les fonctionnaires (Qc-16).

4.1.2.2.2. Rôle des membres du comité consultatif

Les répondants ayant siégé au comité consultatif s'entendent unanimement pour dire qu'ils avaient un double rôle, soit celui de porter la voix du milieu lors des rencontres et celui de relayer l'information :

les membres du comité qui est actuellement formé ont un rôle de diffuseur d'information et de validation de l'information [...] Parce que là on est dans une étude de préféabilité de l'AMP, donc nous sommes là pour s'assurer que ce projet a tout lieu d'être implanté et ne sera implanté contre le gré des instances locales (Qc-20).

Certains répondants ont évoqué un malaise quant à ce deuxième rôle qui leur était octroyé, soit celui de relayeur d'information. Si tel est le cas, c'est parce qu'ils ne se sentent pas légitimes d'être porteur d'un projet sur lequel ils n'ont aucune emprise :

moi la manière dont j'ai perçu ça, c'est qu'on est relayeur d'information. Notre rôle c'est d'amener ce qui se passe au comité consultatif vers la population, ben encore là, moi je ne peux pas parler au nom de Parc Canada ni du MDDELCC... je peux que parler en mon nom, ça fait qu'il y a comme des choses que tu ne peux pas dire parce que ce n'est pas toi qui est maître d'œuvre de ça » (Qc-26).

Par ailleurs, les répondants disent saisir que le projet se trouve dans une phase préliminaire qui vise à définir la possibilité de mettre en place une aire marine protégée sur le territoire. Dans ce contexte, ils comprennent et acceptent le fait que ce soit une phase de consultation et non de concertation :

[lors des rencontres du comité consultatif] on a eu des présentations de la part de l'UQAR, du CERMIM, des ministères, on a posé des questions, on a émis des commentaires, mais c'était essentiellement à sens unique, mais encore là c'est parce qu'on était au début du projet » (Qc-16).

Le répondant laisse donc entendre que si cette première phase ne requiert que peu d'intervention des membres du comité consultatif, une seconde phase se déroulera peut-être davantage en concertation. Un autre répondant souligne à cet effet :

« j'insiste sur le fait que pour moi la démarche doit être participative et pour l'instant elle l'est peu – peu avec les membres du comité et presque inexistante avec la population -, mais je comprends que ce n'est peut-être pas encore le temps d'impliquer les parties prenantes » (Qc-18).

Il y a donc une volonté clairement exprimée par les membres d'être davantage parties prenantes du projet dans une seconde phase.

4.1.2.2.3. Déroulement des rencontres du comité consultatif

Au cours des deux années durant lesquelles l'étude de caractérisation a eu lieu, le comité consultatif s'est réuni à quatre reprises. Suite aux entretiens réalisés, on se rend compte que la première et la dernière rencontre ont été les plus significatives, car les répondants ne font que très rapidement référence à la deuxième et à la troisième.

La première rencontre s'est déroulée en juillet 2012. Celle-ci a servi à expliquer aux membres le déroulement de la démarche ainsi que le rôle du comité et des différents intervenants travaillant sur les études. Lors de cette rencontre, les membres ont été amenés à commenter les mandats des études. Selon un des répondants membres de la mission d'étude :

on a fait travailler les membres sur les mandats des études. Ils ont fait des commentaires, des propositions qui ont parfois fait changer les mandats pour prendre davantage en considération certaines réalités des îles » (Qc-17).

La deuxième et la troisième rencontre ont principalement servi à faire le suivi des études en cours. L'UQAR serait venue à l'une des réunions pour présenter sa méthodologie de recherche ainsi que ses résultats préliminaires.

La deuxième et la troisième rencontre, j pense qu'il n'y avait pas grand-chose à dire parce qu'on n'avait pas de scénario encore. C'était plus pour faire un suivi et pour ne pas laisser trop de temps entre les rencontres pour pas que les gens décrochent (Qc-13).

Finalement, la dernière rencontre a servi à la présentation des études. Pour les répondants ayant fait partie du comité consultatif, c'est cette rencontre qui a été la plus importante et la plus intéressante, car elle a permis aux membres de voir tout le potentiel d'un projet d'AMP sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine :

je trouve que le dernier comité consultatif a été le plus important. Évidemment c'était le dépôt des études puis là on voyait toute la richesse et le potentiel d'une AMP en termes de programmes reliés à l'éducation, à l'environnement, à l'histoire des Îles, à une meilleure connaissance de notre environnement marin aussi. J'ai trouvé qu'on avait une base pour créer une AMP intéressante (Qc-19).

4.1.2.2.4. Relation entre les membres

Selon les membres du comité consultatif interviewés, les réunions se sont déroulées dans le respect et sans confrontation entre les acteurs présents autour de la table.

Je te dirais que j'ai toujours été surpris de la cordialité des échanges (Qc-13).

Si le répondant dit avoir été surpris de la courtoisie des échanges, c'est parce qu'on retrouvait des positions très corporatives au sein du comité. Ainsi, chaque partie prenante exprimait son point de vue sans qu'il y ait une volonté d'arrimage avec les positions adoptées par les autres membres.

C'est sûr que quand tu représentes un groupe précis, tu portes ses intérêts. Les participants avaient déjà leur vision, leur parti pris (Qc-26) ... »

Par ailleurs, bien que ce climat puisse être favorable aux dissensions, ce ne fut pas le cas en raison des objectifs poursuivis par cette première phase du projet.

Effectivement, le projet se trouvait dans une phase exploratoire visant à caractériser le territoire. Ainsi, il n'y avait pas de décisions à prendre quant à la mise en place ou la gestion d'une AMP sur le territoire. Les membres étaient principalement présents pour obtenir de l'information par rapport au déroulement de la démarche en cours, discuter du projet et exposer leur point de vue.

On était plutôt dans un processus d'information et de participation à quelque chose, plutôt que de décision (Qc-19).

C'était donc facile à gérer pour les coprésidents puisqu'il n'y avait pas de décisions qui devaient être prises (Qc-16).

Le comité consultatif constituait donc un espace d'information, de consultation et non de concertation ce qui a permis la création d'un espace d'échange pratiquement dépourvu de friction. Les répondants mentionnent à cet effet que la majorité des membres se présentaient aux réunions dans un esprit d'ouverture. Un seul groupe semble avoir fait bande à part : les regroupements de pêcheurs. Il convient ici de porter une attention particulière à ce groupe d'acteurs, car pratiquement tous les entretiens ayant été menés en font mention.

Selon les répondants, les pêcheurs auraient considéré le comité consultatif comme étant trop dans la théorie et pas suffisamment dans la pratique. Ainsi, selon leur perception, les représentants des pêcheurs auraient souhaité obtenir des réponses claires quant à la zone ciblée par la future AMP, sa gestion ainsi que ses répercussions sur le monde de la pêche. Des questions auxquelles la mission d'étude n'était pas en mesure de répondre puisqu'elle était encore à se questionner quant à la pertinence d'une AMP sur le territoire. Il était donc prématuré d'essayer de répondre aux questions préoccupant les pêcheurs :

pour les pêcheurs, finalement, on n'a pas réussi à répondre à leurs inquiétudes. Pas parce qu'on ne voulait pas, mais parce qu'on n'était pas rendu là. [...] Eux autres ce qu'ils voulaient discuter, c'était du projet, de sa gestion, de ses implications sur eux, alors que nous on en était à déterminer est-ce qu'il y a aux îles de la Madeleine un intérêt et une possibilité d'en faire un projet pis où (Qc-17).

Le manque d'information disponible a eu pour répercussion de créer une distance entre le monde des pêches et le projet d'AMP, car en ne saisissant pas les tenants et aboutissants du projet, les représentants n'ont pas voulu être associés à la démarche. Tel qu'un membre de la mission d'étude le laisse entendre, les représentants des pêches étaient mal à l'aise de participer aux réunions, car leur présence pouvait laisser croire qu'ils cautionnaient la démarche :

on sentait que de la part des représentants du secteur de la pêche, il y avait une inquiétude et puis qu'ils ne voulaient pas trop participer aux réunions au motif que ça pouvait être perçu comme un appui au projet. Donc ils ramenaient toujours le fait que leur participation n'équivalait pas à une bénédiction du projet (Qc-13).

Ainsi, en se tenant loin de la démarche et en ne voulant pas y être associés, les représentants des pêches n'ont pas joué leur rôle de relayeur d'information auprès de leurs membres. Selon un des membres du comité, cela pourrait avoir des effets néfastes sur le projet dans la mesure où :

lorsqu'on n'a pas d'information, on peut la créer et, après, il faut travailler deux fois plus fort pour rétablir l'heure juste (Qc-26).

Pour certains répondants, un manque d'information peut contribuer à créer autant de la désinformation qu'à entretenir un sentiment de crainte et de méfiance à l'égard du projet d'AMP. À cet effet, un pêcheur souligne :

je ne crois pas que les pêcheurs soient assez bien informés. Ceux qui sont au courant de l'aire marine ont peur que ça vienne leur nuire. Mais moi, j'ai l'impression que ça pourrait être une bonne chose pis si on prend le temps de bien l'expliquer peut-être que les autres seraient du même avis. (Qc-25)

Globalement, s'il y avait des tensions entourant le monde des pêches, elles ne se sont pas traduites en conflit avec les autres membres, mais plutôt en frustration vis-à-vis la mission d'étude qui n'était point en mesure de répondre à leur demande d'information trop pointue pour le stade du projet. Les représentants des associations de pêcheurs se sont donc braqués et ont fait en sorte de ne pas être associés de trop près à la démarche.

4.1.3. Processus de consultation

Au cours des deux années durant lesquelles l'étude de caractérisation a été menée, le processus de consultation a dépassé les frontières du comité consultatif. Effectivement, la mission d'étude a tenu quelques séances d'information tant privées que publiques afin de présenter les objectifs de l'étude de caractérisation. La mission d'étude s'est donc trouvée à aller à la rencontre des organismes du milieu soit de son propre chef ou à leur demande.

Parallèlement, l'UQAR a effectué des entretiens auprès de la communauté madelinienne afin d'identifier et d'analyser ses préoccupations en ce qui concerne la conservation du milieu marin, sa gestion et sa mise en valeur. Cette démarche s'est effectuée dans le cadre de l'étude de caractérisation sociale commandée par le MDDEFP et l'APC (Lewis et Devanne, 2014).

Un atelier d'échange a également été organisé avec les intervenants du milieu. Ce dernier avait pour objectif de présenter les résultats préliminaires de l'équipe scientifique de l'UQAR et de permettre aux acteurs locaux de partager leurs connaissances de sorte à bonifier l'étude et à guider les objectifs servant à définir les scénarios d'AMP sur le territoire.

Tout au long de l'étude, mais souvent à retardement, de l'information quant au projet en cours a été diffusée via un bulletin d'information électronique, un site internet, des articles publiés dans les médias locaux et des dépliants. L'information était disponible tant en

français qu'en anglais afin que la population anglophone de Grosse-Île puisse également y avoir accès.

Par le biais du site internet créé par la mission d'étude, la communauté madelinienne était invitée à s'exprimer quant à leur initiative et coup cœur concernant la protection et la mise en valeur du milieu marin et invitait les gens à demander une présentation sur le projet en cours (Canada-Québec, 2012a). La mission d'étude était donc disponible pour répondre aux questions de la population et ouverte à recevoir leurs commentaires, impressions et perceptions liés à la mise en place d'une AMP sur le territoire.

4.1.4. Retour sur la consultation

L'objectif de la consultation était d'une part d'impliquer les différentes parties prenantes des îles de la Madeleine de sorte qu'elles permettent aux études d'être en phase avec le milieu et, d'autre part, permettre aux acteurs du milieu d'être tenus informés des avancements du projet. Ces deux objectifs en sous-tendent un troisième non négligeable soit celui d'assurer une acceptabilité sociale du projet. Est-ce que le processus de consultation a su répondre à ses objectifs ? C'est ce que nous tenterons de voir dans la présente section.

Pour la majorité des répondants, le comité consultatif a réussi, de par sa représentativité, à accomplir l'un de ses objectifs qui était de faire en sorte que les actions entreprises par le comité directeur soient en concordance avec le milieu :

je pense qu'on est assez représentatif pis qu'on est en mesure de bien appuyer le développement de ce projet là et d'identifier aussi les embûches » (Qc-26).

Par ailleurs, en ce qui a trait à la diffusion de l'information, la mission d'étude n'a que partiellement atteint son but. Pour l'ensemble des répondants n'ayant pas siégé au comité consultatif, le projet en cours est extrêmement flou. Si certains ne comprennent tout simplement pas ce qu'est une AMP, d'autres ne comprennent pas ce qu'il y a de différent

entre la démarche entamée par l'APC en 2004 et celle initiée en 2011. Ces derniers ne saisissent pas pourquoi le projet n'a toujours pas été mis en place. C'est d'ailleurs le cas du pêcheur que nous avons rencontré :

j'en ai pas entendu parler souvent [du projet d'AMP]. Ça fait depuis le début des années 2000 que le projet est sur la table. Probablement que si on en savait plus... je ne sais pas en fait qu'est-ce qui empêche que ça soit déjà en place. Pourquoi est-ce qu'on n'a pas déjà notre aire marine protégée (Qc-25) ?

Un autre répondant met de l'avant le caractère abstrait du projet en cours :

c'est encore un concept abstrait. Je connais mal ce qu'est une aire marine protégée, je sais pas comment ça fonctionne ou ce qu'ils peuvent faire avec ça... j'imagine qu'il peut y avoir du bon au niveau d'une notoriété internationale, du tourisme... mais je ne peux pas me positionner parce que je ne sais pas c'est quoi (Qc-21).

Cette dernière intervention, met en relief non seulement la difficulté que la communauté des îles de la Madeleine a à définir le projet, mais également le fait que si elle était mieux informée elle pourrait être en mesure de constituer un appui au projet. En effet, malgré l'incompréhension entourant le projet, les répondants le dépeignent comme pouvant engendrer des retombées favorables tant pour le tourisme que pour la pêche.

Pour ce qui est des répondants ayant siégé au comité consultatif, ils ont mentionné avoir fait part de l'information reçue à leurs membres via leur conseil d'administration, lors de réunions de suivi ou encore lors de leur assemblée générale. Ils ont donc joué leur rôle de relayeur d'information. Par ailleurs, ce n'est pas le cas de tous les membres du comité consultatif. Tel que nous l'avons vu précédemment, les représentants de la pêche et de la mariculture n'auraient pas retransmis l'information à leurs membres ce qui correspond tout de même au tiers des membres du comité. Selon les répondants, cela aurait eu pour effet de maintenir les professionnels de la mer dans l'obscurité et d'entretenir les craintes qu'il pourrait y avoir à l'égard du projet.

Il est important de souligner que, selon la majorité de nos répondants, les pêcheurs et les mariculteurs sont considérés comme les acteurs clés du projet d'AMP. Si tel est le cas, c'est parce qu'ils constituent l'un des deux piliers économiques des îles de la Madeleine avec l'industrie touristique. En ce sens, ce sont des acteurs très influents sur le territoire.

Ce sont eux qui auront probablement une voix prépondérante à la fin pour savoir sur les résultats de l'étude, si les recommandations sont valables pour la communauté (Qc-18).

Il convient donc de leur porter une attention particulière, car en plus de constituer un lobby d'importance, ils sont les plus réticents face au projet. En effet, pour eux il est inquiétant de voir que le territoire d'étude pour l'AMP touche leur zone de pêche, surtout qu'ils ne savent pas quelles pourraient être les répercussions d'un tel projet :

il y a déjà toutes les réglementations au niveau des pêcheries, les pêcheurs ont peur que ça implique d'autres réglementations t'sais... comme ils disent, si jamais il y a des espèces en péril à des endroits qui sont des fronts de pêche, ben là ils ont peur qu'ils ferment tout ça pis qu'ils puissent pu aller pêcher là (Qc-15).

Ainsi, tel que l'avancent les associations de protection de l'environnement interrogées, pour dépasser ces craintes et obtenir une meilleure acceptabilité sociale, tant des pêcheurs que du reste de la population, il conviendrait dans une seconde phase de redoubler d'ardeur pour informer et concerter la communauté madelinienne. Comme le souligne un répondant :

il n'y a pas de clôture en milieu marin, les gens s'imaginent que ça va tout interdire, il y beaucoup de craintes liées à ça. Donc une grande partie du travail c'est de démystifier c'est quoi une aire marine protégée, ça fonctionne comment. C'est un projet qui se construit avec les intervenants locaux. Ça ne peut pas être un projet qui est parachuté, ça fonctionne pas (Qc-26).

Si, lors de cette première phase, la mission d'étude n'a pas totalement réussi à atteindre son objectif d'information et par le fait même, n'a pas réussi à obtenir une bonne acceptabilité sociale notamment chez les pêcheurs, c'est parce que le projet était dans une phase exploratoire. Bien que cela soit compris par la majorité des répondants, le flou entourant le

projet ainsi que le peu de renseignements accessibles reste la principale critique du processus de consultation.

4.1.5. La perception du projet d'AMP à l'issue de la consultation

Suite à la consultation, la totalité des répondants ayant siégé au comité consultatif perçoit le projet d'aire marine protégée comme un outil pouvant permettre une meilleure gestion territoriale ainsi qu'un essor des deux principaux pôles économiques des îles de la Madeleine que sont l'industrie touristique et la pêche.

À plusieurs reprises, les répondants mettent de l'avant le fait qu'une AMP pourrait être bénéfique pour l'industrie touristique, puisqu'en assurant la protection et la mise en valeur du territoire marin, elle assure la préservation d'un des principaux produits d'appel des îles de la Madeleine : la beauté de ses paysages. À cet effet, un représentant du milieu touristique mentionne :

avec une aire marine protégée, il y a une certaine valorisation, une certaine protection, mise en valeur de ce qui est l'essence même des îles de la Madeleine et qui se trouve un peu dans tous les axes de communication de l'association touristique. (Qc-20)

De plus, plusieurs répondants signifient qu'une AMP pourrait être un levier pour l'industrie touristique, car le label est reconnu internationalement, il pourrait donc permettre d'attirer une clientèle, dépassant les frontières québécoises et canadiennes, intéressée par un tourisme respectueux de la nature :

ça pourrait mettre en valeur les Îles-de-la-Madeleine et attirer une clientèle internationale qui est attirée par les parcs nationaux. [...] Je pense que l'association touristique va voir un potentiel incroyable, une publicité, une destination (Qc-23).

Parallèlement, maintes fois, les répondants font référence au fait qu'une AMP pourrait assurer la pérennité des ressources halieutiques essentielles aux pêcheurs et, qui plus est, pourrait leur faire obtenir une écocertification. Le projet d'AMP est donc perçu également comme pouvant avoir des retombées positives pour les professionnels de la mer.

Pour moi c'est aberrant de dire que la protection de l'environnement va à l'encontre d'un développement économique. Ce projet-là est un projet économique en premier lieu au service des pêcheurs. Partout où on a pas concilié protection de la ressource et exploitation, on a réduit les stocks, on a détruit notre industrie tout en détruisant l'environnement. À l'inverse si on prend soin, est-ce qu'on ne va pas éventuellement encaisser des bénéfices ? Ça semble aller de soi (Qc-16).

Ce scénario ne vient toutefois pas des pêcheurs et mariculteurs, mais bien de répondants associés aux sphères touristique, environnementale et municipale.

L'AMP va permettre une écocertification des fruits de mer et des poissons, ça c'est positif. Ça va permettre une mise en valeur des produits d'ici (Qc-15).

Pour ce qui est des professionnels de la mer, ils restent avant tout très craintifs face au projet d'AMP. Pour eux, le projet est synonyme de restrictions et, dans un contexte où ce n'est pas évident de vivre de la pêche, ils ne veulent pas se voir imposer davantage de réglementations. Un répondant travaillant avec les professionnels de la mer met de l'avant :

les pêcheurs sont dépendants d'une ressource incertaine, ils ont vu en l'espace d'une génération des changements énormes de la population halieutique. La morue a disparu, le hareng est en train de disparaître... Je sais pas si vous savez, mais un bateau, ça coûte entre 400 et 700 mille dollars, ils doivent payer leur prêt, leurs employés... on peut comprendre qu'ils ne veulent pas de contraintes supplémentaires (Qc-22).

Par ailleurs, bien que les acteurs de la mer semblent avoir un *a priori* négatif face au projet dont ils craignent des retombées négatives telles une interdiction d'utilisation du territoire marin, nombreux sont les répondants que nous avons rencontrés à penser que s'ils étaient mieux informés, ils pourraient être en faveur d'un tel projet.

On revient donc à la nécessité de mieux informer la population madelinienne en portant une attention particulière aux professionnels de la mer. À travers les entretiens réalisés, on se rend compte que pour les répondants l'accessibilité à l'information est centrale afin d'obtenir l'adhésion des Madelinots et plus précisément de la population de pêcheurs.

4.1.6. Le futur du projet

Lors de la dernière rencontre du comité consultatif, les membres ont appris que l'avenir du projet était incertain et que la réalisation d'une seconde phase dépendait de la volonté des ministères concernés. Tel que le mentionne un des membres de la mission d'étude, avant d'entamer une seconde phase, il faut obtenir l'aval des ministères ainsi que la signature d'une nouvelle entente, ce qui n'est pas gagné d'avance. Effectivement, cela implique de redéfinir les termes de l'accord et, par le fait même, de remettre sur la table le différend existant entre les gouvernements du Québec et du Canada en ce qui a trait à la propriété des fonds marins.

Certains répondants craignent pour l'avenir du projet. D'une part ils ont peur que les gouvernements n'arrivent pas à surmonter leur différend quant au statut à accorder au projet et, d'autre part, ils ont peur que les gouvernements choisissent plutôt de se lancer dans l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent en allant de l'avant avec le projet Old Harry (pour obtenir de plus amples informations quant à l'enjeu de l'exploration/exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent voir section 2.3.2. p. 77-79).

La question de compatibilité d'un projet comme celui-là avec une aire marine protégée a été abordée par pratiquement la totalité de nos répondants. Environ la moitié des répondants trouvent les gouvernements hypocrites quand ils soulignent vouloir protéger l'écosystème exceptionnel entourant les îles de la Madeleine tout en ne fermant pas la porte à l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent. Par ailleurs, les répondants conviennent

du fait que c'est un sujet complexe. En effet, si Terre-Neuve décide d'aller de l'avant avec le projet, le Québec ne peut l'en empêcher et subira les risques d'une telle exploitation sans aucune retombée. Ainsi, certains répondants disent comprendre le fait que le gouvernement du Québec ne veuille pas fermer la porte à ce projet, car tant qu'à subir de potentielles répercussions autant avoir les retombées économiques :

l'enjeu avec Old Harry c'est de dire : « ouais ben si le Québec n'y va pas, ça ne veut pas dire que Terre-Neuve n'ira pas ». C'est comme dans un verre avec deux pailles, s'il y a quelque chose ben on aura que les inconvénients et pas forcément les revenus et c'est pour ça que tout le monde est unanime pour dire que ça devrait être géré par le fédéral (Qc-20).

De plus, bien que la plusieurs des répondants ne soient pas en faveur d'un développement pétrolier dans le golfe et qu'ils trouvent contradictoire de créer une aire marine protégée à proximité d'une plate-forme pétrolière, ils y voient deux projets distincts et pas forcément incompatibles. Pour plusieurs répondants, l'AMP a ses objectifs propres et son objectif premier n'est pas d'empêcher l'exploitation des hydrocarbures. À cet effet, un répondant mentionne :

[qu']une aire marine protégée n'est pas mise en place comme barrage contre un déversement pétrolier, elle a ses raisons propres, c'est une meilleure gestion du territoire, une protection des habitats, protection des espèces, tout ça. Donc ce n'est pas mis en place pour empêcher un projet pétrolier (Qc-18).

Si pour certains de nos répondants l'exploitation du gisement Old Harry constitue un frein potentiel pour le projet d'AMP, ce n'est pas le cas pour la majorité d'entre eux. Tel que nous l'avons exposé, ils ne sont pas en faveur d'une telle exploitation, mais n'y voient pas là une menace pour le projet en cours. À cet effet, un répondant met de l'avant l'exemple de la Norvège :

quand on voit le modèle d'exploitation gazière en Norvège et bon, on voit qu'il y a des puits et à quelques kilomètres d'une aire marine protégée, en enfin, on peut se poser des questions, mais on voit que les deux peuvent cohabiter (Qc-20).

Un autre, expose le cas de la Californie :

ça se fait en Californie, il y a une AMP dans le coin de Monterey à quelques kilomètres de forages pétroliers. Est-ce que c'est compatible, je pense que tout milieu marin est incompatible avec l'exploitation pétrolière, mais bon je pense qu'on pourrait peut-être vivre avec une plate-forme à proximité (Qc-27).

Pour en revenir à la crainte des répondants concernant la possible difficulté des gouvernements – fédéral et provincial – à s'entendre sur le statut à accorder à la future AMP, la plupart d'entre eux restent confiants et misent sur une loi miroir qui permettrait aux deux gouvernements d'agir selon leur champ de compétences comme cela s'est vu pour la création du Parc marin Saguenay-Saint-Laurent.

Parallèlement, les répondants membres de la mission d'étude semblent optimistes en ce qui a trait à l'avenir du projet. Selon eux, il est essentiel que le projet reçoive l'adhésion du milieu pour que les ministères aillent de l'avant. Ce faisant, ils voient d'un bon œil le fait que les membres du comité consultatif aient exposé clairement leur désir qu'une deuxième phase soit déployée et que le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine⁴⁹ semble non seulement en faveur du projet, mais également porteur de ce dernier. À cet effet, un des membres de la mission d'étude mentionne que le maire a écrit au MDDELCC pour manifester l'intérêt qu'il porte au projet d'AMP et son désir que le projet aille de l'avant :

il y a une volonté du milieu pour que l'étude se poursuive. Début avril [2014], on recevait une lettre du maire des Îles-de-la-Madeleine qui nous demandait de poursuivre, qui demandait que cette première étape ne s'arrête pas là et tout, qui demandait à ce qu'on continue d'informer le comité consultatif (Qc-17).

Par ailleurs, si l'implication du maire est perçue positivement par la majorité des répondants ayant fait partie du comité consultatif ou de la mission d'étude, ces derniers restent sur leur garde. Ils rappellent le fait que c'est un élu et qu'il souhaite se faire réélire.

⁴⁹ À ne pas confondre avec la municipalité de Grosse Île qui n'est pas contre le projet, mais qui ne s'en fait pas ambassadrice.

En ce sens, il n'ira pas nécessairement à contre-courant : si la communauté de pêcheurs se positionne en défaveur du projet, il n'est pas dit qu'il ira de l'avant. Nombreux sont les répondants à avoir émis cette crainte. À cet effet, un représentant du milieu de l'éducation met de l'avant :

je crois que les élus croient au projet à 100%. [...] Mais c'est des élus et ils veulent se faire réélire, puis les pêcheurs ont du poids dans la communauté, je ne sais pas comment ils vont se démêler avec ça, parce que si les pêcheurs de homards commencent à se promener avec un discours que ce n'est pas bon pour les Îles, que ça va freiner le développement des pêches, que l'ensemble de la communauté va subir les contrecoups... pis même si c'est basé sur rien de tangible qu'on est dans le domaine des préjugés, ça se peut que les élus soient embêtés avec des questions-là. C'est une crainte. (Qc-19)

Cette appréhension réitère l'importance de porter une attention particulière à la communauté de pêcheurs présente aux îles de la Madeleine et de l'impliquer autant que possible dans une seconde phase.

4.2. ANALYSE DU CAS DE L'ESTUAIRE DE LA GIRONDE ET DE LA MER DES PERTUIS

Suite à l'analyse de la première phase de mise en place du projet d'AMP aux îles de la Madeleine, nous nous attarderons, dans la section suivante, au processus de création du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Nous aborderons les différentes phases constitutives du projet tout en portant une attention particulière aux parties prenantes y ayant participé. Une fois le cas français détaillé, il sera question de le mettre en relation avec le cas québécois afin d'exposer les ressemblances et différences entre les deux processus de mise en place.

4.2.1. Pourquoi un PNM sur l'estuaire de la Gironde et la mer des Pertuis ?

Il sera question de débiter la présente analyse avec l'amorce du projet de PNM de l'estuaire la Gironde et de la mer des Pertuis. Selon une grande partie de nos interlocuteurs, le PNM aurait été pensé en réaction au projet de terminal méthanier du Verdon. L'idée serait venue d'élus – maire de Royan et député de la 5e circonscription de la Charente-Maritime ; secrétaire d'État chargé des Transports et député de la 4e circonscription de la Charente-Maritime ; maire de Soulac-sur-Mer et sénateur de la Gironde – et de l'association de protection de l'environnement, Une Pointe pour tous - le collectif des deux rives⁵⁰. L'objectif formulé était de trouver un moyen de valoriser le patrimoine que constitue l'estuaire de la Gironde sans entraver son développement :

l'idée c'était de se mettre d'accord sur une forme de développement qui permet de respecter la richesse naturelle de l'estuaire, qui permet de respecter les orientations touristiques prises par les deux rives. Et donc, il fallait définir un développement qui permet d'aménager les rives de l'estuaire en complète compatibilité avec sa sensibilité naturelle, et ça, ça devait être 2007-2008 (Fr-04).

Ainsi, poursuivant un double objectif, soit de préserver l'estuaire de la Gironde contre le projet de terminal méthanier tout en permettant de mettre en valeur son patrimoine dans le respect des traditions et usages de chacun, les élus ont demandé au ministère de l'Écologie la mise en place d'un PNM.

Et donc ils font le siège du ministre de l'Écologie de l'époque, du grand ministre de l'Écologie Jean-Louis Borloo pour obtenir de lui la création rapide d'un Parc marin, qui va les prémunir contre ce terminal méthanier (Fr-02).

Parallèlement, le ministère de l'Écologie inaugurerait une stratégie ambitieuse visant la

⁵⁰ Une pointe pour tous est une association qui a été créée en 2007, sur la pointe du Médoc, pour lutter contre un projet de terminal méthanier porté par le grand port de Bordeaux. En 2008, l'association a traversé l'estuaire et depuis 2008, elle est répartie sur les deux rives.

protection des milieux marins. Tel que l'évoque un représentant de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)⁵¹ : « [p]ratiquement un tiers des masses d'eau littorales françaises prévoyaient d'être couvertes par un parc marin ». Le contexte politique était donc favorable à la création de PNM en France. Ainsi, dotée d'une richesse écosystémique reconnue, l'estuaire de la Gironde avait le profil nécessaire pour la mise en œuvre d'un tel projet ce qui permit alors aux élus d'obtenir le feu vert du ministère. Par ailleurs, si le projet se limitait initialement à l'estuaire de la Gironde, il en ira autrement : ce dernier couvrira également les Pertuis charentais.

On constate ici le pouvoir de l'État lorsqu'il est question de la création d'un tel projet : d'une part, malgré le fait que l'initiative provienne d'une volonté locale, c'est l'État qui décide si le projet ira de l'avant ou pas – les élus locaux dépendent de son approbation pour qu'une mission d'étude soit mise en place. Et, d'autre part, c'est l'État qui détient le dernier mot en ce qui a trait à la définition du projet. À cet effet, l'association Pêche Carrelets et Moulinets fait mention de la décision prise par l'État en ce qui concerne l'envergure du futur PNM :

[les élus] voulaient faire l'estuaire de la Gironde. Et après, c'est l'État qui a dit non on ne va pas en faire un tout petit là, on va en faire un grand (association Pêche Carrelets et Moulinets ; Fr-07).

4.2.2. La mission d'étude

En décembre 2008, suite à un arrêté ministériel, la mission d'étude pour la création d'un PNM sur l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais est créée. Celle-ci agira sous l'autorité conjointe du préfet maritime de l'Atlantique et des préfets de la Charente-Maritime, de la Gironde et de la Vendée.

⁵¹ Les DREAL sont l'échelon régional des ministères de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR).

Composée de quatre personnes, soit d'un chef de mission, deux chargés de mission et une assistante, la mission d'étude est chargée de mener la concertation avec l'ensemble des acteurs de la mer afin d'évaluer la faisabilité d'un PNM sur l'estuaire de la Gironde et la mer des Pertuis charentais tout comme ses conditions de mise en place :

nous notre rôle en tant que mission d'étude, c'était d'aller à la rencontre des acteurs de la mer (Fr-12).

La concertation, entourant le projet de PNM, a débuté en octobre 2009 et a duré deux ans. Au cours de ces années, les acteurs locaux⁵² ont été invités à participer, d'une part au recensement des enjeux présents sur la zone d'étude du futur PNM de sorte à établir un état des lieux et, d'autre part, à définir le projet de parc en lui-même via : la définition d'hypothèses de périmètre du futur parc, la construction des orientations de gestion ainsi que l'identification des membres du futur conseil de gestion (Agence des AMP, 2012).

4.2.3. Le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis : un projet concerté

Tel que le stipule la *Stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées*, la concertation « avec les acteurs du milieu marin est [...] essentielle afin de trouver les solutions les plus adaptées permettant la poursuite des activités et la préservation des espèces et habitats d'intérêt pour chaque AMP. » (2011 :36). Un répondant ayant fait partie de la mission d'étude abonde dans le même sens en évoquant l'importance d'impliquer les acteurs locaux :

l'objectif de la concertation c'est de faire adhérer les acteurs de la mer à la nécessité de créer un parc naturel marin, pour mieux gérer, pour mieux connaître la mer, mieux assurer sa protection et mieux assurer le développement durable des activités qui s'y déroulent » (Fr-12).

⁵² Tant qualifiés d'acteurs locaux que d'acteurs de la mer, les participants à la concertation se regroupent sous six catégories définies par la mission d'étude (voir p. 122).

Chez les répondants, deux idées sont récurrentes lorsqu'il est question des objectifs poursuivis par la concertation. La première concerne la démystification de ce qu'est un parc naturel marin et la seconde est l'appropriation du projet par les acteurs locaux. À cet effet, un répondant membre de la Communauté d'agglomération de Royan Atlantique (CARA)⁵³ expose sa conception de la concertation comme suit : la concertation a pour objectif d'impliquer les acteurs locaux dans le processus de mise en place de sorte :

que tous [...] s'approprient le projet [et, pour ce faire,] il faut leur expliquer en quoi consiste la création d'un PNM parce que c'est vrai que c'est un nouvel outil qui date de 2006 (Fr-08).

4.2.3.1. Acteurs concertés

Plus de cent cinquante personnes ont participé activement à la concertation couvrant trois régions administratives – Vendée, Charente-Maritime et Gironde (France, 2011a : 15). Les principales catégories d'acteurs définies par la mission d'étude sont les suivantes (France, 2012b) :

- les élus locaux : conseils généraux, communautés de communes, conseils régionaux, pays, communes, ... ;
- les organisations professionnelles : pêcheurs, conchyliculteurs, professionnels des ports de commerce, extracteurs de granulats, industriels, ... ;
- les usagers de loisir en mer : pêche de loisir, sportifs, plaisanciers, ... ;
- les associations de protection de l'environnement : Nature environnement, LPO⁵⁴, ... ;
- les services de l'État et les établissements publics : Conservatoire du littoral, Agences de l'eau, ... ;

⁵³ Les communautés de communes (CdC) et d'agglomération (CdA) sont des établissements publics visant la coopération entre les communes membres (Vie-publique.fr, 2017). La différence majeure entre ces deux administrations est le seuil minimum d'habitants : pour une CdC, il est de 15 000 habitants, alors que pour une CdA, il est de 50 000 habitants (*Ibid.*).

⁵⁴ Ligue pour la protection des oiseaux.

- les scientifiques : Ifremer⁵⁵, Irstea⁵⁶, Universités de Bordeaux et La Rochelle.

Afin de cibler les acteurs clés, la mission d'étude est partie d'une liste élaborée lors des concertations locales faites dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette liste a, par la suite, été bonifiée par la mission selon leur connaissance du territoire et des acteurs en présence. Une fois les acteurs définis, la mission d'étude leur a envoyé un courrier officiel les invitant à participer à la concertation. Ensuite, tout au long du processus de concertation, tous ces acteurs recevaient systématiquement une invitation à chacune des rencontres ainsi que les comptes rendus des réunions :

l'information était diffusée à peut-être 150 ou 200 personnes qu'on avait dans une liste de mails et qui venaient ou ne venaient pas, mais qui étaient systématiquement invitées et qui recevaient systématiquement les comptes rendus (Fr-12).

Il convient ici de porter une attention particulière aux élus locaux, catégorie considérée comme « *très très très spéciale et incontournable* » (Fr-12) en raison de leur poids dans le devenir du projet. Ce faisant, nous évoquerons ici, la façon dont la mission d'étude a procédé pour inclure les élus locaux dans le processus de mise en place, les répercussions que cela a pu avoir tout comme le constat qu'en fait une membre de la mission après coup.

Étant donné le grand nombre de communes impliquées, soit 117, il ne fut pas possible pour la mission d'étude de rencontrer l'ensemble des élus individuellement. Ce faisant, la mission a décidé de concentrer son énergie sur les communes les plus grandes ainsi que sur les élus ayant un rôle particulier – un élu qui serait par exemple à la fois maire et député. Ces élus ont eu droit à un traitement privilégié : ils ont été rencontrés par la mission d'étude directement plutôt que d'être conviés aux rencontres de concertation via une lettre officielle au même titre que les autres parties prenantes aux projets.

⁵⁵ L'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.

⁵⁶ Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

Alors que la mission d'étude espérait que les élus locaux, invités par courrier officiel, se présentent aux rencontres de concertation, ou du moins qu'un chargé de mission vienne en leur nom, le constat est autre : les élus ne se sont que très peu présentés tout comme leur représentant. Ainsi,

ils savaient qu'il y avait un projet qui était en montage, mais ils avaient du mal à comprendre ce qui se passait autour de quoi (Fr-12).

Parallèlement, si certains élus locaux étaient peu au courant du projet en cours sans s'en formaliser outre mesure, d'autres s'en sont sentis exclus. À cet effet, un répondant travaillant pour la DREAL mentionne le fait qu'un élu de Gironde – à la fois maire et député –, n'ait pas été impliqué dans le projet dès le commencement aurait eu comme répercussion de se le mettre à dos. En parlant cet élu, il mentionne :

donc lui il n'y a jamais cru, n'avait pas envie, et de toute façon comme on ne lui a pas expliqué au départ que ça pouvait servir, c'est la meilleure façon pour s'en faire un ennemi. Alors tant que c'était le gouvernement précédent ce n'était pas grave puisque'il était de l'autre bord (rire), mais maintenant il a pris du poids, et en plus c'est un ami personnel du ministre de l'écologie actuel (Fr-02).

On retient donc qu'une mauvaise compréhension du projet peut donner lieu à des comportements réfractaires ou encore à des oppositions féroces, ce pour quoi le représentant de la mission d'étude insiste sur le fait que, si c'était à refaire, il porterait davantage une attention particulière sur cette catégorie d'acteurs tout comme aux chargés de mission travaillant avec eux. En effet, un membre de la mission d'étude (Fr-12) souligne que si le projet était à refaire, il userait d'une stratégie différente pour inclure les élus en travaillant avec les binômes : élus et chargés de mission.

c'est ce binôme qui fonctionne, si vous n'avez pas ce binôme-là, ça ne fonctionne pas. C'est-à-dire si vous n'avez que l'élu, l'élu il est tellement absorbé par tellement de réunions qu'il a une mauvaise connaissance du dossier et donc, il ne vous fait pas confiance et si vous n'avez qu'un chargé de mission il ne fait pas la transmission vers l'élu (Fr-12).

Ainsi, trouver le bon binôme permet de s'assurer qu'il y aura une bonne transmission de l'information entre les différentes parties prenantes et que les acteurs clés, comme le président de la communauté de communes ou d'agglomération, seront sensibilisés et au fait du projet. Pour illustrer l'importance de ce binôme un répondant, membre de la mission d'étude, met en scène la transmission de l'information :

si moi je vais voir le président de la communauté d'agglo, c'est bien, c'est même indispensable, mais ce n'est pas suffisant parce qu'il va m'écouter sagement, il va comprendre, il va retenir, mais après il va y avoir un élu qui va venir l'écouter, qui va venir lui parler, il va y avoir un chargé de mission en qui il a confiance qui va venir lui parler, donc il faut trouver cette chaîne qui est la bonne, c'est-à-dire, le chargé de mission, chargé du dossier environnement à la communauté d'agglo, l'élu chargé de l'environnement à la communauté d'agglo et c'est ce binôme-là intermédiaire qui est la clé du système.

Ainsi, si on laisse de côté un membre du binôme, cela peut coûter très cher au projet. Effectivement, certains acteurs cruciaux à la réussite du projet peuvent y être réfractaires ou même opposés comme cela a été le cas avec l'élu. Cela peut s'avérer fatal dans la mesure où certains élus locaux gravitent près des ministres responsables de la décision finale (nous y reviendrons dans la mise en relation des études).

4.2.3.2. Les différentes phases de concertation

Phase 1 : l'état des lieux

L'état des lieux a constitué la première phase de la concertation. Celle-ci a consisté à recenser les différents enjeux présents sur la zone d'étude du futur PNM. Pour ce faire, les acteurs de la mer ont été invités à partager leurs connaissances et préoccupations au cours des quatorze réunions thématiques organisées par la mission d'étude. Les thèmes abordés étaient très variés : avifaune, ressources halieutiques, pêche professionnelle et de loisirs, écosystèmes, aquaculture, ressources abiotiques et sports nautiques, espèces patrimoniales, qualité de l'eau, usages, transports maritimes, pêche et conchyliculture, érosion et trait de

côte. Les groupes de travail étaient ouverts à toute personne voulant y participer et, très souvent, les thématiques étaient abordées deux fois en des lieux géographiques différents de sorte à permettre une certaine accessibilité. Chacune des réunions était pilotée par la mission d'étude. Lors de chacune d'entre elles, des présentations étaient planifiées – deux à quatre présentations selon les rencontres. Les présentations étaient faites par des scientifiques ou experts et étaient par la suite débattues par les groupes de travail. Ces réunions permettaient donc la confrontation de connaissances scientifiques avec des connaissances dites profanes. Ce mélange de savoir a permis à la mission de se faire une idée globale des enjeux, tant réels que perçus, présents sur le territoire de sorte à obtenir un socle pour formuler les premiers axes de réflexion concernant la mise en place du PNM.

Cette phase, selon les dires des participants, bien que conflictuelle en raison de la confrontation entre réalités vécues et connaissances scientifiques, a été une source non négligeable de connaissances. En effet, elle a notamment permis de mettre en lumière la situation écologique réelle de l'estuaire de la Gironde. À cet effet, un spécialiste en écologie des milieux aquatique mentionne :

La Gironde, tout le monde disait que c'était un paradis écologique parce qu'il y avait encore tout un cortège de poissons migrateurs et que c'était un modèle très préservé au niveau « naturel » [...] alors que la Gironde ne va pas très bien et qu'il faudrait vraiment prendre des mesures (Fr-03).

Ainsi, l'état des lieux a permis d'exposer la gravité des problèmes environnementaux auxquels est exposé l'estuaire de la Gironde, car si le paysage l'entourant est peu détérioré, ce n'est pas le reflet de la santé de l'estuaire :

d'un point de vue fonctionnement écologique il y a des choses très inquiétantes [...] par exemple, il y a des contaminations énormes de Cadmium (Fr-03).

Cette phase de dialogue et d'interconnaissance a donc non seulement permis de confronter les acteurs locaux dans leur représentation du territoire de sorte qu'ils réalisent les

enjeux environnementaux présents sur la zone à l'étude, mais également, de s'exprimer à leur tour sur les enjeux territoriaux qui sont les leurs. Pour un représentant de la mission d'étude, cette phase a constitué une étape extrêmement importante, car les acteurs ont réalisé qu'ils étaient « écoutés ».

Le peu de critiques ayant été faites par rapport aux comptes rendus témoigne du fait que les gens se sont sentis écoutés (Fr-12).

Les participants à l'état des lieux se sont effectivement montrés sensibles à la valorisation de leurs connaissances via le document produit par la mission : « Le ressenti des acteurs ».

Phase 2 : le périmètre du parc

Le périmètre, initialement défini – rappelons-le – par le ministère responsable de l'écologie, a fait l'objet de nombreuses dissensions en raison de sa vaste superficie. Le périmètre proposé s'étendait :

du Bec d'Ambès en Gironde, au confluent de la Garonne et de la Dordogne, jusqu'au large de la Charente-Maritime avec les Pertuis charentais donc au large des îles d'Oléron, de Ré jusqu'en limite de La Vendée (Fr-01).

Concernant la superficie, l'association Pêche Carrelets et Moulinets souligne :

ce qui se dit encore [par] ceux qui sont contre [...] c'est que le périmètre est beaucoup trop grand et que cela sera ingérable. En plus, il est sur trois préfectures. Trois régions ! Voilà c'est pire ! (Fr-07).

Tout d'abord, si la superficie que couvre le projet de PNM a généré l'opposition d'un grand nombre d'acteurs locaux, c'est en raison de la crainte persistante de voir ses préoccupations oubliées au profit de celles d'autres communes ou d'autres usages maritimes. L'Association Pêche Carrelets et Moulinets met de l'avant cette crainte en faisant référence à la définition du conseil de gestion :

tout un chacun avait peur dans son petit coin d'être sous-représenté donc personne ne voulait trop lâcher un peu de mou (Fr-07)...

Cette peur provient du fait que le territoire visé par le projet de PNM regroupe une multiplicité d'usages : activités portuaires et industrielles, conchyliculture, pêche professionnelle et de loisir, nautisme et tourisme balnéaire (France, 2011a : 7). Ces usages, essentiels au développement économique, diffèrent d'une région à l'autre tout comme les préoccupations des usagers de la mer. À cet effet, un répondant signifie :

c'est vrai que les intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes, que les ostréiculteurs de Marennes n'ont pas les mêmes préoccupations que les gens du Bec d'Ambès, bien sûr (Fr-01) !

Nombreux étaient, lors de la concertation, les acteurs locaux à craindre que les préoccupations et les enjeux spécifiques à leur usage et territoire soient noyés parmi ceux des autres. Cette grande diversité vient complexifier voire même entraver la gestion d'un si vaste territoire et peut, dans certains cas, mettre les régions dos à dos :

les intérêts y compris de la région Aquitaine ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de la région Poitou-Charentes. Les intérêts de la CUB ne sont pas ceux de la communauté d'agglomération de Royan... À un moment donné, on tombe sur des difficultés et la synthèse n'est plus possible (Fr-04).

En réaction à la forte opposition de certains acteurs face à la dimension du périmètre proposé, les préfets ont suggéré la mise en place de deux PNM sur le territoire visé :

les préfets ont dit : " [...] on se rend bien compte que c'est peine perdue d'essayer de mettre en place un parc à la fois sur les deux territoires, donc on va proposer que le parc, certes s'appelle toujours Pertuis-Estuaire, mais que cela soit en fait les Pertuis et que l'estuaire soit différé, comme pour le parc marin d'Iroise, à des dates plus favorables" (Fr-02).

La proposition avait donc pour objectif d'atténuer les tensions afin de permettre la création d'au moins une des deux portions du parc – les Pertuis –, car comme un répondant en fait mention, plusieurs acteurs locaux s'opposaient au périmètre du parc, mais pas

nécessairement au projet de PNM à proprement parler :

le périmètre ? Des dissensions oui ! Parce qu'il y en a qui voulait que le parc soit que sur l'estuaire de la Gironde, d'autres que sur les Pertuis, finalement très rare étaient ceux qui le voulaient sur l'ensemble estuaire/Pertuis (Fr-08).

S'il a été suggéré de remettre à plus tard la création du parc sur la portion estuaire, c'est parce que cette dernière était déjà soumise à différentes formes de protection –Natura 2000, SAGE⁵⁷ et ZNIEFF⁵⁸, PAPI⁵⁹ –, il semblait donc plus pertinent de se concentrer sur la zone des Pertuis en premier lieu.

S'il n'y avait pas de parc à cet endroit-là ce n'est pas très grave, on a ce qu'il faut pour assurer une gestion coordonnée de ce territoire de terre et d'eau (Fr-02).

Par ailleurs, un autre facteur a certainement pesé dans la balance de cette proposition : la pression d'acteurs influents présents sur le secteur estuaire qui ne souhaitaient pas voir la création d'un PNM. À de nombreuses reprises, les répondants mentionnent le manque de collaboration ainsi que l'opposition au projet d'un élu de Gironde à la fois maire et député. À cet effet, un des répondants souligne :

il y a un climat justement un petit peu tendu à cause de tous les SAGE et ça je crois que cela n'a pas arrangé l'histoire du PNM. [...] il y avait des conflits d'intérêts entre parc marin et SAGE et là il était impossible, je crois, de trouver un terrain d'entente entre les deux (Fr-03).

Ainsi cette faible adhésion d'une partie des élus présents sur la portion estuaire est notamment due, selon nos répondants, au fait qu'ils n'ont pas été suffisamment associés à la concertation et, par conséquent, qu'ils ont été mal informés et peu intégrés. Par ailleurs, là n'est pas la seule explication, la mise en retrait – parfois volontaire – de certains élus influents est également constitutive de conflits politiques et de compétences institutionnelles tout

⁵⁷ Schéma d'aménagement.

⁵⁸ Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique.

⁵⁹ Programmes d'Action Prévention Inondation.

comme des conflits d'échelles décisionnelles. La mise en place d'un parc naturel marin vient bousculer les champs de compétences de chacun, car on retrouve d'ores et déjà sur le territoire des instances vouées à la gestion de l'environnement.

Finalement, cette proposition faite par les préfets de mettre en place deux PNM sur le territoire initialement ciblé de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais n'a pas été retenue par ces derniers. D'un point de vue écologique, la création d'un seul parc est justifiée par le fait qu'une grande superficie permet une meilleure gestion de l'écosystème marin. Selon un des répondants, spécialiste en écologie des milieux aquatiques, la délimitation du parc est cohérente les interactions voire interdépendances entre les écosystèmes : l'impact de la marée dynamique qui se fait sentir jusqu'à 150 km à l'intérieur des terres, la « plume », c'est-à-dire les matières en suspension qui se déplacent avec les marées et les courants marins qui entraînent avec eux beaucoup d'alluvions⁶⁰ de la Gironde vers les Pertuis.

Malgré la crainte précédemment évoquée de voir ses préoccupations oubliées ou noyées au sein d'un ensemble d'enjeux présents sur le territoire couvert par le projet de parc marin, la majorité des répondants ont dit comprendre la cohérence écologique qui justifiait une telle superficie et, par conséquent, être en accord avec cette dernière :

tout ce réseau hydraulique de la Gironde qui s'en va vers les Pertuis charentais et qui à la fois alimente biologiquement les Pertuis charentais, mais qui peut amener aussi des perturbations avec par exemple le cadmium ou des métaux lourds ou d'autres choses de ce genre. Donc il y avait une unité naturaliste je dirais, qui était logique (Fr-08).

Ainsi, l'appréhension de l'oubli ou la mise de côté des enjeux propres à son domaine d'activité ou à son territoire ainsi que la crainte que le parc soit difficilement gérable en raison d'un trop grand nombre d'acteurs impliqués semblent cacher une peur plus profonde : celle de perdre le contrôle. C'est d'ailleurs un enjeu majeur dans la composition du conseil de

⁶⁰Dépôts de sédiments dans un cours d'eau ou un lac.

gestion (phase 4).

Phase 3 : la définition des orientations de gestion

Selon un membre de la mission d'étude, la définition des orientations de gestion a été le sujet le plus longuement discuté au sein de la concertation :

je dirais qu'on a passé des heures, des heures et des heures sur ces orientations (Fr-12) ...

Les discussions ont porté à la fois sur la nature des orientations ainsi que sur leur nombre. Au terme de la concertation, cinq orientations ont été retenues par la mission d'étude (source Cécile Durand Llantia, 2011) :

1 : Amélioration et partage de la connaissance des milieux marins, des espèces et des usages en mutualisant les données scientifiques et empiriques, en particulier sur les vasières, les estrans calcaires, les estuaires et leurs panaches et les couloirs de migration

2 : Développement durable et promotion de la conchyliculture et de la pêche estuarienne et côtière comme indicatrices de la qualité des milieux, des activités maritimes, portuaires et industrielles, structurantes d'un tissu économique interrégional et des loisirs respectueux des patrimoines naturels et culturels

3 : renforcement du lien « mer et terre » pour une continuité entre marais, claires, fleuves, estrans, pertuis et large, bénéfique à la qualité et la quantité des eaux, aux écosystèmes et aux activités qui en dépendent, par la coordination des acteurs partenaires

4 : préservation ou restauration d'une mosaïque de milieux et de fonctionnalités propices à l'avifaune, aux poissons-amphihalins, aux patrimoines et à la biodiversité ordinaire, dans un équilibre durable entre espaces naturels et activités socio-économiques

5 : Partage au profit de tous de la passion de la mer des marins ,des conchyliculteurs ,des pêcheurs professionnels et récréatifs, des plaisanciers et des sportifs, pour impliquer le plus grand nombre dans la préservation des estuaires, du bord de mer, des espaces maritimes et des îles.

Au départ, il y avait une seule orientation qui regroupait les différents usages de la mer avec toutes leurs richesses et tous les liens qu'ils pouvaient entretenir – la deuxième

orientation. Avec cette orientation, la mission d'étude voulait montrer que :

les activités de loisir, les activités portuaires industrielles, la conchyliculture, la pêche avaient chacune des particularités, mais qu'elles s'imbriquaient les unes dans les autres (Fr-12).

Cette orientation n'a par ailleurs pas su convaincre les secteurs de la pêche et de la conchyliculture de son bien-fondé, car il leur paraissait insensé de réduire à une seule orientation les différents usages de la mer. Ces derniers, voulant être reconnus indépendamment des autres usagers de la mer, initièrent différentes formes de lobbying afin d'obtenir l'intégration d'une orientation « métier de la mer ».

Les préfets, qui étaient de prime abord d'accord avec la deuxième orientation, ont abdicqué face à la demande des secteurs de la pêche et de la conchyliculture. Ils ont donc scindé l'orientation en deux, mettant d'un côté la pêche et la conchyliculture et de l'autre les autres usages de la mer. Selon un des répondants membre de la mission d'étude, scinder ainsi l'orientation en deux était contre-productif pour les différents usagers de la mer, y compris pour les pêcheurs et les conchyliculteurs, dans la mesure où ils se retrouvaient avec deux orientations dénaturées et dépourvues de contenu (Fr-12).

Ainsi, contre l'avis de la mission d'étude, la deuxième orientation s'est vue remplacée par les orientations #4 et #5⁶¹ dotant le parc de six orientations plutôt que cinq (France, 2011a : 26) :

1. Améliorer et partager la connaissance scientifique et empirique des milieux marins, des espèces et des usages.
2. Préserver et restaurer les milieux et les fonctionnalités écologiques, dans un équilibre durable entre biodiversité et activités socio-économiques.

⁶¹ Notons ici que les orientations ont été rédigées par la mission d'étude en regard de ce qui a été dit lors des rencontres de concertation. Or, étant donné que les préfets possédaient le dernier mot en terme décisionnel, ils avaient le pouvoir de scinder la deuxième orientation en deux.

3. Renforcer le lien «mer et terre» par le partenariat des acteurs concernés afin de préserver la qualité et la quantité des eaux.
4. Promouvoir et développer les activités de pêche professionnelle (côtière et estuarienne), aquacoles et conchylicoles, dans le respect des écosystèmes marins.
5. Promouvoir et développer les activités maritimes portuaires et industrielles ainsi que les activités de loisirs, dans le respect des écosystèmes marins.
6. Diffuser, auprès du plus grand nombre, la passion de la mer et impliquer chacun dans la préservation du milieu maritime et littoral.

L'obtention d'une orientation propre aux pêcheurs et conchyliculteurs montre bien le poids qu'ils ont dans le processus de concertation ; ils ont réussi à obtenir gain de cause malgré le désaccord de la mission.

Par ailleurs, bien qu'il ait été difficile de définir des orientations, la majorité des enquêtés se disent globalement satisfaits du travail effectué par la mission d'étude. Ils estiment que les reformulations ayant été proposées par la mission ont permis de contenter le plus grand nombre et ils disent s'être sentis « écoutés ». À cet effet, un répondant souligne :

dans l'ensemble [la mission d'étude] a quand même écouté les commentaires et critiques des participants sur les orientations, on est quand même revenus à plusieurs reprises sur la sémantique, sur la forme (Fr-08).

Phase 4 : la composition du conseil de gestion

Selon le code l'environnement - art. L334-4 : « un conseil de gestion est constitué pour chaque parc naturel marin. [...] Le conseil de gestion se prononce sur les questions intéressant le parc. Il élabore le plan de gestion du parc. Il définit les conditions d'appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer » (France, 2016.

Le conseil de gestion doit donc tendre à représenter tous les secteurs d'intérêts présents sur la zone visée, tout en créant « des parts relatives de représentation en accord avec les

priorités données au travers des objectifs au projet » (France, 2012a : 14).

Il élit, parmi ses membres, son président et ses vices présidents. C'est également lui qui détermine son règlement intérieur. Le conseil de gestion se réunit deux à trois fois par an. Il a pour mission de préparer le plan de gestion du PNM et d'en faire le bilan. Ce plan, sur quinze ans, sert à « détermine[r] les mesures de connaissance, de protection, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre » (France, 2011b : 42).

Le pouvoir de l'instance de gouvernance est donc assez vaste, un répondant y fait d'ailleurs référence :

le conseil de gestion n'ayant quand même pas une existence anodine puisqu'il est capable d'émettre ce que l'on appelle des avis conformes pour un certain nombre de projets devant avoir un impact sur le parc. Y compris les projets situés sur le continent (Fr-02).

Le rôle à venir du conseil de gestion a été clairement explicité et bien perçu par les enquêtés en raison du pouvoir octroyé aux acteurs locaux, en l'occurrence majoritaires sur les représentants de l'État (voir figure 10) :

je crois qu'à toutes les séances, à toutes les réunions hebdomadaires on le disait bien : "après c'est vous qui construisez le dossier, c'est vous qui faites le plan de gestion, c'est le conseil de gestion, c'est vous. Nous on est là pour ne faire que les grandes orientations après c'est vous qui le construisez" (Fr-08).

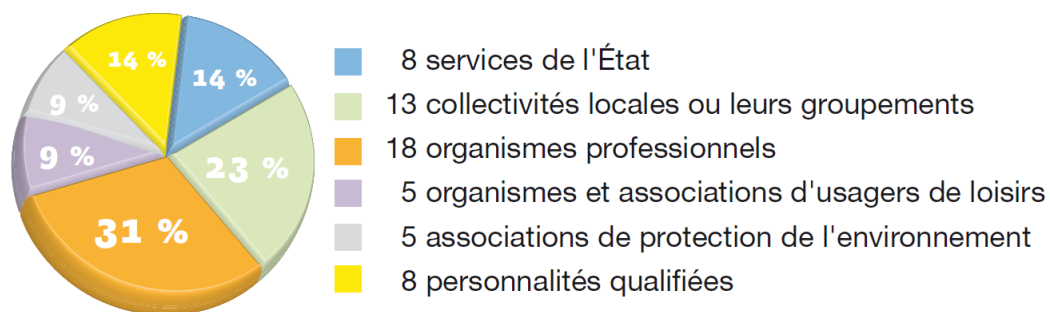


Figure 10 : **Représentation de chaque catégorie au sein du conseil de gestion**

Source : France, 2011a : 45

Beaucoup veulent donc y être représentés, et ce conséquemment à l'importance de leur secteur d'activité sur le territoire. Selon la majorité des enquêtés, les acteurs de la concertation craignaient que leur secteur d'activité soit sous-représenté au sein du conseil de gestion et qu'ils n'aient pas « voix au chapitre ». À cet effet, l'Association Pêche Carrelets et Moulinets mentionne :

tout le monde disait " moi si je n'y suis pas, je me fais bouffer ! " (Fr-07).

Cette crainte est accentuée par le sentiment de ne pouvoir être défendu par d'autres, d'être seul à pouvoir veiller à ses intérêts. Celle-ci peut également être vue sous l'angle des clivages politiques existants entre les différents territoires impliqués dans le projet de PNM :

il y a des couleurs politiques très différentes de part et d'autre de l'estuaire [...] au nord comme au sud [et les gens] ne se font pas nécessairement confiance (Fr-04).

La diversité des intérêts en présence sur la zone du futur PNM rendrait donc méfiants les acteurs locaux. De peur que ce nouvel outil de gestion vienne nuire à leur secteur d'activité ou à leur région, ils souhaitent ardemment faire partie de l'instance de gouvernance.

Finalement, tous les interviewés s'entendent sur le fait que la composition du conseil de gestion a suscité beaucoup d'insatisfaction chez les participants dans la mesure où ceux qui n'étaient pas représentés voulaient l'être, ceux qu'ils l'étaient voulaient l'être davantage. Deux extraits tirés du quotidien Sud-Ouest illustrent parfaitement cette insatisfaction :

« les membres du bureau Port Seudre veulent huit sièges et non quatre comme prévu. Ils considèrent qu'ils doivent avoir un nombre de sièges représentatif de l'économie charentaise » (Sud-Ouest, 18 mai 2011).

« les élus ont peur de ne pas avoir suffisamment de sièges au conseil de gestion : les élus de Marennes-Oléron réclament la moitié des sièges » (Sud-Ouest, 21 juin 2011).

Initialement, le conseil de gestion devait compter 50 sièges. Ce nombre a par la suite

été augmenté suite aux mécontentements exprimés et pressions exercées. En effet, le Préfet maritime a décidé, à l'issue de la concertation, d'en ajouter sept supplémentaires afin d'amenuiser les tensions liées à la représentativité des différents secteurs et territoires⁶². Selon l'association Pêche Carrelets et Moulinets, cette augmentation doit être lue avant tout comme une concession faite aux pêcheurs et ostréiculteurs qui se sentaient sous-représentés. Le nombre de sièges finalement retenus pour le conseil de gestion témoigne certes d'une phase intense de lobbying lors de la concertation, et même après, comme en témoigne le nombre actuel de représentants, soit 70 – contre 50 dans le projet initial et 57 à l'issue de la concertation –, mais également d'une prise en compte des positions défendues par les participants à la concertation.

Après, évidemment que tous les secteurs voudraient être davantage représentés, mais quand on se penche sur le travail de la mission d'étude on se rend compte qu'un travail très élaboré et subtil avait été réalisé. Il [en référence à un membre de la mission] déplore que certains n'aient pas voulu le voir, car la composition était raisonnable quand on prenait le temps de s'y attarder (Fr-01).

La définition du conseil de gestion est intimement liée à celle du périmètre dans la mesure où tant l'un que l'autre sous-tend l'enjeu de représentation : tant les acteurs politiques que les acteurs économiques ou associatifs ont peur de ne plus pouvoir défendre leurs intérêts au sein de ce vaste ensemble hétérogène.

4.2.3.3. Retour sur la concertation

Tel que nous l'avons vu précédemment, l'objectif de la concertation était de réussir à faire adhérer les acteurs de la mer au projet de PNM. Selon nos répondants, pour y arriver il fallait que la mission d'étude travaille principalement sur deux plans : l'information et la participation. L'information se trouve à être un élément crucial de la concertation en ce qu'elle permet aux parties prenantes de bien saisir les tenants et aboutissants d'un projet.

⁶² La composition du conseil de gestion ressemblait alors à la figure 9.

L'information possède un pouvoir non négligeable, soit celui de désamorcer les craintes infondées pouvant générer, si elles ne sont pas prises en considération, des oppositions, souvent féroces, qui peuvent entraver le projet. C'est d'ailleurs ce que nous avons pu constater avec la mise à l'écart de certains acteurs politiques influents dès le début de la concertation. Et, c'est également ce que nous pouvons constater avec la population locale qui a été que très peu informée du projet en cours. Selon les dires des répondants, une large partie de la population est réfractaire au projet de PNM, car ce dernier est perçu comme contraignant :

pour eux c'est encore quelque chose qui vient ajouter des contraintes, qui « nous empêche de faire ce que l'on veut ». Ici, les gens n'aiment pas être troublés dans leurs habitudes (Fr-01).

Le projet de parc aurait pu être vu plus positivement par la population, si l'information s'était davantage rendue à elle. On touche ici à une lacune de la concertation. La mission d'étude avait fait le pari que l'information diffusée aux parties prenantes serait, par la suite, rediffusée dans leurs réseaux de sorte qu'elle puisse être accessible au plus grand nombre. Or, cela n'a pas été le cas :

et en fait, on s'aperçoit que la diffusion au-delà de la personne qui a participé est très faible (Fr-12).

Ainsi, des comptes rendus des réunions étaient automatiquement envoyés aux participants à la concertation, mais que très peu rediffusés ensuite. L'information est donc restée cloisonnée malgré les efforts de la mission d'étude qui par souci de transparence a rendu public les comptes rendus des réunions et documents synthèses via une plateforme informatique de l'Agence des aires marines protégées :

maintenant, la réalité et l'honnêteté m'obligent à dire que [l'information] n'a jamais infusé dans la population (Fr-11).

Suite au processus de concertation ayant duré deux ans et demi – mars 2009 à août

2011 – les répondants se disent globalement satisfaits de l'information reçue tout au long du processus ainsi que de leur participation. Ils ont l'impression d'avoir pu s'exprimer sur les enjeux qui leur étaient chers tout comme d'avoir été entendus. À cet effet, un représentant de la communauté de communes Pointe du Médoc mentionne :

j'ai le sentiment que la voix de la communauté de communes a été entendue sur le problème de la relance de l'ostréiculture, sur le développement de l'avant-port du Verdon, sur le fait qu'il ne fallait pas que le PNM conduise à sacrifier purement et simplement l'avant-port du Verdon (Fr-04).

Par ailleurs, demeure un sentiment d'insatisfaction chez certains répondants. Ils auraient voulu être davantage pris en compte :

on n'a pas été pris en compte autant que ce que l'on aurait voulu, voilà. C'est un petit peu, je crois, le sentiment de tout le monde au final et c'est peut-être le signe que la concertation a bien été menée. Mais personne n'est totalement content, mais personne n'est tellement insatisfait non plus, sauf quelques-uns quoi (Fr-06).

Au terme de la concertation, on peut retenir des dires des répondants, que celle-ci s'est somme toute déroulée dans le respect des uns et des autres, qu'elle a permis aux acteurs de la mer⁶³ de cerner ce qu'était un projet de PNM ainsi que les enjeux qu'un tel projet sous-tend et surtout de créer un espace de dialogue afin que tous puissent s'exprimer. Ils sont unanimes à dire que le point fort de la concertation a été de réussir à asseoir à la même table les différents usagers de la mer :

la grande satisfaction pour moi, c'est qu'il y a des gens qui ne se connaissaient pas qui ont appris à se connaître et surtout appris à connaître les activités de l'autre. [...] Ça c'est fondamental parce que chacun croit qu'il est seul sur la mer et que ce que fait l'autre n'a pas d'importance (Fr-12).

Le processus de concertation a donc favorisé la création d'un espace de dialogue ouvrant la porte aux échanges entre des acteurs qui n'avaient pas forcément l'habitude de se

⁶³ cf. aux six catégories d'acteurs consultés et concertés lors de la mise en œuvre du projet de PNM. Voir section 4.2.3.1.

côtoyer :

ça m'a fait rencontrer une profession que je n'avais jamais rencontrée avant parce qu'elle est très refermée sur elle-même, c'est tous les gens qui travaillent huîtres/moules. [...] à cette occasion, j'ai pu rencontrer ces gens et voir quel étaient leurs soucis (Fr-11).

4.2.4. La perception du projet de PNM à l'issue de la concertation

À l'issue de la concertation, la majorité des acteurs interviewés perçoivent le projet de parc naturel marin comme un outil pouvant générer une meilleure gestion territoriale en alliant développement économique et protection de l'environnement. Dans un contexte où la santé écologique de l'estuaire de la Gironde et les Pertuis charentais laisse à désirer, certains répondants voient le projet de parc comme une opportunité de mettre en place :

une gestion intégrée qui prendrait en compte la pérennité des écosystèmes sans oublier les activités humaines (Fr-11).

Au plan économique, les répondants mettent principalement en relief deux répercussions positives que pourrait engendrer le PNM. D'une part, la mise en place d'un parc sous-tend la mise en valeur du territoire via le label de « parc naturel marin » – synonyme de qualité et de protection de l'environnement – qui pourrait permettre le développement d'un tourisme écoresponsable. D'autre part, en voulant travailler notamment à l'obtention d'une meilleure qualité de l'eau et à la protection des frayères, le parc permettrait non seulement aux métiers de la mer d'assurer un futur à leur profession, mais également de relancer l'ostréiculture :

on a une problématique commune avec les Charentais, c'est la question de l'ostréiculture puisqu'elle est en grande souffrance : on a beaucoup de mortalité. Le parc naturel marin pourrait nous aider parce que l'on est en train de mener une

réflexion pour relancer l'ostréiculture et apparemment on serait sur la bonne voie selon les résultats scientifiques⁶⁴ (Fr-04).

Ce potentiel de développement économique est reconnu par la majorité des répondants. Toutefois, selon ces derniers, cette dimension n'a pas suffisamment été exploitée lors de la concertation :

[à] mon avis, on n'a pas essayé, on n'a pas suffisamment travaillé la dimension économique et développement lors de la concertation (Fr-04).

En effet, pour les répondants, la mise de l'avant des potentielles retombées économiques aurait pu servir le projet de parc en permettant de rallier davantage d'acteurs à sa cause :

il aurait peut-être été efficace de présenter le dossier aux élus comme une manière de les aider à mettre en valeur leur littoral y compris pour des activités récréatives comme la baignade, la promenade et la pêche à pied (Fr-11).

Outre la dimension économique, le fait que le PNM découle d'une réglementation nationale et non européenne est perçu très positivement par les répondants. Un représentant de la commune de Talais fait valoir ce point :

l'outil parc naturel marin nous permettrait de ne pas subir une réglementation artificielle qui tomberait d'en haut (en référence aux réglementations européennes), mais d'être à l'origine, en tout cas de maîtriser l'élaboration de cette réglementation (Fr-01).

De plus, le pouvoir octroyé au conseil de gestion permettant une gouvernance locale et créant un espace de dialogue entre les différentes parties concernées par le projet est vu favorablement par la plupart des interviewés :

les parcs marins sont de bonnes structures pour créer les conditions du dialogue tout d'abord, faire parler les gens qui ne se parlaient pas avant et permettre

⁶⁴ Depuis 1996, l'affinage des huîtres est interdit dans la portion estuaire due à la présence de cadmium dans l'eau, un métal lourd provenant de l'exploitation minière en Aveyron.

d'arriver à trouver des solutions, des consensus même si parfois c'est un peu difficile (Fr-10).

Pour d'autres, cependant, le projet de parc reste avant tout objet de craintes. Si on compte les pêcheurs et ostréiculteurs parmi les acteurs dressant un portrait sévère de la situation écologique de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis : « *les métiers de la mer sont très inquiets de la qualité de l'eau* » et trouvent préoccupant, principalement dans la portion estuaire, le niveau d'abondance des espèces halieutiques (France, 2010). Paradoxalement, ils s'avèrent également de fervents opposants au parc. Selon les dires de nos répondants, les acteurs de la mer ont été très réactifs par rapport au projet de parc de peur que ce dernier les empêche de travailler tel qu'ils l'ont toujours fait. En faisant référence aux dires de pêcheurs :

« ouais, nous on a des gens qui sont morts en mer, vous vous rendez pas compte, pour nous c'est notre outil de travail et on ne veut pas se faire lier les mains ». On a senti que dès le début qu'ils avaient peur de ne plus pouvoir faire ce qu'ils voulaient sur le périmètre du parc (Fr-11).

Cette crainte n'est pas unique aux professionnels de la mer, elle est également partagée par les acteurs politiques⁶⁵. Ceux-ci craignent de perdre les compétences qu'ils ont en matière de régulation environnementale via les instances d'ores et déjà établies. En faisant référence à un membre du Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST)⁶⁶, un répondant illustre bien l'état d'esprit d'un grand nombre d'entre eux :

⁶⁵ Collectivités locales, leur regroupement (CdC ; CdA) ainsi que les syndicats.

⁶⁶ Les principales missions du SMIDDEST sont (SMIDDEST, 2015) :

- La promotion et le développement de l'estuaire : pour faire de l'estuaire un grand site de tourisme nature à l'échelle nationale et assurer sa promotion grâce à des actions spécifiques
- La gestion du Phare de Cordouan, le plus ancien Phare de France, classé Monument Historique en 1862 et seul phare français encore habité.
- La gestion de l'eau et des milieux aquatiques : c'est la préservation de l'environnement avec le SAGE et la prévention contre les inondations.

il craint une perte de l'identité estuarienne et il y voit la remise en cause de toutes les actions entreprises sous son égide par le passé (Fr-02).

La peur de ne pas être réélus aurait également été un élément décisif dans le positionnement de certains élus locaux en défaveur du projet de parc. En faisant référence à l'agglomération de La Rochelle, l'un des répondants mentionne :

tous les élus qui étaient là [aux rencontres de concertation] étaient, faut bien le dire, plutôt contre. Pas pour des raisons environnementales, mais pour des raisons politiques. Parce qu'ils ont senti que leur base était contre et comme les élus veulent, la plupart du temps être réélus, ils ne sont pas suicidaires, ils allaient un peu dans le sens de leur base (Fr-11).

Nous retiendrons que, pour la majorité des répondants, le PNM est perçu comme un outil bénéfique pour le développement territorial. En protégeant le milieu marin, le PNM assure non seulement la pérennité des ressources halieutiques, mais pourrait également assurer la relance de l'ostréiculture. De plus, le label « Parc naturel marin » pourrait contribuer au développement touristique de la région en attirant une clientèle peut-être plus soucieuse de l'environnement. La perception positive, que la plupart des répondants se font du PNM, est également due au fait que ce soit un outil créé à l'échelon national et géré localement via un conseil de gestion composé majoritairement d'acteurs du milieu (voir figure 10). Par ailleurs, tous ne perçoivent pas le PNM sous un angle positif. Deux catégories d'acteurs semblent plus craintives face au projet : les pêcheurs et les élus locaux. Alors que les premiers craignent de se voir imposer de nouvelles restrictions quant à l'usage des ressources et du territoire, les autres appréhendent la perte de contrôle de leur territoire maritime dont ils assurent déjà une gestion via d'autres outils tels que les SAGE, PAPI, ZNIEFF, etc. Malgré les dissensions et les craintes que le PNM a pu générer, une vision positive persiste. Qu'en est-il aujourd'hui ?

4.2.5. Suspension du projet

Pendant trois ans, le projet de parc naturel marin a été suspendu en raison de restrictions budgétaires imposées à l'Agence des aires marines protégées par l'État. Du moins, telle est la raison officielle. Un membre de la mission d'étude laisse sous-entendre que là n'est peut-être pas la seule explication :

en gros, je crois qu'il faut trois millions d'euros par an pour faire fonctionner un PNM. C'est une somme qui me paraît dérisoire par rapport au budget de la France et qui est tout à fait trouvable et c'est pourtant bel et bien le problème numéro un (Fr-12).

Si unanimement les répondants mettent de l'avant le frein financier comme cause de la suspension, ils sont nombreux à évoquer les conflits politiques et de compétences institutionnelles. On peut rappeler que certains élus et instances influents n'ont pas été suffisamment associés au processus de concertation selon nos répondants ce qui aurait eu pour effet de se les mettre à dos.

Je pense que vraiment que le dossier était bon et qu'il a été retoqué (rejeté) pour des raisons politiques. Donc pas pour des raisons techniques ou professionnelles (Fr-11).

Le changement de gouvernant en cours de route est également évoqué à plusieurs reprises comme un élément constitutif de cette suspension :

[ç]a c'est vraiment quelque chose que l'on vit à tous les échelons : le fait que les partis d'opposition quand ils arrivent au pouvoir ne veulent pas reprendre les projets déjà entamés, parce qu'entachés du précédent gouvernement. Il y a une volonté de recommencer sur de nouvelles bases et de faire à leur manière (Fr-11).

Malgré tout, le 4 avril 2015, le Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis a finalement été créé par décret ministériel. Cet aboutissement est donc le résultat d'un long travail de négociation qui a largement dépassé le cadre de la concertation.

4.3. MISE EN RELATION DES DEUX TERRAINS D'ETUDE

Les deux projets d'AMP auxquels nous nous sommes intéressés n'en étaient pas au même stade de création au moment où nous avons commencé cette étude. Alors que le projet de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis en était au décret de création, celui des îles de la Madeleine terminait à peine la première étape de la concertation, soit l'état des lieux. Malgré le fait que les deux projets ne soient pas comparables dans leur entièreté dû au fait qu'ils sont régis par des structures différentes – législation et acteurs – et qu'ils n'en étaient pas au même stade de création lorsque nous les avons étudiés, on relève un certain nombre de similarités. Il sera question dans la présente section de mettre en relief les points en commun que possèdent les deux projets tout en prenant en compte leurs différences.

4.3.1. Contexte de mise en place

Tout d'abord, les deux projets s'inscrivent dans un contexte politique favorable à la création d'aires marines protégées dans la mesure où tant la France que le Canada se sont engagés à protéger la biodiversité marine dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992). Comme nous l'avons vu précédemment, ces engagements ont été réitérés en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable ainsi qu'en 2010 lors de la Conférence des Parties à la CDB où les deux pays se sont engagés à conserver au moins 10 % des zones marines et côtières de leur territoire.

Leurs engagements internationaux ont eu des répercussions concrètes au niveau national, soit la mise en œuvre de projets d'AMP. En 2004, un projet d'AMP a été amorcé aux îles de la Madeleine (Québec-Canada) et, en 2008, le projet de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis a débuté en France. Bien que le projet des îles de la Madeleine ait eu de la difficulté à démarrer en raison des tensions existantes entre les gouvernements du Canada et du Québec, une entente a finalement été ratifiée en 2012 pour la réalisation d'une

étude de caractérisation visant à évaluer le potentiel de création d'une AMP sur le territoire. **Les deux projets ont donc une temporalité similaire tout en étant de nouveaux outils pour leur pays respectif** (*cf.* méthodologie section 3.2.1.).

Les deux projets qui nous intéressent s'insèrent donc dans un contexte politique favorable à la création d'AMP et, dans un cas comme dans l'autre, on constate que la protection du milieu marin est une préoccupation récente tout comme les outils créés pour y parvenir. Il est donc intéressant d'observer de quelle manière ces outils se mettent en place sur le territoire.

4.3.2. Origine des projets d'AMP

Alors que le projet français est né d'une initiative locale, le projet québécois est né d'une volonté nationale. Malgré le fait que l'on soit face à une initiative bottom-up et l'autre top-down, on n'observe pas de différences majeures dans l'implication des parties prenantes aux projets. Cela s'explique probablement, en partie, par le fait que le projet français est né de la volonté de trois élus et d'une association. Ils constituent donc une minorité au sein des acteurs impliqués dans le projet PNM puisque ce dernier touche à plus d'une centaine de communes. Ils n'étaient donc pas suffisamment nombreux pour faire une différence au sein de la configuration d'acteurs clés lors du processus de concertation. Parallèlement, pour ce qui est du projet en territoire québécois, nous n'avons pas observé un lien de causalité entre le fait que le projet provient d'une volonté nationale plutôt que locale. En fait, dans les deux projets auxquels nous nous sommes intéressés, nous retrouvons un profil similaire au sein des jeux de pouvoir dans les configurations d'acteurs. À cet effet, trois catégories d'acteurs se distinguent : les représentants de l'État, les élus locaux et les professionnels de la mer.

Avant de se pencher sur le rôle de ces acteurs clés, il sera question de faire le point sur les mécanismes participatifs présents dans chacun des processus de mise en place. Le fait de

dresser un portrait global de chacun des cas, dans un premier temps, permettra une meilleure analyse du rôle des acteurs clés au sein des projets.

4.3.3. La mise en place d'AMP : entre consultation et concertation

Tant le projet français que canadien a souhaité impliquer les acteurs locaux dans les différentes étapes constituant de la mise en place des projets d'AMP. Comme mentionné précédemment, les deux projets n'en étaient pas au même stade de création lorsqu'ils ont été étudiés. Ce faisant, si on a pu observer une concertation avec le milieu lors du processus de mise en place du projet de PMN de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, on a davantage constaté une consultation lors de l'étude de faisabilité menée aux îles de la Madeleine pour le projet d'AMP.

4.3.3.1. Première phase du processus de mise en place : état des lieux

Si le projet des îles de la Madeleine se trouvait dans une phase de consultation, c'était parce qu'il n'était pas encore temps de définir le projet, mais bien d'évaluer sa faisabilité sur le territoire. Ainsi, bien que l'état des lieux nécessite l'implication des acteurs locaux de sorte à assurer la réalisation d'études en phase avec les réalités territoriales, il n'implique pas de prises de décisions en ce qui a trait à la définition même d'une AMP sur le territoire – périmètre, orientations de gestion et comité de gestion – puisque le projet est encore incertain à ce stade. Les acteurs locaux, du moins certains représentants d'organismes et associations présents sur le territoire, ont donc été impliqués dans le processus de mise en place via un comité consultatif. Le mandat principal qui leur a été accordé était de s'assurer que les résultats des études soient en concordance avec les « connaissances, les considérations et les aspirations de la communauté des Îles de la Madeleine » (Canada et Québec, 2012). À cette fin, le comité consultatif a été créé dès le début du processus afin que les membres puissent :

- contribuer au processus de mise en place au fur et à mesure de son avancement ;
- être tenus informés des avancements des études ;

- jouer un rôle de relayeur d'information auprès des acteurs locaux.

Cette première phase de caractérisation du territoire s'apparente à la première phase d'étude du PNM français qui visait également à faire un **état des lieux** en prenant en compte les savoirs locaux. **Dans un cas comme dans l'autre, on s'est retrouvé davantage dans la consultation que dans la concertation, et ce pour la même raison : il était temps d'évaluer la faisabilité du projet et non d'établir les conditions de mise en place du projet.** Toutefois, la perception des participants à cette première phase diffère d'un projet à l'autre. En effet, dans le cas du PNM français, les répondants semblent très satisfaits du déroulement de l'état des lieux alors que dans le cas des îles de la Madeleine les répondants ont plusieurs réserves.

4.3.3.2. État des lieux : son déroulement en France et au Québec

Pour ce qui est du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, les répondants se sont sentis inclus et écoutés dans cette première phase grâce aux réunions thématiques qui leur ont permis de s'exprimer sur les différents enjeux qui les concernent : ressources halieutiques, pêche professionnelle et de loisir, qualité de l'eau, etc. La diversité des thèmes abordés, le nombre de réunions thématiques – quatorze –, l'accessibilité aux réunions – les thématiques étaient souvent abordées à deux reprises en des lieux géographiques différents afin de permettre au plus grand nombre de pouvoir y assister –, tout comme leur ouverture – chaque personne voulant y participer le pouvait – sont autant d'éléments qui ont sans doute contribué à ce sentiment d'inclusion. De plus, de ces rencontres, a résulté un document produit par la mission d'étude : « Le ressenti des acteurs ». En mettant en valeur les connaissances des participants, ce document a également contribué à forger un sentiment d'appartenance au projet chez les participants. Les répondants ont donc perçu cette première étape comme étant un succès en ce qu'elle a permis d'asseoir la concertation sur une base de confiance.

Pour ce qui est du projet des îles de la Madeleine, la perception des participants – membres du comité consultatif – à cette première phase est autre. Selon les dires des répondants, ce n'est pas tant dans les résultats obtenus avec les études de caractérisation du territoire que dans le processus pour y arriver qu'il y a des réserves. En ce sens, l'objectif poursuivi par la mission d'étude, qui était de dresser un portrait social, économique, culturel et écologique du territoire en phase avec le milieu, n'a que partiellement été atteint.

Afin de comprendre pourquoi, il faut d'abord rappeler qu'un des buts sous-jacents à l'objectif principal mentionné ci-haut était d'intégrer les acteurs locaux – représentants des différents secteurs d'activité présents sur le territoire et population – afin de non seulement permettre la réalisation d'études représentatives des intérêts de la communauté madelinienne, mais également d'assurer une acceptabilité sociale du projet par le milieu. Afin de répondre à ces différents objectifs, la mission d'étude a cherché, dès le début de la démarche, à impliquer les acteurs locaux via un comité consultatif. Là où le bât blesse, c'est que malgré leur implication au sein de cette instance, les membres ne se sont pas sentis partie prenante au projet. Ainsi, si les répondants se disent satisfaits des résultats produits par les études, ils ont le sentiment de ne pas avoir été réellement inclus dans cette première phase.

Contrairement à ce qui a été observé avec le cas du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, l'état des lieux n'a pas servi à poser les bases de la concertation en favorisant l'implication des acteurs locaux. Trois éléments sont à la base de ce constat. Premièrement, on retrouve le **peu de rencontres** effectuées par la mission d'étude. En effet, aux îles de la Madeleine, le comité consultatif ne s'est réuni qu'à quatre reprises au cours des deux années durant lesquelles se sont déroulées les études et un seul atelier d'échange a été organisé⁶⁷ comparativement au projet français où quatorze réunions thématiques ont eu lieu en quatre mois. Un deuxième élément de réponse ressort de cette observation, soit **le temps**

⁶⁷ L'atelier d'échange organisé aux îles de la Madeleine s'apparente aux ateliers thématiques réalisés en France : tous deux voulaient confronter savoirs dits « profanes » et scientifiques.

écoulé entre chacune des rencontres. Le fait que les réunions aient été espacées dans le temps a rendu difficile l'appropriation du projet par les membres du comité consultatif. Troisièmement, ces **réunions n'étaient ouvertes qu'à un faible nombre d'acteurs locaux** ce qui a participé à cloisonner l'information. Bien que les membres aient eu pour mandat de relayer l'information, celle-ci n'a pas été diffusée largement auprès de la population. L'information est plutôt restée au sein des organismes et associations représentés par les participants. Tant dans le cas de l'AMP des îles de la Madeleine que dans celui du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, la mission d'étude avait fait le pari que l'information diffusée aux participants serait retransmise dans leurs réseaux afin qu'elle soit accessible au plus grand nombre. Or ce n'est pas ce qui est arrivé, l'information est restée entre les mains d'une minorité d'acteurs.

Finalement, ces trois éléments – fréquence, temporalité et participation restreinte - ont fait en sorte que la communauté des îles de la Madeleine, tout comme les membres du comité consultatif, ne se sont pas sentis partie prenante au projet dans cette première phase. Malgré cela, les répondants se disent satisfaits des résultats produits par les études et trouvent qu'elles sont en phase avec le milieu d'où l'atteinte partielle de l'objectif lié à cette première étape.

4.3.3.3. Retour sur l'état des lieux

On retient que dans les deux cas observés, l'état des lieux s'inscrit davantage dans de la consultation que de la concertation en raison de l'objectif principal poursuivi : faire une étude de caractérisation du territoire afin d'évaluer le potentiel de création d'une AMP. Les démarches initiées afin d'atteindre ce but n'ont pas été les mêmes dans les deux cas observés :

- Le cas français a réalisé son état des lieux en instaurant un dialogue entre acteurs locaux et experts via les rencontres thématiques. Ces dernières ont permis de décroisonner l'information et d'enrichir les connaissances des uns comme des autres. De cette première phase a résulté un sentiment d'inclusion chez les participants.

- Le cas canadien, malgré les efforts de la mission d'étude, a davantage été témoin de travail en silo. Peu d'échanges ont été réalisés entre les experts et les membres du comité consultation tout comme avec les acteurs locaux. Les répondants ne se sont pas sentis réellement parties prenantes du projet

	AMP îles de la Madeleine	PNM estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis
Temps écoulé entre les rencontres	Élevé	Faible
Fréquence des rencontres	Faible	Élevé
Accessibilité aux rencontres	Élevé	Élevé
Ouverture aux rencontres	Faible	Élevé
Accessibilité de l'information pour les participants	Élevé	Élevé
Accessibilité à l'information pour les non-participants	Faible	Faible
<i>Sentiment d'appartenance au projet</i>	<i>Faible</i>	<i>Élevé</i>

Tableau 4 : **Paramètres ayant une influence sur l'inclusion des participants lors d'une démarche consultative**

Source : Duquette, 2017

Tel que nous avons pu le voir, du cas français a résulté une grande satisfaction des répondants due à l'écoute et l'inclusion dont a fait preuve la mission d'étude à l'égard des acteurs locaux. Du côté québécois, le constat est autre. Si on y retrouve plus de réserves, c'est d'une part, parce que cette première phase a été pilotée autrement. Et, d'autre part, l'on doit prendre en considération que le processus s'est arrêté à ce stade⁶⁸, dès lors il est plausible de penser que la perception qu'ont eu les Madelinots de cette première phase aurait pu être autre s'ils avaient eu une vision globale du processus de mise en place. Ce faisant, il est permis de penser qu'il était peut-être plus facile pour les répondants français de voir positivement la phase de consultation sachant qu'ils ont été concertés par la suite en ce qui a trait à la définition du projet de PNM.

Effectivement, rappelons qu'en France trois phases de concertation ont suivi l'état des lieux. Ce faisant, les acteurs locaux ont été amenés à se prononcer sur le futur périmètre du PNM, sur ses orientations de gestion ainsi que sur son conseil de gestion. Puisque ces différentes phases ne sont pas comparables au projet d'AMP aux îles de la Madeleine, car inexistantes chez ce dernier, nous ne nous y attarderons pas individuellement, mais plutôt au travers l'analyse des acteurs qui s'y distinguent. Malgré le fait que nos deux projets n'en étaient pas au même stade lorsqu'ils ont été étudiés et qu'ils n'aient pas utilisé des mêmes mécanismes participatifs, tous deux nous permettent d'observer les jeux de pouvoir dans les configurations d'acteurs clés. À cet effet, trois catégories d'acteurs se démarquent : les élus locaux, les représentants de l'État et les professionnels de la mer.

4.3.4. Acteurs clés : rôle et influence

4.3.4.1. Les élus locaux

Dans les projets qui nous intéressent, le rôle des élus locaux est similaire en ce qu'il correspond à des acteurs clés qui agissent comme courroie de transmission entre l'État et la

⁶⁸ À ce jour, aucune suite n'a été donnée au projet suite au dépôt des études.

population. Par ailleurs, s'ils jouent un rôle prépondérant dans un cas comme dans l'autre, certaines différences se doivent d'être mises en relief dû à leur influence sur les positions adoptées par les élus face au projet qui les concernent.

Tout d'abord, **le nombre de municipalités impliquées** dans l'un et l'autre des projets diffère largement. Dans le cas du PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, 117 communes ont été impliquées, alors que dans le cas de l'AMP des îles de la Madeleine seulement deux. Ainsi la relation entre la mission d'étude et les élus n'a pas été la même dans les deux cas observés. Pour ce qui est du projet français, on se rend compte que la mission d'étude a dû faire une sélection afin de concentrer son énergie sur les communes les plus grandes et sur les élus ayant un rôle particulier – à la fois maire et député. Les autres ont été invités à participer au processus de concertation via une lettre officielle. Le fait que la mission d'étude ne soit pas entrée directement en contact avec tous les élus a très certainement influencé le rapport de ces derniers au projet. À cet effet, nous avons constaté que certains élus de petites communes n'ont pas suivi ni participé au processus de mise en place du PNM par manque d'information et d'intérêt envers le projet.

Ensuite, nous sommes face à **deux systèmes politiques** qui n'octroient pas les mêmes possibilités exécutives à ses acteurs politiques. Sans entrer dans les fondements du régime républicain français ou de la monarchie constitutionnelle canadienne, soulignons seulement que jusqu'en mars 2017⁶⁹, il est possible, en France, pour les parlementaires nationaux ou européens de cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale – président de conseil régional, président de conseil départemental, maire ou maire d'arrondissement⁷⁰. Cette situation permet aux élus locaux combinant deux fonctions, par exemple celle de maire et de

⁶⁹ La loi française du 14 février 2014 vise à interdire le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Cette loi entrera en vigueur le 31 mars 2017, soit au moment où sera renouvelée l'assemblée.

⁷⁰<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html> [site consulté le 24 janvier 2016]

député, d'obtenir un pouvoir d'influence – dû à ses fréquentations politiques – et décisionnel – dû aux mandats qui lui sont attribués – plus grand qu'un élu local n'ayant que pour unique fonction celle de maire. Au sein des élus locaux concernés par le PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, au moins quatre élus ont combiné un rôle de parlementaire avec un rôle de maire ce qui a eu, selon les dires des participants, une influence notable sur le projet et son élaboration.

Effectivement, les élus instigateurs du projet de PNM, alors tous les trois maires et parlementaires – l'un sénateur et les deux autres députés – faisant partie de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), ont réussi à faire accepter le projet par le ministère de l'Écologie. Il faut savoir qu'à l'époque l'Assemblée nationale était alors composée d'une majorité de représentants de l'UMP, ce qui aurait joué en faveur du projet. Ainsi, l'affiliation politique des promoteurs du projet couplé à leur rôle de parlementaire auraient permis au projet de démarrer en 2008.

Au cours de la mise en place du projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, un changement de gouvernement a eu lieu et a influencé son déroulement. L'arrivée au pouvoir du Parti socialiste (PS) en 2012 aurait effectivement permis à un élu local (membre du PS), jusqu'alors peu influent, de mettre en péril le projet de parc marin. Fermement opposé au projet, cet élu – à la fois maire et député – trouvait inutile de faire un parc marin sur l'estuaire de la Gironde considérant qu'on y retrouvait déjà plusieurs formes de protection et organes de gestion, dont le SMIDDEST. Bien qu'il ait été contre le projet dès le commencement de la démarche, il ne constituait pas une menace. Par contre, avec le changement de gouvernement, il a gagné en influence dû notamment à sa relation privilégiée avec le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MDDTL). Plusieurs répondants ont laissé sous-entendre que si la raison officielle de la suspension du projet entre 2011 et 2015 était le manque de ressources financières, eux croyaient davantage à un conflit politique. Et, plus particulièrement, à l'œuvre de cet élu qui

ne souhaitait pas voir apparaître le PNM sur son territoire par peur de perdre les compétences territoriales qui lui étaient accordées notamment via la présidence du SMIDDEST.

Concernant le Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis Charentais, Franck Laporte a manifesté sa désapprobation devant l'attitude « d'un député » qu'il se refuse à nommer et qui bloque le dossier (il s'agit en fait de Philippe Plisson (PS) qui a succédé à Dominique Bussereau). La création du PNM devait intervenir en août. Les trois années de travail sur ce dossier vont-elles échouer pour des rivalités politiques ? (Sud-Ouest, 31 octobre 2012)

Les exemples exposés ci-dessus témoignent de l'influence des élus locaux lorsqu'ils représentent une commune populeuse, qu'ils jouent un double rôle, mais également de l'impact d'un changement de gouvernement lorsqu'un projet d'AMP est en cours. En effet, on a pu constater qu'une attention particulière était accordée aux élus représentant des communes populeuses, ce qui les a posés dans une position avantageuse dès le début de la démarche : ils ont davantage été pris en considération que d'autres communes possédant moins d'habitants. De plus, nous avons pu observer qu'un élu possédant un double mandat, soit maire et parlementaire, était davantage en mesure d'influencer le déroulement du projet – *cf.* que l'on pense à l'impulsion de départ du projet de PNM ou alors à sa mise en suspension.

En ce qui a trait au projet des **îles de la Madeleine**, on retrouve deux de ces trois éléments constitutifs du rôle joué par un élu local ; mais quelque peu différemment en raison du système politique qui n'est pas le même. Premièrement, si le cumul des mandats n'est pas possible au Canada, nous constatons tout de même l'influence que peut avoir le fait qu'un élu combine d'autres fonctions que celle de maire et, qui plus est, soit maire d'une municipalité populeuse. À cet effet, le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine dû à son double rôle, à la fois maire de la plus grosse municipalité des îles de la Madeleine (11 902 habitants alors que la municipalité de Grosse-Île compte 402 habitants⁷¹) et président

⁷¹ Selon le Répertoire des municipalités, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec (MAMOT), 2010.

du conseil d'agglomération, a été nommé coprésident du comité consultatif. Ce faisant, cette place privilégiée au sein du comité consultatif lui a permis d'avoir non seulement une influence sur les décisions prises, notamment en ce qui a trait à la composition du comité consultatif, mais également d'avoir un accès direct à l'information. Ce qui n'était pas le cas de la mairesse de Grosse-Île qui était membre du comité au même titre que les autres représentants d'organismes et d'associations.

Par rapport aux changements de gouvernements, s'ils n'ont pas eu d'impact direct sur le rôle joué par les élus locaux puisque ces derniers n'ont pas d'affiliation politique provinciale ou fédérale, ils jouent un rôle certain sur la mise en place de projets environnementaux. C'est d'ailleurs ce que nous verrons ici. Par contre, juste avant d'en venir au rôle de l'État dans le processus de mise en place d'un projet d'AMP, revenons au rôle de l'élu local. Comme mentionné précédemment, les deux projets auxquels nous nous sommes intéressés ont vu deux – trois dans le cas de la France – éléments influencer la place des élus locaux lors de la mise en place des projets (voir tableau 5).

Éléments ayant eu une incidence sur le rôle des élus	AMP (Qc)	PNM (Fr)
Le nombre de municipalités impliquées influence la relation entre la mission d'étude et les élus locaux.	X	X
Le cumul des mandats & fonctions exécutives des élus locaux se répercutent sur leur champ d'influence.	X	X
Les changements de gouvernement influencent le pouvoir d'influence de certains élus locaux en fonction de leur affiliation politique.		X

Tableau 5 : Éléments ayant influencé le rôle de certains élus locaux
Source : Duquette, 2017

Ces éléments, constitutifs de la fonction occupée par un élu local au sein d'une configuration d'acteurs, sont intimement liés à l'État : soit ce sont ses représentants qui déterminent l'importance qu'ils veulent accorder à l'un ou l'autre des élus, soit ce sont les élus qui cherchent à se rapprocher de la prise de décisions via leurs relations politiques ou mandats. Dans tous les cas, **on relève la relation d'interdépendance entre les élus locaux et l'État**. Si les élus locaux ont besoin de l'État pour accéder à la prise de décision, l'État a besoin des élus locaux pour s'assurer l'acceptabilité sociale du projet.

4.3.4.2. L'État

Dans les deux projets que nous avons observés, le rôle de l'État est prépondérant. Si tel est le cas, c'est parce qu'il possède les **ressources financières, juridiques et humaines lui permettant de contrôler, du début à la fin, le processus de mise en œuvre d'un projet**. Il sera question dans la présente section de voir de quelle manière le rôle de l'État s'est traduit au sein des deux projets d'AMP qui nous intéressent.

Premièrement, tant en France qu'au Canada, les projets d'AMP ont été insufflés par l'État. Effectivement, le projet de parc naturel marin a été mis à l'étude avec un arrêté ministériel en juin 2008 alors que le projet des îles de la Madeleine a été mis à l'étude par le biais d'un accord entre les gouvernements du Québec et du Canada. Ainsi, bien que le projet français soit né d'une volonté locale, il a fallu attendre que l'État entérine le projet pour que celui-ci puisse démarrer. Parallèlement, au Québec, bien que la municipalité des Îles-de-la-Madeleine ait souhaité le projet d'AMP depuis sa première manifestation sur le territoire, soit en 2004, il a fallu attendre l'implication des gouvernements provincial et fédéral pour que le projet puisse aller de l'avant.

Deuxièmement, dans les deux cas, les projets ont été pilotés par des représentants de l'État. En effet, rappelons que le projet français a été dirigé par une mission d'étude de l'Agence des aires marines protégées – établissement public sous la tutelle du MEDDE –,

placée sous l'autorité de quatre préfets – Vendée, Charente-Maritime, Gironde et maritime de l'Atlantique. En ce qui trait au projet des îles de la Madeleine, il a été conduit par une mission d'étude dirigée par un comité directeur – assuré par le sous-ministre adjoint au développement durable du MDDEFP et le directeur exécutif de l'APC – et composée d'une coprésidence – assurée par le comité directeur plus le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine – ainsi que d'un comité coordonnateur – assuré par deux chargés de projets l'un représentant le MDDEFP et l'autre l'APC. Tout au long des démarches ayant eu lieu ce sont donc des représentants de l'État qui ont posé les balises des démarches participatives et qui ont pris les décisions finales.

Troisièmement, si l'impulsion de départ et le déroulement dépendent de la volonté de l'État, c'est également le cas de la finalité du projet. À cet effet, suite à deux années de concertation, le projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis était prêt à voir le jour. Or, le projet a dû attendre trois ans de plus avant que le décret de création soit signé par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Ceci s'explique par un manque de fonds (raison officielle) et/ou par la pression que certains élus ont exercée sur le projet (raison officieuse). Tant l'une et l'autre de ces explications sont tributaires du changement de gouvernement ayant eu lieu en 2012. Passant de l'UMP au PS, les budgets ont été remaniés et certains élus ont gagné en influences (ce que nous avons mis de l'avant avec le cumul des mandats). **Ainsi, soumise aux aléas politiques, la création d'un PNM est dépendante de l'État, car elle nécessite un décret de création ainsi que des ressources financières suffisantes pour permettre sa gestion.**

Bien que nous ayons affaire à un système politique différent, le projet d'AMP des îles de la Madeleine est tout autant dépendant d'un contexte politique favorable. Suite au dépôt des études, soit en mars 2014, le projet d'AMP est entré dans une phase de latence. Celle-ci serait due à la difficulté qu'ont les gouvernements du Québec et du Canada à s'entendre sur la propriété des fonds marins. En effet, pour aller de l'avant avec le projet et entamer une

seconde phase, les gouvernements doivent signer une nouvelle entente ce qui implique la réouverture du débat concernant le statut à accorder au projet d'AMP et, par le fait même, la question de l'appartenance du sous-sol marin. Malgré tout la majorité de nos répondants se disent confiants quant à l'avenir du projet, ils misent sur une loi miroir comme celle mise en place pour le Parc marin du Saguenay – Saint-Laurent. Ainsi, tout comme en France, la création d'AMP est dépendante de l'État dans la mesure où c'est lui qui possède les ressources tant financières, juridiques qu'humaines nécessaires. Ce faisant, les changements de gouvernements ont une incidence certaine sur la mise en œuvre des projets, car ces derniers entraînent le remaniement des ministères, budgets et priorités.

En plus d'influencer toutes les phases du processus de mise en œuvre d'un projet d'AMP, l'État joue un rôle particulier au sein même de la configuration d'acteurs clés. D'une part, c'est l'État, via les missions d'études, qui cible les acteurs approchés pour participer au processus de mise en place. D'autre part, c'est lui qui vient baliser le processus de création en posant les limites des espaces délibératifs et, par le fait même, détermine la part de pouvoir qu'il octroie aux parties prenantes. Finalement, ces balises influencent les actions posées par les participants au sein même des dispositifs participatifs.

En somme, dans l'un et l'autre des cas, les actions posées par les acteurs clés ont été influencées par la structure mise en place par l'État, soit en utilisant l'espace accordé pour s'exprimer ou encore en tentant de le contourner pour avoir un accès plus direct à la prise de décision.

Jusqu'à présent nous avons mis de l'avant deux catégories d'acteurs influents, soit les élus locaux et représentants de l'État : tous deux sont intimement liés puisque la concrétisation d'un projet environnemental dépend largement de son acceptabilité sociale qui, elle, dépend dans une certaine mesure de l'appui des élus au projet. Une autre catégorie

d'acteurs se distingue au sein des deux projets qui nous intéressent, ce sont les professionnels de la mer.

4.2.4.3. Professionnels de la mer

Les professionnels de la mer constituent une catégorie particulière en ce qu'ils ont été très influents au sein du projet français et qu'ils tendent à avoir une influence particulière sur la définition du projet québécois. Si tel est le cas, c'est parce qu'ils constituent un pilier économique au sein des régions visées par les projets d'AMP. Ainsi, principaux utilisateurs de la mer dont ils dépendent pour vivre, les professionnels de la mer occupent une place particulière au sein des configurations d'acteurs clés.

Dans le cas français, les professionnels de la mer – pêcheurs et conchyliculteurs – ont eu une incidence sur chacune des phases constitutives du projet, ce qui témoigne de leur influence sur la prise de décision. En usant des espaces délibératifs établis ou encore en les contournant pour avoir un rapport direct à la prise de décision, les professionnels de la mer ont non seulement réussi à maintenir le plateau de Rochebonne – zone extrêmement riche en biodiversité et très importante pour la pêche – hors du périmètre du PNM, à obtenir une orientation de gestion concernant uniquement leur secteur d'activité afin de ne pas être mélangés aux autres usagers de la mer, mais également à faire ajouter des sièges au conseil de gestion, car ils se sentaient sous-représentés. La définition du projet de PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis révèle l'importance du secteur de la pêche sur le territoire ainsi que leur faculté à se faire entendre des détenteurs du pouvoir.

Pour ce qui est du projet d'AMP aux îles de la Madeleine, le secteur de la pêche tend également à être influent. Dû au fait que le projet n'en était qu'à l'étude de caractérisation au moment où nous avons réalisé les entretiens, il n'était pas possible d'observer l'influence des acteurs locaux sur la définition même du projet. Par ailleurs, il a été tout de même possible de relever l'importance du secteur de la pêche ne serait-ce que par le nombre de sièges qui

leur a été accordé au sein du comité consultatif. Rappelons que le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a insisté auprès des membres du comité directeur pour que les professionnels de la mer – pêche et mariculture – aient plus d'un siège au sein du comité consultatif, car pour ce dernier, et cela a été mentionné par plusieurs répondants, l'acceptabilité sociale du projet leur était inhérente. Comme ils constituent l'un des deux piliers économiques des îles de la Madeleine et qu'ils forment une part considérable de la population madelinienne, nombreux sont les répondants à avoir mis de l'avant la crainte que le projet soit freiné par les professionnels de la mer, acteurs très influents aux îles de la Madeleine. Ainsi, en raison de la place qu'ils occupent déjà sur le territoire, nous pouvons supposer qu'ils joueront un rôle non négligeable dans la constitution du projet, raison pour laquelle il sera important de les impliquer dès l'amorce d'une seconde phase.

CHAPITRE 5

DISCUSSION

Comme il a été possible de le constater avec notre revue de littérature, bien que nous assistions depuis une trentaine d'années à la multiplication des mécanismes participatifs, ces derniers peinent à atteindre leur objectif, soit celui de faire participer le public à la prise de décision (Deffontaines et coll., dans Rey-Valette et coll., 2008). Deux éléments pouvant porter atteinte à l'efficacité d'un mécanisme participatif ont retenu notre attention : le contexte sociopolitique (Plante et coll., 2006) et la captation fréquente du débat par une minorité d'acteurs (Pissaloux, 2011 ; Deldrève, 2012).

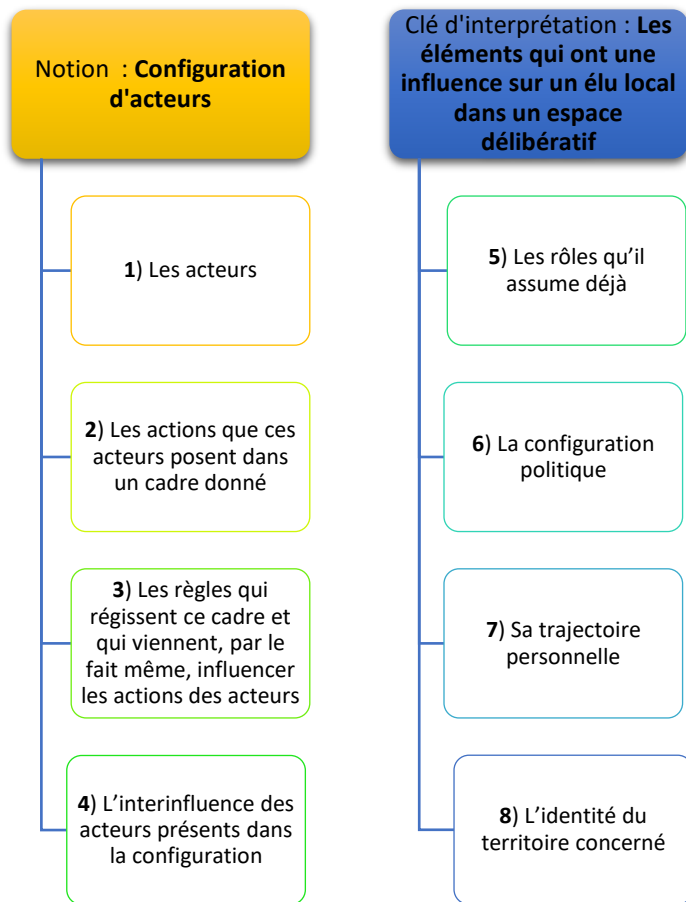
Suivant l'objectif de mieux comprendre ces freins afin éventuellement de pouvoir les dépasser, nous avons cherché à comprendre la manière dont le contexte sociopolitique se répercute sur les acteurs clés, composant une configuration au sens d'Élias, lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP, et ce, en portant un regard particulier sur l' élu local. Si l' élu local a retenu notre attention, c'est d'une part parce qu'il fait partie des acteurs pouvant monopoliser le débat (Barbier et Larrue, 2011) et d'autre part, parce que son rôle de représentant a été remis en question dans les dernières décennies avec la multiplication des outils et modes participatifs (Lefebvre, 2007 ; Baggioni et coll., 2009 ; Blatrix, 2009 ; Buclet et Salomon, 2012). Tel que mentionné précédemment, l' élu local se trouve désormais au croisement entre un rôle traditionnel de représentation et un rôle plus contemporain visant une démocratisation de la prise de décision.

Ainsi, suite aux analyses des cas français et canadien, **on constate que le contexte sociopolitique influence la posture et conséquemment le rôle que jouent les élus locaux lors de la mise en place d'un projet d'AMP** (hypothèse générale de recherche). *Plus largement, on remarque que certains éléments composant le contexte sociopolitique se répercutent également sur les autres parties prenantes au projet.* Afin de mettre en relief ces relations d'influence, il sera question d'observer nos principaux résultats de recherche sous le prisme des approches théoriques précédemment exposées (*cf.* section 2.1.).

Comme canevas d'analyse, nous utiliserons la théorie de la démocratie participative bonifiée par Suraud (2007). Cette théorie englobe trois espaces – public, étatique et délibératif – permettant d'observer la prise de décision non pas comme un moment unique, mais comme un processus au cours duquel on assiste à la formation de la volonté politique. Celle-ci étant le résultat de tensions et confrontations entre acteurs publics et politiques ayant lieu au sein de l'espace délibératif.

La mise en relation de ces trois espaces, nous offre l'occasion d'étudier l'influence du contexte social et politique – prenant ancrage respectivement dans l'espace public et dans l'espace étatique – sur les parties prenantes composant nos configurations d'acteurs et agissant dans un espace donné, soit l'espace délibératif. Pour y arriver, il sera question d'observer l'interaction entre les trois espaces susmentionnés par le biais de la notion de configuration d'acteurs d'Élias et la clé d'interprétation de Baggioni coll. (2009).

Avant toute chose, prenons le temps d'exposer la structure du présent chapitre. Ce dernier est composé de trois sections : les deux premières correspondent aux deux angles privilégiés pour analyser les différents éléments pouvant influencer la posture et, conséquemment, le rôle des parties prenantes à un projet d'AMP ; soit le contexte politique et le contexte social. Pour sa part, la dernière section fait la synthèse des éléments ayant été



exposés tout en revenant sur nos hypothèses de recherche. Dans un premier temps sera donc abordé le contexte politique via les dimensions #3 et #6 de la figure 11. Ensuite, le contexte social sera envisagé via les dimensions #5 et #8. Relevons le fait que les dimensions #1, #2 et #4 constituant la notion de configuration d'acteurs ne sont pas abordées directement. Si tel est le cas, c'est parce qu'elles le sont indirectement à travers chacune des dimensions présentées. Pour ce qui est de la dimension #5, elle a dû être mise de côté en raison du manque de données lui correspondant – nous y reviendrons dans la section 5.2.

Figure 11 : Dimensions permettant une meilleure compréhension des postures adoptées par les parties prenantes

Source : Élias, 1991 ; Baggioni et coll. 2009 : 74

5.1. L'INFLUENCE DU CONTEXTE POLITIQUE

Nous débuterons cette analyse avec l'une des quatre dimensions composant une configuration d'acteurs, soit les **règles qui régissent le cadre d'action** dans laquelle elle intervient. Dans les cas qui nous intéressent, le cadre se trouve à être l'espace délibératif au sein duquel on retrouve les différents mécanismes participatifs mis en place afin de définir les projets d'AMP. Le cadre est régi par une mission d'étude sous la tutelle de l'État, et ce, tant en France qu'au Canada. Ainsi, ayant pour mandat d'orchestrer le processus de mise en œuvre des projets d'AMP, la mission d'étude détermine la part de pouvoir qu'elle partage avec les acteurs locaux – y compris les élus – par le degré d'implication qu'offrent le ou les mécanismes participatifs employés (*cf.* figure 5). Par la suite, nous aborderons l'influence de la **configuration politique** – l'un des éléments mis en relief par Baggioni et coll. (2009). Celle-ci fait référence au gouvernement en place.

Si la première dimension composant le contexte politique – les règles qui régissent le cadre d'action – influence l'ensemble des parties prenantes aux projets d'AMP qui nous intéressent, la seconde concerne plus particulièrement les élus locaux dans la mesure où cette dimension, abordée par Baggioni et coll. (2009), permet de comprendre le lien particulier que cette catégorie d'acteurs entretient avec la sphère étatique.

5.1.1. Les règles qui régissent le cadre d'action

Tout d'abord, au terme de l'analyse des cas de mise en place des projets d'AMP français et canadien, on relève que tant pour la réalisation d'une phase de consultation que pour une phase de concertation **l'élément du « cadre d'action » qui semble déterminant, en regard des dires de nos répondants, est l'inclusion**, soit le sentiment chez les participants au processus de mise en œuvre d'être partie prenante du projet en cours. On remarque que trois facteurs vont influencer ce sentiment :

- L'information : le fait d'être tenu au courant des objectifs du projet ainsi que des différentes étapes franchies et à franchir.
- La participation : le fait d'avoir accès à un espace participatif permettant une libre expression.
- L'implication : le fait d'être appelé à participer au projet et le rôle accordé au sein du processus de mise en place.

Ces trois éléments forment un tout dans la mesure où ils s'influencent les uns les autres venant tous peser à différents degrés sur le sentiment d'inclusion d'un acteur au sein du processus de mise en place. Ainsi, on remarque qu'un acteur n'étant pas bien au courant de la démarche en cours, ne sentant pas qu'il a accès à un espace de discussion ou encore n'ayant pas le sentiment d'être impliqué à sa juste mesure, a tendance à soit se tenir en retrait ou à s'opposer au projet en cours. D'une posture de retrait ressort une faible implication au sein du projet et donc peu de soutien envers ce dernier. Ce qui peut avoir comme répercussion une mauvaise retransmission de l'information au sein des réseaux fréquentés et, par conséquent, on peut assister à une plus forte opposition au projet en raison – sans information juste, il est facile d'entretenir des craintes infondées par rapport au projet.

Au contraire, si nos trois paramètres sont bien ajustés et prennent en compte les besoins différenciés des acteurs présents au sein de la configuration, on constate l'apparition d'un fort sentiment d'appartenance et d'un désir que le projet aille de l'avant. Ce désir entraîne une bonne retransmission de l'information et même, dans certains cas, une prise de position publique et politique en faveur du projet comme nous avons pu l'observer avec le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine.

5.1.2. La configuration politique

La seconde dimension composant le contexte politique est la « configuration politique ». Tant au Canada qu'en France, on observe que les gouvernements en fonction ont un impact sur le rôle joué par les élus locaux au sein de la mise en place d'un projet d'AMP. Si tel est le cas, c'est parce que les gouvernements, incarnation de l'État et détenteurs du pouvoir, décident de la place accordée à l'environnement au sein de leurs politiques publiques. Dans la mesure, où ce sont eux qui possèdent les ressources financières, juridiques et humaines nécessaires à la mise en place d'AMP, ils maîtrisent tant l'impulsion de départ, la création que la finalité des projets. À cet effet, rappelons que le projet de PNM français, bien qu'il soit né d'une initiative locale, a dû attendre que le MEDDE décide de porter le projet et de mettre sur pied une mission d'étude pour que le projet puisse aller de l'avant. De plus, ce sont les représentants de l'État qui ont, tout au long du projet, pris les décisions finales en ce qui a trait à la définition du projet – périmètre, orientations de gestion, conseil de gestion. Qui plus est, la signature du décret de création dépendait également de la volonté étatique. Parallèlement, au Québec nous avons également assisté à la prise en charge du projet par l'État via un comité directeur composé de représentants ministériels – l'APC et MDDELCC.

Étant donné le rôle que détiennent les gouvernements dans le processus de création d'AMP, ils constituent un relais incontournable pour les élus locaux que ce soit pour aller de l'avant avec un projet ou pour le freiner. Ainsi, la posture adoptée par un gouvernement vient confronter l'élu local dans sa propre position et par le fait même vient la renforcer dans la mesure où celui-ci doit la défendre. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé au Québec quand le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a décidé de confronter le gouvernement provincial afin que ce dernier dépasse ses différends avec le gouvernement fédéral concernant la propriété des fonds marins de sorte que le projet d'AMP puisse aller de l'avant (entre 2006 et 2011). Ainsi, la position adoptée par le gouvernement provincial, soit

le *statu quo* concernant le projet d'AMP aux îles de la Madeleine, a amené l'élu local de la principale municipalité à se positionner clairement face au projet et à défendre son appui tant médiatiquement que politiquement. Pour ce qui est du projet de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, on se retrouve dans une situation similaire dans la mesure où on a vu des élus aller chercher l'appui du ministère de l'Écologie tant pour amorcer le projet que pour le freiner (*cf.* section 4.2.1. & 4.3.4.1.). Fait intéressant à relever, **on constate que les élus locaux n'hésitent pas à sortir de l'espace délibératif dès lors créé afin de faire valoir leur position – que ce soit favorable ou défavorable au projet – directement auprès des représentants étatiques responsables des projets d'AMP.**

Il convient également de souligner l'influence que peut avoir un changement de gouvernement sur le développement d'un projet d'AMP – ce constat se fait davantage pour le projet français que pour le projet québécois puisque l'influence est due au cumul des mandats – uniquement permis en France. Ce faisant, en raison du cumul des mandats, la venue d'un nouveau gouvernement vient modifier l'équilibre des pouvoirs : certains élus, à la fois maire et parlementaire, gagnent en influence alors que d'autres y perdent. On pense ici au maire de Saint-Ciers-sur-Gironde qui, avec l'arrivée au pouvoir du PS en 2012, a mis en péril le projet de PNM dû à sa relation privilégiée avec le ministre du MDDTL (*cf.* section 4.3.4.1.).

5.2. L'INFLUENCE DU CONTEXTE SOCIAL

Dans la mesure où la présente recherche s'intéresse plus particulièrement aux registres d'actions et rôles mobilisés par les élus locaux dans un cadre donné, ici celui de la mise en place d'une d'AMP, il convient de prendre en compte le contexte social dans lequel s'insère un tel projet. Effectivement, tel que mis de l'avant par Baggioni et coll. (2009), les agissements d'un élu confronté à un dispositif participatif doivent se comprendre par les situations d'interactions dans lesquelles il est placé. C'est-à-dire en prenant en compte quatre modes de relation à son environnement.

- Configuration politique⁷² : Gouvernement en place constitue un relais pour avoir un accès direct à la sphère décisionnelle.
- Identité du territoire : « ses rituels et ses symboles » (Baggioni *et coll.*, 2009 : 78).
- Les rôles qu'ils assument déjà : les différentes fonctions occupées par un élu local.
- Trajectoire personnelle : l'historique des relations entre un élu et les autres parties prenantes au projet ainsi que les différentes fonctions ayant été occupées tout au long de son parcours professionnel.

Par ailleurs, avant d'aller plus loin, il convient de mentionner que seulement les trois premières dimensions ont pu être observées, car nous n'avons pas recueilli suffisamment d'informations concernant la trajectoire personnelle des élus locaux lors des entretiens pour relever une influence quelconque sur leurs rôles ou positionnements par rapport aux dispositifs participatifs mis en œuvre. Ainsi, bien que cette dimension nous apparaisse importante, nous devons la mettre de côté pour plutôt nous concentrer ici sur l'identité territoriale et les rôles que les élus locaux assument déjà.

5.2.1. L'identité territoriale

Pour ce qui est de « l'identité territoriale », cette dimension s'avère particulièrement décisive sur la position et le rôle qu'adoptera un élu local tant au sein d'un mécanisme participatif que vis-à-vis un projet environnemental. Afin de comprendre pourquoi, il faut rappeler que l'élu local reste d'abord et avant tout un élu : soit une personne désignée par des électeurs. Ainsi s'il souhaite se faire réélire, il doit s'assurer que la position qu'il décidera de défendre par rapport au projet soit en accord avec la volonté et les besoins de la population. Ainsi, l'élu local n'est pas un acteur « libre » au sein des mécanismes participatifs puisqu'il ne possède qu'une faible marge de manœuvre à l'égard des citoyens qu'il représente (Lefebvre, 2007).

⁷² Seconde dimension du contexte politique susmentionnée.

Dans le cas des îles de la Madeleine, on relève que le secteur des pêches⁷³ constitue l'épine dorsale de l'économie locale en employant environ 30 % de la population active (Lavisse et Larochelle, 2014 : ii). En plus de générer de l'emploi à de nombreux Madelinots, ce secteur d'activité contribue au développement du secteur touristique – deuxième pilier économique de la région. À cet effet, un rapport produit par Pêches et Océans Canada relève :

[que][1]es paysages pittoresques des villages de pêcheurs, la réputation du homard des Îles, l'observation des blanchons et de la chasse au phoque, les excursions en mer avec activité de pêche récréative et d'interprétation de la pêche commerciale et de la mariculture sont autant d'attraits sur lesquels s'est bâti le secteur touristique des Îles et qui n'existerait pas sans le secteur des pêches et de la mariculture. (*Ibid.* : iii)

Ainsi, en regard de l'importance du secteur de la pêche sur le territoire madelinien, le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine laissera entendre que s'il est favorable au projet c'est parce qu'il y voit un possible gain pour les professionnels de la mer. S'il s'avérait que ça ne soit pas le cas, il n'hésiterait pas à s'y opposer. Dans cette optique, afin que les pêcheurs et mariculteurs puissent participer à la construction du projet, le maire a tenté de les inclure dès la création du comité consultatif. En ce qui a trait à la mairesse de Grosse-Île, elle adopte une position neutre par rapport au projet en cours. Si tel est le cas, c'est parce qu'elle ne perçoit ni gain ni frein pour le domaine des pêches. Tout comme le maire de la municipalité des ÎdM, elle évoque clairement le fait que si le projet en venait à nuire aux pêcheurs, elle se positionnerait contre. Le secteur des pêches a donc une forte influence sur la position qu'adoptera un élu face au projet.

Pour ce qui est du projet français, on constate que le lien entre l'identité territoriale et le positionnement des élus par rapport au projet est tout aussi fort. En effet, on comprend par le biais des entretiens réalisés l'importance, voire la nécessité, qu'ont les élus locaux de rester

⁷³ Le secteur des pêches regroupe les industries des pêches commerciales, de la mariculture et de la transformation des poissons et fruits de mer.

en phase avec leur base électorale – ce sont des élus après tout. Ce qui est ici intéressant de relever, c'est la stratégie politique dont ils usent afin de plaire tant à leur électeur qu'à la mission d'étude afin d'obtenir des bénéfices de part et d'autre : les électeurs sont satisfaits et la mission d'étude reste en contact avec eux en les informant et les consultant par rapport aux différentes démarches qui sont entreprises. Cette situation s'avère particulièrement délicate pour une mission d'étude, car malgré le fait qu'ils disent bien comprendre les objectifs des différentes phases visant à définir le projet et acceptent de retransmettre l'information aux citoyens de leur commune, le message que les élus locaux diffusent est parfois différent du message initial de sorte à rester en adéquation avec leurs électeurs. Ce faisant, le membre de la mission d'étude ayant été rencontré dans le cadre de la présente étude met en relief la « difficulté à faire confiance aux élus » (Fr-12).

5.2.2. Les rôles déjà assumés par un élu local

Ensuite, on constate que les fonctions assumées par un élu local vont influencer la place que la mission d'étude lui accordera. À cet effet, les analyses des cas français et québécois nous permettent d'observer que l'implication des élus locaux est le résultat d'un calcul utilitaire de la part de la mission d'étude ; calcul qui prend en compte la possible influence que peut avoir un acteur sur le projet.

Ainsi, dans le cas des îles de la Madeleine, on note une meilleure connaissance du projet et une plus grande implication de la part du maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine que de la mairesse de Grosse-Île. Si tel est le cas, c'est en raison des rôles différenciés qu'ils occupent au sein du projet : l'un est coprésident du comité consultatif alors que l'autre est membre au même titre que les autres parties prenantes au projet. Pourquoi l'un et pas l'autre ? Les membres de la mission d'étude – comité directeur et coprésidence –, avec lesquels nous nous sommes entretenus, justifient ce choix par le fait que le maire de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine est à la fois maire de la municipalité la plus peuplée

et président du conseil d'agglomération ; ce qui lui accorde une influence potentiellement plus grande sur le projet d'AMP.

Parallèlement, on constate qu'un calcul similaire a été fait en France afin de cibler les élus locaux auxquels la mission d'étude se devait d'accorder une attention particulière. Ce faisant, les élus locaux maires des municipalités les plus peuplées et possédant un double mandat sont ceux ayant retenu l'attention de la mission d'étude. Ainsi, si tous les élus locaux ont été invités à participer au processus de mise en place du PNM, les élus considérés comme étant des acteurs clés – soit pour rejoindre la population, soit pour garder le projet au sein des priorités gouvernementales –, ont obtenu une place privilégiée : la mission d'étude les informe en premier, s'assure de leur compréhension, les rencontre régulièrement.

5.3. RETOUR SUR LES HYPOTHESES DE RECHERCHE

En regard des différentes dimensions venant d'être abordées, composant les contextes social et politique, nous sommes en mesure de confirmer notre hypothèse de recherche voulant que *ces derniers influencent la posture que prendra un élu local au sein d'une configuration d'acteurs clés lors de la mise en œuvre d'un projet d'AMP.*

Tout d'abord, on retient que la **configuration politique** dans laquelle s'insère un projet d'AMP constitue un élément fondamental de sa mise en œuvre. Tel que nous l'avons exposé précédemment, c'est la configuration politique, soit le gouvernement alors au pouvoir, qui permettra à un projet d'AMP de voir le jour ou non. Ce faisant, si un gouvernement décide de s'impliquer pour protéger la biodiversité marine et donc d'amorcer un processus de mise en œuvre, il vient confronter les élus locaux concernés à des mécanismes participatifs institués par une mission d'étude. Dans ce cas précis, la posture adoptée par un élu local vis-à-vis d'un projet d'AMP sera influencée par **les règles qui régissent la mise en œuvre du projet, l'identité territoriale ainsi que les rôles qu'il assume déjà.** En revanche, si le projet

n'est pas initié ou s'il a été mis sur la glace, les élus locaux voulant que ce dernier aille de l'avant doivent entrer directement en interaction avec la sphère étatique – *cf.* au gouvernement élu et ses représentants. Ils peuvent donc influencer le cours du projet en faisant pression tant médiatiquement que politiquement sur l'autorité gouvernementale. Il convient aussi de mentionner que – pour le cas français uniquement – plus qu'une posture, la configuration politique influence également la capacité d'action d'un élu local possédant un double mandat – à la fois maire et parlementaire – en raison de la proximité qu'il a avec la sphère décisionnelle. Rappelons notamment que ce sont des élus locaux possédant un double mandat qui sont à l'origine du projet tout comme, possiblement, de sa suspension entre 2012 et 2015.

Ensuite, selon ce que nous avons pu observer, **le cadre d'action** contrôlant la mise en œuvre d'un projet d'AMP se trouve à être l'élément central permettant d'aller chercher les élus locaux, les intéresser au projet, obtenir leur aval et finalement leur participation. La première étape, pour la mission d'étude alors responsable du projet, est de s'assurer que les élus locaux pouvant éventuellement nuire au projet ou encore être des relais importants⁷⁴ soient posés en position privilégiée. Ce qui implique de leur donner accès à l'information dès qu'elle est disponible et de s'assurer de leur compréhension en communiquant directement avec eux. Il est ici primordial de souligner l'importance de la disponibilité et de l'accessibilité d'une information juste pour démystifier et déconstruire les craintes liées à la mise en place d'une AMP.

In fine, on observe que c'est l'acceptabilité sociale du projet d'AMP que la mission d'étude souhaite obtenir en impliquant les élus locaux dans le processus de mise en œuvre.

⁷⁴ On fait ici référence au calcul utilitaire fait par une mission d'étude afin d'évaluer l'influence potentielle, tant favorable que défavorable, que peut avoir un élu local sur le projet en cours. Est alors pris en compte, **les rôles qu'ils assument déjà, la configuration politique** (pour les élus locaux français possédant à la fois un mandat de maire et de parlementaire) ainsi que le poids démographique de leur municipalité (Québec) ou commune (France).

Est alors recherché, « [l']assentiment, [le] consentement, [la] capacité d'accord, d'adhésion d'un individu ou d'un collectif d'acteurs à un projet, une idée, à des mesures relevant d'une politique publique » (Cadoret et Beuret, 2016 : 8). L'acceptabilité sociale d'un projet fait donc référence à un processus évolutif ou est « recherché un équilibre dans lequel les avantages supposés l'emporteront sur les inconvénients projetés » (Laslaz, 2014 dans Cadoret et Beuret, 2016 : 8). En ce sens, les élus locaux semblent des acteurs clés dans la recherche de cet équilibre puisqu'ils sont en relation permanente avec la population dû à leur fonction de représentant. Par ailleurs, vouloir travailler avec eux dans cet objectif implique de leur donner toutes les données nécessaires à la compréhension du projet tout en prenant en considération **l'identité de leur territoire**.

En somme, suite aux analyses réalisées, on observe que **la posture adoptée par un élu local, face à la mise en œuvre d'un projet d'AMP, est influencée par le contexte sociopolitique dans lequel il s'insère** (hypothèse générale de recherche). **Cette posture que l'élu adopte peut influencer le déroulement d'un projet** (hypothèse spécifique #2⁷⁵). Effectivement, on constate que l'élu peut participer, en faisant pression sur le gouvernement en place, à initier, freiner ou encore réactiver un projet d'AMP.

En revanche, **il n'a pas été possible, dans le cadre de la présente recherche, d'observer l'influence de cet acteur sur la position des citoyens envers les projets d'AMP** (hypothèse spécifique #1⁷⁶). Deux éléments d'explication s'offrent à nous. D'une part, il convient de mentionner que nous n'avons aucun citoyen lambda au sein de notre échantillon de recherche. Ce faisant, il est difficile d'évaluer la résonance qu'ont les élus locaux au sein de l'espace public en interrogeant des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet – ce qui était le cas de nos répondants. Effectivement, on se doit de prendre en

⁷⁵ Deuxième hypothèse spécifique de recherche : les élus locaux sont en mesure d'influencer le processus de mise en place d'une AMP.

⁷⁶ Première hypothèse spécifique de recherche : les élus locaux influencent les positions que l'on retrouve dans l'espace public.

considération le fait que nous sommes en présence d'acteurs en lien direct avec les missions d'étude ce qui leur permet d'avoir un accès privilégié à l'information. Ce sont donc des acteurs peut-être moins à même de subir l'influence d'une tierce partie – ici les élus locaux – en ce qui a trait à la formation de leur opinion par rapport au projet. D'autre part, on constate que la décentralisation et la multiplication des mécanismes visant à faire participer le public à la prise de décision ont contribué à changer le rôle de l'élu local. Ainsi l'élu local autrefois placé en position charnière entre la population et l'État (Baggioni et coll., 2009 : 75) est maintenant placé au centre de multiples instances décisionnelles (Duran et Thoenig, 1996 : 590). On a donc dépassé le mode de « régulation croisée »⁷⁷ posant l'élu local en position privilégiée entre l'État et la population avec l'arrivée des chargés de projet ayant pour mandat l'instauration de politique publique au niveau local avec l'accord et la participation des acteurs locaux. L'élu local reste donc un acteur significatif pour rejoindre la population, mais il ne semble plus essentiel. À cet effet, on constate que si les missions d'étude impliquent les élus locaux en leur offrant une place de premier choix – accès à l'information/ accès aux chargés de projet – afin qu'ils les appuient dans le processus de mise en place et qu'ils favorisent l'acceptabilité sociale de ce dernier (Boncoeur et coll., 2007 : 87), elles n'hésitent pas à aller également à la rencontre de la population. Ce faisant, les citoyens ont accès à plusieurs facettes d'une même réalité, ici la mise en place d'une AMP, ce qui leur permet de construire leur opinion d'un projet en ayant eu accès à différentes sources de connaissance : ils sont donc peut-être moins influençables. Cela reste par ailleurs une hypothèse qu'il serait intéressant de creuser davantage dans le cadre d'une recherche ultérieure.

⁷⁷ La régulation croisée met de l'avant le fait qu'un élu : accroît son pouvoir local de fait d'une relation privilégiée à l'État, tout en légitimant les décisions de ce dernier sur le territoire (Grémion, 1976 dans Baggioni et coll., 2009 : 75).

CONCLUSION GÉNÉRALE

De part et d'autre de l'Atlantique, entre novembre 2013 et mai 2014, nous avons rencontré une diversité d'acteurs ayant participé, de près ou de loin, à la mise en œuvre d'une aire marine protégée (AMP). La présente recherche s'est intéressée à deux projets en particulier, soit celui des îles de la Madeleine (Québec, Canada) et celui de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (à cheval entre trois départements français : la Gironde, la Charente-Maritime et la Vendée). Vingt-sept entretiens semi-directifs ont alors été menés afin d'observer le rôle des différentes parties prenantes au sein des processus de mise en œuvre tout comme l'influence du contexte sociopolitique sur ces dernières. Riches de contenu, ces entretiens permettent de porter un regard nouveau sur les facteurs pouvant influencer la mise en œuvre d'une AMP. Il sera donc question de revenir ici sur les éléments phares ayant ponctué notre étude.

Les AMP à l'ère de la multiplication des dispositifs participatifs

Nous sommes partis d'un double constat, depuis une trentaine d'années, plusieurs pays occidentaux – dont font partie le Canada et la France – ont pris conscience de l'importance de protéger la biodiversité marine ; d'où l'objectif ambitieux de protéger 10% de leur territoire marin d'ici 2020⁷⁸. Parallèlement, au cours des dernières décennies nous avons assisté à une reconfiguration des rapports entre l'État et la société civile (Jalbert, 1991 ; Helly, 2001). Celle-ci a donné lieu à une mutation de l'action publique : elle se veut désormais

⁷⁸ Lors de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) de Nagoya au Japon en 2010, les États membres ont adopté les objectifs d'Aichi. Le onzième objectif édicte : « [d]'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. » (CDB, 2010)

« plus démocratique, [...] [soucieuse] d'une prise en compte de la complexité des contextes territoriaux et des acteurs qui y sont attachés » (Gérard, 2009 : 1). Dès lors, nous assistons à l'institutionnalisation de la participation, et par le fait même, à la multiplication des dispositifs participatifs. Or, suite à notre revue de littérature, nous réalisons que si le nombre d'initiatives visant à faire participer le public s'est décuplé au cours des dernières décennies, ces dernières ont de la difficulté à atteindre un de leurs objectifs, soit d'inclure le public dans la formation de la décision (Alban et Lewis, 2005; Arama, Kervarec et Verena, 2009 ; Dahou, 2010).

Suivant l'objectif de mieux comprendre ce frein afin d'être éventuellement en mesure de le dépasser, la présente recherche vise à éclaircir l'influence du contexte sociopolitique sur les parties prenantes au processus de mise en place d'un projet d'aire marine protégée et, plus précisément, sur le rôle des élus locaux dans une telle démarche. S'il nous apparaît pertinent d'aborder les deux pôles que sont le contexte et les élus locaux, c'est parce qu'ils constituent, tant l'un que l'autre, des possibles freins à la mise en place de projets environnementaux. De plus, il nous semblait particulièrement intéressant d'aborder le rôle de l'élu local, car en plus de faire partie des acteurs pouvant monopoliser le débat lors de démarches participatives – possible frein à leur efficacité –, son rôle de représentant a été remis en question avec l'arrivée et la multiplication des outils participatifs.

Ces différents éléments contextuels et théoriques nous ont menés à poser la question suivante : *lors de la mise en place d'un projet d'aire marine protégée, de quelle manière le contexte sociopolitique dans lequel s'inscrit le projet vient-il influencer la place des élus locaux au sein de la configuration d'acteurs clés ?* Reprenant nos hypothèses de recherche, il est possible de nuancer notre position initiale tout en mettant l'accent sur certains éléments centraux permettant de cerner l'influence du contexte sociopolitique sur les élus locaux tout comme l'influence de ces derniers sur la mise en œuvre d'un projet d'aire marine protégée.

L'hypothèse selon laquelle le contexte sociopolitique influence la posture d'un élu local au sein d'une configuration d'acteurs clés a été confirmée. À l'aide des approches théoriques ciblées⁷⁹ ainsi que de notre clé d'interprétation⁸⁰, il nous a été possible de dégager quatre éléments clés (voir figure 11) ayant une influence sur la posture qu'un élu adoptera par rapport à un projet d'AMP et, conséquemment, par rapport aux processus participatifs. À cet effet, on relève que la posture d'un élu au sein de la configuration d'acteurs dépend largement de la manière dont il s'y sentira inclus tout comme de la manière dont le projet a de s'insérer dans le paysage socioéconomique. Afin de bien saisir l'impact de ces deux éléments – que sont l'inclusion et l'identité territoriale –, il convient de revenir en amont et d'observer l'influence de la configuration politique alors en place tout comme des fonctions assumées par l'élu.

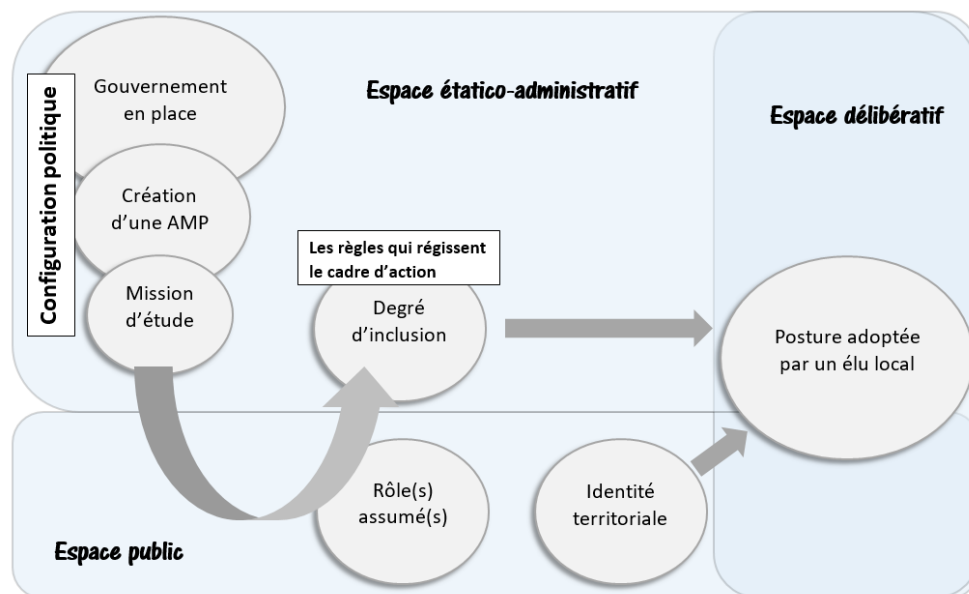


Figure 12 : **Synthèse de recherche**

Source : Duquette, 2017

⁷⁹ La notion de configuration d'acteurs telle qu'élaborée par Norbert Élias couplé à la théorie de la démocratie participative de Jürgen Habermas revue par M.-G. Surauud (2007).

⁸⁰ Nous faisons ici référence aux indicateurs développés par Baggioni et coll. (2009) permettant de cerner la posture adoptée par un élu local lorsqu'il est question de partage des pouvoirs (les différents indicateurs sont exposés dans la section 5.2.).

Tout d’abord, relevons que la posture adoptée par un élu local est grandement influencée par la **configuration politique** dans laquelle s’insère un projet d’AMP. Si tel est le cas, c’est parce que c’est le gouvernement élu qui possède les ressources financières, humaines et juridiques permettant la création d’un tel projet. Ce faisant, s’il décide de faire de la protection de la biodiversité marine une priorité et ainsi d’entamer un processus de création d’AMP, il viendra confronter les élus locaux à des processus participatifs institués par une mission d’étude agissant sous sa tutelle.

Dans un tel cas, la posture adoptée par un élu local vis-à-vis d’un projet d’AMP sera influencée par le **cadre d’action** – les règles qui régissent la mise en place d’un projet – dans lequel s’insère ledit projet ainsi que par **l’identité territoriale**. Un troisième élément, non négligeable, concerne **les fonctions assumées** par l’élu local. Cet élément influence la posture de l’élu en amont, soit en agissant sur le degré d’inclusion dont l’élu bénéficiera. À cet effet, rappelons que l’implication des élus locaux, au sein des projets québécois et français, résulte d’un calcul utilitaire fait par la mission d’étude : calcul qui prend en compte la possible influence que peut avoir un acteur sur le projet. Ce faisant, si l’élu possède plus que son mandat de maire et/ou s’il est maire d’une municipalité populeuse, il a plus de chance d’obtenir une place privilégiée au sein du processus de mise en place ; son degré d’inclusion risque donc d’être plus élevé. Notre analyse nous permet de mettre en relief trois facteurs influençant ce sentiment⁸¹ (cf. section 5.1.1. les règles qui régissent le cadre d’action) :

- ***L’information*** : le fait d’être tenu au courant des objectifs du projet ainsi que des différentes étapes franchies et à franchir.
- ***La participation*** : le fait d’avoir accès à un espace participatif permettant une libre expression.

⁸¹ Il est à noter que ces paramètres sont vrais tant pour les élus locaux que pour l’ensemble des parties prenantes au projet d’AMP.

- ***L'implication*** : le fait d'être appelé à participer au projet et le rôle accordé au sein du processus de mise en place.

À cet égard, les études des cas français et québécois révèlent que plus l'information est disponible, plus un acteur a accès à un espace pour s'exprimer librement et plus on fait appel à lui lors du processus de construction du projet : plus la chance qu'il participe au bon fonctionnement des mécanismes participatifs est élevée et, qui plus est, plus il risque d'être en faveur du projet. En revanche, si ces paramètres sont mal ajustés, on observe une forte tendance des acteurs à se tenir soit en retrait des mécanismes participatifs en place ou encore à s'opposer au projet en contournant ces derniers afin d'avoir un accès direct aux représentants de l'État responsables du projet – ceux possédant un pouvoir décisionnel.

Au vu des quatre éléments mis de l'avant – configuration politique, cadre d'action, rôles déjà assumés et identité territoriale – **on constate l'influence du contexte sociopolitique sur la posture qu'adoptera un élu local au sein de la configuration d'acteurs par rapport à un projet d'AMP.** Par ailleurs, si cette hypothèse principale de recherche est confirmée, il convient d'apporter quelques nuances quant à l'influence que peut avoir un élu local tant sur un mécanisme participatif que, plus largement, sur le processus de mise en place d'un projet d'aire marine protégée. À cet effet, nous étions partis de l'hypothèse voulant que le rôle adopté par un élu local face à la mise en œuvre d'un projet environnemental influence la relation qu'aura la population avec ce dernier : dans la mesure où ce dernier agit comme courroie de transmission entre les organisateurs et la population (Lefebvre, 2007), **il influence les positions que l'on retrouve dans l'espace public qui influence à son tour le processus de mise en place.**

Or, aux termes de cette recherche, on constate que l'élu local influence le processus de création d'une aire marine protégée non pas par le biais de la population qu'il représente qui serait à même de faire pression sur les gestionnaires du projet, ni même en monopolisant le débat au sein des dispositifs participatifs, mais plutôt en contournant le cadre de mise en

œuvre pour accéder directement à la prise de décisions, soit en faisant pression sur les représentants de l'État responsables du projet. Si cette attitude peut influencer, tant positivement que négativement, le processus de mise en place d'une AMP ; elle peut également porter atteinte à l'efficacité d'un dispositif participatif. Effectivement, contourner de la sorte les mécanismes participatifs alors en place revient à court-circuiter le processus commun de formation de la décision. En effet, en allant faire pression directement sur les détenteurs du pouvoir, l'élu local travaille dans son intérêt en dépit des volontés existantes au cœur des espaces délibératifs.

À cet effet, **il est possible de se questionner sur la logique existant derrière un tel mode d'action**. Sur ce point, Alban et Lewis (2005) proposent une réflexion intéressante : certains comportements adoptés par des parties prenantes à un dispositif participatif sont le résultat d'une culture politique⁸² française (p.14). Culture que Meur-Férec (dans Gérard, 2009 : 3) qualifie de singulièrement Anglo-saxonne empreinte d'un État centralisé de longue date – si cela est vrai pour la France, cela l'est tout autant pour le Québec (Jalbert, 1991 ; Rocher, 1997). Dans la mesure où cette culture politique influence la manière de penser et d'agir de certains groupes sociaux en fonction de leurs objectifs, on comprend que cette dernière, façonnée par un État central fort, puisse engendrer des comportements contraires à ce qu'exige un mécanisme participatif tels que « des comportements de méfiance, d'individualisme, d'opportunisme ou course au pouvoir » (Alban et Lewis, 2005 : 14).

Ainsi, le fait de retrouver une posture individualiste forte chez certaines parties prenantes – si on retrouve ce type de comportement chez les élus, on l'observe également chez les professionnels de la mer⁸³ – aux projets étudiés, nous mène à questionner **la volonté**

⁸² La culture politique est désignée par Rocher comme étant « l'ensemble des idées, des attitudes, des mythes, des images touchant la gouverne d'une collectivité » (1997 : 8). Concrètement, la culture politique « définit les fins poursuivies et choisit les moyens de les atteindre » (Rocher, 1997 : 8). Elle s'applique tant à l'État qu'à tout groupe social.

⁸³ À l'issue du processus de concertation français, on relève que toutes les phases de définition du projet – périmètre, orientations de gestion et conseil de gestion – ont été influencées par les professionnels de la mer.

réelle des acteurs locaux à participer à un tel processus ou, du moins, à se soumettre aux règles qu'il sous-tend. Sont-ils prêts à s'impliquer et à participer à la construction d'une vision collective d'une problématique commune ?

Dans la mesure où l'État conserve une place centrale dans la définition d'un projet environnemental (Pissaloux, 2011), est-il possible de penser que les acteurs locaux tels que les professionnels de la mer ou encore les élus locaux puissent adopter une posture favorable aux dispositifs participatifs ? Nous sommes en droit de penser que non, puisque la culture politique actuelle permet et donne raison à des postures contraires à la réussite de dispositifs participatifs. Quand l'objectif souhaité est atteint en dépassant les mécanismes participatifs, pourquoi s'y plier ?

Le même constat ne peut être fait pour le cas québécois puisque l'AMP n'a pas été créée, mais leur attitude de méfiance face au comité consultatif tout comme leur faible implication laisse présager que là n'est pas leur seul levier d'action.

ANNEXE 1 – LISTE DES REpondANTS

Codage	Structure	Localisation
Fr-01	Mairie de Talais	Talais
Fr-02	DREAL	Bordeaux
Fr-03	IRSTEA	Bordeaux
Fr-04	Communauté de communes Pointe du Médoc	Soulac-sur-Mer
Fr-05	Mairie de Saint-Georges-de-Didonne	Saint-Georges-de-Didonne
Fr-06	Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)	Rochefort
Fr-07	Association Pêche Carrelets et Moulinets	Bourcefranc-le-Chapus
Fr-08	Communauté d'Agglomération Royan Atlantique	Royan
Fr-09	Mairie de Saint-Palais-sur-Mer	Saint-Palais-sur-Mer
Fr-10	Mairie de La Rochelle	La Rochelle
Fr-11	Agglomération de La Rochelle	La Rochelle
Fr-12	Agence des aires marines protégées	Rochefort
Qc-13	MDELCC	Québec
Qc-14	MDELCC	Québec
Qc-15	Mairie de Grosse-Île	Grosse-Île
Qc-16	Mairie des Îles-de-la-Madeleine	Cap-aux-Meules

Qc-17	Mairie des Îles-de-la-Madeleine	Cap-aux-Meules
Qc-18	Mairie des Îles-de-la-Madeleine	Cap-aux-Meules
Qc-19	CERMIM-CÉGEP	Étang-du-Nord
Qc-20	Tourisme ÎdM	Cap-aux-Meules
Qc-21	SADC (Société d'aide au développement de la collectivité)	Cap-aux-Meules
Qc-22	Pourvoirie de chasse aux phoques	Cap-aux-Meules
Qc-23	Attention Fragîles + Coalition St-Laurent	Cap-aux-Meules
Qc-24	Association de plaisanciers au Havre-Aubert	Cap-aux-Meules
Qc-25	Association des homardiens	Cap-aux-Meules
Qc-26	Comité Zip des ÎdM	Cap-aux-Meules
Qc-27	SNAP (Société pour la nature et les parcs du Canada) - Section Québec	Québec

ANNEXE 2 – GUIDE D’ENTRETIEN POUR LES ILES DE LA MADELEINE

Présentation de l’étude :

Dans le cadre de ma maîtrise en développement régional à l’Université du Québec à Rimouski, j’effectue une recherche sur le rôle des élus locaux lors de la mise en place de projets d’aires marines protégées. Je réalise une analyse comparative France-Québec, ce faisant je m’intéresse à l’estuaire de la Gironde et au golfe du Saint-Laurent.

Dans un premier temps, pouvez-vous vous présenter ?

- Quel est votre lieu de naissance ?
- Quelle formation avez-vous ?
- Quel a été votre parcours professionnel, comment en êtes-vous arrivée à occuper (votre poste actuel) ?
 - a. Quels sont vos mandats actuels ?
 - i. Quels sont les projets sur lesquels vous travaillez actuellement ?
 - b. Comment définissez-vous votre rôle au sein du projet d’AMP aux Îles (est-ce lié à votre mandat) ?
- Avez-vous des implications extérieures à votre mandat ou liées à ce dernier (implication dans une association, CA d’un organisme, etc.) ?

Passons maintenant à quelques questions concernant le projet d’aire marine protégée aux Îles-de-la-Madeleine ainsi qu’à l’étude de caractérisation commandée par les gouvernements du Québec et du Canada. Par la suite je vous poserai quelques questions sur le contexte dans lequel s’insère ce projet.

- À quel moment avez-vous été informé du projet d’AMP ?
 - Que savez-vous sur l’historique du projet (projet d’AMP en discussion depuis 2004 ; premier projet piloté par Parcs Canada sans le Qc) ?
- Comment avez-vous été informé du projet d’AMP ?
- Quel est votre positionnement initial par rapport à la mise en place de l’AMP ?
 - Ce positionnement a-t-il changé ?

L'étude concernant une aire marine protégée aux Îles-de-la-Madeleine, d'une durée de deux ans, avait pour objectif de documenter les caractéristiques écologiques, économiques, sociales et culturelles du territoire visé.

- En mai 2012 un comité consultatif a été créé, selon vous, quel est son (ses) objectif(s) ?
 - Ces objectifs sont-ils atteints ?
 - *(Il y avait une volonté d'intégrer les intérêts de la communauté lors de la réalisation de l'étude, notamment en créant un comité consultatif : est-ce que cela a fonctionné ?)*
- À quelle fréquence se sont déroulées les rencontres du comité consultatif ?
- Avez-vous participé à ces rencontres ?
 - Comment se sont-elles déroulées ?
 - Est-ce que vous sentiez qu'il y avait de fortes dissensions au sein des participants ?
 - Si oui, quel type d'acteur était (*associatifs, représentant de l'état..*) à l'origine et par rapport à quelle question (*nature du conflit : économique, politique, conflit d'usage*) ?
 - Est-ce que le(s) conflit(s) se sont réglés au cours de l'étude ayant eu lieu (*durant la réunion, réunion bilatérale*) ? Comment ?
- Est-ce que vous connaissiez les membres du comité consultatif (associations de pêcheurs, comité Zip, élu municipaux - Municipalité des Îles-de-la-Madeleine; Municipality of Grosse-Ile, etc.) ?
 - Avez-vous déjà été amené à travailler avec eux ? Par rapport à quel projet ?
 - Par rapport aux élus municipaux, quel rapport entretenez-vous avec eux ? (*Travaillez-vous souvent avec eux ? Par rapport à quel projet ? Paraissent-ils réceptifs au projet d'AMP ?*)
- Pour ce qui est du comité directeur, pouvez m'expliquer quel était son rôle ?
 - Comment intervenait-il auprès du comité consultatif ?
- De quelle manière était tenu informé le comité consultatif des avancements de l'étude (courriel) ?

- Quel type d'informations était diffusé (comptes rendus des réunions, calendrier des rencontres, journaux, bulletin d'informations...)
- En allait-il de même pour les intervenants locaux et régionaux ou plus globalement pour la population locale ?
- Êtes-vous au courant si l'information ayant été transmise a été retransmise (aux membres des associations ou autres acteurs du milieu représenté) ?
- Selon vous, est-ce que toute l'information nécessaire à la compréhension de l'étude en cours était diffusée ?
- Si c'était à refaire, qu'est-ce que devrait être amélioré par rapport à la communication ?
- Avez-vous été interviewé par la presse concernant le projet d'AMP ?
 - Avez-vous fait des conférences de presse ? (Question pour les élus)
- Sentez-vous que la population (plus générale) des Îles a été consultée ?
 - Si oui, de quelle manière ?
- Avez-vous eu connaissance d'ententes ou mésententes entre les acteurs concernés par le projet (tant au sein du comité consultatif qu'à l'extérieur) ?

Maintenant, quelques questions relatives au contexte de mise en place du PNM :

- Êtes-vous au courant des chantiers en cours en matière de protection du golfe ?
- Êtes-vous au courant des chantiers industriels en cours qui pourraient avoir un impact sur une future AMP ?
- Que pensez-vous des législations s'appliquant actuellement au golfe sur Saint-Laurent (loi sur les aires marines nationales de conservation qui permet au fédéral d'intervenir sans l'accord/collaboration du Qc) ? (plus pour les acteurs étatiques)
 - Trouvez-vous contraignantes les différentes législations s'appliquant au golfe ?
- Que pensez-vous des stratégies gouvernementales (tant provinciale que fédérale) en matière de protection de l'environnement (milieux marins) ?
- Quelle est votre perception des relations entre le provincial et le fédéral en ce qui a trait à la protection de l'environnement ou plus précisément par rapport au projet d'AMP ? (*Premier projet (2004) uniquement piloté par Parcs Canada*)

- Dans le cas de l'AMP aux îles, vous avez travaillé avec Parcs Canada, mais avez-vous eu à travailler également avec Environnement Canada ou encore avec Pêches et Océans, car ces deux ministères interviennent également dans la protection des milieux marins (MPO : Zone de protection marine / EC : réserve nationale de faune)
- Selon vous, est-ce que le changement de gouvernement affectera le projet d'AMP aux Îles ?

De manière transversale, est-ce que le processus de création du parc vous a permis de créer des alliances ou, au contraire, cela vous a placé en opposition avec certaines personnes ?

Est-ce que vous avez pu compter sur des soutiens, des alliés, pour défendre vos positions ?

Qui me conseillez-vous de rencontrer aux Îles-de-la-Madeleine ?

Merci de votre collaboration.

Si vous le souhaitez, je peux vous tenir informé des suites de l'étude

ANNEXE 3 – GUIDE D'ENTRETIEN POUR LA FRANCE

Présentation de l'étude :

Dans le cadre de mon master en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski, j'effectue une recherche sur le rôle des élus locaux lors de la mise en place de projets de parcs naturels marins. Je réalise une analyse comparative France-Québec, ce faisant je m'intéresse à l'estuaire de la Gironde et au golfe du Saint-Laurent.

Dans un premier temps, pouvez-vous vous présenter ?

- Quel est votre lieu de naissance ?
- Quelle formation avez-vous ?
- Quel a été votre parcours d'élu ?
 - a. Plus largement, quel a été votre parcours professionnel ?
- Quels sont vos mandats actuels ?
- Avez-vous des implications extérieures à votre mandat (implication dans une association, CA d'un organisme, etc.) ?

Passons maintenant à quelques questions concernant le projet de PNM dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais ainsi que sur la concertation ayant eu lieu. Par la suite je vous poserai quelques questions sur le contexte dans lequel s'insère ce projet.

- À quel moment avez-vous été informé du projet de PNM ?
- Comment avez-vous été informé du projet de parc naturel marin ?
- Quel est votre positionnement initial par rapport à la mise en place du PNM ?
- Ce positionnement a-t-il évolué au cours du processus de création du PNM ?
- Globalement, considérez-vous avoir contribué à façonner le projet de PNM (influence sur la définition du périmètre/orientation de gestion ou autres paramètres ?)
 - Sur quelle dimension plus précisément et comment (via concertation; en allant rencontrer directement certains acteurs clés ...) ?
 - Avec quels résultats ?

Par rapport à la concertation :

- ❖ Est-ce que vous avez entendu parler du processus de concertation ?
 - Si oui, comment/ par qui ?
- ❖ Quels sont, selon vous, les objectifs de la concertation organisée pour la création
- ❖ Avez-vous participé à la concertation ?
 - Si non. Que pensez-vous du processus, malgré tout ?
- ❖ Quel a été votre rôle au sein de la concertation ?
- ❖ Avez-vous participé aux trois phases de la concertation ?
 - Si non, pourquoi ?
 - La concertation autour de l'état des lieux dressé par le PNM
 - La concertation autour du périmètre
 - La concertation autour des orientations de gestion
- ❖ Pour chacune des phases auxquelles vous avez participé, pouvez-vous me dire
 - Comment l'avez-vous vécue ?
 - Est-ce que vous sentiez qu'il y avait de fortes dissensions au sein des participants ?
 - Si oui, quel type d'acteur était (*associatifs, représentant de l'état..*) à l'origine et par rapport à quelle question (*nature du conflit : économique, politique, conflit d'usage*) ?
 - Est-ce que le conflit au cours du processus de création du PNM (durant la réunion, réunion bilatérale) ? Comment ?
- ❖ Vous êtes-vous senti écouté au cours de la concertation ?
- ❖ Avez-vous eu l'impression que votre opinion a été prise en compte ? (*Si non, pourquoi ? Si oui, quelle a été votre contribution ?*)
- ❖ Connaissiez-vous les personnes présentes ?
 - Avez-vous déjà travaillé avec certaines d'entre elles ?
- ❖ Après la concertation, est-ce qu'on vous a tenu informé des actions menées par la mission d'étude ?
 - Par qui ?
 - De quelle manière ?
- ❖ Sentiez-vous que toutes les informations étaient diffusées ?
 - Auprès de qui selon ce que vous en savez ?

- ❖ De votre côté, avez-vous retransmis les informations qui vous ont été données (réunion, journal, bulletin d'informations) et à qui principalement ?
- Est-ce qu'en dehors de la concertation vous étiez en relation avec la mission (ses techniciens) ?
- Est-ce que vous avez assisté à des réunions bilatérales/ ou eu connaissance de réunions bilatérales (ex. réunions entre élus, avec l'électorat, avec ou entre associations ...) ?
- Est-ce que vous avez participé à des études liées à la mise en place du PNM ?
- Avez-vous été interviewé par la presse concernant le projet de PNM ?
 - Avez-vous fait des conférences de presse ?
 - Avez-vous été sollicité afin de faire une intervention publique ?
- Avez-vous eu connaissance d'ententes ou mésententes entre les acteurs concernés par le projet ?
- Y a-t-il des questions, des problèmes qui selon vous n'ont pas été suffisamment abordés ou traités par la concertation ou, plus globalement, dans le processus de mise en place pour le PNM ?

Maintenant, quelques questions relatives au contexte de mise en place du PNM :

- Comme vous le savez Le projet de PNM est actuellement suspendu que pensez-vous de cette suspension par rapport à votre positionnement à l'égard du projet de PNM ?
- Selon vous quelle est la ou les raison(s) de cette suspension ?
 - Y a-t-il eu, selon vous, des projets de développement qui auraient pu influencer sa mise en place ou sa suspension ?
- Êtes-vous au courant des chantiers en cours en matière de protection de l'estuaire ?
- De votre côté, avez-vous des projets pour le littoral ou l'estuaire ?
 - Avez-vous d'autres grands projets plus globaux qui vont occuper votre calendrier et votre rôle d'élus ?
- Trouvez-vous contraignantes les différentes législations s'appliquant au littoral et à l'estuaire ?
- Que pensez-vous des stratégies gouvernementales en matière de protection de l'environnement (milieux marins) ?
- Que pensez-vous des stratégies européennes et internationales en matière de protection de l'environnement (milieux marins) ?

De manière transversale, est-ce que le processus de création du parc vous a permis de créer des alliances ou, au contraire, cela vous a placé en opposition avec certaines personnes ?

Est-ce que vous avez pu compter sur des soutiens, des alliés, pour défendre vos positions ?

Merci de votre collaboration.

Si vous le souhaitez, je peux vous tenir informé des suites de l'étude.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES. 2012. « Les objectifs de l'agence ». Dans *Agence des aires marines protégées*. <http://www.aires-marines.fr/L-Agence/Objectifs> [site consulté le 14 juin 2014]
- AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES et UICN. 2013. « Congrès international des aires marines protégées : dossier de presse ». 19 p. <http://www.aires-marines.fr/Documentation/Dossier-de-presse-3eme-Congres-international-des-aires-marines-protegees> [site consulté le 19 juin 2016]
- ALPE, Y., BEITONE, A., DOLO, C., LAMBERT, J-R. et S. PARAYRE. 2007. *Lexique de sociologie*, Paris : Dalloz, 377 p.
- ARAMA, Y., KERVAREC F. et M. VERENA. 2009. « Gestion concertée de l'environnement : itinéraire vers des engagements volontaires forcés », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, vol. 9, n° 1.
- ARCHAMBAULT, S. 2005. *Diagnostic régional Îles de la Madeleine, Synthèse socioéconomique, historique et biophysique*, 101 p.
- ALBAN, N. 2004. Concertation environnementale et développement du territoire sur le littoral aquitain, Mémoire de DEA, *Environnement : Milieu Technique et Société, Museum d'Histoire Naturelle*, 83 p.
- ALBAN, N. et N. LEWIS. 2005. « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain », *VertigO - La Revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n° 3.
- ALBAN, N. et G. HUBERT. 2013. « Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 13, n° 2.

- BAGGIONI, V., BALLAN, E. et J.-F. DUCH. 2009. « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? », dans L. Mermet et M. Berlan-Darqué (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris : L'Harmattan, p. 73-94.
- BARBIER, R. et C. LARRUE. 2011. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participation*, n° 1, p. 67-104.
- BEURET, J.-E. 2009. « L'analyse comparative d'itinéraires de concertation : Produire des références pour appuyer des dynamiques locales », dans L. Mermet et M. Berlan-Darqué (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris : L'Harmattan, p. 21-44.
- BHERER, L. 2006. « La démocratie participative et la qualification citoyenne : À la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 2, p. 24-38.
- BILLÉ, R. 2006. « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, vol. 7, n° 3.
- BLATRIX, C. 2009. « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, p. 97-110.
- BONCOEUR, J., NOEL, J.-F., SABOURIN, A. et J. TSANG KING SANG. 2007. « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », *Mondes en développement*, vol. 2, n° 138, p. 78-92.
- BOUTIN, G. 2008. *L'entretien de recherche qualitatif*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 171p.
- BUCLET, N. et D. SALOMON. 2012. « Les processus participatifs transforment-ils les représentations des élus ruraux sur leur rôle et leur territoire ? », *Espaces et sociétés*, vol 3, n° 151, p. 123-138.
- CANADA. 1999. « *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* », L.C., ch. 33, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-15.31/> [site consulté le 9 novembre 2014]
- CANADA. 2002. « *Loi sur les aires marines nationales de conservation* », L.C., ch. 18, à jour au 26 octobre 2016. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-7.3.pdf> [site consulté le 11 novembre 2016]

- CANADA. 2005. *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées*. 18 p.
- CANADA. MPO. 2011. *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*. 34 p.
- CANADA-QUÉBEC. 2011. *Entente Canada-Québec sur les Saint-Laurent 2011-2026 : Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026*. 53 p.
- CANADA-QUÉBEC. 2012a. « *Bulletin d'information : Étude concernant une aire marine protégée aux îles de la Madeleine – 2012-2014* ». http://etudeairemarineim.ca/images/contenu/bulletins_information/Bulletin_d_information-Numero_1-Novembre_2012.pdf [site consulté le 24 octobre 2016]
- CANADA-QUÉBEC. 2012b. « *Territoire à l'étude* ». <http://www.etudeairemarineim.ca/index.php/fr/territoire-a-l-etude.html> [site consulté le 24 octobre 2016]
- CANADA-QUÉBEC. 2016a. « *Réalisations : Objet de l'accord* ». <http://www.etudeairemarineim.ca/index.php/fr/realisations/9-objet-de-l-accord.html> [site consulté le 24 octobre 2016]
- CANADA-QUÉBEC. 2016b. « *Territoire à l'étude* ». <http://www.etudeairemarineim.ca/index.php/fr/territoire-a-l-etude.html> [site consulté le 24 octobre 2016]
- CDB (Convention des Nations Unies sur la diversité biologique). 2010. « *Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique : Objectif 11* ». <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/> [site consulté le 12 janvier 2017]
- CHABOUD, C. et F. GALLETTI. 2007. « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes en développement*, vol. 2, n°138, p. 27-42.
- CHAGNOLLAUD, D. 2000. *Science politique : élément de sociologie politique*, Paris : Dalloz, 297 p.
- CNDP (Commission nationale du débat public). « *Projet de terminal méthanier sur la commune de Verdon-sur-Mer* ». <https://www.debatpublic.fr/projet-terminal-methanier-commune-verdon-mer> [site consulté le 30 novembre 2016]

- COMITÉ ZIP des îles de la Madeleine. 2002. « *Plan d'Action et de Réhabilitation Écologique (PARE) des îles de la Madeleine* ». <http://www.zipdesiles.org/documents/PARE/territoire.htm> [site consulté le 26 décembre 2016]
- CÔTÉ, G. et C. GAGNON. 2005. « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 1, p. 57-72.
- DAHOU, T. 2010. « Gérer l'espace sans gouverner les hommes : le dilemme des Aires marines protégées (Saloum, Sénégal) », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 34, n° 1, p. 75-93.
- DECHAUX, J.-H. 1995. « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Élias », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. 99, p. 293-313.
- DESCOURS, G. 2016. « Toulouse commémore les 15 ans de l'explosion de l'usine AZF », Dans *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/09/21/01016-20160921ARTFIG00111-toulouse-commemore-les-15-ans-de-l-explosion-de-l-usine-azf.php> [site consulté le 8 novembre 2016]
- DELDREVE, V. 2012. « La concertation : questions d'objectifs et de formes », dans Deldrève, V. et P. Deboudt (dir.), *Le parc national des calanques. Construction territoriale, concertation et usages*, Paris : Quae, p. 95-112.
- DESLAURIERS, J.-P. 1991. *Recherche qualitative : guide pratique*, Paris: Thema, 142 p.
- DORION, H. et J.-P. LACASSE. 2011. *Le Québec : territoire incertain*, Québec : Septentrion, 328 p.
- DUBÉ, M. 2003. « Quelques fenêtres ouvertes sur le mouvement des femmes québécoises », *Possibles*, vol. 29, no° 1, p. 119-132.
- DUDLEY, N. (Éditeur). 2008. *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, Gland, Suisse : UICN. 96 p.
- DUPEYRIX, A. 2009. « Chapitre 10 : Entre légalité et légitimité » dans *Comprendre Habermas*, Paris : Armand Colin, 192 p.

- DZIEDZICKI, J.-M. 2001. « *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* ». Thèse de doctorat, Tours, Université François Rabelais. 443 p.
- FÉRAL, F. 2011. « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9.
- FRANCE. 2005. «Loi constitutionnelle 2005-205 : Charte de l'environnement de 2004 : », Dans *Legifrance*. <http://legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004> [site consulté le 7 mars 2015]
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2010. « *Le ressenti des acteurs* » *Fiches thématiques de synthèse des groupes de travail d'octobre 2009 à février 2010 pour la création d'un Parc naturel marin sur l'estuaire de la Gironde et les Pertuis charentais*, Rochefort : Mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais, 46 p.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2011a. *Propositions : pour arc naturel marin sur l'estuaire de la Gironde et les Pertuis charentais*. Coordonné par Fabienne Queau. Rochefort : Mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais, 59 p.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2011b. *Richesses naturelles de la mer et des estuaires : Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais*. Coordonné par Fabienne Queau. Rochefort : Mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais, 93 p.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2011c. *Richesses humaines : Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais*. Coordonné par Fabienne Queau. Rochefort : Mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin dans l'estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais, 115 p.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2012a. *Guide méthodologique pour la création et la gestion concertée d'une aire marine protégée*, 27 p.

- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Agence des aires marines protégées. 2012b. « Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis : Historique », <http://www.aires-marines.fr/L-Agence/Organisation/Parcs-naturels-marins/Parc-naturel-marin-de-l-estuaire-de-la-Gironde-et-de-la-mer-des-Pertuis/Historique> [site consulté le 29 avril 2015]
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. 2012c. *Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020*, Paris : Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 58 p.
- FRANCE. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. 2013. *Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées – Synthèse*, Paris : Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 23p.
- FRANCE. 2016. « Code de l'environnement, Art. L121-16 », Dans *Legifrance*. https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=A061ADF56EFDB587F85762ABB5CCF847.tpdila20v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20161108 [site consulté le 11 novembre 2016]
- GAUTHIER, B. 2009. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 5^e édition, 767 p.
- GENIVAR. 2011. *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) : Document d'information en support à l'approche participative*. 93 p.
- GÉRARD, Y. 2009. « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », *Vertigo – La revue en science de l'environnement*, vol. 9, n° 1.
- GREMM. 2015. « Un nouveau pas vers l'exploration des hydrocarbures dans le Saint-Laurent ». Dans *Baleine en direct*. <http://baleinesendirect.org/un-nouveau-pas-vers-exploration-et-l-exploitation-des-hydrocarbures-dans-le-saint-laurent/> [site consulté le 11 novembre 2016]
- HAMEL, P. 2001. « La gouvernance une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits ? », dans Cardinal, L. et C. Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 87-99.
- HELLY, D. 2001. « Communauté et citoyenneté : les années 1990 : Enracinement local, responsabilité sociale », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 25, n°3, p. 11-29.

- JALBERT, L. 1991. « La décentralisation : Enjeux et perspectives » dans Maheu, L. et A. Sales (dir.), *La recomposition du politique*. Montréal : L'Harmattan, p. 251-272.
- JESSEN, S., K. CHAN, I. CÔTÉ, P. DEARDEN, E. DE SANTO, M.J. FORTIN, F. GUICHARD, W. HAIDER, G. JAMIESON, D.L. KRAMER, A. MCCREA-STRUB, W.A. MONTEVECCHI, M. MULRENNAN, J. ROFF et A. SALOMON. 2011. *Directives scientifiques relatives aux aires marines protégées –AMP- et aux autres réseaux d'AMP au Canada*, Vancouver : Société pour la nature et les parcs du Canada, 11 p.
- KRIEGER, S.-J. 2016. « Écologisation d'un « centaure » ? : Analyse d'une appropriation différenciée des enjeux environnementaux par les usagers récréatifs de la nature ». Thèse de doctorat dans le cadre de la cotutelle entre le programme de doctorat en développement régional et l'École doctorale Sociétés, Politique, Santé publique, spécialité sociologie, 348 p.
- LA BRANCHE, S. 2009. « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, vol. 9, n° 1.
- LAGROYE, J. 1994. « Être du métier », *Politix*, vol.7, n°28, p. 5-15.
- LASCOUMES, P. 2012. *Action publique et environnement*, Paris : Presses Universitaires de France, 127 p.
- LAVISSE, É. et S. LAROCHELLE. 2014. « Contribution économique du secteur des pêches et de la mariculture des Îles-de-la-Madeleine », Dans *Pêches et Océans Canada*. http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aire-marine/iles-de-la-madeleine/Contribution-peches-mariculture.PDF [consulté le 17 janvier 2017]
- LEFEBVRE, R. 2007. « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », dans Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Heriard-Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, p. 207-218.
- MACE, G. et F. PÉTRY. 2010. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*, Paris : De Boeck, 134 p.
- MAMROT (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire). 2010. « Instances municipales », Dans *Organisation territoriale*. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/paliers-municipaux/> [consulté le 12 janvier 2017]

- MONÉDIAIRE, G. 2011. « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, n°1, p.134-155.
- O'CALLAGHAN, K. et T. AHMED. 2012. « Processus d'évaluation environnementale simplifié de la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale », Dans *Bulletin du groupe Energie : FASKEN MARTINEAU*. <http://www.fasken.com/fr/processus-devaluation-environnementale-simplifie/?nomobile=temp> [consulté le 26 décembre 2016]
- ONU. 1992. *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*, 32 p.
- ONU – Département de l'information. 1993. « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », New York. <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm> [site consulté le 10 décembre 2012]
- PAILLÉ, P. et A. MUCCHIELLI. 2008. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris : A. Colin, 2e éd., 315 p.
- PISSALOUX, J.-L. 2011. « La démocratie participative dans le domaine environnemental », *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, p. 123-137.
- PIETTE, J. 1988. « La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis », *Les cahiers de droit*, vol. 29, no° 2, p. 425-445.
- PLANTE, S., BOISJOLY, J. et J. GUILLEMOT. 2006. « Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à L'Isle-aux-Coudres », *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement*, vol 7 n° 3.
- QUÉBEC. 2002a. « *Registre des aires protégées* », Dans *MDDEP*. http://www.mddep.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/registre/ [site consulté le 9 avril 2014]
- QUÉBEC. 2002b. *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, RLRQ, c C-61.01 : à jour au 1^{er} novembre 2016, Québec : Éditeur officiel du Québec
- QUÉBEC. « *Loi sur le développement durable – Les principes* », Dans *MDDELCC*, 2 p. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf> [site consulté le 9 novembre 2014]
- QUÉBEC. 2011. « *Communiqué de presse : Le Canada et le Québec réaliseront une étude sur la création d'une aire marine protégée aux Îles-de-la-Madeleine* », Dans

- MDDELCC. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2008> [site consulté le 9 novembre 2014]
- QUÉBEC. 2014. « *Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques au Québec* » Dans MDDELCC http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/rapportsurleau/Etat-eau-ecosysteme-aquatique-qualite-eau-Quellesituation_EstuaireGolf.htm#references [site consulté le 9 avril 2014]
- RADIO-CANADA. 2016. « Old Harry : les permis terre-neuviens de Corridor Ressources sont renouvelés », Dans *Radio-Canada Est du Québec*. <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2016/09/16/009-gaspesie-gisement-corridor-resources-old-harry-golfe-saint-laurent.shtml> [site consulté le 11 novembre 2016]
- REY-VALETTE, H. et M. ANTONA. 2009. « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, vol. 9, n° 1.
- ROSTAGNO B., VIOLLEAU A., BRUN C., DIETRICH P., FILLON A., GOULLETQUER P., GUICHET R., KANTIN R., LEGAY D., LOUBERSAC L., MASSON D., ROCHER G., RYCKAERT M., THOMAS G., FICHET D., GUYOT T., MIRAMAND P., PIGEOT J., SEGUIGNES M. 1999. *Qualité des eaux littorales des Pertuis Charentais : Bilan et diagnostic*. 133 p.
- SAUVÉ, J-M. 2010. « La démocratie environnementale aujourd'hui : Acte du cycle de conférences du Conseil d'État ». <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-democratie-environnementale-aujourd-hui> [site consulté le 7 novembre 2015]
- SAVOIE-ZAJC, L. 2009. « Chapitre 13 : L'entrevue semi-dirigée » dans Gauthier, B. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 5^e édition, 767 p.
- SÉNAT. 2006. « *Projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins* ». <http://www.senat.fr/rap/105-159/105-159.html> [site consulté le 4 avril 2016]
- SIERRA, A. et N. LEWIS. 2009. « Gouvernance et le territoire. Un regard à la configuration du pouvoir », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, n° 6.
- SMIDDEST. 2007. « *Schéma d'aménagement et de gestion des eaux "estuaire de la Gironde et milieux associés" - Diagnostic* ». <http://www.smiddest.fr/media/1772.pdf>. [site consulté le 8 novembre 2016]

- SMIDDEST. 2015. « Rapport d'activité 2015 ». <http://www.smiddest.fr/media/8742.pdf>
[site consulté le 8 novembre 2016]
- SURAUD, M.-G. 2007. *La catastrophe AZF : De la concertation à la contestation*, Paris : La Documentation française.
- THEYS, J. 2003. « La gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2.
- TOURISME ÎLES DE LA MADELEINE. 2014. « *Faits saillants – étude sur retombées économiques du tourisme aux îles de la Madeleine* », 4 p.
- TURMEL, A. et D. PITTET. 2011. « Pétrole et gaz dans le golfe du Saint-Laurent : de l'exploration à la production ». Dans *Bulletin du groupe Energie : FASKEN MARTINEAU*. <http://www.fasken.com/fr/petrole-et-gaz-dans-le-golfe-du-saint-laurent/> [site consulté le 26 décembre 2016]
- UICN. 2012. « Catégories d'aires protégées ». http://www.iucn.org/fr/propos/travail/programmes/aires_protegees/products/wcpa_french/ [site consulté le 1er février 2013]
- UQAR et MDDEP. 2012. *Contrat de services de gré à gré (entre le ministre du développement durable, de l'Environnement et des Parcs et l'Université du Québec à Rimouski)*. 26 p.
- UQAR – Chaire UNESCO en analyse intégrée des systèmes marins. 2014a. *Étude concernant une aire marine protégée aux îles de la Madeleine – Rapport d'étude et analyse écologique*. Rapport préparé pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et à l'Agence Parcs Canada (APC). Volume 1 : 105 p.
- UQAR – Chaire UNESCO en analyse intégrée des systèmes marins. 2014b. *Étude concernant une aire marine protégée aux îles de la Madeleine - Caractérisation de la communauté et identification des attentes et préoccupations relativement à une aire marine protégée aux îles de la Madeleine*. Rapport préparé pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et à l'Agence Parcs Canada (APC). Volume 2 : 206 p.
- VAN TILBEURGH, V. 2006. « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise », *VertigO – La revue en science de l'environnement*, vol. 7, n° 3.

VIE-PUBLIQUE.FR. 2017. « Qu'est-ce qu'une commune ? » Dans *Quelles sont les différentes catégories de collectivités territoriales ?* <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-qu-commune.html> [consulté le 12 janvier 2017 2016]