



La démarche capacité de charge. Analyse sociologique

Valérie Deldrève

► To cite this version:

Valérie Deldrève. La démarche capacité de charge. Analyse sociologique. [Rapport de recherche] *irstea*. 2019, pp.44. hal-02610195

HAL Id: hal-02610195

<https://hal.inrae.fr/hal-02610195>

Submitted on 16 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



La démarche Capacité de charge – Analyse sociologique

Rapport final

Valérie Deldrève (ETBX-IRSTEA) avec le concours de Charlotte Michel

Introduction

L'importante fréquentation saisonnière de l'île de Porquerolles faisait débat bien avant qu'elle ne soit classée en cœur de Parc national en 2012¹. Mais le débat s'est intensifié à cette occasion, porté par la concertation autour de la charte, et tandis que cette fréquentation s'accroissait et culminait en 2015, imputée à la désignation de la Plage Notre-Dame comme plus belle plage d'Europe par l'organisation européenne de promotion de la culture et du tourisme en Europe². A la faveur d'un Comité économique social et culturel (CESC) très impliqué dans sa mission et favorable à cette initiative, le Parc national de Port-Cros (PNPC) s'efforce de canaliser le débat controversé et de lui trouver un terme consensuel. La « capacité de charge » limitée de l'île justifierait la régulation de sa fréquentation.

*« La fréquentation touristique actuelle de l'île de Porquerolles engendre de nombreuses préoccupations pour assurer un équilibre entre un projet de conservation environnementale dans les normes d'un Parc national, une qualité de vie dans l'île pour les habitants et une qualité de visite et de découverte de l'île. La notion de capacité de charge des espaces touristiques a été retenue par le Parc national pour poser un cadre de réflexion sur la gestion de la fréquentation et la conservation du **caractère** de l'île (la notion de caractère³ est un texte littéraire inscrit dans le décret du Parc national qui guide ses orientations et ses objectifs) » (Michel, 2018).*

Ainsi la notion de capacité de charge devrait autoriser la synthèse entre différentes préoccupations pour la nature et la population îlienne – résidente, acteurs économiques,

¹ Source : divers articles de la presse locale depuis les années 1980.

² Voir <http://archives.varmatin.com/hyeres/la-plus-belle-plage-deurope-est-a-hyeres.2116125.html>

³ Sur la notion de caractère voir également N. Gérardin, 2013

Méthodologie

Le travail présenté ici repose sur l'exploitation de différents matériaux : issus de l'observation participante⁵ des ateliers et de réunions à Porquerolles et Toulon ; d'entretiens conduits auprès d'une vingtaine d'acteurs (par C. Michel, par moi-même ou par notre binôme) ; d'entretiens plus informels menés sur l'île ; d'un suivi des échanges téléphoniques et courriels relatifs à l'organisation des échanges ou aux scénarios ; de documents écrits ou projetés à l'occasion des ateliers ou d'un Conseil scientifique. Ces différents matériaux sont mobilisés afin de trianguler autant que possible les données.

Les observations participantes ont porté plus précisément sur 4 ateliers⁶, les différents échanges ont été pris en notes à cette occasion. D'autres observations ont été conduites sur l'île lors d'un rassemblement (en décembre 2016 entre la population et la direction du Parc national) ou encore sur les modes d'habiter et les relations plus informelles entre les résidents. Ces observations s'étendent à un Conseil scientifique du PNPC (décembre 2016), dédié pour partie à l'étude et à une réunion entre le Parc national et les partenaires scientifiques du projet (avril 2017).

Les entretiens ont été enregistrés et pris en note, pour certains retranscrits intégralement. Ils ont été principalement conduits auprès des participants aux ateliers sur la capacité de charge, en deux « vagues » : l'une au tout début de la démarche (une vingtaine en décembre 2016 et janvier 2017) et l'autre suite au dernier atelier (quinze entre mai et juillet 2019 auprès de participants réguliers, administratifs, associatifs, commerçants, transporteurs inclus). Il ne s'agit donc pas d'un échantillon statistiquement représentatif des acteurs de Porquerolles, ni même typique d'un point de vue plus qualitatif, puisque certaines parties de la population ne sont pas représentées parmi les participants choisis par le Parc national, telle la population résidant les logements sociaux ou une association de réinsertion et d'arboriculture fruitière, dont le choix pour réaliser cette activité sur l'île est contesté par certains résidents. Des observations réalisées sur l'île durant ces deux dernières années et une douzaine d'entretiens plus ou moins formels menés lors de divers terrains et notamment suite à l'exposition, tenue durant l'été 2018, et à la fin de la démarche, entre mai et juillet 2019, visent à rendre compte de points de vue susceptibles d'être moins représentés dans les ateliers. Un livre d'or mis à disposition du public fait actuellement l'objet d'une analyse⁷.

⁵ Celle-ci fut peu active afin d'interférer le moins possible dans les débats. Ma présence et mon rôle étaient identifiés.

⁶ Le dernier, le 5^{ème}, n'a pu être suivi pour des raisons personnelles. Le compte-rendu réalisé par A. Barcelo et C. Michel, les échanges nourris avec ces derniers et la dernière campagne d'entretiens (mai-juillet 2019) ont, en partie, comblé cette lacune.

⁷ Ce matériel de quelque 200 pages est en cours d'analyse dans le cadre d'un projet de recherche, Cap 2050, soutenu par la Fondation de France (C. Michel coord.).

permet d'atteindre à court terme leur autosubsistance. Ainsi, avec la notion de capacité de charge, G. Hardin fonde-t-il l'idée que le nombre d'hommes sur terre ne peut excéder les capacités de celle-ci à le nourrir : il existe une limite quantitative. L'auteur est plus connu pour sa théorie de la « tragédie des biens communs » (Hardin, 1968), selon laquelle les nations sont vouées à surexploiter leurs ressources. L'un des exemples qu'il donne à lire dans cette perspective est celui des parcs nationaux :

« The National Parks present another instance of the working out of the tragedy of the commons. At present, they are open to all, without limit. The parks themselves are limited in extent — there is only one Yosemite Valley — whereas population seems to grow without limit. The values that visitors seek in the parks are steadily eroded. Plainly, we must soon cease to treat the parks as commons or they will be of no value to anyone » (1968, p. 1245).

Si l'auteur amalgame dans le cas des parcs nationaux, comme dans d'autres exemples, la gestion d'une ressource comme bien commun et le libre accès à celle-ci (Wade, 1987, Wozniak and Buschs, 2013), il entérine le ressenti selon lequel la sur-fréquentation - le trop grand nombre d'êtres humains sur un site naturel auquel on attribue une valeur de bien commun - détruit sa valeur aux yeux de chacun. Ainsi la capacité de charge revêt-elle une seconde dimension, beaucoup plus sociale, anthropocentrée, influencée par les attentes des usagers récréatifs dont on connaît l'influence dans l'histoire de la protection de la nature et la création des premiers parcs nationaux (Taylor, 2000). La notion de capacité de charge est ainsi utilisée au sein de ces derniers comme concept de gestion, et ce bien avant les écrits de Hardin, dès le milieu des années 1930⁹ (Göktuğ, Yıldız *et al.*, 2015).

J.A. Wagar, à travers ses monographies (Wagar 1964), rend plus explicite encore ces attentes et la prégnance du registre de l'expérience sous les termes de *“social carrying capacity”* ou encore de *“recreational carrying capacity”* : *“As the use of outdoor recreation areas increases, such highly regarded values as solitude and naturalness are threatened, and the quality of some experiences declines”* (Wagar, 1974 p.1). D'autres auteurs développeront cette notion de *“social carrying capacity”* (Manning, 1997) ou celle, plus évocatrice encore, de *“touristic carrying capacity”* (McCool and Lime, 2001) (Bergère et Le Berre, 2011). La perte de valeur prêtée aux espaces de nature du fait de la sur-fréquentation est posée tel un axiome de la régulation :

“This issue is at the heart of the social carrying capacity concept and has often contributed, along with concerns environmental impacts, to regulation of the number of people using parks and outdoor recreation areas (Manning, 2013).

⁹ Selon Petit (1937, p.8) « [...] la formule du parc national, pour la protection d'une vaste étendue de territoire, tant dans le Nouveau-Monde qu'en Europe, est la seule qu'il soit possible de réaliser. Ce qu'il faut éviter essentiellement, c'est l'instauration, à l'intérieur de ces parcs, d'un tourisme industrialisé et agressif, incompatible avec l'idée du respect de la qualité propre des perspectives, et de l'intégrité relative du milieu ».

partie en aire d'adhésion (incluant le village) et en aire marine adjacente, la fréquentation observée sur l'île, de faible surface, « *ne suit pas la logique cœur ou pas cœur* » (C. Michel, entretien 2016). Il s'agit donc, dans les ateliers animés par C. Michel, d'étendre la notion à toute l'île et non aux seuls espaces de nature situés en cœur de Parc national. Seconde extension observable, la notion telle qu'elle est utilisée ici vise à prendre en compte non seulement les impacts sur la nature îlienne et la valeur qui lui est prêtée par les touristes (acception classique – cf. supra), mais aussi, et si ce n'est davantage, celle que lui confère la population résidant sur l'île de manière permanente ou régulière.

La double dimension objective et subjective de la notion est fortement soulignée par le Président du Conseil scientifique, qui souhaiterait, conformément à la stratégie scientifique du PNPC, que celui-ci soit le leader d'une telle démarche au niveau national (CS PNPC, déc. 2016). La capacité de charge serait synonyme de « *recherche d'équilibre* », associée à la notion de caractère du Parc national, qui permet d'emblée de justifier des orientations. Plusieurs éléments du caractère renvoient, en effet, au « droit à la solitude », « à la mise en marge de la multitude » (Gérardin, *ibid*, p.481), à l'expérience du sauvage, à l'isolement, à la contemplation et au ressourcement, inhérents à l'esprit des parcs nationaux, une expérience qui repose sur « *la cohabitation de l'homme en harmonie fragile avec ce territoire qui a su conserver sa part sauvage* ». ¹⁰ La quête du sauvage/de la *wilderness* (Cronon, 1996), qui a motivé la création des premiers parcs nationaux dans le monde, n'a donc rien perdu de sa détermination, ni de sa capacité à définir le « bon usage » d'un parc (Ginelli *et al.*, 2014).

Cette « part du sauvage » a longtemps exclu tout résident humain. Seul le visiteur de passage contemplatif et l'image de l'aventurier étaient tolérés. Les « parcs nationaux à la française », institués par la Loi de 1960, semblaient pourtant viser « au contraire à 'mettre la nature à échelle humaine' (selon le mot de Pierre Dumas) et à contribuer ce faisant à la mise en valeur des espaces ruraux et des activités de leurs occupants 'autochtones' » (Bouet, 2019, p.27). Pour autant, dès 1971 – rappelle B. Bouet (*ibid*) -, Ph. Saint-Marc (1971) constatait que, dans les faits, les parcs nationaux institués par cette loi se constituaient tels « des musées de la nature sauvage » (du moins en leur centre). Selon J.P. Giran, la protection du « patrimoine naturel » se serait ainsi « imposée » tandis que la « promotion du patrimoine culturel » se serait « effacée » (Giran, 2003, p. 24). Le changement de paradigme écologique des années 1990 (Larrère et Larrère, 2009) légitime la figure du résident autochtone. Selon le rapport Giran (2003) qui annonce, en France, la réforme des parcs de 2006¹¹, les parcs nationaux sont aussi des lieux de sensibilisation à la nature et de

¹⁰ Source : <http://extranet.parcnational.fr/phpmyfaq/pdf.php?cat=2004&id=8878&artlang=fr>

¹¹ Pour lever les oppositions locales qui entravaient l'aboutissement de nouveaux projets de parcs nationaux depuis 1989, la Loi de 2006 associe davantage les élus et les usagers locaux à la définition de la charte (en amont du décret de création), à leur gouvernance (en leur donnant davantage de pouvoir au sein du Conseil d'administration) et reconnaît de manière explicite la diversité des patrimoines à protéger (non seulement naturel et paysager mais aussi culturel). Elle témoigne, en ce sens, d'une reconnaissance de l'autochtonie, dans les faits limitée à celle du « local institué », autrement dit des « acteurs forts » du territoire (Deldrève et Deboudt, 2012 ; Deldrève, 2015 ; Bouet, 2019).

indicateurs (en témoigne le projet Bountîles) et à évaluer scientifiquement les effets écologiques de la pression anthropique¹⁴ soient actés, demeure l'objectif de quantifier un seuil. Un « *ordre de grandeur* » (Duvat, *ibid*) peut être défini, si ce n'est grâce au seul concours des études scientifiques, au moins grâce au dialogue informé et à la technicité de la prospective. La référence progressive au risque incendie¹⁵ et la capacité d'évacuation de l'île, au cours de cette démarche, participe de la volonté d'objectiver ce seuil de manière pragmatique (l'enjeu sécurité est prioritaire de manière consensuelle) et d'informer, de dépassionner, voire – ce sera ici notre **troisième hypothèse** - de dépolitiser pour partie le débat.

Certes, ce débat, engagé autour de la notion de capacité de charge, est un débat d'idées et donc politique. Rappelons que selon Manning (*ibid*), la gestion de la fréquentation d'un site repose avant tout sur des choix, des jugements de valeur. Ceux-ci sous-tendent bien souvent la construction-même des indicateurs, censés objectiver le débat (Bouleau et Deuffic, 2016). Pour autant, le Parc national souhaite « rationaliser » le débat en l'alimentant en chiffres comme autant de « *fondements objectifs* », susceptibles de lever les oppositions les plus radicales et de justifier la démarche. Les participants, eux-mêmes, n'auront de cesse de réclamer des indicateurs précis capables d'objectiver « *de manière indiscutable* » les limites de la capacité du territoire à accueillir. Cette attente, non comblée au terme de la démarche participative, restera une source d'insatisfaction exprimée lors des derniers entretiens, consacrés aux retours d'expérience (voir 3^{ème} partie).

Dans notre première vague d'entretiens annonçant la démarche participative, certains résidents, notamment secondaires et collectivement organisés, se montraient défavorables à la notion de capacité de charge trop floue et lui préféraient clairement le terme de sur-fréquentation plus conforme à leur lecture du problème à résoudre. D'autres, parmi les commerçants, n'identifiaient, en revanche, aucune sur-fréquentation. Ces derniers parlaient plus volontiers d'« *augmentation du chiffre d'affaires* », « *de rentabilité au m² monstrueuse l'été* » ; ou encore dénonçaient un problème de mal-fréquentation, de « *qualité de la clientèle* », fustigeant « *le tourisme type : la famille glace et selfie de la plage Notre Dame* », « *qui se comporte mal* » et « *traite l'île comme une poubelle* ». Pour les uns et les autres, la notion de capacité de charge était impropre à rendre compte de « *qui on accueille* », voire éveillait des suspicions : « *D'où ça vient cette idée ? A qui ça profite ?* ». Mais, elle ne soulevait pas pour autant d'opposition aussi radicale que celle de la sur-fréquentation. Moins bien identifiée que la notion de sur-fréquentation ou d'impact, la notion de capacité de charge tend, sinon à effacer, à neutraliser les clivages. Le président du CESC précisera, cependant, lors du premier atelier, combien il aurait préféré l'emploi, plus de la notion

¹⁴ « La case des indicateurs biologiques est vide depuis plusieurs années » - remarquait le président du Conseil scientifique suite à la présentation de la démarche par C. Michel (CS, décembre 2016)

¹⁵ La présence de ce risque, réactivée par l'actualité (des milliers d'hectares ont été brûlés dans le Var durant les étés 2016 et 2017, avec l'incendie du Cap Lardier et de Bormes) était déjà évoquée dans les entretiens préalables aux ateliers et pris en compte dans les données Bountîles.

La démarche participative – Du presque commun au presque consensuel ?

*« Une étape de rétrospective, une étape d'analyse de la situation présente et une étape de prospective, à travers la construction de scénarios exploratoires puis stratégiques. La démarche de capacité de charge ayant très clairement un objectif opérationnel, la prospective se devait de déboucher rapidement aux scénarios stratégiques, déclinés en leviers d'action, et in fine aboutir à des changements concrets pour gérer la fréquentation » (Michel, *ibid*).*

La littérature sur la démarche participative restrospective/prospective est riche et ses méthodologies ont fait école, notamment dans le champ de l'environnement en France (Mermet et Poux, 2002). La coordinatrice/animatrice de la démarche est-elle-même issue de cette école et intervient depuis plusieurs années auprès des parcs nationaux, ou naturels régionaux, réserves. Beaucoup de travaux font l'éloge ou la critique de ces méthodes, ou explicitent les fondements théoriques des scénarios-récits (Mermet, 2005 ; Michel et Treyer, 2015 ; Barré et al., 2015). Elles participent du cadrage de procédures de concertation dont les effets, sans être inexistantes, demeurent faibles en termes d'efficacité environnementale et d'équité sociale (Blondiaux et Fourniau, 2011 ; Mermet et Salles, 2015). Partant d'un tout autre objet que celui de l'environnement (à savoir la régionalisation et la métropolisation), N. Rio (2015, p.445) focalise son approche sur les effets de la prospective et des récits institutionnels. Il identifie alors depuis les années 2000 :

« [...] un rapprochement entre prospective et participation. Ces démarches sont utilisées pour construire un discours politique à destination des habitants pour démontrer la capacité de ces institutions, souvent présentées comme technocratiques, d'être à l'écoute des citoyens et de préparer leur avenir. Le futur est mobilisé pour créer du commun et rétablir un consensus face aux contradictions croissantes de l'action publique territoriale et à l'augmentation des protestations. Cet impératif consensuel explique l'accent mis sur les valeurs et les attentes des citoyens ».

Nous posons comme **quatrième et nouvelle hypothèse** que la démarche ici engagée participe des mêmes ressorts, s'inscrit dans une démarche d'institutionnalisation toujours en cours du Parc national à Porquerolles. Nous posons comme **hypothèse complémentaire** que la prospective participative lui permet de passer du registre de la négociation – pour laquelle il n'a que peu de pouvoir réel d'agir sur la fréquentation de l'île –, à celui de l'anticipation (Rio, *ibid*). Mais ce faisant, ne donne-t-il aux participants la capacité de redéfinir la notion-même de capacité de charge et le sens de la démarche ?

- **Le public des ateliers** -

La composition des ateliers a été en large partie définie *a priori* par le Parc national et son CESC, selon la préoccupation d'avoir autour de la table les représentants des acteurs économiques et associatifs – résidents principaux et secondaires, notables locaux et

les associatifs » (résidente, entretien juillet 2019). Parmi les résidents principaux et commerçants, beaucoup sont néanmoins encore actifs. Ils soulignent la difficulté à se libérer pour l'organisation des ateliers et l'effort qu'ils consentent – « *nous on n'est pas payés* », « *on perd notre journée* ». Aussi l'organisation est-elle en grande partie conçue pour tenir compte de leurs contraintes (ateliers en basse saison, le jour de la semaine le plus favorable à certains interlocuteurs jugés incontournables). Par ailleurs, la tenue des derniers ateliers a été retardée, conditionnée par les agendas politiques, au regard des engagements attendus des collectivités locales. La temporalité étendue des ateliers « *trop de temps écoulé entre eux. C'était difficile à suivre* » (commerçant, entretien mai 2019) fait partie des critiques rétrospectivement adressées à la démarche.

Il existe un noyau dur de 18 participants, qui garantit le côté cumulatif et progressif de la démarche, et un autre cercle au sein duquel les acteurs varient d'un atelier à l'autre. Le fait de ne pas assister à chaque atelier désoriente certains participants. Cependant, le récapitulatif proposé en début d'atelier¹⁷ par la coordinatrice et le fait de travailler en petit groupe sur des supports variés facilitent leur engagement dans la dynamique. Certains acteurs, par ailleurs, institutionnels ou bien organisés (tels les commerçants) se « relaient » les informations et les positions à défendre, les propositions à tenir.

Les ateliers ne fonctionnent pas comme un espace public libre d'accès et où les inégalités sociales s'effaceraient face à la seule force des arguments (selon l'idéal habermassien). Celles-ci sont présentes dans les échanges : tous les acteurs n'ont pas la même aisance à prendre la parole ou à écrire (au moment des scénarios), ou encore à entrer dans l'exercice de la projection et à répondre aux attentes formalisées en la matière, certains protagonistes (dont la direction du Parc et quelques acteurs économiques) pèsent enfin plus sur la dynamique, ou encore dans le débat d'idées, leur audience est plus importante, leur rôle plus structurant.

Pour autant, avec une diversité des supports d'échange mobilisés (photos, dessins, écrits, oraux, schémas), le « jeu » de la rétrospective, comme celui de la projection, associe au sein de petits groupes de travail (environ 5-6 personnes) et de réflexion des acteurs aux statuts très différents, qui de par leurs compétences variées (connaissances des problématiques locales, imagination, formalisations verbales ou écrites, dessins etc.) co-construisent une fiction dans laquelle ils peuvent sortir pour partie de leur rôle et redéfinir pour un temps court leurs relations à l'autre (par exemple au sein de l'équipe du Parc, comme entre les services de l'Etat et les associations). La rétrospective favorise le registre de l'expérience et de l'attachement. Le recours à la photographie, au récit contribue à construire un vécu commun, à rassembler pour un temps au-delà des intérêts, institutions, autour de l'attachement à l'île, à son village et milieu naturel. Le passé et le futur – surtout lorsqu'ils représentent des horizons lointains, facilitent l'engagement dans l'échange en tant que pair,

¹⁷ Ce rappel systématique est néanmoins considéré comme « *trop long* » par des participants réguliers, souhaitant rentrer « *dans le vif du sujet* » selon les entretiens réalisés en 2019.

fondamentalement l'expression d'une résistance des participants à l'institutionnalisation du débat par le PNPC. Par là-même, celui-ci prend le pilotage¹⁹, entend démontrer son unité (CESC, Direction et Agents du parc) et justifier de son utilité (Rio, *ibid*, p.446), sur un territoire où son établissement a été très contesté (Mottiaux, 2008) et l'est encore pour partie selon nos propres analyses²⁰. Ce qui se joue dans la démarche amorcée, c'est alors la légitimité du PNPC à rassembler et à cadrer les débats conflictuels sur la fréquentation de l'île (avec l'aide d'une professionnelle extérieure). Quelle que soit sa technicité, la prospective dépend largement du bon vouloir des participants, et celui-ci est rarement acquis d'avance – nombre d'études en témoignent, d'autant que le recours à la prospective accompagne le plus souvent des situations conflictuelles ou tendues, dans lesquelles l'institution pilote n'est pas en position de force.

La « *production d'expertise tient une place importante dans l'activité prospective par sa capacité à donner à voir (et à objectiver) un monde en devenir* » (Rio, 2014, p.461). Les études tout juste lancées et présentées dans les premières heures des échanges susciteront cependant peu de réactions (davantage lors du 2^{ème} atelier au vu des premiers résultats). Les données chiffrées, en revanche, tel un gage d'objectivité, cristallisent les débats. Leur insuffisance tout d'abord : « *On aurait besoin de chiffres de données en amont pour préparer la réunion* » (acteur économique) ; « *on a besoin de se fonder sur de vraies données pas des impressions* » (acteur économique). Ce « besoin » fera des transporteurs et principalement de la TLV-TVM, compagnie à laquelle la MTPM a confié la Délégation de Service Public (DSP) de desserte des îles, un acteur-ressource essentiel des débats (3^{ème} et 4^{ème} ateliers). Pour en rester au premier atelier, les chiffres relatifs au tourisme (fréquentation, satisfaction) présentés par la coordinatrice et issus de l'étude Bountîles (Bergère et Le Berre, 2011 ; Brécard et De Luigi, 2016) prêteront quant à eux à discussion, mis en doute par les services de l'Etat au regard des enquêtes menées par l'Office du tourisme ou encore par les commerçants.

- **Question de départ, rétrospective et définition collective du problème** -

La focalisation sur les chiffres traduit certes les attentes des participants mais plus encore les tensions autour de l'estimation de la fréquentation. Les mésententes autour du pourcentage de visiteurs satisfaits²¹ conduisent les acteurs de l'atelier à redéfinir les termes du débat et à le clarifier : « *selon Bountîles, il n'y a pas de corrélation prouvée entre les pics de fréquentation et la satisfaction des visiteurs* » (président du CESC)²² ; « *car vous la [la*

¹⁹ Faute de pilotage politique – rappelleront en entretien deux de ses agents (voir *infra*).

²⁰ Celles-ci montrent une certaine ambivalence des critiques adressées au Parc national, entre attentes de le voir plus en capacité d'agir pour protéger la vie humaine et non humaine sur l'île et contestation de ses choix d'actions.

²¹ Selon Bountîles, seuls 39% de visiteurs de Porquerolles se déclareraient satisfaits (Brécard *et al.*, *ibid*, p.79), contre 90% selon les commerçants. L'Office du tourisme conteste également les chiffres avancés sur la faible satisfaction des visiteurs de l'île.

²² Voir à ce sujet Brécard *et al.*, *ibid*, p.80

trois premiers ateliers²⁴ portent sur ces enjeux, comme s'ils constituaient l'autre face d'une seule et même problématique : le trop de fréquentation compromet la qualité de vie sur l'île, mais à quoi bon s'en enquérir si la vie sur l'île se meurt : « *On parle de sur-fréquentation, mais l'île se vide. Avant les gens vivaient sur place, les commerçants, des militaires et des gendarmes (...)* » (commerçante). « *Que Porquerolles ne devienne pas Port-Cros* » - alerte un participant s'adressant au PNPC, accusé par la population (plus explicitement dans les entretiens) d'avoir contribué à vider Port-Cros de sa population au profit de sa mission de préservation de la nature. Au regard de leur antériorité et plus encore de leur insularité, la population revendique clairement un statut d'« *ayant droit* », une forme d'autochtonie menacée qu'il s'agit aussi de préserver (Mottiaux, *ibid.*). Le détour par le passé renforce cette revendication.

Entre passé et présent...

Sans revenir ici sur les souvenirs remémorés lors des ateliers, on peut observer, comme C. Michel (cf. rapport intermédiaire, février 2018) que les participants définissent un certain nombre de ruptures dans l'histoire de Porquerolles, liées à des aménagements (extension du port, ouverture de la ZAC, etc.), ou à des événements (fermeture de l'école de la gendarmerie en 1984, etc.). Ceux-ci ont contribué à modifier les paysages de l'île, accru sa fréquentation, diminué le nombre d'habitants, ou encore affecté la qualité de vie sur l'île (cf. C. Michel, *ibid.*).

Plusieurs d'entre eux, cependant, inscrivent leur histoire personnelle et familiale sur l'île dans une continuité – « *on a su garder un cadre de vie exceptionnel* », « *je suis venu ici pour élever mes enfants au vert ... C'est quelque chose qu'on a gardé ici d'exceptionnel* ». Ceux-là même ne rallient pas l'idée d'une qualité de vie dégradée. Si tous témoignent avec emphase de leur rencontre avec l'île ou de leurs jeunes années sur celle-ci, quasi mythifiées, l'idée que ce paradis soit perdu offusque certains : « *la foule passe et les habitants restent* », « *retrouvent leur paradis* », une fois « *la dernière navette partie* ». Par ailleurs la concentration de la foule sur les plages et sur quelques chemins permettrait aux habitants « *des stratégies d'évitement* » et laisserait le reste de l'île à la quiétude : « *j'y ai retrouvé le sauvage mais à l'intérieur de l'île* ». Certains résidents se plaignent cependant de la difficulté à circuler dans le village (à cause notamment des vélos) ou d'accès depuis Giens – « *une file immense* », « *on ne peut rentrer chez soi* ». D'autres participants, institutionnels venus sur l'île à titre récréatif, à la recherche d'un « *moment de grâce* » et déçus, comparent le chemin qui mène à la plage Notre-Dame « *aux champs Elysée* » : « *il y avait une foule énorme* », « *les poubelles qui débordent, c'est l'envers du décor idyllique* ». Les témoignages du livre d'or de l'exposition ainsi que les entretiens menés auprès de résidents (participants ou non aux ateliers, entre mai et juillet 2019) témoignent de la permanence de ces plaintes et

²⁴ Ces enjeux seront écartés par la suite des discussions après un comité de pilotage de la démarche, qui les classera hors-champ (voir *infra*).

les uns « *élément du caractère* » de Porquerolles et pour les autres, « *véritable fléau* »²⁵ qui abîme les sentiers et augmente l'insécurité (d'autant plus lorsqu'il est électrique). Hors ateliers, dans les entretiens menés, y compris au terme de la démarche, les accusations se font plus virulentes. La qualité de l'accueil divise également lors des ateliers, certains (commerçants) avançant que « *les locaux n'ont pas toujours envie de partager...* ». Sont également rendues visibles les tensions entre la population et la Commune de Hyères, pour laquelle maintenir la population et un service public sur Porquerolles représente un coût élevé – que contrebalancerait pourtant l'attractivité touristique exercée par l'île. En 2018, alors que le Maire de Hyères soutient publiquement la démarche, la Métropole concentre davantage les critiques (voir 3^{ème} partie). Des tensions entre la population et le Parc national se laissent également deviner, même si différents griefs relevés dans le cadre d'entretiens ou d'autres assemblées ne sont pas ici clairement exprimés²⁶.

- Les ambiguïtés de la démarche, ses difficultés et avancées -

Bien que le Parc se positionne à travers la notion de capacité de charge sur la gestion de la fréquentation, les résidents étendent ses compétences et responsabilités à bien d'autres dimensions et notamment à la plus cruciale d'entre elles qui est la pérennisation de la vie sur l'île. Omettant les oppositions passées au classement du village en cœur de Parc national, certains résidents questionnent « *Pourquoi le village n'est-il pas dans le cœur* » et réclament le respect de la charte. Le PNPC, et à travers lui l'Etat dont le domaine couvre 80% du territoire de Porquerolles, est posé comme l'héritier (légitime ou illégitime selon les acteurs rencontrés) d'un projet idéal de vie sur une île, autonome (cultures viticoles et fruitières, liaisons maritimes avec Giens, etc.), dynamique et préservée, tel qu'il aurait été porté par F.J. Fournier, devenu propriétaire de l'île au début du 20^e siècle, omniprésent dans la mémoire collective comme à travers sa descendance active et influente sur l'île.

L'invitation qui suit la rétrospective à identifier collectivement des leviers d'action, quand bien même la coordinatrice souligne la responsabilité des politiques locaux en la matière (réunis dans le comité de pilotage), ne tend-elle pas à renforcer cette posture de Parc national dépositaire du passé de l'île et pivot de son futur ? De même que la construction des scénarios ? Les inquiétudes des porteurs de la démarche sur la réception sociale de celle-ci, sa capacité à rassembler et à aboutir²⁷ (suite à plusieurs critiques émises par des acteurs-clés du Parc national et des autres institutions) ne traduit-elle pas combien cette posture est mal aisée à assumer pour le Parc national, souvent controversé et en même

²⁵ Cette vision est également très présente dans le livre d'or de l'exposition ainsi que dans les entretiens du projet « Cap 2050 » (Ch. Michel, 2019).

²⁶ Ces griefs portent notamment sur son patrimoine immobilier sur une île où l'habitat est rare et cher ; sur l'exploitation de vergers confiée à une association de réinsertion et non à des porquerollais ; sa gestion jugée insuffisante du patrimoine naturel ; ses moyens limités, sa police qui, selon des interviewés, s'adresserait aux résidents quand elle devrait s'intensifier « auprès des touristes » et s'y « cantonner »...

²⁷ Ces inquiétudes font suite à plusieurs critiques émises par des acteurs-clés du Parc national à Porquerolles et d'autres institutions, dont certains ont quitté le premier atelier.

habitants et les autres acteurs de l'île sur le devenir de celle-ci. Les scénarios participent fortement de cette dynamique.

- Les scénarios ou la définition collective du souhaitable et du non souhaitable -

Les leviers d'action pré-identifiés lors du premier atelier ont fait depuis l'objet d'un travail continu, en et hors ateliers, jusqu'au comité de pilotage, ou encore *via* la prise de position d'acteurs économiques influents sur l'île. Les scénarios, quant à eux, ont été essentiellement travaillés dans les deuxième et troisième ateliers.

Ils n'en constituent pas les seuls objets certes. La définition du problème se poursuit, se précise : la sur-fréquentation y est associée nettement à l'excursionnisme (elle le restera fortement jusqu'à la fin de la démarche), au nombre et à la capacité des navettes. Le problème du mouillage devient également plus central. La valeur patrimoniale du tourisme est affirmée, mais « *pas n'importe quel tourisme* » - souligne le président du CESC, rappelant que l'image de Porquerolles s'est faite avec le tourisme hygiéniste anglais de la fin du 19^e siècle. Enfin la notion de développement durable est associée à celle du tourisme. Le Parc affirme clairement ses engagements, son « désirable ». Ainsi, les résultats de l'étude sur la conflictualité, qui la remet en scène dans une démarche qui vise le consensus, sont fortement questionnés par les porteurs de la démarche. La forte fréquentation y apparaît, à travers les enquêtes menées, plus comme un facteur de « tension » que de conflit, comme cela peut être le cas sur d'autres sites. Par ailleurs, contrairement au ressenti ambiant, elle serait relativement bien acceptée par les visiteurs, selon l'échantillon interrogé à ce sujet (Présentation de A. Cadoret, atelier 2., 2017). Or, rappelons que le nombre est posé, à travers la notion même de capacité de charge, comme nuisible à l'expérience récréative de l'île... L'étude sur les entrepreneurs du tourisme à Porquerolles valide davantage le sens et les orientations de la démarche. Les enquêtes montrent notamment un ralliement nouveau des acteurs économiques à l'idée que le « trop » de visiteurs ne peut être absorbé par l'offre locale et s'avère nuisible à la qualité du service-même et des conditions de travail. Le modèle d'un tourisme durable se fait objectif à court terme (Présentation de C. Van der Yeught, atelier 2, 2017 ; Van der Yeught, 2018).

Alors que C. Michel introduit les scénarios, certains, soucieux d'efficacité, rappellent avoir déjà identifié des actions concrètes (associations) ou leur déception (résident), les leviers d'action ayant été jusque-là peu discutés. Pour autant et bien que le Président du CESC reproche aux scénarios d'être « *trop fictionnels* », les réserves émises à l'égard de la démarche semblent se lever. Les résistances à se projeter à 30 ans laissent place dans les collectifs de travail à un investissement personnel et collectif sans équivoque dans le jeu sérieux de la fiction collective²⁸. A l'issue de la démarche, les participants émettront des avis partagés sur la méthode des scénarios, convaincus de sa pertinence ou plus critiques

²⁸ A l'issue de la démarche, les retours d'expérience des participants sur la méthode des scénarios-récits sont cependant très différents : de l'adhésion totale à l'évaluation critique (voir 3^{ème} partie).

une île qui se gère de manière autonome sans aller jusqu'à l'indépendance avec le continent ; une île habitée (« *ni trop peu, mais ni trop tout de même* » – une probabilité qui n'avait pas été évoquée hors de la projection) ; vivante et dynamique toute l'année (mais pas trop : « *ce n'est pas une île pour faire la fête* ») ; une île attractive pour un tourisme durable, culturel et balnéaire, dont les flux seraient gérés en amont de l'île et en interne, assurant fluidité et sécurité.

Le non souhaitable complète par effet de miroir ce projet collectif de territoire : une île ayant perdu son caractère, ses habitants, sa vie sociale à l'année (aucun service public) ; une île dont l'espace public se privatise (*la place d'armes*, en terre du village, disparaît sous les terrasses des restaurants) et où le tourisme continue à se déployer (nouvelles navettes, plus de places au port etc.), sans aucune maîtrise des flux. Dans sa synthèse du non souhaitable, C. Michel résumera : « *que l'île perde son âme* » (RI, *ibid*, p.53).

Si la plupart des points sont consensuels, apparaissent cependant quelques divergences²⁹, qui ne soulèvent pas cependant de dissensions à proprement parler, au cours des échanges du troisième atelier :

- l'accessibilité de l'île par les navettes ou plus précisément, la sélection des touristes. Certains n'en veulent aucune, quand d'autres défendent la sélection par le savoir (réserver l'île aux plus avertis), ou cautionnent une sélection par l'argent (ne serait-ce qu'en excluant l'excursionnisme des formes éligibles de tourisme sur l'île) ;
- l'accessibilité de l'île par la plaisance. Pour les uns l'organisation du mouillage est la seule intervention possible pour limiter la fréquentation de la côte et protéger l'herbier de posidonie (voir à ce sujet Boudouresque *et al.*, 2012), quand, pour d'autres, cela serait contreproductif (qui aurait accès, à quel prix, et avec quels comportements et effets paysagers ?) ;
- la préservation du milieu naturel et l'évolution des paysages locaux : faut-il favoriser le maintien des plages malgré l'élévation du niveau de la mer, entretenir la forêt ou la laisser « naturelle » ? Les réponses divergent...
- la cohabitation entre permanents, secondaires et touristes. Si tous s'accordent à donner la priorité aux premiers, « *l'équilibre à trouver* » fait toujours débat. Pour certains, les résidences secondaires, peu occupées à l'année, entravent l'accès au logement des îliens. Pour d'autres, le respect de la propriété privée prévaut : « *on ne peut prendre le bien d'une personne qui a travaillé toute sa vie pour acheter un bien même si ne l'utilise que 4 mois dans l'année !* » (résidente à l'année).

²⁹ Ces points de divergence sont repris ici en des termes proches mais un peu différents de ceux de la coordinatrice (notamment sur la sélection par l'argent – moins consensuelle selon des notes personnelles). C. Michel identifie notamment un dernier point relatif à l'usage des technologies pour réguler l'accès des visiteurs.

oser demander » (agent du Parc national, entretien juillet 2019). Les échanges produits dans le cours de la démarche ont ainsi nourri le sentiment d'un réel engagement collectif des acteurs de Porquerolles dans l'objectif de mieux réguler la fréquentation et la circulation sur l'île, et plus encore au sein du village – au centre des préoccupations habitantes insulaires. De même la présence d'acteurs institutionnels - clefs, lors des derniers ateliers (telle une élue MTPM-Mairie de Hyères) ou de socio-professionnels - venus écouter les résultats - et l'engagement politique officiel des collectivités (MTPM, commune de Hyères et PNPC) à mener des actions prioritaires relatives au transport, à la plaisance et aux vélos, constituent aux yeux du Parc national et des participants associatifs des acquis indiscutables de la démarche.

Extrait du compte-rendu de l'atelier 5, du 8 mars 2019 à Porquerolles :

La Métropole Toulon Provence Méditerranée et la commune de Hyères, par la voie de son élue, ont présenté les 5 priorités demandées par le maire de Hyères à la DGS de la Métropole et aux directeurs des ports et des transports* :

- le maintien d'une seule navette pour chaque horaire fixé (pas de doublement) ;
- la réservation des billets (via Internet ou des guichets).
- une pression de contrôle des taxi-boats *via* une demande politique auprès des services de l'État qui ont cette responsabilité de régulation ;
- la restriction de la desserte du port de Porquerolles par les compagnies privées. Des discussions devront ainsi être engagées avec les communes portuaires de MTPM. Les conditions d'accès aux quais au port de Porquerolles pouvant être régulées ;
- une modulation des tarifs des billets de traversée sur les jours de la semaine afin d'encourager les visites en dehors des pics estivaux (situés les mardi, mercredi et jeudi en juillet et août).

Une étude vient d'être lancée par la métropole TPM afin de préparer la future DSP et vérifier la faisabilité des modes de régulation envisagés.

Les élus rappellent qu'ils ne disposent pas de leviers réglementaires pour limiter le nombre de visiteurs (cf. étude juridique de Simon Jolivet).

** Réunion la veille où étaient présents le Maire, Edith Audibert, les DGS de la Ville et de MTPM, ainsi que les directeurs en charge des ports, des transports et de l'environnement.*

Le Maire de Hyères, qui a joué un rôle décisif dans la sélection des leviers d'actions et exhorté à la rationalisation des transports collectifs pour réguler la capacité de charge de l'île (cf. courrier du 19 juillet 2018), constitue ainsi un allié de poids, dont l'adhésion à la démarche initiée par le Parc national n'allait pas de soi en 2016. Tous les éléments semblent donc réunis pour que celle-ci produise des résultats concrets, « *même si cela prendra du temps* » (agent du Parc national, entretien juillet 2019). L'équipe du Parc national rappelle ainsi que plusieurs années sont nécessaires à ce que des mesures soient actées sur le plan réglementaire puis à leur mise en œuvre concrète, des délais qui contrastent avec le registre de l'urgence que mobilisent les résidents dans les entretiens et le livre d'or de l'exposition. Pour autant, les actions engagées ou projetées sont « *ambitieuses* », « *impensables* » quelques mois plus tôt, selon des agents du Parc national. Elles s'inscrivent donc dans une perspective de changement durable pour Porquerolles, que devrait entériner la révision en cours de la Délégation de Service Public (DSP), qui pour le moment « *imposerait* » le

Extrait du compte-rendu de l'atelier 5, du 8 mars 2019 à Porquerolles :

Pour le PNPC, il a été rappelé que des actions ont déjà été mises en place l'été dernier relevant de l'information et de la communication :

- un renforcement des informations auprès du public par des moyens humains supplémentaires au port de la Tour Fondue, par la matérialisation des portes d'entrée du parc national et par la mise en place d'une borne wifi. Cette dernière ne sera pas réitérée du fait du peu de connexion en 2018. Il a été rappelé qu'un film court est diffusé dans la navette de la TLV-TVM mais qu'on assiste à une érosion du message (faible attention des visiteurs lors de la traversée). La diffusion d'une plaquette d'information avec carte à l'appui en format A4 a bien fonctionné (collaboration avec la police municipale et la mairie de Hyères).
- sur le mouillage, il a été acté de mettre en place les études préalables pour une zone de mouillage et d'équipement léger (ZMEL) à Porquerolles. Le dispositif est en cours d'installation à Port-Cros dans la passe de Bagaud : 180 ha où le mouillage est interdit et 68 bouées écologiques aménagées. Un dispositif similaire sera étudié sur Porquerolles : la démarche va mettre entre 2,5 et 3 ans avant d'aboutir à la réalisation concrète du projet (temps de concertation, d'enquête publique et de procédures réglementaires). Une étude de faisabilité économique sera menée pour étudier différents scénarios de tarification. Pour information, dans la passe de Bagaud, les bouées seront gratuites la journée et payante la nuit (de 18 heures à 8 heures) ; avec un tarif exponentiel sur le nombre de nuits.
- s'agissant du nombre de vélos loués, l'avancée des échanges entre les loueurs et le PNPC a été présentée. Une discussion est en cours sur le nombre de vélos : pas de chiffre annoncé à ce stade. Les loueurs ont proposé une démarche pour geler le nombre de vélos et contrôler le stock avec un système d'autocontrôle croisé entre professionnels. Puis ils ont proposé de mettre en place un système de marquage des vélos. Ils proposent aussi de développer une stratégie de communication en collaboration avec les acteurs du tourisme sur les chemins et pistes à emprunter selon le type de vélo (vélo à assistance électrique ou vélo simple) ainsi que le comportement à suivre. Il a été rappelé que même si tout le stock de vélo est loué cela ne veut pas dire que tous les vélos sont en même temps en zone cœur de parc national : les vélos peuvent être dans le village notamment aux heures du repas de midi, ou en stationnement pour les locations à longue durée (plusieurs jours).
- s'ajoutent aux vélos loués, 1) les vélos transportés par les navettes maritimes : un système de quotas et de contrôle devra aussi être établi avec les compagnies maritimes. La TLV-TVM est déjà en contact avec les loueurs de vélos. Celle-ci annonce un chiffre de 7 400 vélos à l'année pour un prix légèrement en dessous de ceux pratiqués en location journalière sur l'île (celui-ci ayant progressé depuis la tarification mise en place dans la Délégation de Service Public - DSP). Il faudra ajouter à ce chiffre ce qu'apportent les autres compagnies (voir dans les données issues des douanes). 2) les vélos des habitants de l'île et des locations en marge de service d'hébergement ou de transport (plaisanciers, taxi-boat). La question de comment réguler l'arrivée de nouvelles offres a été posée : installation de nouveaux loueurs par exemple, comment auront-ils le droit de louer des vélos supplémentaires, comment sera réparti le quota dans le temps ? Dans la nouvelle DSP de desserte maritime, un quota de vélo peut aussi être instauré.

La fabrique de cet engagement collectif à réguler la fréquentation de l'île n'est pas le fruit d'une brutale prise de conscience des problèmes causés par la fréquentation de l'île. Les interviewés, participant à la démarche, à l'exception de l'un d'entre eux (usager professionnel du milieu marin), n'ont pas l'impression d'avoir changé de manière de penser, relativement avertis qu'ils étaient des problèmes causés. Ces problèmes faisaient déjà « *les grands titres* » du journal *Le Petit Porquerollais* il y a 20 ans (entretien associatif, mai 2019),

« Après cette démarche-là, s'il ne se passe rien, ce n'est pas bon signe. Avec un truc qui fonctionne bien, une bonne représentation... si cela ne marche pas maintenant personne n'y arrivera. Cela ne sert à rien d'entreprendre autre chose » (agent du Parc national, entretien juillet 2019).

Il s'agirait, par conséquent, de mettre rapidement en place un comité de suivi dédié, aux contours semblables à ceux des ateliers de la capacité de charge (les « acteurs-clefs » de la société civile et de l'économie porquerollaise, des transports et des administrations), pour s'assurer de l'opérationnalité du processus engagé sur les court et moyen termes (Président du CESC et associatif, entretiens mai et juillet 2019).

- Les limites de la démarche ?

Cette demande de comité de suivi n'est pas univoque cependant, en ce sens qu'elle s'accompagne, dans une grande partie des entretiens menés en 2019, de désaccords persistants sur la capacité de charge (en tant que notion et seuil), de réserves relatives à la démarche voire de plusieurs doutes quant à son opérationnalité effective.

Un résultat qui peut sembler surprenant au terme de la démarche est la pérennité des discours clivés sur la notion de capacité de charge. Les avis sur l'usage de la notion restent partagés : trop négative pour les uns - *« donne l'impression que l'île va couler »* (Président du CESC, entretien 2019) ou des plus adaptées pour quelques-uns - *« tout le monde en parle sans même s'en rendre compte... On est dans le tourisme de masse »* (un agent du Parc, entretien 2019). Le Conseil scientifique a demandé une étude sémantique des termes « capacité de charge » ou encore « hyper-fréquentation » employés (CR du CS du 18 décembre 2018). Certains participants aux ateliers auraient souhaité voir privilégier les notions plus positives et « parlantes » de patrimoine (Président du CESC, représentant commerçant, entretiens mai et juillet 2019) ou de services écosystémiques, articulant d'emblée enjeux écologiques et intérêts économiques :

« C'est le point de convergence. Ne pas se faire piller nos ressources actuelles par certains acteurs qui se comportent comme des passagers clandestins³³ pour nous garantir un revenu pour l'avenir » (représentant transport, entretiens juillet 2019).

Sans être convaincante pour tous, la notion de capacité de charge a néanmoins permis de parler, sous des vocables différents, des problèmes liés à la fréquentation de l'île et *« c'est ce qui compte le plus, qu'importe le terme »* (coordonnateur de la démarche, entretien juillet 2019). Pour autant, le consensus obtenu sur la nécessité de tenir compte de la « capacité de charge » de l'île et de réguler sa fréquentation dissimule la pérennité des désaccords sur l'évaluation de cette « capacité de charge » et du trop de fréquentation. Avant comme après

³³ Désigne en économie le comportement d'un acteur individuel ou institutionnel qui tire avantage d'une situation sans participer à l'effort collectif, une situation dans laquelle il n'investit ni temps ni argent.

ont été faites, l'aspect scientifique n'est pas assez ressorti... sur l'écologie. »
(Président du CESC, entretien juillet 2019).

De même l'aspect sanitaire (celle de la qualité de l'eau notamment qui pourrait être demandée à l'ARS) n'a fait l'objet d'aucune étude. « *Il n'y a rien sur l'aspect sécuritaire* » (agent du Parc national, entretien juillet 2019). Au-delà des témoignages de saturation réunis, ce sont des indicateurs et des signaux objectifs du « *trop de monde* » qui sont réclamés, afin de justifier l'établissement d'un seuil et l'effort demandé à certains acteurs économiques. Pourtant, pour paraphraser un agent du Parc (entretien juillet 2019) « *peut-être qu'il ne sortira jamais de chiffre et que cela se fera naturellement, cela découlera des mesures prises* ». Le volet scientifique est perçu comme trop faible pour accompagner la démarche et objectiver ce que signifie « *trop de monde* » pour l'écosystème :

« C'est quand même la question qui demeure : est-ce qu'on peut maintenant définir les seuils qu'on a dépassés ? On ne sait toujours pas. Moi je pense qu'on les a définis psychologiquement » (associatif, entretien juillet 2019).

Selon un représentant du nautisme, une phase très pragmatique d'étude des pics marqués par activité aurait permis d'affiner la démarche et d'évaluer plus précisément leurs conséquences pour le milieu naturel :

« On aurait dû plus définir par activité le nombre de gens et le nombre de journées. Est-on capable d'accepter 1 000 personnes sur 10 jours ou 10 000 personnes à la journée. L'impact sur la nature on le sait bien, il vaut mieux une pression ponctuelle que récurrente. On n'a pas travaillé cette notion de récurrence [...] Et quand il y a du vent par exemple, on va tous aux mêmes endroits et donc on se décale dans les zones où on doit jeter l'ancre » (entretien juillet 2019).

Ces critiques, que les participants veulent constructives, renvoient aux difficultés scientifiques et techniques rencontrées par le Parc national pour obtenir et renseigner des indicateurs synthétiques de suivi de la fréquentation et de ses impacts sur le milieu (les projets Bountiles puis de tableau de bord sont tous deux perçus comme des échecs), ainsi qu'au manque d'études écologiques, qu'un agent du Parc national impute pour partie au manque d'implication du Conseil scientifique dans la démarche capacité de charge. On peut se demander si ce ressenti relatif au manque de données réunies par le Parc national pour objectiver les dommages écologiques imputables au niveau et au type de fréquentation de l'île entame sa légitimité à porter la démarche ou affaiblit le consensus obtenu sur la nécessité de réguler l'accès à l'île. Il est clair que la présentation de la démarche (cf. *supra*) a pu insuffler des attentes fortes en termes de données et d'indicateurs. Mais plus largement, ces critiques en sous-tendent une autre, à savoir que les « *vraies questions* » n'auraient pas été traitées lors des ateliers :

« Trop de monde où précisément ? Dans quels créneaux ? Avec quels effets concrets sur le milieu ? De même pour limiter le nombre de personnes sur l'île, il s'agit d'avoir

pour qu'on re-rentre dans les recettes que nous faisions jusqu'à maintenant ? [...] on a tous calculé que par exemple à un moment donné, aux premières discussions avec le Directeur, il nous a dit, moi, je vois une diminution de 20% du parc. 20% du parc pour moi c'est 56 vélos en moins. 56 vélos en moins c'est un emploi en moins » (représentant commerçant, entretien mai 2019).

« Les saisons ne se ressemblent pas et c'est un peu catastrophique pour nous. On a actuellement une vraie difficulté à planifier. Cette année avril, mai et juin, c'était catastrophique. On a fait 25% du chiffre d'affaires. Pour la trésorerie c'est compliqué. Certaines années on arrive à mieux équilibrer. L'année dernière on avait rien fait en juillet et là on est débordé de travail depuis début juillet. C'est très compliqué car si on les prend pas on fait faillite. On n'arrive pas à lisser l'activité [...] Peut-on supprimer ces pics ? Je n'en sais rien. Economiquement on n'est pas sûr de s'en sortir » (professionnel du nautisme, entretien juillet 2019).

Par ailleurs, selon le représentant des transporteurs interrogé à ce propos³⁵ :

« A partir des hypothèses discutées lors des séances de travail du groupe sur la capacité de charge, on a évalué l'impact que pourrait avoir la suppression du doublement des navettes sur la fréquentation durant la période estivale et les conséquences financières. Les résultats sont impressionnants car nous perdrons 1/3 de passagers pour le plus "gros" mois et la perte d'exploitation serait de plusieurs centaines de milliers d'euros, sans oublier des taxes en moins). Il faudrait par ailleurs compléter ce travail en mesurant l'impact pour les commerçants de l'île [...] ».

Ainsi beaucoup s'attendent à ce que les actions annoncées soulèvent incompréhension et résistance. La nécessité de la démarche n'est pas remise en cause, mais elle est tardive, « *il aurait fallu la faire il y a 20 ans* » (représentant commerçant, entretien mai 2019). Il semble difficile aujourd'hui de « *revenir en arrière* », de remettre en cause l'extension de certaines activités et les choix économiques opérés (tels ceux des vélos électriques, dont le développement est fortement décrié par les résidents), sans compromettre la vitalité des entreprises :

« Porquerolles, c'est une soixantaine de commerçants et 100 millions de chiffre d'affaires. Mais l'équilibre économique de l'île est fragile, conditionnée aux flux » (commerçant, entretien juillet 2019).

« Aucune mesure n'a été prise après la charte pour limiter. On ne peut pas reprocher aux loueurs de vélos d'avoir augmenté leurs parcs. Ils étaient 3 il y a 20 ans, ils sont 11 maintenant. Tant qu'il y a des clients, ils fournissent » (agent du Parc national, entretien juillet 2019).

³⁵ Echange de mails pour confirmer les données extraites d'un entretien mené en juillet 2019.

même de l'engagement collectif et politique à réduire la fréquentation qui est remise en cause.

Certes le Parc national a inscrit dans la charte la nécessité de réguler la fréquentation et s'y est engagé à travers la démarche qu'il a conduite. La coordinatrice de la démarche continue, par ailleurs, à être très active sur le terrain pour maintenir les liens et la dynamique créés, avec le soutien de la direction. Pourtant, quelques mois après le dernier atelier, le suivi des actions semble manquer, par absence ou dilution du portage interne, des responsabilités, de réponses claires de la direction aux propositions collectives (telle celle des loueurs de vélos de geler leurs parcs, datant de janvier 2019³⁷), ou aux demandes d'informations et de précisions des associations actives dans leur rôle d'information (courrier aux adhérents, édition d'un *Petit Porquerollais* précisant les actions engagées etc.). Ce questionnement sur les priorités du Parc national dans un contexte de mobilisation et d'urgence à agir peut être ici conjoncturel (un atelier 6 est prévu au mois de novembre). Il témoigne néanmoins des doutes émis par les participants les plus assidus à la démarche, (voire par certains de ses agents sur la détermination de l'établissement à mettre en place les mesures prises : « *il nous demande énormément de temps. Mais on a rien en retour* » (résidente, entretien juillet 2019).

Les mêmes doutes sont émis à l'encontre du Préfet – « *qui a le pouvoir* » de leur mise en œuvre et de leur suivi. Enfin, ces doutes quant à l'engagement des acteurs publics sont décuplés en ce qui concerne MTPM. Si le Maire de Hyères fait pression en faveur de la régulation du nombre de visiteurs, la Métropole envoie des signes contradictoires (comme la récente autorisation octroyée à un nouveau transporteur qui a mis en service une navette supplémentaire de 50 personnes). « *Il y a un million de passagers. Si on compte 30 à 40 % de taxes, ça fait 500 millions d'euros par an pour les acteurs publics* » (une résidente, entretien juillet 2019). « *TPM ça lui rapporte. L'acteur public se dit super la fréquentation augmente. Il veut aussi une part du gâteau* » (acteur privé, entretien juillet 2019). MTPM fait alors figure de « *passager clandestin* » selon certains interviewés, dans la mesure où il bénéficie de ressources dans lesquelles il investirait peu au final. Le renouvellement de la Délégation de Service Public (DSP) s'apparente alors à un « *nœud gordien* » (agent du Parc national, entretien juillet 2019), même si une grosse partie de l'augmentation de la fréquentation sur l'île est liée la multiplicité des transporteurs (associatif, atelier 4). Le cahier des charges sera déterminant pour réguler l'accès à l'île et déterminer les conditions d'accès selon le statut des passagers (résidents permanents, secondaires, travailleurs réguliers ou saisonniers, etc.). La DSP devrait intégrer les préconisations issues de la démarche « *capacité de charge* » (cf. *supra* CR atelier 5). Cependant, la DSP n'est pas, par définition, « *un moyen de protéger*

³⁷ Ce projet (voir CR « Vélo à Porquerolles », réunion du 24 janvier 2019) consiste à baguer pour identifier et geler le nombre de vélos mis en service sur l'île. Pour certains, critiques, il entérinerait le fait que les loueurs aient largement dépassé le nombre de vélos indiqués dans la charte signée en 2013 (2 400 contre 1 500 annoncés). Pour d'autres, il représente une première forme de régulation voire d'autorégulation des socio-professionnels, qui proposent ici un contrôle par les pairs, en partenariat avec le Parc national.

tourisme à Porquerolles, qui séduit – comme on l’a vu – des résidents, hôteliers, voire restaurateurs interviewés – « *On ne veut pas de baraques à frites sur Porquerolles* ». « *On veut offrir autre-chose* » (Président du CESC, entretien juillet 2019). Une résidente qui a suivi la démarche sans y participer, propose, cependant, une alternative : une offre commerciale qui favoriserait le tourisme familial, moins élitiste et plus en phase avec « *l’esprit des lieux* » que le tourisme de masse. Enfin, comme lors des ateliers, le « comment accueillir » revient avec force dans les entretiens. Les participants s’enquièrent ainsi du devenir d’autres leviers d’action relatifs à l’aménagement de l’île – certains rappelant le combat qu’ils mènent depuis plusieurs années pour obtenir des toilettes ou des poubelles supplémentaires aux endroits les plus fréquentés de l’île³⁸. Si de tels équipements ne contribuent pas à limiter le nombre de visiteurs (comme le soulignent les agents du Parc national), ils amélioreraient sensiblement la qualité de l’accueil et permettraient de « *discipliner* » les comportements, selon ces participants.

Au-delà de ces solutions pratiques ou techniques, les interviewés les plus convaincus de la gravité du problème lié à la forte fréquentation de l’île, rappellent que sa dimension éminemment politique réclame une solution politique. « *La capacité de charge, c’est le point d’entrée qui pourrait régler une grande partie des problèmes sur Porquerolles* » souligne un agent du Parc national qui regrette le manque de portage politique à l’origine de la démarche (entretien juillet 2019):

« *C’est le dossier le plus politique [...] qui va bien au-delà du territoire de Porquerolles. [...] il y a la DSP. Mais pas seulement. A titre d’exemple, en 2018 la TLV c’est 1% de visiteurs en plus, les autres transporteurs des différents ports c’est +5%* ».

Aussi le portage politique doit-il relever de La Métropole, voire de la Région. Certains résidents et hôteliers réinscrivent le problème dans une échelle plus vaste encore, qui les conduit à relativiser la complexité prêtée au dossier pour justifier les précautions prises et sa progression lente :

« *A un moment il faut qu’on avance. La problématique de capacité de charge c’est une problématique mondiale. Elle n’est pas propre à Porquerolles. Il y a des communes, des Etats où des décisions sont prises. Nous cela fait 10 ans qu’on en parle et quand on demande combien il y a de vélos. Ah non on ne peut pas vous dire... je rêve* » (représentante hôtellerie, entretien juillet 2019).

Il s’agit donc de s’inspirer des mesures prises ailleurs, sur d’autres îles (le projet *Smilo* pourrait y concourir) et au sein d’autres parcs nationaux dans le monde – « *On pourrait faire comme le Parc des Galapagos. On n’entre pas librement !* » (résidente, entretien mai 2019). Il s’agit également, à l’échelle nationale, de s’inspirer des mesures prises sur des sites à

³⁸ En cœur, la politique du PNPC est d’éviter les équipements au nom de la naturalité du site et de demander aux usagers de ramener leurs déchets sur le continent. Dans le village et sur le port, ces équipements de relèvent pas de leur compétence.

Conclusion

La capacité de charge et la prospective participative ont en commun de reposer sur des croyances et des valeurs. Pour le premier, la régulation de la fréquentation est une affaire de seuil et celui-ci une affaire de consensus, éclairé autant que possible par des données scientifiques. La seconde parie sur « *l'importance de l'anticipation, la vision volontariste de l'action publique, la nécessité du changement dans un monde en mutation, le dépassement des clivages partisans, etc.* » (Rio, *ibid*, p.451). On peut s'étonner que ces croyances et valeurs convainquent suffisamment pour entraîner dans le jeu de la fiction prospective ceux-là mêmes qui ne voulaient pas y entrer. C'est là tout l'art de la coordinatrice et l'un des effets du cadrage du débat : pour y participer, il faut suivre les règles et donc, pour un temps, adopter les présupposés. On peut y voir aussi l'effet d'une histoire plus longue du dialogue instauré sur l'île (Barcelo *et al.*, 2018) et de l'institutionnalisation du Parc national : « *il y a 10 ans, une telle discussion n'aurait pas été possible. Un grand chemin a été parcouru* » (agent du Parc national, à l'issue de l'atelier 4). Pour autant, on a pu voir combien sortis du jeu et de ses règles, certains acteurs pouvaient porter un regard rétrospectif critique sur la démarche et sa méthode. Par ailleurs, le consensus obtenu, pour institutionnalisé qu'il soit désormais, sur la nécessité de réguler la fréquentation de l'île achoppe sur des divergences antérieures à la démarche et les difficultés inhérentes à sa traduction opérationnelle.

Les hypothèses émises pour structurer cette présente réflexion n'ont été qu'en partie validées. A travers la notion de capacité de charge, le Parc national renforce la légitimité de son pouvoir de gestion et de coordination (hypothèse 1). Il atteste d'un « *équilibre possible* » - l'existence d'un seuil de fréquentation « désirable », soit la nécessité d'un compromis éclairé, entre les différents intérêts (hypothèse 2). Il concourt à dépolitiser le débat pour partie, en proposant de l'objectiver grâce au registre de l'expertise (hypothèse 3), en le « désintéressant »⁴¹ grâce à celui de l'anticipation (hypothèse 5). Pour autant, c'est là un objectif non atteint du Parc national (mais était-il atteignable ?), faute d'études suffisantes pour certains mais vraisemblablement aussi faute d'accords potentiels sur la suppression des pics de fréquentation. Au-delà de ces visions consensuelles, produites par la démarche, les divergences qui persistent renvoient-elles aux limites de la prospective ? Les derniers ateliers relatifs aux leviers d'action et mesures engagées, ainsi que la dernière campagne d'entretiens signent le retour en force du politique : « *la capacité de charge est le dossier le plus politique* » et c'est ce registre d'action que privilégient les acteurs les plus inquiets de l'opérationnalité de la démarche.

La prospective participative sur la capacité de charge concourt à l'institutionnalisation du Parc national (hypothèse 4) qui en fait ici son emblème (Rio, *ibid*). Il affirme ce faisant un certain pouvoir (contrôle de la démarche, intervention croissante de la direction) sur un territoire où il est à la fois contesté (en tant que propriétaire et gestionnaire des milieux

⁴¹ C'est-à-dire en mettant les intérêts personnels à distance.

ateliers ont permis d'aborder ces enjeux « dans l'absolu », reste, aux lendemains de la démarche, à s'y confronter plus radicalement.

Bibliographie

Barcelo A., Bernardi P., Buzaud C., Creusefond M., Despinoy P., Gabriel J., Hily G., Mazzella C., Millier L., Cresp G., Ridolfi J., Coupez L., Crosetti G., Renoux S., Prodomides M., 2018. - Mode de gouvernance pour la gestion concertée du cœur marin de l'île de Porquerolles, au sein du Parc national de Port-Cros (Provence, France) : retour des acteurs sur 10 années de pratique. Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park, 32: 83-111.

Barré, R., et al. (2015). Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et prospective: en l'honneur de Jacques Theys, Editions Quae.

Barthélémy, C. and C. Claeys (2016). La (sur)fréquentation du littoral. Une analyse sociologique à partir du cas des calanques marseillaises. Habiter le littoral. Enjeux contemporains. Robert S. and Melin H. Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence/Presses universitaires d'Aix-Marseille 25-38.

Bergère, H. and S. Le Berre (2011). "Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France)." Scientific Reports of Port-Cros National Park 2(5): 85-120.

Bergeron-Verville, C. (2013). La capacité de charge des écosystèmes dans le contexte de l'aménagement du territoire et du développement durable au Québec. Université de Sherbrook, Savoirs Udes - <http://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/7037>.

Blatrix, (2000). La "démocratie participative" de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes. Science politique. Paris, Paris1.

Blondiaux, L. and J.-M. Fourniau (2011). "Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?" Participations Démocratie et participation : un état des savoirs 1: 8-35.

Boudouresque C.F., Bernard G., Bonhomme P., Charbonnel E., Diviacco G., Meinesz A., Pergent G., Pergent-Martini C., Ruitton S., Tunesi L., 2012. - *Protection and conservation of Posidonia oceanica meadows*. RAMOGE et RAC/SPA publ., Tunis : 1-202

Bouet, B. (2016). "Construction de l'autochtonie et protection de l'environnement à l'échelle internationale : du conflit à la coopération" Desenvolvimento e Meio Ambiente 38(unknown): 179-195.

Bouet, B. (2019). Reconnaissance de l'autochtonie et déclinisme environnemental dans les Parcs nationaux français. L'exemple du Parc national de La Réunion. Thèse de sociologie, Université de Bordeaux.

Bouleau, G. and P. Deuffic (2016). "Qu'y a-t-il de politique dans les indicateurs écologiques?" [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement 16(2).

Brécard, D. and C. De Luigi (2016). "Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles: les enseignements de la base de données Bountiles." Scientific Report of the Port-Cros national Park 30: 65-94.

- Lindberg, K., et al. (1997). "Rethinking carrying capacity." Annals of tourism research **24**(2): 461-465.
- Manning, R. E. (1997). "Social carrying capacity of parks and outdoor recreation areas." Parks & Recreation (Ashburn) **32**(10): 32-38.
- Manning, R. E. (2013). Parks and carrying capacity: Commons without tragedy, Island Press.
- Marion, J. L. and C. S. Rogers (1994). "The applicability of terrestrial visitor impact management strategies to the protection of coral reefs." Ocean & coastal management **22**(2): 153-163.
- McCool, S. F. and D. W. Lime (2001). "Tourism carrying capacity: tempting fantasy or useful reality?" Journal of sustainable tourism **9**(5): 372-388.
- Mermet, L. (2005). Etudier des écologies futures: un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales, Peter Lang.
- Mermet, L. and X. Poux (2002). "Pour une recherche prospective en environnement: Repères théoriques et méthodologiques." Natures Sciences Sociétés **10**(3): 7-15.
- Mermet, L. and D. Salles (2015). Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée. Bruxelles, De Boeck.
- Michel, C. (2018). Notion de capacité de charge. Etat d'avancement., Parc national de Port Cros: 77.
- Michel, C. and S. Treyer (2015). Utiliser la prospective pour l'émergence politique d'un objet environnemental : le cas des parcs naturels marins. Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée. L. Mermet and D. Salles. Bruxelles, De Boeck: 129-150.
- Mottiaux, A. (2008). "Endémismes....«Vivre» la protection de l'environnement dans les îles d'Hyères." Techniques & Culture. Revue semestrielle d'anthropologie des techniques(50): 60-83.
- Papageorgiou, K. and I. Brotherton (1999). "A management planning framework based on ecological, perceptual and economic carrying capacity: The case study of Vikos-Aoos National Park, Greece." Journal of Environmental management **56**(4): 271-284.
- Petit G., 1937, « Protection de la nature et questions de "définitions" », *Contribution à l'étude des réserves naturelles et des parcs nationaux*, Paris, Lechevalier.
- Rancière, J. (1995). La méésentente. Paris, Galilée.
- Rio, N. (2015). Gouverner les institutions par le futur : usages de la prospective et construction des régions et métropoles en France (1955-2015). Science politique, Université de Lyon 2: 448.
- Rocle, N. (2017). L'adaptation des littoraux au changement climatique. Une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique. Sociologie, Université de Bordeaux: 449.
- Rosanvallon P. (2011) La société des égaux. Editions du Seuil, Paris, 432 p.
- Saint-Marc Ph., « *Socialisation ou destruction de la nature ?* » (article de la revue catholique « Etudes » sur Gallica), Etudes, vol. 323, mars 1967, p. 307-321
- Simón, F. J. G., et al. (2004). "Carrying capacity in the tourism industry: a case study of Hengistbury Head." Tourism management **25**(2): 275-283.
- Taylor, D. E. (2000). "The Rise of Environmental Justice Paradigm. Injustice framing and the Social Construction of Environmental Discourses." American Behavioral Scientist **43**(4): 508-580.
- Urfalino, P. (2007). "La décision par consensus apparent. Nature et propriétés." Revue Européenne des Sciences Sociales **XLV-136**: 47-70.