

Protection spécialisée dans les îles du droit commun

Outre les îles citées précédemment, relevant d'un droit, d'une politique ou d'un statut institutionnel spécial, un grand nombre d'îles sont régies par le droit commun. Ces îles sont caractérisées par leur petitesse et, contrairement aux grandes îles, ne représentent pas d'enjeu particulier pour les États. Ces îles comportent certaines spécificités qui nous permettent de les classer selon deux catégories.

Dans la première catégorie, il y a les îles du droit commun qui sont des lieux privilégiés pour la mise en place des aires protégées. Leur petitesse et leur faible peuplement facilitent le classement. En effet, elles bénéficient souvent d'un (ou plusieurs) statut de protection, international, européen ou national¹⁰²³. Ces statuts déterminent les plus petites îles, elles sont des îles protégées (§ 1).

Dans la seconde catégorie, nous classons les îles du droit commun qui sont propices à la spécialisation. D'une part, la taille s'avère trop petite pour accueillir une grande diversité d'activités (économiques ou autres) et d'autre part, leur accès naturellement conditionné à la mer facilite leur utilisation pour des usages spécialisés. Quelques exemples l'illustrent, l'île d'If au large de Marseille était une prison, l'île crétoise de Spinalonga était une léproserie, tandis que les îles de la mer Égée ont été utilisées comme des lieux de confinement ou de repli par des opposants politiques à plusieurs reprises. Les spécialisations anciennes des îles côtières demeurent, mais elles sont convoitées sur le plan économique. Aujourd'hui, les îles spécialisées font face aux conséquences environnementales de leurs activités économiques intenses. Dans ces îles, une modification radicale du paradigme économique ne s'avère pas seulement nécessaire et elle est aussi urgente. Cela peut être fait par la mise en place des mesures de développement durable et (ou) des principes de gestion écologique (§ 2).

§ 1. Institutionnalisation de la valeur écologique dans les îles protégées

Les statuts de protection des petites îles de la Méditerranée couvrent la totalité ou la majorité de leur territoire. En droit national, ces statuts, ou « aires » sont accompagnés d'une structure de gestion,

¹⁰²³Nous étendons « nature » au sens large, qui inclut l'écosystème, la biodiversité, le paysage, les sites, tel qu'employé dans la thèse de JOLIVET, S., *Op. Cit.*, p. 8

une gouvernance nationale ou locale¹⁰²⁴. Le régime le plus strict régime qu'on puisse instaurer dans les îles habitées est le régime du parc national ou de la réserve naturelle (catégorie UICN III et IV). La création d'une telle aire protégée vise, d'une part, à préserver l'environnement exceptionnel des îles et d'autre part, à valoriser des territoires mis à l'écart jusqu'alors. Dans les îles intégralement protégées, les activités humaines sont réglementées. En conséquence, bien que les îles protégées demeurent des territoires du droit commun¹⁰²⁵, leur inscription dans un statut de protection spécialise les règles qui y sont appliquées.

Ce type de protection est recensé dans tout le bassin méditerranéen. Cependant, il n'est pas mis en œuvre par le même cadre juridique ou la même gouvernance (**A**). La gestion assurée par la France est emblématique en la matière (**B**).

A. Des politiques publiques et acteurs de protection différenciés

Alors que les statuts de parc national ou de réserve naturelle existent dans tous les pays, la notion renvoie à des réglementations qui ne sont pas uniformisées. En revanche, les statuts de protection établis par les conventions internationales tendent à une homogénéisation des normes ainsi qu'une centralisation des acteurs responsables. L'attribution de tels statuts conduit également à leur superposition sur un même site (1). Les îles qui sont administrées par le continent présentent une gouvernance centrée autour de l'aire protégée (2).

1. Des statuts de protection combinés pour une meilleure adaptation à la volonté de l'administration

La carte interactive qui recense les aires protégées à l'échelle mondiale démontre que presque toutes les petites îles de la Méditerranée sont incluses dans une aire protégée, terrestre, marine ou mixte¹⁰²⁶. La ratification des mêmes conventions internationales relatives à la protection de la nature

1024L'UICN a effectué un travail très détaillé sur la législation des aires protégées dans le monde. Nous utilisons les termes « statut de protection » ou « aire protégées » dans ce sens. Les catégories instaurées par sont utilisées pour ces propos. LAUSCHE, B. et BURHENNE, F. *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, UICN, 2012, p. 30.

1025De toute manière les normes communes de parcs nationaux/régionaux, réserves naturelles et autres aires protégées au niveau national sont comprises dans les codes environnementaux ou les lois faisant foi de code.

1026La carte interactive est élaborée par l'UICN, en collaboration avec le PNUE, disponible sur:

par les pays méditerranéens facilite le classement qui correspond à des normes similaires dans les droits nationaux. Dans les sites régis par plusieurs statuts, les règles appliquées sont le fruit d'une combinaison unique des mesures prévues par tous les ordres juridiques. Bien que la tendance soit à la simplification du droit entraînant une unification des statuts protecteurs, leur superposition s'avère positive pour la conservation de la biodiversité¹⁰²⁷. Elle permet également l'adaptation dynamique à la singularité de chaque île.

Dans tous les cas, la création d'un site qui inscrit l'ensemble d'une île en aire protégée est une décision centrale, étatique, étant donné que les inscriptions volontaires ne sont pas très répandues¹⁰²⁸. L'effectivité des aires protégées dépend de la possibilité d'engager des moyens financiers et humains pour l'application de la législation. Le consensus au sein de l'île et la coopération de la population locale contribuent également à sa préservation.

Par exemple, les îles inhabitées des Palmiers au Liban¹⁰²⁹ sont régies par plusieurs statuts de protection qui se superposent : réserve naturelle en droit national¹⁰³⁰, aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne par la convention de Barcelone, zone importante pour la conservation des oiseaux par BirdLife International, et enfin, zone humide d'importance internationale par la convention Ramsar.

C'est aussi le cas de nombreuses îles habitées. Port-Cros est un parc national en droit français, son territoire maritime est classé en ASPIM de la convention de Barcelona qui concerne le Sanctuaire international pour les mammifères marins en Méditerranée (Accord PELAGOS), et son territoire terrestre et maritime s'inscrit dans le réseau écologique de l'Union européenne Natura 2000. L'établissement du parc national implique des pouvoirs décisifs et réglementaires notamment en ce qui concerne les activités proposées au cœur du parc, qui doivent être compatibles avec les objectifs de protection par la Charte du parc¹⁰³¹. De plus, l'établissement du PNPC est en charge de la coordination et de l'animation de l'action des acteurs français concernés par le Sanctuaire Pelagos.

<https://www.protectedplanet.net/>, consulté le 4 octobre 2018.

1027CANS, C., « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique ! », *RJE* vol. 33, n° 1, 2008, pp. 149-166.

1028Le succès des aires marines communément gérées dans îles du Pacifique Sud est un des exemples concrets d'une gouvernance locale qui peut être source d'inspiration pour la Méditerranée. cf. UICN, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, *Op. Cit.* p. 240.

1029Pour plus d'informations sur la réserve naturelle des îles du Palmier, v. IUCN and the Lebanese ministry of Environment, *Lebanon's Marine Protected Areas Strategy*, rapport, 2012, 65 p.

1030Elle a été déclarée avec la loi n° 121/1992, *Cf. ibid.*, p. 13.

1031Art. L. 331-3 C. envir.

Bien que ces statuts soient régis par des règles similaires, les règles ne conduisent pas à une gestion analogue sur le terrain. Ainsi, pour prendre l'exemple des sites précédemment évoqués, l'accès du public aux Palmiers n'était pas autorisé au début de la création de la réserve naturelle, en 1992. Les îles étaient donc préservées, mais inaccessibles, car totalement sanctuarisées. Le Comité de gestion de la réserve, rattaché au ministère de l'environnement libanais, a ouvert l'accès au public en 1999. Même si la législation est très stricte sur les îles, on constate souvent un non-respect des règles établies.

D'un autre point de vue, à Port-Cros, les gestionnaires du parc national s'interrogent sur les moyens de concilier préservation de l'environnement et ouverture au public et mettent en place des outils pour éviter le dépassement de la capacité de charge de l'île. Habitée par trente individus et visitée par près de 300 000 personnes par an, la fréquentation de Port-Cros est en réalité comparable à celle d'un espace vert urbain¹⁰³². L'initiative a commencé en 2001, avec une étude sur la fréquentation des îles du parc¹⁰³³. Le parc national du Port-Cros (PNPC) assure le suivi qualitatif et quantitatif de la fréquentation de l'île, données qui ont fourni la base pour la création d'un observatoire en 2007¹⁰³⁴. Grâce à une collaboration avec des géographes, ces données ont été analysées en lien avec les différents enjeux du territoire et ont permis la définition des objectifs de gestion du parc¹⁰³⁵.

Une catégorie particulière est celle des îles qui n'ont pas de représentation politique.

2. Gestion spécifique des petites îles côtières sans administration ou représentation politique

Les îles qui n'ont pas de représentation politique propre, c'est-à-dire aucune instance de représentativité sur l'île, forment une catégorie particulière. Ces îles sont inévitablement liées au continent par une dépendance et une appartenance administrative. Vivre dans une île proche de continent peut créer une frustration, liée à l'impossibilité de vivre comme les continentaux, bien que

1032 LACHAUX, C., *Les parcs nationaux*, PUF, 1980, 128 p., cité in BERGERE H., LE BERRE S., « Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France) », *Sci. Rep. PortCros natl. Park*, vol. 25, 2011, p. 86

1033 BRIGAND, L., RICHEZ, G., RETIERE, D., Étude de fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles. Parc national de Port-Cros, Géomer - Université de Bretagne Occidentale Université de Provence, 2003, pp. 1-100.

1034 La base de données « Bountîles » (Base d'Observation des Usages Nautiques et Terrestres des îles) est le fruit du partenariat entre les géographes de l'Université de Bretagne Occidentale et le PNPC.

1035 BERGERE, H., LE BERRE, S., « Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France) », *Op. Cit.*, p. 87.

la distance séparant les deux réalités soit très réduite. Cette frustration rend l'insularité subie par les habitants, et non voulue¹⁰³⁶. Dans le même temps, même subie, l'insularité génère un rapport particulier entre les habitants et l'autorité continentale, qui résulte en partie de l'éloignement physique entre l'espace administré et celui de l'administration.

Si on exclut les îles qui font partie des autres catégories de notre typologie¹⁰³⁷, il existe neuf îles habitées qui sont exclusivement administrées par une entité continentale (v. tableau 3 de la page suivante). Ce recensement comprend toutes les îles de la côte méditerranéenne française, deux îles italiennes et une île espagnole.

Le tableau montre que dans toutes ces îles les normes qui s'appliquent sont dépendantes des statuts de protection. Trois d'entre elles forment des parcs nationaux, structure qui comprend l'entité administrative la plus complète et qui concerne une très grande partie de la vie insulaire. De plus, ces trois parcs nationaux englobent l'ensemble du territoire terrestre et de l'aire marine adjacente.

Toutes les îles italiennes et françaises du tableau se situent entre la presqu'île de Giens et la Fosso Chiarone, sur la côte occidentale de l'Italie, zone soumise à deux accords internationaux, l'Accord Pelagos¹⁰³⁸ et l'Accord RAMOGE¹⁰³⁹. Le premier s'applique seulement en mer, mais engage les Parties à intensifier la lutte contre la pollution d'origine aussi bien maritime que tellurique¹⁰⁴⁰. La zone RAMOGE, instaurée par l'accord du même nom, ne s'applique pas seulement à la partie marine sous la souveraineté des États signataires (eaux territoriales et eaux intérieures), mais, depuis l'amendement de 2 003, aussi à la zone terrestre du littoral et aux îles situées dans les limites de la mer territoriale¹⁰⁴¹.

1036 CARRASSAN, F., philosophe et adjoint à la ville d'Hyères, durant les discours inauguraux de la conférence « Les petites îles pionnières du développement durable ? » tenue à l'île de Porquerolles, 25-29 octobre 2015.

1037 Nous avons exclus les îles des pays archipélagiques (Grèce, Croatie), les petites îles annexes aux îles bénéficiant d'un statut spécial et les États insulaires.

1038 L'accord Pélagos, signé en 1999 entre la France, l'Italie et le Monaco crée le Sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée qui a comme objectif la protection de l'habitat des cétacés contre les causes de perturbation (pollution, bruit, captures et blessures accidentelles).

1039 L'accord RAMOGE est un plan d'intervention pour la lutte contre les pollutions marines accidentelles en Méditerranée, signé entre la France, l'Italie et le Monaco en 1993.

1040 Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins, art. 6.

1041 Art. 2 de l'Accord relatif à la protection de l'environnement marin et côtier d'une zone de la mer Méditerranée (accord RAMOGE).

Tableau 3 : Les îles de la Méditerranée occidentale administrées par une autorité continentale

Pays	Île(s)	Administrée(s) par	Statut de Protection	Habitants
France	Frioul	Commune de Marseille	Parc National de Calanques/Natura 2000	95
	Îles d'Hyères Porquerolles, Port-Cros	Commune d'Hyères	Parc National du Port-Cros/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	315 (200+30+85)
	Levant		Réserve Naturelle Volontaire/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	
	Îles de Lérin St. Marguerite	Commune de Cannes	Réserve Biologique forestière/ Natura 2000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	40 (20+20)
	St. Honorat		Natura 2000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	
Italie	Palmaria	Commune de Porto Venere	Patrimoine de l'Humanité de l'UNESCO/Natura 2 000/Sanctuaire Pelagos/Zone RAMOGE	59
	Gorgona	Commune de Livourne (frazione)	Parc National de l'Archipel Toscan/Natura 2 000/accord Pelagos/Zone RAMOGE	147
Espagne	Tabarca	Ville d'Alicante	Natura 2000/Réserve Marine	59

L'île du Levant ne se situe pas dans le périmètre du parc national de Port-Cros, mais elle est aussi régie par un régime particulier. Elle est réservée à 90 % à l'usage militaire et l'accès au public y est interdit. Les informations sur les activités et le nombre de personnes résidentes sur la partie militaire ne sont pas divulguées. Le reste (10 %) de l'île est un village naturiste de 85 habitants. Dans cette partie de l'île, les habitants propriétaires des terrains ont demandé le classement d'une partie de l'île en Réserve naturelle volontaire, instaurée par un arrêté préfectoral en 1993¹⁰⁴².

1042 Décision du préfet du Var du 3 décembre 1993 portant agrément de la réserve naturelle volontaire du domaine des Arbousiers, à Hyères.

Par ailleurs, les îles françaises sont classées en Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Ce classement n'apparaît pas sur le tableau, car il ne constitue pas une mesure de protection réglementaire. Les ZNIEFF recensent le patrimoine naturel et servent à hiérarchiser les enjeux de la conservation de la biodiversité. S'il n'est qu'un inventaire d'espèces et d'habitats dépourvu de toute portée normative¹⁰⁴³, la délimitation des ZNIEFF sera prise en compte dans les affaires contentieuses et peut servir d'indice susceptible d'orienter le jugement¹⁰⁴⁴. Le fait que les îles françaises bénéficient de ce classement indique une reconnaissance de leur valeur écologique.

La petite île espagnole de Tabarca entre également dans cette catégorie d'île administrée par le continent. Elle est considérée comme une « partie rurale » d'Alicante, qui se situe à vingt kilomètres de la ville à laquelle elle est administrativement rattachée. À l'instar du Frioul – et malgré une distance trois fois plus importante de la ville – Tabarca fait partie d'un quartier continental, El Palmeral-Urbanova-Tabarca. Dans ce cas, l'île, et particulièrement son territoire marin, fait preuve d'une spécificité législative, car il est classé en réserve. La nécessité de classer l'île en réserve marine a été reconnue dans les années quatre-vingt grâce aux travaux de naturalistes de l'Université d'Alicante qui ont proposé un plan de gestion adapté aux caractéristiques de l'île et ont incité la mairie à adopter la décision de classement¹⁰⁴⁵.

Le travail effectué constitue un réel effort d'adaptation du corpus législatif pour s'ajuster aux particularités du territoire insulaire, caractérisé par une nature fragile et une biodiversité riche, mais aussi une fréquentation humaine importante. La législation espagnole ne comportant pas à l'époque un cadre pour l'établissement de parc naturel marin, les normes assorties au statut de protection ont été définies sur mesure¹⁰⁴⁶. Il s'agit d'un statut qui n'exclut pas le développement des activités humaines, mais opte pour un système de zonage ou l'accès est réglementé.

L'expérience de protection intégrale du milieu insulaire sur la façade méditerranéenne française mérite d'être approfondie, car elle fournit une protection complète des petites îles côtières, tant sur le plan juridique que sur le plan institutionnel.

1043LE CORRE, L. et NOURY, A., « Un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F. », *RJE*, vol. 21, n° 4, 1996, pp. 387-407.

1044FONBAUSTIER, L., « Comment une erreur d'appréciation le préfet qui autorise l'exploitation d'une carrière au mépris du classement du site concerné en zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique et en zone d'intérêt communautaire », *RDI*, n° 6, 2004, p. 531.

1045RAMOS, A. A. (éd.), *La reserva marina de la Isla Plana o Nueva Tabarca (Alicante)*, Universidad de Alicante, 1985, 196 pp.

1046Ibid., p. 170.

B. Un cadre juridique et institutionnel complet pour la protection des petites îles côtières en France

La France fournit une protection complète, mais rigide, des petites îles côtières. La protection des îles du Frioul illustre les outils disponibles dans le cadre français. Cette protection/gestion s'organise d'une part, par l'établissement des aires protégées (2) et, d'autre part, par l'institutionnalisation de la gestion du littoral avec la création du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres (1).

1. Le Conservatoire du littoral et l'initiative pour les Petites Îles de la Méditerranée, acteurs centraux pour la protection de l'insularité française

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un acteur primordial pour la conservation des côtes françaises dès sa fondation en 1975¹⁰⁴⁷. Établissement public de l'État, son objectif de freiner l'urbanisation massive de l'espace littoral français¹⁰⁴⁸ et particulièrement celui de la côte méditerranéenne¹⁰⁴⁹ est concrétisé avec l'acquisition des terrains littoraux¹⁰⁵⁰. Il mène une politique foncière de protection définitive des espaces naturels et des paysages conformément aux dispositions du droit interne¹⁰⁵¹, qui lui confère un droit de préemption autonome, ainsi qu'un droit d'expropriation¹⁰⁵². Les îles entrent naturellement dans le champ d'action du Conservatoire.

La création, en 2006, d'un programme pour les îles au sein du Conservatoire, l'Initiative pour les Petites Îles de la Méditerranée (Initiative PIM)¹⁰⁵³, a permis une gestion spécialisée du milieu insulaire. Si son action est destinée aux micro-espaces insulaires, la démarche entreprise a aussi stimulé la gestion durable des îles habitées. Connectée à la délégation « Europe et International » du Conservatoire, l'Initiative ne vise pas l'acquisition des terrains. Son objectif est l'organisation des

1047 Avec la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975, JORF du 11/07/1975 p. 7126.

1048 La bétonisation du littoral espagnol a joué un rôle important à la prise de décision de créer une administration pour la sauvegarde des côtes françaises.

1049 DERAÏ, J.-P., « La protection du littoral en PACA, une exigence dans une politique régionale », in BROGINI, A., CHAZALI, M. (dir.) *La Méditerranée au prisme des rivages : menaces, protections, aménagements en Méditerranée occidentale (XVIe-XXe siècles)* : actes de colloque de Nice, 15-17 novembre 2012, Nice, Université de Sophia-Antipolis, Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine, 2013, p. 318.

1050 RAYNAUD, P. « Le conservatoire de l'espace littoral » in *La protection du littoral, 2^e colloque SFDE*, PPS, 1979, p. 7, TAVERNIER, P., « L'action du conservatoire depuis 1976 », *AJDA*, 1978, p. 610 et « La création du conservatoire », *AJDA*, 1976, p. 331 ; CATTIN, R. « Les acquisitions amiables du Conservatoire du Littoral », *Mon. TP*, 4 janv. 1982. p. 9.

1051 Art. L. 322-1, et R. 243-1 et s. du C. envir., art. L. 113-6, L.121-1, 215-2 et s., R. 215-13 et s. du C. urb.

1052 Le droit de préemption autonome du Conservatoire du Littoral, créé avec la loi « démocratie de proximité », est détaillé dans l'art. L 142-3 C. urb.

1053 <http://www.initiative-pim.org/>.

échanges d'expérience et de savoir-faire entre acteurs à l'échelle méditerranéenne. Concrètement, l'initiative rassemble les chercheurs et les institutions concernés par la conservation de la biodiversité insulaire, et effectue des actions concrètes sur le terrain en agissant comme un facilitateur des échanges en Méditerranée pour la gestion durable des petites îles.

Dans ce cadre, le Conservatoire du Littoral devient un acteur encore plus crucial pour la protection des îles françaises, car, grâce à l'initiative PIM, il dirige des actions de conservation spécialisées en milieu insulaire (par exemple l'éradication des espèces envahissantes). Ainsi, l'initiative PIM a facilité, d'une part, la conservation des petites îles de la façade française de la Méditerranée. D'autre part, avec son action à une échelle internationale, elle communique les enjeux environnementaux des îles et l'importance écologique de les protéger.

En ayant une action combinée avec la Délégation du rivage Provence Alpes-Côtes d'Azur (PACA), l'initiative contribue à la restauration et la sauvegarde de plusieurs espaces sauvages au milieu d'une côte très touchée par le développement excessif de l'immobilier et du tourisme. L'archipel du Frioul, dans la rade de Marseille, en tant que propriété du Conservatoire, est un exemple représentatif du travail collaboratif entre les institutions étatiques, les acteurs continentaux locaux et les résidents.

2. Les îles protégées du Frioul

L'archipel du Frioul est formé par les îles Pomègues, Ratonneau, If et Tiboulén, qui sont d'une superficie totale de 209 ha. Les îles Pomègues et Ratonneau, connectées entre elles par un pont, se situent à six kilomètres de la baie de Marseille. Propriété du ministère de la Défense, l'archipel du Frioul a été réservé à l'usage militaire pendant des siècles. Son ouverture au public débute par l'acquisition d'une grande partie du foncier par la ville de Marseille en 1970. Le projet initial pour l'avenir des deux plus grandes îles de l'archipel était son urbanisation. Gaston Defferre, maire de l'époque, a voulu en faire un nouveau quartier de Marseille capable d'accueillir 1 500 habitants avec un port de plaisance d'une égale capacité. Le projet a été interrompu en 1978 et l'objectif a été abandonné. Actuellement, l'île est habitée par quatre-vingt-cinq personnes et la plupart des habitations construites sur le village établi à Ratonneau restent vides¹⁰⁵⁴. Ainsi, l'installation en 1976

1054DURBIANO, C., « Les îles de Marseille. Découverte du Frioul », *Revue Méditerranée* [en ligne], vol. 111, 2008.

des premiers résidents sur l'archipel du Frioul n'a pas abouti à l'élargissement de la ville. En revanche, elle a créé une marge territoriale au cœur du dispositif urbain marseillais¹⁰⁵⁵.

Malgré l'urbanisation limitée sur l'archipel, il souffre de problèmes environnementaux liés à la contiguïté du territoire urbain métropolitain, notamment les invasions biologiques et la surpopulation des goélands.

La protection de l'archipel est très récente, et elle est entérinée par son inclusion dans le régime des parcs nationaux. L'archipel du Frioul appartient au parc national des Calanques instauré en 2012. Deux ans plus tard, la ville cède au Conservatoire du Littoral la partie terrestre de l'archipel.

L'inclusion de l'archipel au sein du parc national des Calanques (PNC) a été décidée dans un contexte agité. La création même du parc, en gestation depuis 2007, a suscité une vive controverse entre les acteurs nationaux et locaux. Cette controverse reposait sur la situation très spécifique du site : localisé dans l'aire métropolitaine de Marseille, il concentre tous les enjeux relatifs à la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral. Les Calanques forment aujourd'hui le premier « parc national de deuxième génération »¹⁰⁵⁶, puisqu'elles intègrent sous un même statut des espaces naturels marins et terrestres de haute valeur écologique, le développement urbain et portuaire ainsi qu'un archipel habité. De plus, leur insularité récente pousse les « Frioulans » à tenter de s'intégrer aux politiques publiques de la ville par-delà le statut de parc national. Cette démarche renouvelle les modes d'action publique, en lien avec la gestion intégrée de la mer et du littoral¹⁰⁵⁷.

En ce qui concerne les modalités pratiques, la partie terrestre des îles du Frioul est insérée au « cœur » du parc, ce qui détermine sa soumission aux règles les plus strictes du statut. Le régime interdit la plupart des activités humaines en garantissant ainsi la préservation de l'espace naturel terrestre et marin. Sur l'archipel du Frioul, tout accès en véhicule, motorisé ou non, est interdit, ainsi que la récolte des fleurs, la randonnée hors chemin balisé, l'escalade, le bivouac, faire un feu

1055 DEBOUDT, P., LARRUE, C., BERSANI, C., *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Presses Universitaires du Septentrion, 2010 p. 157.

1056 Cette appellation fait référence à la nouvelle loi sur les parcs nationaux, adoptée en 2006. Ladite loi modifie profondément l'ancien régime par l'instauration de deux niveaux de protection, le « cœur » du parc (terrestre ou marin), et l'aire d'adhésion.

1057 DELDRÈVE, V., DEBOUDT, P., *Le parc national des Calanques : construction, concertation, usages*, 2012, Editions Quae, p. 26.

ou faire du bruit.

L'inclusion de l'archipel dans le périmètre du parc national a été initialement proposée lors des réunions du groupement d'intérêt public (GIP)¹⁰⁵⁸ des Calanques en 2007, mais n'a pas été retenue dans la version finalement soumise à l'avis des instances nationales qu'en février 2011. C'est sur proposition des autorités nationales¹⁰⁵⁹ que les îles du Frioul ont intégré le périmètre du parc. Cependant, le projet soumis à enquête publique n'incluait pas le Frioul, ce qui a provoqué des demandes d'annulation du décret de création du parc¹⁰⁶⁰, une création finalement retenue par le juge national.

L'instauration du PNC dans les îles du Frioul n'est que le début de la protection française pour les espaces insulaires. Ainsi, le Conservatoire du Littoral a demandé l'autorisation d'agir dans le domaine public maritime autour de l'archipel, afin de pouvoir intervenir avec des actions pour mettre en place la GIZC.

Loin d'être protégées ou incluses dans un statut de protection définitive, les îles côtières spécialisées dans une activité économique présentent plutôt la problématique du développement durable (§ 2).

§ 2. L'urgence de poursuivre un développement durable dans les îles spécialisées

Faute de manque d'espace et de diversité de paysages, les petites îles, protégées ou pas, disposent d'une économie basée sur un petit nombre d'activités. Alors que dans le passé les îles ont été utilisées pour isoler et éloigner des personnes non voulues, cet usage est aujourd'hui limité. Toutefois, la spécialisation des îles demeure. Si certaines gardent les activités traditionnelles de pêche (**A**), la plupart d'entre elles sont des îles dédiées au tourisme (**B**).

1058Le GIP est une structure juridique constituée par trois groupes : l'État et ses institutions (Préfet, DIREN, ONF, EDF etc), les collectivités territoriales et le monde associatif.

1059Surtout du Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) et du Conseil national de la protection la nature (CNPN).

1060CE, 29 octobre 2013, les amis de la rade et des calanques. Le juge a rejeté la demande d'annulation en disant que « les modifications apportées par le décret attaqué au projet soumis à enquête publique n'ont pas porté atteinte à son économie générale ».

A. Les dangers du déclin de « l'île à pêche »

Les îles spécialisées dans le domaine de la pêche sont des cas courants depuis l'Antiquité. Les îles qui ont perpétué cette spécialisation font preuve d'un réel savoir-faire et de riches traditions de pêche durable. Or, dans le cadre d'une économie mondiale de la pêche, les rapports des pêcheurs à leur activité changent. Désormais, l'importance de ces îles pour l'industrie de la pêche dépasse largement leurs territoires limités, car les produits de la pêche ne sont plus destinés à une consommation exclusivement locale. Dans ce contexte d'enjeu global, les petites îles Méditerranéennes supportent un défi inégal. En dépit d'un cadre réglementaire spécifique, les petites îles entrent en concurrence avec le marché mondial, qui exige une production toujours plus grande¹⁰⁶¹. Les îles de Kerkennah en Tunisie illustrent bien ce dilemme entre tradition et surexploitation. Le changement d'échelle de la production a provoqué un déséquilibre environnemental important, dont des risques écologiques graves. En restant des îles du droit commun, ces îles-pêcheries ne sont dotées d'aucune mesure les permettant le rééquilibrage environnemental et social qu'elles nécessitent.

1. Un équilibre écologique en décomposition à Kerkennah

Les îles Kerkennah sont composées de deux îles principales, Gharbi et Chergui, et de douze îlots. Toutes les îles de l'archipel sont connectées entre elles par des ponts, créant ainsi une certaine unité du territoire insulaire. Elles sont distantes d'une vingtaine de kilomètres de la côte tunisienne à la hauteur de Sfax, et administrativement rattachées à celle-ci. Ce petit archipel attire depuis longtemps des chercheurs de toutes disciplines. Un très grand nombre d'études ont vu le jour, par des historiens, des géographes, des anthropologues, des juristes et autres scientifiques¹⁰⁶². Une telle attractivité, qui perdure, repose sur la préservation d'un mode de vie traditionnelle par la population locale, ainsi que les particularités géomorphologiques de l'archipel.

Concernant la géomorphologie de l'archipel, il est marqué par deux éléments. Le premier est le niveau de la terre très proche de la mer, le point culminant n'atteignant que treize mètres. De plus,

1061 Sur l'état de conservation des poissons en Méditerranée, v. MALAK, D. A. et al., *Aperçu du statut de conservation des poissons marins présents en mer Méditerranée*, IUCN, 2012, 76 p.

1062 Hérodote y faisait allusion dans son livre *L'Enquête, livre IV*. Plus contemporain, le travail exhaustif et impressionnant de LOUIS, A., *Les îles Kerkena (Tunisie) : Étude d'ethnographie tunisienne et de géographie humaine*, Publ. de l'Institut des Belles Lettres arabes, trois tomes, 1961. L'UNESCO a également choisi d'étudier l'archipel dans son *Étude interdisciplinaire de l'habitat humain dans les écosystèmes insulaires*, MAB projet 7, Paris, 1981.

37 % de la superficie de l'archipel est constitué de *sebkha*, des espaces salés et arides ne dépassant pas les deux mètres d'altitude¹⁰⁶³. La *sebkha* est une sorte de lagune typique du paysage semi-désertique de l'Afrique du Nord, constitué par les « fonds plats et salés d'une dépression fermée, sans végétation, caractérisée par des efflorescences salines en périodes sèches, inondable par des eaux de crue ou des remontées d'eaux profondes en périodes de pluie »¹⁰⁶⁴. Le second élément caractéristique est la spécificité du milieu marin entourant le rivage. Il se caractérise par des **hauts fonds**, appelés *k'sir* (qui signifie bas), éloignés des côtes de plusieurs kilomètres, dont la profondeur moyenne est de 1,5 m à marée basse. En raison de cette géomorphologie, les îles ont les plus forts courants de marée en Méditerranée.

Concernant la vie traditionnelle des habitants, elle est centrée sur la spécialisation de la pêche, et notamment celle du poulpe. C'est la principale activité économique de ces îles avec plus du tiers de la population locale dépendant des activités maritimes de pêche. L'archipel compte ainsi plus de 4 000 marins pêcheurs¹⁰⁶⁵. La pêche pratiquée est artisanale, transmise de génération en génération et adaptée au milieu marin spécifique. Les insulaires ont inventé bien des manières de mettre en valeur ces eaux peu profondes¹⁰⁶⁶ et les marées¹⁰⁶⁷, en installant des pêcheries fixes. Les *chrafi* sont composés de cloisons verticales en feuilles de palmiers enfoncées dans la vase. Les palmiers, couvrant naguère une grande partie du territoire, étaient ainsi valorisés et jouaient un rôle central dans le développement de cette tradition insulaire unique.

L'inscription de cette pratique traditionnelle à la liste du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO limiterait les risques écologiques encourus aujourd'hui à Kerkennah en raison d'une modernisation irrationnelle de la pratique de pêche. La matière première pour la construction des *chrafi*, les feuilles de palmiers, a été remplacée par les produits industriels, ce qui a conduit à l'affaiblissement de l'intérêt des insulaires pour l'entretien des palmiers. Les terres sont laissées à l'abandon, ce qui a conduit aux maladies des palmeraies, à l'extension des herbes envahissantes,

1063 République Tunisienne, *Potentialités des îles de Kerkennah pour le tourisme naturel et culturel*, Brochure réalisée dans le cadre du projet de protection des ressources marines et côtières du Golfe de Gabès, 2012, p. 2.

1064 Dictionnaire CNRTL, 2012.

1065 BRADAI, M. N. et KARAA, S., *La pêche aux chrafi à Kerkennah (Tunisie) : passé, présent et avenir*, 2012, p. 6.

1066 Outre la pêche aux *chrafi*, les Kerkenniens pratiquent la pêche en bateau et la pêche au poulpe à la gargoulette. Le poulpe est très apprécié par les habitants, tant pour son goût que pour le bénéfice économique qu'il apporte, puisqu'il est largement exporté. Par ailleurs, il est le symbole des îles Kerkennah, officialisé avec l'instauration d'un festival annuel en son hommage.

1067 Les marées et les hauts fonds permettent le piégeage du poisson ainsi qu'un dépôt d'algues qui sert à alimenter les poissons capturés. Cf. UNESCO, *Étude interdisciplinaire de l'habitat humain dans les Écosystèmes insulaires*, MAB projet 7, Paris 1981, p. 33.

mais aussi des sebkhas¹⁰⁶⁸. L'extension des sebkhas a pour conséquence la diminution des terres arables et de la biodiversité faunistique. De plus, en raison du bas niveau de la mer, les îles Kerkennah sont très vulnérables aux changements climatiques, notamment à cause de l'érosion, phénomène aggravé par l'extension des sebkhas¹⁰⁶⁹. Ainsi, une augmentation de deux degrés Celsius de la température mondiale provoquera la submersion d'un tiers de la surface totale de l'archipel et la création de multiples îlots¹⁰⁷⁰.

Le temps de repos biologique des poissons entre les périodes de pêche n'est plus respecté. La tradition ancestrale de pêche aux *chrafi* est altérée de sorte qu'elle n'est plus qualifiée de pratique durable¹⁰⁷¹. De plus, le tourisme se développe de plus en plus, avec un grand projet d'aménagement hôtelier en cours d'élaboration¹⁰⁷².

La spécificité de ce territoire fait preuve de la nécessité d'un cadre juridique adapté, et qui jusqu'à présent est absent (2).

2. Kerkennah, absence de cadre juridique adapté

Bien que la dépendance à la pêche et en général à la monoculture soit courante dans la plupart des petites îles, Kerkennah présente un rapport unique à la pêche. Ceci a influencé le régime juridique des eaux intérieures de l'archipel. Or, si les Kerkenniens ont bien su se procurer un statut de propriété privée sur les lieux de pêche, l'État tunisien n'entérine pas cette spécificité après l'indépendance.

1068FEHRI, N., « La palmeraie des îles Kerkennah (Tunisie) : un paysage d'oasis maritime en dégradation : déterminisme naturel ou responsabilité anthropique ? », *Physio-Géo* (en ligne), vol. 5, 2011, mis en ligne le 13 septembre 2011, consulté le 19 janvier 2015.

1069ETIENNE, L. montre dans sa thèse que la vulnérabilité de l'archipel est accentuée depuis les années soixante, puisque les côtes subissent une érosion significative (0,12 m/an). Cf. *Accentuation récente de la vulnérabilité liée à la mobilité du trait de côte et à la salinisation des sols dans l'archipel de Kerkennah (Tunisie)*, Thèse Géographie, Université Paris Diderot, Université de Sfax, 2014, 341 p.

1070Vulnérabilité et adaptation du littoral tunisien à l'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques, présentation de la République de Tunisie aux Nations Unies du 18-22 avril 2005, p. 4 et 22.

1071PNUE/GRID, *Contribution à l'actualisation du plan de gestion de la zone côtière de l'archipel de Kerkennah*, rapport, 2015 p. 14.

1072Le projet touristique de Sidi Fonkhal prévoit l'aménagement de 90 ha, avec une capacité d'accueil de 3000 lits. Le plus paradoxal dans la décision de mettre en œuvre ce projet est que l'offre hôtelière déjà existante (6 hôtels, 1000 lits) est supérieure à la demande. Pour une explication du projet et de ses incohérences v. ETIENNE, L., « Le paradoxe du développement touristique dans la zone fragile de Sidi Fonkhal (archipel de Kerkennah, Tunisie) », *Bulletin de l'association des géographes français*, vol. 3, 2014.

André Louis notait en 1961 que « les Kerkenniens ne se considèrent pas seulement propriétaires de leurs îles : ils ont aussi leur mer, celle qui s'étend sur les bancs de moins de deux mètres et qu'ils distinguent de la "mer profonde qui commence au-delà" »¹⁰⁷³. En effet, la vie étroitement liée à la mer a comme conséquence son émergence en une véritable « institution » soumise à des règles et à un régime assez insolite¹⁰⁷⁴.

Les hauts fonds qui encerclent l'archipel – les *k'sir* – ont été appropriés par les pêcheurs, qui les ont soumis à un véritable statut de propriété privée. En effet, les pêcheries fixes font l'objet de titres de propriété remontant jusqu'à 1650, traitant les parcelles de mer de la même manière que la terre¹⁰⁷⁵. Ainsi, un *k'sir* peut être vendu, loué ou même hérité, mais ne peut changer d'utilisation. Cette pratique d'appropriation de la mer était courante dans tout le golfe de Gabès et dans d'autres îles tunisiennes, notamment à Djerba. Cependant, l'instauration du protectorat français en Tunisie en 1881 a entraîné des modifications du régime foncier appliqué à la mer. Deux décrets datant de 1885¹⁰⁷⁶ déclarent que les *k'sir* font partie du domaine public maritime, et leur appropriation est donc impossible. Dès lors, les titres de propriété sont remplacés par des autorisations d'occupation du domaine public maritime délivrées par le Directeur de travaux publics, qui cèdent alors aux pêcheurs, à titre onéreux et précaire, l'exploitation des terrains des haut-fonds. Or, le refus des habitants des îles Kerkennah de se soumettre aux lois du Protectorat obligea l'administration française à élaborer un régime spécial, fixé par décret en 1931. Celui-ci n'a jamais été réellement appliqué, bien qu'il prévoyait des droits plus étendus pour les pêcheurs¹⁰⁷⁷.

Après une longue période de juxtaposition de deux régimes antinomiques, l'État tunisien indépendant arrêta le décret n° 89-392 du 18 mars 1989¹⁰⁷⁸, lequel fixe deux possibilités d'exploitation de *chrafi*. D'une part, ce décret reconnaît que les anciens titres de propriété donnent droit à une exploitation gratuite des pêcheries établies dans le domaine public maritime, et octroie aux titulaires des occupations temporaires pour 39 ans (art. 5 et 6). D'autre part, les pêcheries sans titre de propriété sont louées par le ministère de l'Agriculture aux pêcheurs. La location se fait aux

1073 LOUIS, A., *Les îles Kerkena (Tunisie) : Étude d'ethnographie tunisienne et de géographie humaine*, Publ. de l'Institut des Belles Lettres arabes, n° 26, vol. I : *Les travaux*, 1961.

1074 MOUSSA, F., « Vicissitudes de la notion de domaine public maritime en droit tunisien, le régime des pêcheries de la basse mer (le *k'sir*) du golfe de Gabès », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, 1985, p. 112.

1075 *Ibid*, p. 114.

1076 Décret beylical (D.B.) du 1^{er} juillet 1885 promulguant la loi foncière et D.B. du 24 septembre 1885 relatif au domaine public.

1077 Il donnait lieu à des droits d'occupation temporaire à long terme (jusqu'à 1989 et 2028), reconnaissant des droits coutumiers et dérogeant au régime de la domanialité publique.

1078 Décret présidentiel du ministère de l'Agriculture n° 89-392 du 18 mars 1989 portant sur l'organisation de l'exploitation des « *chrafi*s » des îles de Kerkennah.

enchères tous les ans, et seuls les pêcheurs autochtones spécialisés dans ce type de pêche sont autorisés à participer (art. 1 et 2).

Cependant, ces mesures ne résolvent pas les problèmes environnementaux provoqués par l'altération de la pratique traditionnelle de pêche (diminution des terres arables et de la biodiversité, terrestre et marine), qui doivent trouver leurs solutions en droit commun. Si ce dernier ne pouvait pas prendre en compte l'effet boule de neige de l'altération des pratiques de pêche à Kerkennah, il n'en va pas de même pour les effets des changements climatiques.

Ainsi, l'élévation du niveau de la mer et la salinisation des terres¹⁰⁷⁹ étant un risque pour la totalité du littoral tunisien¹⁰⁸⁰, le gouvernement a fait des déclarations affirmant l'importance majeure de lutter contre ces phénomènes¹⁰⁸¹. Cependant, la lutte contre les effets du changement climatique n'est pas entérinée dans la nouvelle Constitution. Cette dernière reconnaît certes en préambule la nécessité de « contribuer à la préservation du climat » et consacre l'article 45 à la protection de l'environnement. Cependant, celui-ci ne fait pas spécialement référence aux problèmes environnementaux majeurs du pays¹⁰⁸².

Par ailleurs, les îles Kerkennah ne sont pas intégralement incluses dans un régime spécial de protection. On y recense seulement un site Ramsar, créé en 2010, et une aire marine protégée. La Tunisie étant une partie contractante à la Convention de Barcelone et à son protocole pour la Gestion intégrée de la zone côtière, elle a élaboré en 2008 un plan de gestion intégrée de la zone côtière des îles Kerkennah. Il prévoyait la création d'une « unité de Gestion intégrée des Iles Kerkennah », dotée des moyens suffisants pour être effective. Malheureusement, cette unité n'a jamais été mise en place et la gestion intégrée de la zone côtière de l'archipel demeure en gestation¹⁰⁸³.

1079Pour une analyse des dynamiques d'occupation du sol de 1985 à 2011, v. ETIENNE, L., DAHECH, S., BELTRANDO, G., DAOUD, A., « Dynamiques récentes des sebkhas littorales de l'archipel des Kerkennah (Tunisie centroméridionale) : apport de la télédétection », *Éditions des Archives Contemporaines*, 2012, vol. 11, n° 1, p. 275. L'extension des sebkhas a été de 20 %.

1080Pour une analyse de la vulnérabilité de la Tunisie aux changements climatiques, v. Goupement ALCOR-TEC, *Élaboration de la Stratégie nationale sur le changement climatique de la Tunisie*, rapport de diagnostic, 2011.

1081UNFCCC, *Premier rapport biennal de la Tunisie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2014, p. 3.

1082L'art. 45 désigne l'État en tant que garant du droit à un environnement sain et équilibré et affirme sa participation à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'éradication de la pollution.

1083PNUE/GRID, *Contribution à l'actualisation du plan de gestion de la zone côtière de l'archipel de Kerkennah*, rapport, 2015 p. 19.

L'absence des décisions politiques et législatives adaptées au territoire vulnérable et insulaire a conduit l'archipel de Kerkennah à un déclin écologique majeur, alors que cette île pourrait servir d'exemple de gestion intégrée avec des politiques appropriées. Les contraintes climatiques et environnementales des îles Kerkennah entravent le développement des activités traditionnelles. Dans ce cadre, le tourisme se présente aujourd'hui comme une opportunité. Activité très peu développée jusqu'alors, Kerkennah pourrait se procurer d'un tourisme durable à petite échelle. Des idées sur un développement qui peut se baser sur la vulnérabilité du territoire et à une gouvernance locale sont déjà exprimées par des chercheurs¹⁰⁸⁴. Si ces îles ont le choix d'initier une activité touristique aujourd'hui, d'autres, spécialisées dans le domaine depuis les années soixante, doivent chercher les moyens de rationaliser l'arrivée massive des touristes (**B**).

B. Les îles du tourisme

Même si les petites îles sont reconnues comme territoires aux « équilibres fragiles »¹⁰⁸⁵, elles sont de fait confrontées à un tourisme qui défie l'équilibre écologique et leurs ressources. Les incidences d'un tourisme estival et balnéaire affectent les ressources naturelles, la biodiversité et la capacité d'assimilation des impacts et des déchets engendrés. Or, l'industrie touristique constitue une source de revenue efficace pour les petites îles. Au demeurant, une grande partie d'îles sont spécialisées dans le tourisme avec une économie qui en dépend. Cependant, le cadre juridique du tourisme semble être à l'origine d'un déséquilibre entre le niveau de participation du public et les impacts subis qui est particulièrement préoccupant pour les petites îles (**1**). Le tourisme dans les îles très urbanisées accentue les problèmes environnementaux (**2**).

1. Le tourisme-opportunité peu régulé

Le tourisme illustre la problématique du statut institutionnel des petites îles du droit commun, car cette activité exprime l'antagonisme entre développement économique et protection de l'environnement.

Le tourisme est régi par les politiques publiques nationales et reste peu régulé par la législation. Les

1084MOHAMED, H. et JARRAYA, M. « Les perspectives du développement touristique durable dans un territoire insulaire vulnérable : le cas des îles de Kerkennah », *Mondes en développement*, n° 157, 2012, pp. 111-118.

1085UNESCO/OMT/PNUE, *Charte du tourisme durable*, Lanzarote, Espagne, 1995.

mesures législatives sont mises en place par ricochet et rarement avec une loi spécifiquement dédiée à ce sujet. Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire joue un rôle central, à travers, par exemple, la loi littoral en France et en Espagne. Les restrictions urbanistiques de ces législations définissent le périmètre licite du tourisme balnéaire, même si la loi française ne prévoit pas une spécificité concernant l'urbanisme à des fins touristiques¹⁰⁸⁶.

Étant donné que l'UE ne dispose que d'une compétence d'appui, il revient aux États-membres de mener leur politique de tourisme. Celle-ci est traduite par les stratégies, de plans ou de schéma de développement du tourisme au niveau national, ou, plus souvent, au niveau régional. Ces documents politiques développent les « marques » régionales, qui orienteront le marketing touristique. Dans ce cadre, les îles, et notamment les petites, ont été associées à une image de paradis qui a attiré efficacement les touristes¹⁰⁸⁷.

Les statistiques sur le tourisme insulaire ne laissent pas de doute sur l'« opportunité indéniable » que cette activité incarne¹⁰⁸⁸. En effet, les îles de l'UE qui sont spécialisées dans le tourisme présentent un taux d'emploi et une performance économique plus élevés par rapport à la moyenne des pays continentaux et les autres îles¹⁰⁸⁹. Néanmoins, une telle activité entraîne de multiples conséquences négatives qui ne sont pas méconnues, car elles ont fait l'objet de plusieurs études et recommandations relatives¹⁰⁹⁰. Ces conséquences ne sont pas seulement environnementales, mais concernent aussi la vie socio-politique et culturelle du territoire, qui s'altère profondément, notamment dans les îles¹⁰⁹¹.

1086BRETON, J.-M. (éd.), *Espaces et environnements littoraux et insulaires : accessibilité, vulnérabilité, résilience*, coll. Îles et pays d'Outre-Mer 10, Karthala, 2015, p. 18. En revanche, la loi littoral espagnole (ley de costas) a été réformée en 2013 afin de permettre une utilisation plus ample de la côte aux fins touristiques, par exemple avec la nouvelle disposition qui permet de louer la zone de rivage pour organiser des événements touristiques « d'intérêt public » (art. 3386 de la loi littoral). Pour une vision plus large des modifications législatives nationales en faveur du tourisme en Espagne, v. Secretaria de Estado de Turismo, *National and Integral Tourism Plan 2012-2015*, pp. 87-94.

1087Les auteurs soulignent que partout dans le monde « "Island" is linked to the concept of a happy and immortal life », SERRA CANTALLOPS, A. et RAMON CARDONA, J. « Holiday destinations: The myth of the lost paradise? », *Annals of Tourism Research*, vol. 55, 2015, p. 172.

1088DEHOORNE, O. et FURT, J.-M., « Le tourisme dans les îles : contextualiser le projet territorial », *Études caribéennes*, n° 23, 2013, <http://etudescaribeennes.revues.org/6363>.

1089ESPON, *Atlas des îles d'Europe*, Op. Cit., 2013, p. 12.

1090Par exemple, v. John MCEACHERN, J. et TOWLE E. L., *Ecological Guidelines for Island Development*, IUCN, 1974, p. 19.

1091GIAOUTZI, M., *Tourism and Regional Development : New Pathways*, Routledge, 2017, et pour une analyse anthropologique sur le changement effectué à la communauté locale des îles Canaries par la mise en tourisme, v. MACLEOD, D. V. L., *Tourism, Globalisation, and Cultural Change: An Island Community Perspective*, Channel View Publications, 2004, 258 p.

En guise de réponse, les institutions internationales promeuvent un tourisme durable¹⁰⁹², que les États cherchent de plus en plus à intégrer dans les stratégies nationales. Cependant, les plans de développement du tourisme ne prennent pas en compte les conséquences (directes ou indirectes) des activités touristiques ni à l'environnement ni à la société locale. Les stratégies touristiques ne sont pas soumises à une évaluation environnementale ni à une consultation préalable du public.

Ces plans et programmes n'entrent pas dans le champ d'application de la convention d'Aarhus pour les projets « qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement »¹⁰⁹³. Cette disposition s'avère en effet insuffisante pour inclure la participation du public au stade de l'élaboration des stratégies nationales¹⁰⁹⁴. De plus, la directive 2001/42/CE¹⁰⁹⁵ qui prévoit l'évaluation environnementale de plans stratégiques, dont le tourisme (art. 3§ 2.a), n'est pas assez concluante pour garantir la participation effective du public concernant les stratégies touristiques. Par exemple en France, les Schémas Régionaux de Développement Touristique n'entrent pas dans le champ d'application de l'évaluation environnementale¹⁰⁹⁶.

La mise en tourisme des territoires insulaires devrait être une activité régulée tantôt par une volonté étatique, tantôt par la volonté de la région (ou des deux ensemble), qui doit être en lien avec l'opinion des habitants. Or, le cadre juridique actuel ne permet pas ni d'avoir les informations sur l'impact des stratégies proposées ni de faire remonter l'opinion du public vers l'administration.

L'opinion des habitants des petites îles dépourvues d'une administration et des organes ayant des pouvoirs décisifs propres serait davantage marginalisée en raison de l'éloignement physique de l'administration. Ce rapport crée un déséquilibre entre le niveau de participation de la communauté locale à la prise des décisions et les impacts subis.

Dans les îles ayant un statut spécial, où même dans les pays archipélagiques, ce phénomène tente d'être corrigé. Par exemple, aux Baléares, c'est la communauté autonome qui a choisi d'entamer des politiques publiques très orientées vers le développement du tourisme, puisqu'elle détient une compétence exclusive en la matière. De l'autre côté, la Corse n'a pas suivi un chemin similaire,

1092PNUE/INFO-RAC/MAP, Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable, 2002, p. 28.

1093Article 6§1.b) de la Convention d'Aarhus.

1094La Convention comprend les plans et programmes sectoriels du tourisme, mais non la stratégie nationale. Ceci nécessitera une Évaluation environnementale stratégique (nécessité à laquelle tend à répondre la directive 2001/42/CE). Cf. ONU, *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*, ECE/CEP/72, 2000, p. 148-149.

1095Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE n° L 197 du 21/07/2001.

1096Art. L. 104-1 C. urb.

même si elle possède une compétence relative au tourisme¹⁰⁹⁷, à défaut d'une procédure de participation du public¹⁰⁹⁸.

Les pays archipélagiques prennent en compte le facteur local même en absence de statut adapté. La Grèce tente de corriger le déséquilibre dans la prise de décision en attribuant aux maires d'îles plus de compétences que les maires de territoires continentaux¹⁰⁹⁹. L'esprit de la disposition est surtout pratique (construction des routes, cadastre des agriculteurs, régie des transports), mais contient certaines prérogatives plus intéressantes qui contribuent à la sensibilisation de la mairie insulaire à la protection de l'environnement (approbation de l'étude d'impact sur l'environnement pour l'installation d'aquacultures, surveillance de la pollution maritime et mise en place des études de gestion et de développement de la pêche). D'autres proposent des instruments à disposition des mairies pour contenir l'activité touristique au niveau voulu par la mairie (protection de la terre arable contre les changements d'usage).

Dans les îles sans statut spécifique, la décision sur le développement touristique est juridiquement dépendante d'une institution externe à l'île. Les habitants ont, cependant, des possibilités d'action indirectes pour préserver leur territoire contre une imposition exogène d'établissements touristiques, par le droit de la conservation de la nature. C'est l'exemple de l'île du Levant où les habitants ont réussi à instaurer une Réserve naturelle volontaire.

Les statuts de protection peuvent influencer le niveau et la nature du développement touristique. En protégeant la totalité ou une partie significative du territoire insulaire, un statut de protection limite la destruction de la nature et l'altération du paysage ou fonctionne comme un label d'attractivité et s'inscrit dans une démarche plus durable, telle que les nouvelles tendances d'agrotourisme, tourisme de nature, etc. Cependant, une instabilité socio-politique peut bouleverser la mise en place de telle protection. L'exemple de la Grèce est éloquent. Frappée par la crise financière, la Grèce adopte la loi dite *fast track* (v. *supra* p. 278), qui a permis le détournement des « obstacles administratifs » que constitue la législation environnementale pour l'obtention des autorisations d'installation des grands complexes hôteliers dans des zones protégées, par exemple en Crète¹¹⁰⁰.

1097 Depuis 1991 et la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, *Op. Cit.*, art. 69.

1098 MORETTI, J.-L., *Tourisme et aménagement du territoire en Corse : la recherche de l'optimum*, L'Harmattan, 2010, p. 11-12.

1099 Article 204 de la loi n° 3852/2010, JORG 87/A/7-6-2010.

1100 WOILLEZ, M., « La gouvernance territoriale du tourisme en temps de crise », in Jean-Marie BRETON, J.-M., (éd.), *Espaces et environnements littoraux et insulaires : accessibilité, vulnérabilité, résilience*, *Op. Cit.*, p. 328.

L'instauration des aires protégées s'avère efficace pour le contrôle des territoires nouvellement ouvert à l'activité touristique. Les petites îles de la Méditerranée qui avaient une spécialisation dans la filière du tourisme avant l'introduction des préoccupations environnementales dans les législations nationales et internationales font face à un problème plus complexe. Les îles grecques (Mykonos, Santorin), les îles italiennes (Capri, Ischia), et les îles croates (Hvar, Pag) sont parmi les plus anciennement spécialisées dans ce domaine. Étant donné que les îles grecques et croates sont dotées d'une politique insulaire, le problème du tourisme doit s'intégrer dans cette politique. Le cas des îles italiennes dans la baie de Naples rassemble la problématique du tourisme dans des territoires de très forte densité.

2. Gestion du tourisme dans les îles à forte densité

L'exemple des îles de la région Campanie en Italie est représentatif des îles du droit commun spécialisées en tourisme depuis longtemps. Cette région du sud de l'Italie a comme capitale la ville de Naples et sa baie comprend l'archipel campanien, dont la célèbre île de Capri, l'île d'Ischia, Procida et Vivara, îlot inhabité et voisin de Procida. Ischia et Capri ont eu une évolution similaire et sont très prisées par un tourisme national et international. Au contraire, Procida, à 3,4 kilomètres du continent, s'est longtemps tenue à l'écart de cette activité touristique. L'urbanisation très forte entraîne une saturation du bâti et l'impossibilité de trouver des parcelles disponibles pour y implanter des complexes touristiques importants. De plus, la communauté locale étant historiquement spécialisée dans les métiers de marin, elle est donc restée à l'écart de cette nouvelle activité.

L'élément caractéristique des trois îles est leur densité qui est parmi les plus fortes en Méditerranée, similaire à celle de Malte (1413 hab./km²). Ainsi, Procida accueille 2400 hab./km², Capri 1428 hab./km² et Ischia 1340 hab./km². À titre de comparaison, la Corse comporte 37 hab./km² et les îles du Frioul 75 hab./km².

Ces îles sont saturées et leur population ne cesse de s'accroître. La population d'Ischia s'élevait à 23.511 habitants en 1861, ce qui correspond à une densité de 373 hab./km². En suivant une tendance ascendante, la plus forte augmentation s'effectue entre la période 1961 et 2016¹¹⁰¹. Les constructions

1101 Selon les données démographiques, la population de l'île était 23.000 en 1861, 27.613 en 1901, 34.213 en 1961 et 64.031 en 2016.

ont atteint des valeurs records pendant la décennie 1971-1981, quand 6 500 nouvelles habitations ont été construites¹¹⁰². Cette période correspond au boom de l'industrie du tourisme. Ischia accueille actuellement 25 % des touristes de la région, soit trois millions de personnes par an.

À la lumière de ces données, il est évident que les politiques publiques n'ont pas essayé (ou n'ont pas réussi), d'adapter le régime foncier. La politique du tourisme y joue un rôle décisif, comme l'indiquent par ailleurs les statistiques sur les résidences secondaires sur l'île¹¹⁰³. En effet, la construction d'un mythe autour des îles de Naples afin d'attirer les touristes – appelé *benchmarking* en langage de marketing – était en plein essor pendant ces années-là¹¹⁰⁴. Ischia accueille un tourisme plutôt attiré par ses plages et ses thermes naturels, lié à la nature volcanique de l'île.

Les statuts nationaux et communautaires protégeant une partie de la biodiversité menacée par la surfréquentation ne manquent pas (une réserve marine, plusieurs sites du réseau Natura 2000), mais ils se situent dans un environnement dégradé. Outre le risque volcanique, la « principale faiblesse » de l'île est le risque d'érosion côtière, qui aura à terme comme conséquence la perte directe des recettes liées au tourisme, voire l'apparition de « friches touristiques »¹¹⁰⁵.

En matière législative, l'Italie prévoit une loi-cadre spécifique au tourisme ainsi que des institutions spécialisées. L'activité est considérée par l'État comme « italienne » par excellence¹¹⁰⁶, raison qui justifie la centralisation de l'activité jusqu'à très récemment. En effet, l'État détenait la compétence exclusive du tourisme, conformément à la loi-cadre de 1983, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2001. L'État a tenté un rééquilibrage territorial en faveur du Mezzogiorno à travers la loi du tourisme, ce qui a entraîné la surfréquentation des îles de Naples¹¹⁰⁷.

La loi de n° 135/2001¹¹⁰⁸ modifie en profondeur le cadre juridique du tourisme, car elle confie la compétence exclusive aux régions et légifère sur les exigences minimales du secteur (établissement de la « charte du touriste » et autres outils de protection de la personne)¹¹⁰⁹.

1102MAZZETTI, E., *Mare*, Guida, 2006, p. 175.

1103En 1981, l'institut statistique recense 62 % des maisons des îles comme inhabitées.

1104Mazzetti, *Mare*, *Op. Cit.*

1105Région Campanie, *Linee Guida per lo Sviluppo Turistico*, 2002, p. 71.

1106République Italienne, Ministère des biens culturels et du tourisme, *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022*, 2016.

1107VLES, V., *Le projet de station touristique*, Presses Univ. de Bordeaux, 1996, p. 150.

1108Loi de n° 135/2001 « Riforma della legislazione nazionale del turismo », JORI 92 du 20/04/2001.

1109DALL'ARA, G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale. Normativa, marketing, casi di*

À la lumière de ces compétences récemment attribuées, la région de la Campanie élabore une étude sur l'état de lieux et les perspectives du tourisme de la région et elle adopte en 2002 des lignes directrices pour son développement. Dans cette étude, elle constate la saturation du milieu touristique insulaire et elle identifie les motivations des touristes pour arriver dans la région. Si la beauté du paysage est un facteur déterminant d'attractivité touristique, l'intérêt et la sensibilité environnementale des touristes ne sont guère une motivation principale de voyage¹¹¹⁰.

La région est donc consciente que le développement touristique actuel ne fait pas preuve de durabilité. Dans le nouveau contexte politique italien, la Région a le pouvoir de changer cette situation. Ainsi, la région de la Campanie adopte en 2014 la loi régionale n° 18/2014 qui confirme cette nouvelle compétence exclusive de la région dans un article qui liste ses obligations (art. 3), notamment la promotion de l'image de la région et la définition de la politique régionale du tourisme¹¹¹¹. La loi établit également les compétences transférées aux provinces et aux communes et prévoit la création des Pôles touristiques locaux (PTL), une institution qui remplace les anciennes entités provinciales du tourisme et qui seront désormais responsable pour la promotion de l'ensemble de la région de la Campanie.

La composition des PTL est un élément novateur de la loi. Les PTL rassemblent autour de la même table les acteurs publics (provinces, communes) et privés (associations professionnelles et autres acteurs du tourisme). De plus, la loi établit la « table institutionnelle pour la politique du tourisme », organe consultatif en matière de politique de tourisme, qui réunit les institutions publiques (président du Conseil exécutif, autorités locales responsables de la culture, de l'environnement, des transports et du tourisme), les regroupements des communes et l'Union nationale des professionnels locaux du tourisme¹¹¹².

Dans ce contexte d'organisation institutionnelle renouvelée, dont les résultats ne sont pas encore tangibles, les acteurs locaux privés et publics auront une place privilégiée. Le réaménagement du tourisme insulaire et côtier dépendra de l'adoption du plan de développement du tourisme de la

eccellenza, HALLEY Editrice, 2006.

1110Région Campanie, *Linee Guida per lo Sviluppo Turistico*, Op. Cit., p. 23.

1111Loi régionale n° 18 du 8 août 2014, Organizzazione del Sistema Turistico in Campania, JO de la région Campanie n° 58 du 11/08/2014.

1112Les « associations pro loco », sont des groupements des professionnels locaux.

Région, qui est en préparation. Dans ce cadre, le facteur insulaire devait trouver sa place en orientant le tourisme vers les territoires de la région moins visités. Les îles campaniennes constituent un terrain nécessitant une approche durable et l'engagement de la Région est décisif dans cette démarche. L'instauration des critères de seuil pour l'accueil des touristes, la participation des visiteurs à la restauration de l'habitat touché par l'imposition d'une taxe écologique et la sensibilisation des habitants sur la fragilité de l'écosystème sont certaines des solutions recommandées pour les territoires insulaires et qui peuvent être mis en application¹¹¹³.

Cependant, cette gouvernance renouvelée du tourisme n'intègre pas les habitants, mais seulement les acteurs du tourisme. Nous sommes de l'avis que les stratégies touristiques devraient faire l'objet d'un processus de participation plus ample, et, pourquoi pas, d'une évaluation qui précise les impacts attendus sur l'environnement de chaque île.

1113MCEACHERN, J., et TOWLE, E. L., *Ecological Guidelines for Island Development*, Op. Cit., p. 46-47.