

Concertation et mode de gouvernance lors de la mise en place de l'aire marine protégée de Porquerolles (Hyères, France) dans le cadre de Natura 2000 en mer

**Alain BARCELO¹, Jean CANALE², Gilbert CRESP³,
Marc CREUSEFOND⁴, Gérard CROSETTI⁵, Patrick DESPINOY⁶,
Guy HILY⁷, Claude MAZELLA⁷, Laurent MILLIER³,
Jean RIDOLFI⁸ et Guillaume SELLIER⁹**

¹ Parc national de Port-Cros

² Prud'homme des Salins d'Hyères

³ Association Porquerolaise d'Apnée et de Pêche Sportive de Loisir

⁴ Association « Les Amis des îles »

⁵ Fédération Française des Pêcheurs en Mer

⁶ Fédération Française d'Etudes et de Sports Sous-Marins

⁷ Fédération Varoise des Sociétés et Associations d'Activités Nautiques

⁸ Président de la Société Nautique de l'île de Porquerolles

⁹ Direction Départementale des Territoires et de la Mer (anciennement Affaires Maritimes du Var)

Contact : alain.barcelo@portcros-parcnational.fr

Résumé : Entre janvier 2005 et avril 2006, le Parc national de Port-Cros, mandaté en tant qu'Opérateur des sites Natura 2000 littoraux et marins de la Commune d'Hyères par le Préfet, a mis en œuvre sur Porquerolles une démarche de concertation dans l'objectif d'améliorer les conditions de préservation de l'espace marin de l'île. Ces 16 mois d'échanges avec les habitants et les usagers ont permis, de fait, l'émergence d'une aire marine protégée. Au-delà de ces rencontres et des résultats acquis, est née une volonté partagée des acteurs impliqués dans la démarche, dépassant leurs divergences de point de vue et l'individualisme de leurs usages spécifiques, de travailler ensemble et d'aller de l'avant. Cet article décrit les étapes structurantes de cette concertation et le mode de gouvernance qui en a résulté.

Mots-clés : Natura 2000, concertation, gouvernance, aire marine protégée, île de Porquerolles.

Abstract: Consultation and ways of governance during the establishment of the marine protected area of Porquerolles (Hyères, France) within the framework of Natura 2000 at sea. Between January 2005 and April 2006, Port-Cros national park, appointed by the Prefect as Operator of Natura 2000 for coastal and marine sites of the Commune of Hyères, has implemented a consultation process on Porquerolles with the aim of improving the preservation of the marine space of the island. These 16 months of

discussions with residents and users have allowed, in fact, the emergence of a marine protected area. Beyond these meetings and results achieved, was born a shared desire of stakeholders involved in the process to work together and move forward, beyond their differences of perspective and their individualism due to specific needs. This article describes the formative stages of this consultation and the mode of governance that has resulted.

Keywords: Natura 2000, consultation, governance, marine protected area, Porquerolles island.

INTRODUCTION

Porquerolles est la plus vaste des « Iles d'Or » situées sur le territoire de la commune de Hyères. L'île et sa partie marine (500 m autour) sont un site classé, intégré au Réseau Natura 2000 au titre des Directives Oiseaux et Habitats. La notoriété de Porquerolles atteint une dimension internationale et l'île accueille une fréquentation touristique annuelle supérieure au million, essentiellement concentrée en été. La qualité paysagère et environnementale de l'île constitue le fondement de cette attractivité. Les impacts potentiels de ce flux touristique, s'ils ne sont pas maîtrisés, peuvent conduire à une dégradation irréversible de la qualité intrinsèque du site. La pression sur le milieu marin est intense, particulièrement durant l'été.

Les comptages et suivis menés dans le cadre de Natura 2000 indiquent que les composantes naturelles du site subissent des dommages parfois élevés : impacts anthropiques forts et multiples sur les herbiers de Posidonie, rareté d'espèces patrimoniales (grande nacre, mérour, corb, etc.), absence, faibles taille et densité ou comportements modifiés d'espèces prédatrices (loup, daurade, sar, etc.), tailles réduites des espèces cibles de la pêche de loisir (sar, girelle, serran, etc.). De fortes atteintes liées à la plaisance (mouillage, eaux usées, etc.), qui représente 50% de la fréquentation annuelle, sont localisées sur la côte Nord au droit des plages principales, mais la côte Sud, jusqu'alors plus sauvage, préservée et dans un meilleur état de conservation, subit une fréquentation croissante. Les sites de haute valeur patrimoniale (habitats, espèces et paysages) et économique (plongée sous-marine et pêche) localisés au Langoustier, aux Mèdes et dans la région des îlots des Sarraniers sont menacés par le développement de pratiques non-encadrées.

D'autre part, les comportements observés en mer et la pression anthropique induisent des dérangements considérables, nuisibles aux habitats et aux espèces d'intérêt communautaire ou patrimonial : braconnage, vitesse excessive, bruit, dérangement, nourrissage, etc. Les conditions d'accueil du milieu sont en voie de dégradation et seule une gestion adaptée du site est susceptible d'inverser cette tendance.

Il s'agissait d'agir dans les meilleurs délais pour sauvegarder ces milieux et maintenir les conditions d'un développement économique

durable. Sur la base de ces constats, le Parc national de Port-Cros, au titre d'Opérateur Natura 2000, a mis en œuvre une démarche de concertation approfondie visant à rechercher une gestion conservatoire du site intégrant les composantes locales sociales, économiques et culturelles. Le détail de cette concertation, les conditions qui ont permis de l'asseoir et ses résultats sommaires sont décrits dans cet article.

MATERIEL ET METHODES

Contextes géographique, environnemental et socioéconomique

Le site Natura 2000 de Porquerolles comprend l'ensemble de la partie terrestre de l'île et englobe une bande de 500 mètres de large en mer (Anonyme, 2008a), ensemble par ailleurs classé au titre de la Loi de 1930 (Fig. 1). Cette dernière représente 1485 hectares. Un fort contraste s'observe entre les côtes Nord et Sud, une côte basse entrecoupée de plages de sable occupant la partie Nord, le Sud de l'île étant dominé par de hautes falaises littorales peu accessibles.

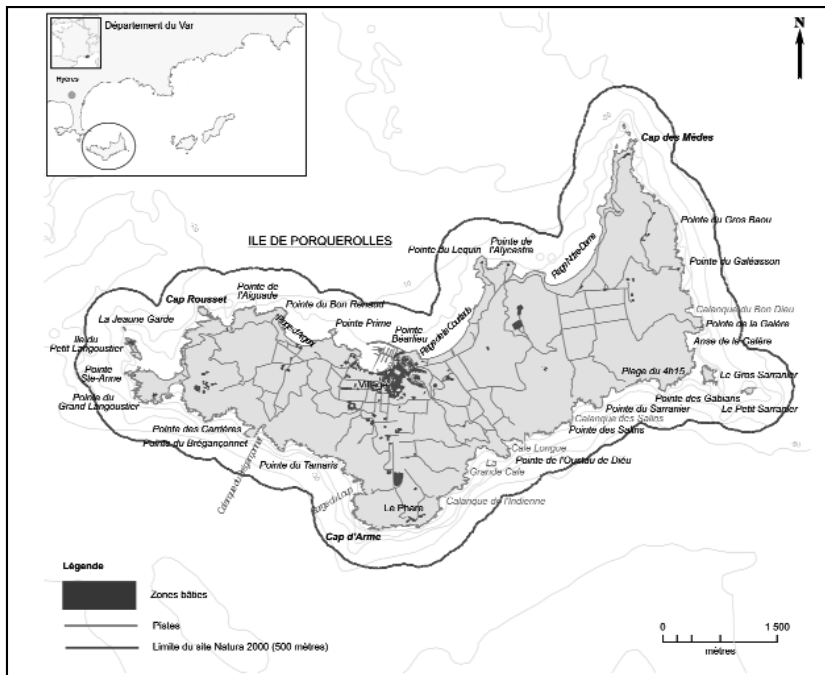


Figure 1. Site Natura 2000 de l'île de Porquerolles.

La quasi-totalité du territoire Natura 2000 de l'île de Porquerolles est couverte par des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF - Inventaire du Patrimoine Naturel de Provence Alpes Côte d'Azur, 2004). Celles-ci démontrent la richesse particulièrement élevée de ce milieu marin possédant une grande quantité d'espèces

ou d'habitats d'intérêt communautaire et/ou patrimoniaux. Au premier rang de ceux-ci se trouve un habitat prioritaire pour l'Union européenne, l'herbier de Posidonie, présent sur tout le périmètre de l'île. Un potentiel d'habitats naturels marins favorables aux espèces animales et végétales au moins équivalent à celui de Port-Cros est observé autour de l'île. Les principaux habitats et espèces d'intérêt communautaire (herbier de Posidonie, récifs - coralligène, trottoirs à *Lithophyllum*, etc. -, grottes sous-marines, grand dauphin, tortue caouanne, etc.) ont fait l'objet d'un examen initial pour identifier individuellement chacune des menaces et proposer des mesures adaptées susceptibles d'en réduire les effets (Ruitton et al., 2007 ; Chevaldonne et Pérez, 2005 ; Gratiot et al., 2007). Ces menaces peuvent être d'ordre physique (mouillage, destruction mécanique, piétinement) (Ganteaume et al., 2006), physico-chimique (rejets d'eaux grises et noires, eaux de ruissellement de Porquerolles ou du continent, hydrocarbures, tensio-actifs, etc.) ou provenir de prélèvements légaux (pêche excessive, ramassage non contrôlé) ou illégaux (braconnage). Le dérangement de nombreux animaux d'intérêt communautaire (grand dauphin, tortue caouanne, faucon pèlerin, puffins yelkouan et cendré, cormoran huppé) et les atteintes aux animaux protégés ou patrimoniaux (grande nacre, patelle géante, mérrou, corb, etc.) peut également avoir un impact fort, notamment sur leurs populations et succès de leur reproduction (Ruitton et al., 2005 ; Vicente, 2006 ; Hereu et al., 2006 ; GEM, 2007 ; Harmelin et Ruitton, 2007 ; Bourgeois, 2007). De fortes menaces liées aux espèces envahissantes, notamment les caulerpes (Cottalorda et al., 2000 ; Javel et Meinesz, 2006), sont recensées et une pression humaine, très forte durant la belle saison, peut impacter les différentes composantes biologiques.

Les prospections menées lors des différentes études ont démontré l'existence de zones patrimoniales sur les caps rocheux Nord et Ouest, ainsi que sur la grande majorité de la côte Sud. Au Langoustier, aux Mèdes et près des îlots et de la Sèche des Sarraniers, une importante activité de plongée sous-marine et de pêche est observée. L'habitat y est très favorable mais il n'accueille pas la biocénose que l'on s'attendrait à y trouver (Bellon, 2005 ; Rivière, 2006 ; Ruitton et al., 2007 ; Ruitton et al., 2008), du fait d'une pression de prélèvement élevée (Bonhomme et al., 2007 ; Bonhomme et al., 2008). La richesse biologique de ces zones est susceptible d'être préservée pour sa valeur propre mais également pour les retombées économiques qu'elle génère.

S'agissant enfin du caractère des lieux, Porquerolles, site classé, possède l'image d'un territoire à forte identité, préservé de certaines atteintes environnementales connues sur la côte méditerranéenne. L'image du territoire Natura 2000, classé, contribue à renforcer cette attente des visiteurs. Le tourisme de masse est prédominant : 1 million

de visiteurs par an essentiellement présents en été et à la recherche d'une activité de type balnéaire (Brigand et *al.*, 2003). Certaines pratiques de loisirs nautiques basées sur la vitesse ou produisant beaucoup de bruit, outre les impacts sur la faune cités plus haut, contribuent à dénaturer le caractère des lieux.

Contexte humain

Environ 350 habitants à l'année peuplent Porquerolles. A ceux s'ajoutent un grand nombre de résidents secondaires réguliers, propriétaires sur l'île. Ils possèdent tous une forte identité insulaire et ont un niveau d'exigence élevé vis-à-vis des projets qu'envisagent les institutionnels sur leur territoire. Des points de vue différents, parfois opposés, étaient exprimés par les résidents permanents et secondaires au début de la concertation.

Les perceptions environnementales de certains groupes d'usagers, initialement ciblées sur les impacts des autres activités et sur le refus de sa propre responsabilité, ont évolué progressivement vers une très grande ouverture et une volonté partagée de progresser individuellement pour enrichir le projet. Étrangement pour l'Opérateur, les usagers n'exprimaient que peu d'inquiétudes concernant les densités et tailles des poissons alors que les études réalisées sur place affichaient une situation peu favorable. L'établissement d'un climat de confiance a progressivement permis aux acteurs de ne plus rejeter les conclusions des études scientifiques démontrant un problème halieutique, conclusions initialement jugées tronquées, inadaptées ou partiales, et de s'intéresser aux moyens d'améliorer la situation.

Le contexte initial était particulièrement défavorable puisque les habitants et les usagers avaient été mis devant le fait accompli pour le classement de l'île en site Natura 2000 et étaient contraints par une démarche qu'ils vivaient comme une étape de plus vers la restriction de leurs usages individuels.

Les attentes des habitants et usagers faisaient apparaître des revendications fortes issues de spécificités insulaires locales (assimilées à des droits d'usage). Il était par ailleurs demandé à l'Opérateur une forte intervention en mer, pour compenser la faiblesse quantitative des moyens de l'action de l'État. La mise en application des mesures réglementaires déjà existantes et la réduction du braconnage constituaient les mesures essentielles, voire suffisantes pour certains groupes d'usagers, à mener dans le périmètre Natura 2000.

Les motivations de certains acteurs étaient parfois fortement guidées par le souhait de privilégier les activités économiques. Il était acté pour beaucoup la nécessité de préserver l'île sans que le tourisme n'en pâtisse. Néanmoins, le principe d'accepter de faire des efforts en été lorsque la fréquentation est maximale a été rapidement acté. Il paraissait nécessaire de mettre en place en période estivale des

mesures impactant peu la vie des habitants et usagers vivant de manière permanente sur l'île.

Les habitants se montraient inquiets d'une possible évolution du statut de l'île vers une « Réserve d'indiens ». La peur de la création d'un Parc national, couplée à la reconnaissance de son intérêt, émergeait chez plusieurs partenaires. Des acquis et des reproches liés à l'expérience de Port-Cros et à la présence du Parc national en tant que gestionnaire du domaine terrestre de l'État sur Porquerolles depuis 1985 étaient exprimés lors des premières séances.

Ainsi, s'agissant de l'expérience de l'île de Port-Cros, les acquis concernaient essentiellement le système des chartes (plongée sous-marine, pêche professionnelle), la mise en place des équipements pour gérer la fréquentation, la présence à l'année de l'Établissement et de ses agents ainsi que la crédibilité d'action et les résultats atteints. Parmi les reproches apparaissaient surtout le fait qu'aucun droit d'usages n'était reconnu pour les habitants, que le contrôle de l'activité des habitants était jugé trop strict, qu'une augmentation des contraintes réglementaires s'était produite avec le temps et que l'encadrement des activités économiques était jugé trop fort.

Concernant l'expérience de l'île de Porquerolles, le système de charte (vélos), les équipements pour gérer la fréquentation, la pédagogie scolaire et la présence à l'année étaient considérés par les participants comme des acquis intéressants. À l'inverse, l'incompréhension de certaines actions du Parc (l'éradication de certaines plantes envahissantes notamment), le manque de communication, la démarche jugée insuffisamment participative et la nécessité de donner plus fréquemment le bon exemple (pour l'éco-responsabilité, l'utilisation des énergies renouvelables, etc.) étaient dénoncées, ainsi que des reproches sur une prise de distance des agents du Parc vis-à-vis de la population locale dans la vie quotidienne sur l'île.

Enfin, les protagonistes étaient unanimement d'accord sur le constat d'une évolution défavorable de la situation à Porquerolles qui méritait qu'on y remédie.

Les composantes de la concertation

L'équipe de projet mobilisée par l'Opérateur Natura 2000 (le Parc national de Port-Cros) comportait le Directeur Adjoint de l'Établissement, très présent lors des réunions de validation, le Responsable Scientifique, en poste au Parc national depuis 26 ans et disposant de ce fait d'une excellente connaissance des acteurs, du contexte et des enjeux, le Chef de secteur ou son représentant, référent de l'action du Parc sur l'île, et le Chargé de mission affecté à mi-temps sur l'opération, vivant sur l'île et originaire du Département. Jusqu'à huit agents du Parc national ont pu être mobilisés ponctuellement pour disposer d'une

capacité d'animation et de témoignage proportionnée aux enjeux de certaines réunions.

L'Adjoint spécial de l'île (personne représentant les habitants de l'île auprès de la Commune) a joué un rôle fondamental tout au long de la concertation puisqu'il a accepté de participer à toutes les réunions afin d'être le garant de la transparence de l'action de l'Opérateur. Son implication a permis d'acquiescer et de maintenir la confiance des habitants mais également de dénouer les situations de blocage par sa position de médiateur.

Les partenaires de la concertation ont été choisis en fonction de leur représentativité et de leur légitimité, mais les discussions demeuraient ouvertes à tous. Pour éviter les dérapages et assurer la bonne marche de la négociation, un cadre était prédéfini et l'Opérateur avait pour objectif de ne pas s'en écarter. Ce cadre prévoyait notamment d'associer aux discussions les personnes exprimant des positions fortement opposées afin que le projet se développe préférentiellement lors des phases de réunions plutôt qu'au dehors, en l'absence du chargé de mission. Les partenaires moteurs ont été associés très étroitement et leur rôle a été privilégié. Le planning de travail était par ailleurs calé en fonction des usagers et de leurs contraintes journalières, hebdomadaires ou saisonnières (coupure estivale liée à l'activité économique). Par ailleurs, le Chargé de mission affichait une disponibilité totale. Par voie de conséquences, des discussions informelles avec les habitants et usagers, à la sortie de l'école, sur la place du village ou à la boulangerie, permettaient, en dehors des temps de travail institutionnels, d'approfondir certains points, d'évacuer des malentendus, ou encore de sceller des consensus durables et de poser des acquis sur lesquels s'appuyer lors des réunions de travail.

La démarche de concertation

Tout au long de la concertation, l'Opérateur a cherché à privilégier une démarche d'écoute. Il a également fait le choix d'accepter d'assumer les erreurs antérieures mais également et surtout de valoriser les réussites. Ainsi, l'exemplarité d'idées et de pratiques constituaient des bases solides sur lesquelles des initiatives pouvaient émerger. La recherche de positions constructives était au cœur des méthodes d'animation ; il était demandé à chaque usager de traiter des problèmes et des solutions à rechercher inhérentes à son activité, sans interférer sur celles des autres. S'agissant de la sémantique, il est rapidement apparu que des termes devaient être évités, dans le cadre de cette concertation, du fait de connotations suggérant un caractère définitif aux mesures qui pourraient en découler, à l'image des mots « Réserve » ou « Parc ».

La ligne de conduite choisie par l'Opérateur pour cette démarche était par ailleurs la suivante : un rôle de mise en forme, d'appui, de

conseil, de pilotage et de conciliation entre les usagers. En tant qu'Établissement public de l'État, le Parc national de Port-Cros était néanmoins contraint de promouvoir un projet qui soit le plus ambitieux possible pour répondre aux objectifs de conservation imposés par Natura 2000. Il en résultait un positionnement « schizophrène » entre l'obligation de moyens choisie de mener une concertation la plus ouverte possible et l'obligation de résultats imposée par l'Union européenne et l'État.

L'Opérateur se devait de présenter tous les éléments utiles en sa possession et, par exemple, de rédiger des comptes-rendus quasi-exhaustifs pour assurer la plus grande transparence. L'Opérateur, ayant un très long historique d'action sur le territoire et modifiant de façon profonde sa méthode de travail, se devait de gagner la confiance des usagers pour poursuivre la démarche ; plusieurs mois ont été nécessaires pour que celle-ci s'instaure durablement. Des actions constructives ont été menées en parallèle pour faciliter l'instauration de la confiance, notamment l'élaboration en moins de trois mois d'un dépliant sur les techniques d'amarrage réalisé entièrement (textes, illustrations et mise en page) par les porquerollais avec l'appui logistique de l'Opérateur. Le choix de prendre un pari par défaut sur l'avenir (si on ne fait rien aujourd'hui, comment sera le milieu dans 10 ans ?) est rapidement apparu comme une évidence qui permettrait de réunir le consensus sur la nécessité d'agir et de travailler ensemble pour modifier des perspectives d'avenir sombres en cas d'échec de la concertation.

Dans le contexte contraint du cadre Natura 2000 imposé aux usagers, il est rapidement apparu nécessaire de définir et valider conjointement des préalables à la concertation. En réaction à ce cadre, le premier d'entre eux était que rien ne serait imposé et que tout ferait donc l'objet d'une concertation avant une validation collégiale, non pas à l'unanimité, mais à une très grande majorité. Il a également été acté que 1) les propositions proviendraient majoritairement des usagers, 2) les mesures actées seraient suivies et leurs effets mesurés, tout serait évalué, 3) rien ne serait définitif et 4) les « droits d'usages », transcrits par la suite en droit d'antériorité, seraient respectés.

La Communication

Le choix de la nature et de la portée de la communication à développer comportait des risques. Devant l'image véhiculée par Natura 2000 à cette période, il était nécessaire de toucher les partenaires et usagers de façon ciblée, en commençant par les relais associatifs des habitants puis les représentants des usagers avant d'élargir la portée des messages aux insulaires et usagers, puis vers la population locale habitant le continent.

La communication a donc été permanente auprès de l'Adjoint spécial de l'île et des partenaires moteurs. Très forte au niveau de l'île

et de ses habitants. Forte auprès des agents de l'établissement présents sur l'île. Au début, il a été jugé préférable de limiter la communication à ces partenaires (seuls les institutionnels et les élus ont été informés après les usagers) pour éviter de mettre sur la place publique le contenu des premières rencontres. Il semblait préférable d'identifier par ce biais des terrains d'entente préalable et de tenter de construire des bases solides pour le projet. Une communication de crise ciblée a cependant dû être retenue pour rassurer des usagers inquiets des rumeurs inévitables dans ce contexte. Le journal local, contacté afin de lui expliquer la démarche, a choisi de couvrir l'actualité en donnant la parole à chacun des usagers lorsqu'un projet cohérent et partagé commençait à se dessiner (Brun, 2006).

Le déroulement de la concertation

La concertation a duré 16 mois au total. Toute la démarche a été menée en lien étroit avec les services de l'État concernés (Direction Départementale des Territoires et de la Mer -DDTM- et Préfecture Maritime pour le domaine marin, DDTM et Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement -DREAL- pour les aspects liés à Natura 2000) et la Commune d'Hyères. Ces partenaires ont été rencontrés périodiquement et informés de l'état d'avancement du projet par l'Opérateur et ont pu exprimer leurs souhaits d'ajustements. Néanmoins, ils ne participaient pas aux réunions afin que celles-ci ne servent pas de chambre d'échos à des revendications non liées au projet mais susceptibles d'interférer dans le bon déroulement des débats.

L'Établissement Public s'est attaché à rencontrer préalablement les usagers porquerollais afin de définir, en concertation avec eux, les mesures les plus adaptées aux objectifs retenus collégialement pour ce site. Il a été choisi de rencontrer initialement chacun des représentants d'usagers de façon indépendante, et en petits groupes, en n'évoquant que les questions relatives à son activité. Chaque groupe d'usagers a ainsi été rencontré indépendamment entre janvier et mars 2005 : les pêcheurs sous-marins de l'île, les pêcheurs de loisir de l'île, les pêcheurs professionnels, les plaisanciers de l'île (2 fois), les plongeurs sous-marins (2 fois), le loueur de jet-ski de l'île. Lorsque tous les groupes d'usagers ont été prêts à échanger, une réunion multi-usages, organisée en avril 2005, a permis à chacun d'entre eux de présenter les premiers projets de mesures proposées en concertation avec l'Opérateur.

A l'issue de ces rencontres initiales, des acteurs sont venus rejoindre la démarche alors que, progressivement, des réunions regroupant des usagers ayant des pratiques proches permettaient de s'accorder sur leurs propositions de mesures respectives de façon à aboutir à un

dispositif cohérent dans l'espace et dans le temps. La Fédération Française des Pêcheurs en Mer a été rencontrée en mai et décembre 2005 puis en janvier 2006 en présence des pêcheurs professionnels. Une réunion d'harmonisation entre la pêche sous-marine et la pêche de loisir s'est déroulée en septembre 2005. Le Comité d'Intérêt Local de Porquerolles a été rencontré en juin puis en octobre 2005. Une réunion publique d'information a été organisée pour les habitants de Porquerolles en novembre 2005. Les habitants ont à nouveau été rencontrés en décembre 2005 puis en février 2006. Le projet a été présenté à l'Association des usagers du port d'Hyères en mars 2006.

Pour entériner les mesures concertées lors de la réunion multi-usages d'avril 2005, une Commission Nautique Locale a été organisée par la DDTM à Porquerolles le 19 avril 2006 (Anonyme, 2006a).

Une conférence de presse a réuni tous les acteurs du projet le 24 mai 2006 (Brun, 2006). Elle a permis de faire connaître au grand public les mesures proposées par chacun d'eux mais a aussi provoqué de vives réactions des partenaires qui n'avaient pas encore été rencontrés. A ce titre, si par exemple la Société Nautique de l'île de Porquerolles et la Fédération Française des Pêcheurs en Mer faisaient partie des partenaires de la première heure, les sociétés nautiques du littoral continental n'avaient pas encore été intégrées à la démarche. La méthode de concertation choisie rencontrait ici ses limites. Le principal sujet de discordance ne concernait pas tant les restrictions de zones ou de périodes de pêche que la possibilité pour tous d'accéder aux sites réglementés. L'adhésion à la démarche de ces nouveaux partenaires, notamment la Société nautique de la Capte, rencontrée en novembre et en 8 décembre 2007, ou celle de l'Aiguade, rencontrée en décembre 2007, ou encore la Fédération Chasse Sous-Marine Passion, rencontrée par la suite, a été entreprise dans un second temps, dans un contexte défavorable marqué par la campagne des élections municipales. Par la suite toutes les Associations rencontrées dans un second temps, plus d'autres du Pradet au Lavandou, sont représentées par la Fédération Varoise des Sociétés et Associations d'Activités Nautiques (FVSAAN, à l'origine Fédération Varoise des Sociétés Nautiques, nouveaux statuts en juin 2008).

RESULTATS

Les principes retenus lors de la concertation ont été les suivants.

1. Concertation, expérimentation, suivi scientifique et évaluation

Ces quatre termes ont été les fondements de la démarche menée dans la partie marine de Porquerolles.

La concertation des usagers du site a été permanente (plus de 30 réunions formelles). Elle a concerné prioritairement les usagers de proximité, puis s'est étendue à des groupes structurés à l'échelle

départementale. Le dispositif mis en place à Porquerolles se veut expérimental et novateur. L'Opérateur s'est engagé sur des mesures prises pour 6 ans, correspondant à la durée de validité du Document d'Objectif du site, qui sont évaluées chaque année avec l'ensemble des usagers en tenant compte des résultats des suivis scientifiques menés pour évaluer leur pertinence et leur performance.

2. La cohérence écologique des zones protégées

La pêche de loisir est totalement libre sur 66% du territoire marin de Porquerolles. Le découpage et la localisation des zones non autorisées (4% de la surface) ou partiellement autorisées (30% de la surface) à la pêche de loisir ont été basés non seulement sur la nécessité de préserver le biotope des espèces protégées, mais également sur la valeur intrinsèque du territoire concerné ainsi que sur une réflexion visant à :

- maintenir une activité de pêche possible quelles que soient les conditions météorologiques ;
- garder des surfaces minimales garantes de l'émergence d'un « Effet Réserve » ;
- répartir harmonieusement ces zones sur l'ensemble du site pour tenter de profiter au mieux des bénéfices de cet « Effet Réserve ».

3. La limitation de la pression estivale

Le choix de préserver le milieu naturel tout particulièrement en période estivale, lorsque la pression touristique est la plus forte, a été retenu de façon unanime par les partenaires du projet. C'est donc aux mois de juillet et août que 34% du territoire marin de Porquerolles est fermé à la pêche de loisir.

4. L'engagement contractuel

Cette orientation a été retenue, le plus souvent à la demande des usagers, selon des modèles établis sur Port-Cros. Des activités telles la pêche professionnelle ou encore la plongée sous-marine seront pratiquées sous réserve d'un engagement volontaire à une Charte de bonne pratique.

5. Du droit d'usage au principe d'antériorité

Les habitants de l'île ont dès le départ exprimé le souhait de la reconnaissance d'un droit d'usages, notamment pour les pratiques de pêche, plus connu sous le principe d'ayant droits. Ce principe n'a pas été reconnu comme conforme au droit de la mer. Aussi, afin de reconnaître le droit des porquerollais et des continentaux qui pêchaient jusqu'alors sur Porquerolles, le principe de droit d'antériorité lui a été substitué pour établir la première liste des personnes autorisées à pêcher à titre de loisirs autour de Porquerolles, dans les zones présentant des mesures de régulation de la pêche.

Chaque année, les pêcheurs de loisirs intégrés au dispositif doivent produire une déclaration des captures de l'année précédente. Cette disposition permet ainsi de mieux connaître les pratiques de pêche autour de l'île et d'affiner ainsi les mesures de conservation qui ont été prises à l'origine.

Les mesures actuellement en vigueur

Les mesures concertées actées pour le site portent sur la sensibilisation et l'information, l'aménagement, les suivis scientifiques et le volet réglementaire. Il est important de retenir qu'aucune des mesures prises n'est définitive mais que leur reconduction résulte d'un consensus entre les partenaires de la concertation, acté périodiquement par un comité Natura 2000, appelé réunion multi-usages.

Le volet sensibilisation et information a déjà permis la production d'un dépliant sur les techniques de mouillage et d'un second sur les règles d'usages sur la zone. Les cartes des usages sont diffusées au grand public grâce à ces supports mais sont également consultables sur le site internet du Parc national et dans les guides nautiques.

L'aménagement du site a débuté par la mise en place de repères à terre pour certaines limites de zones mais les autorités maritimes n'ont pas souhaité la mise en place de balisage en mer. Les 14 dispositifs d'amarrage prévus pour la pratique de la plongée sous-marine sont en voie d'installation.

Les suivis entrepris sont de divers types : 1) suivi de l'Effet réserve (Ruitton et *al.*, 2007 ; Ruitton et *al.*, 2008) ; 2) suivi de la pêche de loisir et des prélèvements (Rivière, 2006 ; Bonhomme et *al.*, 2007 ; Bonhomme et *al.*, 2008) ; 3) suivi de la fréquentation nautique (Le Berre, 2008). Le suivi de la pêche professionnelle débutera dès la signature de la Charte avec ces usagers qui tarde néanmoins à entrer en application du fait de la volonté des pêcheurs de finaliser au préalable un plan de gestion de leur activité basé sur une assise scientifique solide.

S'agissant enfin des mesures réglementaires, un arrêté préfectoral réglementant le mouillage, la circulation nautique et la plongée sous-marine est entré en vigueur dès 2006 (Anonyme, 2006b), suivi en 2007 par un arrêté portant sur la pêche de loisir (Anonyme, 2007). Les deux arrêtés ont été modifiés en 2008 et 2009 (Anonyme, 2008b ; Anonyme, 2009) pour intégrer les demandes d'évolutions réglementaires du groupe multi-usages et réactualiser les listes d'usagers autorisés à pêcher dans les zones réglementées. Les principes d'une charte avec les acteurs de la plongée et de la pêche professionnelle ont été actés, même si leur déclinaison concrète demeure difficile encore aujourd'hui.

Dans le site Natura 2000, des restrictions de pratique sont effectives pour le mouillage, la circulation maritime, la pêche sous-marine et la pêche à la ligne. Une extension des mesures a même été proposée par les usagers à des zones localisées à l'extérieur du site Natura 2000 et des mesures réglementaires y sont aujourd'hui prises de la même manière que dans le site lui-même. Dans un second temps de la concertation se sont imposés comme interlocuteurs de l'opérateur : les sociétés nautiques du continent et l'Association « Fédération Chasse Sous-Marine Passion », co-auteur de la charte d'engagement et d'objectif pour une pêche de loisir éco-responsable, regroupées depuis au sein de la Fédération Varoise des Sociétés et Associations d'Activités Nautiques. Ces associations font désormais partie du groupe multi-usages. Les sociétés nautiques ont accepté les mesures actées sans condition. Seule l'Association « Fédération Chasse Sous-Marine Passion » s'oppose aux mesures de restrictions sur deux sites autorisés à la pêche à la ligne et interdits à la pêche sous-marine, une proposition émanant pourtant de l'association de chasse sous-marine de Porquerolles et validée par la Fédération Française d'Études et de Sports Sous-Marins. Le dispositif réglementaire est maintenu en l'état pour l'instant malgré cette divergence de points de vue.

S'agissant des activités de pêche de loisir, 34% de la zone marine de Porquerolles sont fermés en juillet-août, pour préserver la ressource halieutique lors de l'afflux touristique, et ouverts le reste de l'année aux pêcheurs de loisir ayant effectué une demande d'autorisation prouvant leur antériorité de pratique sur ces sites. Une Commission d'examen des demandes d'autorisations de pêche en zone réglementée s'était réunie en décembre 2007 pour fixer les conditions d'éligibilité de ces demandes. Le renouvellement de l'autorisation d'une année sur l'autre nécessite la transmission des captures des pêcheurs. Entre 600 et 800 pêcheurs par an réalisent ces démarches. Le dispositif est lourd à gérer pour le Parc national mais permet une implication des usagers à la démarche ainsi qu'une gestion concertée de la ressource.

Enfin, la transcription réglementaire tarde à se mettre en place pour les limitations d'accostage prévues sur les sites sensibles, car elle résulte d'une autre autorité (Commune ou Préfet de Département). La mise en place de l'arrêté de protection de biotope prévu par le projet bute sur la difficulté de sa promulgation puisque le Ministère en charge de l'Agriculture et de la Pêche est compétent sur le Domaine Public Maritime et son implication au projet demeure difficile.

DISCUSSION

Les atouts et limites de la démarche

La méthode de concertation retenue présentait plusieurs avantages. Le premier d'entre eux étant le fait que les habitants et usagers

ont pu s'approprier progressivement le projet, bien que le cadre initial de la démarche Natura 2000 ait été imposé. Les usagers et l'Opérateur sont ainsi rapidement devenus les moteurs de la démarche. Après une impulsion initiale forte donnée par le Parc national, ce dernier a tenté progressivement de modifier son positionnement en un rôle d'animateur et de régulateur, assez nouveau par rapport à son positionnement antérieur sur le Secteur et par ailleurs très apprécié par les habitants. Pour autant, le Parc national, garant de l'obligation de résultats du projet, a maintenu un niveau d'ambition élevé et poussé les usagers afin que les mesures soient à la hauteur des enjeux du site. A l'issue de la démarche, une fois les grandes lignes du projet finalisées sur Porquerolles, les usagers et l'Opérateur ont pu le porter à l'extérieur de l'île.

Cette façon de progresser présentait cependant des limites. Ainsi, l'avancée du projet s'effectuait au rythme des participants. Les négociations étaient permanentes, les reculs fréquents et les acquis fragiles. La démarche n'a d'abord touché que les porquerollais puis les autres usagers ; plusieurs fois, des groupes d'usagers situés sur le continent se sont sentis exclus et se sont exprimés négativement sur la façon de procéder en craignant que leur avis ne soit pas pris en compte et que l'Opérateur finalise le projet sans les concerter ; la plupart ont fini par s'intégrer au groupe de réflexion.

Malgré l'effort de concertation engagé, il existe toujours aujourd'hui une marge d'opposants farouches au projet que ni l'Opérateur ni ses partenaires n'ont réussi à intégrer à la démarche. Le statut juridique de l'espace de protection n'est pas pérenne, les deux arrêtés peuvent être abrogés très rapidement, et les services compétents en matière de contrôle et de police sont limités en effectifs. D'autre part, les règles retenues demeurent complexes, ce qui les rend difficilement compréhensibles par le grand public. Enfin, malgré le fait que l'Opérateur ait toujours recherché la cohérence écologique la plus grande et qu'il ait essayé de privilégier la préservation des sites les plus vulnérables ou patrimoniaux, les zones bénéficiant des mesures de protection ne sont pas toujours les plus riches, fragiles, vulnérables ou menacées. Les propositions émanant des usagers, ceux-ci n'ont pas toujours souhaité restreindre leur activité sur leurs zones de prédilection. Aux nouveaux partenaires qui se posent légitimement des questions sur la sincérité de la démarche de l'Opérateur ou sur le fait que la démarche de concertation n'aurait pu être que de poudre aux yeux, la simple présentation du dispositif réglementaire actuel constitue la meilleure démonstration que rien n'avait été acté d'avance. Il demeure néanmoins une frustration de certains partenaires extérieurs très engagés pour la préservation de l'environnement quant à l'insuffisance des mesures retenues.

Outre les mesures prises, l'intérêt principal du projet reste le partenariat de travail. Les mesures ayant été concertées avec les usagers,

il y a une réelle appropriation de celles-ci. Enfin, le plein intérêt de la concertation ne peut se révéler qu'avec le recul du temps, chacun des acteurs ne considérant à l'issue du processus que la part d'effort et de concession qu'il a faite dans la recherche du consensus, alors que les bénéfices ne lui apparaîtront qu'à moyen ou long terme. Ainsi, « la concertation se scelle sur un investissement immédiat, bien avant de révéler son profit durable » (Gérardin, Comm. Pers.).

La poursuite du projet

L'enjeu actuel consiste à crédibiliser l'action de l'Animateur Natura 2000 en mer (un Opérateur est chargé de la rédaction d'un Document d'Objectif Natura 2000, un Animateur de sa mise en œuvre). La question qui devrait rapidement se poser après trois ans de mise en œuvre du projet est celle de la reconduction éventuelle des règles de gestion et/ou de leur adaptation. Si plusieurs suivis sont actuellement en cours (Rivière, 2006 ; Ruitton et *al.*, 2007 ; Bonhomme et *al.*, 2007 ; Ruitton et *al.*, 2008 ; Bonhomme et *al.*, 2008 ; Le Berre, 2008), aucun résultat probant ne tend encore à se dégager quant à l'impact positif des mesures prises pour réguler les activités, notamment l'émergence d'un « Effet Réserve ».

Il apparaît par ailleurs nécessaire aujourd'hui de maintenir le lien avec les partenaires pour conserver la dynamique positive engagée lors de cette concertation. L'Animateur ne pouvant maintenir l'effort intense de concertation spécifique qu'il avait consenti pendant l'élaboration des règles de gestion, les liens sont moins forts et la confiance s'étiole progressivement, d'autant que les agents présents durant la démarche sont progressivement amenés à changer de poste, voire de structure. Des contacts assez fréquents sont néanmoins maintenus mais les partenaires demeurent inquiets d'une éventuelle remise en cause de l'ensemble du dispositif lors de l'évolution possible du statut de l'île résultant de l'application de la Loi du 14 avril 2006 portant sur les parcs nationaux.

Sur le terrain, la phase d'information initiale n'a pas encore évolué vers un contrôle plus strict du respect de la réglementation, cette orientation résultant plus d'une décision des autorités maritimes que du groupe d'usagers qui souhaiterait voir les mesures appliquées avec plus de rigueur. Tous les acteurs se réunissent désormais deux fois par an en formation plénière sous la présidence du Délégué au Littoral et à la mer et des réunions spécifiques sont organisées pour traiter de thématiques particulières. Ce groupe multi-usage animé par le Parc national, éclairé par l'expertise de ses membres, les retours d'expériences testées sur le terrain et les résultats des suivis menés, décide de toutes les orientations à prendre sur la zone ; présidé par la DDTM, ses décisions sont directement entérinées par l'État. Un mode de gouvernance

nouveau privilégiant la coopération et la prise de décision collective est donc institutionnalisé.

CONCLUSION

La démarche de concertation décrite dans cet article ne saurait constituer un quelconque modèle de ce qu'il faudrait faire dans l'absolu dans un site Natura 2000 en mer. Loin d'avoir été totalement réfléchi et pensée par l'Opérateur en préalable aux rencontres initiales, elle illustre simplement comment l'Opérateur s'est appliqué à travailler, ajustant au fur et à mesure du déroulement des rencontres sa façon de procéder et entérinant des principes actés au fil de l'eau par les partenaires. Ensemble, ces acteurs ont construit un édifice qui repose sur beaucoup de bonne volonté et des concessions réciproques. L'adhésion de l'ensemble des groupes d'acteurs a été essentielle et demeure la clef de voute de l'édifice.

Ce témoignage a pour objet de fournir des outils aux futurs opérateurs de sites Natura 2000, de décrire une démarche avec ses forces et ses faiblesses, mais aussi et surtout de faire prendre conscience aux habitants et usagers de ces sites que Natura 2000 constitue pour eux une chance et non une menace comme beaucoup le pensent encore. Ces territoires ont pour vocation d'explorer des modes de gouvernance nouveaux, de redonner le pouvoir de décision à l'échelon local. C'est aux usagers que revient le devoir de saisir cette chance et de s'engager dans une voie qu'ils dessineront au fur et à mesure qu'ils avanceront. Natura 2000 décrit un objectif qu'aucun ne peut contester : il faut maintenir l'état de conservation des habitats et des espèces, cela n'impose aucunement la façon d'y arriver.

Au-delà des acquis et des échecs, des concessions et des freins, de l'état du projet tel qu'il existe aujourd'hui, il demeure désormais à Porquerolles un groupe de partenaires engagé pour la préservation d'un site exceptionnel.

Remerciements. Les auteurs remercient tout particulièrement les habitants de l'île, l'Adjoint spécial de l'île en 2005-2006 (Georges Keller) et les usagers du milieu marin pour leur adhésion au projet. Jean-Pierre Nicol, Jean-Baptiste Milcamps, Philippe Robert et Rose-Abèle Viviani, respectivement Directeur, Directeur Adjoint, Responsable scientifique et Assistante du Service scientifique du Parc national de Port-Cros, sont remerciés pour leur implication active dans ce dossier. Les auteurs remercient Nicolas Gérardin pour sa contribution à la rédaction de l'article, Céline Maurer pour sa relecture attentive, Marie CLAP pour la réalisation de la carte et Marie Jarin pour la traduction du résumé en anglais.

RÉFÉRENCES

ANONYME, 2006a. - Arrêté préfectoral du 11 avril 2006 instaurant une Commission Nautique Locale, *Direction Départementale des Affaires Maritimes*, 2 p.

ANONYME, 2006b. - Arrêté préfectoral n°31/2006 réglementant la circulation, le mouillage et la plongée sous-marine dans les eaux au droit de l'île de Porquerolles, de ses îlots et des sèches des Sarraniers et du Langoustier. *Préfecture maritime de la Méditerranée*, 9 p.

ANONYME, 2007. - Arrêté n°506 portant réglementation de la pêche maritime de loisir dans les eaux au droit de l'île de Porquerolles, de ses îlots et des sèches des Sarraniers et du Langoustier. *Préfecture de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*. 10 p.

ANONYME, 2008a. - Document d'objectifs Natura 2000. La côte d'Hyères et son archipel (FR9301613). Les îles d'Hyères (FR9310020). Ile de Porquerolles, Parc national de Port-Cros, 206 p. + ann.

ANONYME, 2008b. - Arrêté préfectoral n°22/2008 réglementant la circulation, le mouillage et la plongée sous-marine dans une bande littorale de 500 mètres autour de l'île de Porquerolles, de ses îlots et des sèches des Sarraniers et du Langoustier (Commune de Hyères). *Préfecture maritime de la Méditerranée*, 12 p.

ANONYME, 2009. - Arrêté n°274 portant réglementation de la pêche de loisir dans les eaux au droit de l'île de Porquerolles, de ses îlots et des sèches des Sarraniers et du Langoustier. *Préfecture de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*. 17 p.

BELLON, 2005. - Mise en place d'un suivi des peuplements ichthyologiques de l'île de Porquerolles. Rapport Master 2, *Université de Corse*, 1-40.

BONHOMME P., RIVIERE T., LE DIREACH L., GARCIA J., 2007. - Premier suivi de la pêche récréative autour de l'île de Porquerolles (Hyères les Palmiers, Var) - Saison estivale 2006. *Contrat PNPC & GIS Posidonie. GIS Posidonie publ.*, Fr. : 1-54.

BONHOMME P., LE DIREACH L., BOUDOURESQUE C.F., 2008. - Suivi de la pêche récréative autour de l'île de Porquerolles (Hyères les Palmiers, Var) - Saison estivale 2007. *Contrat PNPC & GIS Posidonie. GIS Posidonie publ.*, Fr. : 1-55.

BOURGEOIS S., 2007. - Les bio-indicateurs marins côtiers : Étude des mollusques méditerranéens de l'île de Porquerolles et de la côte du Var. *Rapport de stage de Master I de l'Université Pierre et Marie Curie (Paris VI), Muséum National d'Histoire Naturelle*, 30 p. + ann.

BRIGAND L., RICHEZ G., RETHIERE C., 2003. - Étude de la fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles. *Rapport Laboratoire Géomer – Université de Bretagne Occidentale, Université de Provence*, Parc national de Port-Cros, 100 p.

BRUN N., 2006. - Natura 2000 : Porquerolles s'implique. *Var Matin*, 24 mai 2006, p. 7.

CHEVALDONNE P., PEREZ T., 2005. - Exploration préliminaire de grottes sous-marines de l'île de Porquerolles. *Contrat PNPC* : 1-4.

COTTALORDA J.M., MEINESZ A., CHIAVERINI D., VAUGELAS J. DE, SCHOPPS S., SORAIS P., THIBAUT T., 2000. - Cartographie de l'algue *Caulerpa taxifolia* dans le secteur du Cap des Mèdes à Porquerolles (Var, France) à la fin de 1999. *Parc national de Port-Cros & GIS Posidonie. LEML publ.*, Fr. : 1-30.

GANTEAUME A., BONHOMME P., EMERY E., HERVE G., BOUDOURESQUE C.F., 2006. - Impact sur la prairie à *Posidonia oceanica* de l'amarrage des bateaux de croisière, au large du port de Porquerolles (Provence, France, Méditerranée). *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, Fr., 21 : 163-174.

GEM, 2007. - Recensement de la population de mérou brun (*Epinephelus marginatus* : Pisces) du Parc national de Port-Cros (France, Méditerranée) en 2005. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, Fr., 22 : 39-48.

GRATIOT J., MANNONI P.A., MEINESZ A., 2007. - Cartographie des espèces médiolittorales et infralittorales supérieures du pourtour de l'île de Porquerolles (Var). *LEML-UNSA*, 30 p.

HARMELIN J.G., RUITTON S., 2007. - La population de corb (*Sciaena umbra* : Pisces) du Parc national de Port-Cros (France), état en 2005 et évolution depuis 1990 : un indicateur halieutique et biogéographique pertinent. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, Fr., 22 : 49-65.

HEREU B., LINARES C., DIAZ D., TEIXIDOR N., ZABALA M., 2006. - Inventaire et densité des échinodermes de Porquerolles avec taille moyenne de l'oursin *Paracentrotus lividus* dans les secteurs clés. *Contrat Parc national de Port-Cros & Univ. De Barcelona* : 1-52.

Inventaire du Patrimoine Naturel de Provence Alpes Côte d'Azur – ZNIEFF 2^{ème} génération - édition 2004 - Ministère de l'Écologie et du Développement Durable/DIREN PACA ; Conseil Régional PACA/ARPE ; Comité de pilotage régional (CBNP, CBNA, CEEP, COM, LEML) et CSRPN PACA : notice de présentation ; fiches descriptives ; cartes.

JAVEL F., MEINESZ A., 2006. - Suivi de l'invasion des algues introduites *Caulerpa taxifolia* et *Caulerpa racemosa* en Méditerranée : situation devant les côtes françaises à la fin de l'année 2005. Convention *Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse - Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - Laboratoire Environnement Marin Littoral - Université de Nice-Sophia Antipolis. LEML-UNSA publ.* : 1-24 + ann.

LE BERRE S., 2008. - Les observatoires de la fréquentation, outils d'aide à la gestion des îles et des littoraux. Volume 1. L'envers du décor. Volume 2. Les éléments du décor. *Thèse de Doctorat de l'Université de Bretagne Occidentale*, 327 p. (Vol. 1) + 417 p. (Vol. 2).

RIVIERE T., 2006. - Participation au suivi de l'effort de pêche de loisir et estimation des captures dans les eaux de Porquerolles durant l'été 2006. *Étude Parc national de Port-Cros* : 1-59.

RUITTON S., BONHOMME P., CADIOU G., HARMELIN J.G., PEREZ T., 2005. - Inventaire du patrimoine naturel sous-marin des faces est et sud de Porquerolles – Substrats durs et herbier à *Posidonia oceanica*. *Rapport PNPC - GIS Posidonie* : 1-63 + annexes

RUITTON S., BONHOMME D., BONHOMME P., CADIOU G., EMERY E., HARMELIN J.G., HERVE G., KANTIN R., ZIBROWIUS H., 2007. - Étude et cartographie des biocénoses du milieu marin de l'île de Porquerolles (Var, France). Phase 3 – Rapport final. *Contrat Parc national de Port-Cros & GIS Posidonie – IFREMER, GIS Posidonie publ.* : 1-153.

RUITTON S., HARMELIN J.G., COLOMBEY M., LEFEBVRE C., 2007. - Suivi des peuplements de poissons de l'île de Porquerolles (Var, France) – État zéro avant la mise en place des mesures de gestion dans la zone Natura 2000. *Contrat Parc national de Port-Cros & GIS Posidonie, GIS Posidonie publ.* : 1-33.

RUITTON S., HARMELIN J.G., COLOMBEY M., LEFEBVRE C., 2008. - Suivi des peuplements de poissons de l'île de Porquerolles (Var, France) - Suivi 2007. *Contrat Parc national de Port-Cros & GIS Posidonie, GIS Posidonie publ.* : 1-38.

VICENTE N., 2006. - Recensement des populations de *Pinna nobilis* sur les sites du littoral de Porquerolles proposés à Natura 2000. *Contrat Parc national de Port-Cros*, 12 p.