



HAL
open science

Caractériser, Améliorer, Suivre et Evaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Julie Delannoy, Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret, Frédérique Chlous, Marie
Lesueur, Ludovic Martel, Helene Rey-Valette, Lucille Ritschard

► To cite this version:

Julie Delannoy, Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret, Frédérique Chlous, Marie Lesueur, et al.. Caractériser, Améliorer, Suivre et Evaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. [Rapport de recherche] Agrocampus Ouest; Université de Montpellier; Università di Corsica; MNHN; Aix Marseille Université. 2020. hal-02910080

HAL Id: hal-02910080

<https://hal.science/hal-02910080v1>

Submitted on 31 Jul 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.

l'institut Agro
agriculture • alimentation • environnement



TELEMMe
Temps, Espaces, Langues, Europe Méditerranée, Méditerranée
UMR 7303

PALOC
PATRIMOINES LOCAUX, ENVIRONNEMENT & GLOBALISATION

UNIVERSITÀ DI CORSICA
PASQUALE PAOLI

LABORATOIRE LIEUX IDENTITÉS ESPACES & ACTIVITÉS UMR 6240 LISA



Aix-Marseille université
Initiative d'excellence

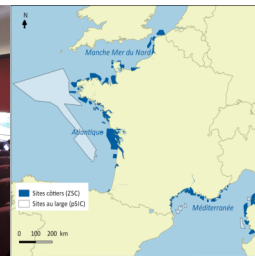
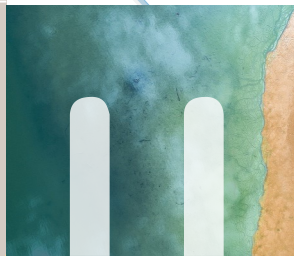


CEE-M
CENTER FOR ENVIRONMENTAL ECONOMICS - MONTPELLIER



MARHAGOUV • Rapport final : Caractériser, Améliorer, Suivre et Evaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Livrable n° 4



Life intégré LIFE16 IPE/FR001 Marha



Mars 2020

Ce rapport a été rédigé par l'équipe de la Cellule Etudes et Transfert du Pôle halieutique, mer et littoral - AGROCAMPUS OUEST et ses partenaires dans le cadre du projet Marhagouv : Caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et co-construction de pistes d'amélioration. Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet Life intégré LIFE16 IPE/FR001 Marha.

Le contenu de ce document engage uniquement la responsabilité de ses auteurs et en aucun cas celle de l'Union Européenne.

La citation de ce document se fait comme suit :

Delannoy Julie, Beuret Jean-Eudes, Cadoret Anne, Chlous Frédérique, Lesueur Marie, Martel Ludovic, Rey-Valette Hélène, Ritschard Lucille. 2020. *Rapport final : Caractériser, Améliorer, Suivre et Evaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer*. Projet Marhagouv. Livrable n°4. 156 p.

© AGROCAMPUS OUEST 2020

© Photos AGROCAMPUS OUEST



Cette œuvre est mise à disposition sous licence Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International. Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> ou écrivez à Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

Rapport final :
Caractériser, améliorer, suivre et évaluer la
gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Livrable n°4
Projet Marhagouv
Mars 2020

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduction..... | 1 |
| 1 Description du dispositif Natura 2000 en mer..... | 4 |
| 1.1 Le dispositif actuel Natura 2000 | 4 |
| 1.1.1 Le plus vaste réseau d'AMP français et européen | 4 |
| 1.1.2 Une gouvernance à l'échelle locale fondée sur une approche concertée et une gestion par la contractualisation et le volontariat : un dispositif standardisé ? | 6 |
| 1.1.3 Une gouvernance multiniveaux complexe | 7 |
| 1.2 Comprendre les points d'achoppement issus d'un historique compliqué | 10 |
| 1.2.1 Négocier Natura 2000 : entre approche concertée, contractuelle, volontariste et approche réglementaire | 10 |
| 1.2.2 L'extension progressive du réseau de la terre à la mer ou la question de la prise en compte des spécificités du milieu marin | 11 |
| 1.3 Questionnements émergeant de la contextualisation géographique et historique du réseau Natura 2000 en mer | 14 |
| 2 Problématisation autour de la notion de la gouvernance..... | 16 |
| 2.1 Définition partagée de la gouvernance | 16 |
| 2.1.1 L'émergence d'une notion polysémique..... | 16 |
| 2.1.2 Pour la recherche, plusieurs angles d'approche | 17 |
| 2.1.3 Définition partagée : la gouvernance territoriale | 19 |
| 2.2 Construction d'une grille d'analyse | 22 |
| 3 Analyse de la gouvernance par des méthodes inscrites dans une démarche pluridisciplinaire et de co-construction | 23 |
| 3.1 Sélection des 20 études de cas représentatives du réseau Natura 2000 en mer..... | 23 |
| 3.2 Approche qualitative : l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs | 26 |
| 3.2.1 Analyse documentaire..... | 26 |
| 3.2.2 Les entretiens semi-directifs | 27 |
| 3.3 Approche quantitative : le questionnaire | 28 |
| 3.3.1 Construction d'un questionnaire pour renseigner l'appréciation de la gouvernance et les trajectoires d'engagement des parties prenantes | 28 |
| 3.3.2 Echantillon de répondants au questionnaire | 30 |
| 3.4 De l'analyse des études de cas à l'analyse transversale | 30 |
| 3.4.1 Réalisation de fiche de synthèse pour chaque étude de cas | 30 |
| 3.4.1 L'analyse transversale : construire une typologie, comment et pourquoi ? | 31 |
| 3.5 L'atelier : inviter les gestionnaires à co-construire des pistes d'amélioration et des indicateurs d'évaluation et de suivi de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 32 |
| 3.5.1 Détail du déroulement et des objectifs de l'atelier | 32 |
| 3.5.2 Les participants de l'atelier | 35 |
| 3.6 Complémentarité des méthodes | 37 |

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4 | Résultats 1 : Caractériser la gouvernance | 38 |
| 4.1 | Des clés de compréhension de la gouvernance multiniveaux..... | 38 |
| 4.1.1 | Des spécificités de façade et régionales..... | 38 |
| 4.1.2 | Les jeux d'acteurs supra-territoriaux | 42 |
| 4.2 | Des clés de compréhension de la diversité des configurations de la gouvernance locale .. | 43 |
| 4.2.1 | Discriminant n°1 : la géographie du site ou la spécificité de la gouvernance des sites au large | 44 |
| 4.2.2 | Discriminant n°2 : les proximités existantes ou à construire | 45 |
| 4.2.3 | Discriminant n°3 : les temporalités ou les effets des discontinuités temporelles | 46 |
| 4.2.4 | Discriminant n°4 : l'enchevêtrement ou non de Natura 2000 dans d'autres unités de gestion territoriale ou la typologie des configurations de la gouvernance des sites côtiers | 47 |
| 4.3 | Des clés de compréhension des effets du dispositif Natura 2000 en mer | 49 |
| 4.3.1 | Identification de plus-values de Natura 2000 en mer..... | 49 |
| 4.3.2 | Identification des formes et des trajectoires d'engagement..... | 52 |
| 5 | Résultats 2 : Améliorer la gouvernance | 57 |
| 5.1 | Une ou des gouvernance(s) de qualité ? | 57 |
| 5.1.1 | Des gouvernances ne produisant pas les mêmes plus-values et confrontées à différents types de freins..... | 57 |
| 5.1.2 | ... Conditionnées par des facteurs structurants communs | 60 |
| 5.1.3 | Définir une gouvernance de qualité au regard de la conservation..... | 62 |
| 5.1.4 | Appréciation de la gouvernance des sites par les acteurs locaux..... | 66 |
| 5.2 | 16 propositions co-construites de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 67 |
| 5.2.1 | Les 6 thématiques et les 12 pistes d'améliorations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiées par l'équipe Marhagouv avant l'atelier de co-construction..... | 67 |
| 5.2.2 | 16 propositions de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer co-construites..... | 71 |
| 6 | Résultats 3 : Suivre et évaluer la gouvernance..... | 85 |
| 6.1 | Suivre et évaluer la gouvernance : cadre conceptuel et dispositifs existants | 85 |
| 6.1.1 | Suivre et évaluer la gouvernance : du pourquoi au comment..... | 85 |
| 6.1.2 | Dispositifs existants d'évaluation de la gouvernance des AMP | 90 |
| 6.2 | Proposition d'une grille de critères et indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer co-construite..... | 97 |
| 6.2.1 | Définir des principes et des critères..... | 97 |
| 6.2.2 | Co-construction d'une grille de 24 indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 97 |
| 6.3 | Correspondances entre les indicateurs proposés et les critères de la liste verte | 103 |
| | Conclusion | 108 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Bibliographie..... | 110 |
| 7 Annexes..... | 115 |
| 7.1 Annexe 1 : Programme de l’atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 116 |
| 7.2 Annexe 2 : Liste nominative des participants de l’atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 118 |
| 7.3 Annexe 3 : CR des échanges en plénière du 20 janvier et du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 121 |
| 7.3.1 Plénière du 20 janvier | 121 |
| 7.3.2 Plénières du 21 janvier 2020 | 126 |
| 7.4 Annexe 4 : CR Ateliers en groupes sur les pistes d’amélioration du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 128 |
| 7.4.1 Communication, animatrice Anne Cadoret..... | 128 |
| 7.4.2 Concertation, animatrice Frédérique Chlous | 129 |
| 7.4.3 Inclusion, animateur Ludovic Martel..... | 129 |
| 7.4.4 Ingénierie de projet, animatrice Hélène Rey-Valette | 130 |
| 7.4.5 Démarches d’innovation, animateur Jean-Eudes Beuret..... | 131 |
| 7.4.6 Gouvernance connectée, animatrice Lucille Ritschard | 132 |
| 7.5 Annexe 5 : CR Atelier en groupes sur les indicateurs de suivi et d’évaluation de la gouvernance du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 133 |
| 7.5.1 Consignes de l’atelier | 133 |
| 7.5.2 Choix des critères au sein des ateliers | 134 |
| 7.5.3 Modalités de mesure des indicateurs | 135 |
| 7.5.4 Grille d’indicateurs produite par les participants | 135 |

LISTE DES ACRONYMES

| | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------|
| AAMP | Agence des Aires Marines Protégées |
| ACM | Analyse à Composantes Multiples |
| AFB | Agence Française pour la Biodiversité |
| AMP | Aire Marine Protégée |
| ARP | Analyse Risque Pêche |
| ASPIIM | Aire Spécialement Protégée d'Importance Méditerranéenne |
| BIOPAMA | Biodiversity and Protected Areas Management |
| CAH | Classification Ascendante Hiérarchique |
| CJUE | Cours de Justice de l'Union Européenne |
| COFIL | COmité de PILotage |
| CR | Compte-Rendu |
| CRPMEM | Comité Régional des Pêches maritimes et des Elevages Marins |
| DCE | Directive Cadre sur l'Eau |
| DCSMM | Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin |
| DDTM | Direction Départementale des Territoires et de la Mer |
| DEB | Direction Eau et Biodiversité |
| DHFF | Directive Habitat Faune et Flore |
| DIRM | Direction Interrégionale de la Mer |
| DO | Directive Oiseaux |
| DOCOB | DOcument d'OBjectif |
| DREAL | Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement |
| DSF | Document Stratégique de Façade |
| EI | Evaluation d'Incidence |
| EMR | Energies Marines Renouvelables |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| FEADER | Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural |
| FEAMP | Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche |
| FFEM | Fonds français pour l'environnement mondial |
| FSD | Formulaire Standard de Données |
| GEMAPI | Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations |
| GT | Groupes de Travail |
| IMET | Integrated Management Effectiveness Tool |
| METT | Management Effectiveness Tracking Tool |
| MMN | Manche Mer du Nord |

| | |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| MNHN | Museum National d'Histoire Naturel |
| MTES | Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire |
| NR | Non Renseigné |
| OEC | Office de l'Environnement de la Corse |
| OFB | Office Français pour la Biodiversité |
| ONCFS | Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage |
| PN | Parc National |
| PNM | Parc Naturel Marin |
| PNMBA | PNM du Bassin d'Arcachon |
| PNMEGMP | PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis |
| PNMGL | PNM du Golfe du Lion |
| PNMI | PNM d'Iroise |
| PNR | Parc Naturel Régional |
| PNRGM | Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PREMAR | PRÉfecture MARitime |
| RAPAM | Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management |
| RNN | Réserve Naturelle Nationale |
| SAGE | Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux |
| SCoT | Schéma de Cohérence Territoriale |
| SIAGM | Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan |
| SIC | Site d'Intérêt Communautaire |
| SMVM | Schéma de Mise en Valeur de la Mer |
| UE | Union Européenne |
| UICN | Union internationale pour la conservation de la nature |
| UICN | Union Internationale pour la Conservation de la Nature |
| UNEP - WCMC | United Nation Environment Program - World Conservation Monitoring Commission |
| WCPA | World Commission on Protected Areas |
| WWF | World Wildlife Fund |
| ZEE | Zone Economique Exclusive |
| ZPS | Zone de Protection Spéciale (DO) |
| ZSC | Zone Spéciale de Conservation (DHFF) |

TABLES DES TABLEAUX ET FIGURES

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 1 : Descriptif des actions et principales productions du projet Marhagouv | 3 |
| Tableau 2 : Description du réseau Natura 2000 en mer compris dans le projet Marha..... | 5 |
| Tableau 3 : Synthèse des questionnements issus de la contextualisation du réseau Natura 2000 en mer | 14 |
| Tableau 4 : différentes approches de l'analyse de la gouvernance (Poupeau, 2017)..... | 18 |
| Tableau 5 : Axes d'analyse de la gouvernance dans le cadre de Marhagouv | 22 |
| Tableau 6 : Description de la base de données "Natura 2000 en mer Marha" | 24 |
| Tableau 7 : Récapitulatif des documents utilisés pour mener à bien l'analyse documentaire..... | 26 |
| Tableau 8: Entretiens supra réalisés de mars à avril 2019 | 27 |
| Tableau 9 : Correspondance entre le régime d'engagement de Thévenot | 29 |
| Tableau 10 : Déroulement, méthodes et objectifs des sessions de travail de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, janvier 2020..... | 33 |
| Tableau 11 : Répartition par façade maritime des participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 2020..... | 36 |
| Tableau 12 : Synthèse des spécificités de façades et régionales identifiées | 41 |
| Tableau 13 : Synthèse des idéaux-types de gouvernance construits autour du facteur discriminant des proximités..... | 46 |
| Tableau 14 : Les quatre idéaux-types de la gouvernance des sites côtiers | 48 |
| Tableau 15 : Synthèse des plus-values de Natura 2000 en mer | 49 |
| Tableau 16 : Identification des trajectoires d'engagement avec les réponses au questionnaire (87 répondants sur 12 études de cas)..... | 55 |
| Tableau 17 : Potentiel de chaque type de gouvernance en termes de plus-values et principaux freins | 59 |
| Tableau 18 : Synthèse des éléments constitutifs d'une gouvernance de qualité au regard de la conservation..... | 65 |
| Tableau 19 : Thématiques et pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiées par les chercheurs | 68 |
| Tableau 20 : Acteurs et échelles proposées pour la mise en œuvre des mesures d'améliorations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 83 |
| Tableau 21 : Méthodes et outils d'évaluation des aires protégées internationaux..... | 91 |
| Tableau 22 : Principes et critères de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiés par l'équipe avant l'atelier | 97 |
| Tableau 23 : Grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 100 |
| Tableau 24 : Comparaison de la liste verte et de la démarche d'évaluation et de suivi de la gouvernance dans le cadre du projet Marhagouv | 104 |
| Tableau 25 : Comparaison des indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (projet Marhagouv) et des critères de la listes verte (UICN)..... | 105 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 26 : Liste nominative des participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, janvier 2020..... | 118 |
| Tableau 27 : Synthèse des interventions des gestionnaires Natura 2000 en mer durant la table ronde, Rennes, le 20 janvier 2020 | 124 |
| Tableau 28 : Critères d'évaluation choisis par les participants de l'atelier d'échanges | 134 |
| Tableau 29 : Grille d'indicateurs construite par les participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, le 21 janvier 2020..... | 136 |
| | |
| Figure 1 : Sites composant le réseau Natura 2000 en mer français compris dans le projet Marha | 5 |
| Figure 2 : Étapes de la mise en place d'un site Natura 2000 en mer : l'échelle locale comme principale instance de gestion..... | 6 |
| Figure 3 : Schéma des procédures de désignation de sites Natura 2000 | 7 |
| Figure 4 : Schéma des différentes échelles de la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer | 9 |
| Figure 5 : Chronologie de la mise en place de Natura 2000 en mer | 13 |
| Figure 6 : Carte de l'échantillon définitif des 20 sites Natura 2000 retenus dans Marhagouv..... | 25 |
| Figure 7 : Échantillon de personnes enquêtées par l'équipe Marhagouv d'avril à septembre 2019 ... | 28 |
| Figure 8 : Maquette de présentation de la matrice sur les trajectoires d'engagement dans le questionnaire | 29 |
| Figure 9 : Répartition du nombre de répondants au questionnaire par études de cas..... | 30 |
| Figure 10 : Étapes de la construction d'une typologie des configurations de gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 31 |
| Figure 11 : Répartition des catégories de participants présents à l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 2020..... | 35 |
| Figure 12 : Illustration de la complémentarité des méthodes utilisées pour le projet Marhagouv | 37 |
| Figure 13 : Schéma récapitulatif des facteurs discriminants..... | 44 |
| Figure 14 : Schéma de la dynamique d'un site (avant et après DOCOB), | 46 |
| Figure 15 : Grille de codage des positions des parties prenantes sur la matrice des trajectoires d'engagement construite <i>a posteriori</i> | 53 |
| Figure 16 : Résultats détaillés des formes d'engagements au début de processus..... | 54 |
| Figure 17 : Bilan des changements observés dans les formes d'engagement..... | 54 |
| Figure 18 : Présentation graphique des trajectoires d'engagement entre quadrants..... | 55 |
| Figure 19 : « Chaîne de valeur » : de la gouvernance à ses effets sur la conservation | 63 |
| Figure 20 : Histogramme des moyennes des notes attribuées à la gouvernance des sites par les acteurs locaux ayant répondu au questionnaire (87 répondants sur 12 études de cas)..... | 66 |
| Figure 21 : Histogramme des moyennes des notes attribuées à trois principaux effets de la gouvernance des sites par les acteurs locaux ayant répondu au questionnaire (87 répondants pour 12 études de cas) | 66 |
| Figure 22 : Articulation des 6 thématiques d'amélioration et des 4 principes de qualité de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 67 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 23 : Liste des mesures d'amélioration co-construites à partir des pistes proposées par les chercheurs d'une part et celles proposées par les participants d'autre part | 72 |
| Figure 24 : Schéma des échelles de mise en œuvre des modalités des mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 84 |
| Figure 25 : Nuage de mots des objectifs opérationnels des DOCOB des études de cas (17 DOCOB)... | 87 |
| Figure 26 : Présentation simplifiée du cercle vertueux des effets d'une gouvernance de qualité et de son évaluation | 88 |
| Figure 27 : Chaîne de construction des indicateurs : du pourquoi au comment ? | 89 |
| Figure 28 : Principes de suivi et d'évaluation de la gouvernance retenus après l'atelier, en cohérence avec les principes de qualité de la gouvernance..... | 98 |
| Figure 29 : Plénière de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 121 |
| Figure 30 : Nuage de mots issu des réponses des participants de l'atelier à la question suivante : "Pouvez-vous donner trois mots que vous associez à la gouvernance ? " (45 répondants), Rennes le 20 janvier 2020 | 122 |
| Figure 31 : Table ronde des gestionnaires Natura 2000 en mer, Rennes, | 125 |
| Figure 32 : Brainstorming sur les pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer autour de la thématique communication, Rennes, le 21 janvier 2020, J. Delannoy | 128 |
| Figure 33 : Exemple d'une carte à remplir du jeu de cartes d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 133 |
| Figure 34 : Choix des cartes pour l'atelier sur les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance, Rennes, le 21 janvier 2020, A. Cadoret | 133 |

L'équipe recherche du projet MARHAGOUV

*Jean-Eudes BEURET, économiste, Pôle halieutique Agrocampus Ouest,
Rennes, ESO – UMR 6590*

*Anne CADORET, géographe, Aix-Marseille Université,
TELEMME – UMR 7303*

*Frédérique CHLOUS, ethnologue, Muséum National d'Histoire Naturelle,
PALOC – UMR 208*

*Julie DELANNOY, ingénieure d'étude, Pôle halieutique Agrocampus Ouest,
Rennes*

*Marie LESUEUR, ingénieure de recherche, Pôle halieutique Agrocampus Ouest,
Rennes*

*Ludovic MARTEL, sociologue, Università di Corsica Pasquale Paoli,
Lieux, Identités, eSpaces et Activités – UMR 6240*

*Hélène REY-VALETTE, économiste, Université de Montpellier,
Center for environmental economics – Montpellier*

*Lucille RITSCHARD, post-doctorante, Pôle halieutique Agrocampus Ouest,
Rennes, ESO – UMR 6590*

Et son correspondant à l'OFB

Paul Sauboua, Responsable Gouvernance et usages, projet LIFE Marha

Remerciements

L'ensemble de l'équipe Marhagouv souhaite remercier toutes les personnes qui ont accepté de répondre à nos questions, dans le cadre des entretiens ; Christelle Noirot et Lucille Labayle qui ont contribué activement au projet Marhagouv dans le cadre de leurs stages de fin d'études, en réalisant de nombreuses études de cas ainsi que Paul Sauboua et l'ensemble des équipes de l'OFB qui ont suivi de près ou de loin cette étude.

Le projet Marhagouv est une composante du Life intégré LIFE16 IPE/FR001 Marha (2017-2025). Financé par la Commission européenne et coordonné à l'échelle nationale par l'Office Français de la Biodiversité (OFB) avec onze partenaires¹, le projet Marha entend renforcer les initiatives existantes dans l'objectif de rétablir ou de maintenir le bon état de conservation des habitats naturels marins tout en mobilisant l'ensemble des parties prenantes des sites Natura 2000 en mer.

En effet, malgré le déploiement du réseau Natura 2000 en mer depuis 2006 sur les façades maritimes et les lagunes de métropole et de Corse dans le cadre de la Directive Habitats Faune et Flore (1992), la dernière évaluation de l'état de conservation des habitats naturels marins d'intérêt communautaire révèle une situation critique. Or, ceux-ci constituent un patrimoine aux nombreuses fonctionnalités écologiques, rendant de nombreux services écosystémiques aux usagers. Plusieurs axes de travail ont été identifiés pour y répondre, parmi lesquels figurent la caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et la co-construction de pistes d'amélioration de cette dernière. Cet axe de travail forme le projet Marhagouv réalisé par une équipe pluridisciplinaire en sciences humaines et sociales impliquant l'économie, la géographie, la sociologie et l'anthropologie. L'hypothèse majeure de ce projet étant qu'une gouvernance de qualité crée des conditions favorables à l'atteinte des objectifs de conservation de Natura 2000 en mer.

En présentant ses résultats finaux, ce quatrième et dernier livrable marque la fin des travaux produits par l'équipe Marhagouv (voir Tableau 1). Pour autant, il ne correspond pas à la fin du projet Marha (2017-2025). En effet, l'OFB émettra un appel à manifestation courant 2020 afin d'accompagner les gestionnaires des sites volontaires pour appliquer une ou plusieurs des 16 mesures d'amélioration de la gouvernance et utiliser la grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation exposées dans ce livrable.

Après avoir posé les principaux éléments de contexte liés à Natura 2000 en mer (partie 1), de problématisation autour de la notion de gouvernance territoriale (partie 2) et de méthodologie (partie 3), ce rapport se structure autour de trois grands types de résultats : Caractériser la gouvernance (partie 4) ; Améliorer la gouvernance (partie 5) ; Suivre et évaluer la gouvernance (partie 6). La caractérisation de la gouvernance repose sur l'analyse approfondie d'une vingtaine d'études de cas localisées sur le littoral métropolitain et de Corse, complétée par celle d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs aux échelles nationale, de façade et régionale. Ces travaux réalisés en 2019, ont été exposés aux participants d'un atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, organisés par l'équipe du projet Marhagouv du 20 au 21 janvier 2020 à Rennes. Au cours de cet atelier, les participants ont également été invités à co-construire, à partir des éléments présentés par les chercheurs, des pistes d'amélioration et des indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. L'équipe a ensuite repris et analysé les propositions et retours des participants pour restituer dans ce rapport la liste de mesures d'amélioration et la grille d'indicateurs finale.

¹ Ifremer, Gis Posidonie, Institut des Milieux Aquatiques, CNRS, Réserves Naturelles de France, Tour du Valat, la ville d'Agde, Parc National de Port-Cros, Parc Naturel Régional d'Armorique, Parc Naturel Régional de Camargue, Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan.

Trois rapports précèdent l'écriture de ce dernier (voir Tableau 1). Ils seront cités pour introduire :

- la sélection d'un échantillon élargi d'une quarantaine de sites représentatifs du réseau Natura 2000 en mer d'une quarantaine de sites à partir duquel a été construit l'échantillon final des 20 sites enquêtés.
 - o Delannoy Julie, Beuret Jean-Eudes, Cadoret Anne, Chlous Frédérique, Lesueur Marie, Martel Ludovic, Rey-Valette Hélène, Ritschard Lucille. 2019. *Sélection d'un échantillon élargi de sites représentatifs du réseau Natura 2000 en mer métropolitaine*. Projet Marhagouv. Livrable n°1. 22 p.
- les méthodes employées inscrites dans une démarche pluridisciplinaire et co-constructive.
 - o Ritschard Lucille, Delannoy Julie, Beuret Jean-Eudes, Cadoret Anne, Chlous Frédérique, Lesueur Marie, Martel Ludovic, Rey-Valette Hélène. 2019. *Rapport méthodologique : présentation de la démarche mise en œuvre pour les actions A1 et D3*. Projet Marhagouv. Livrable n°2, 42 p.
- l'analyse qualitative de 20 études de cas.
 - o Beuret Jean-Eudes, Cadoret Anne, Chlous Frédérique, Delannoy Julie, Labayle Lucille, Lesueur Marie, Martel Ludovic, Noirot Christelle, Rey-Valette Hélène, Ritschard Lucille. 2019. *Rapport intermédiaire : Présentation des études de cas*. Projet Marhagouv. Livrable n°3, 203 p.

Deux mémoires de stage de fin d'études ont également été réalisés au cours de l'année 2019 dans le cadre du projet :

- NOIROT, C. (2019) *Comment la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer peut-elle permettre de concilier conservation et usages productifs des espaces marins*. Mémoire de fin d'études - Agrocampus Ouest, p. 80.
- LABAYLE, L. (2019). *Etats des lieux et diagnostic de la gouvernance des zones Natura 2000 en mer sur les façades méditerranée et atlantique*. Mémoire de fin d'études - Montpellier Université. p. 89.

Tableau 1 : Descriptif des actions et principales productions du projet Marhagouv

| | | 1 ^{er} trimestre 2019 | 2 ^{ème} trimestre 2019 | 3 ^{ème} trimestre 2019 | 4 ^{ème} trimestre 2019 | 1 ^{er} trimestre 2020 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Nom de l'action | Tâches et livrables et/ou communications et/ou événements associés | Livrable 1 | Livrable 2 | Livrable 3 | Communication 1 Knowledge Café | Atelier d'échanges Communication 2 Livrable 4 |
| Caractériser et évaluer le dispositif actuel de gouvernance de Natura 2000 en mer pour l'améliorer | <p>Livrables 1, 2, 3 et 4</p> <p>Communication :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1. « Caractériser la gouvernance des sites Natura 2000 en mer », 4e Colloque national des aires marines protégées, Beuret, J-E., Ritschard, L., et Sauboua, P., Biarritz, 23 octobre 2019. - 2. « Modes de gouvernance des sites Natura 2000 en mer », Séminaire du Gis HomMer, <i>Les sciences humaines et sociales dans les aires marines protégées. Pour la compréhension et la mobilisation des dynamiques territoriales, sociales et culturelles en appui aux politiques de gestion</i>, Ritschard L., Brest, 4 février 2020. <p>Événement :</p> <p>Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 20 au 21 janvier 2020.</p> | <p>Descriptif de l'action :</p> <p>Donner des clés de lecture de la diversité des configurations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer en s'appuyant sur l'analyse approfondie d'une vingtaine d'études de cas sélectionnées pour leur représentativité du réseau.</p> | | | | |
| Améliorer la gouvernance Natura 2000 | <p>Livrables 2 et 4</p> <p>Événement :</p> <p>Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 20 au 21 janvier 2020.</p> | | | <p>Descriptif de l'action :</p> <p>Co-construire des pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer à partir du travail de caractérisation de cette dernière et des échanges durant l'atelier.</p> | | |
| Suivre et évaluer la gouvernance | <p>Livrables 2 et 4</p> <p>Knowledge café : « Suivre et évaluer la gouvernance : du pourquoi au comment », Rey-Valette H., colloque national des AMP, Biarritz, 23 octobre 2019.</p> <p>Événement :</p> <p>Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 20 au 21 janvier 2020.</p> | | | | <p>Descriptif de l'action :</p> <p>Co-construire des indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer à partir du travail d'un travail de recherches des dispositifs existants, des échanges durant l'atelier et dans une moindre mesure du travail de caractérisation de la gouvernance des sites.</p> | |

La présentation du dispositif actuel et de son historique permet de dresser des éléments de contexte essentiels à la compréhension de ce livrable.

(1.1) Le réseau Natura 2000 est une émanation de deux directives européennes : la Directive Oiseaux (DO en 1979) et la Directive Habitat Faune Flore (DHFF en 1992) (voir Figure 5). Il s'agit du plus vaste réseau d'aires protégées au monde et la récente extension du réseau français au large le place en première tête du classement européen (1.1.1). D'autre part, la transposition de ces directives européennes en France s'est traduite par la mise en place d'un dispositif standardisé favorisant l'échelle locale comme instance principale de gestion avec une volonté d'encourager son appropriation par les acteurs (approche concertée et mode de gestion contractuelle et volontariste) (1.1.2). Néanmoins, les échelles supra-territoriales (nationale, de façade, régionale et départementale) jouent aussi un rôle important dans sa mise en œuvre (1.1.3). Dès lors, cette configuration interroge quant à la mise en cohérence d'un tel réseau et l'articulation des différentes échelles intervenant dans la gouvernance d'un site.

(1.2) La mise en place de Natura 2000 en mer est le produit d'un historique compliqué (voir Figure 5). En effet, l'application de cette politique sur le territoire national dans les années 1990 ne s'est pas faite sans résistance (Pinton, 2007). Les choix qui ont été faits à cette époque résultent de longues négociations entre l'État et les acteurs locaux et ont amené à définir une politique fondée sur une approche concertative, contractuelle et volontariste. Cependant, les rappels à l'ordre formulés par l'Union Européenne (UE) entre 2008 et 2011 à l'encontre de l'État français pour une application trop partielle des deux directives ont contribué à un durcissement progressif de cette politique. Les ajustements successifs concédés par la France et les récents engagements qu'elle a pris vis-à-vis de l'UE à utiliser davantage d'outils réglementaires pour la conservation du milieu marin, semblent concourir à la redéfinition d'une politique à contre-courant des accords passés entre l'État et les acteurs locaux au début de la démarche (1.2.1). Enfin, le fait que le réseau ait été étendu de la terre vers la mer, du côtier vers le large est une autre particularité de Natura 2000 en mer. Cela ne va pas sans poser de questions notamment quant à la traduction des outils de cette politique (chartes et contrats) d'un milieu à l'autre. La prise en compte des spécificités du milieu marin et un enjeu fort (1.2.2).

(1.3) La présentation de ces éléments permet donc de mettre en lumière des points d'achoppements dans la mise en œuvre de Natura 2000 en mer à partir desquels l'équipe a formulé des questionnements qui ont permis d'orienter la problématisation de ce travail.

1.1 Le dispositif actuel Natura 2000

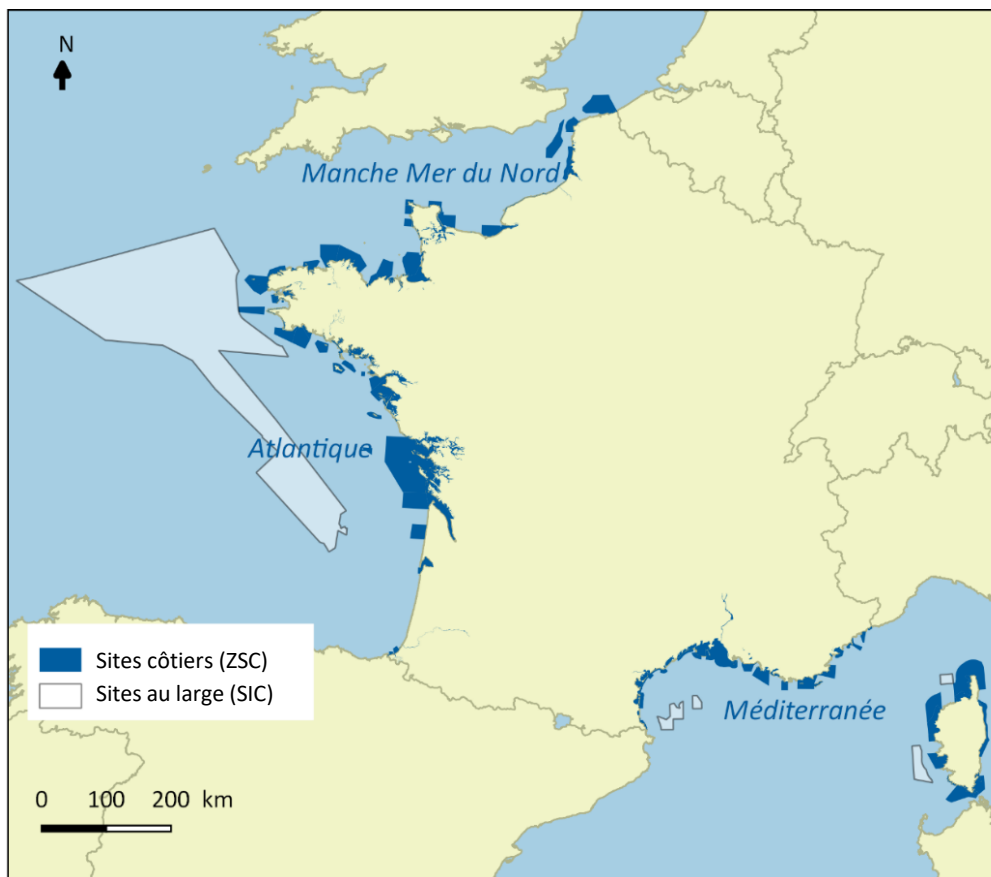
1.1.1 Le plus vaste réseau d'AMP français et européen

Le réseau Natura 2000 en mer français est sans conteste le plus étendu de l'Union Européenne, ainsi que le réseau d'aires marines protégées le plus important de France métropolitaine notamment depuis l'identification de grands sites au large en 2018. Actuellement, le réseau de sites Natura 2000 en mer et en lagunes côtières Habitat² est composé de 158 zones spéciales de conservation (ZSC) et de 5 sites

² Le projet Marha ne prend en compte que les zones Natura 2000 en mer sous la Directive Habitat (DHFF). En réalité, le réseau en mer est plus vaste encore, car il comprend aussi des ZPS (Directive Oiseaux) ainsi que des ZSC désignées uniquement pour certaines espèces de mammifères marins. À ce jour, le réseau Natura 2000 en mer comprend 209 ZSC, couvrant une surface de 41 461 km² ainsi que 8 sites au large (Habitat et Mammifères marins), selon l'instruction du gouvernement du 15/07/16 (relative au processus de désignation des sites Natura 2000 complémentaires au-delà de la mer territoriale). La suite du document ne portera que sur la partie habitat du réseau Natura 2000 en mer.

au large (1 en Atlantique et 4 en Méditerranée) en cours de désignation, appelés aussi SIC (site d'intérêt communautaire) (Figure 1). Ainsi que le rappelle le Tableau 2, il représente en totalité 97 899,4km² (dont 64 616 km² au large), soit 26 % de la surface des eaux métropolitaines.

Pour l'heure, Natura 2000 n'est en réalité effectif que dans les sites des eaux côtières. Ce réseau côtier est composé majoritairement de sites dont la taille n'excède pas les 100km² mais couvre tout de même 33 283,4km², soit 9% de la surface des eaux métropolitaines. La couverture importante du réseau côtier n'est donc pas liée à la taille des sites, mais à leur nombre.



Réalisation sous QGIS, J. Delannoy, 2020 - Sources : Fond de carte GADM, 2019 ; Sites Natura 2000 INPN, 2019.

Figure 1 : Sites composant le réseau Natura 2000 en mer français compris dans le projet Marha

Tableau 2 : Description du réseau Natura 2000 en mer compris dans le projet Marha

| Critères descriptifs | Description |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombre de sites | 158 ZSC et 5 sites au large en cours de désignation |
| Surface totale couverte par les ZSC | 97 899,4km ² (dont 64 616 km ² au large) |
| Nombre de ZSC de petite taille | 93 ZSC |
| Nombre de ZSC de taille moyenne | 48 sites (dont 2 au large) |
| Nombre de ZSC de grande taille | 22 sites (dont 3 au large) |
| Surface marine des ZSC | 92 757,04 km ² (dont 64 616,15 km ² au large) soit 26 % de la surface marine métropolitaine |
| Taux moyen de surface marine des ZSC | 58 % |
| Nombre de sites totalement marins | 19 %, soit 31 sites (dont les 5 sites au large) |
| Nombre de sites enchevêtrés avec un parc | 46 %, soit 73 sites (dont 2 sites au large) |

1.1.2 Une gouvernance à l'échelle locale fondée sur une approche concertée et une gestion par la contractualisation et le volontariat : un dispositif standardisé ?

La gestion d'un réseau aussi vaste repose sur un dispositif standardisé centré sur l'échelle locale qui s'appuie notamment pour chaque site sur :

- **une structure opératrice/animatrice³ locale** dont le statut varie en fonction des sites et de leur enchevêtrement avec une autre unité de gestion territoriale (autre AMP, collectivité territoriale...). Au sein du réseau côtier, la réalisation et l'animation des DOCOB sont majoritairement gérées par des structures gestionnaires d'aires marines protégées de type parc (PNM, PN, PNR) et les collectivités territoriales. Dans une moindre mesure, les établissements publics (Conservatoire du Littoral) et les organisations professionnelles (comités des pêches surtout) prennent aussi en charge l'animation des certains sites (Delannoy *et al.*, 2019).
- **un COmité de PILotage (COFIL)** qui joue le rôle d'une arène de concertation et de décision rassemblant des représentants des différentes catégories d'acteurs locaux et les services déconcentrés de l'État concernés par la gestion du site. Il a pour vocation principale de mobiliser les acteurs locaux à la mise en place et l'animation du site.
 - o Pendant l'élaboration du Document d'Objectif (DOCOB), la structure opératrice peut créer des **groupes de travail thématiques (GT)** qui peuvent être ouverts à des acteurs qui ne sont pas membres du COFIL.
- **un Document d'Objectif (DOCOB)**, rédigé et animé par la structure opératrice/animatrice locale en concertation avec les membres du COFIL. Il s'agit d'un document recensant les enjeux de conservation ayant motivé la désignation du site, accompagné d'un diagnostic socio-économique de la zone, ainsi que les objectifs à atteindre pour maintenir/rétablir le bon état de conservation des habitats et espèces identifiés.
- **des contrats et des chartes spécifiques**, pour mettre en place de manière volontaire des actions de conservation. Néanmoins, Natura 2000 en mer dispose aussi d'outils obligatoires et réglementaires comme les Evaluations d'Incidences (EI) instruites par les directions départementales du territoire et de la mer (DDTM) afin de réduire les impacts éventuels de tous projets ou événements intervenant dans la zone et susceptibles d'affecter le milieu.

Ainsi tout au long de la vie d'un site, les acteurs locaux sont impliqués dans la démarche par le biais de consultation, de concertation et de participation dans et à diverses instances (voir Figure 2).

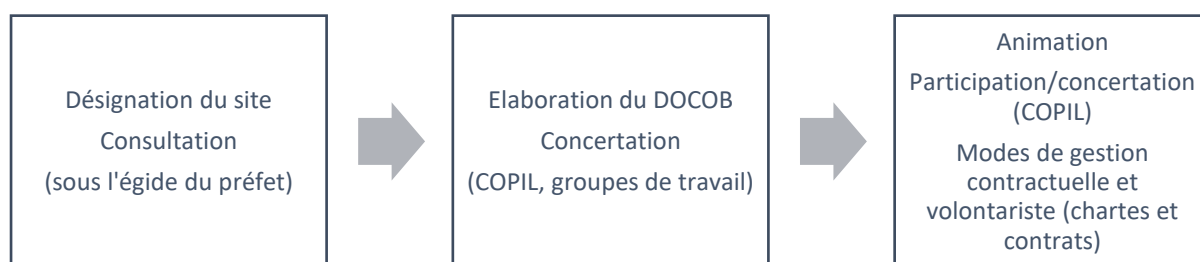


Figure 2 : Étapes de la mise en place d'un site Natura 2000 en mer : l'échelle locale comme principale instance de gestion

En dépit de sa standardisation, le dispositif Natura 2000 semble se décliner de diverses manières, notamment en fonction du statut de la structure opératrice/animatrice. Afin de caractériser la gouvernance d'un site, il convient donc de tenir compte à la fois des contraintes imposées par la

³ La mise en œuvre de Natura 2000 en mer se fait en deux temps : une phase d'élaboration du DOCOB prise en charge par une structure opératrice (ou opérateur) accompagnée par les DREAL, DDTM et l'OFB et une phase d'animation du DOCOB une fois celui-ci validé, prise en charge par une structure animatrice (ou animateur). Les changements de structure entre ces deux phases sont rares, mais possibles.

standardisation du dispositif et des déclinaisons possibles de ce dernier à l'échelle locale. Dès lors, comment décrypter cette diversité sans la désincarner, sans la dissocier des contextes locaux ?

En outre, des acteurs supra-territoriaux peuvent intervenir à plusieurs niveaux sur les dispositifs locaux pour assurer une mise en œuvre cohérente. En réalité, la gouvernance de Natura 2000 en mer fait intervenir des acteurs issus d'une pluralité d'échelles qui dépassent largement celle du site et du territoire dans lequel il s'inscrit. La multiplication des échelles vient complexifier la lecture des dispositifs locaux.

1.1.3 Une gouvernance multiveaux complexe

Les échelles européenne, nationale, de façade maritime, régionale et départementale jouent aussi un rôle d'importance dans la mise en place et l'animation du réseau. Par exemple, lors de la création d'un site, c'est la Commission européenne qui valide les propositions faites en local sous l'égide d'un préfet (voir Figure 3).

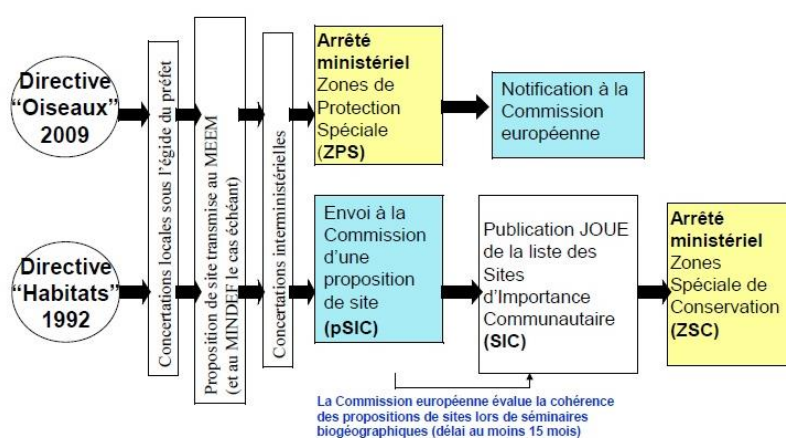


Figure 3 : Schéma des procédures de désignation de sites Natura 2000

Source : INERIS, 2016⁴

D'autre part, en France, l'État reste le principal dépositaire de l'autorité en mer. La composition des membres du COFIL est établie par les préfetures maritimes et départementales et les DREAL sous leur autorité. Les services déconcentrés de l'Etat gardent alors un rôle consultatif important et peuvent même présider les arènes locales. Enfin, la réalisation et l'animation d'un DOCOB sont le produit d'un travail conjoint de la structure opératrice/animatrice locale, désignée par les services de l'État, du COFIL et des autorités administratrices régionales (DREAL et DIRM) et départementales (DDTM).

Répartition des rôles entre les acteurs supra-territoriaux

La démarche Natura 2000, bien qu'étant pensée et conçue comme un instrument de conservation de l'environnement mis en œuvre à l'échelle locale, doit cependant être replacée dans un contexte beaucoup plus complexe et descendant. Une grande diversité d'acteurs étatiques ou issus de services déconcentrés participe de près ou de loin au réseau Natura 2000 : le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) par le biais de la Direction Eau et Biodiversité (DEB) ; l'OFB nationale ; les PRÉfetures MARitimes (PREMAR) ; les antennes de l'OFB ; les Directions Inter Régionales de la Mer (DIRM) ; les Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ainsi que les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM). D'ores et déjà complexe, la lecture de répartition des rôles entre ces acteurs a sans doute été complexifiée par des redistributions successives liées à des changements institutionnels.

⁴ Disponible sur le site d'information relative au droit de l'environnement aida.fr, sur le lien https://aida.ineris.fr/consultation_document/37914, consulté le 10/20/2020.

Le Ministère (Direction de l'eau et de la Biodiversité DEB) : La DEB produit les outils fondamentaux à la mise en œuvre de Natura 2000, notamment réglementaires. Pour la mise en œuvre de cette politique, elle s'appuie notamment sur l'OFB dont elle exerce la tutelle ou encore sur ses services déconcentrés, responsables de traduire les directives nationales en arrêtés à leur échelle d'action. Pour ce faire, les agents de la DEB rencontrent les agents des PREMAR en moyenne une fois par an. Ensuite, les PREMAR organisent à leur tour des réunions de travail avec les autres organismes déconcentrés (DIRM, DREAL), antennes OFB pour leur transmettre les directions à suivre pour l'année à venir.

Les PREMAR : Elles coordonnent la mise en œuvre de Natura 2000 en mer à l'échelle de la façade. En tant que représentantes de l'État en mer, les PREMAR veillent à ce que les stratégies et les orientations politiques définies par les ministères soient bien prises en compte. Le ou les préfets convoquent et président le COPIL. Ils peuvent en confier la présidence à l'un des membres représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Enfin, les PREMAR ont un pouvoir réglementaire, et peuvent donc réguler certains usages en vue de préserver certains habitats. En Méditerranée par exemple, la PREMAR intervient auprès de la grande plaisance afin de protéger les herbiers de posidonies.

Les DREAL et les DDTM : Les DREAL peuvent intervenir à différents moments de la mise en œuvre de Natura 2000 à l'échelle locale, conjointement avec les PREMAR qu'elles assistent pour 1) la désignation des sites, 2) la désignation des membres des COPIL, 3) la mise en conformité des DOCOB au Code de l'Environnement pendant l'élaboration et par la suite, leur mise en œuvre. Ainsi, elles peuvent relancer des sites où l'animation est défaillante. Parallèlement, elles assurent un suivi administratif et financier. Les DREAL sollicitent et encouragent les sites locaux à répondre à des appels à projets pour mettre en œuvre des actions, des contrats. Elles gèrent notamment les dossiers FEADER (administrés par les DDT(M), sous l'égide des DREAL). Cependant, en 2013, il est décidé que la gestion des contrats Natura 2000 en mer devrait être transférée vers les DDTM. Les DREAL ont donc la possibilité de déléguer la gestion des fonds FEADER ou l'animation des DOCOB. En outre, les DDTM ont une activité de contrôle des pêches et ce sont elles qui administrent les évaluations d'incidences.

L'OFB et ses antennes de façade et régionales : À l'échelle nationale, l'OFB traduit les lignes directrices décidées par la DEB en méthodologies de travail (Cahier Technique 88 pour la réalisation des DOCOB, Stratégie des AMP...). Pour ce faire, la DEB et l'OFB se rencontrent une fois par mois sur le seul sujet Natura 2000. La production de ces documents de cadrage et de méthodes doit permettre d'harmoniser la mise en œuvre de Natura 2000 pour limiter l'émergence de trop grandes disparités sur les territoires. En outre, pour s'assurer de cette cohérence, l'OFB est, depuis 2013, identifié comme appui technique méthodologique pour l'élaboration et l'animation de tous les sites. Ses antennes de façade sont alors principalement co-opératrices ou co-animatrices ou en simple soutien technique et financier des opérateurs/animateurs locaux lorsque ce n'est pas le cas.

Les DIRM : Au niveau des façades, les DIRM sont impliquées dans la construction des sites au large. Elles ont par exemple porté la concertation sur la désignation de ces sites, conjointement avec les PREMAR. De plus, elles sont gestionnaires d'une partie du FEAMP, fond européen qui peut être mobilisé pour financer des actions Natura 2000 en mer et prennent en charge les dossiers relatifs à la réglementation de la pêche.

La gouvernance d'un site Natura 2000 s'applique donc d'abord à des enjeux de conservation territorialisés, mais elle fait également intervenir des échelles supra-territoriales dans la définition des lignes directrices de la politique publique et la désignation des sites (Commission européenne, DEB, PREMAR, DIRM) d'une part, et dans l'élaboration et la mise en animation des DOCOB (DREAL, Antennes de l'OFB et DDTM) d'autre part.

En outre, le dispositif Natura 2000 s'articule avec d'autres dispositifs et politiques publiques. Ainsi, la lecture du fonctionnement d'un site se fait à plusieurs niveaux (voir Figure 4) :

- d'une part, de manière verticale, de l'échelle locale aux échelles supra-territoriales citées précédemment, entraînant des dynamiques *top-down* et *bottom-up* ;
- d'autre part, de manière horizontale à l'échelle du territoire en commençant par la sphère restreinte de la structure animatrice (pilotage et suivi) jusqu'à l'articulation des différentes politiques publiques entre elles, en présentant un degré d'intégration du lien terre-mer plus ou moins élevé d'un site à l'autre.

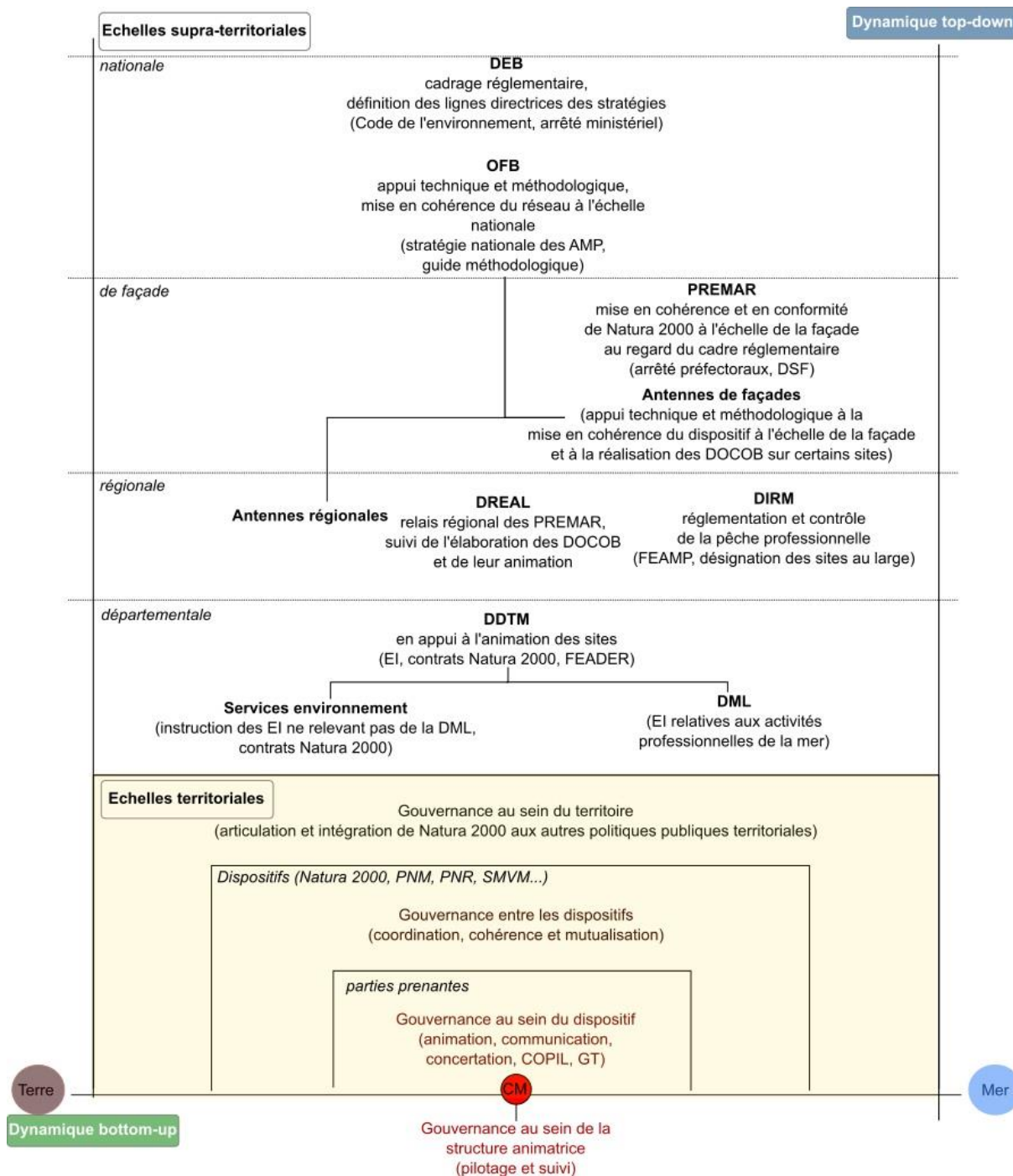


Figure 4 : Schéma des différentes échelles de la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer

Source : Equipe Marhagouv, 2020

Cette configuration pose la question de l'articulation des échelles et des logiques top-down et bottom-up au sein des dispositifs locaux. Dès lors, dans quelles mesures des jeux d'acteurs aux échelles supra-territoriales influencent-ils la mise en œuvre de Natura 2000 à l'échelle locale, au-delà de leur rôle institutionnel ?

D'autre part, l'analyse de l'histoire de Natura 2000 en mer fait émerger deux autres points d'achoppement importants pour la compréhension des enjeux actuels : 1) le maintien d'une ambiguïté

entre approche contractuelle et réglementaire (Duhalde, 2016) et la question de la prise en compte des spécificités du milieu marin par une politique initialement conçue pour les milieux terrestres.

1.2 Comprendre les points d'achoppement issus d'un historique compliqué

Pour mettre en valeur ici deux points d'achoppement : 1. une tension entre une approche concertée, contractuelle, volontariste et une approche réglementaire et 2. une tension entre une politique initialement conçue pour les milieux terrestres, étendue progressivement au milieu marin – la présentation de l'historique de Natura 2000 en mer est structurée autour de ces deux thématiques. Afin de présenter le déroulement de cet historique dans sa linéarité, une chronologie a été réalisée à la suite du texte (voir Figure 5).

1.2.1 Négocier Natura 2000 : entre approche concertée, contractuelle, volontariste et approche réglementaire

L'émergence de ce réseau est le produit d'un historique compliqué où l'État français s'est retrouvé pris en étau entre les rappels à l'ordre formulés par l'Union Européenne et les voix qui se sont élevées contre la mise en place de Natura 2000 sur le territoire national.

Natura 2000 a été impulsée par l'Union Européenne dès la fin des années 1970 avec l'élaboration de la Directive Oiseaux (DO) en 1979. Cependant, la traduction de cette politique en droit français se fait dans la douleur. La France a été condamnée par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) une dizaine de fois entre 1988 et 2011. Une première fois pour avoir tardé à appliquer la Directive Oiseaux. C'est dans ce contexte qu'émerge la Directive Habitat Faune Flore (DHFF) en 1990 après de longues négociations. Cette dernière est ratifiée en France en 1994, mais des voix s'élèvent dès 1996 contre la mise en place du réseau entraînant le gel des procédures de désignation des sites entre 1996 et 1997 (fortes oppositions du « groupe des 9⁵ », Pinton, 2007). Lorsque la procédure reprend, les ambitions en termes de pourcentage de couverture du territoire national par le réseau sont nettement revues à la baisse. Le réseau ne doit plus couvrir 13% du territoire, mais seulement 2,5%. Outre cette baisse drastique qui vise notamment à apaiser les tensions, une série « d'ajustements symboliques et pratiques » (Duhalde, 2016) permettent de les désamorcer plus durablement. En effet, parallèlement au ralentissement des processus de désignation, plusieurs principes sont inscrits dans le Code de l'Environnement tels que :

- la consultation des communes et des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) concernés avant la proposition d'un site à la Commission Européenne (CE) ou à la modification du périmètre, contrairement à la première intention du gouvernement français qui avait annoncé en 1993, lors d'une conférence sur Natura 2000, vouloir imposer une logique *top-down* ;
- le principe du DOCOB rédigé en concertation, ainsi que le mode de gestion fondé sur le volontarisme et la contractualisation ;
- la gouvernance participative s'appuyant sur le COPIL, où il est précisé que les représentants de l'État siègent à titre consultatif.

Ainsi, face aux résistances opposées à la mise en place du réseau, le déploiement complexe de Natura 2000 a orienté les discours vers la concertation et le volontariat. *A contrario*, comme le rappelle Duhalde (2016), les aspects réglementaires pouvant découler de cette politique ont été passés sous silence. Or, les nombreux allers-retours entre l'Union européenne et la France ont contribué à un durcissement progressif de cette politique publique. En réponse à une nouvelle vague de

⁵ « Le groupe des 9 » est le nom donné à un des principaux mouvements d'opposition à la mise en place de Natura 2000. Apparue en 1996, il rassemblait les principaux représentants des milieux forestiers, agricoles, cynégétiques et piscicoles (Pinton, 2007).

condamnations de l'État français par la CJUE de 2010 à 2011, pour une application trop peu contraignante des directives (ex. trop d'activités sont encore jugées "non perturbantes"), le gouvernement décide :

- d'élargir le champ d'application des évaluations d'incidence à tous les projets et activités susceptibles d'avoir un impact sur les enjeux de conservation au sein d'un site Natura 2000 (2010) ;
- de préciser, suite à la redéfinition du principe de précaution, la prise en compte de la pêche professionnelle par Natura 2000 en mer et commande la production d'une méthode, la future Analyse Risque Pêche (ARP). Cette dernière vise à une meilleure prise en compte des impacts de la pêche sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaire dans les DOCOB avec de potentielles répercussions réglementaires, de simples mesures restrictives à la délimitation de zones de cantonnement. Lancée sur quelques sites en 2016, son application n'a pas encore été systématisée.

D'autre part, en vertu de l'article 13⁶ de la DCSMM et de sa transposition sur le territoire national, la France s'est engagée à mettre en place un réseau de zones de protection fortes. Ces zones doivent permettre de valoriser l'existant et donc s'insérer dans le réseau d'AMP actuel. La mise en place de telles zones pourra sans doute soulever de nombreuses résistances à l'échelle locale qui était jusqu'alors identifiée comme échelle de gestion principale des sites Natura 2000 en mer. En 2019, Emmanuel Macron a réaffirmé cette volonté en annonçant un objectif de 30% de part d'aires protégées marines et terrestres, dont un tiers en « pleine naturalité » d'ici 2022. En somme, Natura 2000 en mer semble prendre un tournant réglementaire à contre-courant de l'approche prônée dans les années 90. Cette potentielle rupture du contrat moral passé entre l'État et les acteurs locaux ne peut qu'interroger quant à l'acceptabilité des mesures qui seront prises et, plus généralement, du dispositif Natura 2000.

1.2.2 L'extension progressive du réseau de la terre à la mer ou la question de la prise en compte des spécificités du milieu marin

Si le réseau Habitat est constitué dans l'ensemble de sites majoritairement marins ($\geq 50\%$ de surface marine), voire totalement marins (100% de surface marine), une majorité de ZSC comporte une partie terrestre (133/159 ZSC) parmi lesquelles figurent 44 ZSC majoritairement terrestres ($< 50\%$ de surface marine). La surface des parties terrestres représente 15,5% de la surface totale du réseau côtier. Le réseau Natura 2000 en mer est donc à l'interface terre-mer, car l'histoire de sa mise en place est avant tout l'histoire d'une extension d'un réseau terrestre vers les eaux marines côtières puis au large, dans la zone économique exclusive.

L'application des Directives Oiseaux et Habitats, Faune, Flore s'est d'abord faite exclusivement sur les milieux terrestres en France. Ce n'est qu'à partir de 2006 que des sites littoraux sont désignés ; le réseau terrestre s'étend alors progressivement en mer. La même année, l'Agence des Aires Marines Protégées (AAMP) est créée et le premier Parc Naturel Marin (PNM) est instauré en 2007. Dès lors, il est prévu par le Code de l'Environnement que lorsque des sites sont inclus majoritairement dans le périmètre d'un PNM, ce dernier est désigné d'office comme opérateur et animateur (le DOCOB est majoritairement annexé au plan de gestion du parc). Mais la désignation des sites en mer ayant pris

⁶ L'article 13 de la DCSMM stipule que les Etats membres doivent mettre en place des mesures pour l'atteinte des objectifs de conservation. En France, cet article s'est traduit dans les Plans d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) par la mesure « M003-NAT1b Compléter le réseau des aires marines protégées par la mise en place de protections fortes sur les secteurs de biodiversité remarquable ».

du retard, ce sont, une fois de plus, les rappels à l'ordre successifs formulés par l'UE qui accélèrent l'extension du réseau :

- une première fois en 2008, où un rappel à l'ordre adressé par l'UE à ses États membres a eu pour effet en France de lancer la désignation de 76 nouveaux sites en mer dans l'urgence. Cette accélération peut aussi s'expliquer par le fait que la France prend la présidence de l'Union Européenne cette année-là et veut faire « bonne figure » ;
- une seconde fois, en réponse aux condamnations formulées par la CJUE dans les années 2010-2011, avec de nouveaux sites sont également désignés en mer ;
- et enfin une troisième fois, suite à des séminaires biogéographiques organisés par l'UE en 2010 et 2011, où la France est alertée sur la faible représentativité de certains habitats et espèces marins au sein de son réseau. En 2013, le gouvernement prend alors la décision d'étendre à nouveau le réseau au large.

Pour la mise en œuvre de Natura 2000 en mer, le Code de l'Environnement stipule dès 2006 que les contrats et les chartes Natura 2000 peuvent être utilisés sur le milieu marin. Toutefois, la prise en compte des spécificités de ce milieu interroge la transposabilité d'outils d'abord pensés pour le milieu terrestre. En effet, la partie marine des sites côtiers relève du domaine public, et il n'y a donc pas de droit de propriété, l'État en restant le principal propriétaire. Outre le fait qu'il subsiste une très forte présence étatique sur les sites Natura 2000 en mer, les outils spécifiques à Natura 2000 semblent peu adaptés. D'une part, les parties prenantes et les éventuels signataires de chartes ne sont pas des propriétaires, mais des usagers et le principal gestionnaire reste l'État. D'autre part, les usages en mer peuvent se superposer dans le temps et l'espace : si l'on contractualise avec une activité qui se déroule sur un espace afin de protéger un habitat, il paraît nécessaire de le faire avec l'ensemble des activités qui se déroulent au même endroit afin de garantir l'efficacité du contrat. Il y a donc un réel enjeu à tenir compte des spécificités du milieu marin.

En outre, les fusions successives de l'AAMP en 2017 pour devenir l'AFB puis l'OFB en 2020 redistribuent également les fonctions entre les acteurs traditionnellement terrestres d'une part et maritimes d'autre part. Ces changements sont sans doute symptomatiques d'un changement de paradigme à l'échelle nationale qui se traduit dans les instances intra et interministérielles : les enjeux environnementaux sont progressivement pensés dans leur transversalité par une approche intégrée plutôt que par une approche par milieux. Pour la gestion d'un réseau qui comprend aussi bien des sites mixtes (maritimes et terrestres) que des sites exclusivement marins, cette approche intégrée semble intéressante, mais elle interroge cependant quant à la prise en compte des spécificités du milieu marin. D'autre part, la redistribution des fonctions entre la terre et la mer pour une gestion plus intégrée ne va pas de soi pour certains acteurs. Alors qu'il y a une réelle demande pour la prise en compte des pressions et menaces liées aux activités terrestres pour l'atteindre des objectifs de conservation, il existe aussi une certaine réticence à donner un rôle plus important aux acteurs associés au milieu terrestre (ex. collectivité territoriale) au sein de la gouvernance des sites naturels marins.

Cette dernière réflexion amène à repenser la gouvernance de Natura 2000 en mer dans un contexte où, actuellement, les discussions oscillent entre une volonté de décentraliser cette dernière, en impliquant davantage les collectivités territoriales (EPCI, conseils régionaux) d'une part et un sursaut réglementaire dénotant de la rémanence d'un modèle de gouvernance à distance assurée par l'État, dépositaire historique et encore le seul pour certains, de l'autorité en mer d'autre part.

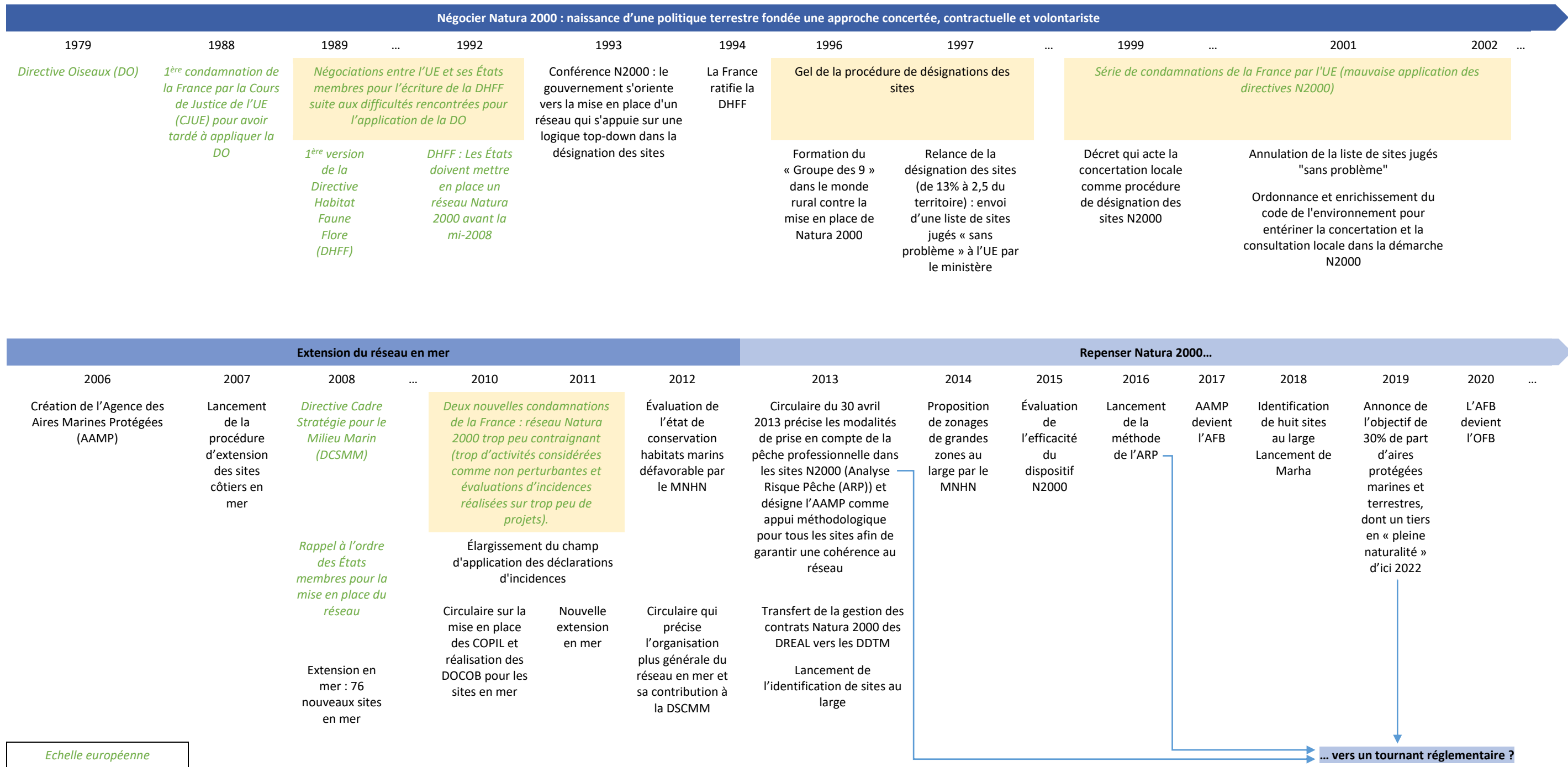


Figure 5 : Chronologie de la mise en place de Natura 2000 en mer

1.3 Questionnements émergeant de la contextualisation géographique et historique du réseau Natura 2000 en mer

Le Tableau 3 résume les questionnements que l'équipe a identifiés après avoir réalisé ce travail de contextualisation géographique et historique du réseau Natura 2000 en mer. Ils découlent de tensions entre deux positions *a priori* antagonistes et amènent à identifier des éléments qui ont nourri la problématisation de ce travail.

Tableau 3 : Synthèse des questionnements issus de la contextualisation du réseau Natura 2000 en mer

| Tensions | Résumé | Questionnements |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Un dispositif standardisé versus des configurations diverses (voir 1.1.1, 1.1.2)</p> | <p>Si Natura 2000 en mer repose sur un dispositif standardisé, la nature de la structure animatrice peut influencer la mise en œuvre de Natura 2000 à l'échelle locale, ainsi que l'a décrit Duhalde (2016). Par exemple, les collectivités privilégient les actions de génie civil/génie écologique (Duhalde, 2016).</p> <p>Il apparaît donc qu'un dispositif très standardisé (COFIL, DOCOB, structure animatrice désignée) peut se traduire de diverses façons en fonction du contexte territorial auquel il s'applique et notamment en fonction du choix de la structure animatrice.</p> | <p>Comment lire cette diversité sans la désincarner, sans la dissocier des contextes locaux ?</p> <p>Comment le dispositif standardisé se traduit-il à l'échelle locale ? Dans quelles mesures la standardisation du dispositif laisse-t-elle la place à l'innovation ?</p> <p>Quelles problématiques en termes de gestion cela pose-t-il (homogénéisation ? ressources humaines et financières pour animer un tel réseau) ?</p> |
| <p>Logiques top-down versus logiques bottom-up (voir 1.1.3)</p> | <p>La transposition des directives européennes s'est traduite en droit français par la mise en place d'un dispositif favorisant l'échelle locale comme instance principale de gestion. Cependant, une ambiguïté semble se maintenir quant à l'articulation des dynamiques <i>top-down</i> et <i>bottom-up</i>, notamment parce que l'État reste omniprésent dans la mise en place et l'animation de Natura 2000 en mer.</p> | <p>Comment s'articulent les dynamiques <i>top-down</i> et <i>bottom-up</i> ? Comment se distribuent effectivement les rôles entre les acteurs supra-territoriaux ?</p> <p>Dans quelles mesures des jeux d'acteurs aux échelles supra-territoriales peuvent-ils impacter la mise en œuvre de Natura 2000 en mer à l'échelle locale ?</p> |
| <p>Approche réglementaire versus approche par la concertation, le contrat et la charte (voir 1.2.1)</p> | <p>Dans un premier temps, Natura 2000 en mer s'est construit comme une politique reposant sur une approche concertée (COFIL), volontariste (charte) et contractuelle (contrat Natura 2000). Pourtant, le gouvernement français a progressivement proposé et appliqué l'usage d'outils réglementaires (évaluations d'incidences, ARP et dernièrement ZPF). Ce tournant réglementaire interroge quant à l'acceptabilité des mesures et <i>in fine</i> de Natura 2000 âprement négocié dans les années 1990.</p> | <p>Comment ces deux approches s'articulent-elles au sein des dispositifs locaux ?</p> <p>L'approche concertée, volontariste et contractuelle favorise-t-elle l'appropriation du dispositif ?</p> |

| Tensions | Résumé | Questionnements |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Un dispositif pensé d'abord à terre <i>versus</i> une extension vers la mer, de la côte au large (voir 1.2.2)</p> | <p>L'histoire du réseau Natura 2000 en mer est celle d'une extension progressive d'un réseau terrestre vers la mer, en zone côtière, puis, plus récemment, vers le large. Cet historique interroge notamment quant à la transposabilité d'outils standardisés au milieu marin.</p> | <p>Comment penser le lien terre-mer dans un réseau qui présente aussi bien des sites mixtes (partie terrestre et marine) que des sites exclusivement marins en milieu côtier ?</p> <p>Comment fonctionnent effectivement les outils (chartes, contrats) en mer ?</p> <p>Des adaptations ont-elles été nécessaires, possibles ?</p> |
| <p>Transversalité des enjeux environnementaux <i>versus</i> spécificités des enjeux marins (voir 1.2.2)</p> | <p>Les changements institutionnels des dernières années amènent à repenser les politiques environnementales non plus par une approche par milieux (terre-mer), mais par une approche transversale (environnement, biodiversité). Il y a donc deux modes de gestion, soit compartimenté (terre ou mer) soit intégré, qui présente l'avantage de penser la conservation de la biodiversité à plus large échelle, mais qui pourrait entraîner une perte de lisibilité des spécificités inhérentes au milieu marin.</p> | <p>Dans quelles mesures une approche transversale des enjeux est-elle possible, souhaitable au sein des dispositifs locaux ?</p> <p>Comment les dispositifs locaux gèrent-ils le lien terre-mer ?</p> |

Cette partie a permis de poser des éléments de contexte essentiels à la compréhension de ce rapport, mais aussi à sa problématisation. Parmi les questionnements émergeant suite à cette présentation apparaît la question centrale de cette étude : comment se décline un dispositif standardisé à l'échelle locale identifiée comme principale instance de gestion ? Autrement dit, comment les acteurs locaux s'approprient-ils ces standards ? Pour pouvoir répondre à ces questions, il convient d'abord de circonscrire la notion de gouvernance afin d'en extraire une grille d'analyse problématisée.

2 PROBLEMATISATION AUTOUR DE LA NOTION DE LA GOUVERNANCE

Du fait de la polysémie et de la complexité du concept de gouvernance, l'équipe pluridisciplinaire du projet Marhagouv a commencé par circonscrire cette notion. Elle s'est donc réunie en janvier 2019 afin d'élaborer une définition partagée de la gouvernance (2.1). Partant de ces éléments de définition et d'un travail de recherche bibliographique, elle a construit une grille d'analyse permettant d'identifier les points qu'elle souhaitait étudier (2.2).

2.1 Définition partagée de la gouvernance

Définir la gouvernance n'est pas un exercice aisé, étant donné que cette notion est polysémique, « *n'évoquant souvent rien de précis* », tout en faisant autorité (Gaudin, 2002). Ainsi, un important travail de recherche bibliographique a été réalisé et restitué dans le second rapport du projet (Ritschard *et al.*, 2019). L'essentiel de ce travail a été synthétisé dans les paragraphes suivants.

2.1.1 L'émergence d'une notion polysémique

L'émergence de cette notion est à mettre en lien avec une idéologie néo-libérale, le « new public management », au sein duquel l'Etat est jugé « trop lourd et presque obèse » (Gaudin, 2014). Elle est largement reprise par les organisations internationales à partir des années 1990. Ainsi, Simoulin (2003) rappelle que pour l'OCDE en 2001, la gouvernance est définie comme « la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement ». Pour le PNUD en 1998 c'est « l'action des autorités économiques, politiques et administratives pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux [...], ce qui comprend les mécanismes, processus et institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et apaisent leurs différences ». Enfin, selon l'Union Européenne la gouvernance correspond aux « règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement au point de vue de l'ouverture, de la participation et de la cohérence ». A travers ces définitions, l'accent est mis sur la nécessité d'encourager les coopérations entre public et privé et donc d'intégrer une pluralité d'acteurs et d'actrices aux démarches. En outre, la gouvernance est plutôt pensée comme un processus au sein duquel les négociations et les accords importent plus que les institutions ou les traités. Néanmoins ces définitions restent assez abstraites, bien qu'elles fassent autorité.

Parallèlement, la notion de gouvernance va être reprise par les chercheurs. Néanmoins, la polysémie qui y est associée demeure puisqu'elle est tour à tour utilisée pour diagnostiquer les problèmes « d'ingouvernabilité » (Le Galès, 2014), et pour caractériser de nouveaux modes de construction et de mise en œuvre de l'action publique. Dans cette deuxième acception, la gouvernance recouvre « les règles et styles qui rendent possible la conduite d'une action publique » (Pasquier *et al.*, 2013), dans un contexte en pleine mutation : décentralisation, injonction au développement durable, crise des institutions, montée en compétences et en responsabilité des pouvoirs locaux, contractualisation, partenariat...

Elle peut être alors vue comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2014). Elle est caractérisée par 1) un polycentrisme institutionnel (la complexité institutionnelle empêche de distinguer un lieu unique de pouvoir, de décision et d'exécution ; 2) une frontière public/privé plus poreuse ; 3) l'accent mis sur la dimension procédurale plutôt que sur les résultats (formes et instruments de l'action publique privilégiés sur la substance même des programmes publics) ; 4) un rapport différent à la contrainte et à l'autorité, vécue et conçue de façon plus horizontale (Le Galès, 2014). Elle est donc avant tout considérée comme un processus, fortement dépendant de son contexte (social, économique, culturel...), et des jeux d'acteurs qui prennent part à la construction et à l'organisation de la décision (Rey-Valette *et al.*, 2011).

2.1.2 Pour la recherche, plusieurs angles d'approche

L'émergence de la gouvernance invite donc à interroger la régulation de nos sociétés alors que les formes de pouvoir sont plus diluées et moins organisées, que l'Etat devient un acteur parmi d'autres, qu'on assiste à une multiplication des centres de décision et que différentes formes de pouvoir cohabitent, reposant sur des légitimités et des formes d'actions propres à chaque type d'acteur. D'un point de vue théorique, la gouvernance a de nombreuses « vertus » ouvrant de nombreuses pistes de recherche. Elle permettrait de fluidifier les échanges inter-partenariaux, de corriger les asymétries entre les acteurs, de garantir la participation équilibrée de tous, d'assurer la circulation transparente des informations, d'évaluer les résultats de l'action collective et d'exiger des acteurs qu'ils rendent des comptes sur les résultats des actions qu'ils ont mis en œuvre (Salles et Leroy, 2013). Etudier la gouvernance peut alors renvoyer tant aux institutions, qu'aux réseaux, directives, réglementations, normes, usages politiques et sociaux, acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société, à son orientation, à sa capacité de diriger, et de fournir des services et d'assurer sa légitimité (Le Galès, 2014).

Par exemple, les années 1980-90 voient émerger le système institutionnel européen. Cette « bureaucratie sans gouvernement » est basée sur l'action d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à différents niveaux juridictionnels et a donné naissance à la notion de gouvernance multi-niveaux qui permet de rompre avec une vision centrée sur le rôle de l'Etat, en s'intéressant davantage au polycentrisme (diversification des centres de décision) et au polyarchisme (dispersion des lieux de pouvoir, le pouvoir résultant alors d'une multitude de formes de légitimités et de moyens d'action) (Poupeau, 2017). Dans ce cadre, Poupeau (2017) recense sept principales approches, mobilisées par de nombreuses disciplines exposées dans le Tableau 4.

Tableau 4 : différentes approches de l'analyse de la gouvernance (Poupeau, 2017)

| Types d'approches | Proposition théorique | Concepts clés | Principales disciplines mobilisées |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formalistes | Structures formelles qui organisent les systèmes politiques | Structures Règles Procédures Le formel comme institution | Droit Science administrative |
| Inter organisationnelles | Jeux informels entre acteurs interdépendants | Système d'acteurs Interdépendance Jeux, pouvoir, négociation Relais | Sociologie des organisations |
| (Néo)marxistes | Rapports de domination économique | Rapports de classe Domination Autonomie relative Systèmes productifs Idéologie | Economie politique Sociologie urbaine Géographie économique et urbaine |
| Par le champ | Reproduction des formes de domination sociale | Jeux Champ Capital Habitus Position Domination | Sociologie politique |
| Par les réseaux | Actions de multiples réseaux d'acteurs, en partie autonomes | Polycentrisme Polyarchie Négociation <i>Problem-solving</i> Idée, persuasion, apprentissage collectif | Sociologie des organisations Sociologie des réseaux |
| Par les institutions | Normes et valeurs produites par les institutions | Normes et valeurs Culture <i>Path Dependence</i> Intériorisation Rôle et légitimité Socialisation | Sociologie politique Ethnologie |
| Par les instruments | « Efficacité » des instruments d'action publique | Négociation ou gouvernementalité Action à distance Autonomie et contrôle Performativité Régulation | Sociologie des sciences et des techniques Sociologie des organisations et des outils de gestion |

A titre d'exemple, dans les années 70, certains sociologues urbains ont inscrit leurs travaux dans une approche (néo)marxiste ont proposé une critique de l'imbrication entre le secteur public et les intérêts défendus par le privé. Dans la veine d'une approche par les instruments, des auteurs comme Lascoumes et Le Galès (2005) orientent leurs recherches en s'appuyant sur la notion d'instrument d'action publique, défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Analyser les instruments permet donc de rendre compte des transformations des modes de gouvernement/ gouvernance et de la restructuration de l'Etat (ou des Etats). Mermet et Salles (2015) rendent par exemple compte des effets de la concertation, en tant qu'instrument, sur la construction et la mise en œuvre de politiques publiques environnementales.

Enfin, interrogée à travers les jeux d'acteurs, les relations entre savoirs et pouvoirs, les négociations ou tractations comme le fait Busca (2010), met en évidence le fait que des arrangements incessants ont lieu entre acteurs, altérant à terme la finalité environnementale de l'action publique.

Parallèlement, de nombreux travaux s'attachent à analyser la gouvernance à travers les objets autour desquels elle est mise en œuvre tels que la gouvernance environnementale (Salles et Leroy, 2013), la gouvernance participative (Bacqué *et al.*, 2005), la gouvernance locale du changement climatique (Chouinard *et al.*, 2017), mais aussi les travaux en lien avec la thématique de la gestion intégrée (Rey-Valette et Antona, 2009 ; Ritschard, 2017 ; Richard et Rieu, 2009) ainsi que toutes les approches liées à la participation et la concertation (Beuret et Cadoret, 2010 ; Alban et Lewis, 2005) ou s'intéressant plus largement aux outils et dispositifs (Debarbieux et Lardon, 2003 ; Dayan *et al.*, 2011 ; Rey-Valette *et al.*, 2009 ; Lardon *et al.*, 2008 ; Chia *et al.*, 2008). Ce foisonnement de qualificatifs qui viennent préciser la notion de gouvernance témoigne de la diversité des attentions qui peuvent être portées sur ses causes

2.1.3 Définition partagée : la gouvernance territoriale

Puisque les territoires des politiques publiques ne se superposent plus nécessairement aux territoires institutionnels, la notion de gouvernance territoriale permet de saisir le renouveau de l'action publique à l'échelle locale. Elle est apparue en réponse à trois évolutions majeures (Torre, 2011a): 1) la multiplication et l'hétérogénéité des acteurs locaux et groupes sociaux (pouvoirs publics, producteurs de services ou de biens industriels, nouveaux résidents, touristes...), 2) l'implication plus forte des populations locales qui souhaitent prendre part aux projets de territoires et 3) l'apparition d'une gouvernance multi-niveaux au sein de laquelle le local ne peut composer sans que les échelons régionaux, nationaux et/ou européens ne s'imposent à lui. La gouvernance territoriale met l'accent sur la capacité des acteurs à se prendre en charge afin d'assurer le développement de leur territoire, et de maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent (Angeon *et al.*, 2007), en engageant des réflexions intégrées (Chia *et al.*, 2008) articulant différentes échelles, différents secteurs et impliquant une multitude d'acteurs. En ce sens, la notion de gouvernance territoriale semble être celle qui permette le mieux de rendre compte de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer.

Étant donnée la grande diversité de définitions de la gouvernance, générant de fait des méthodologies d'analyse variées (Poupeau, 2017 ; Chlous et Bourhis, 2017 ; Rey-Valette *et al.*, 2014), l'équipe Marhagouv s'est attachée à élaborer une définition partagée de la gouvernance territoriale lors d'un atelier de travail collectif qui s'est déroulé en janvier 2019 à Aix-en-Provence⁷. Il est important de noter que la gouvernance est plutôt vue comme un processus que comme un outil ou un moyen.

Sur la base de ces discussions, une définition a été retenue eu égard aux pistes de recherche qu'elle permet de mobiliser dans le cadre du présent contrat de recherche :

*La gouvernance est un « processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Rey-Valette *et al.*, 2011).*

Prenant appui sur cette définition, les chercheurs du projet Marhagouv ont notamment identifié quatre éléments qui seront spécifiquement traités dans le cadre de ce projet.

La place de l'acteur public : l'émergence de la gouvernance serait une réponse à la remise en cause de la légitimité de l'acteur public dans un contexte de crise politique (crise de la représentation politique notamment) et « d'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). L'État, dans la transposition de la Directive Habitat Faune Flore⁸, se prononce pour l'implication des usagers dans une gouvernance

⁷ Cet atelier a eu lieu les 9 et 10 janvier 2019 en présence de J. E. Beuret, d'A. Cadoret, de F. Chlous, de J. Delannoy, de M. Lesueur, de L. Martel, d'H. Rey-Valette, de L. Ritschard et de P. Sauboua

⁸ https://inpn.mnhn.fr/docs/natura2000/Directive_habitats_version_consolidee_2007.pdf

locale des sites (Pinton, 2007). Cela implique donc une distribution polycentrique des pouvoirs et un apprentissage collectif. Mais les pouvoirs publics ont encore souvent le monopole des outils de la gouvernance. Ainsi, il paraît intéressant de questionner la polycentrie des pouvoirs : ***les acteurs jouent-ils le jeu de la polycentrie ? Comment la polycentrie se traduit-elle dans les faits ? Sous quelles conditions ?***

L'ingénierie, l'art du pilotage : chaque dispositif de gouvernance repose sur une ingénierie (propre ou standardisée) qui influence tant son contenu, que sa forme et ses effets. Elle détermine les termes du débat, de l'apprentissage collectif, de la construction et la validation de la décision, la présence (ou non) de certains acteurs. Elle participe largement à encadrer le jeu d'acteurs. ***Comment les gestionnaires de sites Natura 2000 en mer (opérateurs et animateurs) organisent-ils les dispositifs de gouvernance, selon quelles modalités ? Quels sont les effets de ces modalités sur la construction, l'organisation et la mise en œuvre de la décision ? Comment les acteurs composent-ils avec ce cadre ? L'adaptent-ils à leurs besoins et aux intérêts qu'ils défendent ?***

Positionnement des acteurs et jeux d'acteurs : la gouvernance repose sur la participation d'une diversité d'acteur-trice-s (privés marchands, représentants associatifs...). Elle implique que des acteurs ayant des régimes d'engagements hétérogènes arrivent néanmoins à échanger des connaissances issues de rapports au monde différents, à faire éclore des controverses, à résoudre des conflits, mais aussi parfois à négocier le contenu des décisions... Cela pose alors la question des savoir-faire et des savoir-être nécessaires à la participation active d'un acteur au sein d'un dispositif, mais aussi celle des processus de légitimation (ou de disqualification) des acteurs et de leurs savoirs. De même, l'existence d'un leadership imposé ou consenti est très importante dans la manière dont se construit la décision (vote à main levée ou simple approbation de la présidence du comité de pilotage). Enfin, il ne faut pas négliger le fait que les acteurs ne disposent pas tous des mêmes capitaux (économiques, sociaux, culturels, symboliques, d'autochtonie...) et que certains sont davantage en capacité de les mobiliser au sein d'une arène de participation que d'autres. ***Comment les acteurs s'organisent-ils pour construire et mettre en œuvre un projet alors qu'ils ne partagent pas tous les mêmes intérêts et/ou capitaux ? Quels leviers ou stratégies mobilisent-ils pour y parvenir ?***

Articulation mer et littoral : la zone côtière est le point de rencontre entre deux socio-écosystèmes (Collins *et al.*, 2011) ; l'un terrestre, l'autre marin. Au cours du XX^{ème} siècle, la mer et le littoral deviennent peu à peu des espaces de loisir et de résidence, un phénomène de « littoralisation » (Dauvin, 2002) est alors observé. Les activités préexistantes (pêche, cultures marines, transport maritime, extraction de ressources) en côtoient de nouvelles (telles que le nautisme, ou les Énergies Marines Renouvelables -EMR). Le développement de ces usages et activités donne lieu à des interactions entre l'Homme et le milieu, mais aussi entre ces différents usages et/ou activités⁹. Par ailleurs, certaines activités peuvent se déployer à la fois sur l'espace marin et sur l'espace terrestre (conchyliculture, baignade...). Schématiquement, les interactions entre activités et/ou usages peuvent être verticales en mer et horizontales parallèlement ou perpendiculairement au trait de côte. De plus, elles peuvent se dérouler à différentes échelles spatio-temporelles : l'enrochement d'une plage (action à un temps T) pour limiter les risques de submersion peut modifier à long terme sa morphologie entraînant l'émergence de nouvelles problématiques (érosion en aval, risque pour l'urbanisation...). Enfin, il faut noter qu'en mer, les limites entre activités et/ou usages sont moins traçables qu'à terre où elles laissent des traces. Ainsi, il existe un lien fort entre usage et occupation des sols à terre, alors qu'il est beaucoup moins perceptible en mer.

⁹L'usage traduit les interactions homme/milieu en termes de gestion des ressources. Trois grands types d'usages peuvent être recensés : l'occupation, l'extraction et le rejet. Quant à la notion d'activité, elle doit être mise en tension avec des dimensions organisationnelles et économiques : « *une activité peut être vue comme un processus mettant en interaction un ensemble de systèmes (naturel, économique, social) que l'homme s'attache à utiliser au mieux par rapport à un objectif poursuivi* » (Pennanguer, 2005).

Ces spécificités complexifient la gouvernance, puisque les réflexions qu'elles engendrent doivent être articulées à différentes échelles spatiales et temporelles et donc une diversité d'acteurs n'ayant pas tous pas la même connaissance ni le même usage. En outre, la présence de l'État en mer est forte. Il dispose de compétences exclusives sur les espaces maritimes qui le rendent incontournable (Bresson, 2006). Le mode de gestion de l'espace maritime privilégié par l'État prend généralement la forme d'autorisations administratives et de réglementations d'usages. Or, Natura 2000 est une politique publique qui repose pour partie sur la contractualisation. ***Comment ces deux logiques sont-elles articulées ?***

2.2 Construction d'une grille d'analyse

Sur la base des éléments de définition retenus, une grille d'analyse de la gouvernance Natura 2000 en mer a été construite. Cette grille est centrale dans cette étude, car la gouvernance sera analysée au travers de cinq axes (d'abord thématiquement puis transversalement) (Tableau 5) :

- 1) la contextualisation du dispositif local ;
- 2) la structuration du dispositif ;
- 3) le fonctionnement du dispositif ;
- 4) l'engagement des acteurs au sein du dispositif ;
- 5) les biais et effets de la gouvernance.

Tableau 5 : Axes d'analyse de la gouvernance dans le cadre de Marhagouv

| Axes d'analyse | Objectifs |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contexte | Identifier les déterminants historiques et les événements qui ont influencé la forme / configuration de gouvernance propre à chaque site. Saisir la façon dont les enjeux spécifiques au territoire modèlent (ou non) la gouvernance de Natura 2000. |
| Structuration des dispositifs | Décrire la structure de la gouvernance avec ses organes décisionnels, de concertation, ses outils pour l'action ainsi que ceux de gestion des interfaces avec d'autres outils de gestion et d'autres espaces contigus. Voir comment les dispositifs de gouvernance permettent de passer de l'observation à la décision, puis de la décision à l'action. Voir comment les acteurs façonnent la gouvernance et la territorialisent à partir d'un modèle standard. |
| Fonctionnement des dispositifs | Saisir la façon dont les dispositifs de gouvernance fonctionnent réellement : niveaux de participation, rapports de domination, modalités d'animation, mobilisation et considération des expertises, modalités de traitement de la conflictualité, réactivité face à des changements ... |
| Engagement des acteurs au sein des dispositifs | Comprendre pourquoi les acteurs s'engagent (ou non) dans les dispositifs de gouvernance et voir précisément ce qu'ils y font, leurs rôles respectifs, de quoi ils parlent ensemble, si leurs différentes formes d'engagement permettent ou non des rapprochements, une convergence. Saisir les attentes des acteurs vis-à-vis de la gouvernance et leur(s) représentation(s) sur la gouvernance au regard de leurs attentes. |
| Biais et effets de la gouvernance | Identifier les bénéfices issus de la gouvernance, mais aussi des biais, en vue de proposer des pistes d'amélioration visant à minimiser les biais comme à maximiser les effets positifs. |

Cette grille d'analyse de la gouvernance territoriale des sites Natura 2000 en mer a permis d'orienter les méthodes qui vont être présentées ci-dessous.

3 ANALYSE DE LA GOUVERNANCE PAR DES METHODES INSCRITES DANS UNE DEMARCHE PLURIDISCIPLINAIRE ET DE CO-CONSTRUCTION

Cette partie a pour but de présenter et de justifier les choix méthodologiques réalisés par l'équipe du projet. Au-delà d'une approche pluridisciplinaire, cette étude s'inscrit également dans une démarche de co-construction, car elle s'appuie à la fois sur un travail de caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer réalisé en 2019 par l'équipe de recherche ainsi que sur les propositions et retours formulés par les participants de l'atelier d'échanges sur cette même gouvernance organisé en janvier 2020.

Afin de réaliser ce travail de caractérisation de la gouvernance dont découle aussi les résultats relatifs à son amélioration et son évaluation, une démarche combinant approches qualitative (analyse documentaire et entretiens semi-directifs) et quantitative (questionnaire) a été élaborée. Ces méthodes ont été appliquées à 20 études de cas sélectionnées pour leur représentativité de la diversité du réseau de Natura 2000 en mer. En complément, des entretiens semi-directifs ont également été menés aux échelles supra-territoriales pour saisir aussi la complexité de la gouvernance multiniveaux.

Puis, à partir de ces études de cas, l'équipe a réalisé un travail conséquent d'analyse transversale. Elle a notamment mobilisé un outil heuristique pour décrypter la diversité du réseau, la typologie, dont les étapes de construction seront précisées par la suite. Enfin, cette partie se conclura sur la démonstration de la complémentarité des méthodes utilisées pour la production des résultats de cette étude.

3.1 Sélection des 20 études de cas représentatives du réseau Natura 2000 en mer

Partant du constat que Natura 2000 en mer repose sur un dispositif standardisé recouvrant en réalité une pluralité de configurations à l'échelle locale (163 sites dont 5 au large animés par des structures aux statuts divers), l'équipe de recherche a retenu une démarche par étude de cas croisée avec des entretiens avec des acteurs supra-territoriaux afin d'identifier des clés de compréhension de la gouvernance multiniveaux et de la diversité de ses configurations à l'échelle locale. L'étude de cas a l'avantage de permettre d'étudier un phénomène sans le dissocier de son contexte (Yin, 1981, Roy, 2009) en visant une compréhension fine du dispositif à travers l'étude de ses éléments constitutifs (Mucchieli, 2007), sans restreindre la possibilité d'observer des phénomènes inattendus (Roy, 2009), autant d'atouts majeurs pour l'analyse d'AMP ancrées dans des contextes diversifiés.

La sélection des études de cas a été réalisée en deux temps. D'abord, un échantillon élargi a été construit, représentatif de la structuration du réseau Natura 2000 en mer à partir d'un certain nombre de critères (voir le Livrable 1, Delannoy *et al.* 2019). Cette première sélection repose sur la construction et l'analyse statistique (analyse à composante multiple et classification ascendante hiérarchique sous R) d'une base de données contenant la liste des sites Natura 2000 en mer Directive Habitats présentée dans le Tableau 6. Les choix et traitements qui ont conduit à sa création sont détaillés dans le Livrable 1, Delannoy *et al.*, 2019.

Tableau 6 : Description de la base de données "Natura 2000 en mer Marha"

| Intitulé de la variable | Descriptif | Modalités | Sources de données | Qualité de la donnée |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Nom | Nom du site | | INPN | Vérifiée |
| ID MN | Identifiant du Museum National d'Histoire Naturelle | | INPN | Vérifiée |
| Façade | Façade métropolitaine considérée | 1 MMN pour Manche Mer du Nord 2 ATL pour ATLantique 3 MED pour MEDiterranée | OFB | Vérifiée |
| Surface (km ²) | Classification des sites en fonction de leur surface en km ² | 1 Petit (min et <100 km ²) 2 Moyen (≥100 et <500 km ²) 3 Grand (≥500 et max) | OFB, équipe Marhagouv, 2019 | Vérifiée |
| Code_Partie_marine | Site principalement marin ou terrestre | 1 Majoritairement terrestre (<50% de surface marine) 2 Majoritairement marin (≥50% de surface marine) | OFB | Vérifiée |
| Urbain_rural | Caractère urbain ou rural du site | 1 Urbain (inclus dans une AUF ¹⁰) 2 Rural (non inclus dans une AUF) | Équipe Marhagouv, 2019 | Vérifiée |
| Contiguité_ZSC | Si le site est contigu à d'autres ZSC | 1 Oui 2 Non | Équipe Marhagouv, 2019 | Vérifiée |
| Enchevêtrement | Si le site est enchevêtré dans une autre AMP type parc (PNM, PN, PNR) | 1 Oui 2 Non | OFB, équipe Marhagouv, 2019 | Vérifiée |
| Operateur_animateur | Catégories d'opérateurs/ animateurs du site N2000 | 1 Structure gestionnaire d'une aire protégée (AP) : comprend les structures gestionnaires des parcs et des réserves (PNM, PNR, RNN) (les PNR ayant une partie maritime sont considérés comme AMP en vertu du code de l'environnement (article L334-1)) ; 2 Établissement public (OFB, Conservatoire du littoral etc.) ; 3 Collectivité territoriale (Communes et EPCI) ; 4 Syndicat Mixte (sont isolés ici les syndicats mixtes dont le territoire ne correspond pas aux limites administratives d'une collectivité, mais à celles d'un bassin versant ou d'un étang) ; 5 Mixte (plusieurs opérateurs/animateurs) ; 6 Autres (Organisation professionnelle, Association, Groupement d'intérêt public) ; <i>NB : Les classes ont été faites en fonction de la nature de l'opérateur et de l'animateur ainsi qu'en fonction du nombre d'individus par catégories. Par exemple, trop peu d'individus formaient la catégorie « Organisation professionnelle ». Pour le traitement statistique, il a été convenu de la regrouper avec « Autres ».</i> 7 ND : donnée non disponible, cette catégorie peut correspondre soit à des cas où l'information n'a pas pu être renseignée alors qu'elle existe ; soit à certains cas où les phases d'élaboration et d'animation du DOCOB ne sont pas encore lancées. | OFB équipe Marha antennes, équipe Marhagouv, 2019 | Incertitudes et imprécisions restantes |

¹⁰ Définition d'une Aire Urbaine Fonctionnelle selon l'INSEE, 2018 :

« - une city se compose d'une ou plusieurs communes dont la majorité de la population vit dans un centre urbain d'au moins 50 000 habitants ; la notion de centre urbain faisant appel à l'utilisation d'une grille de densité de la population constituée de carreaux de 1 km² qui permet d'identifier les grappes de carreaux de 1 500 habitants et plus, contigus.

- chaque city se voit ensuite attribuer une zone de navettage constituée de toutes les communes qui lui envoient un pourcentage de leurs actifs en emploi dont le seuil a été fixé à 15 %, sauf lorsqu'elle-même envoie 15 % ou plus de ses actifs en emploi vers une autre city. Le regroupement d'une city et de sa zone de navettage forme une zone urbaine fonctionnelle (FUA) » (insee.fr)

Ensuite, un second filtre, à partir de retours et commentaires faits par les antennes de façade de l'OFB, a été appliqué afin de retenir une liste de 20 sites reflétant la diversité du réseau sur l'ensemble des littoraux métropolitains (voir le Livrable 2, Ritschard *et al.*, 2019).

L'échantillon a été fixé à 19 sites côtiers et 2 sites au large. Ils sont répartis de la manière suivante :

- 5 en Manche Mer du Nord ;
- 8 en Atlantique (dont un site au large) ;
- 8 en Méditerranée (dont un site au large).

La Figure 6 présente la répartition spatiale de l'échantillon définitif.

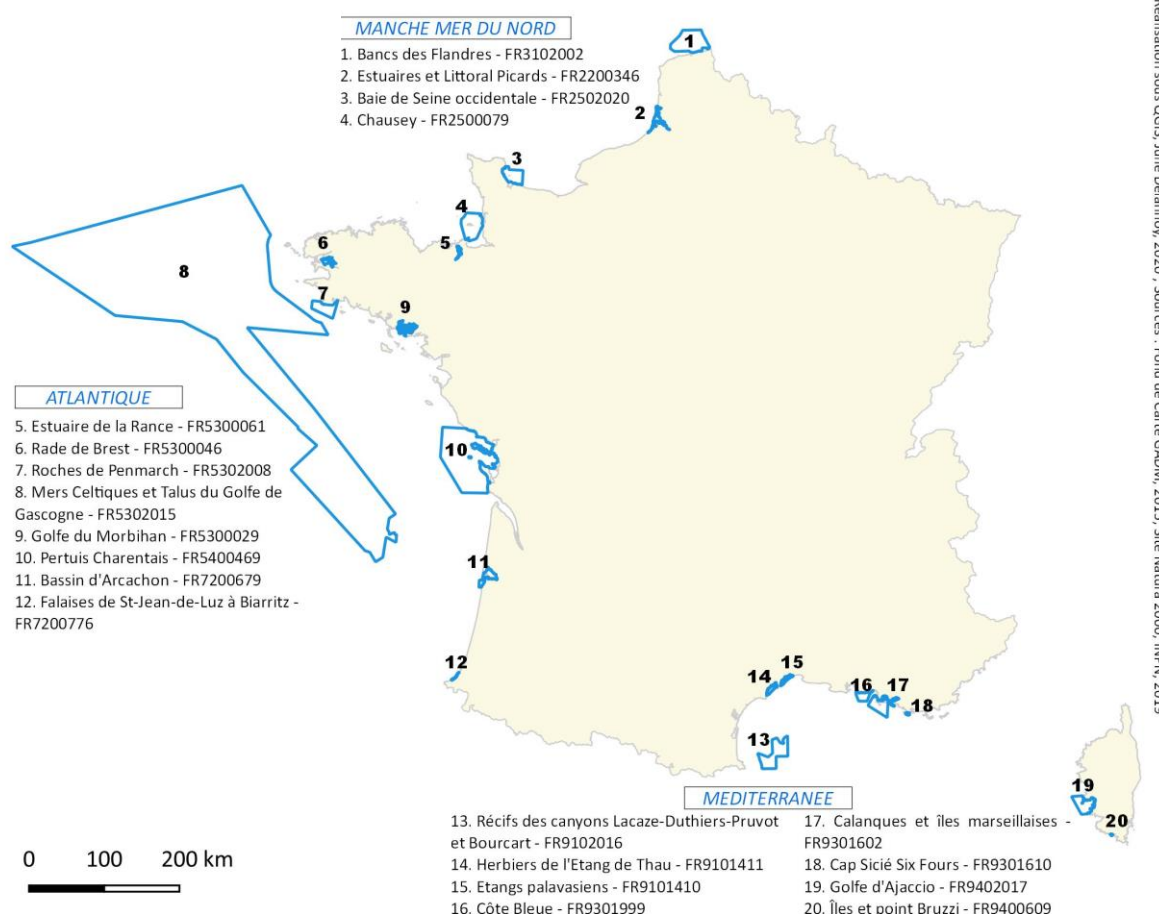


Figure 6 : Carte de l'échantillon définitif des 20 sites Natura 2000 retenus dans Marhagouv

Ce premier travail d'analyse de la base de données a permis d'amorcer la caractérisation de la gouvernance du dispositif actuel de Natura 2000 en mer, laquelle sera détaillée dans la quatrième partie de ce rapport.

Les études de cas ont été analysées en couplant deux approches : une approche qualitative (analyse documentaire et entretiens semi-directifs) et une approche quantitative pour certaines (questionnaire). En complément de ces dernières, des entretiens semi-directifs ont également été menés avec des acteurs supra-territoriaux, puisqu'ils jouent un rôle important dans la mise en place du réseau.

3.2 Approche qualitative : l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs

L'approche qualitative s'appuie sur des entretiens semi-directifs et une analyse documentaire. L'objectif est de rendre compte de la diversité des situations et de saisir des trajectoires de gouvernance, plutôt que de qualifier certaines pratiques de « bonnes » ou de « mauvaises ».

3.2.1 Analyse documentaire

Pour chacune des études de cas, plusieurs documents ont été collectés et analysés en amont des entretiens (Tableau 7).

Tableau 7 : Récapitulatif des documents utilisés pour mener à bien l'analyse documentaire

| Sources | | À identifier |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Documents officiels de Natura 2000 | Présentation du site en ligne | Enjeux de conservation, menaces, orientations |
| | Document de candidature à l'Union européenne pour validation | Difficultés évoquées |
| | DOCOB (validé ou non) | Une question spécifique : voir quelle est la place des sciences humaines et sociales |
| | Rapports annuels | |
| | Arrêté de composition du COPIL, Comptes rendus (CR) des COPIL | |
| | Éventuellement des CR de réunions de groupes de travail | |
| Documents officiels sur le territoire | Données statistiques | Données démographiques, densité, taux d'urbanisation, intensité et dynamique des usages/activités |
| | Organisations gestionnaires, projets, plans | Les organisations gestionnaires et leurs prérogatives. Les instruments de gestion en interaction avec la démarche Natura 2000 |
| Littérature grise | Prises de position sur les sites des parties prenantes | Qui soutient, s'oppose, quels arguments ? |
| | Articles de presse | Événements clés / Conflits, argumentaires |
| Littérature scientifique | Recherche par mot clé sur le nom du site ou le nom du territoire | Éléments d'analyses scientifiques disponibles sur le site et son territoire |

Dans un second temps, d'autres documents ont pu être collectés sur site pour en améliorer la compréhension, tels que :

- les chartes, les contrats, les supports de sensibilisation, les *newsletters*, les documents produits par les porteurs ou les animateurs à destination des acteurs du territoire, engagés ou non dans la démarche ;
- des reportages photographiques du paysage, des supports d'information du public sur place, autres (panneaux de revendications, tags, etc.) pour illustrer les analyses.

Les membres de l'équipe ont pu consulter les DOCOB de 17 sites sur les 20 études de cas sélectionnées. Les trois sites sans DOCOB étaient : les deux sites au large récemment désignés, ainsi que le site des îles et Pointe Bruzzi, dont l'élaboration du DOCOB n'a pas encore été amorcée.

3.2.2 Les entretiens semi-directifs

Le recours aux entretiens est pertinent, car les acteurs sont des producteurs actifs du social et donc des dépositaires d'un savoir important (Kaufmann, 2011). En outre, les entretiens permettent à la fois de recueillir des informations sur le monde social auquel ils participent, mais aussi leurs points de vue sur ce dernier (Olivier de Sardan, 2008).

3.2.2.1 Entretiens avec des acteurs régionaux, de façade et nationaux

De mars à avril, une première vague d'entretiens a été réalisée auprès de différents acteurs ayant un champ d'action régional (DREAL, DIRM, ARB), de façade (PREMAR, antenne de façade de l'OFB) et national (MTES, pôle de coordination de l'OFB) de mars à avril 2019. Ces premiers entretiens devaient permettre de mieux comprendre le réseau Natura 2000 en mer à travers des échelles plus larges et d'appréhender comment ces dernières interviennent dans la gouvernance locale en étudiant les jeux d'acteurs. Au total ce sont 19 entretiens qui ont été menés auprès de ces acteurs (Tableau 8).

Tableau 8: Entretiens supra réalisés de mars à avril 2019

| Types de structures rencontrées | Nombre d'entretiens |
|----------------------------------------------------|---------------------|
| Ministère de la Transition Écologique et Solidaire | 1 |
| OFB nationale | 2 |
| PREMAR | 3 |
| DIRM | 3 |
| DREAL | 7 |
| Antennes OFB | 3 |

3.2.2.2 Entretiens avec les acteurs dans le cadre des études de cas

A la suite de ces premiers entretiens avec les acteurs supra-territoriaux, dix à quinze entretiens compréhensifs par étude de cas ont été réalisés entre avril et septembre 2019. Pour mener à bien les entretiens locaux, un guide a été élaboré par l'équipe Marhagouv, qui reprend les axes d'analyse identifiés précédemment (voir Tableau 5). Ainsi, les principales thématiques abordées lors des entretiens sont les suivantes : le contexte, la structuration du dispositif, le fonctionnement de la gouvernance, l'engagement et les effets d'apprentissage, et les résultats, effets et défauts du dispositif. Plusieurs catégories d'acteurs ont été interrogées :

- les animateurs /opérateurs ;
- des membres impliqués dans le COPIL ;
- des membres impliqués dans d'autres arènes de concertation (telles que les groupes de travail thématiques) ;
- des membres non impliqués. Ils peuvent être de deux types : 1) ceux qui sont invités, mais qui ne participent pas ou qui se sont désengagés en cours de processus; 2) ceux qui ne sont pas invités, alors que d'autres participants estiment qu'ils auraient dû l'être.

Entre 10 et 15 personnes ont été rencontrées pour chaque site, soit 244 personnes (Figure 7).

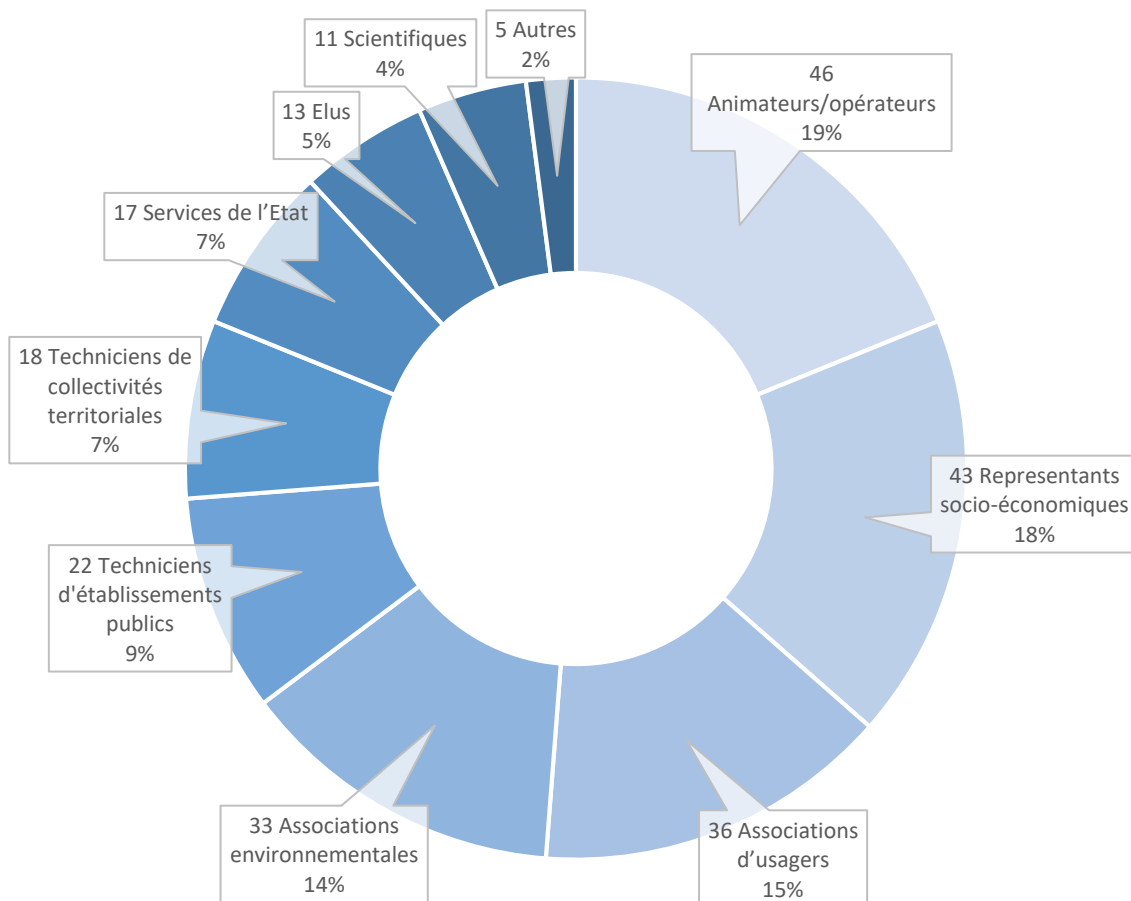


Figure 7 : Échantillon de personnes enquêtées par l'équipe Marhagouv d'avril à septembre 2019

3.3 Approche quantitative : le questionnaire

3.3.1 Construction d'un questionnaire pour renseigner l'appréciation de la gouvernance et les trajectoires d'engagement des parties prenantes

À la fin des entretiens, un questionnaire court a été proposé aux enquêtés. Il a permis d'apporter des éclairages quantitatifs complémentaires. L'accent y est mis sur l'évaluation de la gouvernance et les trajectoires d'engagement. Il est organisé autour de 4 axes :

- l'appréciation de la gouvernance (diversité des personnes impliquées, animation, implication des parties prenantes, prise en compte de différents types de savoirs, gestion des conflits...) ;
- l'appréciation des effets du dispositif (légitimité et reconnaissance du projet, reconnaissance des questions environnementales sur le territoire, changement de pratiques des usagers...) ;
- l'appréciation sur la pertinence et l'efficacité (pertinence des actions mises en œuvre, efficacité de la gouvernance...) ; les effets du dispositif sur les trajectoires de motivation à participer à la démarche ;
- les effets du dispositif sur les trajectoires d'engagement.

Pour étudier ce dernier point, une représentation simplifiée rendant compte des quatre types de régimes d'engagement définis par L. Thévenot (2006) par rapport à la dynamique de gouvernance des sites Natura 2000 en mer, a été construite (Tableau 9, Figure 8). Dans un souci de lisibilité, ces quatre types ont été déclinés sur un plan organisé en quadrants selon les quatre régimes. En complément, les répondants ont été invités à définir deux positions : au début de leur participation au dispositif Natura

2000 et au moment où ils sont interrogés. Cette distinction permet d'étudier dans quelles mesures et selon quelle trajectoire leur engagement peut varier au cours du temps. La question posée était la suivante :

« Quel est votre ressenti sur votre motivation à vous mobiliser et vous engager ?
Mettre deux croix sur cette figure : une représentant votre position au début et une autre maintenant en traçant une flèche pour rendre compte de l'évolution ».

Le Tableau 9 présente la correspondance entre les définitions de référence des régimes d'engagement de Thévenot et les formulations simplifiées choisies pour rendre compte dans le cas du dispositif Natura 2000 en mer.

Tableau 9 : Correspondance entre le régime d'engagement de Thévenot et formulations utilisées dans le questionnaire

| Régime d'engagement | Justification | Action en plan | Familier | Exploration |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Essai de traduction du référentiel de Thévenot par rapport au guide | <u>Importance de la contribution au bien commun :</u> Souci de contribuer à une dynamique collective | <u>Importance de l'objectif atteint :</u> Souci d'arriver à une position commune, d'optimiser les contributions et d'avancer | <u>Importance de la proximité :</u> Intérêt pour des relations de travail intégrant un part d'affectivité | <u>Importance de la découverte :</u> L'intérêt est d'explorer de nouvelles pistes |
| Caractérisation des postures en langage familier | Je suis intéressé pour le bien commun, l'intérêt général, pour la conservation de la biodiversité | Je suis intéressé par le fait de concevoir un plan d'action pour produire des résultats | Je suis d'autant plus intéressé que je connais bien les personnes et que je suis attaché au territoire | Je suis intéressé, car cela me permet d'explorer ce sujet, enrichir mes connaissances, innover |
| Valeur sous-jacente | Contrat implicite | Produit final | Echange | Innovation |

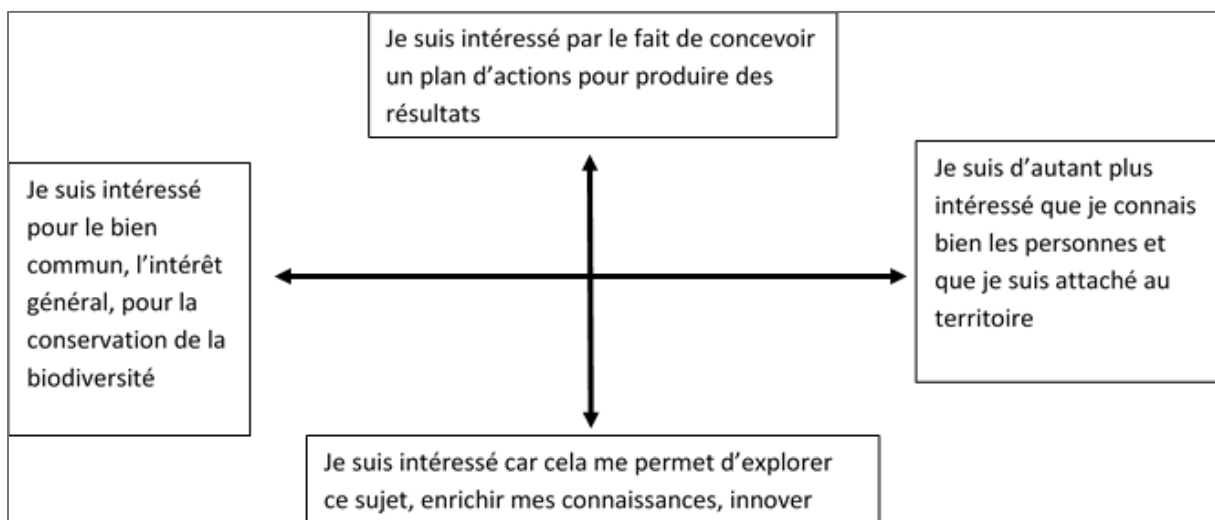


Figure 8 : Maquette¹¹ de présentation de la matrice sur les trajectoires d'engagement dans le questionnaire

¹¹ Lors de l'enquête, la matrice était de plus grande taille de façon à faciliter les choix : elle occupait une demi-page A4.

3.3.2 Echantillon de répondants au questionnaire

La méthode choisie pour le questionnaire a été l'auto-administration. Ce sont au total 87 personnes qui ont répondu à ce dernier, réparties de la manière suivante sur 11 des 20 études de cas (voir Figure 9).

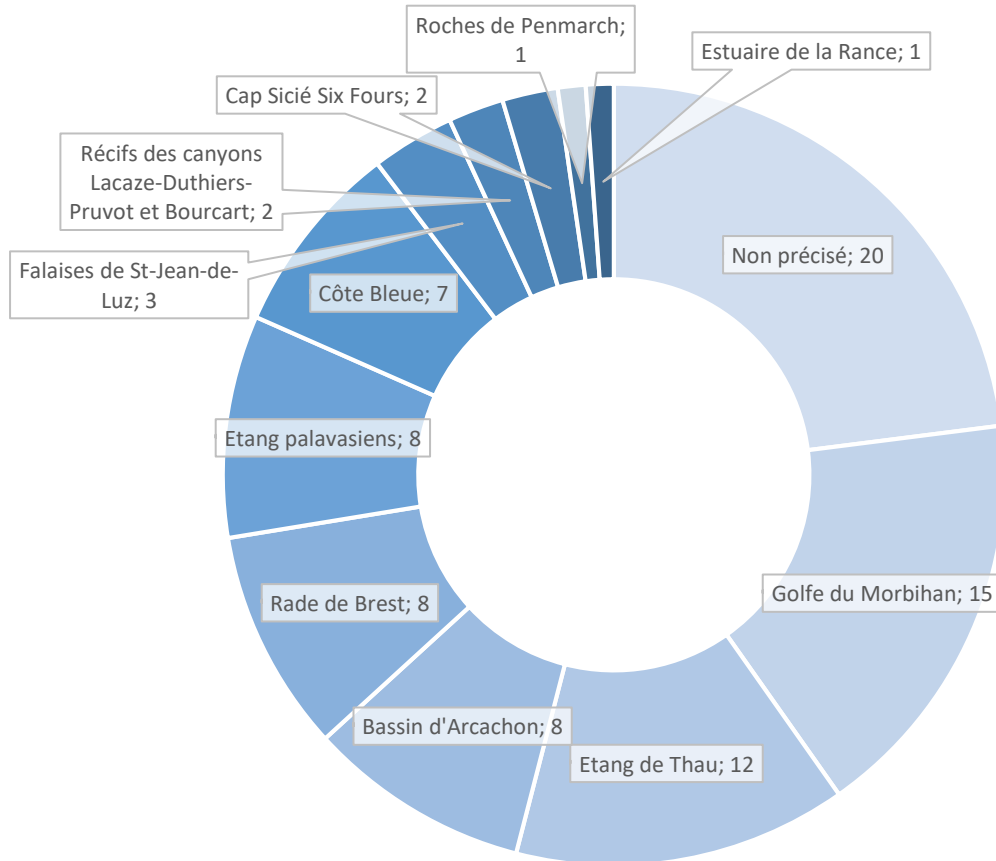


Figure 9 : Répartition du nombre de répondants au questionnaire par études de cas

Sur les 87 répondants, 20 répondants n'ont pas pu être reliés à une étude de cas spécifique. Ce manque de données s'explique par le fait que l'enquête était anonyme et que certains enquêteurs n'ont pas précisé le site auquel le questionnaire est lié.

3.4 De l'analyse des études de cas à l'analyse transversale

3.4.1 Réalisation de fiche de synthèse pour chaque étude de cas

Après avoir collecté toutes les données nécessaires, l'équipe de recherche a procédé à une analyse approfondie de chaque étude de cas. Elle a notamment réalisé une fiche par études de cas qui reprenait les éléments suivants :

- Le contexte du site en explicitant :
 - o les principales caractéristiques géographiques, illustrées d'une carte ;
 - o les principaux enjeux environnementaux ;
 - o les principaux usages et pressions.
- La gestion du site en détaillant :

- la nature et les ressources (financières et humaines) de la structure opératrice/animatrice ;
- les documents de gestion (DOCOB en cours de validation, en animation, en révision, existence d'outils de programmation annuelle ...) ;
- les dates et événements clés de l'histoire du site ;
- les parties prenantes avec un rôle spécifique dans la gestion ;
- les outils et actions (spécifiques à Natura 2000 en mer dans un premier temps).
- Les arènes de la gouvernance, à savoir :
 - les arènes formelles ;
 - les arènes périphériques ;
 - les arènes informelles.
- Le fonctionnement de la gouvernance, en analysant :
 - la prise de décision ;
 - la gestion des conflits ;
 - le suivi du site ;
 - la prise en compte des savoirs locaux ;
 - la coordination des politiques terre-mer ;
 - l'influence de Natura 2000 sur des décisions et politiques publiques sectorielles susceptibles d'affecter le milieu.
- L'analyse des effets de la gouvernance sur :
 - la conservation (selon les parties prenantes) ;
 - les trajectoires d'engagements des parties prenantes ;
 - la prise en compte des différents types de savoirs ;
 - les territorialités.
- Une synthèse du site, reprenant :
 - les éléments caractéristiques de la gouvernance du site ;
 - les facteurs influençant la gouvernance ;
 - les limites de la gouvernance actuelle ;
 - les éventuelles pistes d'amélioration à formuler à partir des enseignements tirés de cette étude de cas.
- L'échantillon d'enquêtés.

Ces fiches ont servi de support à l'équipe pour réaliser une analyse transversale. Elles n'ont donc pas vocation à être diffusées puisqu'il s'agissait d'une analyse intermédiaire.

3.4.1 L'analyse transversale : construire une typologie, comment et pourquoi ?

À partir de ce premier travail d'analyse par site, l'équipe a pu identifier des récurrences et des facteurs discriminants entre les sites. Sur cette base, elle a construit une typologie des configurations de gouvernance des sites Natura 2000 en mer. Les étapes de la construction de cette typologie sont détaillées dans la Figure 10.

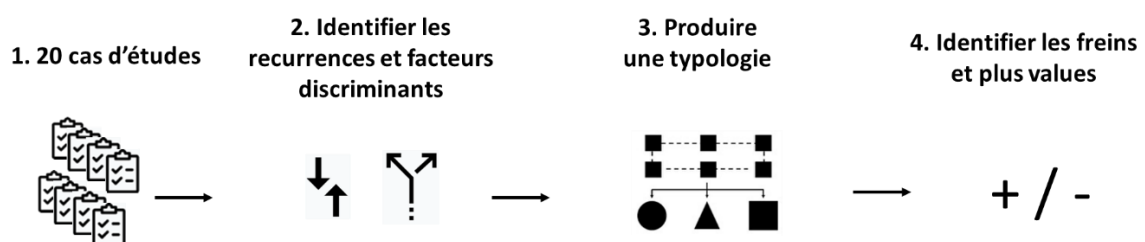


Figure 10 : Étapes de la construction d'une typologie des configurations de gouvernance des sites Natura 2000 en mer

La typologie est un outil heuristique que l'équipe de recherche a souhaité mobiliser afin de répondre aux objectifs de l'action : « caractériser le dispositif actuel de la gouvernance de Natura 2000 en mer en proposant une clé de lecture de sa diversité et identifier des forces et des faiblesses transversales ou propres à chaque catégorie ». Dans un second temps, l'identification de ces forces et faiblesses permet d'amorcer les réflexions sur l'amélioration, le suivi et l'évaluation de la gouvernance des sites complétées, dans un troisième temps, par les propositions formulées par les participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer.

De cette analyse transversale, l'équipe a produit un certain nombre de résultats qu'elle a pu présenter aux participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer.

3.5 L'atelier : inviter les gestionnaires à co-construire des pistes d'amélioration et des indicateurs d'évaluation et de suivi de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

3.5.1 Détail du déroulement et des objectifs de l'atelier

Les pistes d'amélioration et les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer proposés dans ce rapport ont été co-construits lors de l'atelier d'échanges avec les gestionnaires et les services de l'État concernés. Son programme officiel est consultable en Annexe 1. Cette sous-partie présente les objectifs des sessions de travail prévues au cours de cet atelier et les méthodes d'animation qui ont été utilisées.

Les comptes rendus des différentes sessions de travail sont consultables en Annexes 3, 4 et 5.

Tableau 10 : Déroulement, méthodes et objectifs des sessions de travail de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, janvier 2020

| Nom des sessions de travail | Déroulement et méthodes d'animation | Objectifs |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sessions du lundi 20 janvier | | |
| <p>Session 1 : Définition de la gouvernance (Plénière)</p> | <p>Dans un premier temps, les participants sont invités à donner 2 ou 3 mots pour définir la gouvernance afin de former un nuage de mots en ligne. Puis l'équipe Marhagouv commente le résultat de ce vote et propose une définition partagée de la gouvernance.</p> | <p>Cette première session permet de donner un cadre conceptuel commun en définissant la gouvernance afin de cadrer les futurs échanges. En laissant d'abord la parole aux participants, elle marque également le début d'un atelier reposant sur la co-construction tout en mettant en exergue la polysémie du concept de gouvernance ainsi que les représentations de la gouvernance des participants.</p> |
| <p>Session 2 : État des lieux de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (Plénière)</p> | <p>Cette session commence par une présentation des résultats du travail de caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer réalisé par l'équipe. S'ensuit une table ronde qui réunit quatre animateurs de quatre sites Natura 2000 en mer différents qui répondent aux questions suivantes : « <i>Comment cela fonctionne-t-il chez vous ? Quels sont les freins et les plus-values que vous rencontrez/identifiez dans la mise en œuvre de Natura 2000 ?</i> ». Enfin, la session se conclut par un temps d'échanges avec la salle qui répond à la question suivante : « <i>Est-ce qu'il y a des freins à la gouvernance que nous n'avons pas identifiés et que vous rencontrez ? Ou que vous souhaitez préciser ? Est-ce que vous vous retrouvez dans cet état des lieux ?</i> ».</p> | <p>La présentation des travaux réalisés en 2019 sous la forme des résultats de l'analyse transversale (typologie, freins, plus-values) permet la consolidation d'un socle de connaissances communes sur la gouvernance du dispositif actuel Natura 2000 en mer. La table ronde doit, elle, incarner ces premiers résultats afin d'en faciliter l'appropriation par les participants. Enfin, le temps d'échanges permet à l'équipe d'avoir accès à des « réactions à chaud » de la salle et de compléter son analyse.</p> |
| <p>Session 3 : Pour une/des gouvernance(s) de qualité ? (Plénière)</p> | <p>L'équipe commence par présenter et définir ce qu'est une gouvernance de qualité en soulevant les enjeux que soulève une telle notion (une ou des gouvernance(s) de qualité, favoriser la lisibilité ou l'efficacité). Dans un second temps, l'équipe présente les six thématiques d'amélioration qu'elle a pu identifier à la suite des travaux réalisés en 2019 : communication, concertation, démarches d'innovation, inclusion, ingénierie de projet, gouvernance connectée/multiniveaux. À partir de ces éléments, les participants sont invités à engager une réflexion collective en petits groupes avec leurs voisins directs. Un rapporteur par groupe prend la parole pour restituer la teneur de leurs échanges. À la fin de cette session, les participants sont invités à s'inscrire à deux thématiques d'amélioration différentes au choix.</p> | <p>Cette session permettra aussi de constituer un socle de connaissances communes et d'amorcer les réflexions en groupes sur les pistes d'améliorations de la journée du 21 janvier.</p> |
| <p>Session 4 : Suivre et évaluer la gouvernance (Plénière)</p> | <p>Après un exposé des raisons d'être de l'évaluation et du suivi de la gouvernance ainsi que ses outils et ses enjeux, les participants sont également invités à prendre la parole en répondant à la question suivante : « <i>Qu'est-ce qui pour vous devrait/doit être évalué ?</i> ».</p> | <p>Cette session vient clôturer l'atelier en permettant à l'équipe de transmettre les derniers éléments de définition qu'elle possède sur le suivi et l'évaluation de la gouvernance et d'amorcer, à l'image de la session précédente, les réflexions en groupes sur les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance de la journée du 21 janvier.</p> |

| Nom des sessions de travail | Contenu et méthodes d'animation | Objectifs |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sessions du mardi 21 janvier | | |
| Session 1 : Co-construction de pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer <i>(Travaux en groupe en salles de cours)</i> | <p>La veille, les participants se sont inscrits à deux thématiques différentes et sont invités à travailler sur leur premier choix pendant 1h30 et sur leur second choix pendant 45 minutes. Ils sont divisés en 6 groupes dans 6 salles avec un animateur par salle.</p> <p>Le premier temps d'atelier se divise en quatre étapes sur le modèle d'un world-café :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'animateur réalise une liste des idées des participants autour de la thématique. À la fin de cette première étape, les participants doivent formuler et choisir deux pistes sur lesquelles ils souhaitent travailler. 2. Le groupe se divise en deux sous-groupes. Chaque sous-groupe travaille une des deux pistes formulées plus tôt. 3. Les sous-groupes échangent de pistes. 4. Les deux sous-groupes se réunissent pour se présenter chacun à leur tour, une des deux pistes. Un rapporteur est désigné pour la session de restitution. <p>Le second temps d'atelier doit permettre au groupe suivant de compléter les travaux du groupe précédent. C'est l'animateur qui se fait rapporteur pour le groupe précédent.</p> | <p>Cette session de travail en groupe doit permettre de faire émerger une douzaine de pistes d'amélioration (2 par salle au moins) de la gouvernance co-construites autour des six thématiques identifiées par l'équipe et présentées la veille aux participants.</p> |
| Session 2 : Co-construction d'indicateurs d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer <i>(Travaux en groupe en salles de cours)</i> | <p>Les participants sont invités à rejoindre la dernière salle dans laquelle ils ont été le matin. Cet atelier dure deux heures et s'anime autour d'un jeu de cartes reprenant 6 principes d'évaluation (une couleur par principe) déclinés en quatre critères chacun.</p> <p>En groupe entier, les participants choisissent un critère par principe. Une fois le jeu de six cartes constitué, les participants se répartissent en deux sous-groupes. Chaque sous-groupe prend trois cartes et formule des indicateurs répondant à leurs principes et critères d'évaluation.</p> <p>Avant la fin de l'atelier, les participants font une rapide mise en commun des indicateurs qu'ils ont formulés.</p> | <p>Cette session de travail en groupe doit permettre la formulation d'au moins 6 indicateurs par salle.</p> |
| Session 3 : Restitution et bilan des travaux sur les deux jours <i>(Plénière)</i> | <p>Cette dernière session se divise en cinq temps :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un temps de restitution des ateliers sur les pistes d'amélioration (un rapporteur-participant par salle) ; 2. Un temps de restitution des ateliers sur les indicateurs (Hélène Rey-Valette) ; 3. Intervention d'un Grand Témoin ; 4. Temps d'échanges ; 5. Présentation des perspectives du projet. | <p>Cette session de clôture doit permettre aux participants de prendre de la hauteur concernant ces deux journées d'échanges et d'avoir une présentation des perspectives du projet.</p> |

3.5.2 Les participants de l'atelier

L'atelier a réuni un peu moins d'une soixantaine de participants qui ont été catégorisés de la manière suivante (voir Figure 11 et Annexe 2):

- Les animateurs locaux, à savoir les animateurs Natura 2000 rattachés à la structure animatrice locale d'un site (autres AMP, collectivités territoriales etc.) ;
- Les agents de l'OFB, il s'agit de tous les agents de l'OFB travaillant sur des thématiques transversales ou au sein des antennes de façade ;
- Les représentants des services déconcentrés de l'État, à savoir les services de façade (préfectures maritimes), régionaux (DIRM et DREAL), départementaux (DDTM) ;
- Recherche et études, cette catégorie inclut surtout les membres de l'équipe du projet, mais aussi quelques chercheurs venus assister à l'atelier.
- Les représentants du MTES, des agents du Ministère étaient également présents lors de l'atelier, parmi lesquels figurent Arthur de Cambiaire, adjoint à la cheffe de bureau de la politique des écosystèmes marins à la DEB (MTES) et Olivier Laroussinie, délégué adjoint à la mer et au littoral (MTES) invités à intervenir dans les plénières.
- La catégorie « Autres », concerne deux participants rattachés pour l'un à la Fédération des PNR de France et au Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Bretagne pour l'autre¹².

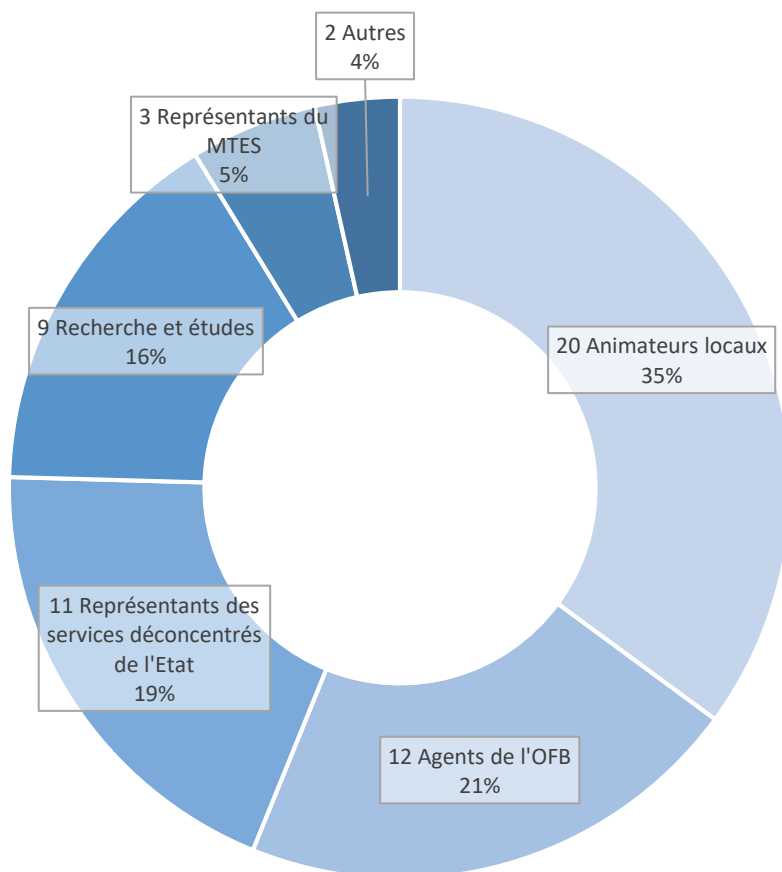


Figure 11 : Répartition des catégories de participants présents à l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 2020.

¹² Ces deux participants n'occupaient pas des postes d'animateurs Natura 2000 en mer, mais sont venus en leur qualité de représentants de structures animatrices de plusieurs sites (CRPMEM de Bretagne) ou bien de structure fédératrice de structures animatrices locales (Fédération des PNR).

Les animateurs locaux représentent la catégorie réunissant le plus grand nombre de participants. Au nombre de 20, leurs structures renvoient en réalité à 14 zones géographiques différentes. Toutefois, certaines structures ayant à charge l'animation de plusieurs sites Natura 2000, ils représentaient potentiellement 29 sites Natura 2000 en mer dont la plupart sont localisés sur la façade atlantique (22 sites).

La répartition géographique des participants est en effet assez inégale comme le montre le Tableau 11.

Tableau 11 : Répartition par façade maritime des participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, 2020

| Catégories de participants | Non rattachés à une façade | ATL | MED | MMN | Total général |
|---------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------|----------|---------------|
| Agents de l'OFB | 6 | 3 | 1 | 2 | 12 |
| Animateurs locaux | 1 | 17 dont 13 Bretons | 2 | 0 | 20 |
| Autres | 1 | 1 Breton | 0 | 0 | 2 |
| Recherche et études | 9 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Représentants des services déconcentrés de l'État | 2 | 5 dont 3 Bretons | 1 | 3 | 11 |
| Représentants du MTES | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Total général | 22 | 26 dont 17 Bretons | 4 | 5 | 57 |

Sur 57 participants, 26 sont affiliés à la façade atlantique dont 17 à la région Bretagne. En soustrayant le nombre de participants travaillant sur des thématiques transversales à l'échelle nationale, les façades de la Manche Mer du Nord et méditerranéenne ne comptent que 9 participants. En outre, aucun animateur local d'un site localisé sur la façade de la Manche Mer du Nord n'a participé à l'atelier. Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par la localisation de l'atelier à Rennes.

3.6 Complémentarité des méthodes

Les différentes méthodes employées au cours de cette étude répondent chacune à une pluralité d'objectifs et ont été utilisées de manière complémentaire dans la production de trois grands types de résultats présentés dans ce rapport : **caractériser**, **améliorer** et **suivre et évaluer** la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (Figure 12).

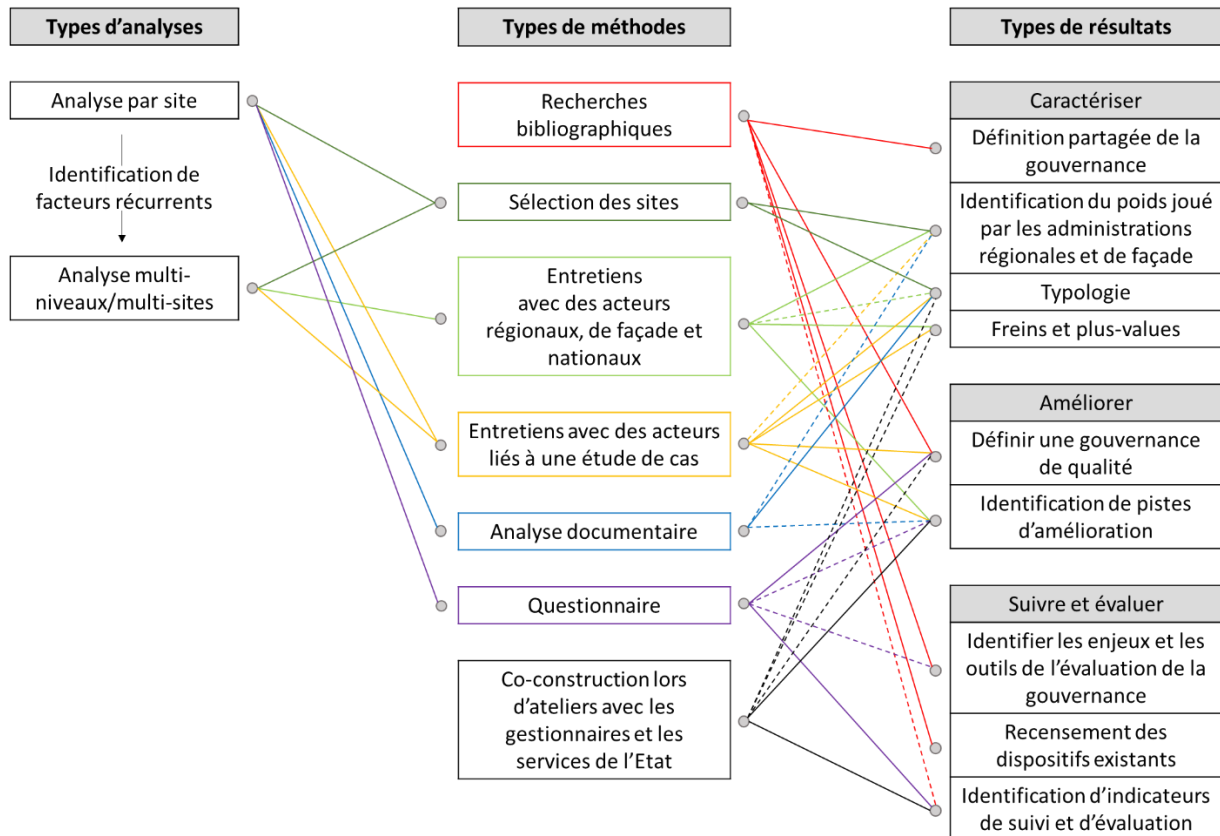


Figure 12 : Illustration de la complémentarité des méthodes utilisées pour le projet Marhagouv

Les méthodes choisies permettent ainsi de saisir la gouvernance de Natura 2000 en mer comme objet d'étude dans toute sa complexité en croisant des disciplines en sciences humaines et sociales, notamment dans la définition de la gouvernance, les échelles d'analyse en proposant d'étudier les échelles supra-territoriales avant de réaliser une vingtaine d'études de cas, et les approches qualitative (entretiens, analyse documentaire) et quantitative (questionnaires) afin de produire les trois grands types de résultats présentés dans ce rapport : caractériser, améliorer, suivre et évaluer la gouvernance.

Cette quatrième partie présente le premier type de résultats produits par l'équipe du projet Marhagouv correspondant à l'action : caractériser la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (voir Tableau 1). Elle permet notamment d'apporter : (4.1) Des clés de compréhension de la gouvernance multiniveaux, (4.2) Des clés de compréhension de la diversité des configurations de la gouvernance locale et enfin, (4.3) Des clés de compréhension des effets du dispositif Natura 2000 en mer. L'objectif est de rendre compte de la complexité et la diversité du dispositif et de saisir des trajectoires de gouvernance, plutôt que de qualifier certaines pratiques de « bonnes » ou de « mauvaises », permettant ainsi d'amorcer les réflexions sur les modalités d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer.

4.1 Des clés de compréhension de la gouvernance multiniveaux

Comme signalé dans la partie contextuelle de ce rapport (voir 1.1.3), la gouvernance de Natura 2000 en mer s'articule autour d'enjeux de conservation territorialisés et d'arènes locales de concertation, mais fait aussi intervenir des échelles supra-territoriales. Comment se traduit l'influence de ces acteurs supra-territoriaux sur la gouvernance locale ? Comment s'articulent ces dynamiques *bottom-up* et *top-down* ? En repartant de l'analyse statistique de la base de données Natura 2000 en mer et des entretiens semi-directifs, cette sous-partie entend donner quelques éléments de réponse à ces questions.

4.1.1 Des spécificités de façade et régionales

L'analyse statistique de la base de données Marha avait pour but premier d'aider à sélectionner un échantillon de sites objectif et représentatif de la diversité du réseau Natura 200 en mer, mais elle a également apporté des clés de compréhension de la gouvernance multiniveaux.

Pour cette analyse, deux méthodes ont été mobilisées. La première consiste à déterminer quelles sont les variables les plus discriminantes grâce à une Analyse à Composantes Multiples (ACM) et la deuxième, à dégager d'éventuels profils types par le biais d'une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) afin de créer une typologie reposant sur la construction de classes homogènes. Pour réaliser ces traitements statistiques, l'équipe a utilisé diverses variables renvoyant à des caractéristiques géographiques des sites (taille, taux de surface marine, urbanité ou ruralité, contiguïté avec d'autres ZSC), mais aussi à leur gouvernance (enchevêtrement avec une autre AMP de type parc, nature de l'opérateur/animateur).

Dans un premier temps, l'ACM a permis de dégager les variables les plus discriminantes à savoir les variables « Façade » et « Taux de surface marine ».

Dans un second temps, les résultats de la CAH ont montré qu'il était difficile de dégager des profils types. Les classes étaient construites autour de la variable « Façade » et « Taux de surface marine », mais elles présentaient une forte hétérogénéité intraclasse. Une CAH a donc été réalisée sans les variables « Façade » et « Taux de surface marine » pour dégager d'éventuels profils types construits autour d'autres variables. Les résultats de cette seconde CAH ont confirmé qu'il n'était pas possible d'établir de classes homogènes sans les variables « façade » et « taux de surface marine », car les classes obtenues présentaient encore une trop grande variabilité intraclasse.

Il semble donc que le dispositif standardisé de Natura 2000 en mer se décline de différentes manières entre les façades maritimes. Ces disparités inter-façades qui ressortent de l'analyse statistique se doublent en réalité de différenciations régionales observables à partir d'une analyse qualitative de la base de données.

4.1.1.1 Manche Mer du Nord : une relative homogénéité

C'est la plus petite des façades en termes de surface et de linéaire côtier. À ce titre, on ne dénombre que 29 ZSC. Néanmoins, le réseau est globalement composé de ZSC assez étendues avec de forts taux de surface marine (48% des ZSC dont la taille est $\geq 100\text{km}^2$ pour une taille moyenne de $202,43\text{km}^2$). Le réseau des sites Natura 2000 en mer Habitat en Manche Mer du Nord présente aussi la particularité d'être structuré autour des grands pôles urbains (15 ZSC comprises dans une Aire Urbaine Fonctionnelle (AUF)) ou des parcs (1 PNM, 3 PNR) et forme alors de nombreuses zones de regroupement géographique des ZSC. Ainsi les ZSC sont présentes en discontinu sur la façade (1,6 ZSC pour 100 km de côte).

Du point de vue de la gouvernance, la spécificité de cette façade réside dans la forte implication de l'OFB et dans une moindre mesure des acteurs socio-économiques. Cette prépondérance se fait au détriment d'acteurs comme les collectivités territoriales.

Cette relative homogénéité ne doit pas gommer certaines disparités régionales entre la Normandie et les Hauts-de-France. En effet, en Normandie, l'opérateur le plus souvent associé à l'OFB pour la réalisation des DOCOB est le Comité Régional des Pêches Maritimes et Elevages Marins (CRPMEM) de Normandie, alors que, dans les Hauts-de-France, il s'agit davantage du Conservatoire du Littoral, sous la forme du Syndicat Mixte du Littoral Normand. D'autre part, dans les Hauts-de-France, on recense des configurations inédites comme la prise en charge de l'élaboration du DOCOB par un port (le Grand Port de Dunkerque) pour la ZSC des Bancs des Flandres. C'est aussi sur la côte des Hauts-de-France que se situe la seule AMP de grande envergure de la façade, à savoir le PNM des Estuaires Picards et de la Mer d'Opale (PNM EPMO). Actuellement l'animation des parties marines des sites côtiers qui se superposent au PNM EPMO, est en cours de transfert vers ce dernier. Les parties terrestres de ces sites étaient jusqu'alors gérées par le seul Syndicat Mixte de la Baie de Somme.

4.1.1.2 Façade atlantique : la spécificité bretonne

La façade atlantique abrite la plupart des sites de grandes tailles et notamment le plus grand de tous qui s'étend sur la surface remarquable de $62\,320,04\text{ km}^2$ (site au large). L'ajout récent de ce site place le réseau de sites Natura 2000 en mer Habitat atlantique au premier rang en termes de surface marine couverte.

Le réseau de la façade atlantique présente également une forte disparité intra-façade, liée notamment à une spécificité marquée de la région Bretagne. La structuration du réseau de cette façade est d'ores et déjà révélatrice de celle-ci. En effet, la région Bretagne compte 35 ZSC sur 69, soit plus de la moitié des sites qui composent le réseau de la façade atlantique. D'autre part, la répartition des sites semble plus homogène en Bretagne qu'elle ne l'est en Nouvelle-Aquitaine ou dans les Pays de la Loire, où s'alternent d'importantes zones de regroupement géographique des sites, notamment autour des îles de Loire-Atlantique et dans les Pertuis Charentais et de vastes portions de côtes non couvertes par Natura 2000 en mer (ex. : entre le Bassin d'Arcachon et le littoral basque). Cette configuration différenciée entre les régions de la façade atlantique est sans doute liée à la répartition géographique des enjeux de conservation et des activités (plus d'enjeux et d'activités maritimes identifiés en Bretagne). Toutefois, la distribution des types d'opérateurs/animateurs suggère qu'il existe bel et bien des spécificités régionales au-delà de cette seule distinction.

La Bretagne se distingue par le fort investissement des collectivités territoriales dans la démarche Natura 2000 : 21 sur 35 ZSC sont animées par des collectivités territoriales (15 EPCI et 6 communes). *A contrario*, ces dernières sont très peu impliquées dans les Pays de la Loire et en Nouvelle-Aquitaine. En Nouvelle-Aquitaine, ce sont surtout les structures gestionnaires d'aires protégées (PNR, PNM), autour desquelles se concentrent les sites, qui prédominent dans le réseau d'animateurs.

4.1.1.3 Façade méditerranéenne : entre une gestion spécifique des lagunes occitanes, une implication marquée des EPCI en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et « particularisme » corse

Les lagunes représentent quasiment un tiers des sites Natura 2000 en mer Habitat. Ainsi, c'est la façade qui présente un nombre plus important de sites majoritairement terrestres que de sites majoritairement marins. À l'image d'un littoral très urbanisé et artificialisé, elle abrite également de nombreux sites urbains. En dépit du classement de la mer Méditerranée parmi les 25 « points chauds de la biodiversité mondiale » (Todisco, 2001), la surface marine méditerranéenne française n'est couverte qu'à 9% par le réseau Natura 2000 en mer Habitat. Néanmoins, ce faible pourcentage peut s'expliquer par le fait qu'elle abrite de nombreuses lagunes, non comptées en surface marine. Qui plus est, c'est sur cette façade que le réseau de sites Natura 2000 en mer Habitat est le plus dense.

En somme, la présence de nombreuses lagunes, l'insularité de la Corse et l'artificialisation du littoral sont autant de caractéristiques qui fondent la spécificité de la façade méditerranéenne. La délégation des phases d'élaboration et d'animation du DOCOB semble alors dépendre en partie de ces caractéristiques géographiques, entraînant des disparités régionales marquées.

- En Occitanie, la réalisation des DOCOB a été confiée majoritairement à l'OFB. Par la suite, l'animation des sites lagunaires est le plus souvent transférée à des structures *ad hoc*, des syndicats mixtes créés pour la gestion des lagunes (Syndicat Mixte du Bassin de Thau, Syndicat mixte des Etangs Littoraux, Syndicat mixte du Bassin de l'Or, Syndicat Mixte du Delta de l'Aude...).
- À l'instar de la Bretagne, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur se distingue par le fort investissement des collectivités territoriales dans la démarche Natura 2000.
- Enfin, en Corse, la mise en œuvre de Natura 2000 n'est pas encore tout à fait effective (peu de sites en animation), la plupart des sites étant en phase de rédaction des DOCOB. Cette dernière est généralement confiée à des acteurs possédant un fort ancrage territorial comme l'Office de l'Environnement de la Corse (OEC) ou encore le Conservatoire du Littoral à Bastia.

4.1.1.4 Synthèse des spécificités inter et intra-façades

Bien que la base de données sur laquelle s'appuie ce travail soit imparfaite (Delannoy *et al.*, 2019), son analyse permet toutefois de mettre en évidence des différences de façades et régionales qui tiennent en partie à la structure du réseau (répartition et types de sites), mais aussi à la nature des structures opératrices et animatrices (voir Tableau 12). Les opérateurs/animateurs ne sont pas les mêmes en Manche Mer du Nord où l'OFB et les CRPMEM sont majoritaires, qu'en Bretagne ou en PACA où ce sont les collectivités qui se sont emparées du dispositif, ou encore qu'en Nouvelle-Aquitaine où Natura 2000 est largement achevée avec d'autres structures de gestion de type aires marines protégées et enfin en Corse où ce sont des acteurs au fort ancrage territorial qui prédominent.

Tableau 12 : Synthèse des spécificités de façades et régionales identifiées

| Façade | Structure du réseau | Type des sites | Caractéristiques liées à la gouvernance (type d'opérateurs/animateurs, mise en animation) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Manche Mer du Nord, la plus petite des façades en termes de surface et de linéaire côtier (29 ZSC)</p> <p>Structure et gestion relativement homogènes</p> | <p>Autour de grands pôles urbains et des AMP de type parcs</p> <p>Discontinue (1,6 ZSC pour 100 km de côte)</p> | <p>ZSC assez étendues avec de forts taux de surface marine</p> | <p>Forte implication des acteurs socio-économiques associés à l'OFB et du Conservatoire du Littoral pour la réalisation des DOCOB, mais peu de sites en animation.</p> |
| <p>Atlantique, la plus grande des façades en termes de surfaces et de linéaire côtier (68 ZSC)</p> <p>Spécificité marquée de la région Bretagne</p> | <p>Concentration des ZSC en Bretagne (36 ZSC)</p> <p>Structuré autour de grandes aires marines protégées en Nouvelle-Aquitaine (PNMEGMP, PNMBBA)</p> | <p>Abrite la plupart des grandes ZSC (ajout récent du plus grand site au large s'étendant sur 62 320,04 km²)</p> | <p>Forte implication des collectivités territoriales en Bretagne associées ou non à l'OFB.</p> <p>Dans les Pays de la Loire et la Nouvelle-Aquitaine, très peu de collectivités impliquées sur les sites marins (excepté dans le Pays basque). Sites généralement animés par l'OFB au travers de l'antenne de façade ou au travers des parcs naturels marins (PNMEGMP et PNMBBA).</p> |
| <p>Méditerranée, la plus « terrestre » des trois façades (31 sites majoritairement terrestres et lagunaires). Spécificité liée à la présence de nombreux sites lagunaires</p> <p>Disparités marquées entre les trois régions : Occitanie, PACA et Corse</p> | <p>Répartition des sites sur tout le linéaire côtier de la façade (pas de discontinuité majeure dans le réseau)</p> | <p>ZSC peu étendues (69% des ZSC nettement <100 km², moyenne située autour de 30km²)</p> | <p>Animation des sites lagunaires d'Occitanie confiée à des structures <i>ad hoc</i> (syndicats mixtes pour la gestion et la protection des lagunes).</p> <p>Forte implication des collectivités territoriales en PACA (surtout EPCI).</p> <p>En Corse, acteurs avec de forts ancrages territoriaux privilégiés</p> |

Source : Analyse de la base de données Natura 2000 en mer Habitat, 2019

Les entretiens réalisés avec des acteurs aux échelles supra-territoriales ont permis d'approcher certaines causes de ces disparités inter et intra-façades.

4.1.2 Les jeux d'acteurs supra-territoriaux

Ces disparités relèvent en partie de la mobilisation des acteurs locaux, elle-même souvent liée à des contextes historiques et socio-économiques régionaux. Par exemple, en Bretagne, les collectivités territoriales se sont emparées de Natura 2000 en mer. Cette particularité peut être expliquée par le fait que, en Bretagne, les élus locaux ont souhaité soutenir les activités de pêche très présentes sur leurs côtes et sont donc restés impliqués dans Natura 2000. D'autre part, le retard sur la mise en œuvre de Natura 2000 en mer en Corse est notamment dû à des résistances locales, notamment des collectivités territoriales, même si de récents changements institutionnels et politiques les incitent à renforcer les politiques de conservation du milieu marin.

Mais elles tiennent aussi à des choix différents des administrations déconcentrées et notamment des DREAL. Les DREAL participent activement à la mise en œuvre de Natura 2000, et sont donc impliquées de près dans la mise en œuvre locale (voir 1.1.3). Par exemple, la DREAL Bretagne a également joué un rôle dans la mobilisation des collectivités territoriales en les incitant fortement à s'impliquer dans le dispositif. D'autre part, les changements au sein de cette administration semblent impacter les dispositifs locaux. La récente naissance de la grande région Nouvelle-Aquitaine a réorganisé la DREAL (fusion des DREAL Poitou-Charentes et Aquitaine), freinant son investissement local. L'impact de ces transformations internes sur les dispositifs locaux est symptomatique de l'importance du rôle joué par les DREAL au sein de la gouvernance multiniveaux.

Plus généralement, les services de l'État ont des marges d'interprétation qui engendrent des différences de mise en œuvre de Natura 2000, mais aussi des confusions quant à la répartition de leurs rôles, entraînant parfois des tensions interinstitutionnelles pouvant se répercuter sur les dispositifs locaux (situations de blocages). De même, l'apparition de l'AAMP en 2006 dans le paysage de Natura 2000 a pu aussi créer des situations compliquées, certaines DREAL ayant pu se sentir dépossédées de leurs prérogatives. Certains acteurs rencontrés expliquent que l'enjeu de cette gouvernance multiniveaux est alors d'identifier l'autorité compétente qui est la plus légitime pour agir ou arbitrer une situation. La situation sur un des sites étudiés est assez révélatrice de ces problématiques. Un désaccord entre deux administrations portant sur le portage d'un arrêté concernant à la fois la pêche et la conservation de l'environnement a bloqué la mise en œuvre de Natura 2000 à l'échelle locale.

En somme, même si ces administrations représentent toutes l'État, elles peuvent être amenées à tenir des positions divergentes d'une structure à l'autre et sont elles-mêmes enserrées dans des jeux d'acteurs complexes : *« les DREAL sont sérieuses, mais bienveillantes à l'égard des ports, les DIRM sont sérieuses, mais bienveillantes à l'égard de la pêche et de la conchyliculture, certains opérateurs très bienveillants à l'égard d'élus qui les tiennent par ailleurs, et d'autres opérateurs très bienveillants à l'égard d'environnementalistes avec lesquels il y a des perméabilités »*. Ces positions divergentes peuvent aussi être soutenues en interne. Certaines structures telles que les DREAL peuvent à la fois défendre des enjeux de conservation d'habitats au titre de Natura 2000, tout en devant par ailleurs soutenir un projet d'EMR sur une même zone.

Les services déconcentrés de l'État sont aussi pris en étau entre l'injonction nationale de s'assurer de l'homogénéité et la cohérence dans la mise en œuvre de Natura 2000 en mer et l'adaptation nécessaire d'un dispositif standardisé aux spécificités locales du territoire sur lequel il s'applique effectivement. Les discours des acteurs autour de la mise en œuvre de l'ARP sont en cela assez révélateurs : il faut à la fois qu'elle soit appliquée de manière homogène sur le territoire français, néanmoins, certains acteurs supra-territoriaux, qui craignent les conflits ou un usage trop souple de l'ARP en faveur des pêcheurs et au détriment de l'environnement, souhaitent s'emparer de l'outil et pouvoir adapter son usage aux contextes locaux. Les enquêtés ont néanmoins rappelé que ces missions sont adaptées aux spécificités locales, et que leurs interventions se font généralement *« au cas par cas »*, en fonction des

implications des acteurs locaux, des enjeux environnementaux, des opportunités, etc. D'autre part, la planification de l'espace maritime pourrait venir renforcer des spécificités de façades. De même, la fusion de l'AFB avec l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) (2020) pour former l'OFB pourrait amorcer une régionalisation de l'office au détriment de sa dimension nationale. Ces évolutions interrogent également quant à la mise en cohérence des dispositifs locaux à l'échelle nationale.

En outre, Natura 2000 en mer se décline aussi de diverses manières à l'échelle locale, indépendamment des jeux d'acteurs supra-territoriaux.

4.2 Des clés de compréhension de la diversité des configurations de la gouvernance locale

La mise en œuvre de Natura 2000 en mer repose sur la création d'un COPIL et la rédaction d'un DOCOB suivi et animé par une structure animatrice (voir 1.1.2). Cette procédure semble très normée et standardisée. Pourtant, à partir de ce même socle, la gouvernance va prendre des formes très diverses indépendamment de la façade ou de la région et au-delà du simple changement de structure animatrice d'un site à l'autre. Quatre facteurs discriminants principaux, indépendants les uns des autres, ont été identifiés (voir Figure 13) :

- **La géographie du site** : La gouvernance est différente si le site est côtier (compris dans la zone des 12 milles nautiques de la mer territoriale, exclusivement marin ou mixte avec une partie terrestre et une partie maritime) ou si le site est au large (au-delà des 12 milles nautiques dans la limite de la Zone Economique Exclusive (ZEE)).
- **Les proximités** : La gouvernance est influencée par la préexistence de proximités (conflictuelles ou coopératives) ou non (à construire) entre les acteurs. Les proximités organisées sont définies par Rallet et Torre (2004) comme la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant ici un ensemble structuré de relations formelles ou informelles (construites par et pour la gouvernance du site). L'organisation rend les interactions en son sein plus faciles qu'avec des entités situées hors de l'organisation, du fait de mécanismes, règles, routines de comportement (logique d'appartenance à l'organisation), mais aussi de représentations, croyances et savoirs partagés par ses membres (logique de similitude entre les membres). Ces proximités constituent un capital mobilisable par des acteurs qui pourront, ou non, les activer pour mieux coordonner leurs actions. L'existence de proximités organisées est un atout pour la conservation de la biodiversité (avec des acteurs parties prenantes en capacité de mieux coordonner leurs actions autour de cet enjeu) d'une part, pour l'effectivité de la gouvernance du site Natura 2000 d'autre part (avec des acteurs capables de se comprendre et de co-construire).
- **Les temporalités** : La gouvernance d'un site n'est pas figée dans le temps et peut amener à évoluer. Elle est notamment rythmée par les phases d'élaboration et d'animation du DOCOB. En effet, lors des études de cas, il est apparu que le passage de la phase d'élaboration à celle d'animation des DOCOB constitue une véritable ligne de partage des eaux dans la dynamique d'un site. Ce critère prend également en compte les discontinuités temporelles qu'a traversées ou traverse le site (tunnel décisionnel ou conflictuel).
- **L'enchevêtrement** : La gouvernance du site peut être :
 - enchevêtrée à une autre unité de gestion territoriale dont les objectifs convergent plus ou moins avec ceux de Natura 2000 (gouvernance intégrée convergente ou gouvernance intégrée reléguée), s
 - spécifique à Natura 2000 en s'articulant plus ou moins avec d'autres politiques territoriales (gouvernance spécifique articulée ou gouvernance spécifique ciblée sur quelques enjeux).

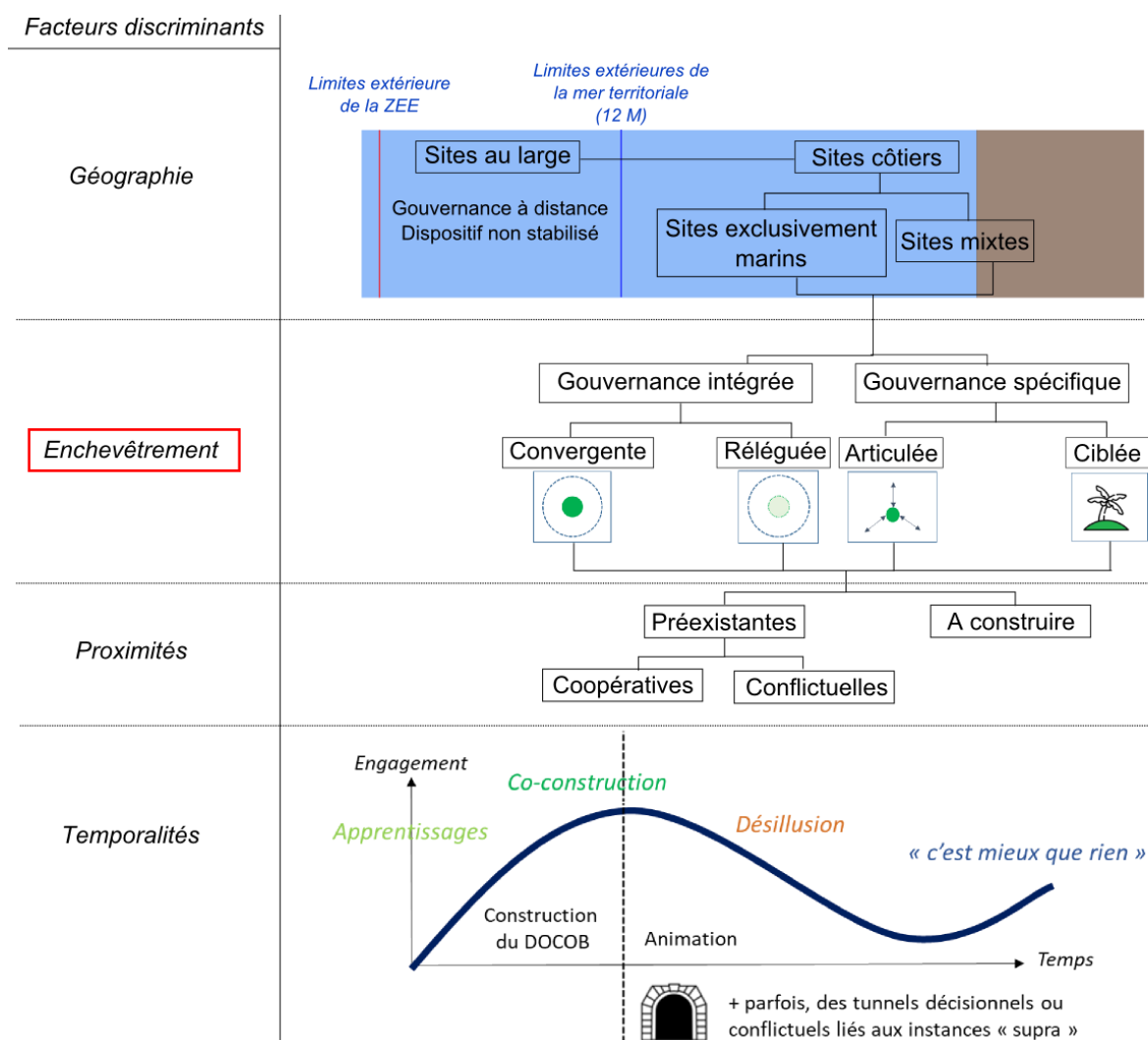


Figure 13 : Schéma récapitulatif des facteurs discriminants

Les proximités et les temporalités ont davantage été étudiées sur les sites côtiers, le dispositif n'étant pas encore stabilisé pour les sites au large. Ces deux facteurs discriminants sont indépendants l'un de l'autre, mais peuvent être appliqués comme des curseurs aux quatre idéaux types de configurations de la gouvernance des sites côtiers, construits à partir du critère le plus discriminant, à savoir l'intégration de cette dernière ou non à une autre unité de gestion territoriale.

4.2.1 Discriminant n°1 : la géographie du site ou la spécificité de la gouvernance des sites au large

La distinction entre les sites côtiers exclusivement marins et les sites mixtes, c'est-à-dire ceux possédant une partie terrestre et une partie maritime, tient surtout à des différences en termes d'enjeux, de taille de sites et d'opérateurs. Ces divergences seront reprises en filigrane, notamment dans la typologie des configurations de gouvernance des sites côtiers construite autour du critère de l'enchevêtrement. Le critère de la géographie du site est davantage discriminant entre les sites côtiers dans leur ensemble d'une part et les sites au large d'autre part.

En 2020, la gouvernance des sites au large n'est pas encore stabilisée. Toutefois, il est possible d'en dégager quelques spécificités par rapport à celle des sites côtiers, car il s'agit :

1. D'une gouvernance à distance du périmètre géré, sans visibilité directe...

2. ... dans laquelle l'échelle d'action des acteurs qui souhaitent s'impliquer va du local à l'international, avec une diversité des langages et identités des acteurs encore plus forte que dans une gouvernance côtière ...
3. ... où (plus qu'ailleurs) les arènes de dialogue sont doublées d'interactions moins transparentes, relevant d'un lobbying important ou d'interventions autour d'enjeux jugés non discutables (secret défense par exemple dans la désignation du grand site au large des Mers celtiques et du Talus du Golfe de Gascogne) ...
4. ... et enfin, d'essence *top-down* avec un leadership national qu'il faudra cependant articuler avec des dynamiques *bottom-up*. Ce dernier point représente un défi majeur en matière de gouvernance. Par exemple, le Parc Naturel Marin du Golfe du Lion, pressenti pour gérer le site des Récifs des Canyons Lacaze-Duthiers, Pruvot et Bourcart au large, s'emploie à familiariser, intéresser les membres de son conseil de gestion à des espaces qui interagissent avec ceux qu'ils gèrent. Parvenir à articuler ce type de dynamique d'appropriation *bottom-up* avec une dynamique *top-down* représentera un enjeu majeur pour la gouvernance de ces sites. La construction de nouvelles proximités et territorialités est à l'ordre du jour.

4.2.2 Discriminant n°2 : les proximités existantes ou à construire

La gouvernance d'un site peut être marquée (préexistence) ou non (à construire) par des proximités organisées entre les parties prenantes.

Lorsqu'elles préexistent, elles peuvent faciliter la coordination. C'est notamment le cas au sein du Golfe du Morbihan où les démarches de concertation entreprises conjointement par le Syndicat Intercommunal du Golfe du Morbihan (SIAGM) pour le projet de PNR et l'État pour le projet de Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) depuis le milieu des années 1990 ont contribué à créer des proximités entre les acteurs, qui bénéficient aujourd'hui à la mise en œuvre d'actions de conservation (dialogue et interactions facilitées par l'interconnaissance).

Mais dans certains cas, une proximité géographique subie (Torre, Beuret, 2010) est la source d'une conflictualité qui met en échec les rapprochements. Par exemple, sur le site de la Rance, les conflits portant sur les effets de l'usine marémotrice, la gestion des niveaux d'eau, voire un autre projet d'Aire Protégée, cristallisent des interactions qui mettent en échec la construction de proximités autour de Natura 2000 en mer. En résulte une « gouvernance fracturée ».

En dehors de telles situations de blocage, l'enjeu est toujours de construire de nouvelles proximités organisées. Une gouvernance effective associant des acteurs aux identités multiples et aux ressources asymétriques (Rey-Valette *et al.*, 2011) est à ce prix. Or, là où certains gestionnaires se donnent les moyens de relever ce défi en investissant du temps dans la construction et l'accompagnement d'arènes de dialogue et d'interconnaissances informelles et *ad-hoc* (Barcelo *et al.*, 2011), d'autres n'en ont pas la volonté ou pas les moyens. Ils s'en tiennent alors à ce que prévoit la procédure, c'est-à-dire au comité de pilotage. Mais alors que celui-ci est présenté comme incontournable par les acteurs publics garants de la procédure, à l'échelle des régions, façades ou de l'État, il est décrié par les gestionnaires de sites comme inadapté pour créer du dialogue et des proximités. En associant des membres désignés par le préfet pour représenter des usagers du site (habitants, pêcheurs...), son format favorise un jeu de postures prédéfinies, où le déclaratif l'emporte sur l'écoute.

Finalement, la façon dont la gouvernance fonctionne est très déterminée par l'existence ou non d'arènes informelles, favorisant la convivialité et l'interconnaissance (ex. organisation d'apéro-ponton dans la Rade de Brest), ainsi que par les capacités, légitimité et volonté du gestionnaire de favoriser la construction de proximités entre les parties prenantes. En résultent trois idéaux types de gouvernance explicités dans le Tableau 13.

Tableau 13 : Synthèse des idéaux-types de gouvernance construits autour du facteur discriminant des proximités

| Gouvernance distanciée | Gouvernance de proximité | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Gouvernance fracturée | Gouvernance communautaire |
| Les proximités entre les acteurs sont faibles et non organisées. L'animation est généralement distante (parfois géographiquement), marquée par un manque de moyens en temps (disponibilité), de compétences (ingénierie de la concertation et des proximités) ou par une volonté de piloter le site sans créer de proximités entre les parties. | Des proximités géographiques subies, entre acteurs divisés par de profonds désaccords préexistants à Natura 2000 (et généralement sans rapport avec cette politique), mettent en échec toute coopération au sein de la gouvernance. Les proximités entre acteurs sont fortes, mais fracturent le jeu d'acteurs. | De fortes proximités organisées servent une gouvernance fondée sur une communauté de pratiques au sens de Paquet (2010) ¹³ . Ces proximités peuvent préexister ou non à la création du site Natura 2000, mais elles font toujours l'objet d'un travail spécifique relevant d'une ingénierie de la concertation. |

4.2.3 Discriminant n°3 : les temporalités ou les effets des discontinuités temporelles

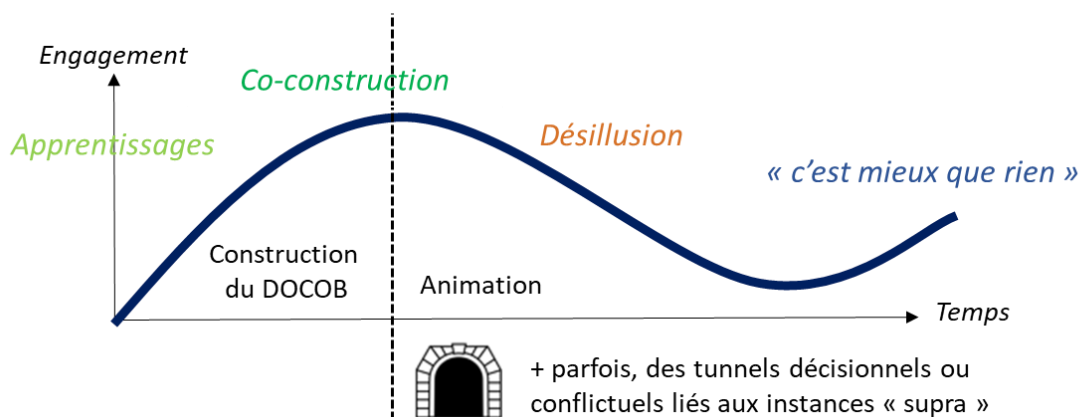


Figure 14 : Schéma de la dynamique d'un site (avant et après DOCOB),
Source : Noiroit C., 2019

Deux types de temporalités se révèlent ensuite déterminantes, cette fois quant au dynamisme de la gouvernance et l'implication des parties prenantes. Cette distinction a été observée sur la quasi-totalité des études de cas.

La première se réfère au processus de mise en œuvre de Natura 2000, avec des phases identifiées dans la Figure 13. Le processus débute avec une phase de co-construction du DOCOB. Au-delà du COPIL, la procédure prévoit la mise en place de groupes de travail qui favorisent des apprentissages de la part des parties prenantes, puis une co-construction. Les acteurs s'y engagent souvent avec enthousiasme et s'en souviennent comme une phase intense de concertation. Mais l'intensité retombe : la validation du DOCOB par les autorités prend du temps, les groupes de travail tendent à

¹³ Paquet (2010) souligne le fait que « l'une des composantes importantes de la communauté de pratique est le stock de connaissances tacites et de capital de confiance qui la sous-tend, et le degré d'informalité qu'elle commande. Cela ne veut pas dire que les relations constituantes ne peuvent pas être définies et formalisées ou qu'elles ne devraient pas l'être, mais elles vont nécessairement impliquer un grand nombre de contrats moraux particuliers qui constituent une technologie de coordination de la plus grande importance dans le contexte moderne » (Gilles Paquet, 2010, <http://gouvernance.ca/publications/10-03.pdf>).

disparaître, les COPIL sont très épisodiques et critiqués pour être des « grand messes » qui ne servent qu'à échanger des informations et valider des décisions construites ailleurs. Bon nombre de personnes interrogées parlent de désillusion et l'achèvement du DOCOB est souvent évoqué comme un temps caractérisant la fin de la gouvernance et de leur implication. S'ensuit une phase de basse intensité en matière d'engagement, finalement considérée comme « mieux que rien » au vu des actions mises en œuvre, mais génératrice de frustrations dès lors qu'elle est comparée à la dynamique initiale de gouvernance et d'implication des acteurs.

À cette temporalité procédurale s'ajoutent des ruptures temporelles plus aléatoires, de suspension de tout dialogue entre les parties prenantes locales. Souvent mal informés, les acteurs locaux constatent une paralysie de la gouvernance, inexpliquée à leurs yeux, qualifiée ici de tunnels décisionnels ou conflictuels. Lors de ces phases, qui peuvent durer plusieurs mois ou années, la gouvernance est suspendue à une (in)décision administrative qui laisse les acteurs dans l'obscurité, sans qu'ils ne connaissent la longueur du tunnel... Ces délais sont liés soit à des procédures de validation complexes, soit à un décideur qui dispose d'un pouvoir de blocage qu'il exploite politiquement, soit à des désaccords entre administrations qui, faute d'arbitrage, paralysent l'action. C'est le cas sur un site où deux administrations publiques se renvoient depuis de longs mois la responsabilité de légiférer pour donner une base légale à un zonage proposé d'un commun accord par les parties prenantes. Sur un autre site, la durée du tunnel décisionnel a été telle que l'un des acteurs d'un accord a changé de position au vu de l'évolution du contexte. Ces phases de tunnel brisent la dynamique existante et favorisent le désengagement des parties. Pour les gestionnaires de sites, c'est un aléa sur lequel ils n'ont pas de prise.

4.2.4 Discriminant n°4 : l'enchevêtrement ou non de Natura 2000 dans d'autres unités de gestion territoriale ou la typologie des configurations de la gouvernance des sites côtiers

Natura 2000 s'intègre dans un paysage institutionnel déjà fourni et évolutif. Dans certains cas, Natura 2000 et sa gouvernance sont absorbés au sein d'une structure qui en est gestionnaire. C'est par exemple, le Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis, couvert à 99,47 % par des sites Natura 2000 en mer et gestionnaire de sept sites situés majoritairement dans son périmètre. Dans ce cas, il existe une convergence entre les objectifs de conservation de Natura 2000 et ceux de la structure englobante. Cette configuration est désignée ici « gouvernance intégrée convergente ». Dans d'autres cas, la structure gestionnaire a des objectifs beaucoup plus larges de gestion d'un périmètre en mer, de développement durable et/ou de préservation d'un patrimoine naturel, culturel et bâti. C'est le cas du Conservatoire du Littoral sur l'archipel de Chausey ou du Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, couplé au Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Les objectifs de conservation pouvant être mis au second plan, il s'agit alors d'une « gouvernance intégrée reléguée ». La gouvernance intégrée est toujours caractérisée par une invisibilisation de Natura 2000 et de sa gouvernance. Elle ne nuit pas systématiquement aux actions de conservation, mais peut rendre difficile la création d'une dynamique d'acteurs qui ne trouvent pas toujours d'espaces où s'engager dans Natura 2000, à moins que le gestionnaire ne propose un « groupe *ad hoc* », comme dans le cas du Parc National de Port Cros. Les standards de gestion et objectifs de la structure englobante s'imposent, parfois au détriment d'une mobilisation des acteurs de la biodiversité telle que souhaitée dans le réseau Natura 2000. Dans la gouvernance intégrée reléguée, le risque de perdre de vue les objectifs de conservation de la biodiversité est élevé.

Lorsque Natura 2000 n'est pas enchevêtré dans d'autres dispositifs englobants qui prennent en charge sa gestion, il existe une gouvernance visible, spécifique à Natura 2000, avec des arènes et une animation dédiées. Un inconvénient tient au manque de moyens d'animation, un avantage est l'existence d'arènes propres permettant la mobilisation d'acteurs qui s'organisent pour être représentés. Cette gouvernance spécifique a elle-même deux déclinaisons. Une « gouvernance articulée complexe » caractéristique des cas où le gestionnaire est un Établissement Public de

Coopération Intercommunale (EPCI) de taille importante (Communauté d'Agglomération, Syndicat Mixte de Gestion d'un Bassin Versant...) : un avantage important est l'articulation entre des politiques territoriales de gestion de l'eau, de planification spatiale et d'aménagement, au-delà de l'interface terre-mer, qui existe *via* l'EPCI gestionnaire. Se créent ainsi des proximités nouvelles entre des acteurs de la terre et de la mer, autour d'une volonté de traitement coordonné d'une multiplicité d'enjeux. Ce type de gouvernance existe plutôt en Méditerranée où les collectivités se sont fortement investies. Vient ensuite une « gouvernance propre ciblée » où l'action est ciblée sur un faible nombre d'enjeux correspondant aux préoccupations du gestionnaire. Dans les cas étudiés, celui-ci représente un usage économique (pêche professionnelle, port maritime), co-gestionnaire avec l'OFB. Il tente de construire ou renforcer sa légitimité à agir dans le champ de la conservation de la biodiversité marine, apporte des compétences et un réseau d'acteurs particuliers, ce qui ouvre des possibilités d'innovation et engendre un ciblage particulier de l'action, avec des avantages et inconvénients spécifiques en matière de gouvernance. On voit apparaître ici des formes de gouvernance très différenciées (voir Tableau 14).

Tableau 14 : Les quatre idéaux types de la gouvernance des sites côtiers

| Intégration | Idéaltype |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Gouvernance intégrée...</p> <p>Natura 2000 et sa gouvernance sont invisibilisés (souvent pas de COPIL spécifique), car pris en charge par le gestionnaire dont les objectifs et/ou le périmètre d'action en mer sont plus larges.</p> | <p>Convergente / Les objectifs du gestionnaire (une autre AMP : Parc National, Parc Naturel Marin) et de Natura 2000 sont convergents. L'AMP apporte ses moyens de gestion. Les proximités sont généralement à construire au début de la démarche Natura 2000, car la mise en place de la structure animatrice concorde souvent avec celle des sites qu'elle gère.</p> |
| | <p>Reléguée / Les standards et objectifs (plus larges) imposés par le gestionnaire (Conservatoire du littoral, Parc Naturel Régional...) risquent de reléguer ceux de Natura 2000 en arrière-plan. Les proximités sont généralement préexistantes à Natura 2000, car créées dans le cadre de la mise en place de la structure animatrice, et parfois paradoxalement à renforcer, cette fois-ci autour de Natura 2000 en mer, en créant, par exemple, des espaces de concertation spécifique pérennes.</p> |
| <p>Gouvernance spécifique...</p> <p>Natura 2000 a des arènes et une animation dédiées, autour d'une gouvernance qui lui est propre.</p> | <p>Articulée / La gouvernance est articulée avec des politiques de l'eau, de l'aménagement, de planification <i>via</i> le gestionnaire (un établissement Public de Coopération Intercommunale). De nouvelles arènes multi-acteurs et proximités terre-mer émergent. Il s'agit ici souvent de sites mixtes (voir majoritairement terrestres) pris en charge par des collectivités territoriales de type EPCI et plus rarement des communes.</p> |
| | <p>Ciblée / La gouvernance est ciblée sur un faible nombre d'enjeux correspondant aux préoccupations d'un gestionnaire qui tente de construire ou renforcer sa légitimité dans le champ de la biodiversité marine. Ce peut être un acteur économique (port maritime, comité des pêches maritimes...). <i>De facto</i>, il s'agit souvent de sites majoritairement marins, voire exclusivement marins, avec une forte présence de l'activité de pêche professionnelle.</p> |

Ces quatre idéaux types présentés dans la Figure 13 et le Tableau 14 constituent une véritable typologie des configurations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. Pour autant, il ne s'agit pas de catégories hermétiques ni figées dans le temps, un site pouvant transiter d'une configuration de gouvernance à l'autre en fonction notamment des temporalités. Il s'agit d'un outil heuristique pour apporter des clés de compréhension la diversité inhérente au réseau.

4.3 Des clés de compréhension des effets du dispositif Natura 2000 en mer

Quels sont les effets de ces différentes configurations de la gouvernance ? Il est difficilement possible d'estimer leurs effets sur la conservation des écosystèmes (trop de facteurs influencent les états de conservation). Néanmoins, des effets de Natura 2000 sur les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif de conservation ont pu être observés et constituent de réelles plus-values (4.3.1). D'autre part, la passation du questionnaire permet de renseigner, du moins partiellement, les éventuels effets du dispositif sur les trajectoires d'engagement des parties prenantes (4.3.2).

4.3.1 Identification de plus-values de Natura 2000 en mer

Une plus-value de Natura 2000 doit s'entendre ici comme une valeur ajoutée du dispositif par rapport à une situation où Natura 2000 n'existerait pas. Natura 2000 peut être mise en place et ne pas apporter de plus-value au regard d'une situation antérieure marquée par des actions de conservation déjà très développées. Des plus-values ne sont pas observables sur tous les sites. Il n'y a pas ou peu de plus-values sur des sites avec de forts historiques de gestion où l'arrivée de Natura 2000 semble ne pas avoir modifié les dynamiques existantes ou créé de nouvelles dynamiques, que ces dynamiques soient coopératives (par exemple à Chausey) ou conflictuelles (cas de conflits historiques où Natura 2000 est intégré et relégué au second plan, comme dans l'estuaire de la Rance). Là où existent des plus-values, elles sont de deux types. Alors que certaines relèvent de résultats attendus de Natura 2000 en mer (mise en place d'actions de conservation issues de la concertation), d'autres sortent des objectifs de cette politique et viennent la prolonger (voir Tableau 15). Ce sont des effets « rebonds » ou « résurgents » qui représentent un capital activable (Beuret, Cadoret, 2015) au service de la conservation de la biodiversité, dans ou hors du cadre de Natura 2000 en mer (voir Tableau 15).

Tableau 15 : Synthèse des plus-values de Natura 2000 en mer

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Des ressources pour la conservation (exploitables dans et hors de Natura 2000 en mer) | Canalisation des ressources | Canalise des ressources humaines et financières. Parfois des effets leviers pour capter d'autres ressources |
| | Création des ressources | Des connaissances : acquisition pour le DOCOB puis des suivis plus réguliers |
| | | Des ressources humaines : capacitation et enrôlement de professionnels et usagers |
| | | Des proximités nouvelles, capital de coordination entre des acteurs hétérogènes attachés ou non à la biodiversité |
| Des actions de conservation issues de la gouvernance | Mise en place d'actions de conservation issues de la concertation | Exemples d'action : Actions de sensibilisation, mouillages écologiques, zones de cantonnements ... |
| Des coordinations , pour des politiques de conservation plus larges et cohérentes | Extension d'une action | Extension d'un politique déjà effective au-delà de son périmètre en mer (Natura 2000 en mer prolonge les actions du Parc de la Côte Bleue au-delà de son périmètre). |
| | | Extension des actions au-delà du périmètre Natura 2000 (ex. Arcachon), à l'échelle d'une AMP englobante |
| | Mise en cohérence les politiques | Légitime des acteurs à agir pour la biodiversité marine (ex. Golfe du Morbihan), collectivités, usages économiques |
| | | Articule des politiques (eau, biodiversité, aménagement) (ex. Étang de Thau) par-delà l'interface terre-mer |
| | | Ouvre les politiques territoriales de conservation vers une nécessaire gouvernance multiniveaux |

Sur la quasi-totalité des sites, Natura 2000 favorise la canalisation et/ou la création de différentes ressources (financières, humaines, en termes de connaissances sur le milieu marin) mobilisables et/ou mobilisées pour la conservation de la biodiversité dans ou hors Natura 2000 (souvent en fonction de l'enchevêtrement du site). La mobilisation de ces ressources a pu contribuer à la création de nouvelles aires protégées (ex. PN des Calanques, Parc Maritime du Frioul...). Plus généralement, Natura 2000 contribue à redessiner les contours d'un territoire en créant de nouvelles proximités entre des acteurs qui ne se rencontrent jamais par ailleurs (espace d'interaction et de coordination), en favorisant leur capacitation et leur enrôlement pour la conservation de la biodiversité (ex. chasseurs en Occitanie, pêcheurs en Bretagne, cas du projet DECIDER en rade de Brest avec des pêcheurs et des scientifiques qui travaillent sur le maërl) et en encourageant les gestionnaires à raisonner à une échelle plus globale (représentativité des habitats à l'échelle de la façade). Natura 2000 incite ainsi à la mise en cohérence des politiques publiques (environnementales, lien terre-mer), notamment à travers le choix de la structure opératrice et animatrice (ex. structure pivot entre plusieurs parties prenantes comme un syndicat mixte gestionnaire d'une lagune côtière) en permettant parfois à cette dernière d'étendre ses prérogatives au-delà de son champ d'action traditionnel (ex. EPCI légitimé à agir en mer, structure animatrice placée comme instance fédératrice des outils de gestion et de protection de l'environnement au nom de Natura 2000) ou d'étendre les exigences de conservation au-delà du périmètre du site Natura 2000 (ex. PNMBA).

4.3.1.1 Canalisation de ressources humaines et financières pour la biodiversité

Effet-levier pour canaliser des sources de financements diverses. Le « label Natura 2000 » permet de bénéficier de fonds européens pour mener des actions de conservation de la biodiversité et est facilitant pour aller capter des financements complémentaires. C'est notamment le cas, lors du montage de contrats en mer, qui suscitent souvent la recherche d'autres financements propres ou non à Natura 2000.

4.3.1.2 Création de ressources

Acquisition de connaissances. Sur de nombreux sites, l'élaboration du DOCOB a lancé un travail très conséquent d'acquisition de connaissances qui peut être prolongé en phase d'animation (ex. Chausey, Baie de Seine Occidentale, Estuaires et Littoral Picards) par le biais de suivis scientifiques plus réguliers (ex. Falaises de St-Jean-de-Luz). L'acquisition de ces connaissances dans le cadre de Natura 2000 peut avoir un effet-levier à la construction d'une autre aire marine protégée. Par exemple, la réalisation des inventaires et diagnostics pour Natura 2000 au début des années 2000 (avec une partie maritime) a été très utile aux acteurs travaillant sur la préfiguration du PN des Calanques.

Enrôlement et capacitation des usagers et des professionnels à partir de conflits ou de projets. Des conflits bien gérés articulés à un processus de concertation peuvent conduire certains acteurs à s'investir dans le champ de la biodiversité. C'est le cas notamment dans les sites lagunaires d'Occitanie, où les chasseurs s'étaient opposés dans un premier temps à la mise en place de Natura 2000. Dans les étangs palavasiens, l'animateur a créé un groupe de travail dédié entièrement à cette thématique qui, lors des réunions de COPIL, venait présenter ses avancées et ses résultats. Les arènes de concertation sont alors devenues plus interactives et ont permis à tous de participer. Une charte a ainsi été signée avec les chasseurs. D'autre part, le suivi et l'évaluation des habitats marins Natura 2000 ont permis, entre autres, l'enrôlement des pêcheurs accompagnés de scientifiques pour travailler sur le maërl en Rade de Brest (projet DECIDER). De même dans le cas des herbiers du site de Thau une cartographie participative de ces herbiers a été produite par les pêcheurs à partir de leur connaissance de fonds et a permis une forte mobilisation de ceux-ci pour le projet.

Création ou renforcements de proximités, d'un capital de coordination entre des acteurs hétérogènes. Natura 2000 contribue à la création de proximités nouvelles, notamment en créant des **espaces d'interaction et de coordination** entre des acteurs qui ne se rencontrent jamais par ailleurs. Les nouvelles proximités construites constituent alors un capital mobilisable pour une coordination en

faveur de la biodiversité. Par exemple à Ajaccio, Natura 2000 fournit un espace de discussion unique sur les questions d'habitats marins. De même, dans les Étangs palavasiens, Natura 2000 a permis de fédérer l'ensemble des parties prenantes (communes, services de l'État, gestionnaires de site, usagers) autour d'un projet pour les étangs palavasiens créant ainsi un réseau organisé d'acteurs. Pour être représentés dans ces nouvelles arènes, des acteurs s'organisent, Natura 2000 **contribuant ainsi à la création ou le renforcement d'organisations catégorielles actives**. Par exemple, des pêcheurs à pied se structurent en association pour être représentés dans Natura 2000 (Estuaire et littoral picards), et des acteurs de la pêche de plaisance se structurent comme des acteurs forts et incontournables du territoire en Baie de Seine Occidentale. Enfin, Natura 2000 contribue à la création de proximités nouvelles **en permettant des rapprochements qui ne vont pas de soi**. C'est le cas notamment sur le site de Bancs de Flandres où la mise en place de Natura 2000, notamment par le choix de la structure animatrice (Grand Port de Dunkerque), a créé un lien qui n'existait pas entre le Grand Port Maritime de Dunkerque et des associations locales. Il est également possible de citer ici les liens créés entre l'OFB, anciennement AFB, et le CRPMEM de Normandie sur la côte Manche Mer du Nord, où ces deux structures sont très souvent associées pour l'élaboration et l'animation des sites.

4.3.1.3 Actions pour la conservation des habitats marins

Mise en place d'actions de conservation issues de la concertation. Si les contrats et les chartes Natura 2000 semblent être peu utilisés en mer, notamment parce que ces outils sont peu adaptés aux spécificités du milieu marin, certains sites mobilisent des financements spécifiques à la démarche pour mettre en place des actions ponctuelles comme l'installation de mouillages innovants (ayant moins d'impacts sur le milieu), ou des actions de sensibilisation. C'est notamment le cas dans le Golfe du Morbihan, où la chargée de mission Natura 2000 réalise des actions de sensibilisation sur le terrain : en hiver auprès des pêcheurs à pied sur l'estran et en été auprès des plaisanciers en mer. Il s'agit d'effets attendus de Natura 2000, mais la mise en place de zones de cantonnement de la pêche par exemple fait partie des mesures qui ont pu être prises grâce à la concertation avec les parties prenantes concernées.

4.3.1.4 Extension ou création des politiques de conservation

Extension des surfaces concernées par une politique de gestion déjà effective. Par exemple, sur le site de la côte Bleue Marine, Natura 2000 en prolonge les actions du parc plus loin en mer (ce qui coïncidait avec les ambitions du Parc).

Effet-levier pour l'extension des exigences de conservation des habitats marins à l'échelle d'une entité englobante. C'est notamment le cas au sein du PNM du Bassin d'Arcachon, où les exigences de conservation Natura 2000 ont été étendues à l'ensemble du périmètre du parc, garantissant ainsi un seuil de protection minimum à respecter dans la mise en œuvre du plan de gestion.

La concertation sur Natura 2000 est un levier pour la création d'une autre AMP. Natura 2000 a contribué à créer le Parc Maritime du Frioul et son plan de gestion. Aujourd'hui, on ne parle plus du DOCOB sur ce territoire, mais du plan de gestion du parc qui a repris des objectifs de conservation d'habitats tout en permettant d'agir aussi sur les activités.

Mise à l'agenda de l'action publique. Sur le site de Cap Sicié/six fours, Natura 2000 est bloqué, mais permet de s'intéresser aux questions de biodiversité en mer et de matérialiser un territoire à protéger aux yeux des acteurs. Par exemple, sur le site des Falaises de St-Jean-de-Luz, Natura 2000 constitue l'un des seuls outils sur le territoire traitant de la biodiversité et de la conservation de la faune et la flore marine, et ainsi, sensibilise *a minima* les acteurs aux problématiques liées au milieu marin.

4.3.1.5 Mise en cohérence des politiques publiques

Intégration et/ou meilleure prise en compte de la question de la biodiversité dans d'autres politiques publiques là où l'animateur est une organisation pivot entre plusieurs politiques publiques (ex. : Étang de Thau, Golfe d'Ajaccio). Dans le Golfe du Morbihan, Natura 2000 contribue, *via* sa structure

animatrice, le PNRGM, à une (plus) forte prise en compte des questions de biodiversité dans le Schéma de Mise en Valeur de la Mer.

Gestion de l'interface terre-mer. Natura 2000 contribue à légitimer des EPCI animateurs d'un espace terrestre littoral à agir en mer. Par exemple, Natura 2000 légitime de droit l'action du PNRGM en mer (signature d'une convention avec l'État). Autour de l'Étang de Thau, Natura 2000 a entraîné la mise en place d'actions communes sur la réduction des phytosanitaires qui relèvent de plusieurs projets (inscription dans une logique de zones humides).

Favorise un raisonnement en réseau. Natura 2000 incite les structures animatrices d'un espace particulier à s'ouvrir à un système plus global (flux migratoire des cétacés par exemple) et à raisonner à une échelle plus large que celle du seul périmètre du site (signalé par l'équipe du PN des Calanques). En effet, l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire n'est pas seulement évalué à l'échelle des sites, mais aussi à l'échelle d'une façade. Le maintien d'une population ne représente donc pas seulement un enjeu territorialisé, mais aussi une responsabilité portée et vécue à plus large échelle (signalé par l'équipe du PNMBA). D'autre part, des réunions entre animateurs de site Natura 2000 en mer, organisées à l'échelle de la région Bretagne ou de la façade méditerranéenne par exemple, permettent aussi aux animateurs locaux de se penser comme faisant partie d'un réseau régional, de façade ou national.

Centraliser et coordonner les efforts de conservation. Par exemple, dans les Étangs palavasiens, Natura 2000 centralise et structure les efforts en faveur de la protection des étangs sous l'égide d'un même dispositif. De même, le PNM du Bassin d'Arcachon, bien qu'étant le dernier arrivé parmi les acteurs de la conservation sur le territoire, est devenu un acteur pivot pour les actions de conservation et anime une réunion des gestionnaires d'espaces naturels (SEPANSO pour la RNN du Banc d'Arguin, le Conservatoire du Littoral, PNR des Landes de Gascogne, département, commune de Lège-Cap-Ferret, DREAL, Fédération départementale des chasseurs) au nom de Natura 2000 en tant qu'animateur des sites locaux.

4.3.2 Identification des formes et des trajectoires d'engagement

Le questionnaire relatif aux formes d'engagement a permis de caractériser celles-ci à l'échelle de l'individu. Pour rappel, 87 personnes ont répondu à ce questionnaire, sur 12 études de cas. La comparaison des modes d'engagement à l'origine et à l'issue de la participation au dispositif permet d'appréhender des trajectoires d'engagement qui peuvent être liées aux effets du dispositif. Toutefois, ces données ne permettent pas de rendre compte de toute la complexité du phénomène étudié et ce travail sera donc poursuivi au cours d'un stage qui se déroulera de mars à août 2020.

4.3.2.1 La création de nouvelles proximités comme motif d'engagement pérenne ?

Pour exploiter les positionnements des individus, une grille de codage a été construite *a posteriori*, permettant de coder les positions en découpant le plan proposé en 24 rectangles (Figure 15). Il est alors possible de dénombrer le nombre de personnes par rectangle et par grand quadrant ainsi que les trajectoires entre quadrants.

| | | | | | | | |
|----------|----|----|----|------------------|----|----|----------|
| A | A1 | A2 | A3 | B1 | B2 | B3 | B |
| | A4 | A5 | A6 | B4 | B5 | B6 | |
| | | | | Centre /C | | | |
| E | E1 | E2 | E3 | T1 | T2 | T3 | T |
| | E4 | E5 | E6 | T4 | T5 | T6 | |

Figure 15 : Grille de codage des positions des parties prenantes sur la matrice des trajectoires d'engagement construite *a posteriori*

Ainsi on observe (Figure 16) que l'engagement¹⁴ des trois quarts des enquêtés est motivé par le bien commun, l'intérêt général et la conservation de la biodiversité avec respectivement 54% pour qui cette recherche du bien commun et de l'intérêt général est combinée avec un souhait d'efficacité et de pragmatisme pour produire des résultats (régime en plan) et 30% qui sont plus portés par le souhait d'apprendre et de produire des innovations (régime d'exploration). On observe qu'un nombre significatif de personnes se sont positionnées au centre (8%) et sur deux cadrans à la fois (20% : 9 entre bien commun et régime de familiarité et 8 entre régime en plan et régime d'exploration). Enfin les choix en faveur du régime du plan sont plutôt situés dans les rectangles les plus proches du régime en plan tandis que ceux relevant du régime de l'exploration sont au contraire plutôt situés près de l'axe médian.

¹⁴ Pour rappel, Thévenot a défini quatre régimes d'engagement : 1. le régime de la justification correspondant au quadrant A et à une motivation par souci de contribuer à une dynamique collective pour le bien commun 2. le régime en plan correspondant au quadrant à une motivation par souci d'arriver à une position commune, d'optimiser les contributions et d'avancer pour produire des résultats, 3. le régime par la familiarité correspondant à un intérêt pour des relations de travail intégrant une part d'affectivité et par attachement au territoire, 4. et enfin le régime de l'exploration correspondant à l'intérêt est d'explorer de nouvelles pistes, aussi bien en termes de connaissances qu'en termes d'innovations.

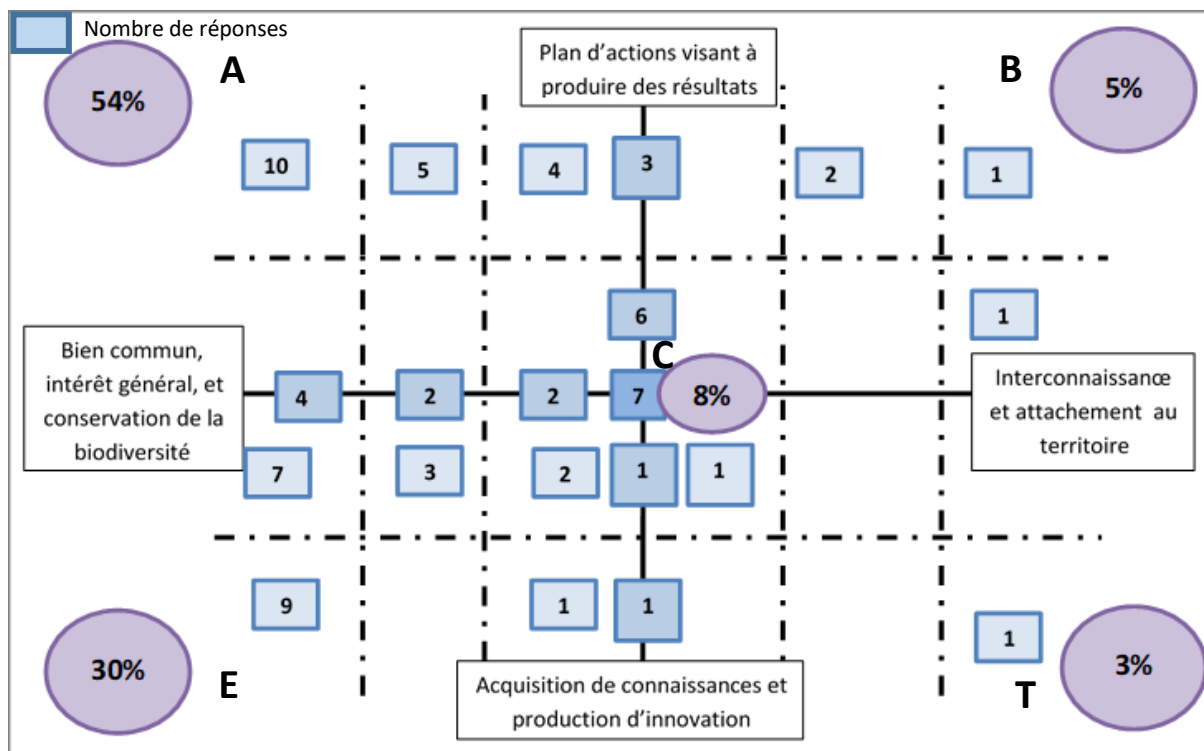


Figure 16 : Résultats détaillés des formes d'engagements au début de processus (87 répondants sur 12 études de cas)

Concernant les trajectoires (

Figure 17), il apparaît que seulement 58 enquêtés ont noté une évolution de leur engagement, c'est-à-dire que pour un tiers des enquêtés il n'y a pas eu de changement de leur engagement au cours du temps, soit que celui-ci est resté stable, soit que leur participation était trop récente. On peut aussi noter que certains, 7 personnes au total, ont changé, mais pour une situation positionnée dans le même quadrant, soit au sein du A pour 6 d'entre eux soit dans le quadrant E pour le septième.

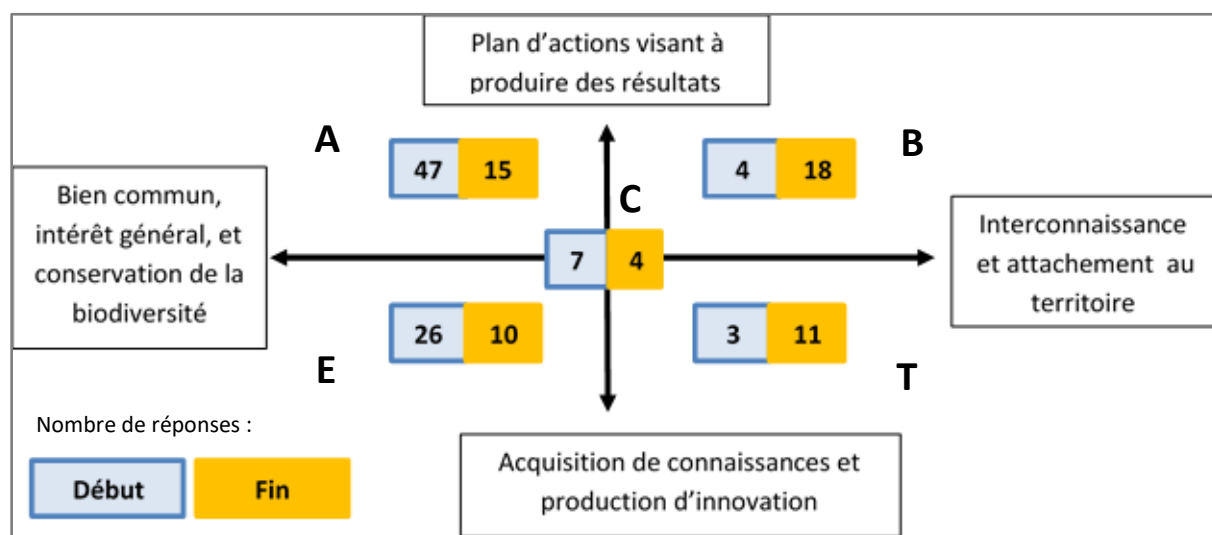


Figure 17 : Bilan des changements observés dans les formes d'engagement (87 répondants sur 12 études de cas)

L'analyse des changements de position entre quadrants permet de caractériser les itinéraires d'engagement au sein des sites Natura 2000 (Tableau 16).

Tableau 16 : Identification des trajectoires d'engagement avec les réponses au questionnaire (87 répondants sur 12 études de cas)

| Quadrant d'origine | Nouveau quadrant | | | | | | | | | |
|--------------------|------------------|-----|----|-----|----|-----|----|-----|--------|-----|
| | A | | B | | E | | T | | Centre | |
| | Nb | % | Nb | % | Nb | % | Nb | % | Nb | % |
| A | 6 | 29% | 7 | 33% | 6 | 29% | 2 | 10% | 0 | 0% |
| B | 1 | 5% | 0 | 0% | 1 | 25% | 2 | 50% | 0 | 0% |
| E | 4 | 19% | 7 | 35% | 1 | 5% | 5 | 25% | 3 | 15% |
| T | 0 | 0% | 1 | 50% | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 50% |
| Total | 11 | 23% | 15 | 32% | 8 | 17% | 9 | 19% | 4 | 9% |

D'autre part, on note que certains enquêtés qui avaient des positions mixtes sur deux quadrants à la fois (20% enquêtés) ont, à l'exception d'une personne, changé de position en gardant une position mixte.

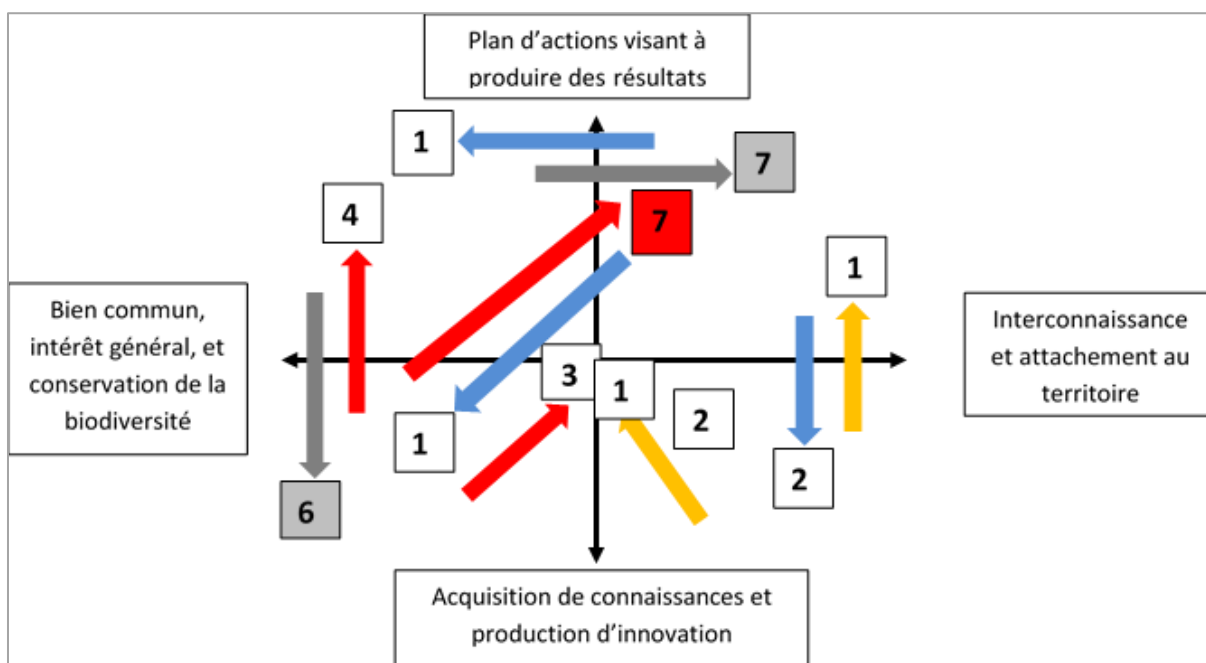


Figure 18 : Présentation graphique des trajectoires d'engagement entre quadrants

Il ressort de cette analyse que l'adhésion et la participation des parties prenantes des sites Natura 2000 sont principalement motivées par la préservation de la biodiversité selon des régimes d'engagement¹⁴ qui relèvent du bien commun (74%) en association avec le régime en plan (54%) et le régime d'exploration (30%). Pour les deux tiers, leur régime d'engagement a évolué durant le déroulement du projet Natura 2000, en faveur du régime de la familiarité qui explique l'engagement de 50% des parties prenantes, ce qui tend à témoigner de la création d'une proximité sociale et d'une communauté active avec une dimension d'attachement au territoire au cours au temps qui peut motiver la pérennité de leur engagement. Par rapport aux effectifs de départ, les modes d'engagement de la plupart des parties prenantes ont évolué, avec une plus grande stabilité dans le quadrant A (32% de taux de changement) tandis que les quelques personnes situées dans les quadrants B et T ont changé et que le taux de changement pour le quadrant E est aussi très important (73%) (voir Figure 18).

4.3.2.2 Perspectives d'études sur les formes et trajectoires d'engagement pour en comprendre les motivations

Toutefois, ce type d'approche ne permet pas de comprendre les motivations qui expliquent les différents régimes d'engagement. De très nombreux motifs peuvent intervenir :

- certains liés aux caractéristiques du dispositif de gouvernance et notamment :
 - o à l'importance des enjeux,
 - o aux facilités mises en place pour favoriser la participation.
- certains plus personnels liés par exemple :
 - o à l'antériorité et la connaissance de la problématique de la gouvernance et de la participation. Par exemple, on peut imaginer que ceux plus familiers de la gouvernance sont moins enclins à avoir un régime d'exploration,
 - o à la personnalité et la disponibilité en temps des personnes, par exemple en fonction de la capacité à s'intégrer dans un groupe, aux habitudes de débat et de travail en collectif.

Ce travail sera complété lors d'un stage qui se déroulera de mars à août 2020.

Tout au long du travail de caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, l'équipe n'a pas préjugé de la qualité d'un type de gouvernance par rapport à un autre. Actuellement, il est difficile de saisir l'impact de la gouvernance de Natura 2000 en mer et encore moins en fonction des idéaux types identifiés, sur l'état de conservation des milieux. Toutefois, dans la perspective de produire des mesures d'amélioration de la gouvernance Natura 2000, il convient de s'interroger sur la prévalence d'un type de gouvernance par rapport à un autre.

Cette cinquième partie présente la seconde catégorie de résultats co-produits par l'équipe du projet Marhagouv et les participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer correspondant à l'action : Améliorer la gouvernance Natura 2000 (voir Tableau 1). Avant de définir des mesures d'amélioration, l'équipe s'est interrogée sur ce qui fondait une gouvernance de qualité en faisant l'hypothèse suivante : **une gouvernance de qualité favorise l'atteinte des objectifs de conservation.**

(5.1) En analysant plus finement les effets de Natura 2000, il semble que tous les types de gouvernance ne produisent pas les mêmes plus-values et ne sont pas non plus confrontés aux mêmes types de freins. Ce résultat tend à démontrer qu'il n'existe pas une gouvernance idéale, mais des gouvernances avec leurs points faibles et leurs points forts (5.1.1). Toutefois, il est possible d'identifier des facteurs structurants de la gouvernance locale sur laquelle cette dernière a plus ou moins de prises (5.1.2). En repartant de ces facteurs et des effets de la gouvernance, l'équipe a proposé des éléments de définition d'une gouvernance de qualité au regard des enjeux de conservation (5.1.3). Il ne s'agit là que d'un point de vue sachant que les acteurs locaux ont souvent des attentes différentes vis-à-vis de cette dernière (5.1.4).

(5.2) Ces éléments de définition ont tout de même permis l'identification par les chercheurs de six thématiques d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer qui ont été déclinées en 12 pistes d'amélioration (5.2.1). Par la suite, les six thématiques d'amélioration ont été présentées aux participants, qu'ils ont également déclinées en 14 pistes d'amélioration. Enfin, l'équipe a recoupé ces deux listes au cours d'un atelier de projet le 3 mars 2020 pour formuler une nouvelle liste composée de 16 propositions de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (5.2.2).

5.1 Une ou des gouvernance(s) de qualité ?

Cette sous-partie apporte des éléments de réponses à deux questions majeures pour la définition de mesures d'amélioration :

- Parmi les idéaux types de la gouvernance des sites côtiers identifiés précédemment, est-ce que l'un d'entre eux s'avère de meilleure qualité que les autres ?
- Dans quelles mesures est-il possible de dégager des éléments de définition d'une gouvernance de qualité au regard de la conservation ?

5.1.1 Des gouvernances ne produisant pas les mêmes plus-values et confrontées à différents types de freins

Plusieurs des plus-values inventoriées ne sont produites que par certains types de gouvernance. Par exemple, la création de ressources humaines par la capacitation et l'enrôlement de professionnels et d'usagers, comme la construction de proximités nouvelles supposent une gouvernance de proximité, de type communautaire, portée par une animation capable de répondre à cet enjeu. Quant à la mise en cohérence des politiques publiques pour une gestion coordonnée de la terre et de la mer (articulation entre les politiques de l'eau, de la biodiversité, de l'aménagement, de planification spatiale), elle est préférentiellement le fait d'une gouvernance spécifique dite « articulée ». À chaque idéal type de gouvernance identifié dans le Tableau 14 (typologie des configurations de gouvernance des sites côtiers fondée sur le critère d'enchevêtrement) correspondent, le plus souvent, des avantages pour la conservation de la biodiversité, et des risques qui peuvent s'avérer être de véritables freins (voir Tableau 17).

La gouvernance intégrée convergente, en grande partie invisibilisée dans un autre outil de gestion, crée peu de nouvelles proximités et ne favorise pas la mobilisation et l'engagement des acteurs (sauf

exception, lorsqu'une instance *ad hoc* est créée comme dans le cas de Port Cros). Absorbée dans une autre AMP, cette gouvernance ne favorise pas une gestion terre-mer plus cohérente. En revanche, elle permet de canaliser des moyens financiers et humains pour développer des actions conséquentes, de mettre en avant la conservation de la biodiversité dans les outils relevant plutôt d'une logique de développement durable d'un espace maritime (Parc Naturel Marin par exemple) et de mettre en cohérence des politiques de conservation mises en œuvre à différentes échelles.

La gouvernance intégrée reléguée porte souvent un dispositif piloté sans être réellement animé, sans espace spécifique où les acteurs peuvent s'engager et prendre un rôle spécifique : son potentiel est donc faible en termes de création de ressources humaines pour la conservation. *A contrario*, elle canalise des moyens financiers et humains, qui permettent de mettre en place de nombreuses actions en faveur de la conservation (sensibilisation, actions ponctuelles). Son gestionnaire peut alors mettre la biodiversité à l'agenda d'autres politiques dont il a la charge, tout en se légitimant pour agir dans ce domaine. Cependant, le risque de relégation des objectifs de conservation est élevé comme le souligne un acteur interviewé sur site en ces termes : « *la problématique Natura 2000, à mon sens, n'est pas toujours bien mise en œuvre car X [autre projet porté par le gestionnaire] prend toujours le dessus et focalise toutes les attentions* ».

La gouvernance spécifique articulée présente des atouts majeurs pour mettre en cohérence les politiques de conservation, de l'eau, de planification spatiale en dépassant la frontière que représente l'interface terre-mer à la fois naturelle, juridique, administrative et culturelle. Elle permet de canaliser des ressources souvent non spécifiques à la conservation, mais très utiles, par exemple en ingénierie de projet. Elle tend à créer de nouvelles arènes multi-acteurs, construisant ainsi des proximités entre des acteurs qui ne s'étaient jamais rencontrés, avec parfois des acteurs qui n'étaient, jusqu'alors, jamais représentés. En termes d'actions, elle est souvent pertinente, mais soumise à des risques de relégation des objectifs de conservation derrière d'autres objectifs jugés prioritaires (par exemple la qualité de l'eau dans les lagunes), ou à de fortes discontinuités en cas de redistribution des compétences entre collectivités (observé suite au transfert de la compétence GEMAPI) ou encore en cas de blocages politiques.

La gouvernance spécifique ciblée permet la mobilisation et l'enrôlement d'acteurs dotés de compétences très spécifiques. Dans les cas étudiés où les comités des pêches sont co-gestionnaires, les apports en termes de connaissances sont soulignés par les protagonistes : « *les pêcheurs sont les premiers observateurs du milieu, dont ils ont appris à connaître le fonctionnement, la nature des fonds, les zones de frayères ou de nurserie, ... Ces connaissances (...) sont une source d'informations précieuses pour la gestion* ». Créant des arènes dédiées, proches des acteurs, elle possède une forte capacité de mobilisation et de création de nouvelles proximités. Par contre, elle peine à canaliser des ressources ce qui nuit à l'action, celle-ci étant souvent très ciblée sur les préoccupations propres au gestionnaire. La légitimité de ce dernier à agir dans ce domaine est souvent fragile. Elle se renforce au fil du temps, mais peut être mise en cause en cas de crise et la gouvernance en est alors fragilisée. C'est notamment le cas sur le site des Bancs des Flandres, où le projet de parc éolien en mer vient fragiliser la légitimité du gestionnaire du site, qui n'est autre que le Grand Port Maritime, déstabilisant ainsi l'ensemble du dispositif de gouvernance.

Tableau 17 : Potentiel de chaque type de gouvernance en termes de plus-values et principaux freins

| Plus-values de Natura 2000 en mer | | Idéaux-types de la gouvernance des sites côtiers en fonction de leur enchevêtrement avec une autre unité de gestion territoriale | | | |
|------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Gouvernance intégrée | | Gouvernance spécifique | |
| | | Convergente | Reléguée | Articulée | Ciblée |
| RESSOURCES | Canaliser des ressources financières | ++ | ++ | + | - |
| | Créer des connaissances | ++ | + | + | + |
| | Ressources humaines | - | +/- | + | + |
| | Créer des proximités | - | - | ++ | ++ |
| ACTIONS | Actions pour la conservation des habitats marins | + | +/- | ++ | + |
| COORDINATION | Etendre une action effective | + | - | + | + |
| | Action au-delà du périmètre | ++ | + | + | - |
| | Légitimer des acteurs | - | ++ | + | ++ |
| | Articulations terre-mer | - | + | ++ | - |
| | Gouvernance multiniveaux | ++ | ++ | ++ | - |
| Principaux freins à la gouvernance | | Difficulté à créer une dynamique d'acteurs propre à Natura 2000 en mer (engagement et mobilisation ?) Déficit de gestion de l'interface terre-mer | Natura 2000 et ses objectifs de conservation relégués derrière l'unité de gestion et ses objectifs dans laquelle s'intègre la gouvernance du site Et/ou dispositif piloté sans être animé | Risque de relégation de la biodiversité derrière d'autres enjeux traités par la structure opératrice/animatrice (ex. problématique de l'eau dans les lagunes) Risque / redistribution des compétences des collectivités | Surreprésentation d'un enjeu (action ciblée sur un type d'enjeux/activités entrain et articulation faible entre Natura 2000 et les autres politiques publiques) Légitimité de la structure opératrice/animatrice fragilisée en cas d'obstacles Difficultés à canaliser les ressources |

Même s'il apparaît que la gouvernance articulée produit davantage de plus-values que les autres idéaux types de gouvernance identifiés, elle présente tout de même un risque non négligeable de relégation des objectifs de conservation de la biodiversité derrière d'autres problématiques que traite la structure opératrice/animatrice d'autre part (voir Tableau 17). Il ressort donc de cette analyse qu'aucun type de gouvernance n'est meilleur qu'un autre *a priori*, mais qu'à chacun de ces types correspondent des potentialités et des freins spécifiques.

5.1.2 ... Conditionnées par des facteurs structurants communs

Toutefois, ces plus-values sont produites sous certaines conditions qui peuvent renvoyer à certains types de gouvernance, à d'autres plus-values ou être tout à fait indépendantes. Par exemple, la réalisation d'actions de conservation dépend largement des ressources disponibles et/ou produites et canalisées par la gouvernance territoriale, mais aussi de l'implication des parties prenantes. En somme, certains facteurs tels que la stabilité du dispositif, les ressources disponibles et la nature de la structure animatrice, constituent des intrants au sein de la gouvernance territoriale qui peuvent avoir des effets structurels sur cette dernière et sur lesquels elle a, en retour, plus ou moins de prises. Ils ne sont donc pas déterminants, mais leur identification permet d'apporter des clés de compréhension des effets de la gouvernance locale.

5.1.2.1 La stabilité du dispositif

La stabilité du dispositif aux échelles territoriale et supra-territoriale est essentielle à la continuité de l'animation pour l'engagement des parties prenantes.

A l'échelle territoriale, il s'agit plus précisément de la stabilité du chargé de mission et de son rôle, ainsi que celle des ressources à sa disposition. A l'échelle supra-territoriale, le dispositif (Etat central et déconcentré) doit aussi être constant, non seulement au niveau des agents investis, mais également au niveau des orientations et directives qu'il donne. La stabilité est affectée par le *turn-over* des agents et la façon dont il est géré (avec ou sans anticipation et « tuilage »), ou par des incertitudes ou changements de politiques. Par exemple, pour la mise en place de sites au large, les acteurs de terrain se plaignent de directives encore très floues. Des redistributions de compétences entre collectivités au gré de réformes successives ont également provoqué de fortes discontinuités. Sur un temps plus long, le fait que l'Etat ait demandé de présenter le dispositif Natura 2000 comme concertatif et non réglementaire, avant de vouloir y introduire des contraintes réglementaires fait dire à des pêcheurs « *on nous a menti* », propos confirmés par ceux d'agents d'administrations déconcentrées qui le regrettent amèrement. Une telle situation met en échec la confiance et les proximités en cours de construction, donc, *in fine*, la gouvernance. Enfin, la stabilité peut être affectée par les tunnels décisionnels et conflictuels déjà évoqués précédemment, qui sont essentiellement le fait du dispositif supra-territoriale. Les discontinuités rendent la gouvernance ineffective durant une période donnée, mais elles ont surtout pour effet d'affecter, dans la durée, la confiance et les proximités qui participent pourtant de sa qualité.

Alors que la gouvernance locale semble très impactée par la stabilité du dispositif, les gestionnaires ont souvent peu de prises sur ces facteurs. L'enjeu est de mobiliser à la fois des outils d'ingénierie de projet et la concertation pour pouvoir anticiper et gérer les effets des discontinuités temporelles sur les dispositifs locaux. L'utilisation de ces outils peut servir, entre autres, à assurer la pérennisation des ressources nécessaires pour la mise en place d'actions de conservation.

5.1.2.2 Les ressources disponibles

Les ressources disponibles constituent un deuxième facteur déterminant. Elles sont de plusieurs natures :

- **Financières et en termes de connaissances.**

Concernant les ressources financières, il s'agit ici des fonds alloués à la démarche, notamment en temps de travail pour le chargé de mission Natura 2000. D'autre part, la mise en œuvre de Natura 2000 en mer peut être facilitée lorsque la structure animatrice possède des fonds propres importants. A l'inverse, cela contraint les chargés de mission à dégager davantage de temps pour la recherche de contrats ou projets afin de compléter les sources de financements spécifiques. Concernant les ressources en termes de connaissances, il s'agit de celles disponibles sur le milieu qui peuvent orienter la mise en place d'actions. Lorsqu'elles sont indisponibles sur une zone, la mise en place d'un site Natura 2000 peut alors constituer une réelle plus-value, car l'écriture d'un DOCOB nécessite la réalisation d'un état des lieux. En somme, la disponibilité de ces ressources, notamment financières, peut s'avérer facilitante pour la mise en place d'actions de conservation, mais non déterminantes. Premièrement parce que la gouvernance territoriale peut favoriser la création de nouvelles ressources et/ou la canalisation de celles existantes (ex. effet-levier pour capter d'autres sources de financements et mobilisation des savoirs locaux). Deuxièmement, parce que la disponibilité de ressources financières et/ou en termes de connaissances doit pouvoir être complétée par d'autres types de ressources pour rendre la gouvernance réellement effective.

- **Ressources humaines, en termes de compétences, disponibilités et appropriation du dispositif.**

En effet, en étudiant des sites bien ou mal dotés, il n'est pas évident d'établir une corrélation entre le montant des ressources et l'effectivité de la gouvernance. Cependant, en deçà d'un investissement en temps de travail marqué par un volume minimal, mais aussi une disponibilité et une proximité de terrain minimum, la gouvernance est toujours inefficace. A ce temps de travail doivent également être associées des compétences en ingénierie de la concertation, parfois négligées par des décideurs qui ne voient celles-ci que comme une capacité à animer des réunions. Pourtant la gouvernance se nourrit de rapports informels, de temps de convivialité, de méthodes d'intelligence collective qui relèvent de savoirs, savoir-faire et savoir-être spécifiques. L'ingénierie du projet est également importante ; faute d'outils de planification opérationnelle, des chargés de mission évoquent une « gestion à l'opportunité », certes intéressante, mais qui ne facilite pas la construction collective de l'action et sa transparence, pourtant piliers d'une gouvernance effective. La mobilisation de ces ressources et d'outils d'ingénierie favorise ainsi une participation pérenne des acteurs, essentielle à la poursuite des effets des actions de conservation en entraînant notamment des changements de comportements.

En outre, l'appropriation du dispositif Natura 2000 par les acteurs locaux est un élément déterminant pour la mise en œuvre de cette politique ou un réel enjeu pour la gouvernance lorsqu'elle n'existe pas et qu'il faut alors la construire. Les entretiens montrent qu'il n'est pas toujours compris par des décideurs qui devraient, pourtant, y jouer un rôle clé. Ces derniers ne sont familiarisés ni avec ces enjeux et objectifs, ni avec ces principes (de gouvernance notamment). Les entretiens révèlent également, le fait que des parties prenantes qui s'étaient approprié ce dispositif s'en désengagent fréquemment, soit lorsqu'elles constatent que Natura 2000 reste impuissant à maîtriser des influences externes au périmètre ou des décisions industrielles (pollutions d'origine terrestre, clapage en bordure de site, éolien en mer...), soit lorsqu'elles jugent inéquitable le traitement des différents usages. C'est le cas, par exemple, des pêcheurs professionnels qui se sentent stigmatisés alors qu'ils souhaitaient s'investir. La capacité du dispositif à maîtriser l'ensemble des pressions qui affectent les habitats à conserver, qu'elles soient exercées dans le périmètre ou qu'elles viennent d'ailleurs, comme sa capacité à ne pas créer de sentiment d'injustice (ou au moins à mettre en discussion les ressentis de

chacun à ce niveau) sont alors des éléments essentiels à l'appropriation de la gouvernance par ceux qui en sont des parties prenantes incontournables.

- **En termes de proximités**

Les proximités sont aussi un facteur clé. Marquées par des conflits historiques comme sur l'estuaire de la Rance, elles fracturent et mettent en échec la gouvernance. A l'inverse, des proximités organisées préexistantes ou construites *via* une ingénierie de la concertation avisée, crée une gouvernance de qualité, fondée sur la confiance. Ceci suppose de poursuivre la concertation au-delà de la co-construction du DOCOB et de miser sur des arènes informelles qui vont bien au-delà du COPIL prévu par la procédure. Ce sont des groupes de travail ou groupes *ad hoc*, caractérisés par des mécanismes d'ouverture et de cooptation. Chacun peut participer, mais on s'attache à aller chercher des personnes-ressources capables d'opérer des traductions (Callon, 1986 ; Pedroza Páez *et al.*, 2020) de faire le lien entre des acteurs hétérogènes. Par exemple à Chausey, l'animateur a sollicité un habitant, ancien acteur économique maritime, auteur d'ouvrages sur la toponymie locale, capable de faire le lien entre réseaux scientifiques, d'habitants et de professionnels de la mer. Ces arènes informelles, ce sont aussi des réseaux inorganisés de relations, que l'on s'attache à faire vivre localement et où s'ancrent des proximités qui fondent la gouvernance.

5.1.2.3 La nature de la structure animatrice

Enfin, la nature de la structure animatrice troisième et dernier facteur identifié, est déterminante, notamment quant à la coordination des actions et politiques publiques. Les effets structurels de ce facteur ont déjà été démontrés, car il renvoie au critère discriminant de l'enchevêtrement de la gouvernance du site dans une autre unité de gestion territoriale. L'intégration convergente de la gouvernance d'un site dans une autre AMP de type PNM, permet notamment la coordination des politiques territoriale environnementale, tandis que la prise en charge de l'animation d'un site par une EPCI d'importance, favorisera davantage l'intégration du lien terre-mer (ex. cas du Bassin de Thau). Lorsque l'animateur est un représentant des activités socio-économiques (gouvernance ciblée) ou un acteur usuellement associé aux politiques terrestres, la gouvernance permettra, entre autres, de légitimer ces structures comme actrices de la conservation (ex. cas de la pêche) en mer (ex. cas du PNR du Golfe du Morbihan).

5.1.3 Définir une gouvernance de qualité au regard de la conservation

5.1.3.1 De la gouvernance à ses effets sur la conservation

Des facteurs structurants de la gouvernance locale et des plus-values qu'elle peut engendrer ont été identifiés. Cependant, il ne suffit pas de produire des plus-values pour qu'elles soient systématiquement exploitées pour la conservation de la biodiversité marine. Lorsqu'une certaine gouvernance produit des ressources sous la forme de connaissances, capacités, engagements d'acteurs, proximités, celles-ci n'auront de valeur pour la conservation que si elles sont exploitées pour produire des actions efficaces, dans le cadre ou hors du dispositif Natura 2000. Il faut donc considérer la « chaîne de valeur suivante » :

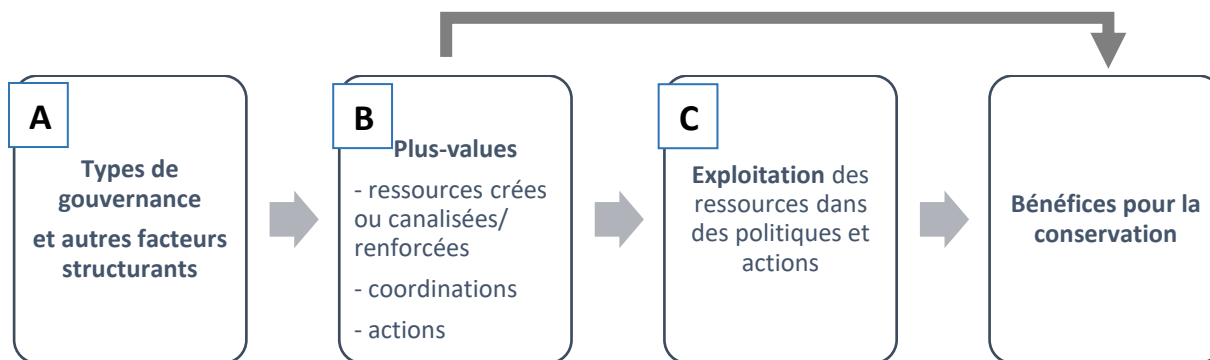


Figure 19 : « Chaîne de valeur » : de la gouvernance à ses effets sur la conservation

Poser la question des bénéfices de Natura 2000 pour la conservation des habitats marins et ainsi définir la qualité de la gouvernance suppose donc autant d'analyser l'impact de facteurs structurants sur cette dernière (cadre A) que la capacité du territoire et des politiques publiques (cadre C) à se saisir de ce qu'elle a produit (cadre B), en particulier ce qui relève de ressources pour l'action.

5.1.3.2 Définition d'une gouvernance de qualité en quatre principes

Définir une gouvernance de qualité est une étape clé dans l'identification de mesures d'amélioration de la gouvernance au regard de la conservation. Une des hypothèses majeures de ce rapport est qu'une gouvernance de qualité crée des conditions et produit des effets favorables à l'atteinte des objectifs de conservation. A partir de l'analyse approfondie des entretiens (identification de facteurs structurant de la gouvernance et ses effets), quatre grands principes ont été identifiés pour définir une gouvernance de qualité des sites Natura 2000 en mer (voir Tableau 18) :

- **Une gouvernance résiliente**, c'est-à-dire suffisamment forte pour faire face aux discontinuités temporelles sur lesquelles elle a peu de prise et renforcer, à son échelle, la stabilité du dispositif local. En effet, la stabilité du dispositif est essentielle à la continuité de l'animation (ressources) et de la gouvernance, elle-même déterminante pour la pérennisation de l'engagement des parties prenantes.
- **Une gouvernance efficace**, mobilise des ressources multiples et diverses quant à leur origine (publique, privée, de la société civile) et quant à leur nature (compétences, savoirs, financements, idées, initiatives). Elle a un effet levier pour, à partir des ressources dédiées (fonds publics et ressources humaines officiellement dédiés), capter et mettre en synergie des ressources non dédiées.
- **Une gouvernance participative** s'appuie sur la participation d'acteurs légitimes du fait d'un intéressement et/ou de compétences et connaissances à apporter et/ou à représenter une catégorie d'acteurs. Pérenniser leur implication est un enjeu majeur pour la gouvernance, car leur contribution est une condition *sine qua non* de la conservation. Ils peuvent exercer un contrôle social indispensable pour compléter d'autres moyens de contrôle (réglementaire) ou enrichir les ressources disponibles pour la mise en œuvre de Natura 2000 (car ils disposent de connaissances, mènent des actions...). De même, la gouvernance étant un espace d'apprentissage, d'appropriation du milieu et des objectifs de conservation, leur participation est un vecteur d'évolution des comportements, donc un moyen au service de la conservation avec des effets à court, moyen et long terme. Enfin, la gouvernance, par les parties prenantes qu'elle mobilise, grâce aux informations apportées par chacun et par un travail prospectif, donne également au territoire une capacité collective d'anticipation vis-à-vis de l'irruption de nouveaux usages ou face à des changements plus progressifs (climatique notamment). **Toutefois, cette participation est conditionnée, du moins partiellement, par l'équité et la transparence** de la gouvernance. La gouvernance doit garantir une équité de traitement entre

les différents acteurs, afin d'éviter tout sentiment d'injustice ou toute stigmatisation, entraînant des engagements. De même, elle doit pouvoir garantir un accès équitable à toutes les catégories d'acteurs 1) à ses arènes de dialogue et organes décisionnels et donc tenir compte des contraintes de chacun et aider ceux dont la participation est légitime/souhaitée, mais qui se dénie un droit d'accès 2) aux informations relatives aux modalités de fonctionnement de la gouvernance (qui décide quoi, pourquoi et où ?) afin de permettre aux acteurs impliqués de conserver leur libre arbitre.

- **Une gouvernance ouverte à l'interconnexion des enjeux et des politiques publiques**, veille à la cohérence de Natura 2000 avec d'autres politiques et à infléchir d'autres politiques en faveur de la biodiversité. Elle est connectée notamment avec la gouvernance de l'eau et celle de la planification territoriale et de l'urbanisme. D'autre part, la gouvernance d'un site Natura 2000 s'exerce d'abord sur ce site, avec des objectifs de conservation territorialisés, mais elle considère les besoins de la conservation des habitats et espèces à une échelle supra-territoriale, avec des coordinations intersites Natura 2000 et entre les échelles des politiques de conservation.

Tableau 18 : Synthèse des éléments constitutifs d'une gouvernance de qualité au regard de la conservation

| En fonction ... (facteurs déterminants avant la mise en place) | | La gouvernance locale... (plus-values potentielles après la mise en place) | | Pour... (principales qualités de la gouvernance au regard de la conservation) |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De la stabilité du dispositif... | ... supra-territorial (stabilité politique, institutionnelle et permanence des agents) | ... A peu de prises sur ces facteurs, mais peut pallier les effets des discontinuités temporelles (ex. ingénierie de projet, de la concertation). | | Une gouvernance résiliente ... c'est-à-dire suffisamment forte pour faire face aux discontinuités temporelles sur lesquelles elle a peu de prise et renforcer, à son échelle, la stabilité du dispositif local, afin d'assurer, <u>in fine</u> , la continuité des actions de conservation. |
| | ... territorial (permanence des équipes des structures animatrices et des ressources) | | | |
| Des ressources disponibles ... | Financières, | ... Peut canaliser ces ressources (ex. effet-levier). | Et ainsi favoriser la mise en place d'actions pour la conservation de la biodiversité sur le site... | Une gouvernance efficace ... parce qu'elle mobilise toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'actions de conservation. |
| | En termes de connaissances, | ... Peut créer de nouvelles connaissances (ex. mobilisation des savoirs locaux). | | |
| | Humaines, en termes de compétences, disponibilités (en priorité du chargé de mission) et d'appropriation du dispositif par les acteurs locaux, | ... Peut favoriser l'enrôlement et la capacitation des acteurs (ex. temps de convivialité). ... Peut créer ou renforcer l'appropriation de Natura 2000 par les acteurs locaux (ex. accès à l'information concernant la politique et ses objectifs). | ... dont les effets sont renforcés par des changements de comportements et l'engagement pérenne (enrôlement et capacitation) des acteurs locaux dans la démarche. | Une gouvernance participative ... capable de garantir l'équité d'accès à ses arènes aux parties prenantes et aux informations relatives à son fonctionnement et ses objectifs à ces mêmes acteurs voire au grand public, accès conditionné aussi par la transparence de la gouvernance, la participation pérenne des acteurs étant une condition <u>sine qua non</u> de l'effectivité des actions de conservation. |
| | En termes de proximités en entre acteurs, | ... Peut créer des proximités lorsqu'elles ne préexistent pas (ex. création de nouveaux espaces de dialogue), les renforcer lorsqu'elles sont faibles ou non spécifiques à Natura 2000, ou contribuer à l'apaisement des conflits et tensions lorsqu'elles sont subies (ex. création de nouveaux espaces de dialogue et de concertation, notamment informels). | | |
| De la nature de la structure animatrice ... | ... Ne produit pas les mêmes plus-values, notamment en termes de coordinations des actions et des politiques. | | Une gouvernance ouverte sur l'interconnexion des enjeux et des politiques ... à savoir une gouvernance permettant l'articulation des politiques publiques territoriales environnementales, à l'interface terre-mer et des actions en développant des actions inter-sites, et ainsi, canaliser les efforts et actions pour la conservation. | |
| | Étend une action effective au-delà du périmètre du site en mer et ainsi l'intégration des politiques publiques territoriales environnementales ... | ... lorsqu'elle est intégrée convergente dans une autre AMP. | | |
| | Légitime des acteurs à agir pour la biodiversité marine (collectivités, usages économiques) ... | ... lorsque l'animateur est un représentant des activités socio-économiques (gouvernance spécifique ciblée) ou un acteur usuellement associé au milieu terrestre (PNR). | | |
| | Favorise une bonne articulation des politiques publiques pour l'intégration de lien terre-mer ... | ... lorsqu'elle est spécifique articulée dans une EPCI importante. | | |
| | Ouvre les politiques territoriales de conservation vers une nécessaire gouvernance multiniveaux ... | ... lorsqu'elle est intégrée dans une autre AMP (PNM, PNR) ou spécifique articulée dans une EPCI importante. | | |

5.1.4 Appréciation de la gouvernance des sites par les acteurs locaux

La définition présentée précédemment a été construite à partir de l'analyse transversale des modalités, et enjeux de la gouvernance observés dans les sites Natura 2000 étudiés au regard de la conservation, mais les acteurs rencontrés ont pu donner une vision différente. Il s'agit donc là de leur représentation de la gouvernance. En effet, au cours des études de cas, ils ont pu attribuer au travers des notes à la gouvernance de Natura 2000 en mer lorsqu'ils ont répondu au questionnaire (voir Figure 20).

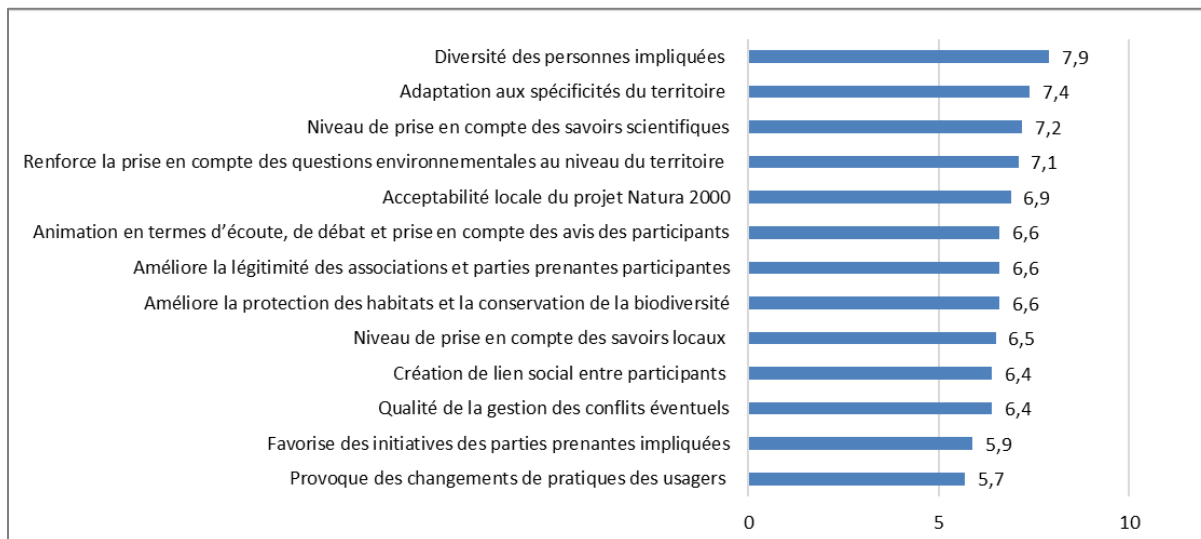


Figure 20 : Histogramme des moyennes des notes attribuées à la gouvernance des sites par les acteurs locaux ayant répondu au questionnaire (87 répondants sur 12 études de cas)

Les personnes interrogées perçoivent davantage des effets de la gouvernance sur le court-terme, liés à la mise en place de Natura 2000. En effet, la diversité des personnes impliquées, l'adaptation aux spécificités du territoire, la prise en compte des savoirs scientifiques et l'acceptabilité locale du projet obtiennent les moyennes les plus élevées de l'échantillon, comprises entre 7,9 et 6,9 sur 10. A *contrario*, si les actions mises en place sont jugées plutôt pertinentes (note de 6,9), les personnes interrogées sont moins satisfaites de leur efficacité. Cette efficacité ainsi que les effets de la gouvernance sur les changements de pratiques des usagers obtiennent respectivement les moyennes de 6,1 et 5,7, soit deux des trois moyennes les plus basses.

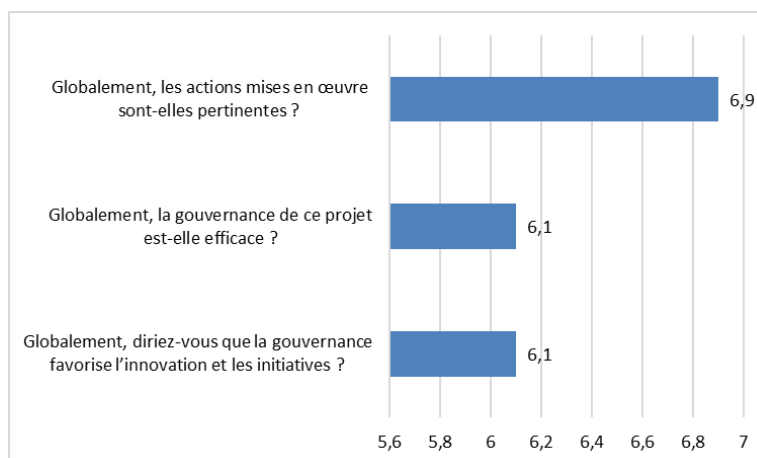


Figure 21 : Histogramme des moyennes des notes attribuées à trois principaux effets de la gouvernance des sites par les acteurs locaux ayant répondu au questionnaire (87 répondants pour 12 études de cas)

De manière générale, il transparait que, dans les représentations des répondants, la gouvernance actuelle de Natura 2000 en mer rencontre plus de difficultés à mobiliser effectivement les acteurs locaux (création de lien social, la gestion des conflits, ou la création de conditions favorables au développement de l'innovation et des initiatives des personnes impliquées, prise en compte des savoirs locaux). En conclusion, les actions mises en place et par extension la gouvernance sont jugées davantage pertinentes qu'efficaces.

Néanmoins cette étude ne permet pas de déterminer si cette représentation est différenciée en fonction des catégories d'acteurs et si elle découle de leurs attentes vis-à-vis de la gouvernance. En effet, lors des entretiens, il est apparu que les acteurs ont des attentes vis-à-vis de la gouvernance sur ses effets opérationnels, notamment au regard de la conservation et de leur implication dans le dispositif. Pour une majorité d'acteurs locaux, une gouvernance de qualité sera celle qui : 1. améliore l'état de conservation des habitats et des espèces ; 2. produit des règles pour la conservation et contribue au respect de la loi et de ces règles (même lorsque la violation des règles a peu d'effets sur la conservation, l'effet recherché étant d'abord symbolique, car selon eux, « si la loi était respectée, le niveau de conservation serait meilleur ») 3. mais aussi qui leur permet de faire connaître leur activité.

5.2 16 propositions co-construites de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

5.2.1 Les 6 thématiques et les 12 pistes d'améliorations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiées par l'équipe Marhagouv avant l'atelier de co-construction

Suite au travail de caractérisation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et de définition des éléments qui en fondent la qualité, l'équipe de chercheurs a formulé six thématiques. Chacune d'entre elles vise à améliorer un grand type d'outils afin de répondre à ou plusieurs des quatre principes de qualité de la gouvernance (voir Figure 22).

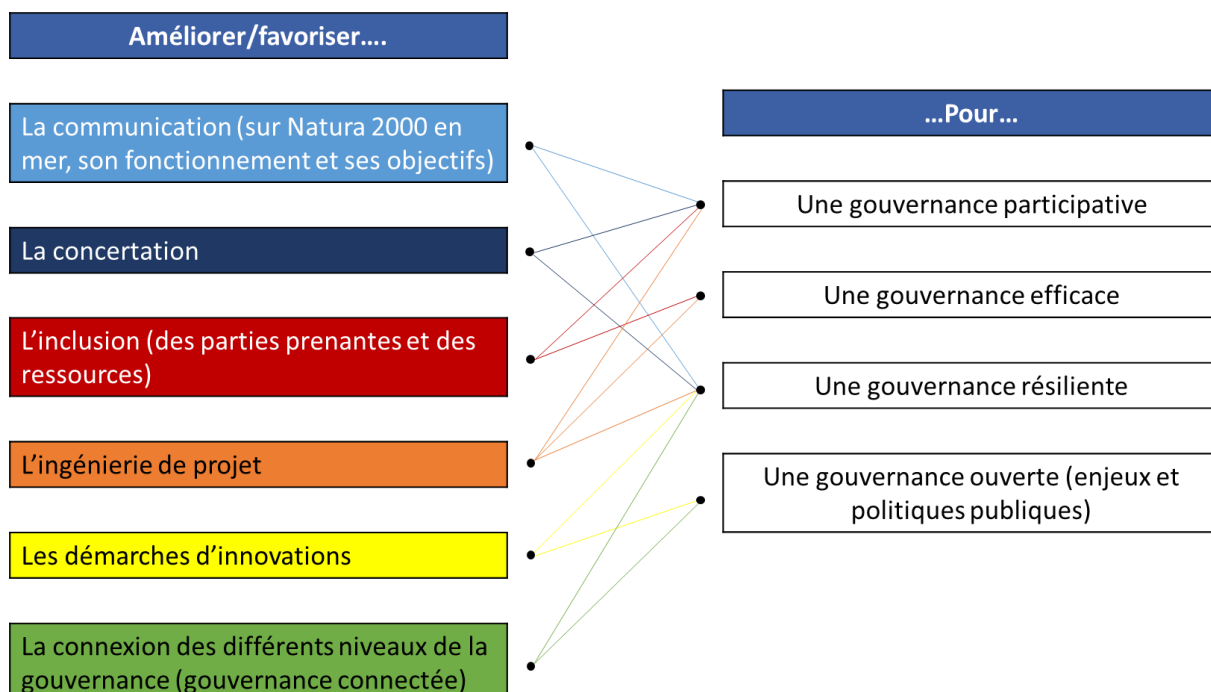


Figure 22 : Articulation des 6 thématiques d'amélioration et des 4 principes de qualité de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Ces thématiques ont été déclinées en 12 pistes d'amélioration (voir Tableau 19) dont les objectifs et modalités ne sont pas détaillés ici, car ces éléments seront repris pour tout ou partie dans les 16 propositions de mesures d'amélioration co-construites avec les participants de l'atelier.

Tableau 19 : Thématiques et pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiées par les chercheurs

| Thématiques | Pistes d'amélioration | Types d'actions |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Communication | Piste n°1 : Appropriation de Natura 2000 | Elaboration de supports audiovisuels courts |
| | Piste n°2 : Capitalisation et partage des expériences | |
| Concertation | Piste n°3 : Conduite de la concertation pour la gouvernance | Formations |
| | Piste n°4 : Assurer un continuum de la concertation une fois le DOCOB élaboré | Création d'arènes de dialogue, définition d'une stratégie de concertation |
| | Piste n°5 : Acquisition de connaissances | Co-construction de recherches finalisées |
| Inclusion | Piste n°6 : Inclusion d'acteurs non organisés | Appui à la structuration d'organisations et représentants |
| | Piste n°7 : Inclusion de savoirs locaux | Innovations en termes d'outils de mise en dialogue des savoirs |
| Ingénierie de projet | Piste n°8 : Planification de l'action pour le débat et le pilotage | Innovation en termes d'outils |
| Démarches d'innovations | Piste n°9 : Innovations autour de thématiques d'intérêt commun préidentifiées | Démarches d'innovation multisites |
| Pour une gouvernance « connectée » | Piste n°10 : Optimisation de l'effet des évaluations d'incidence | Dispositifs visant à donner plus de visibilité et d'utilité aux évaluations d'incidence |
| | Piste n°11 : Développement d'outils de mise en cohérence des politiques publiques terre/mer d'une part, multiobjets d'autre part (biodiversité/eau/planification spatiale) | Développement d'outils permettant la cohérence de Natura 2000 avec d'autres politiques (eau, aménagement, urbanisme) |
| | Piste n°12 : Connexion multisites | Développement d'actions à l'échelle d'habitats, d'enjeux, de pressions |

5.2.1.1 Communication

Enjeux : Assurer la transparence de la décision, favoriser l'appropriation des enjeux et du dispositif Natura 2000.

Freins palliés : Méconnaissance de Natura 2000, mauvaise compréhension de Natura 2000 entraînant une démobilisation voir des blocages, isolement de certains animateurs qui entrent dans le dispositif.

Une gouvernance de qualité repose en partie sur sa transparence et son ouverture à des contributeurs divers, elles-mêmes conditionnées par un accès facilité aux informations concernant Natura 2000 et sa mise en œuvre. Or, le dispositif n'est pas toujours connu ou compris. Des personnes qui pourraient s'y impliquer n'en ont pas connaissance. D'autres le connaissent, mais sont critiques et certains acteurs freinent sa mise en œuvre de façon passive (car il faudrait qu'elles s'y impliquent, mais ne le font pas) ou active (en mettant en échec le dialogue ou les mesures). Ces critiques et oppositions sont parfois fondées sur une mauvaise compréhension du périmètre d'action de Natura 2000, avec par exemple des acteurs qui mettent en cause le fait que certaines problématiques environnementales telles que la qualité de l'eau ne sont pas ou mal traitées, alors qu'elles ne dépendent pas de Natura 2000. D'autre

part, les chargés de mission disposent de très peu de temps pour expliquer aux nouvelles parties prenantes les objectifs et méthodes de Natura 2000 ou revenir sur leurs expériences passées (succès ou échec), du moins à large échelle (pour quelques sites, des retours d'expériences sont réalisés entre techniciens seulement). Dès lors, un enjeu est de mieux communiquer sur ce qu'est Natura 2000, auprès du grand public et des parties prenantes potentielles. Des supports pédagogiques simples, mobilisables sur différents sites et par la société civile pourraient être alors très utiles.

5.2.1.2 Concertation

Enjeux : *Impliquer durablement les acteurs dans une dynamique de co-construction des connaissances et de l'action, afin de favoriser l'appropriation du dispositif et l'acceptabilité des mesures et bénéficier de leurs apports, souvent essentiels au succès de l'action.*

Freins palliés : *Manque d'espaces de concertation, parfois de compétences en la matière, difficultés à construire des proximités entre certains acteurs, concertation peu suivie une fois que le DOCOB est élaboré.*

Dans le cadre d'une politique de conservation de l'environnement comme Natura 2000, l'implication durable des acteurs est une condition *sine qua non* de l'atteinte de ces objectifs, car leurs actes (contrôle social en plus d'autres formes de contrôle, amélioration de la politique en proposant, menant d'autres actions) et leurs connaissances (scientifiques ou d'expérience) permettent sa mise en œuvre ou y contribuent. La mise en place d'une concertation effective est alors un enjeu majeur pour pérenniser l'implication des acteurs. Or, les acteurs rencontrés ne savent pas toujours quoi attendre de la concertation et elle peut parfois être évitée par crainte du conflit. D'autre part, dans de nombreux cas, une fois le DOCOB élaboré, les groupes de travail qui permettaient de préparer conjointement la décision disparaissent. Seul le COPIL subsiste, mais ce n'est presque jamais un espace décisionnel ou concertatif : c'est un espace de circulation de l'information. La prise de décision et la mise en œuvre des actions deviennent plus opaques, et le DOCOB qui est valable six ans ne répond parfois plus aux évolutions du territoire. La concertation est nécessaire tant pour l'action que pour l'acquisition de connaissances. Les programmes d'acquisition de connaissances sont insuffisamment concertés et n'ont donc parfois aucune suite opérationnelle ou restent lacunaires. Il convient alors de réfléchir à comment pérenniser la concertation en insistant notamment sur ses objectifs et les méthodes à mettre en place.

5.2.1.3 Inclusion

Enjeux : *Favoriser l'inclusion de tous les acteurs qui le veulent, de tous les types de savoirs, de tous les types de ressources (publiques, privées, compétences, dynamiques locales...) au sein du dispositif.*

Freins palliés : *Difficultés d'accès de certains acteurs aux arènes de concertation, difficultés de prise en compte de savoirs d'usage et de ressources locales diversifiées.*

Une gouvernance efficace est aussi une gouvernance inclusive, c'est-à-dire qu'elle mobilise toutes les parties prenantes et des ressources multiples et diverses quant à leur origine (publique, privée, de la société civile) et quant à leur nature (compétence, savoirs, financements, idées, initiatives). Ainsi, Natura 2000 contribue à l'action publique de conservation. Or, dans certains cas, des activités pourtant incontournables au vu de leurs impacts sur leur environnement, ne sont pas représentées dans Natura 2000, car leurs usagers ne sont pas structurés (comme la grande plaisance en Méditerranée, les plongeurs auto-organisés par exemple) ou il s'agit de nouveaux usages qui ne sont pas encore intégrés. Ces manques sont sans aucun doute dommageables pour la conservation des habitats marins. Un appui à la structuration de ces acteurs est alors largement souhaitable comme cela a déjà pu être fait avec les pêcheurs de loisirs. D'autre part, les savoirs locaux sont sollicités, mais encore peu valorisés et le dialogue entre scientifiques et experts d'usage reste difficile. De même, des associations ont mis en place de nombreux protocoles de collecte de données, mais ils ne répondent pas toujours aux besoins de gestion alors que des ajustements seraient possibles. Autrement dit, de nombreuses

ressources restent encore insuffisamment intégrées par la gouvernance de Natura 2000 et il faudra réfléchir à des outils et dispositifs permettant de les mobiliser.

5.2.1.4 Ingénierie de projet

Enjeux : *Anticiper et planifier des actions collectivement (hiérarchisation des actions, programmation), les suivre et les piloter sur la base d'outils spécifiques assurant une transparence optimale.*

Freins palliés : *Lorsque les outils de planification font défaut, la hiérarchisation et le choix des actions résultent parfois d'un pilotage « à vue », à partir de DOCOB parfois considérés comme un catalogue d'actions peu, voire non hiérarchisées.*

Le DOCOB est parfois critiqué comme étant un catalogue d'objectifs non hiérarchisés qui ne remplace pas un plan d'action plus opérationnel. Un guide a été publié par l'OFB pour la réalisation de plans de gestion, avec des mesures prioritaires et des indicateurs. Une amélioration est constatée pour les sites dont le DOCOB a été fait en s'appuyant sur ce guide (CT88). Cependant, en l'absence de véritables outils d'ingénierie de projet, certains gestionnaires reconnaissent agir « à l'opportunité », ce qui peut conduire à de bons choix, mais questionne quant à l'aspect collectif, à la transparence des décisions et plus généralement quant à la notion de gouvernance partagée. Afin de garantir la transparence, de la gouvernance d'un site, l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par Natura 2000 doivent avoir accès à des informations sur la façon dont se fait la gouvernance, sur les motifs des décisions, et sur qui décide quoi. De même, une réelle planification des actions donne au territoire une capacité collective d'anticipation vis-à-vis de l'arrivée de nouveaux usages ou face à des changements plus progressifs (climatique par exemple). Enfin, la planification des actions est une base indispensable pour le monitoring et le pilotage.

5.2.1.5 Démarches d'innovation

Enjeux : *Développer l'innovation au sein des démarches Natura 2000, élargir un cadre standardisé pour dynamiser la gouvernance*

Freins palliés : *Le dispositif Natura 2000 tend à orienter les acteurs vers des formes assez standardisées et formelles de gouvernance ; or des exemples montrent que des processus d'innovation permettent leur réappropriation locale et leur dynamisation. Par ailleurs, la gouvernance peut être le support de processus d'innovation dans des domaines qui intéressent plusieurs sites, mais ceci suppose des échanges intersites visant l'innovation.*

Il s'agit ici de développer l'innovation au sein du réseau Natura 2000. Celle-ci peut porter sur la gouvernance elle-même : des expériences innovantes mériteraient d'être capitalisées pour que leurs acquis et limites soient discutés et que d'autres sites puissent s'en inspirer (par exemple des outils de récupération et valorisation des savoirs locaux). Par ailleurs, des thématiques d'intérêt commun à plusieurs sites, autour desquelles il existe un désir d'innover, ont été identifiées comme : (a). La question de la capacité de charge et la gestion de la fréquentation sur des sites circonscrits ; (b). La gestion de nouveaux usages et la place de Natura 2000 face à eux (éolien en mer, grande plaisance) ; (c). Les possibilités de rendre effectifs des contrats Natura 2000 sur l'espace marin. Ces questions, qui intéressent plusieurs sites peuvent être le support de démarches d'innovation intersites, associant des acteurs invités à échanger leurs expériences et à capitaliser des expériences de succès ou d'échecs pour en tirer des leçons. Ceci suppose de réaliser des travaux de capitalisation d'expérience, dans certains sites, en distinguant ce qui est spécifique à un site et ce dont d'autres sites pourraient s'inspirer, puis d'échanger sur la base de ces travaux. L'innovation peut être stimulée par la constitution de communautés de pratique à des échelles variables, autour de préoccupations communes et d'une même volonté d'innover.

5.2.1.6 Gouvernance connectée

Enjeux : Assurer une meilleure articulation des échelles de la gouvernance d'un site

Freins palliés : Multiplication des arènes de la gouvernance Natura 2000 entraînant leur désertion, dysfonctionnement de l'outil d'évaluation d'incidences

Par sa configuration en réseau, Natura 2000 encourage les gestionnaires à raisonner à une échelle plus globale (représentativité des habitats à l'échelle de la façade). La gouvernance s'exerce d'abord sur un site avec des enjeux de conservation territorialisés, mais elle fait intervenir aussi des échelles supra-territoriales, comme les administrations départementales (DDTM) et régionales (DREAL) (instruction des évaluations d'incidences). Une gouvernance de qualité permettrait donc une bonne articulation de ces multiples échelles. Or, la pertinence du périmètre de certains sites a été remise en cause par les personnes interrogées. Le morcellement du réseau Natura 2000 épuise les acteurs locaux qui participent alors à plusieurs COPIL sur des espaces où les enjeux sont similaires. Cela contribue à leur démotivation, voire à la désertion des arènes de la gouvernance des sites. D'autre part, les évaluations d'incidences sont souvent jugées sans effet, comme une simple démarche administrative supplémentaire, alors qu'elles peuvent avoir un réel impact à condition de faire l'objet d'un travail effectif et concerté (associant le pétitionnaire, le gestionnaire, l'instructeur). Il convient donc de travailler à l'amélioration du dialogue et de la concertation entre les différentes échelles intervenant dans la gouvernance d'un site. Enfin, si la gouvernance d'un site doit être ouverte sur une gouvernance multiniveaux, elle doit aussi considérer des enjeux parfois déterminants qui font l'objet d'autres politiques territoriales (eau, planification spatiale ...).

5.2.2 16 propositions de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer co-construites

Pendant l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, les participants ont été invités à réfléchir à des pistes d'amélioration à partir des seules thématiques (communication, concertation, inclusion, ingénierie de projet, démarches d'innovation et gouvernance connectée) qui leur avaient été présentées en séance plénière. En effet, afin de ne pas cadrer davantage leurs réflexions, le choix avait été fait de ne pas présenter les pistes citées dans le Tableau 19.

Par groupes de 8 personnes en moyenne, les participants ont développé 14 pistes. Par la suite, ces pistes ont été comparées, analysées et agencées avec celles identifiées par les chercheurs pour formuler 16 propositions de mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. Ce travail de co-construction et la liste des mesures sont présentés dans la Figure 23 et les objectifs et modalités de ces dernières sont détaillés dans le corps du texte. La formulation des mesures s'appuyant en partie sur le travail de caractérisation et de définition de la qualité de la gouvernance, certains éléments présentés auparavant (plus-values, freins, principes de qualité de la gouvernance et thématiques d'amélioration) seront repris dans la présentation des mesures proposées.

| Pistes construites par les participants | Pistes construites par les chercheurs | Propositions de mesures d'amélioration co-construites |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Clarifier le fonctionnement et les rôles des membres du COPIL (par la distribution de supports de communication sur les enjeux de leur implication, leur rôle, droits et devoirs au sein du COPIL) | N°1 : Elaborer des supports de communication pour l'appropriation de l'outil | N°1 : Clarifier le fonctionnement, les objectifs Natura 2000 aux nouvelles parties prenantes |
| Organiser un groupe de travail pour co-construire un référentiel (pour capitaliser et partager des expériences comme un catalogue d'actions) pouvant être mis en place par les parties prenantes de la gestion / Création ou renforcement d'un groupe de travail spécifique et l'élargir à d'autres membres que le COPIL | N°2 : Elaborer des supports de communication pour capitaliser et partager les expériences | N°2 : Capitaliser et mutualiser des connaissances et actions |
| Clarifier le « millefeuille » (terme employé de manière non péjorative) de l'AMP, c'est-à-dire le périmètre d'action, les attendus des différents organes de gouvernance et de Natura 2000 en mer à différents niveaux | | N°3 : Clarifier la gouvernance multinationale et les responsabilités de chacun à destination des CM et des parties prenantes |
| Renforcer les compétences (formations) et la légitimité de l'animateur (appui du président du COPIL, des services de l'Etat) | N°3 : Proposer des formations à la concertation | N°4 : Renforcer les compétences et la légitimité des animateurs (CM et services de l'Etat) en matière de concertation pour transformer leurs rôles (devenir coordinateurs d'une concertation ouverte) |
| Stabiliser / pérenniser le dispositif | N°4 : Assurer un continuum de la concertation une fois le DOCOB élaboré | N°5 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en créant des espaces intermédiaires thématiques (stabilité et durabilité de la concertation) |
| Mobiliser 1) les parties prenantes, éviter les COPIL en format grands-messes 2) le grand public, 3) scolaires, | | N°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en faisant varier les formats des arènes pour renforcer la mobilisation des parties prenantes (stabilité et durabilité de la concertation) |
| Inclure l'ensemble des parties ayant un effet sur les objectifs de conservation pour l'intégration du lien terre-mer | | N°7 : Renforcer la présence de parties prenantes clés pour le lien terre-mer (priorisation du type d'acteurs à inclure par rapport à la piste précédente) |
| Mobiliser 1) les parties prenantes, éviter les COPIL en format grands-messes 2) le grand public, 3) scolaires, | | N°8 : Renforcer la mobilisation du grand public |
| | N°5 : Améliorer l'inclusion pour l'acquisition de connaissances | N°9 : Créer des espaces de concertation entre chercheurs, acteurs, experts-naturalistes pour co-construire des recherches finalisées par l'action |
| Organiser, structurer un réseau : d'associations, du grand public/citoyens (non développé pendant l'atelier) | N°6 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées | N°10 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées et/ou l'émergence de nouvelles formes de représentations |
| Valoriser les savoirs empiriques 1) des usagers de loisirs, 2) des usagers professionnels (enquête, sciences participatives) | N°7 : Améliorer l'inclusion pour une meilleure prise en compte des savoirs locaux | N°11 : Renforcer la prise en compte des savoirs locaux et co-produire de nouveaux savoirs |
| Se recentrer sur les objectifs prioritaires "les vrais" (hiérarchisation, objectifs de conservation dans une démarche intégrée) | N°8 : Planifier l'action pour le débat et le pilotage | N°12 : Hiérarchiser les objectifs du DOCOB par la mise en place d'une méthode simple (élaboration) ainsi que de documents programmatique annuels et d'une arène (COPIL) qui permettent de l'adapter (animation) |
| Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels et mutualisation) | | N°13 : Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels, mutualisation) (en complément de la piste précédente) |
| Innover sur : la capacité de charge, sur l'intégration du lien terre-mer (sites mixtes) | N°9 : Engager des démarches d'innovation portées par plusieurs sites intéressés par des problématiques similaires N°11 : Développer des espaces de travail et des outils de mise en cohérence des politiques publiques terre/mer, biodiversité/eau/planification spatiale | N°14 : Engager des démarches d'innovation collectives sur des thématiques ciblées à enjeux forts (intégration terre-mer, capacité de charge) |
| | N°10 : Optimiser l'effet des évaluations d'incidences | N°15 : Optimiser l'effet des évaluations d'incidences |
| Créer des groupes de travail d'intégration collective ou GT de mise en convergence et de mutualisation des thématiques communes et /ou prioritaires au regard des enjeux (à l'échelle de la sous-façade ou d'un ensemble de sites cohérents) | N°12 : Développer des initiatives multi-sites à l'échelle de certains habitats où les enjeux sont communs et/ou liés. | N°16 : Développer des initiatives multi-sites à l'échelle de certains habitats où les enjeux sont communs et/ou liés. |

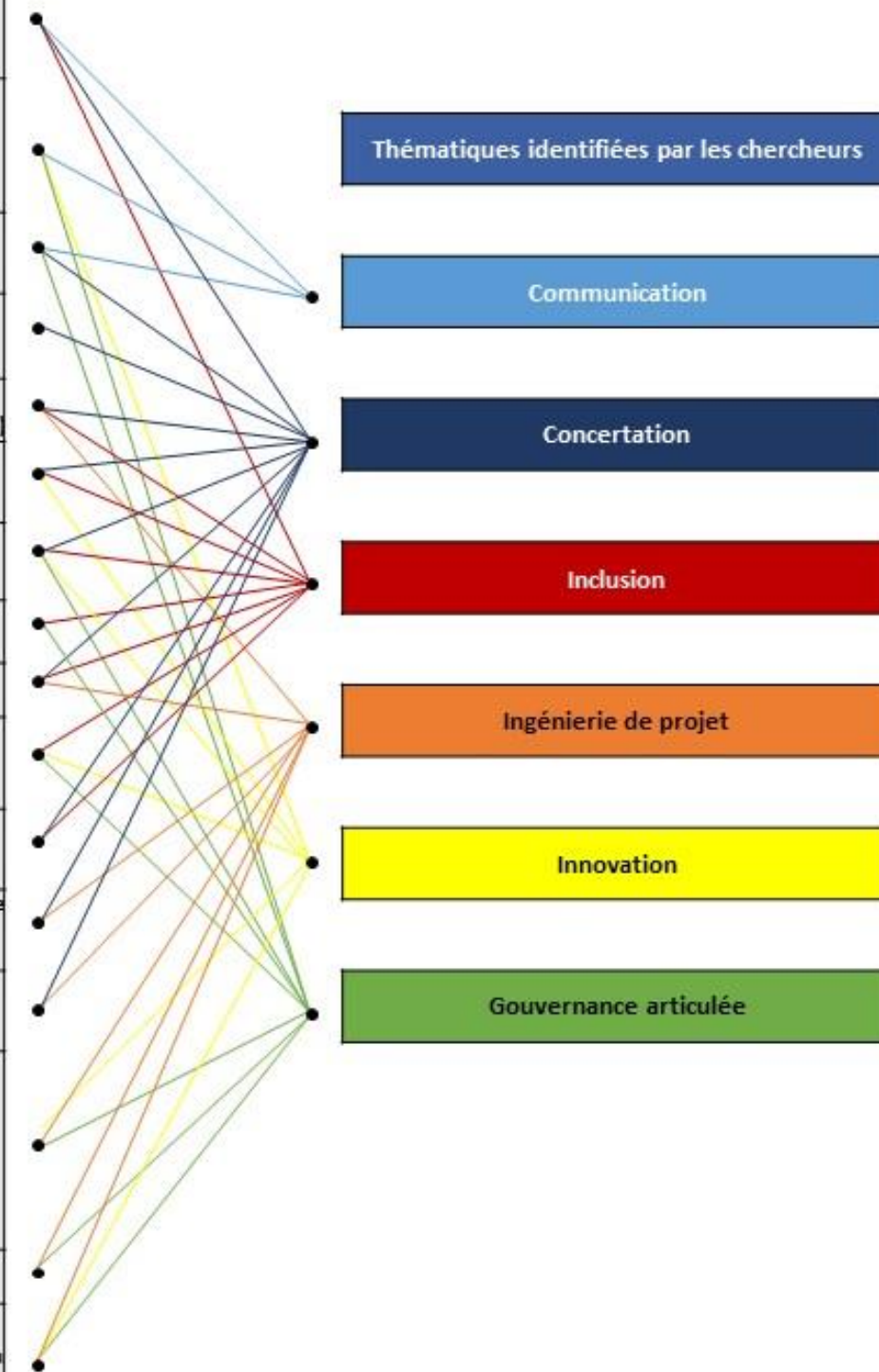


Figure 23 : Liste des mesures d'amélioration co-construites à partir des pistes proposées par les chercheurs d'une part et celles proposées par les participants d'autre part

5.2.2.1 **Mesure n°1 : Clarifier le fonctionnement, les objectifs Natura 2000 aux nouvelles parties prenantes**

Enjeu(x) : *Mobiliser toutes les parties prenantes en garantissant, par la création de supports de communication, un accès équitable et transparent aux informations concernant Natura 2000 en mer et ses objectifs. Favoriser l'appropriation de l'outil Natura 2000 par tous ceux qui peuvent s'y impliquer et permettre un dialogue centré sur les enjeux et mesures en évitant de devoir sans cesse revenir à un travail d'information des parties prenantes.*

Frein(s) à pallier : *Un déficit de compréhension et d'appropriation du dispositif Natura 2000 en mer observé lors des études de cas entraîne un désintérêt de personnes qui pourraient s'impliquer, mais ne le font pas ou, lorsqu'elles sont impliquées, des situations de désengagements voire de blocages. En ce qui concerne spécifiquement les élus, nombre d'entre eux saisissent mal les contours de l'outil ainsi que les différences entre les aires protégées et mesures de conservation existantes : un travail d'appropriation demandé à tous les nouveaux élus pourrait être facilité.*

Objectif(s) : Disposer d'un « kit de prise en main » de Natura 2000 à destination des nouveaux élus qui font irruption dans le jeu des acteurs tous les cinq ans, également utilisable pour expliquer Natura 2000 à d'autres types de parties prenantes que l'on souhaite « enrôler » dans la gouvernance (acteurs économiques, associations...), ou à des acteurs qui peuvent s'opposer ou freiner sa mise en œuvre faute de comprendre cette politique et ses objectifs.

Modalité(s) :

- Créer des supports de communication standardisés et courts (ex. livret, cartographie des acteurs) à destination des parties prenantes ;
- Organiser des échanges bilatéraux entre le chargé de mission Natura 2000 et les nouveaux arrivants.

Echelle(s) de mise en œuvre : Supports standardisés (élaborés au niveau national) à adapter en fonction des spécificités locales.

5.2.2.2 **Mesure n°2 : Capitaliser et mutualiser des connaissances et actions**

Enjeu(x) : *Renforcer les échanges entre les sites autour du partage et de la capitalisation d'expériences permettrait à chacun de s'inspirer des expériences des autres d'une part, de dynamiser l'animation et par extension, de (re)mobiliser les parties prenantes d'autre part. Connecter davantage les sites entre eux afin d'exploiter les potentialités liées à l'étendue du réseau Natura 2000.*

Frein(s) à pallier : *Les sites sont souvent de petites tailles, les chargés de mission se sentent parfois isolés et manquent de temps et de moyens pour échanger leurs expériences. Par ailleurs, des acteurs locaux engagés sur un site ont peu l'occasion d'approcher la dimension « réseau » de Natura 2000 et certains, lors des entretiens, ont exprimé le souhait d'avoir accès à d'autres expériences. Des visites d'échange et des opérations de capitalisation d'expériences sont des moyens tant de mobilisation que d'inspiration et pourraient répondre à des difficultés de mobilisation au-delà d'une participation formelle à des instances (COFIL).*

Objectif(s) : Capitaliser des savoir-faire et expériences remarquables pour les partager avec d'autres gestionnaires susceptibles de les reproduire ou de s'en inspirer. Exploiter les potentialités du réseau Natura 2000 et permettre à des parties prenantes d'approcher cette dimension de Natura 2000. Favoriser un engagement accru des parties prenantes.

Modalité(s) :

- Créer des groupes de travail intersites dédiés à des travaux de capitalisation d'expérience ;
- Financer des visites d'expérience ouvertes à des parties prenantes clés, susceptibles de renforcer leur engagement ;

- Créer un catalogue (capitalisation des savoirs) et/ou actualiser et rendre plus accessibles des répertoires de sites / ressources humaines / expériences ;
- Créer une plateforme internet spécifique (et/ou favoriser l'accès aux supports existant) à Natura 2000 pour les gestionnaires de sites avec l'objectif de développer la capitalisation d'expériences.

Echelle(s) de mise en œuvre :

- Nationale : plateforme internet commune à tous les sites ;
- Inter-sites : Groupes de travail et échanges intersites (proches géographiquement et/ou en termes d'enjeux).

5.2.2.3 Mesure n°3 : Clarifier la gouvernance multiniveaux et les responsabilités de chacun à destination des chargés de missions et des parties prenantes

Enjeu(x) : Permettre aux parties prenantes de s'approprier la gouvernance multiniveaux dans sa complexité en clarifiant les rôles et responsabilités des différentes instances intervenants dans Natura 2000 en mer afin d'en faciliter la mise en œuvre.

Frein(s) à pallier : Des situations de blocages ou des tensions liées à l'opacité de la répartition des rôles ou à des incompréhensions ont pu être observées. Reprise dans trois ateliers, cette mesure semble particulièrement importante pour les participants, qui ont même souhaité en faire une thématique à part sous l'intitulé « Responsabilités ». Tantôt les acteurs ne savent pas à qui s'adresser (quelles structures pour quels enjeux ?), tantôt les administrations elles-mêmes sont en désaccord sur la répartition des rôles, ce qui pose problème en termes de mise en œuvre, mais aussi de responsabilités.

Objectif(s) : Clarifier la gouvernance multiniveaux en développant des supports de communication simples et accessibles à destination des chargés de mission et des parties prenantes.

Modalité(s) :

- Réaliser un support de communication unique pour expliquer le fonctionnement de la gouvernance multiniveaux (clarification des rôles par la création d'un organigramme avec les rôles et objectifs de chaque instance) à destination des chargés de mission Natura 2000 et des parties prenantes ;
- Créer un annuaire des structures pour chaque site (ex. pour tels enjeux, contactez telle structure).

Echelle(s) de mise en œuvre :

- Par façade maritime : organigramme standardisé à diffuser dans tous les sites ;
- Annuaire à adapter en fonction des spécificités des sites (avec des possibilités de mutualisation si les structures sont les mêmes d'un site à l'autre).

5.2.2.4 Mesure n°4 : Renforcer les compétences et la légitimité des animateurs (chargé de mission Natura 2000 et services de l'Etat) en matière de concertation pour devenir coordinateurs d'une concertation ouverte

Enjeu(x) : Renforcer les compétences et la légitimité des animateurs en matière de concertation pour redonner confiance aux parties prenantes dans le dispositif afin qu'ils se l'approprient et s'y impliquent davantage.

Frein(s) à pallier : Un manque (parfois) de compétences en ingénierie de la concertation, pourtant très utiles à acquérir tant pour l'animation des réunions que pour la diversification des formats d'échange et la conduite de processus fondés sur différentes formes et espaces d'interaction entre les parties prenantes.

Objectif(s) : Former les acteurs à la concertation pour la rendre plus efficiente, et redonner confiance aux acteurs dans le processus. Ces formations doivent être conçues en priorité pour les gestionnaires

des sites (chargés de missions et services de l'Etat), mais pourront être adaptées par la suite à chaque catégorie de parties prenantes. Ces formations doivent, dans un premier temps et sous une forme assez classique, permettre de renforcer les compétences en ingénierie de la concertation des gestionnaires de site. Puis, dans un second temps et en changeant leur format, elles doivent contribuer, *in fine*, à faire de l'animateur un coordinateur d'une concertation ouverte plutôt que la personne à laquelle chacun s'adresse, que chacun vient consulter pour sa qualité de « centre névralgique » de la gestion du site.

Modalité(s) :

- Dans un premier temps, développer des formations à la concertation portant sur la conduite d'un processus de concertation, le design d'un dispositif de concertation, les formats d'échanges et techniques d'animation, les techniques d'intelligence collective, la compréhension des désaccords, la gestion des conflits, à destination des chargés de mission Natura 2000 et des services de l'Etat (volet renforcement des compétences) ;
- Dans un second temps, développer des formations-échanges visant à accompagner chaque chargé de mission dans d'éventuels changements de pratiques et repositionnement, pour une concertation ouverte et partagée (volet transformation des rôles) ;
- Prévoir des sessions de formation et d'échanges courtes, autour de la concertation, visant à renforcer l'appui du président du COPIL et des services de l'Etat à l'animateur (volet renforcement de la légitimité).

Echelle(s) de mise en œuvre : Les formations pourront être conçues à l'échelle nationale, mais mises en œuvre à l'échelle de chaque façade, voire plus locale, avec en outre un possible appui-accompagnement sur site, post-formation.

5.2.2.5 Mesure n°5 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en créant des espaces intermédiaires thématiques

Enjeu(x) : *Pérenniser la concertation afin de pérenniser l'implication des parties prenantes.*

Frein(s) à pallier : *Perte de dynamisme dans l'animation du site liée : 1. à la disparition de certaines arènes de dialogue et de concertation pouvant entraîner des désillusions voire le désengagement des parties prenantes.*

Objectif(s) : Institutionnaliser des espaces de concertation intermédiaires une fois le DOCOB rentré en phase d'animation pour donner la possibilité aux parties prenantes de poursuivre leur implication et favoriser la mise en place d'une gestion adaptative en revenant régulièrement sur la priorisation des mesures pour l'ajuster aux nouvelles problématiques émergentes.

Modalité(s) :

- Institutionnaliser des espaces de concertation intermédiaires après DOCOB (ex. groupes de travail thématiques) ;
- Institutionnaliser des points d'étapes réguliers comme des auto-évaluations collectives de l'avancée des actions, du dialogue et des résultats.

Echelle(s) de mise en œuvre : Applicable à tous les sites, notamment pour ceux qui rencontrent des difficultés à créer une dynamique propre à Natura 2000 (espace de concertation et de dialogue spécifique inexistant, disparition des arènes intermédiaires post-DOCOB).

5.2.2.6 **Mesure n°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en diversifiant les formats des arènes de dialogue, de façon à renforcer la mobilisation des parties prenantes**

Enjeu(x) : *Dynamiser la concertation afin de pérenniser l'implication des parties prenantes.*

Frein(s) à pallier : *Perte de dynamisme dans l'animation du site liée 2. au format des arènes de concertation souvent jugé trop formel, comme le COPIL parfois qualifié de « grand-messe », au manque de diversité et d'inventivité dans ces formats, à l'absence ou la rareté de moments de convivialité. S'ils sont mis en avant par les organisations et agents qui encadrent la mise en œuvre de Natura 2000, les COPIL sont très critiqués par les parties prenantes de la gestion des sites, surtout lorsqu'ils sont le seul espace de participation proposé : l'implication effective des parties suppose de diversifier les formats et espaces d'échange.*

Objectif(s) : Mettre en œuvre des formats d'échange permettant de créer ou renforcer des proximités entre les parties prenantes, proximités essentielles à un engagement, à la confiance (entre les parties et vis-à-vis du dispositif), à une co-construction effective.

Modalité(s) :

- Diversifier le format des COPIL (ex. supports audiovisuels, expositions, sorties de terrain) ;
- Proposer d'autres espaces d'échanges favorisant la convivialité et un dialogue facilités par le fait d'être sur le terrain, d'être en mouvement : briser le monopole de la réunion formelle, lorsqu'il existe.

Echelle(s) de mise en œuvre : Applicable à tous les sites, notamment pour ceux qui rencontrent des difficultés à créer une dynamique propre à Natura 2000 (espace de concertation et de dialogue spécifique inexistant, disparition des arènes intermédiaires post-DOCOB).

5.2.2.7 **Mesure n°7 : Renforcer la présence de parties prenantes clés pour le lien terre-mer et entre espaces maritimes**

Enjeu(x) : *Aborder la conservation de l'environnement marin sans négliger les influences terrestres. Eviter un désengagement d'acteurs clés en mer qui critiquent l'impuissance du dispositif à traiter des pollutions terrestres (ou maritimes proches) déterminantes et, au final, des inégalités de traitement des problématiques et des acteurs.*

Frein(s) à pallier : *Manque d'intégration du lien terre-mer. De nombreux acteurs rencontrés critiquent Natura 2000 en mer, qu'ils jugent parfois inefficace, car ne prenant pas suffisamment en compte certaines pressions et menaces (clapage, pollutions de l'eau douce...). Cette faible intégration du lien terre-mer peut alors avoir des conséquences directes (désengagement de certains acteurs, voire situations de blocages) et indirectes (dommageables effectivement pour l'environnement marin).*

Objectif(s) : Impliquer l'ensemble des acteurs parties prenantes de la qualité de l'environnement marin, y compris ceux qui ne sont pas présents dans le périmètre, mais dont les usages sont impactant, soit en mer (clapage en mer, activités extractives à proximité du site, etc.), soit à terre (pollutions d'origine terrestre, événements grand public, etc.).

Modalités :

- Analyser les enjeux et les acteurs : hiérarchisation des acteurs clés à intégrer ;
- Engager des démarches spécifiques visant la mobilisation des acteurs prioritaires ;
- Créer d'éventuelles arènes spécifiques visant la gestion des interactions terre-mer ou mer-mer là où elles sont déterminantes pour la qualité des habitats.

Echelle(s) de mise en œuvre : Applicable à tous les sites.

5.2.2.8 Mesure n°8 : Renforcer la mobilisation du grand public

Enjeu(x) : Mobiliser le grand public afin d'induire potentiellement des changements de comportements à plus large échelle, et renforcer ainsi les effets des actions de conservation.

Frein(s) à pallier : Difficulté à mobiliser le grand public. Le COPIL, instance centrale de la gouvernance d'un site, n'invite que des représentants à venir y siéger. Les membres de la société civile peuvent être amenés à participer à des arènes intermédiaires (groupes de travail, groupe thématique), mais ces dernières sont souvent fermées une fois l'écriture du DOCOB terminée.

Objectif(s) : Créer une dynamique autour de Natura 2000 en mer auprès du grand public en développant des événements thématiques (journées citoyennes, réunions publiques, événements attractifs) ou en s'appuyant sur des réseaux existants ou à créer (réseaux bénévoles, AME, sciences participatives). En outre, le grand public peut tout à fait être impliqué dans la création de nouvelles connaissances (réseaux bénévoles et sciences participatives).

Modalité(s) :

- Organiser des journées citoyennes / Réseau bénévoles ;
- Mettre en place des chartes ;
- Développer des Aires Marines Educatives ;
- Développer des dispositifs de sciences participatives (réseau citoyen) ;
- Proposer des réunions publiques avec des formats diversifiés sur site (apéro-pontons, ciné-estran, etc.).

Echelle(s) de mise en œuvre : Applicable à tous les sites et à adapter en fonction des spécificités locales.

5.2.2.9 Mesure n°9 : Créer des espaces de concertation entre chercheurs, acteurs, experts-naturalistes pour co-construire des recherches finalisées par l'action

Enjeu(x) : Renforcer la concertation pour l'acquisition de connaissances, notamment entre les chercheurs, acteurs et experts-naturalistes afin de répondre de façon plus ciblée aux besoins de l'action de conservation locale.

Frein(s) à pallier : Faible mobilisation de la concertation pour la définition de programmes d'acquisition de connaissances qui n'ont donc parfois aucune suite opérationnelle ou restent lacunaires.

Objectif(s) : Construire ensemble (chercheurs, gestionnaires, associations naturalistes disposant d'une expertise, associations susceptibles de mobiliser leurs membres pour collecter des données, etc.) des recherches (en identifiant des thématiques, focus, modalités de collecte de données) à partir des besoins de l'action, pour rechercher ensuite les financements correspondants

Modalité(s) :

- A partir de besoins d'action de conservation clairement identifiés, engager des démarches de concertation spécifiques pour la co-construction de recherches finalisées par les besoins de l'action, associant le site (chargé de mission, parties prenantes) avec des chercheurs et des experts d'associations de protection de la nature et de l'environnement ;
- Une fois des pistes de recherche identifiées, mettre en place des instances de pilotage spécifiques ;
- Imaginer des démarches de recherche associant des moyens complémentaires apportés par les protagonistes (chercheurs et bénévoles, données issues de différents suivis, etc.).

Echelle(s) de mise en œuvre : Applicable à tous les sites et à adapter en fonction des spécificités locales.

5.2.2.10 **Mesure n°10 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées et/ou l'émergence de nouvelles formes de représentations**

Enjeu(x) : Mobiliser les acteurs non représentés, car non organisés (ou mal représentés, de façon intermittente ou avec des biais de représentation), afin d'élargir la participation à Natura 2000 en mer et d'en accentuer les effets.

Frein(s) à pallier : Des difficultés à mobiliser certains acteurs, dont les activités ont un impact sur le milieu et qui sont donc incontournables, mais qui sont soit très dispersés (pratiquants auto-organisés de « sports de nature » par exemple), soit sans ancrage territorial (grande plaisance par exemple) ont pu être observés. Dans le COPIL, instance centrale de la gouvernance d'un site, pour chaque activité ne sont invités que des représentants dont la légitimité peut être remise en cause. Ce format ne garantit donc pas à la gouvernance d'atteindre les « représentés », les exclus, mais aussi les parties prenantes non organisées. Enfin, ont été observés des cas où le gestionnaire ne veut pas décider de mesures de gestion tant que toutes les catégories d'acteurs ne sont pas présentes.

Objectif(s) : En complément de la création d'arènes intermédiaires ouvertes à un plus large panel d'acteurs, rendre possible la participation effective de groupes d'acteurs clés soit non organisés, soit organisés et représentés à une échelle autre que celle du site Natura 2000. Il s'agira à la fois d'accompagner l'émergence d'organisations représentatives et de sensibiliser et intéresser certains acteurs clés à s'organiser pour participer à la gouvernance.

Modalité(s) :

- Réaliser une cartographie d'acteurs visant à identifier les catégories incontournables, mais non représentées ;
- Mettre en œuvre de moyens spécifiques pour accompagner la structuration d'une catégorie d'acteurs et l'émergence de représentants légitimes ;
- Mener une recherche-action visant à imaginer et développer de nouvelles formes de représentations, pour des usagers dispersés, peu enclins à s'organiser.

Echelle(s) de mise en œuvre :

- Pour la cartographie et l'accompagnement à la structuration : à adapter en fonction des spécificités locales ;
- Réfléchir à de nouvelles formes de représentations au sein des sites Natura 2000 en mer à l'échelle nationale.

5.2.2.11 **Mesure n°11 : Renforcer la prise en compte des savoirs locaux et co-produire de nouveaux savoirs**

Enjeu(x) : Impliquer durablement les acteurs locaux qui disposent de savoirs fondés sur leurs observations, pratique et expérience des lieux dans une dynamique de co-construction des connaissances et de l'action, afin de construire l'appropriation du dispositif et l'acceptabilité des mesures en bénéficiant de leurs apports, souvent essentiels au succès de l'action.

Frein(s) à pallier : Faible prise en compte des savoirs locaux sur de nombreux sites, où seuls les savoirs scientifiques sont mis en avant. Or, lorsque ceux-ci sont insuffisants et sont les seuls à être réellement considérés, le gestionnaire tend à attendre qu'ils soient suffisants pour agir, ce qui tend à retarder l'engagement de certaines actions.

Objectif(s) : Favoriser l'expression et la prise en compte de savoirs locaux issus d'une part de la pratique et de l'expérience des lieux (savoirs d'expérience), d'autre part de réseaux naturalistes locaux (expertises locales), afin d'alimenter les processus décisionnels d'une part, de mettre en valeur les parties prenantes et favoriser leur engagement dans le dispositif d'autre part.

Modalité(s) :

- Associer les détenteurs de savoirs locaux à des opérations de diagnostics partagés, par exemple de cartographie participative des enjeux de conservation ;
- Développer la reconnaissance (financière notamment) des travaux de collecte de données produits par les associations répondant aux objectifs prioritaires du DOCOB ;
- Développer la reconnaissance et la valorisation des savoirs d'expérience détenus par des usagers assidus du site, notamment les professionnels, en développant des opérations de collecte et mise en forme de ces savoirs ;
- Développer des actions collaboratives acteurs-chercheurs pour la construction de nouveaux savoirs ;
- Former certaines parties prenantes (usagers, associations) au milieu marin de façon à faciliter les rapprochements entre savoirs scientifiques et d'expérience.

Echelle(s) de mise en œuvre : Par site, à adapter en fonction des spécificités locales.

5.2.2.12 Mesure n°12 : Développer des outils d'ingénierie de projet adaptés là où la structure opératrice/animatrice n'en dispose pas (hiérarchisation des objectifs, planification annuelle et monitoring)

Enjeu(x) : *Anticiper et planifier les actions collectivement (hiérarchisation des actions, programmation), les suivre et les piloter sur la base d'outils spécifiques assurant la transparence, la stabilité et in fine la résilience du dispositif.*

Frein(s) à pallier : *Sauf lorsque la structure opératrice/animatrice apporte ses propres outils, ont été observés un manque d'outils de programmation de l'action entraînant parfois une gestion à l'opportunité, certes potentiellement intéressante, mais qui ne permet pas la construction collective des décisions et des actions mises à l'agenda. Dans de tels contextes, la hiérarchisation et le choix des actions résultent parfois d'un pilotage « à vue », à partir de DOCOB souvent considérés comme un catalogue d'actions peu hiérarchisées, ce qui pose questions en termes de transparence de la décision. Notons par ailleurs que le document de référence existant relatif à la conduite de l'action (le CT88) est jugé par de nombreux acteurs trop complexe, d'où la nécessité de proposer des outils alternatifs relativement simples.*

Objectif(s) : Disposer de supports de programmation pour guider les acteurs dans l'action d'une part, pour une concertation avec les parties prenantes tant sur ce que l'on va faire que sur ce que l'on a fait (comparaison prévu/réalisé, justification des écarts ...) d'autre part.

Modalité(s) :

- A l'échelle du site (ou intersites pour des sites proches), engager des démarches concertées de hiérarchisation des objectifs du DOCOB ;
- Proposer des outils suffisamment simples en termes d'appropriation, de programmation annuelle de l'action et de suivi-évaluation en vue du pilotage. Ces outils doivent être des supports de dialogue, pour un travail en groupe en amont du COPIL sur un plan opérationnel annuel à valider en COPIL puis un bilan en COPIL en fin d'année ;
- Faciliter l'appropriation du CT88.

Echelle(s) de mise en œuvre :

- A l'échelle nationale : réfléchir à la clarification du support de la méthode du CT88 et l'élaboration de nouveaux outils ;
- A l'échelle du site ou intersites (proches) : hiérarchisation des objectifs d'une part, test et mise au point d'une méthode de programmation annuelle d'autre part.

5.2.2.13 **Mesure n°13 : Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels, mutualisation) (en complément de la mesure précédente)**

Enjeux : *Faciliter la gestion administrative de projets multi-bailleurs, mis en œuvre avec de multiples interlocuteurs financiers. Faciliter et améliorer le reporting tout en réduisant le temps de travail qui y est consacré.*

Objectif(s) et modalité(s) : *En complément de la piste précédente, améliorer la gestion de projet.*

- Sur les aspects financiers : faciliter l'accès à des financements (y compris de type crowdfunding).
 - o Créer un guichet unique pour les financements des services de l'Etat ;
 - o Organiser une veille financière des guichets possibles.
- Sur les aspects spatio-temporels : faciliter le suivi des actions une fois le DOCOB hiérarchisé.
 - o Renforcer les suivis ;
 - o Mettre au point des indicateurs de suivis à l'échelle de plusieurs sites de façon à mieux exploiter les données collectées, pour le suivi du site mais aussi d'une dynamique de réseau intersites.
- Mutualiser les outils de gestion de projet entre des sites voisins.
 - o Créer une mutualisation intersites d'outils de gestion de projet (plateforme de mutualisation ?).

Echelle(s) de mise en œuvre : Modalités à définir à l'échelle nationale, excepté la mutualisation des outils de gestion de projet dont l'échelle d'application pourrait être entre sites voisins (possibilité d'inclure des sites terrestres ?), voire régionale (DREAL).

5.2.2.14 **Mesure n°14 : Engager des démarches d'innovation collectives sur des thématiques ciblées à enjeux forts (intégration terre-mer, capacité de charge)**

Enjeu(x) : Favoriser l'innovation sur des thématiques pour lesquelles des difficultés et/ou opportunités apparaissent de façon récurrente, sur des sites confrontés à des configurations géographiques (par exemple insulaires), usages et enjeux communs.

Frein(s) à pallier : *Difficultés inhérentes à des ressources souvent très limitées (notamment en temps de travail) à consacrer à des démarches d'innovation et à la mise en réseau qu'elles supposent (notamment des ressources humaines avec diverses expertises). Certains sites tentent d'innover sur des problématiques similaires sans y parvenir du fait d'un certain isolement et faute de parvenir à mutualiser des moyens pour le faire. Même si chaque contexte reste unique, des démarches collectives de réflexion et expérimentation permettraient de lever certains obstacles à l'innovation.*

Objectif(s) : Permettre à des gestionnaires d'innover ensemble en mutualisant des connaissances, préoccupations et ressources pour l'innovation sur des thématiques à enjeux forts. Parmi ces thématiques ont été identifiées les questions de capacités de charge et gestion de la fréquentation en milieu insulaire (par exemple assez proche à Porquerolles et Chausey, même si les contextes restent uniques), la mise en œuvre de contrats Natura 2000 en mer, par exemple avec des conchyliculteurs, la construction de documents de gestion terre-mer, ou encore l'intégration de la grande plaisance et d'autres usages sans ancrage local dans la gestion. Mais d'autres pistes d'innovation sont bien sûr certainement identifiables.

Modalité(s) :

- Identifier des thématiques d'innovation d'intérêt commun à partir d'un questionnaire envoyé à chaque site ou via les forums de gestionnaires ;
- Engager et accompagner des démarches d'innovation en réseaux plurisites sur des thématiques ciblées.

Echelle(s) de mise en œuvre : Entre des sites confrontés à des problématiques similaires.

5.2.2.15 Mesure n°15 : Optimiser l'impact des évaluations d'incidences

Enjeu(x) : Assurer une meilleure articulation des échelles de la gouvernance multiniveaux pour optimiser l'effet des outils réglementaires.

Frein(s) à pallier : Dysfonctionnement de l'outil évaluation d'incidences. Les évaluations d'incidences sont souvent jugées sans effet, comme une simple démarche administrative supplémentaire, alors qu'elles peuvent avoir un réel impact à condition de faire l'objet d'un travail effectif et concerté (associant le pétitionnaire, le gestionnaire, l'instructeur). Il ne s'agit pas de modifier le cadre réglementaire des EI mais bien leur implication. En effet, pendant les enquêtes de terrain il a été constaté que, lorsque les chargés de mission Natura 2000 sont sollicités en amont pour accompagner la réalisation des évaluations d'incidences, le contenu de ces dernières est de qualité supérieure. En outre, les évaluations d'incidences deviennent de véritables supports d'échanges entre le chargé de mission et les pétitionnaires et les enjeux de conservation sont davantage appropriés et compris par les acteurs locaux.

Objectif(s) : Optimiser l'impact des évaluations d'incidences en agissant à plusieurs niveaux, où elles sont élaborées (le site), instruites (le département), éventuellement prolongées en incitant des administrations compétentes à prendre des mesures.

Modalité(s) :

- Développer des outils d'information systématique des gestionnaires quant aux évaluations d'incidences soumises aux services de l'Etat ;
- Concevoir des canevas et recommandations pour des évaluations d'incidence de qualité, à diffuser auprès des pétitionnaires ;
- Mettre en place des temps de concertation entre les services de l'Etat et les gestionnaires de sites, de façon à inciter les pétitionnaires à se faire accompagner pour améliorer la qualité du contenu des évaluations d'incidences
- Mettre en place des cartes de sensibilité par zone et période pour réduire les demandes d'EI.

(En complément, les supports de communication développés pour les nouveaux arrivants pourraient permettre de mettre en valeur le rôle des chargés de mission Natura 2000 dans la réalisation des EI).

Echelle(s) de mise en œuvre :

- Acter à l'échelle nationale des temps de concertation entre les services de l'Etat et les chargés de mission Natura 2000 : définir précisément ce qui en est attendu ;
- Concevoir des outils d'information et des canevas de recommandations à l'échelle départementale (DDTM) ;
- Carte des sensibilités à adapter à adapter en fonction des spécificités locales.

5.2.2.16 Mesure n°16 : Développer des initiatives multi-sites et connecter les politiques publiques à l'échelle de certains habitats où les enjeux sont communs et/ou liés

Enjeu(x) : Repenser les périmètres de gestion pour une gouvernance plus efficace. Assurer une meilleure articulation entre les politiques publiques, notamment dans la gestion d'enjeux transversaux (en mer et terre-mer), en développant des initiatives intersites pour une gouvernance plus efficace.

Frein(s) à pallier : La multiplication des arènes de la gouvernance Natura 2000 entraîne leur désertion lorsque les mêmes acteurs sont sollicités à plusieurs reprises. Par ailleurs, certaines parties se désengagent, car elles jugent le périmètre d'action d'un site Natura 2000 trop restrictif, avec notamment une faible prise en compte du lien terre-mer et, plus généralement, des interdépendances entre les milieux.

Objectif(s) : Mutualiser les plans d'action et les tableaux de bord entre des sites contigus présentant des enjeux communs (mêmes habitats ou hébergeant des espèces mouvantes) pour ne pas sur solliciter les acteurs locaux et gagner en cohérence. Ce travail de mutualisation doit pouvoir être

pérennisé. Il s'agit également d'obtenir plus de cohérence entre des politiques publiques portant sur des espaces ou objets distincts, mais sous influence les uns par les autres. Pour cela, développer des outils à partir d'initiatives existantes (de contrats de baie, de mutualisation, document de gestion unique) et créer des espaces intermédiaires de dialogue entre dispositifs (Natura 2000, SCOT, SAGE...), en particulier entre techniciens afin de travailler sur l'articulation des politiques publiques sur la terre et la mer, la biodiversité, l'eau, la planification territoriale (voir expérience brestoise avec la zone atelier) semblent être des pistes intéressantes. A terme, des réflexions pourraient être engagées pour mutualiser certaines parties des DOCOB.

Modalité(s) :

- Mutualiser certains des tableaux de bord... à l'échelle de plusieurs sites proches
- Renforcer les partenariats entre les équipes de différents dispositifs de gestion (répondre à un appel à projet, contrats de baie, document de gestion unique DOCOB-SAGE...)

Echelle(s) de mise en œuvre : Entre des sites voisins.

Tableau 20 : Acteurs et échelles proposées pour la mise en œuvre des mesures d'améliorations de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

| Propositions de mesures d'amélioration co-construites | Modalités de mise en œuvre des mesures | Suggestions d'acteurs ou groupes d'acteurs pour porter les mesures | Groupes d'acteurs ciblés |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| N°1 : Clarifier le fonctionnement, les objectifs Natura 2000 aux nouvelles parties prenantes | M1a : Supports standardisés à l'échelle nationale M1b : à adapter en fonction des spécificités locales M1c : Echanges bilatéraux entre le chargé de mission Natura 2000 et les nouveaux arrivants | M1a : acteurs supra-territoriaux à l'échelle nationale M1b : structure animatrice locale à l'échelle d'un site M1c : Chargé de mission Natura 2000 | (Nouvelles) parties prenantes au sein du COPIL |
| N°2 : Capitaliser et mutualiser des connaissances et actions | M2a : création d'une plateforme internet et d'un catalogue d'actions M2b : Groupe de travail inter-sites M2c : Visites d'expériences ouvertes à des parties prenantes clés | M2a : acteurs supra-territoriaux à l'échelle nationale M2b et M2c : groupe de travail inter-sites portés par les animatrices locales | Réseaux de structures animatrices locales (sites proches géographiquement) |
| N°3 : Clarifier la gouvernance multiniveaux et les responsabilités de chacun à destination des CM et des parties prenantes | M3a : Organigramme standardisé à diffuser M3b : Annuaire des structures en fonction de leurs compétences et des thématiques qu'elles sont en mesure de traiter | M3a : acteurs supra-territoriaux à l'échelle des façades ou régionale M3b : structure animatrice à l'échelle d'un site avec possibilité de mutualisation inter-sites | Parties prenantes au sein du COPIL |
| N°4 : Renforcer les compétences et la légitimité des animateurs (CM et services de l'Etat) en matière de concertation pour transformer leurs rôles (devenir coordinateurs d'une concertation ouverte) | M4a : Création d'une offre de formations à la concertation M4b : Mise en œuvre et accompagnement des formations M4c : Prévoir des courts temps d'échanges sur la concertation | M4a : acteurs supra-territoriaux à l'échelle nationale M4b : acteurs supra-territoriaux à l'échelle des façades pour accompagner des formations sur site M4c : Président du COPIL, services déconcentrés de l'Etat dans COPIL et animateur Natura 2000 à l'échelle d'un site | Chargé de mission Natura 2000 en mer |
| N°5 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en créant des espaces intermédiaires thématiques (stabilité et durabilité de la concertation) | M5 : Création d'arène intermédiaire spécifique à Natura 2000 en mer M5b : Institutionnaliser des points d'étapes réguliers | M5a et b : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Parties prenantes au sein du COPIL |
| N°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en faisant varier les formats des arènes pour renforcer la mobilisation des parties prenantes (stabilité et durabilité de la concertation) | M6 : Faire varier les formats des arènes de dialogue et de formation | M6 : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Parties prenantes au sein du COPIL |
| N°7 : Renforcer la présence de parties prenantes clés pour le lien terre-mer | M7a : Analyser les enjeux et les acteurs M7b : Engager des démarches spécifiques visant la mobilisation des acteurs priorités M7c : Créer d'éventuelles arènes spécifiques | M7a,b et c : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Parties prenantes clés pour le lien terre-mer |
| N°8 : Renforcer la mobilisation du grand public | M8a : Organiser des journées citoyennes / Réseau bénévoles ; M8b : Mettre en place des chartes ; M8c : Développer des Aires Marines Educatives ; M8d : Développer des dispositifs de sciences participatives (réseau citoyen) ; M8e : Proposer des réunions publiques avec des formats diversifiés sur site (apéro-pontons, ciné-estran, etc.). | M8a,b,c,d et e : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Grand Public |
| N°9 : Créer des espaces de concertation entre chercheurs, acteurs, experts-naturalistes pour co-construire des recherches finalisées par l'action | M9a : Démarches de concertation spécifique M9b : Mettre en place des instances de pilotage spécifiques | M9a et b : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Parties prenantes au sein du COPIL |
| N°10 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées et/ou l'émergence de nouvelles formes de représentations | M10a : Réaliser une cartographie d'acteurs M10b : Accompagner la structuration d'une catégorie d'acteurs et l'émergence de représentants légitimes M10c : Mener une recherche-action visant à imaginer et développer de nouvelles formes de représentations | M10a et b : Structures animatrices locales à l'échelle du site M10c : Equipe de recherches à l'échelle nationale en partenariats avec des acteurs locaux | Parties prenantes non organisées/représentées |
| N°11 : Renforcer la prise en compte des savoirs locaux et co-produire de nouveaux savoirs | M11a : Associer les détenteurs de savoirs locaux à des opérations de diagnostics partagés M11b : Développer la reconnaissance (financière notamment) des travaux de collecte de données produits par les associations répondant aux objectifs prioritaires du DOCOB ; M11c : Développer la reconnaissance et la valorisation des savoirs d'expérience détenus par des usagers assidus du site, notamment les professionnels, en développant des opérations de collecte et mise en forme de ces savoirs ; M11d : Développer des actions collaboratives acteurs-chercheurs M11e : Former certaines parties prenantes (usagers, associations) au milieu marin | M9a,b,c,d et e : Structures animatrices locales à l'échelle du site | Acteurs locaux (dans et hors COPIL) |
| N°12 : Hiérarchiser les objectifs du DOCOB par la mise en place d'une méthode simple (élaboration) ainsi que de documents programmatique annuels et d'une arène (COPIL) qui permettent de l'adapter (animation) | M12a : Engager des démarches concertées de hiérarchisation des objectifs du DOCOB ; M12b : Proposer des outils suffisamment simples en termes d'appropriation, de programmation annuelle de l'action et de suivi-évaluation en vue du pilotage. M12c : Clarifier le support de la méthode du CT88. | M12a et b : Structures animatrices locales à l'échelle du site ou inter-sites (proches) M12c : acteurs supra-territoriaux à l'échelle nationale | Parties prenantes dans le COPIL |
| N°13 : Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels, mutualisation) (en complément de la piste précédente) | M13a : Sur les aspects financiers : faciliter l'accès à des financements (y compris de type crowdfunding). M13b Sur les aspects spatio-temporels : faciliter le suivi des actions une fois le DOCOB hiérarchisé. M13c : Mutualiser les outils de gestion de projet entre des sites voisins. | M13a et b : Modalités à définir à l'échelle nationale M13 c : Structures animatrices locales à l'échelle de plusieurs sites proches ou d'une région (implication des DREAL) | Parties prenantes dans le COPIL |
| N°14 : Engager des démarches d'innovation collectives sur des thématiques ciblées à enjeux forts (intégration terre-mer, capacité de charge) | M14a : Identifier des thématiques d'innovation d'intérêt commun à partir d'un questionnaire envoyé à chaque site ou via les forums de gestionnaires ; M14b : Engager et accompagner des démarches d'innovation en réseaux pluri-sites sur des thématiques ciblées. | M14a et b : Acteurs supra-territoriaux à l'échelle des façades ou régionale | Réseaux de structures animatrices locales (sites confrontés à des problématiques similaires) |
| N°15 : Optimiser l'effet des évaluations d'incidences | M15a : Mettre en place des outils d'information systématique des gestionnaires quant aux évaluations d'incidences soumises aux services de l'Etat ; M15b : Concevoir des canevas et recommandations à diffuser auprès des pétitionnaires ; M15c : Mettre en place des temps de concertation entre les services de l'Etat et les gestionnaires de sites M15d : Mettre en place des cartes de sensibilité par zone et période | M15a et b : Acteurs supra-territoriaux à l'échelle départementale (DDTM) M15c : Acteur à l'échelle nationale des temps de concertation entre les services de l'Etat et les chargés de mission Natura 2000 M15d : structures animatrices locales | Les parties prenantes de la gouvernance multiniveaux |
| N°16 : Développer des initiatives multi-sites à l'échelle de certains habitats où les enjeux sont communs et/ou liés. | M16a : Mutualiser certains DOCOB ou parties ainsi que les tableaux de bord... à l'échelle de plusieurs sites proches M16b : Renforcer les partenariats entre les équipes de différents dispositifs de gestion (répondre à un appel à projet, contrats de baie, document de gestion unique DOCOB-SAGE...) | M16a et b : Structures animatrices locales à l'échelle de plusieurs sites proches | Réseaux de structures animatrices locales (sites proches géographiquement) |

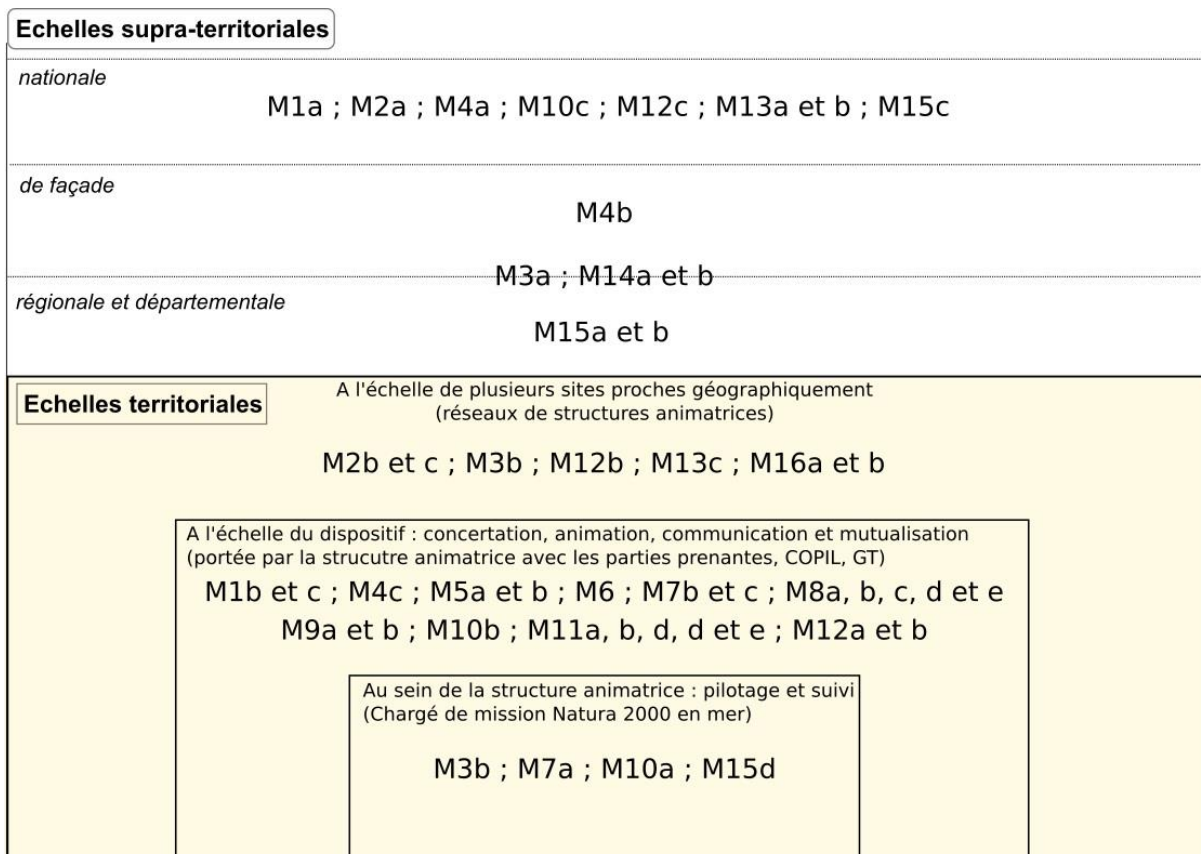


Figure 24 : Schéma des échelles de mise en œuvre des modalités des mesures d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Dans la perspective où certaines des mesures présentées pourront être mises en œuvre par des sites, l'équipe a recherché à en préciser les objectifs et modalités (moyens et échelles de mises en œuvre), mais a souhaité ne pas les préciser davantage afin de laisser aux gestionnaires une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir les adapter à leurs besoins. En outre, si ces mesures s'adressent aux gestionnaires locaux des sites, certaines modalités de réalisation nécessiteront le soutien des acteurs supra-territoriaux. En effet, la gouvernance d'un site ne fonctionnant pas huit-clos, il aurait été difficile de concevoir 16 mesures pour son amélioration sans impliquer ces acteurs *a minima*. Enfin la mise en œuvre d'une ou plusieurs de ces mesures pourra être accompagnée de l'utilisation d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance qui vont être exposés dans la partie suivante.

Cette sixième partie présente la troisième et dernière catégorie de résultats pour partie co-produits par l'équipe du projet Marhagouv et les participants de l'atelier d'échange sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer correspondant à l'action : Suivre et évaluer la gouvernance (voir Tableau 1). La co-construction d'une grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer présentée à la fin de cette partie, incarne l'aboutissement de ces travaux.

La production de cette grille est issue à la fois des résultats présentés dans les parties précédentes, notamment des propriétés et qualités de la gouvernance identifiées, ainsi que sur l'étude bibliographique spécifique à l'évaluation de la gouvernance (6.1). Compte tenu de son caractère co-construit, elle s'appuie également des propositions faites par les participants de l'atelier durant des travaux en groupe le mardi 21 janvier après-midi (voir Annexe 5).

6.1 Suivre et évaluer la gouvernance : cadre conceptuel et dispositifs existants

Cette sous-partie vise à présenter les principaux questionnements liés au suivi et à l'évaluation de la gouvernance, sachant qu'il s'agit d'un champ de recherche encore peu appréhendé. Il s'agit d'identifier les référentiels et les principes qui structurent ce type d'évaluation (6.1.1). Cette recherche a permis de guider les réflexions de l'équipe pour la construction d'une grille d'indicateurs de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer. Toutefois, construire ces indicateurs s'est avéré d'autant plus complexe qu'il existe peu d'initiatives portant sur l'évaluation de la gouvernance, encore moins sur celle de la gouvernance territoriale et aucune spécifique à Natura 2000 en mer (6.1.2).

6.1.1 Suivre et évaluer la gouvernance : du pourquoi au comment.

En premier lieu, il convient de rappeler quelques principes généraux de l'évaluation et notamment de la production d'indicateurs et de gouvernance. L'accent est mis de plus en plus sur le rôle de médiation et d'apprentissage de la démarche d'évaluation qui est définie ainsi par Baslé (2008) comme le fait de « *construire ensemble du sens* » de constituer « *une recherche d'intelligence collective* ». Ainsi la construction d'indicateurs ne peut se faire sans interroger l'objet de l'évaluation, ses objectifs et ses enjeux.

6.1.1.1 Définir l'objet de l'évaluation (quoi)

Tout d'abord, il convient de s'interroger sur l'objet, « le pourquoi » de l'évaluation, c'est-à-dire les éléments à prendre en compte lors de l'évaluation. Natura 2000 en mer étant une politique publique, son évaluation doit pouvoir s'inscrire dans le cadre de référence d'évaluation des politiques publiques qui retient quatre axes :

- L'efficacité, soit les résultats et les effets (attendus ou inattendus) par rapport aux objectifs fixés ;
- L'efficience, qui conduit à comparer les résultats aux coûts générés dans une logique d'analyse coût-avantage ;
- La cohérence, soit l'articulation interne et externe des objectifs et des mesures mises en œuvre, qui permet de rendre compte du caractère intégré de la politique ;
- La pertinence, soit l'adéquation des objectifs et des mesures à la nature des problèmes.

A ces quatre axes majoritairement partagés, peuvent également être ajoutés les critères de faisabilité et d'opérationnalité, d'acceptabilité et d'appropriation. Si ce cadre de référence donne les grandes lignes de l'évaluation d'une politique publique, de nombreux auteurs (Vivaret, 1988, Barthe, 2003) et Beuret et *al.*, 2006 ; Galdemar *et al.*, 2012 ; Fouquet, 2013 ; Perret, 2014 ; Baslé et *al.*, 2019) rappellent qu'il est nécessaire de ne pas dissocier l'évaluation de la politique (territoires concernés, objectifs,

parties prenantes, modalités de décision) pour laquelle elle est mise en place. L'évaluation doit donc être adaptée à la politique publique à laquelle elle se réfère.

Dans le cadre de ce rapport, l'évaluation doit porter sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et donc être adaptée à la diversité de ses déclinaisons à l'échelle locale. La dimension géographique des sites est donc à considérer, parce que leurs éloignements à la côte (site au large ou côtier), leurs taux de surface marine (exclusivement marin, majoritairement marin ou majoritairement terrestre), ou encore leurs enchevêtrements avec une autre unité de gestion du territoire, sont autant de facteurs qui influent sur leurs gouvernances. Ainsi, la typologie présentée précédemment est importante à prendre en compte.

Cependant, les contours de l'objet de cette évaluation restent flous : cherche-t-on à évaluer un dispositif, en soi, sa qualité, ou suivre ses effets ? En reprenant la définition de la gouvernance retenue dans le cadre de ce projet, il est possible d'apporter quelques éléments de réponse. Il s'agit ici d'évaluer un « processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Rey-Valette et al., 2011). Le terme « processus » permet ici d'inclure une dimension dynamique, et donc de s'interroger sur les évolutions dans le temps de la gouvernance et ses effets.

Dès lors, on peut s'interroger sur les échelles spatio-temporelles d'évaluation. En effet, les méthodes d'évaluation mettent traditionnellement l'accent sur le besoin d'évaluer une politique non seulement à l'issue de sa mise en œuvre (évaluation finale centrée sur les résultats factuels), mais aussi à l'issue d'un délai, généralement de cinq ans (évaluation ex post) qui permet d'évaluer l'ensemble des effets et impacts qui peuvent mettre du temps à se manifester. C'est particulièrement vrai dans le cadre des politiques environnementales (ex. processus lent de restauration des milieux), mais aussi de l'évaluation de la gouvernance dont certains effets sont observables uniquement sur le long terme (ex. appropriation et engagement). La gouvernance étant comprise ici comme un processus dynamique, son évaluation devra tenir compte de différentes temporalités. Or, ces dernières entraînent, quant à elles, un changement d'objet :

- Lorsqu'elle est faite en amont : elle permet de mieux comprendre le contexte et participe à la conception des mesures de la politique dont elle améliore la pertinence ou la cohérence ;
- Lorsqu'elle est réalisée en cours : elle permet de saisir un processus d'apprentissage collectif et de rendre compte du pilotage ;
- Lorsqu'elle est réalisée après : elle permet de mesurer des écarts entre les résultats et les effets par rapport aux objectifs fixés.

Si le suivi et l'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer doit concilier ces trois temporalités, un accent sera mis sur les processus en cours et les caractéristiques des actions mises en œuvre, compte tenu des délais d'apparition de certains effets sur les habitats et la biodiversité et des effets de facteurs externes.

Enfin, dans le cadre de Marhagouv, il a été admis que l'objet de l'évaluation est la gouvernance des dispositifs locaux Natura 2000 en mer qui est nécessairement multiniveaux et les interactions territoriales de ces derniers. Ainsi, bien que le suivi et l'évaluation de la gouvernance ici soient centrés sur ces dispositifs locaux, il apparaît nécessaire de prendre en compte quatre niveaux ou échelles qui impliquent différents types de fonction ou mission :

1. La gouvernance au sein de la structure animatrice (locale et les services déconcentrés de l'Etat impliqués ; pilotage et suivi) ;
2. La gouvernance au sein du dispositif (animation, communication, concertation, interactions avec les parties prenantes) ;
3. La gouvernance entre les dispositifs (coordination, cohérence, et mutualisation) ;

4. La gouvernance au sein du territoire (interactions avec le grand public).

Cependant, cette approche ne permet pas la prise en compte des pressions externes et indirectes (ex. impact des changements environnementaux). Des protocoles expérimentaux consistant à comparer des sites ayant bénéficié de la politique qui est évaluée et d'autres ayant les mêmes caractéristiques, mais n'ayant pas bénéficié de cette politique sont de plus en plus couramment développés.

6.1.1.2 Identifier les enjeux de l'évaluation (pourquoi)

L'évaluation de la gouvernance reste un exercice complexe avec lequel les gestionnaires sont peu familiarisés. En effet, elle est conditionnée par les objectifs de la politique à laquelle elle s'applique. Or, pour les gestionnaires de sites, l'évaluation se fait souvent au moyen d'un tableau de bord qui permet de suivre la mise en place de mesures pour l'atteinte des objectifs du DOCOB et la mise en œuvre d'une gouvernance de qualité n'est pas l'un d'entre eux. Ainsi, qu'en témoigne le nuage de mots issus d'une analyse textuelle des objectifs opérationnels des 17 DOCOB étudiés pour les études de cas (Figure 25), ces objectifs relèvent majoritairement du champ lexical de la conservation de la biodiversité d'intérêt communautaire (habitat, espèces, communautaire, naturel, conservation, milieu, préserver) et du développement durable (activités, maintenir, durable). Toutefois, même si la gouvernance n'apparaît pas en tant que telle, elle apparaît en filigrane à travers des mots comme gestion, connaissance, sensibiliser, concilier, concertation, surveiller, informer, accompagner. En fait, la gouvernance est appréhendée, comme souvent dans les politiques publiques (Rey-Valette et Mathé, 2012 ; Rey-Valette et Antona, 2009) comme un moyen pour améliorer l'efficacité de ces politiques (visions utilitariste) et non une finalité (vision démocratique).



Figure 25 : Nuage de mots des objectifs opérationnels des DOCOB des études de cas (17 DOCOB)

Cependant, il convient de souligner que, si atteindre une gouvernance de qualité n'est pas un objectif qui figure explicitement dans les DOCOB des sites, certains travaux de recherche ont pu montrer que l'efficacité d'une AMP dépend de facteurs sociaux tels que l'adhésion des populations locales (Pelletier *et al.*, 2005) ou encore l'acceptabilité sociale (Gilmore, 1997 ; Thomassin, 2011). En outre, l'efficacité des mesures dépend de l'appropriation des enjeux de conservation par les acteurs locaux, afin qu'ils puissent exercer un contrôle social indispensable pour compléter d'autres moyens de contrôle (police, réglementaire) souvent difficiles à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire. C'est d'autant plus vrai pour les sites Natura 2000 en mer dont la mise en œuvre repose sur la concertation avec les parties

prenantes et des outils contractuels et volontaristes (chartes). En ce sens, atteindre une gouvernance de qualité devient une finalité en soi, car, comme démontré dans ce rapport, elle crée des conditions favorables pour l'atteinte des objectifs de conservation (apprentissage collectifs, appropriation du dispositif et engagement) et participe à la démocratie locale, réunissant ainsi les deux types de finalité de la gouvernance (Rey-Valette et Mathé, 2009 ; Rey-Valette et Antona, 2009).

Inversement, l'évaluation « *n'a de sens que si elle produit des changements* » (Baslé, 2008). Contrairement à un simple audit, elle vise notamment à favoriser les apprentissages collectifs en instaurant des moments de dialogue et de réflexivité réguliers entre les parties prenantes (Baron, 2001 ; Baron et Monnier, 2003). De même, elle participe de la transparence de la mise en œuvre et de la prise de décision. L'évaluation représente donc une condition majeure pour l'atteinte d'une gouvernance de qualité.

Se met alors en place un cercle vertueux où l'évaluation de la gouvernance permet de suivre ses effets tout en contribuant à l'améliorer. À ce sujet, Beuret et Cadoret (2010) ont effectivement démontré que l'évaluation de la gouvernance permettait d'accroître la légitimité des gestionnaires en même temps qu'elle améliore la qualité de conception du processus. D'où l'hypothèse implicite que les résultats de l'évaluation sont fonction de la qualité de la gouvernance (Figure 26).

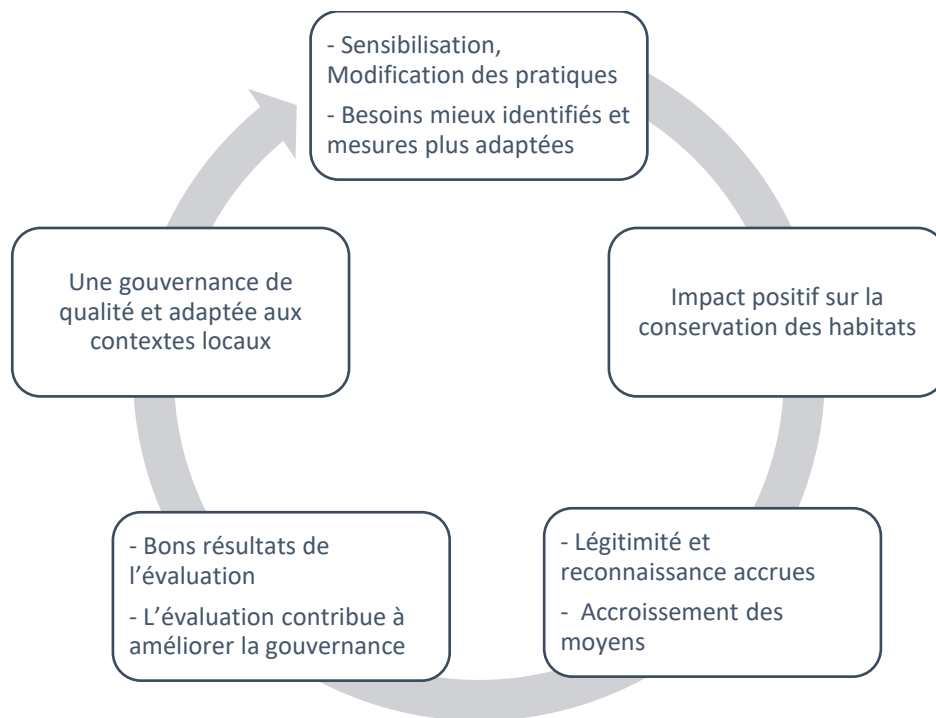


Figure 26 : Présentation simplifiée du cercle vertueux des effets d'une gouvernance de qualité et de son évaluation

Ces effets sont cependant conditionnés par les modalités de réalisation et de diffusion (échelles et moyens de mise en œuvre). En effet, pour que l'évaluation soit un véritable moment d'apprentissage collectif, favorisant la mobilisation des parties prenantes, leur appropriation du dispositif et le renforcement de la légitimité des gestionnaires, elle se doit d'être participative et appropriée/portée par les décideurs politiques. Par ailleurs, il faut qu'elle ait un réel impact et que les recommandations issues de l'évaluation soient suivies d'ajustements et de mesures adaptées.

Toutefois, des questions de fond demeurent : comment mesurer certains effets pour définir qu'un objectif est atteint ? Comment prendre en compte d'éventuelles pressions extérieures qui peuvent réduire (voire amplifier) les efforts locaux ? Dans le cadre du projet Marhagouv, il est difficile d'apporter des réponses catégoriques à ces questions.

6.1.1.3 Construire des indicateurs (comment)

La construction des indicateurs est donc conditionnée par la définition de l'objet de suivi et d'évaluation de la gouvernance et ses enjeux (voir Figure 27). Comme le souligne le collectif FAIR (Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesses¹⁵) sur les indicateurs, il s'agit « *de réconcilier ce qui compte (c'est-à-dire ce qui a du sens) avec ce que l'on compte (au sens de ce que l'on mesure)* » (Cassiers I. et Thiry G., 2009 ; Gadrey et Jany-Catrice, 2005). Ainsi, la construction d'indicateurs commence par la définition de principes (ce qui compte, les qualités attendues de la gouvernance) déclinés en critères (variables permettant d'en rendre compte) déclinés à leur tour en indicateurs, qui constituent les descripteurs à partir desquels on mesure les variables. Parmi les types de métriques, il existe deux approches : une approche qualitative et une approche quantitative. Pour autant, ces deux approches ne sont pas antinomiques, au contraire. Avoir des indicateurs quantitatifs permet de mesurer très concrètement certaines variables de la gouvernance. Toutefois, il va de soi que, au regard de la complexité de cette dernière, d'autres ne pourront être évaluées que de manière qualitative, le plus souvent à dire d'expert, à partir des perceptions des acteurs sur une échelle préétablie ou en s'appuyant sur des enquêtes par entretiens semi-directifs ou observation. Les deux approches ont été mobilisées pour le projet Marhagouv (Figure 27).

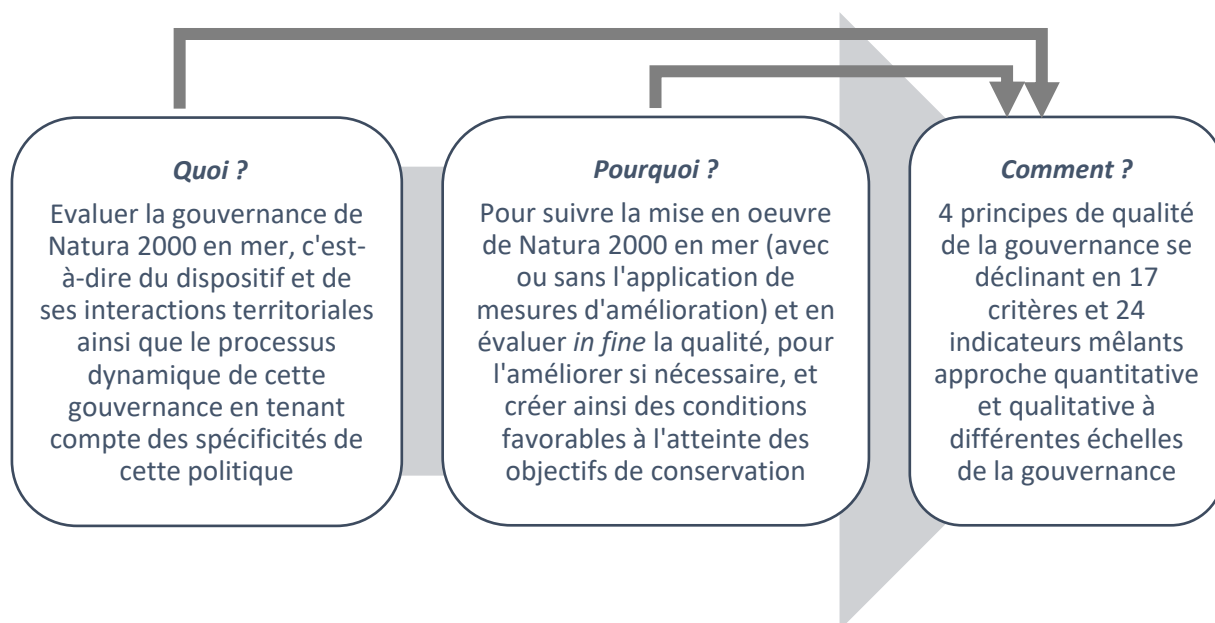


Figure 27 : Chaîne de construction des indicateurs : du pourquoi au comment ?

Enfin, il convient de rappeler quelques principes d'élaboration et d'utilisation des critères et indicateurs proposés.

- Premièrement, une grille d'indicateurs doit pouvoir être adaptable et constituée ainsi à partir de la liste de référence proposée. Ainsi, une grille d'évaluation est spécifique à chaque territoire, celle-ci devant être co-construite en fonction des spécificités environnementales et sociales du territoire. Les grilles de chaque territoire auront une partie d'éléments en commun qui permettra les comparaisons entre sites et des critères et indicateurs singuliers liés à leur territoire.
- Deuxièmement ces grilles doivent contenir un nombre limité d'indicateurs, de façon à assurer la faisabilité du suivi dans le temps sachant que certains indicateurs donneront lieu à la collecte de mesures sur le terrain, d'autres à des enquêtes élargies auprès des acteurs et parties

¹⁵ La présentation du collectif FAIR est disponible sur le site de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale : <http://idies.org/index.php?category/FAIR>.

prenantes ou que d'autres encore pourront être évalués à dire d'expert par un groupe restreint. Enfin selon la variabilité des facteurs suivis, soulignons que les pas de temps de ce suivi peuvent être pour partie différenciés.

6.1.2 Dispositifs existants d'évaluation de la gouvernance des AMP

Outre, ces éléments de cadrage, l'équipe a également cherché quelques exemples de dispositifs d'évaluation de la gouvernance des AMP. Si les dispositifs d'évaluation des politiques publiques se sont multipliés à partir des années 90, ceux portant spécifiquement sur la gouvernance des AMP sont moins répandus et plus récents. En outre, il apparaît que les travaux sur l'évaluation des AMP ont surtout porté, dans un premier temps, sur leur performance écologique (Salm *et al.*, 2000 ; Roberts *et al.*, 2001). En 2005, Pelletier *et al.*, avaient recensé 95 références proposant des indicateurs relatifs aux impacts écologiques des AMP contre seulement 10 relatifs à leurs impacts sociaux. La gouvernance a été progressivement intégrée aux évaluations des AMP dans les années 2000-2010, et il existe aujourd'hui quelques références à l'échelle internationale, notamment les méthodes d'évaluations de l'UICN (« Comment va votre AMP ? » ; la liste verte) et à l'échelle nationale avec le tableau de bord des AMP de l'OFB. Toutefois, les expérimentations sur la gouvernance des AMP restent peu nombreuses et cette sous-partie reprendra les principales et les plus documentées des références identifiées.

6.1.2.1 Des outils et méthodes d'évaluation des aires protégées internationaux

Dès 1992, lors du quatrième congrès mondial sur les parcs nationaux, l'atteinte d'une gestion efficace est identifiée comme un des quatre principes fondamentaux d'une aire protégée. Ainsi, à la fin des années 1990 de nombreux outils et méthodes pour évaluer l'efficacité de la gestion des aires protégées émergent. En 2000, la Commission Mondiale des Aires Protégées de l'UICN (World Commission of Protected Area, WCPA) propose un cadre standard d'évaluation, construit autour des six temporalités de l'aire protégée : le contexte, la planification, les intrants, le processus, les extrants et les résultats (Hockings *et al.*, 2006). Ce cadre a été beaucoup utilisé, et la plupart des outils et méthodes d'évaluation des aires protégées le reprennent.

En 2018, lors de la mise à jour des listes d'aires protégées des Nations Unies, le Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature des Nations Unies (UNEP-WCMC) a publié un rapport¹⁶ recensant les principaux outils et méthodes internationaux de suivi et d'évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées. La plupart sont développés par la Commission Mondiale des Aires Protégées (WCPA) et le WWF. Ce rapport en recense cinq principaux : 1. la RAPPAM (Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management¹⁷), première méthode d'auto-évaluation des AP développée par le WWF entre 1990 et 2002, 2. le METT (Management Effectiveness Tracking Tool) conçu en 1999, initialement pour la conservation des forêts par l'Alliance Banque-Mondiale-WWF, mais adapté et utilisé dans plus de 2000 AP, 3. l'IMET (Integrate Management Effectiveness Tool) développé à partir des deux outils précédents dans le cadre du pour la biodiversité et la gestion des aires protégées (BIOPAMA) financé par l'Union européenne et 4. « Comment va votre AMP ? », première méthode d'évaluation et de suivi de la gestion spécifique aux aires marines protégées. Ces méthodes diffèrent en fonction de leurs objectifs et modalités d'évaluation et de leurs échelles d'application (voir Tableau 21). D'autre part, ils n'intègrent pas tous la notion de gouvernance, même si cette dernière apparaît tout de même en filigrane dans les principes et critères d'évaluation retenus.

¹⁶ UNEP-WCMC (2018). Liste des Nations Unies des aires protégées 2018 Supplément sur l'efficacité de la gestion des aires protégées. UNEP-WCMC : Cambridge, Royaume-Uni.

¹⁷ Ervin, J. 2003 WWF: Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology WWF Gland, Switzerland

Tableau 21 : Méthodes et outils d'évaluation des aires protégées internationaux

| Nom de l'outil/méthode d'évaluation des AP | Objectif | Echelle d'application | Modalités d'évaluation | Intégration de la gouvernance | Exemple d'application |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RAPPAM (WWF, 1999-2002) | <p>Identifier les faiblesses dans la gestion d'une AP pour prioriser les mesures d'amélioration.</p> <p>Outil d'aide à la décision.</p> | <p>Conçu pour réaliser des comparaisons entre un grand nombre d'AP de désignation nationale (ex. parc national) répondant à la définition d'AP de l'UICN. Peut être complétée par des évaluations de terrain plus approfondies.</p> <p>Initialement pour les AP terrestres, utilisé aussi par la suite dans des AMP.</p> | <p>Auto-évaluation de la gestion avec l'ensemble des parties prenantes (questionnaire participatif).</p> <p>Suppose climat de confiance, transparence de l'information, appropriation et engagement dans l'AP des parties prenantes.</p> <p>Assez simple de mise en œuvre (un jour), d'utilisation et de diffusion pour en simplifier l'appropriation par les décideurs.</p> | <p>Si la gouvernance n'est pas explicitement citée parmi les 19 thématiques du questionnaire de la méthode RAPPAM, ce dernier en intègre certains aspects en invitant les gestionnaires à réfléchir à la disponibilité et la mobilisation des ressources financières et humaines (notamment l'équipe de la structure de gestion de l'AMP et ses compétences, thématique 9, 12) ; aux moyens de communication et d'information (thématique 10) ; à la planification (thématique 13) et au processus décisionnel (principe de transparence, d'équité, implication des parties prenantes, thématique 14).</p> | <p>En 2013, mobilisé pour évaluer l'efficacité de la gestion de 23 AMP de l'éco-région WAMER (Afrique de l'Ouest) dans le cadre du projet¹⁸ « <i>Gouvernance, politiques de gestion des ressources marines et réduction de la pauvreté dans l'Écorégion WAMER</i> », exécuté par le PNUD et le WWF WAMPO, avec l'appui financier de l'Union Européenne.</p> |
| METT (WWF, à partir de 1999) | <p>Initialement pour améliorer la gestion des AP en vue d'améliorer l'état de conservation des milieux forestiers.</p> | <p>Conçu pour suivre dans le temps une AP et ses mesures pour en améliorer la gestion.</p> <p>Initialement pour des sites terrestres, notamment des AP forestières et actuellement surtout employée sur des AP terrestres.</p> | <p>Auto-évaluation par questionnaire. S'inscrit dans le cadre d'évaluation de la WCPA mais porte surtout sur les intrants et la planification et moins sur les résultats.</p> <p>Peu onéreux et rapide à mettre en œuvre (un jour), il a souvent été jugé incomplet (pas assez sur les résultats).</p> <p>Amélioration récente du guide méthodologique à cause de confusions sur certaines questions.</p> | <p>La gouvernance est évaluée en filigrane à travers des critères comme l'éducation et la sensibilisation, la participation des communautés locales. Mais, l'objet de l'évaluation étant la gestion de l'AP, il semble qu'il n'y ait pas de critère relatif à l'évaluation de la gouvernance au sein de la structure gestionnaire (pas de mention à l'évaluation du processus décisionnel).</p> | <p>De 2014 à 2016, au Royaume du Bhoutan entre 2014 et 2016 dans dix aires protégées et un parc botanique (recouvrant ensemble 16 443,5 km²).</p> |

¹⁸ http://www.rampao.org/IMG/pdf/rappam_regional_2014.pdf

| Nom de l'outil/méthode d'évaluation des AP | Objectif | Echelle d'application | Modalités d'évaluation | Intégration de la gouvernance | Exemple d'application |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| IMET (développé entre 2013-2016 dans le cadre du projet BIOPAMA ¹⁹) | Améliorer la gestion des aires protégées (AP) et d'assurer que les AP réalisent leurs objectifs de conservation en s'inspirant des outils METT et RAPPAM. | Outil d'aide à la décision et à la planification à destination des gestionnaires. | Approche pro-active. Version disponible en ligne. Les indicateurs intègrent toutes les étapes du cadre d'évaluation de l'UICN. Plus complet que METT, mais moins facile à mettre en œuvre, car il faut tout de même prévoir un temps de formation avec des « coach » pour que les gestionnaires s'approprient l'outil. | Récemment, des adaptations sont en cours de réflexions pour évaluer des aspects plus critiques liés à la gouvernance des AP. | 100 AP pour le moment, parmi lesquelles quelques AMP comme en Guinée-Bissau et au Sénégal. |
| « Comment va votre AMP ? » ²⁰ (développé entre 2000 et 2004, à partir d'une initiative entre IUCN-WCPA et WWF) | Promouvoir une gestion plus adaptée afin de remédier à l'uniformisation de conception des AMP et un manquement à la réalisation d'objectifs de gestion. | Dans l'objectif d'aider les gestionnaires à adapter la gestion au contexte spécifique de leur AMP, cet outil a été conçu pour s'appliquer sur une AMP, pas pour les comparer. | Cette méthode est adaptative et peut s'intégrer aux dispositifs existants. Elle fournit une liste d'indicateurs au sein de laquelle les gestionnaires peuvent venir piocher. Les résultats de l'évaluation peuvent s'adresser à plusieurs auditoires (gestionnaires, donateurs, ONG, décideurs) qu'il convient de définir en amont pour intégrer la diffusion de ces résultats au processus d'évaluation. | La gouvernance fait partie des trois principes à évaluer (les deux autres étant relatifs à l'impact biophysique et socio-économiques de l'AMP). Les seize indicateurs relatifs à la gouvernance mettent surtout l'accent sur la participation, la satisfaction, l'implication des parties prenantes dans l'exécution, la formation fournie et l'existence et l'adoption d'un plan de gestion. | Référence majeure des projets d'évaluation des AMP (ex. MEDPAN, PAMPA). |

¹⁹ Présentation du projet BIOPAMA disponible sur : <https://www.iucn.org/fr/content/lancement-du-programme-pour-la-biodiversit%C3%A9-et-la-gestion-des-aires-prot%C3%A9es-biopama-au>

²⁰ Pomeroy, R.S., Parks, J.E. et Watson, L.M. (2006). Comment va votre AMP? Guide sur les indicateurs naturels et sociaux destinés à évaluer l'efficacité de la gestion des aires marines protégées. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni. xvi + 232 pp., disponible sur : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAPS-012-Fr.pdf>

La liste verte de l'UICN n'est pas comptée parmi ces méthodes, mais citée dans le rapport, car il s'agit d'une référence incontournable. En effet, elle constitue un label international qui doit contribuer à l'amélioration de la gestion des aires protégées en les encourageant à correspondre à certains standards. Les outils comme RAPPAM et IMET peuvent ainsi démontrer que les aires protégées ont bien atteint les standards justifiant leur labellisation.

Elle repose sur quatre principes parmi lesquels figure l'atteinte d'une bonne gouvernance déclinée en quatre critères :

- Garantir la légitimité et l'expression des opinions ;
- Assurer la participation dans le processus de décision de la gouvernance et de la gestion ;
- Atteindre la transparence et la responsabilité des prises de décision ;
- Permettre la vitalité de la gouvernance et la capacité d'adaptation de la gestion.

Les trois autres principes qui relèvent aussi pour partie de la gouvernance sont : 1) garantir une conception et une planification appropriées, 2) garantir une gestion efficace et enfin 3) s'assurer du succès des résultats de conservation. Depuis son lancement en 2014, 300 aires protégées se sont portées volontaires pour atteindre ces standards. Le comité UICN France est très investi et a été impliqué dans le travail sur les critères et indicateurs. Sur les 46 sites labellisés, la France métropolitaine et des Outre-Mer en compte 14 (ex. le PNM d'Iroise ou le Parc Marin de la Côte Bleue), ce qui la place au premier rang du pays possédant le plus de sites lauréats.

Enfin, plusieurs projets ont adapté les cadres et outils internationaux d'évaluation :

- à de grandes aires géographiques, comme le fait l'association MEDPAN en Méditerranée²¹. MEDPAN reprend le cadre d'évaluation de l'UICN en adaptant les indicateurs aux spécificités des aires marines protégées et de la mer méditerranée. L'évaluation sur ces AMP retient 18 indicateurs qui mettent l'accent dans un premier temps sur des éléments contextuels et très descriptifs de la gestion et de la gouvernance (existence d'un plan de gestion, d'une structure de gestion fonctionnelle, ressources dédiées). Dans un second temps, des indicateurs permettant de pousser l'évaluation plus loin en interrogeant notamment la perception locale de l'AMP et la création de liens sociaux (coordinations avec les parties prenantes, gestion des conflits, développement des réseaux). Si l'accent est mis dans un premier temps sur des aspects très descriptifs, c'est parce qu'une étude menée sur 80 AMP en méditerranée avait montré que beaucoup d'entre elles n'avaient pas encore de plan de gestion et 75% des sites Natura 2000 en mer n'avaient pas encore de structure opératrice/animatrice.
- à l'échelle d'un pays, comme l'évaluation menée sur plusieurs AMP en 2005 au Royaume-Uni²².
- à des milieux spécifiques, par exemple dans le cadre de 11 projets soutenus par le FFEM en zone tropicale qui concernaient 70 aires marines protégées²³ comprenant quasiment toutes des récifs coralliens. Les six temporalités du cadre d'évaluation de l'AMP de l'UICN sont reprises et permettent ainsi de visualiser la progression dans le temps des AMP évaluées. La gouvernance est abordée en tant que gouvernance de projet à travers le suivi des principales composantes du projet, des conditions de son montage et de son évaluation. On retrouve les critères classiques des évaluations de projet des bailleurs internationaux.

²¹ Tempesta M., Otero M. 2013. *Guide pour l'évaluation rapide de la gestion des AMP méditerranéennes*. WWF Italie, UICN. 68 pages.

²² Disponible sur : https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2005-01/mpa_mgmteff0705.pdf

²³ Etude de capitalisation : quelles expériences tirées des projets d'Aires Marines Protégées et de conservation de la biodiversité marine ? publié en novembre 2008.

6.1.2.2 En France : le tableau de bord de l'OFB et le projet PAMPA

En France, le principal référent en matière d'évaluation des AMP est l'OFB²⁴ qui a produit un guide méthodologique paru en 2016. En effet, au-delà de la production d'un tableau de bord d'évaluation des AMP, l'OFB est en charge de l'évaluation des AMP dont elle est gestionnaire (PNM) et apporte un appui technique aux autres AMP. D'autre part, elle contribue au soutien d'autres projets d'évaluation comme celui de l'association MEDPAN et les travaux de l'Ifremer et l'Ifremer dans le cadre du projet PAMPA (à partir de 2008). Enfin, il a également pour mission de rédiger les stratégies nationales des AMP.

Une autre instance incontournable dans les réflexions sur la gouvernance des AMP et dans une moindre mesure sur son évaluation est le GIS HomMER qui apporte sa contribution en invitant les chercheurs et les gestionnaires à réfléchir ensemble à la gestion des AMP²⁵.

Les deux principales méthodes d'évaluation de la gouvernance des AMP en France sont donc le tableau de bord des AMP de l'OFB et celle proposée dans le cadre du projet PAMPA. Le tableau de bord de l'OFB articule trois échelles d'évaluation des AMP :

- l'échelle locale comme échelle d'évaluation de l'efficacité de l'AMP au regard de ses objectifs au lieu de suivre seulement la mise en œuvre de ces mesures ;
- l'échelle régionale pour promouvoir un réseau cohérent (agréger les tableaux de bord) ;
- et l'échelle nationale comme appui politique et financier.

Ce tableau a été appliqué sur 22 sites pilotes en métropole, Corse et dans les Outre-Mer (4 PNM, 8 RNN, Sanctuaire Agoa, deux sites N2000, ASPIM de la Côte Bleue, RN de Bonifacio, Plan de gestion de l'espace maritime de Moorea, 3 PN et la réserve et aire de gestion durable des ressources de Nouméa). L'évaluation a été systématisée dans la plupart des PNM, le PNMI figurant parmi les premiers (depuis 2012) à utiliser et diffuser annuellement son tableau de bord²⁶. Le parc a retenu 6 principes d'évaluation, parmi lesquels figure la gouvernance, évaluée sous le prisme de 6 critères centrés sur le conseil de gestion (bon fonctionnement du conseil de gestion, suivi des décisions et recommandations, niveau d'application des réglementations, acceptation sociale et degré d'intégration territoriale).

Parallèlement, le projet PAMPA initié en 2008 a également permis d'aboutir à la définition d'une grille d'évaluation des AMP multithématiques avec un volet gouvernance. La gouvernance est évaluée à travers 7 critères : Exploitation durable des ressources ; Maintien et développement d'usages durables ; Mise en place et pérennisation des structures et stratégies de gestion ; Participation et représentation des acteurs ; Acceptation de l'AMP ; Éducation sensibilisation ; Renforcer la connaissance de l'environnement marin²⁷. Contrairement à la grille utilisée par le PNMI, celle-ci se centre davantage sur l'appropriation de l'AMP par le grand public et sort totalement du cadre du seul conseil de gestion.

²⁴ Plaquette de présentation disponible sur : <http://www.aires-marines.fr/Documentation/Plaquette-Le-tableau-de-bord-des-aires-marines-protégées>

²⁵ Le Gentil E., Vaschalde D., David G., Chlous F., Ponsero A., Robert S. (2016). *Gouvernance des espaces protégés marins et littoraux. Comprendre – Agir – Evaluer – Innover. Echanges entre chercheurs et gestionnaires*. Rapport de synthèse de l'atelier Gouvernance du GIS HomMer. 5 et 6 juillet 2016, Station marine d'Endoume, IMBE, Marseille. Décembre 2016. 23 pages. Disponible sur : <https://www.gis-hommer.org/fr/documentation/systeme-de-documentation/les-publications-du-gis>.

²⁶ Tableau de bord du PNMI disponible sur : <http://www.parc-marin-iroise.fr/Le-Parc/Objectifs/Tableau-de-bord>

²⁷ Présentation du projet PAMPA disponible sur : <https://www.ifremer.fr/pampa/Le-projet-2008-2011/Gouvernance>.

6.1.2.3 Pourquoi la comparaison des systèmes d'indicateurs est délicate, voire impossible ?

Etablir des correspondances entre les différents dispositifs d'évaluation de la gouvernance des AMP cités précédemment a peu de sens car ils reposent chacun sur des objectifs et présupposés différents. Ce sont :

- **Des approches très différentes de la gouvernance** : par exemple, dans les tableaux de bord de l'OFB, l'accent est mis sur les instances de gestion (par exemple le Conseil de Gestion dans le cas des PNM) comme étant l'organe central où se passe la gouvernance, ainsi que sur la conformité à des normes (application des décisions, des réglementations...) construites ou non dans cet organe. Les indicateurs proposés par PAMPA ou MARHAGOUV reflètent une vision de la gouvernance plus éclatée, polycentrique, qui se développe notamment hors des instances prévues à cet effet, sous des formes que l'on souhaite *ad-hoc*. Les résultats d'une bonne gouvernance, mis en avant par exemple dans PAMPA, sont notamment une exploitation durable des ressources grâce à l'évolution des pratiques des parties prenantes, associées ou non, directement ou indirectement aux instances de gouvernance. Les indicateurs reflètent donc des visions de la gouvernance, soit centralisée et relativement normalisée, soit polycentrique et bourgeonnante sous des formes *ad-hoc*. L'accent ne porte alors pas du tout sur les mêmes choses.
- **Des objectifs différents affectés à l'évaluation** : certains dispositifs, tels les tableaux de bord de l'OFB, visent à évaluer une situation à l'instant *t* pour la comparer avec un état antérieur de la situation. Constaté une progression ou une régression suscitera une réflexion et d'éventuelles décisions dans le cadre du pilotage de l'AMP, chaque année ou sur des pas de temps plus long (par exemple pour le PNMI, le critère « acceptation sociale » est renseigné par enquête tous les quatre ans). C'est très différent d'une démarche « liste verte » où la construction de l'évaluation dans le cadre du dossier de labellisation est en soi l'occasion d'une démarche d'introspection et d'amélioration de la part de l'AMP, durant la période d'évaluation. C'est encore différent de la démarche MARHA, où les indicateurs visent à suivre, évaluer, ajuster, piloter une démarche d'amélioration. Il en résulte des critères et indicateurs formulés très différemment. Les critères de la liste verte sont en réalité des standards utilisés pour évaluer l'atteinte (ou l'écart) à un niveau donné de qualité, et stimuler la mobilisation d'indicateurs déjà utilisés localement ou leur construction. Dans les autres cas, les indicateurs sont prédéfinis. Mais ils sont beaucoup plus ciblés dans des dispositifs qui visent à suivre des pistes d'amélioration pré-identifiées que dans des dispositifs d'évaluation plus généraux, ce qui rend les comparaisons peu opérationnelles.
- **Des échelles et centres d'intérêt différents** : alors que certains dispositifs sont centrés sur la gouvernance, d'autres sont généraux, avec un faible nombre d'indicateurs portant sur la gouvernance. Celle-ci est auscultée à la loupe ou observée comme un rouage d'une mécanique d'ensemble. Mais au-delà de l'échelle, les préoccupations diffèrent. Ce qui intéresse MARHA, c'est l'efficacité de la gouvernance au regard des objectifs de conservation des habitats. Par exemple, si la question de l'équité est abordée, c'est parce qu'un sentiment d'injustice nuira à l'engagement de certaines catégories d'acteurs dont la participation est essentielle à la mise en place de certaines actions, donc à l'efficacité de ces dernières pour la conservation : ceci détermine la façon dont l'équité est abordée dans le cadre du projet Marhagouv, qui n'est considérée que de façon indirecte dans les indicateurs proposés (via la conflictualité, la mobilisation des savoirs locaux, etc..). Par contre, dans la liste verte, c'est une préoccupation centrale en égard aux droits des peuples autochtones, à la tendance à l'exclusion des populations et usages locaux dans certains pays, à la défense de valeurs culturelles diverses, qui sont souvent peu prises en considération : ces préoccupations sont portées par certains pays dans des négociations internationales qui ont largement fait évoluer les critères proposés (qui ont fait passer la question de la gouvernance du dernier rang au premier rang des principes proposés). Les différences entre les préoccupations et leur hiérarchisation se traduisent dans les critères et indicateurs proposés.

Le lecteur de ce rapport est donc invité à consulter les dispositifs d'évaluation mentionnés, dont il est essentiel de saisir les présupposés qui ont été décryptés ici. Après avoir présenté les indicateurs co-construits dans le cadre du projet Marhagouv, cette partie se conclura sur les possibles correspondances entre ces derniers et ceux de la liste verte, tout en clarifiant les différences et points communs entre les démarches.

Il apparaît donc, après avoir passé en revue les principales références de l'évaluation des AMP, qu'il n'existe pas de dispositifs évaluant spécifiquement la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et qu'il est difficile de comparer les existants avec la démarche entreprise dans le cadre du projet Marhagouv. Toutefois, ces expériences passées sont riches d'enseignements et les méthodes et outils présentés continuent d'être mobilisés pour contribuer à améliorer la gestion des AMP.

6.2 Proposition d'une grille de critères et indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer co-construite

La synthèse bibliographique précédente confirme la faiblesse des cadres d'évaluation de la gouvernance et des interactions territoriales spécifiques aux sites Natura 2000 en mer, et encore moins de cadres de référence ou de guides ayant été testés à grande échelle. Ainsi la co-construction d'une grille de critère et d'indicateurs avec les participants de l'atelier d'échange constitue ainsi une réelle plus-value.

6.2.1 Définir des principes et des critères

Conformément à l'emboîtement entre principes, critères et indicateurs, il était d'abord nécessaire avant de construire des indicateurs, de définir la démarche d'évaluation et les principes de qualité de la gouvernance. De façon à préparer l'atelier en reprenant les éléments de définition de la gouvernance et de sa qualité retenue, l'équipe a défini six principes de suivi et d'évaluation déclinés ensuite en 24 critères (4 critères par principe) (voir Tableau 22).

Tableau 22 : Principes et critères de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer identifiés par l'équipe avant l'atelier

| Principes | Critères |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Pilotage | Usages d'outils d'ingénierie |
| | Efficacité et efficience des suivis et de la surveillance du site |
| | Fonctionnement des instances |
| | Application des décisions |
| Cohérence territoriale | Intégration de Natura 2000 avec d'autres politiques territoriales (synergies terre/mer) |
| | Capacité à mobiliser, à croiser les sources de financements |
| | Articulation de Natura 2000 aux autres politiques environnementales locales |
| | Capacité à engager des coopérations public/privé |
| Dynamisme du site | Régularité de l'animation |
| | Adaptation des arènes de participation à la gestion du site |
| | Résilience (capacité à résister aux « chocs ») |
| | Innovation |
| Apprentissages collectifs | Existence d'une Communauté de pratiques |
| | Prise en compte des savoirs locaux |
| | Co-construction et co-mise en œuvre d'action |
| | Transformation / gestion des conflits |
| Citoyenneté | Culture de la conservation |
| | Diversité, représentativité des publics touchés |
| | Transparence sur les modalités de fonctionnement |
| | Transparence de l'information |
| Appropriation de N2 | Impacts des mesures de sensibilisation |
| | Appropriation de la démarche |
| | Notoriété de la démarche |
| | Participation d'acteurs représentatifs et diversifiés à la gouvernance |

6.2.2 Co-construction d'une grille de 24 indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Durant l'atelier d'échanges, ces principes et critères ont été présentés aux participants sous la forme d'un jeu de cartes à partir duquel ils devaient, en groupes de 10 maximum, sélectionner un sous-

ensemble de 6 cartes qui leur semblaient prioritaires (soit un critère par principe) avant de discuter des modalités possibles pour décliner ces critères en indicateurs mesurables.

Au total, les participants ont ainsi construit 30 indicateurs (voir Annexe 5). La finalisation de cette grille a permis de croiser les propositions issues des réflexions préalables de l'équipe et celles des participants à l'atelier, en s'efforçant de rationaliser la structure des critères et des indicateurs de façon à éviter toute récurrence et à limiter leur nombre. À partir des propositions issues des participants à l'atelier, l'équipe a formulé quatre nouveaux principes de suivi et d'évaluation autour desquels organiser une nouvelle grille et qui répondent aux qualités de la gouvernance identifiées auparavant (voir Figure 28).

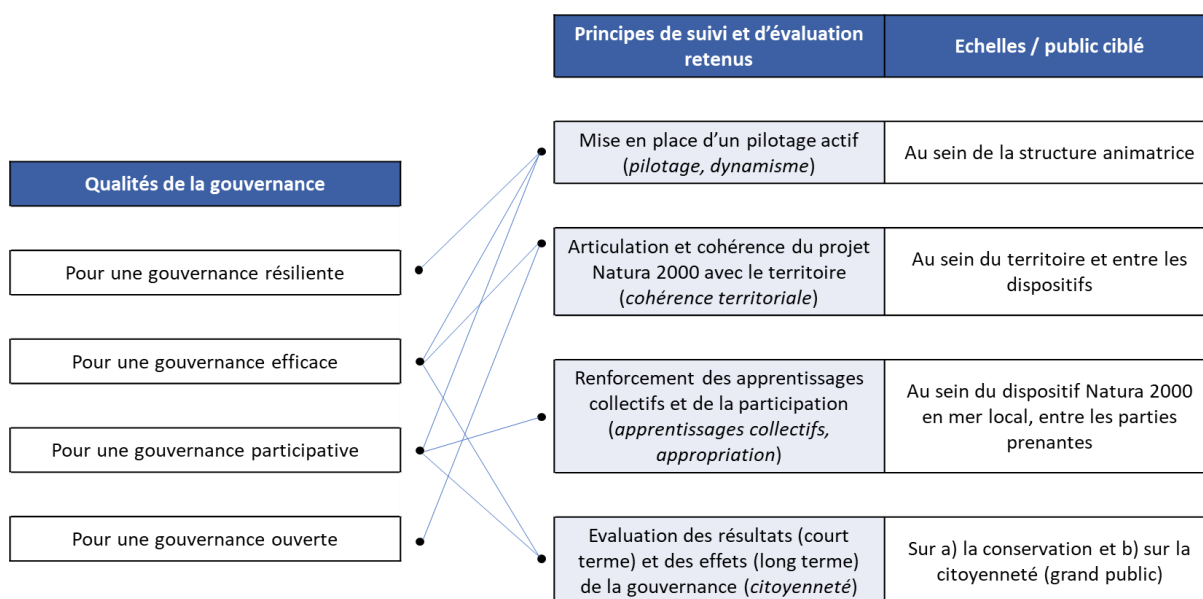


Figure 28 : Principes de suivi et d'évaluation de la gouvernance retenus après l'atelier, en cohérence avec les principes de qualité de la gouvernance

La grille finale proposée pour le suivi et l'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer comprend 17 critères et 24 indicateurs qui sont présentés dans le Tableau 23. Comme évoqué en introduction de cette partie la structure de cette grille répond au postulat selon lequel l'évaluation de la gouvernance doit permettre de suivre la mise en œuvre, mais aussi, *in fine*, d'améliorer le dispositif, et donc de suivre aussi la mise en œuvre des propositions d'améliorations proposées. Ainsi, certains des indicateurs proposés répondent de manière plus ou moins ciblée à ces dernières (voir Tableau 23). Néanmoins, tous les indicateurs peuvent être utilisés indépendamment de l'application des mesures.

Etant donné le nombre important d'indicateurs, rappelons que cette grille doit être considérée comme une grille de référence indicative et une boîte à outils à adapter aux spécificités locales si besoin et dans laquelle les gestionnaires pourront piocher tout ou partie. En effet sachant qu'il est important que les indicateurs soient co-construits localement pour renforcer la culture de l'évaluation, permettre une plus grande appropriation locale des objectifs et adapter les indicateurs aux spécificités locales, la grille qui est proposée se veut indicative et devra être discutée, amendée et complétée localement par les sites. On retrouve ici les conditions d'une démarche collective de tout guide de pratique qui permet à la fois d'orienter les démarches à partir des enseignements issus d'expérimentations ou de groupe de réflexion et de laisser suffisamment de flexibilité pour adapter. Le fait de choisir des indicateurs au sein de cette grille de référence permet de faire converger les listes locales d'indicateurs et de faciliter ensuite les comparaisons entre sites. Un travail à un niveau supra (à l'échelle nationale, ou de façade) permettrait également d'identifier un noyau d'indicateurs communs obligatoires qui favoriseront cette démarche de comparaison à l'échelle du programme. Pour ce faire, l'équipe a donc sur la base de ses connaissances de l'évaluation de la gouvernance en général, mais aussi du dispositif Natura 2000 en mer, proposé une hiérarchisation des indicateurs (+ ou ++).

Toutefois ces notations constituent une orientation indicative pour aider les gestionnaires à effectuer leur hiérarchisation et faciliter la convergence des listes qui seront co-construites localement (voir Tableau 23). Rappelons que le principe de parcimonie des indicateurs est important pour rester opérationnel ainsi que le fait de répondre aux demandes et usages qui seront faits de ces indicateurs par l'animateur et les parties prenantes. Il est important donc à ce niveau de co-construire une grille de critères et d'indicateurs qui intègre aussi par exemple ceux proposés par la liste verte de l'UICN pour les sites qui souhaitent aussi accéder à ce label. Rappelons tout de même que chaque procédure d'évaluation correspond à des principes qui lui sont spécifiques. Les critères listes verte ne sont pas forcément utiles pour tous les sites, car les objectifs de l'évaluation peuvent ne pas être totalement partagés.

Tableau 23 : Grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

| Principes | Critères | Indicateurs | Objectifs de l'indicateur | Potentielles correspondances avec les mesures d'amélioration | Hierarchisation |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Mise en place d'un pilotage actif au sein de la structure animatrice | Dynamique (avant et après DOCOB) de l'animation (auprès des parties prenantes) | Nombre et régularité des réunions par catégorie (GT et COFIL) et ateliers et comparer le nombre et le type d'arènes avant et après validation du DOCOB (phases d'élaboration et d'animation) | Identifier d'éventuelles discontinuités temporelles (ex. des tunnels décisionnels) et par extension, la résilience de la gouvernance afin de mobiliser davantage, si nécessaire (nombre important de mois d'inactivités, irrégularité des réunions), les outils d'ingénierie de projet et de la concertation. | N°5 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en créant des espaces intermédiaires thématiques (stabilité et durabilité de la concertation) | ++ |
| | | Nombre de mois d'inactivité liée à des tunnels conflictuels, décisionnels | | | ++ |
| | Mode de planification et de suivi | Usage d'un tableau de bord et régularité des suivis | S'assurer du recours aux outils d'ingénierie de projet nécessaires pour garantir la transparence de la planification et renforcer la résilience de la gouvernance. | N°12 : Hiérarchiser les objectifs du DOCOB par la mise en place d'une méthode simple (élaboration) ainsi que de documents programmatiques annuels et d'une arène (COFIL) qui permettent de l'adapter (animation) | + |
| | | Usage d'un document de programmation annuelle des actions | | | ++ |
| | Dynamique de la communication auprès du grand public | Nombre d'actions de communication et d'événements organisés par thèmes et par espaces géographiques | Mesurer sur le long terme, le nombre d'actions mises en œuvre à destination du grand public pour le mobiliser, dans l'objectif de créer une dynamique propre à Natura 2000 en mer à plus large échelle. | N°8 : Renforcer la mobilisation du grand public | + |
| | Capacité de financement | Montants annuels du budget propre et budgets complémentaires obtenus | Evaluer la capacité de financements du dispositif et sa capacité à produire des effets-levier (canalisation des ressources) afin d'accentuer, si nécessaire, le croisement des différentes sources. | N°13 : Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels, mutualisation) | ++ |
| | Implication dans les évaluations d'incidence | Nombre de sollicitations et dossiers reçus /an, nombre d'avis émis par la structure animatrice sur les EI | Evaluer le degré d'implication des chargés de mission Natura 2000 en mer dans la réalisation des évaluations d'incidences et la renforcer si nécessaire, afin d'améliorer leur contenu et leurs effets sur les apprentissages collectifs entre le chargé de mission, les services de l'Etat et les parties prenantes. | N°15 : Optimiser l'effet des évaluations d'incidences | ++ |
| | Capitalisation et mutualisation des pratiques | Nombre de réseaux supra-territoriaux dans lesquels est impliquée la structure animatrice Nombre de guides, de fiches techniques, etc., partagés et co-construits | Evaluer l'articulation de la gouvernance du site aux échelles supra-territoriales, et si nécessaire (faible articulation), en renforcer l'ouverture. | N°2 : Capitaliser et mutualiser des connaissances et actions N°13 : Améliorer la gestion de projet (aspects financiers, spatio-temporels, mutualisation) | + |
| Conformité de la mise en œuvre | % annuel de réalisation des actions en fonction des rubriques du plan d'action | Evaluer la réalisation d'actions en conformité avec le plan d'action, dans une logique d'efficacité et de transparence. | N°12 : Hiérarchiser les objectifs du DOCOB par la mise en place d'une méthode simple (élaboration) ainsi que de documents programmatiques annuels et d'une arène (COFIL) qui permettent de l'adapter (animation) | ++ | |
| Articulation et cohérence du projet Natura 2000 avec le territoire et d'autres dispositifs | Coordination et articulation de Natura 2000 avec les autres politiques locales | Nombre de participations du chargé de mission Natura 2000 aux réunions des autres dispositifs territoriaux (SAGE, SCOT...) | Identifier si Natura 2000 est bien pris en compte dans les autres politiques locales, et inciter les chargés de mission (animateurs Natura 2000 et d'autres dispositifs) à se rencontrer davantage si nécessaire pour une gouvernance ouverte à l'articulation des politiques autour d'enjeux communs. | X | + |
| | | Présence des animateurs des autres dispositifs aux réunions Natura 2000 | | | + |
| | Partenariats | Nombre d'actions en partenariat entre plusieurs dispositifs d'action publique sur le même territoire (ex. SAGE Natura 2000) | Identifier et encourager les partenariats entre les dispositifs d'action publique locale et entre les secteurs publics et privés, pour rendre plus inclusive et cohérente à l'échelle du territoire la mise en œuvre de Natura 2000. | | ++ |
| | | Nombre d'actions en partenariat public- privé | | | + |
| Coordination intersites Natura 2000 | Nombre d'actions entre sites | Mesurer le nombre d'actions intersites afin de les encourager en s'appuyant sur les ressources et les potentialités offertes par le réseau de Natura 2000. | N°14 : Engager des démarches d'innovation collectives sur des thématiques ciblées à enjeux forts (intégration terre-mer, capacité de charge) N°16 : Développer des initiatives multisites à l'échelle de certains habitats où les enjeux sont communs et/ou liés. | ++ | |

| Principes | Critères | Indicateurs | Objectifs de l'indicateur | Potentielles correspondances avec les mesures d'amélioration | Hierarchisation |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Renforcement des apprentissages collectifs et de la participation (entre les parties prenantes dans le cadre du processus / de la procédure de gouvernance) | Diversité des arènes et des formats d'animation pour les parties prenantes | Nombre de formats de dialogue et d'animation (Nombre de réunions formelles, nombre de « réunions » informelles (apéro-pontons, sorties de terrain)) ; Auto-évaluation de la convivialité, accessibilité, ouverture à la parole et l'écoute (sous forme de questionnaires, forums internet...) | Identifier les différents formats des arènes de dialogue et d'animation afin d'en évaluer la diversité. En effet, la gouvernance s'appuie sur des arènes formelles, mais elle se nourrit aussi de moments de convivialité et d'échanges informels, nécessaires à la création de liens et d'un climat de confiance. | N°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en faisant varier les formats des arènes pour renforcer la mobilisation des parties prenantes (stabilité et durabilité de la concertation) | ++ |
| | | Diversité des espaces géographiques de discussion | La diversité des arènes et des formats peut aussi être mesurée à travers les espaces géographiques au sein desquels elles se déroulent, notamment sur les sites de grandes tailles. Si les arènes se tiennent toujours au même endroit, cela peut contribuer à exclure certaines parties prenantes qui en sont éloignées géographiquement. | N°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en faisant varier les formats des arènes pour renforcer la mobilisation des parties prenantes (stabilité et durabilité de la concertation) | + |
| | Diversité et représentativité des parties prenantes mobilisées | Nombre, % de catégories d'acteurs participant au COPIL (par rapport à la liste officielle) et hors COPIL (par rapport à la liste d'invitation) | Mesurer la diversité des participants en recensant et en calculant les pourcentages des catégories d'acteurs présentes au COPIL par rapport à la liste officielle. Il sera ainsi possible d'en estimer l'ouverture et d'identifier les parties prenantes importantes pour la conservation qui sont absentes. | N°7 : Renforcer la présence de parties prenantes clés pour le lien terre-mer N°10 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées et/ou l'émergence de nouvelles formes de représentations | + |
| | | Régularité de la participation : suivi de la participation sur le long terme (créer une base de données recensant les présents) | Mesurer la régularité de la participation en dénombrant le nombre de présents à chaque réunion sur le long terme, pour évaluer à la fois la continuité de la représentation de certains groupes, mais aussi la pérennité de l'engagement et favoriser l'inclusion/ la mobilisation des catégories absentes le plus souvent. | N°5 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en créant des espaces intermédiaires thématiques (stabilité et durabilité de la concertation) N°6 : Assurer un continuum post-DOCOB de la concertation en faisant varier les formats des arènes pour renforcer la mobilisation des parties prenantes (stabilité et durabilité de la concertation) N°7 : Renforcer la présence de parties prenantes clés pour le lien terre-mer N°10 : Promouvoir et accompagner la structuration de parties prenantes non organisées et/ou l'émergence de nouvelles formes de représentations | ++ |
| | Diversité et gestion des conflits | Nombre et types de conflits réglés par les instances Natura 2000 (COPIL/GT) (définir une échelle de conflits ?) + Enquête sur « Qu'est-ce que le conflit a produit selon les parties prenantes » (enquête par entretiens tous les 4/5 ans, quels conflits et effets produits dans la dynamique du site) | Mesurer le nombre et le type de conflits réglés dans les instances Natura 2000, en évaluer les effets selon les parties prenantes sur la dynamique du site et les apprentissages collectifs par le biais d'une enquête et ainsi la capacité de la gouvernance locale à gérer les conflits. L'hypothèse étant ici qu'une gouvernance de qualité favorise une bonne gestion des conflits. | N°4 : Renforcer les compétences et la légitimité des animateurs (CM et services de l'Etat) en matière de concertation pour transformer leurs rôles (devenir coordinateurs d'une concertation ouverte) | ++ |
| | Importance de la formation | Nombre d'actions de formation et/ou de sensibilisation effectuées (par thèmes) et nombre de participants | Mesurer le nombre d'actions de formations et/ou de sensibilisation à destination des parties prenantes afin d'évaluer le potentiel inclusif de la gouvernance et le renforcer si nécessaire, en favorisant ainsi l'appropriation du dispositif. | N°1 : Clarifier le fonctionnement, les objectifs Natura 2000 aux nouvelles parties prenantes | + |

| Principes | Critères | Indicateurs | Objectifs de l'indicateur | Potentielles correspondances avec les mesures d'amélioration | Hierarchisation |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Evaluation des résultats (court terme) et des effets (long terme) de la gouvernance sur a) la conservation et b) sur la citoyenneté environnementale (grand public) | Niveau de mobilisation des savoirs locaux | Actions mises en œuvre avec ou par des acteurs locaux au bénéfice du site, qui sont la conséquence directe ou indirecte de la gouvernance | Evaluer comment sont mobilisés les savoirs locaux, en recensant les actions mises en œuvre avec ou par des acteurs locaux ainsi que le nombre et types d'acteurs locaux producteurs de données utilisées pour préparer l'action, et les solliciter davantage si nécessaire. Au-delà des effets bénéfiques pour la gouvernance en termes d'apprentissages collectifs et d'engagement sur le long terme, mobiliser les savoirs locaux permet aussi de renforcer l'efficacité de la gouvernance (nouvelles ressources pour la mise en œuvre). | N°11 : Renforcer la prise en compte des savoirs locaux et co-produire de nouveaux savoirs | ++ |
| | | Nombre et types d'acteurs producteurs de données utilisées pour préparer les actions (ex. plongeurs qui participent au suivi des herbiers) | | | ++ |
| | Reconnaissance du site Natura 2000 et appropriation des objectifs de conservation | Niveau de connaissance du site (non enchevêtré dans une autre AMP surplombante) par les parties prenantes et le public (enquête) | Mesurer le niveau de connaissance du site par le grand public, permet d'ajuster, si nécessaire (mauvaise connaissance), les outils de communication et de sensibilisation du grand public afin de créer une véritable culture de la conservation, nécessaire à une prise de conscience et d'éventuels changements de pratiques dans périmètre du site. | N°1 : Clarifier le fonctionnement, les objectifs Natura 2000 aux nouvelles parties prenantes N°3 : Clarifier la gouvernance multiniveaux et les responsabilités de chacun à destination des CM et des parties prenantes | + |
| | Effet sur la durabilité des activités et usages | Suivi des changements de pratiques dans les activités et usages (Enquête de terrain saisonnière) | En suivant des changements des pratiques par la mise en place d'enquête saisonnière ciblée (ex. pour la pêche à pied de loisirs, ou les techniques de mouillages des plaisanciers) permet d'évaluer les effets d'actions de sensibilisation à destination du grand public et d'adapter/ ajuster leur format si nécessaire. | N°8 : Renforcer la mobilisation du grand public | ++ |

6.3 Correspondances entre les indicateurs proposés et les critères de la liste verte

L'établissement de correspondances entre les indicateurs proposés dans le cadre de Marhagouv et les critères de la liste verte est un exercice réalisable, mais comportant des limites :

- dans le cadre de Marhagouv, les indicateurs sont précisés alors que la liste verte est fondée sur des standards de qualité, pour lesquels il appartient à chaque site de mobiliser ses propres indicateurs ;
- les indicateurs relèvent ici d'un focus sur la gouvernance dans le cadre d'un type d'AMP qui repose en grande partie sur l'engagement des parties prenantes, alors que la gouvernance n'est qu'un aspect de la liste verte, conçue pour être appliquée à des catégories d'AMP très diverses ;
- la liste verte est un label international qui vise à reconnaître et/ou accompagner des démarches de progrès autour d'un nombre limité de critères, suffisamment génériques pour avoir du sens dans des situations très diverses, alors que l'objectif des indicateurs ici est d'accompagner et d'évaluer une progression par la mise en œuvre de pistes d'amélioration précises.

Plus généralement, le Tableau 24 suivant présente des éléments de comparaison de ces démarches :

Tableau 24 : Comparaison de la liste verte et de la démarche d'évaluation et de suivi de la gouvernance dans le cadre du projet Marhagouv

| Liste Verte | Marhagouv |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pour quelles AMP ? | |
| Toutes les aires protégées sont concernées | Spécifique à Natura 2000 en mer |
| La cadre de l'évaluation : quels sont les objectifs de l'évaluation ? | |
| L'évaluation vise l'obtention d'un label international, reconnaissance d'un effort déjà réalisé | Outil d'évaluation permettant également une autoévaluation et une démarche active des acteurs de la gouvernance |
| Le cadre de l'évaluation : que veut-on conserver ? | |
| Conservation efficace de la nature, des écosystèmes et des valeurs culturelles associées | Conservation des habitats, les valeurs culturelles ne sont pas prises en compte |
| La démarche d'évaluation | |
| Initiative volontaire de sites qui mobiliseront ou définiront des indicateurs correspondant aux critères proposés | Indicateurs proposés pour l'ensemble des sites N2000 |
| Accompagnement et évaluation par des tiers | Accompagnement possible, mais pas d'évaluation par un tiers |
| Conception des critères | |
| Critères définis à l'échelle mondiale, suffisamment génériques pour rester pertinents dans types d'AMP et des contextes très divers | Proposition de critères adaptés à Natura 2000 en mer en France, qui puissent être adaptés à l'échelle locale en fonction de la typologie de gouvernance |
| 4 piliers distincts qui distinguent gouvernance, planification, gestion efficace, résultats en termes de conservation | 5 principes liés à ce qu'est une « bonne » gouvernance territoriale : apprentissages collectifs, appropriation, citoyenneté, cohérence territoriale, dynamisme du site. La bonne gouvernance prend en compte la procédure et les effets |
| Pas ou peu de prise en compte de la cohérence territoriale | La cohérence territoriale est mise en avant |
| Sur quoi met-on l'accent ? | |
| Pour permettre un partage d'expérience Postulat : une bonne gouvernance et appropriation a un impact positif sur les résultats de conservation | <i>Idem</i> |
| Principes majeurs : gestion efficace et équitable. Equitable est particulièrement important, notamment si on prend en compte des aires protégées qui excluent les populations locales ou autochtones. Les critères ont évolué en lien avec des négociations internationales (CDB) où certains pays mettent en avant les droits des peuples autochtones (équité) et la prise en compte des valeurs culturelles (facteur d'équité et d'acceptation, donc d'efficacité) | Si l'efficacité de la gestion est prédominante, c'est moins le cas pour la question de l'équité |
| Pour promouvoir l'engagement des acteurs concernés, des gouvernements et des investisseurs | Pour favoriser l'engagement d'acteurs qui sont essentiellement ceux du territoire. |
| Objectif 11 d'Aichi | L'efficacité des zones Natura 2000 est questionnée plus que le nombre d'AMP et la superficie concernée |
| Accroître l'acceptabilité sociale des AMP | Améliorer l'état de conservation des habitats |

Malgré ces réserves, il reste intéressant d'établir des correspondances : les sites qui engageront des démarches d'amélioration de leur gouvernance et les évalueront en mobilisant les indicateurs proposés dans ce rapport pourront ainsi savoir à quels critères de la liste verte ils répondent (et à quels critères ils ne répondent pas) (voir Tableau 25). Ceci pourrait les aider à engager, dans le futur, des démarches de « labellisation liste verte ».

Tableau 25 : Comparaison des indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer (projet Marhagouv) et des critères de la liste verte (UICN)

| Composantes Liste Verte | Critères Liste Verte | Critères Marhagouv | Indicateurs Marhagouv |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Gouvernance équitable | 1.1. Garantir la légitimité et l'expression des opinions | Diversité et représentativité des parties prenantes mobilisées | Nombre/ % de catégories de participant au COPIL Régularité de la participation (suivi sur le long terme des personnes présentes) |
| | 1.2. Atteindre la transparence et la responsabilité dans les prises de décision | Importance de la formation | Nombre d'actions de formation et/ou de sensibilisation effectuées (par thèmes) et nombre de participants |
| | | Diversité et gestion des conflits | Nombre et types de conflits réglés par les instances Natura 2000 (COPIL/GT) (définir une échelle de conflits ?) + Enquête sur « Qu'est-ce que le conflit a produit selon les parties prenantes » (enquête par entretiens tous les 4/5 ans, quels conflits et effets produits dans la dynamique du site) |
| | 1.3. Permettre la vitalité de la gouvernance et la capacité d'adaptation de la gestion | Dynamique de l'animation | Nombre et régularité des réunions Nombre de mois d'inactivité |
| | | Mode de planification et de suivi | Usage d'un tableau de bord et régularité des suivis Usage d'un document de programmation annuelle des actions |
| 2. Planification robuste | 2.1. Identifier les valeurs principales du site | | |
| | 2.2. Concevoir le site pour garantir une conservation à long terme des valeurs principales | Dynamique de l'animation | Nombre et régularité des réunions Nombre de mois d'inactivité |
| | | Mode de planification et de suivi | Usage d'un tableau de bord et régularité des suivis Usage d'un document de programmation annuelle des actions |
| | 2.3. Comprendre les menaces et les défis qui affectent les principales valeurs du site | | |
| | 2.4. Comprendre le contexte social et économique | | |
| 3. Gestion efficace | 3.1. Développer et mettre en œuvre une stratégie de gestion à long terme | Mode de planification et de suivi | Usage d'un tableau de bord et régularité des suivis Usage d'un document de programmation annuelle des actions |
| | | Capacité de financement | Montants annuels du budget propre et budgets complémentaires |
| | | Conformité de la mise en œuvre | % annuel de réalisation des actions en fonction des rubriques du plan d'action |
| | 3.2. Gérer les conditions écologiques | | |

| Composantes Liste Verte | Critères Liste Verte | Critères Marhagouv | Indicateurs Marhagouv |
|-------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
|-------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 3.3. Gérer dans le contexte social et économique de la région | Niveau de mobilisation des savoirs locaux | Actions mises en œuvre avec ou par des acteurs locaux au bénéfice du site, qui sont la conséquence directe ou indirecte de la gouvernance Nombre et types d'acteurs producteurs de données utilisées pour préparer les actions (ex. plongeurs qui participent au suivi des herbiers) |
| | | Partenariats | Nombre d'actions en partenariat public- privé Nombre d'actions en partenariat entre plusieurs dispositifs d'action publique sur le même territoire (ex. SAGE Natura 2000) |
| | | Coordination et articulation de Natura 2000 avec les autres politiques locales | Présence des animateurs des autres dispositifs aux réunions Natura 2000 Nombre de participations du chargé de mission Natura 2000 aux réunions des autres dispositifs territoriaux (SAGE, SCOT...) |
| | | Coordination intersites n2000 | Nombre d'actions entre sites |
| | 3.4. Gérer les menaces | | |
| | 3.5. Appliquer efficacement et équitablement les lois et règlements | Implication dans les évaluations d'incidence | Nombre de sollicitations et dossiers reçus /an, nombre d'avis émis par la structure animatrice sur les EI |
| | 3.6. Gérer l'accès, l'utilisation des ressources et les visites | | |
| | 3.7. Mesurer la réussite | Effet sur la durabilité des activités et usages | Suivi des changements de pratiques dans les activités et usages (Enquête de terrain saisonnière) |
| Reconnaissance du site Natura 2000 et appropriation des objectifs de conservation | | Niveau de connaissance du site (non enchevêtré dans une autre AMP surplombante) par les parties prenantes et le public (enquête) | |
| 4. Résultats de conservation | 4.1. Démontrer la conservation des valeurs naturelles principales | | |
| | 4.2. Démontrer la conservation des services écosystémiques associés | | |
| | 4.3. Démontrer la conservation des valeurs culturelles principales | | |

L'état des lieux réalisé sur les dispositifs existants révèle que le suivi et l'évaluation de la gouvernance au sein des AMP est un sujet émergent, mais encore peu traité. En outre, si les expériences passées sont riches d'enseignement, la comparaison des dispositifs reste délicate puisque le suivi et l'évaluation sont déterminés par un objet, des objectifs et des enjeux qui peuvent différer d'une initiative à l'autre.

C'est pourquoi la production d'une grille d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance proposée ici représente une réelle plus-value. Cette dernière doit être utilisée comme une boîte à outils par les gestionnaires et l'OFB accompagnera les volontaires pour l'adapter au contexte des sites. Enfin, pour les sites souhaitant obtenir le label liste verte de l'UICN, cette grille permet également de répondre à certains des critères de labellisation, sans toutefois pouvoir s'y substituer, les démarches étant ici aussi très différentes.

CONCLUSION

Les travaux réalisés dans le cadre du projet Marhagouv fournissent des clés de lecture pour appréhender la diversité des situations de gouvernance qui prévaut au sein du réseau Natura 2000 en mer. Si cette hétérogénéité est irréductible, l'étude a néanmoins permis de saisir les spécificités de la gouvernance d'un type d'AMP particulier, Natura 2000 en mer.

Le cadre standard de Natura 2000 est décliné différemment selon les façades, régions et sites. La diversité des situations de gouvernance a été décryptée à partir de l'identification de quatre facteurs discriminants : l'enchevêtrement (ou non) du site dans un autre dispositif de gestion territoriale (PNM, SMVM, Conservatoire du littoral...), les temporalités de la gouvernance (en amont ou en aval du document d'objectifs), les proximités locales (préexistantes ou à créer), la situation géographique du site (côtier ou au large). Par ailleurs, de nombreuses plus-values de Natura 2000 en mer ont été identifiées. Dans la plupart des cas, Natura 2000 en mer et sa gouvernance permettent la création ou la canalisation de ressources humaines, financières, en termes de connaissance, mais aussi en termes de proximités, exploitables pour la conservation des habitats marins.

D'autre part, pour conclure, certains éléments que l'équipe a considérés comme particulièrement importants ont été mis en relief. Tout d'abord, si ce travail propose des mesures d'amélioration pour que ces plus-values soient généralisées et encouragées, il faut souligner que Natura 2000 en mer paraît plus efficace lorsque des dynamiques territoriales et des synergies préexistent à sa mise en place (ex. Golfe du Morbihan, Etang de Thau). Ainsi, si la gouvernance Natura 2000 en mer doit contribuer à créer ces dynamiques *ex nihilo*, la mise en œuvre de cette politique rencontre de nombreux freins comme, par exemple, le manque de connaissances sur le milieu marin et/ou côtier, le manque d'expérience du territoire en termes d'intégration terre/mer, la grande méfiance des acteurs locaux envers Natura 2000, les ressources humaines souvent trop faibles qui contraignent la création et/ou le renforcement des proximités organisés, etc.

D'autre part, un décalage a été observé lors des enquêtes de terrain comme durant l'atelier réalisé à Rennes, entre la « gouvernance vécue » par les chargés de mission locaux, et celle décrite et affichée aux échelles supra-territoriales. Dans le premier cas, les chargés de mission insistent sur une construction à long terme, basée notamment sur les relations informelles et des régimes de familiarité à nourrir ou à créer. La gouvernance décrite par les acteurs des échelles supra-territoriales est avant tout envisagée à travers son instance formelle centrale, le COPIL, et des outils standardisés spécifiques (contrats, charte). Or, le COPIL est souvent perçu localement comme un moment d'échanges d'information important, mais insuffisant à la création de liens et d'engagement à long terme pour de nombreux acteurs locaux. D'autre part, si la mobilisation des chartes et des contrats peut être un indicateur du bon fonctionnement d'un site, le tissage plus discret de relations de confiance entre les acteurs ne doit pas être un succès sous-estimé. La confiance entre un chargé de mission et les acteurs locaux est essentielle au bon fonctionnement de Natura 2000, et sa construction nécessite du temps, pour garantir des apprentissages mutuels et la construction de références communes malgré les intérêts hétérogènes que peuvent porter les parties prenantes. Ces exemples permettent de rappeler l'importance d'une gouvernance ouverte et multiforme pour répondre à l'enjeu de construction d'arrangements partagés et appropriés localement : la construction de proximités dans des espaces de dialogue formels et informels est essentielle à cette gouvernance.

Il paraît important d'insister sur ce point à l'heure où les analyses de risque-pêche se généralisent et que, sur l'objectif d'atteindre 30% d'aires protégées marines et terrestres d'ici 2022, un tiers devra être désigné en protection forte. Cette volonté d'aller vers une politique plus réglementaire ne doit pas mettre en péril les proximités et relations de confiance patiemment construites sur le terrain, sans lesquelles une gouvernance effective ne pourra perdurer.

Si ce travail permet de révéler les principales caractéristiques de la gouvernance de Natura 2000 en mer, il repose néanmoins sur l'analyse d'une vingtaine d'études de cas, alors que le réseau compte

163 sites. Il est ainsi possible que certains éléments n'aient donc pas pu être identifiés. En outre, dans certains cas, la prise de contact avec les enquêtés s'est avérée compliquée. Ces difficultés ont été parfois révélatrices de tensions interinstitutionnelles fortes. Malgré les lacunes de ce travail, le fait que les pistes d'amélioration et les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance aient été co-construits, donc partagés, permet de penser que les préoccupations des acteurs du réseau Natura 2000 ont bien été cernées. Le fait d'avoir mis en dialogue une démarche scientifique d'analyse des situations de gouvernance d'une part, une démarche de co-construction réalisée en atelier avec des acteurs qui vivent cette gouvernance au quotidien, d'autre part, fait, selon l'équipe, l'intérêt de ce travail et devrait favoriser sa mise en perspective, avec la mise en œuvre de certaines mesures d'amélioration.

- ALBAN N., LEWIS N.** (2005) « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne]. 1 décembre 2005. Vol. 6, n°3. Disponible sur : < <http://vertigo.revues.org/2419> > (consulté le 17 octobre 2014)
- ANGEON V., MOQUAY P., LARDON S., LOUDIYI S., POSS Y., PIVOT J.-M., CARON A.** (2007) « Le développement territorial : principes et méthodes ». In : Lardon S, Moquay P, Poss Y (éd.). *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau* [En ligne]. Editions de l'Aube, p. 27-59. Disponible sur : < <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263328> >
- BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y.** (2005) « La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme ». *Mouvements* [En ligne]. 2005. Vol. 39-40, n°3, p. 121-131. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.3917/mouv.039.0121> > (consulté le 20 février 2019)
- BARCELO, A., CANALE, J., CRESP, G., CREUSEFOND, M., CROSETTI, G., DESPINOY, P., HILY, G., MAZELLA, C., MILLIER, L., RIDOLFI, J. AND SELLIER, G.** (2010) « 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 », *Scientific Reports of Port-Cros National Park*, [En ligne]. n°24, p.21-28. Disponible sur : < <http://www.portcros-parcnational.fr/en/node/301> >
- BARTHE Y.** (2003) « Les conséquences inattendues des procédures de concertation. Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires. » In : Billé R., Mermet L. (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, vol. II, Paris, La Documentation française, p. 193-202.
- BARON G., MONNIER E.** (2003). « Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile ». *Revue « Informations sociales »* n° 110, Septembre 2003 , 7 p . < <https://www.ecosia.org/search?q=baron+et+monnier+2003> >
- BARON G.** (2001). *Evaluation, participation et apprentissage dans l'action publique*. L'Harmattan, Paris.
- BASLE M., JOSSELIN J.-M., LE MAUX B.** (2019) *Evaluation des politiques publiques. Guide pratique et citoyen. Cas pratiques, Boîte à outils statistiques* ; Ellipses, Paris
- BASLE M.** (2008). *Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, Paris.
- BEURET J. E., DUFOURMANTELLE N., BELTRANDO V.** (2006) *L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 145 p.
- BEURET J. E., CADORET A.** (2010) *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Mayer, 225 p.
- BEURET J.E., CADORET A.** (2015) « La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? » *Revue Canadienne de Sciences Régionales* [En ligne]. CJRS/RSCR 38 (1/3), p. 21 – 28. Disponible sur : < <http://www.cjrs-rcsr.org/V38/CJRS-RCSR38-3BeuretCadoret.pdf> >
- BEURET J. E., CADORET A., CHLOUS F., DELANNOY J., LABAYLE L., LESUEUR M., MARTEL L., NOIROT C., REY-VALETTE H., RITSCHARD L.** (2019) *Rapport intermédiaire : Présentation des études de cas. Projet Marhagouv*. Projet Marhagouv, Livrable n°3, 203 p.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y.** (2002) « L'impératif délibératif ». *Politix* [En ligne]. 2002. Vol. 15, n°57, p. 17-35. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.3406/polix.2002.1205> >
- BRESSON D.** (2006) *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie*. [s.n.], 87 p.

- BUSCA D.** (2010) *L'action publique agri-environnementale la mise en oeuvre négociée des dispositifs*. L'Harmattan, 329 p.
- CALLON M.** (1986), «Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc», dans *L'Année Sociologique*, [En ligne]. Troisième série, Vol. 36, p. 169-208., Disponible sur : < www.jstor.org/stable/27889913 > (consulté le 30 mars 2020)
- CHIA E., TORRE A., REY-VALETTE H.** (2008) « Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires ». *Noréis*. 2008. Vol. 209, n°4, p. 167-177.
- CHLOUS F., BOURHIS M.** (2017) *Evaluation du dispositif de gouvernance Life + pêche à pied de loisir*. [s.n.], 182 p.
- CHOUINARD O., PLANTE S., WEISSEBERGER S., NOBLET M., GUILLEMOT J.** (2017) « The Participative Action Research Approach to Climate Change Adaptation in Atlantic Canadian Coastal Communities ». In : Leal Filho W, Keenan JM (éd.). *Climate Change Adaptation in North America* [En ligne]. Cham : Springer International Publishing, p. 67-87. Disponible sur : < http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-53742-9_5 > (consulté le 5 octobre 2017)
- COLLINS S. L., CARPENTER S. R., SWINTON S. M., ORENSTEIN D. E., CHILDERS D. L., GRAGSON T. L., GRIMM N. B., GROVE J. M., HARLAN S. L., KAYE J. P., KNAPP A. K., KOFINAS G. P., MAGNUSON J. J., MCDOWELL W. H., MELACK J. M., OGDEN L. A., ROBERTSON G. P., SMITH M. D., WHITMER A. C.** (2011) « An integrated conceptual framework for long-term social–ecological research ». *Frontiers in Ecology and the Environment* [En ligne]. août 2011. Vol. 9, n°6, p. 351-357. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.1890/100068> > (consulté le 6 juillet 2016)
- DAUVIN J. C.** (éd.). (2002) *Gestion Intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*. Muséum Nat. Paris : [s.n.], 354 p.
- DAYAN L., JOYAL A., LARDON S.** (éd.). (2011) *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable* [En ligne]. L'Harmattan, 284 p. Disponible sur : < <http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=33265> >
- DEBARBIEUX B., LARDON S.** (éd.). (2003) *Les figures du projet territorial*. L'Aube / Datar, 269 p.
- DELANNOY J., BEURET J.-E., CADORET A., CHLOUS, FREDERIQUE LESUEUR M., MARTEL L., REY-VALETTE H., RITSCHARD L., SAUBOUA P.** (2019), *Sélection d'un échantillon élargi de sites représentatifs du réseau Natura 2000 en mer métropolitaine*. Projet Marhagouv. Livrable n°1. 22 p.
- DUHALDE M.** (2016) *Analyse des instruments des politiques de la biodiversité : le cas de Natura 2000 en milieu littoral et marin*. Economies et finances. Université de Bretagne occidentale, 516 p. Disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/UMR-AMURE/tel-01403848v1> > (consulté le 16 janvier 2019)
- FOUQUET A.** (2013). « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses ». *Revue Française d'administration publique*, N° 148, 832-1139.
- GADREY, J., JANY-CATRICE, F.** (2005). *Les nouveaux indicateurs de richesse*. Paris, La découverte Coll. Repères.
- GALDEMAR V., GILLES L., SIMON M.O.** (2012). « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? » *CREDOC, Cahiers de Recherche*, n°299, 80 p.
- GAUDIN J.-C.** (2014) *Critique de la gouvernance*. La Tour d'Aigues : L'aube, 189 p.
- GAUDIN J.-P.** (2002) *Pourquoi la gouvernance ?* [En ligne]. Presses de Sciences Po, 138 p. Disponible sur : < <https://www-cairn-info.scd-proxy.univ-brest.fr/pourquoi-la-gouvernance--9782724608992.htm> > (consulté le 7 février 2019)

- GILMORE D.W.** (1997) « Ecosystem management – a needs driven, resource-use philosophy ». *The Forestry Chronicle*, 73. p.560-564.
- HOCKINGS, M., STOLTON, S., LEVERINGTON, F., DUDLEY, N. AND COURRAU, J.** (2006).Evaluating Effectiveness: Aframework for assessing management effectiveness of protected areas. 2ndedition. IUCN, Gland, Switzerland andCambridge, UK. xiv + 105 pp.
- KAUFMANN J.-C.** (2011) *L'entretien compréhensif*. 3e éd. Paris : A. Colin, 126 p.
- LABAYLE, L.** (2019). Etats des lieux et diagnostic de la gouvernance des zones Natura 2000 en mer sur les façades méditerranée et atlantique. Mémoire de fin d'études - Montpellier Université. p.89.
- LASCOUMES P., LE GALES P.** (2005) *Gouverner par les instruments*. Presses Sciences Politiques, 371 p.
- LE GALES P.** (2014) « Gouvernance ». In : Boussaguet L, Jacquot, Sophie Ravinet P (éd.). *Dictionnaire des politiques publiques* [En ligne]. Paris : Presses de Sciences Po, p. 299-308. Disponible sur : < <https://www-cairn-info.scd-proxy.univ-brest.fr/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-299.htm> > (consulté le 7 février 2019)
- MERMET L., SALLES D.** (éd.). (2015) *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* De Boeck Supérieur, 421 p.
- MUCCHIELLI, A.** (2007) «Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniqueset méthodes qualitatives», In *Recherches Qualitatives*, [En ligne]. Hors Série n°3, p. 1-27. Disponible sur : < www.recherche-qualitative.qc.ca/hors_serie_3.html >
- NOIROT, C.** (2019) Comment la gouvernance d'un site Natura 2000 en mer peut-elle permettre de concilier conservation et usages productifs des espaces marins. Mémoire de fin d'études - Agrocampus Ouest, p.80
- OLIVIER DE SARDAN J.-P.** (2008) *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve : Bruylant-Academia, 365 p.
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., LE GALÈS P.** (2013) *La gouvernance territoriale pratiques, discours et théories*. Paris : L.G.D.J, 331 p.
- PEDROZA PAEZ D., BOJORQUEZ-TAPIA L. A., DELGADO RAMOSB G. C., LAZOS CHAVERO E.** (2020) « Understanding translation: Co-production of knowledge in marine spatial planning » In. *Ocean and Coastal Management* [En ligne]. Vol. 190. Disponibles sur : < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964569120300739> >
- PELLETIER D., GARCIA-CHARTON J.A., FERRARIS J., DAVID G., THEBAUD O., LETOURNEUR Y., CLAUDET J., AMAND M., KULBICKI M. ET GALZIN R** (2005) « Designing indicators for assessing the effects of marine protected areas on coral reef ecosystems: A multidisciplinary standpoint. » *Aquating Living Resources*, Vol. 18, n°1. p.15-33.
- PERRET B.** (2014). *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Coll. Repères
- PINTON F.** (éd.). (2007) *La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain*. Paris : La Documentation française, 249 p.
- POUPEAU F.-M.** (2017) *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, 253 p.
- RALLET, A. AND TORRE, A.** (2004) Proximité et localisation, *Économie rurale*. PERSEE Program, 280(1), pp. 25–41. doi: 10.3406/ecoru.2004.5470.
- REY-VALETTE H., ANTONA M.** (2009) « Gouvernance et gestion intégrée du littoral: l'exemple des recherches francaises ». *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne]. 2009. Vol. 9,. Disponible sur : < <http://vertigo.revues.org/8455> > +2014

- REY-VALETTE H., LARDON S., CHIA E.** (2009) « Editorial: governance – institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development ». *International Journal of Sustainable Development* [En ligne]. 1 juillet 2009. Disponible sur : < <http://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJSD.2008.026506> > (consulté le 3 mars 2016)
- REY-VALETTE H., ANTONA M.** (2009). « Gouvernance et Gestion Intégrée du Littoral : l'exemple des recherches françaises ». *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol 9 n°1, mai 2009, mise en ligne le 23 mai 2009 <http://vertigo.revues.org/index8455.html>. Consulté le 30 mai 2009, 15 p.
- REY-VALETTE H. ET MATHE S.** (2011) « L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* [En ligne]. 2012/5 (décembre), p. 783-804. Disponible sur : < [10.3917/reru.125.0783](https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2012-5-page-783.htm). URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2012-5-page-783.htm> >
- REY-VALETTE H., PINTO M., MAUREL M., CHIA E., GUIHENEUF P. Y., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C., JARRIGE F., GUILLEMOT S., CUNNAC M., MATHE S., BARBE E., OLLAGNON M., DELORME G., PROUHEZE N., LAURENT A., SUITA L. A., BERTRAND J., DIEUDONNE C., MORVAN R., CHAMPRIGAUD A.** (2011) *Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires* [En ligne]. Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 157 p. Disponible sur : < <http://www.lameta.univ-montp1.fr/ggov/document.pdf> >
- REY-VALETTE H. et MATHE S.** (2012). « L'évaluation de la gouvernance territoriale : enjeux et propositions méthodologiques ». *Revue d'Économie Rurale et Urbaine*, 5, 783-804.
- REY-VALETTE H., CHIA E., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C.-T., MAUREL P., JARRIGE F., BARBE E., GUIHENEUF P.-Y.** (2014) « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture ». *Géographie, économie, société* [En ligne]. 2014. Vol. 16, n°1, p. 65-89. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.3166/ges.16.65-89> >
- RICHARD S., RIEU T.** (2009) « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France ». *Vertigo* [En ligne]. 7 mai 2009. n°Volume 9 Numéro 1,. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.8306> > (consulté le 20 février 2019)
- RITSCHARD L.** (2017) *Représentations spatiales et processus de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) : application à deux territoires côtiers*. Thèse de doctorat en Géographie - Université de Bretagne Occidentale, 360 p.
- RITSCHARD L., DELANNOY J., BEURET J.-E., CADORET A., CHLOUS F., LESUEUR M., MARTEL L., REY-VALETTE H.** (2019) *Rapport méthodologique : présentation de la démarche mise en oeuvre pour les actions A1 et D3*. Projet Marhagouv., Livrable n°2, 42 p.
- ROY S.N.** (2009) « L'étude de cas », In : B. Gauthier (Éd.), *Recherche Sociale de la problématique à la collecte de données*, 5ième édition, Presses de l'Université du Québec, Québec, p. 199-225.
- ROBERTS C.M., BOHNSACK J.A., GELL F.R., HAWKINS J.P. ET GOODRIDGE R.** (2001) « Effect on marine reserves on adjacent fisheries. » *Science*, 294. (5548). p.1920-1923.
- SALM R.V., CLARK J.R. ET SIIRILA E.** (2000) *Marine and coastal protected areas: a guide for planners and managers*. Washington DC: IUCN. xxi + 371p.
- SALLES D., LEROY P.** (2013) « Gouvernance environnementale ». In : Casillo I, Barbier R, Blondiaux L, Chateauraynaud F, Fourniau J-M, Neveu C, Salles D (éd.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* [En ligne]. Paris : GIS Démocratie et Participation, Disponible sur : < <http://www.participation-et-democratie.fr/node/1330> >
- SIMOULIN V.** (2003) « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne ». *Droit*

et societe [En ligne]. 2003. Vol. n°54, n°2, p. 307-326. Disponible sur : < <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2003-2-page-307.htm> > (consulté le 8 février 2019)

THOMASSIN (2011) « *Des réserves sous réserve* »: *acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien*, [En ligne]. Histoire. Université de la Réunion, p 568. Disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00627993> >

THÉVENOT L. (2006) *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*. Paris : Éditions La Découverte, 294 p.

TODISCO M. (2001) (sous la direction de), *Monde sauvage : Les 25 sites naturels à protéger*, Sélection du Reader's Digest, Paris, Bruxelles, Montréal, Zurich, Octobre, 264 p.

TORRE A. (2011a) « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités ». *Pour* [En ligne]. 2011. Vol. 209-210, n°2, p. 114. Disponible sur : < <http://dx.doi.org/10.3917/pour.209.0114> > (consulté le 15 janvier 2019)

TORRE A., BEURET J.E. (2012) *Proximités Territoriales*, Ed. Economica Anthropos, 119 p.

VIVARET P. (1988). *L'Evaluation des Politiques et des Actions Publiques. Rapport au premier ministre La Documentation Française*, Paris.

YIN R.-K. (1981) «The case study crisis: some answers», *Administrative Science Quarterly*, [En ligne]. Vol. 26, n°1, p.58-65. Disponible sur : < www.jstor.org/stable/2392599 >

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7 | Annexes..... | 115 |
| 7.1 | Annexe 1 : Programme de l’atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 116 |
| 7.2 | Annexe 2 : Liste nominative des participants de l’atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer..... | 118 |
| 7.3 | Annexe 3 : CR des échanges en plénière du 20 janvier et du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 121 |
| 7.3.1 | Plénière du 20 janvier | 121 |
| 7.3.2 | Plénières du 21 janvier 2020 | 126 |
| 7.4 | Annexe 4 : CR Ateliers en groupes sur les pistes d’amélioration du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 128 |
| 7.4.1 | Communication, animatrice Anne Cadoret..... | 128 |
| 7.4.2 | Concertation, animatrice Frédérique Chlous | 129 |
| 7.4.3 | Inclusion, animateur Ludovic Martel..... | 129 |
| 7.4.4 | Ingénierie de projet, animatrice Hélène Rey-Valette | 130 |
| 7.4.5 | Démarches d’innovation, animateur Jean-Eudes Beuret..... | 131 |
| 7.4.6 | Gouvernance connectée, animatrice Lucille Ritschard | 132 |
| 7.5 | Annexe 5 : CR Atelier en groupes sur les indicateurs de suivi et d’évaluation de la gouvernance du 21 janvier 2020 – (Atelier d’échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer) | 133 |
| 7.5.1 | Consignes de l’atelier | 133 |
| 7.5.2 | Choix des critères au sein des ateliers | 134 |
| 7.5.3 | Modalités de mesure des indicateurs | 135 |
| 7.5.4 | Grille d’indicateurs produite par les participants | 135 |

7.1 Annexe 1 : Programme de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Co-construire des pistes d'amélioration et des indicateurs d'évaluation

PROGRAMME

Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer – MARHAGOUV

20-21 janvier 2020

AGROCAMPUS OUEST, Rennes



20 JANVIER

13:30 ■ *Accueil café*

Amphithéâtre
Matagrin

14:00 ■ **Mots d'accueil et d'introduction de l'atelier**

Didier Gascuel, Directeur du Pôle halieutique mer et littoral, AGROCAMPUS OUEST
Arthur de Cambiaire, Adjoint au chef du bureau de la politique des écosystèmes marins, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, DEB
Jean-Eudes Beuret, responsable scientifique du projet Marhagouv, AGROCAMPUS OUEST

14:45 ■ **Session 1 : Etat des lieux de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer**

Etat des lieux de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer réalisé en 2019
Jean-Eudes Beuret et **Lucille Ritschard**, AGROCAMPUS OUEST

Table ronde : témoignages de quatre animateurs de sites Natura 2000 en mer

Echanges avec la salle

16:00 ■ *Pause café*

16:30 ■ **Session 2 : Pour une/des gouvernance(s) de qualité**

Présentation des enjeux et des thématiques d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Julie Delannoy, AGROCAMPUS OUEST et **Ludovic Martel**, Université di Corsica

Temps de réflexion en groupes et échanges avec la salle

Synthèse des échanges et présentation des ateliers en groupes sur les pistes d'amélioration du 21 janvier au matin

17:30 ■ **Session 3 : Suivre et évaluer la gouvernance**

Pourquoi évaluer la gouvernance, avec quels outils ?

Quels enjeux liés à l'évaluation de la gouvernance ?

Frédérique Chlous, Muséum National d'Histoire Naturelle et **Hélène Rey-Valette**, Université de Montpellier

Réflexion collective sur « ce qui devrait/doit être évalué... »

Synthèse des échanges et présentation de l'atelier en groupes sur le suivi et l'évaluation de la gouvernance du 21 janvier après-midi

18:30 ■ **Fin de la journée**

18:45 ■ *Repas sur le site*

21 JANVIER

| | | | | |
|--------------------------------------|-------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 08:30 | ■ | <i>Accueil café</i> | |
| <i>Ateliers en groupes en salles</i> | 09:00 | | Session 1 : Co-construction de pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer | 1 ^{er} atelier : Co-construction de pistes d'amélioration sur une thématique au choix |
| | 10:30 | ■ | <i>Pause café</i> <i>Temps de découverte des travaux des autres groupes</i> | |
| | 11:15 | | | 2 ^e atelier : Approfondissement des travaux de l'atelier précédent sur une thématique au choix |
| | 12:00 | ■ | <i>Déjeuner</i> | |
| <i>Ateliers en groupes en salles</i> | 13:30 | | Session 2 : Co-construction des indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance | 3 ^e atelier : Co-construction d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance |
| | 15:30 | ■ | <i>Pause café</i> | |
| <i>Amphithéâtre Matagrín</i> | 16:00 | | Session 3 : Restitution des travaux en groupes et clôture | Restitution des ateliers sur les pistes d'amélioration de la gouvernance et sur les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance |
| | | | | Témoignage Olivier Laroussinie , Délégué adjoint à la mer et au littoral, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire |
| | | | | <i>Echanges avec la salle</i> Mots de clôture Paul Sauboua , Responsable « Gouvernance et usages », projet LIFE Marha, Office français de la biodiversité |
| | 17:15 | | | Clôture de l'atelier |

Organisateurs



Projet MARHAGOUV



Inscrit dans le projet MARHA



7.2 Annexe 2 : Liste nominative des participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Tableau 26 : Liste nominative des participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, Rennes, janvier 2020

| Prénom | Nom | Structure | Fonction |
|-------------|-----------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Olivier | ABELLARD | OFB | Chargé de mission DCSMM/N2000 |
| Bertrand | AUGE | OFB | Directeur délégué de la façade maritime Atlantique |
| Anne | AURIERE | Mairie de l'île de Houat | Chargée de mission Natura 2000 - Archipel "Îles Houat-Hoëdic" |
| Anne-Sophie | BARNAY | OFB | Cheffe de projet Stratégies et Evaluation pour les aires protégées |
| Pierre-Jean | BERTHELOT | DREAL Bretagne | Chargé de mission biodiversité |
| Jean-Eudes | BEURET | AGROCAMPUS OUEST | Equipe Marhagouv |
| Roxane | BOULLARD | COREPEM | Chargée de mission Environnement/Natura 2000 |
| Jérôme | CABELGUEN | OFB | Conservateur RNCFS golfe du Morbihan |
| Anne | CADORET | Université Aix Marseille | Equipe Marhagouv |
| Hugues | CASABONNET | OFB | Chargé de mission N2000 / Pêche délégation de façade Atlantique |
| Monique | CASSE | PNR du Golfe du Morbihan | Directrice |
| Frédérique | CHLOUS | MNHN | Equipe Marhagouv |
| Marion | CLEMENT | Métropole Toulon Provence Méditerranée | Responsable du Service Biodiversité Qualité des Milieux |
| Clémence | CORBEAU | Ministère de la Transition Écologique et Solidaire | Chargée de mission Aires marines protégées et espèces non-indigènes |
| Thomas | COSSON | PNR du Golfe du Morbihan | Chargé de mission Natura 2000 et biodiversité |
| Nazaré | DAS NEVES BICHO | PNR d'Armorique | Chargée de mission Biodiversité et Life Marha |
| Arthur | DE CAMBIAIRE | Ministère de la Transition écologique et solidaire | Adjoint au chef de bureau de la politique des écosystèmes marins |
| Karine | DEDIEU | OFB | Chargé de mission Natura 2000 délégation de façade MMN |
| Camille | DELAGE | OFB | Chargée de mission délégation de façade MMN - Life Marha |
| Julie | DELANNOY | AGROCAMPUS OUEST | Equipe Marhagouv |
| Aurélie | DESSIER | PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis - OFB | Chargée de mission Marha |
| Laurent | DUMONT | DREAL Normandie | Pôle Mer et Littoral |

| Prénom | Nom | Structure | Fonction |
|----------|--------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Amandine | EYNAUDI | PNM de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis - OFB | Chargée de mission patrimoine naturel |
| Cécile | GICQUEL | PNM d'Iroise - OFB | Chargée de mission patrimoine naturel |
| François | LANG | Dinan Agglomération | Chargé de mission Natura 2000 Estuaire de la Rance |
| Olivier | LAROUSSINIE | Ministère de la Transition écologique et solidaire | Délégué adjoint à la mer et au littoral |
| Agathe | LARZILLIERE | PNR d'Armorique | Chargée de mission Natura 2000 Rade de Brest |
| Maiwenn | LE BORGNE | Lannion-Trégor Communauté | Chargée de mission Natura 2000 |
| Éric | LE GENTIL | IRD, GIS HomMer | Coordonnateur du GIS HomMer |
| Anne | LE NORMAND | EPTB Vilaine | Chargée de mission Natura 2000 |
| Zaïg | LE PAPE | DDTM Finistère | Responsable de l'Unité environnement mer et littoral |
| Sophie | LECERF | CRPMEM Bretagne | Chargée de mission pêche et AMP |
| Michel | LEDARD | DREAL Bretagne | Chargé de mission - spécialiste milieu marin |
| Nicolas | LEMAIRE | Préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord | Adjoint au Chef du bureau "Gouvernance et Environnement marin" |
| Barbara | LEROY | OFB | Chargée de missions Mesures Natura 2000 |
| Marie | LESUEUR | AGROCAMPUS OUEST | Equipe Marhagouv |
| Ludovic | MARTEL | Università di Corsica | Equipe Marhagouv |
| Anahita | MARZIN | OFB | Chargée de mission Natura 2000 - Coordination Life MARHA délégation de façade Atlantique |
| Coralie | MEINESZ | Métropole Nice Côte d'Azur | Chargée de mission environnement marin - Natura 2000 Cap Ferrat |
| Olivier | MUSARD | PNM du golfe du Lion | Adjoint "Ingénierie" au directeur |
| Pascal | NAULLEAU | DDTM Vendée | Chargé de mission gestion intégrée mer et littoral |
| Sophie | OLLIVIER | Préfecture Maritime Atlantique | Adjointe du bureau environnement marin |
| Ronan | PASCO | PNR du Golfe du Morbihan | Responsable du Pôle Mer et Littoral |
| Aurélie | PHILIPPEAU | Fédération des PNR de France | Coordnatrice inter-réseaux Natura 2000 et territoires |
| Alain | PIBOT | OFB | Coordinateur national Life intégré Marha |
| Paul | PIRAULT | Préfecture maritime de la Méditerranée | Adjoint au chef du pôle « Protection et aménagement durable de l'espace marin » |

| Prénom | Nom | Structure | Fonction |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Pascal | PROVOST | LPO France | Conservateur RNN Sept-Îles |
| Gaëlle | QUEMMERAIS-AMICE | OFB | Responsable formation et participation citoyenne, projet Life Marha |
| Armand | QUENTEL | CRPMEM Bretagne | Référent Planification et Environnement |
| Hélène | REY VALETTE | Université de Montpellier | Equipe Marhagouv |
| Lucille | RITSCHARD | AGROCAMPUS OUEST | Equipe Marhagouv |
| Sandrine | ROBBE | DREAL Normandie | Adjointe au chef de Pôle Mer et Littoral du Service Ressources Naturelles |
| Sandra | RUNDE-CARIOU | OFB | Chargée de mission délégation de façade Méditerranée |
| Paul | SAUBOUA | OFB | Responsable Gouvernance et usages, projet LIFE Marha |
| Stéphanie | TACHOIRES | OFB | Chargée de mission "pêche et usages maritimes" |
| Cécile | TOUGERON | DDTM Loire-Atlantique | Chargée de mission gestion intégrée mer et littoral |
| François | VICTOR | DIRM NAMO | Chef de mission de coordination |
| Membres de l'équipe Marhagouv | | | |

7.3 Annexe 3 : CR des échanges en plénière du 20 janvier et du 21 janvier 2020 – (Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer)

7.3.1 Plénière du 20 janvier

La plénière du 20 janvier a alterné les moments de présentation et de restitution des travaux de l'équipe du projet Marhagouv réalisés en 2019 avec des moments d'échanges avec la salle. Les grandes lignes de ces échanges sont restituées dans cette annexe.



Figure 29 : Plénière de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer du 20 janvier 2020, Rennes, J. Delannoy

7.3.1.1 Les mots d'accueil

La plénière a commencé par quelques mots de bienvenue et de présentation d'Agrocampus Ouest et de son pôle halieutique, prononcés par **Didier Gascuel** en sa qualité d'enseignant-chercheur en halieutique et directeur de ce même pôle. Il a conclu son propos en introduisant Arthur de Cambiaire, Adjoint au chef du bureau de la politique des écosystèmes marins au Ministère de la Transition écologique et solidaire (DGALN/DEB/ELM1)

Arthur de Cambiaire a rappelé au cours de son intervention l'enjeu majeur du projet Marha : rétablir ou maintenir l'état écologique des habitats marins. Pour appuyer son propos, il rappelle que la dernière évaluation produite révèle que 95% des habitats sont dans un état de conservation défavorable. Cependant, cette évaluation ne tient pas compte du temps investi par les acteurs locaux dans la mise en œuvre des AMPs. Or Natura 2000 en mer, représente 40% du réseau des AMPs Françaises. Le projet Marhagouv en apportant des clés de compréhension de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer et en proposant des mesures d'amélioration et des indicateurs de suivi et d'évaluation de cette dernière représente donc une réelle plus-value. Il a tenu à rappeler également le rôle de l'Etat, comme facilitateur dans la gestion des milieux marins. Pour ce faire, la DEB s'appuie sur l'OFB, dont la mobilisation est centrale et précieuse dans la mise en œuvre de Natura 2000 en mer. L'implication des comités des pêches et les efforts qu'ils ont fournis dans la coordination entre sites sont également reconnus et essentiels. Il précise aussi qu'une évolution primordiale est en cours dans la gestion des AMPs, y compris pour Natura 2000 en mer : il s'agit de la prise de mesures réglementaires. Cette inflexion de la politique des AMPs sera sans doute reprise dans la Stratégie des AMPs à venir en 2020. Compte tenu de cette évolution majeure, il souhaite que les instances de gouvernance mises en place puissent faire émerger des compromis entre la nécessité de réglementer et la prise en compte des

enjeux socio-économiques. Enfin, il espère que cet atelier pourra aussi être le lieu de réflexions qui alimenteront l'écriture d'une stratégie conçue pour les aires protégées, à terre et en mer.

Pour conclure ces mots d'introduction, **Jean-Eudes Beuret**, enseignant-chercheur en économie à Agrocampus Ouest et responsable scientifique de Marhagouv, a présenté le projet et les membres de son équipe.

7.3.1.2 Introduction à la notion de gouvernance

Avant de présenter leurs travaux, l'équipe a souhaité circonscrire, avec les participants, la notion de gouvernance, car cette dernière est complexe et polysémique. Pour ce faire, ces derniers ont été invités à donner trois mots qui, selon eux, étaient liés à la notion de gouvernance (voir Figure 30). 45 participants ont voté en ligne pour ces trois mots grâce à l'application Mentimeter²⁸.



Figure 30 : Nuage de mots issu des réponses des participants de l'atelier à la question suivante : "Pouvez-vous donner trois mots que vous associez à la gouvernance ?" (45 répondants), Rennes le 20 janvier 2020

Ce nuage a ensuite été commenté comme suit par Anne Cadoret et Ludovic Martel. Au centre du nuage, ce sont les termes concertation et décision qui ont été sans conteste, les plus cités. On les retrouve çà et là dans le nuage, orthographiés différemment ou sous d'autres formes (« décider », « decision »). Le champ lexical des liens sociaux est aussi omniprésent au travers des termes comme « échange », « acteurs », « partage ». On y trouve également à parts égales des mots en lien avec des aspects normatifs et structurels (« règles », « instance », « comité de pilotage », « politique publique ») et d'autres plus informels (« co-décision », « association », « représentation »). D'autre part, il a été remarqué que parmi les mots choisis, ceux faisant référence à de grands principes, comme la « légitimité », l'« horizontalité » etc. ont été peu cités. De même, il y a peu d'éléments relatifs aux effets de la gouvernance sur le territoire et la conservation.

²⁸ Mentimeter est une société suédoise basée à Stockholm qui développe et maintient une application éponyme utilisée pour créer des présentations avec des commentaires en temps réel : <https://www.mentimeter.com/>.

Ce nuage de mots a permis de démontrer la polysémie de la notion et la pluralité des représentations qui y sont liées. Pour conclure cette session, l'équipe a présenté la définition de la gouvernance qu'elle avait retenue pour le projet, à savoir celle de la gouvernance territoriale au sens de Rey-Valette *et al.* (2011).

7.3.1.3 Session 1 : Caractériser

La session 1 intitulée « Caractériser » s'est structurée en deux temps : un premier consacré à la présentation des résultats de l'équipe par Jean-Eudes Beuret et Lucille Ritschard, et un second dédié à une table ronde de quatre représentants de structures opératrices/animatrices de sites Natura 2000 en mer, suivi d'un temps d'échanges avec la salle, animée par Anne Cadoret et Frédérique Chlous.

La consigne à laquelle devaient répondre les intervenants de la table ronde était de décrire les plus-values et les freins qu'ils rencontraient dans la gestion de leurs sites (voir Tableau 27 et Figure 31).

Tableau 27 : Synthèse des interventions des gestionnaires Natura 2000 en mer durant la table ronde, Rennes, le 20 janvier 2020

| Intervenant, structure et site associé | Contexte/ Spécificités du(des) site(s) | Plus-values | Freins |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Pasco Ronan, responsable du pôle mer et littoral au PNR du golfe du Morbihan Site(s) associé(s) : <u>Golfe du Morbihan dont il est question ici</u> (et Rivière de Pénerf).</p> | <p>Gestion intégrée avec le SMVM et la RNCFS au sein d'un comité de gestion du golfe du Morbihan unique.</p> | <p>1 ETP alloué à Natura 2000 en mer au sein du PNRGM. La Gestion intégrée permet de faire une culture commune et de ne pas démultiplier les arènes pour les acteurs locaux ; Le fait de gérer un site marin, légitime le PNRGM à agir en mer.</p> | <p>Il n'y a qu'un comité de gestion par an qui dure deux heures, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps pour traiter de Natura 2000 en mer. Actuellement, la mise en place d'un COFIL spécifique est en réflexion.</p> |
| <p>Sophie Lecerf, chargée de mission au CRPMEM de Bretagne Site(s) associé(s) : Roches de Penmarch'.</p> | <p>Site strictement marin, marqué par une importante activité de pêche professionnelle (20% de la pêche française y est débarquée). Le CRPMEM est opérateur depuis 2009, la PREMAR préside le COFIL. Le site est en animation depuis 2014. Le site jouxte deux autres sites avec des enjeux similaires.</p> | <p>Permet aux pêcheurs de s'approprier Natura 2000 en mer et de s'y impliquer. Sensibilise les acteurs aux enjeux de conservation de la biodiversité marine sur le territoire et de valoriser les métiers de la pêche. Le comité technique est assez restreint, mais fonctionne bien. Mutualisation de la gestion avec d'autres sites qui permet de pallier le manque de certaines ressources (notamment humaines en termes d'ETP).</p> | <p>Manque d'ETP (1/4 seulement pour l'animation) et turn-over des chargés de mission qui complexifient la mise en œuvre de Natura 2000 en mer à l'échelle locale. De fait, il y a peu de COFIL (tous les 2 ou 3 ans), et une certaine désillusion des acteurs locaux vis-à-vis du dispositif au vu de leurs attentes initiales : ils espéraient voir naître une véritable démarche de gestion de la biodiversité marine sur leur territoire. Il y a peu d'intégration du lien terre-mer. Toutefois, le comité des pêches ne souhaite pas faire la GIZC, de peur de voir les pêcheurs dessais de la gestion de leurs activités.</p> |
| <p>Marion Clément, chargée de mission Espaces Naturels Forestiers / Biodiversité à la Métropole Toulon Provence Méditerranée. Site(s) associé(s) : Cap Sicié-Six Fours.</p> | <p>Petit site mixte (1300 ha) avec une gouvernance centrée majoritairement sur la partie terrestre. Cependant, le site jouxte deux autres sites marins qui possèdent les mêmes interlocuteurs. En animation depuis 2012, cette dernière s'est arrêtée pendant une longue période et a repris au 1^{er} janvier 2019.</p> | <p>Les COFIL des trois sites ont été mutualisés en 2019, permettant ainsi une mise en œuvre cohérente sur des sites avec des problématiques similaires. Globalement, sur le territoire, Natura 2000 est assez dynamique.</p> | <p>Il y a un déficit d'intégration du lien terre-mer. En mer, il y a également un manque d'outils pour mettre en œuvre des actions.</p> |
| <p>Olivier Musard, adjoint ingénierie au directeur délégué du PNM du golfe du Lion Site(s) associé(s) : Prolongement en mer des caps et étangs de Leucate, Posidonies de la côte des Albères + un site au large en cours de désignation, Récifs des canyons Lacaze-Duthiers, Pruvot et Bourcart</p> | <p>Le PNM du golfe du Lion (PNMGL) a hérité de plusieurs sites lors de sa création. Conformément au code de l'environnement, la gestion des sites Natura 2000 en mer est intégrée à celle du PNMGL.</p> | <p>L'articulation de Natura 2000 et du PNM s'appuie sur une véritable logique de projet de territoire en visant à l'atteinte d'un objectif commun : maintenir un état de conservation favorable. Cette gestion intégrée permet aussi de ne pas démultiplier les arènes de concertation (un comité de gestion unique et une comitologie spécifique pour les enjeux pêche). Le PNM fournit des agents de terrain qui peuvent agir concrètement pour Natura 2000 en mer. La récente désignation d'un site au large situé dans le périmètre du PNMGL pose question aux membres de son équipe (négociations opaques, dialogue à mettre en place avec l'Espagne), mais a contribué à la création de données sur les mammifères marins dans la zone.</p> | <p>L'approche intégrée de Natura 2000 en mer au sein du PNM nécessite un travail constant et très chronophage en interne pour rétablir, notamment lors des rapportages, ce qui relève vraiment exclusivement de Natura 2000 en mer.</p> |



Figure 31 : Table ronde des gestionnaires Natura 2000 en mer, Rennes, le 20 janvier 2020, L. Ritschard

Suite à la table ronde, les participants ont demandé des précisions sur le fonctionnement des sites qui ont été présentés par leurs chargés de mission tels que : "*pourquoi vos institutions se sont emparées de Natura 2000 ?*" Différentes réponses ont pu être apportées : pour rencontrer les acteurs locaux, ou pour se familiariser avec Natura 2000 qui « à l'époque » faisait un peu peur.

Sur les travaux de l'équipe Marhagouv, il a été demandé s'il avait été envisagé de comparer la situation française avec celle des autres Etats membres. C'est un exercice difficile, car chacun déploie cette politique différemment.

Il a aussi été demandé, en quoi Natura 2000 peut-être articulé avec les autres politiques publiques. A titre d'exemple, il est répondu que les évaluations d'incidences sont l'outil par excellence des articulations entre politiques publiques.

7.3.1.4 Session 2 : Pour une/des gouvernances de qualité ?

Après la présentation de grands principes de qualité de la gouvernance au regard de la conservation et présentation des six thématiques d'amélioration identifiées par l'équipe du projet Marhagouv par Julie Delannoy et Ludovic Martel, il a été proposé aux participants de travailler en petits groupes pour réagir, compléter ou imaginer de nouvelles thématiques d'amélioration pendant 15min. Aux termes de ces 15min, un rapporteur par groupe devait faire une synthèse de leurs échanges et préciser s'ils souhaitaient ajouter une thématique.

Deux grands sujets ont été soulevés par les participants:

- La responsabilisation est un sujet qui paraît central aux yeux des participants. Elle doit se travailler à plusieurs échelles :
 - o 1) à l'échelle de l'Etat qui devrait intervenir comme arbitre en cas de conflit majeur à l'échelle locale, mais aussi lorsque les sites sont trop peu actifs, puisque c'est à l'Etat de rendre des comptes à l'Europe ;
 - o 2) à l'échelle locale, en responsabilisant les acteurs qui vivent et travaillent sur un site exceptionnel au niveau européen.
- L'ingénierie est aussi un sujet qui préoccupe beaucoup les participants :

- Comment trouver plus facilement des financements ?
- Comment savoir facilement quelles ont été les expériences positives menées sur d'autres sites ?
- Comment se repérer parmi tous les services de l'Etat, pour savoir vers qui se tourner en cas de difficultés que l'on n'a pas l'habitude de gérer ?
- La concertation est un sujet à part entière, et s'il est important que les chargés de mission y soient formés, les participants insistent aussi sur le fait qu'il faut aussi prendre le temps de former les parties prenantes à l'échelle locale aux aspects techniques de la gestion du site. Tout ceci demande beaucoup de temps.

7.3.1.5 Session 3 : Suivre et Evaluer

Hélène Rey-Valette et Frédérique Chlous ont présenté aux participants un cadrage conceptuel du suivi et de l'évaluation de la gouvernance, du pourquoi au comment, en s'appuyant sur leurs connaissances et expériences en la matière et un corpus de textes scientifiques. Ensuite un temps d'échanges a été organisé autour de la question suivante: «selon vous qu'est-ce qui doit être évalué?»

Une discussion s'est alors engagée sur les risques de l'évaluation qui peuvent bloquer les parties prenantes si les résultats pointent implicitement du doigt des dysfonctionnements dont ils sont responsables. Certains sujets sont très sensibles et ne doivent pas être soumis à évaluation. Par ailleurs, si l'on entend souvent que c'est les résultats qu'il faut évaluer, finalement n'est pas plutôt le processus, comment on est capable d'arriver ensemble à un consensus qui doit être soumis à évaluation ?

7.3.2 Plénières du 21 janvier 2020

Au cours de la journée du 21 janvier, il y a deux plénières :

- une première plénière le matin avant de lancer les travaux en groupe, au cours de laquelle Olivier Laroussinie, Délégué adjoint à la mer et au littoral au MTES, est intervenu. A la suite de son intervention, les participants ont pu prendre la parole.
- Une seconde, l'après-midi, dédiée à la restitution des travaux en groupe et à la présentation des perspectives du projet Marhagouv à la fin de laquelle les participants ont pu revenir sur ces deux journées.

7.3.2.1 Plénière du matin :

● Intervention d'Olivier Laroussinie, Délégué adjoint à la mer et au littoral au MTES

Au cours de son intervention le matin du 21 janvier 2020, Olivier Laroussinie, Délégué adjoint à la mer et au littoral au MTES, a tenu à revenir sur les questions de répartition des rôles entre les acteurs étatiques et les collectivités territoriales pour la gestion de l'espace maritime et notamment, pour Natura 2000 en mer.

Il a commencé par rappeler que l'Etat est le principal dépositaire de l'autorité en mer, mais pas le seul. Les ports par exemple ne sont pas des acteurs étatiques, mais jouent un rôle important dans la gestion de l'espace maritime. D'autre part, la décentralisation vers les conseils régionaux, véritables chefs de file de la biodiversité (notamment autour des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), ou vers des regroupements de communes (systématiser les SCoT à la place des SMVM) de certaines compétences est actuellement en discussion. De manière générale, les collectivités territoriales sont aussi des acteurs incontournables, mais ne sont pas des acteurs à considérer indépendamment des directives étatiques puisqu'elles doivent appliquer ces dernières. Inversement l'Etat ne peut agir seul sans un appui local, comme le montre la gestion intégrée SMVM-PNR de l'espace maritime du golfe du Morbihan. Les collectivités territoriales (communes, EPCI,

régions) sont partie intégrante de l'Etat. Ainsi, pour répondre à l'une des questions posées par un participant concernant la décentralisation, Olivier Laroussinie a expliqué qu'elle relevait davantage de la répartition suivante des rôles : l'Etat est seul maître d'ouvrage, mais non l'unique maître d'œuvre. Confier des outils à certains acteurs ne veut pas dire qu'il se désengage tout à fait et l'Etat garde la main sur ces mêmes outils en cas de défaillances. Parmi les maîtres d'œuvre figurent aussi les agences étatiques, mais il rappelle qu'elles ne sont en aucun cas des substituts de l'autorité étatique en mer. Pour conclure, il insiste sur le fait que toutes les échelles de la gouvernance doivent tenir compte de toutes les échelles impliquées.

7.3.2.1 Plénière de l'après-midi : restitution et clôture de l'atelier

La plénière a commencé par la restitution des travaux en groupe sur les indicateurs de suivi et d'évaluation par Hélène Rey-Valette (voir Annexe 5) et de ceux sur les pistes d'amélioration (un rapporteur par groupe, voir Annexe 4). Puis, Paul Sauboua (OFB) a présenté les perspectives du projet Marhagouv (modalités de mise en œuvre de l'appel à manifestation d'intérêt pour l'application des mesures et des indicateurs sur des sites volontaires et de l'accompagnement de ces sites).

La plénière s'est conclue sur un temps d'échanges avec les participants qui ont demandé, le plus souvent, des précisions sur les perspectives du projet Marhagouv et son articulation avec le label de certification des AMP de l'UICN (liste verte).

7.4 Annexe 4 : CR Ateliers en groupes sur les pistes d'amélioration du 21 janvier 2020 – (Atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer)

Les ateliers ont commencé par un *brainstorming* recensant toutes les idées des participants (voir Figure 32).



Figure 32 : Brainstorming sur les pistes d'amélioration de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer autour de la thématique communication, Rennes, le 21 janvier 2020, J. Delannoy

Les pistes proposées par les participants ayant été reprises dans la partie 5 du rapport, ce compte-rendu présentera simplement les listes d'idée issues de ces temps de *brainstorming*.

7.4.1 Communication, animatrice Anne Cadoret

Remarque : Les participants ont été déroutés par le fait que le thème ne portait pas sur la communication de Natura 2000, mais sur la communication de la gouvernance de Natura 2000. Ainsi, des questions ont été posées sur cet aspect : que veut-on communiquer et vers qui, sur la gouvernance ? Est-ce utile de communiquer sur la gouvernance auprès des acteurs des sites Natura 2000 ? Ne serait-ce pas une perte de temps ?

- **Pour éviter les désillusions, concernant N2000 et sa gouvernance :**
 - Clarifier les types d'acteurs de la gouvernance de Natura 2000 en mer et leurs rôles auprès des acteurs impliqués dans la gouvernance et des usagers des sites.
 - Clarifier le « millefeuille » des AMP et le périmètre d'action de Natura 2000 en mer auprès des acteurs impliqués dans la gouvernance, et aux usagers des sites. Les échanges ont à ce sujet permis de préciser qu'un « millefeuille » administratif n'était pas à considérer de façon péjorative ou contraignante.
 - Clarifier les attendus des différents organes de gouvernance et ceux de l'outil Natura 2000 (la conservation de la biodiversité d'un RESEAU N2000), à différents niveaux, ce qui suppose d'avoir un langage commun et partagé.
 - Communiquer sur l'ensemble du dispositif de façon simple (dans les lettres d'info, *via* les réseaux sociaux, etc.).
- **Pour dynamiser la gouvernance et développer une communication cohérente :**
 - Innover sur les outils de communication.
 - Créer une communauté de pratiques. S'appuyer sur des relais pour « faire passer des messages » afin d'éviter une déconnexion entre Natura 2000 et le territoire, et entre

Natura 2000 et LES territoires du Réseau N2000. Réactiver l'échelle-projet, qui sort des limites communales ou administratives (s'appuyer sur la volonté d'attractivité territoriale souhaitée par les élus de communes).

- Renforcer les GT (Groupes Travail), et leur contenu (valoriser, capitaliser les productions des GT). Par exemple, à Porquerolles, une capitalisation d'un GT Natura 2000 sous forme d'un article scientifique a permis aux acteurs de N2000 de valoriser leur expérience et de la faire connaître, au moins au monde scientifique : deux articles, co-écrits avec les acteurs du GT, sont parus dans les Scientific reports du Parc National de Port-Cros (Barcelo *et al.*, 2010 et 2018).
 - Développer le volet communication, articuler les communications (les rendre cohérentes) entre les niveaux européen, régional et local.
 - Réactiver une co-contribution pour répartir la communication.
 - Former pour une meilleure connaissance des modes de fonctionnement des uns et des autres.
- **Concernant le COPIL :**
 - Organiser des COPIL sur le terrain, pour rendre les COPIL plus attractifs, créatifs, « *plus funky* » pour reprendre l'expression des participants.
 - Faire connaître le COPIL, le DOCOB, les actions du DOCOB de façon simple aux acteurs du territoire (presse locale, conférence de presse, lettre d'infos, réseaux sociaux).

7.4.2 Concertation, animatrice Frédérique Chlous

- **Continuité du processus/ adaptabilité**
 - S'assurer de la représentativité des acteurs.
 - Apprentissage commun pour passer d'une communauté d'usage, à une communauté d'objectif et une communauté d'action (s'assurer de la dynamique et la continuité de la procédure, enjeux, connaissances...)
 - Faire communauté (à définir de quel type). Piste liée aux notions de concernement, motivation, implication, ainsi qu'à celle de confiance.
- **Actions (certaines se retrouvent au niveau de plusieurs principes)**
 - Faire des projections pour anticiper les ruptures.
 - Identifier les acteurs et leurs appartenances.
 - Bien poser les règles du débat, comprendre le processus, évaluer, montée en compétence des acteurs et de l'animateur (proposer des formations en ingénierie de la concertation).
 - Identifier le projet commun, connaissances à partager, permettre les antagonismes, prendre les différents registres (d'engagement ?) et le plaisir d'être ensemble.

7.4.3 Inclusion, animateur Ludovic Martel

- **Mobiliser**
 - Mobiliser le grand public.
 - Mise en place / systématisation de groupes de travail thématiques.
 - Inclusion des "acteurs non inclus" et ainsi favoriser l'appropriation du dispositif.

- Inclusion d'acteurs plus éloignés pour mobiliser et éduquer.
- "Publicité" : communiquer / Faire connaître comme étapes clés.
- Maintenir des groupes de travail et des thématiques après DOCOB.
- Vulgarisation des méthodes.
- **Représentation**
 - Recomposer le COPIL.
 - Optimisation des représentations.
 - Equilibrer la représentation.
 - Organiser / structurer un réseau : Associations - Grand public / citoyens.
 - Accompagner la structuration des acteurs non présents dans les COPIL.
- **Connaissances et savoirs empiriques**
 - Valorisation des connaissances & des savoirs empiriques.
 - Evaluer les besoins des usagers.
 - Collecte, mais aussi valorisation des savoirs.
 - Mutualiser : les actions et les acteurs.

7.4.4 Ingénierie de projet, animatrice Hélène Rey-Valette

- Etablir des méthodes d'analyse (éventuellement analyse multicritères) pour mieux cadrer l'élaboration du DOCOB et hiérarchiser ses objectifs et son plan d'action par rapport aux principaux attendus comme la protection des habitats. Les DOCOB sont trop souvent une liste de toutes les actions à financer pour être sûr que lors de la demande de financement ce sera légitime. Parmi les outils de hiérarchisation, les cahiers techniques 88 sont évoqués comme étant un outil pertinent qu'il s'agit d'actualiser au fur et à mesure. Ces méthodes doivent permettre :
 - d'associer les acteurs pour effectuer une co-construction ;
 - d'objectiver le diagnostic par rapport aux compétences et orientations des animateurs ;
 - de tenir compte de la responsabilité du site en matière de conservation en fonction de sa représentativité à l'échelle européenne ;
 - d'intégrer le contexte local.
- Inciter le comité de pilotage à reprendre sa fonction de concertation et à se prononcer sur les priorités.
- Besoin de renforcer les moyens humains et financiers et donc de développer une ingénierie spécifique dans le montage de projet en essayant de mutualiser certains points tels que l'accompagnement au montage (certains en bénéficient par le biais des collectivités) ou la veille des opportunités.
- Améliorer la lisibilité des actions en réalisant des diagrammes de Gantt par projet en les consolidant par la suite à l'échelle régionale pour avoir une vue d'ensemble de l'ensemble des actions et faciliter la planification en identifiant notamment les synergies entre actions (mieux valoriser le document de programmation annuel fait pour la DREAL).

- Méthodes pour identifier et faire adhérer les maîtres d'ouvrages qui sont volontaires pour pallier un manque de moyens ou un accès tardif à ces derniers.
- Réduction des demandes d'évaluation d'incidence en proposant des cartes de sensibilité par zone et par période de façon à orienter les choix des lieux et dates de manifestations pour les petits porteurs de projets. Plusieurs sites ont ce type d'outils et il existe aussi des fiches d'habitats par façade.
- Besoin d'outils pour éviter la coupure entre l'élaboration et l'animation du DOCOB.
- Mettre en place une plateforme de mutualisation (veiller à ce qu'il n'y ait pas de duplication) pour centraliser les fiches de retour d'expérience (existe sur le site ATEN) ; les fiches à remplir doivent être légères et souples.
- Développer une stratégie de communication autour des actions.
- Réaliser une sorte de logigramme des acteurs pour savoir qui fait quoi, quelles sont les responsabilités respectives et les thèmes d'intervention (existe sur le site INPN) pour permettre à la fois une meilleure lisibilité des acteurs et une plus grande responsabilisation de chacun.

7.4.5 Démarches d'innovation, animateur Jean-Eudes Beuret

- **Comment innover ?**
 - Des réseaux pour innover. Il existe des réseaux, mais ils ne sont pas toujours suffisamment identifiés et ils sont focalisés plutôt sur le terrestre.
- **Sur quoi innover ? La gouvernance :**
 - Changer les formats des COPIL. Les COPIL ne sont pas des lieux de co-construction : leur format de « *grand-messe* » ne favorise pas l'échange, mais plutôt le jeu des « *postures* », certains venant avant tout pour y faire passer des messages. Ce ne sont pas de bons formats pour créer de la confiance et de l'écoute.
 - Développer et mieux reconnaître les arènes informelles. Alors que les COPIL sont une obligation réglementaire, il n'y a pas d'obligation de faire des groupes de travail au-delà de la construction du DOCOB.
 - Une gouvernance multisites ou *a minima* la construction de mesures multisites. Il existe des expériences intéressantes de construction de mesures associant des sites proches, confrontés à des problématiques similaires. L'enjeu est l'appropriation, par les acteurs, de sujets connectés, là où ils ont tendance à ne rester focalisés que sur leurs enjeux.
- **Sur quoi innover ? Des thématiques d'intérêt commun :**
 - La capacité de charge. Là où existe un problème de capacité de charge, on accumule des données, mais on peine à passer de la connaissance à l'action.
 - Les périmètres : des sites mixtes incluant la mer et le bassin versant. A quand la prise en compte simultanée d'un espace marin et des influences issues du bassin versant ? Faut-il un COPIL commun SAGE / Natura 2000 ?

7.4.6 **Gouvernance connectée, animatrice Lucille Ritschard**

- Identifier toutes les parties prenantes qu'elles soient publiques ou privées, qui participent à la gouvernance et les rôles qu'elles peuvent jouer.
- Capter les acteurs supra-territoriaux dans la gouvernance de Natura 2000.
- Passer à une dimension « intersites » régionale pour avoir une vision plus stratégique.
- Questionner les limites des sites et des délimitations : sens de l'analyse échelle-sites ?

7.5.1 Consignes de l'atelier

Pour rappel, chaque groupe disposait d'un jeu de cartes composé de 24 cartes similaires à celle présentée en , reprenant les critères et principes de suivi et d'évaluation identifiés par les chercheurs.

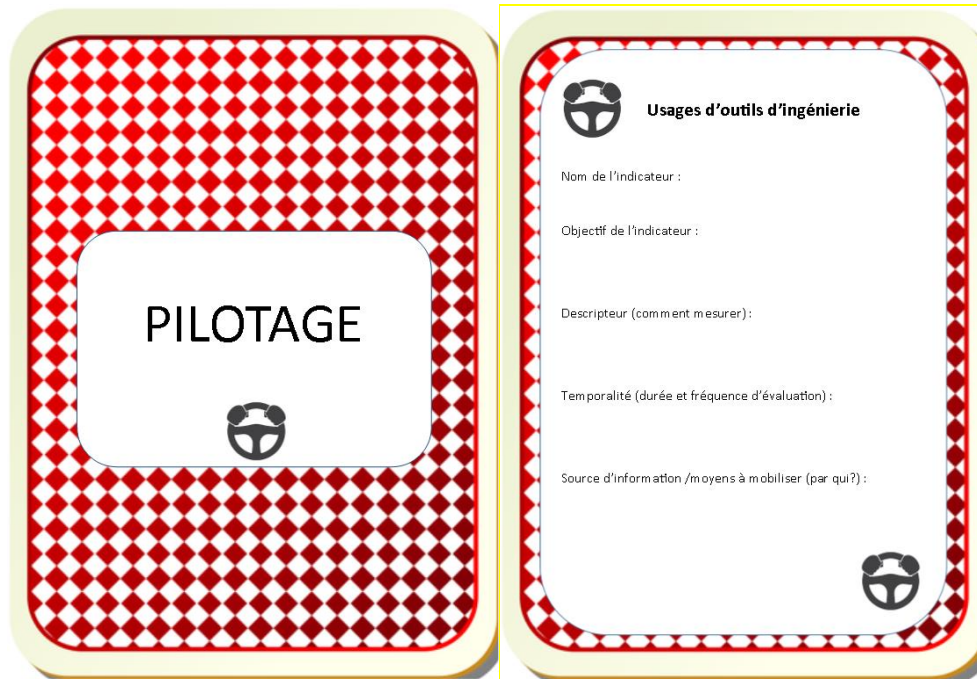


Figure 33 : Exemple d'une carte à remplir du jeu de cartes d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer

Parmi ces 24 cartes, les participants devaient en choisir 6 (une par critère) (voir Figure 34).



Figure 34 : Choix des cartes pour l'atelier sur les indicateurs de suivi et d'évaluation de la gouvernance, Rennes, le 21 janvier 2020, A. Cadoret

7.5.2 Choix des critères au sein des ateliers

L'identification des critères choisis par les groupes permet de montrer un éventail assez grand de choix (Tableau 28) avec quelques critères choisis par un seul groupe et les 8 critères suivants qui n'ont pas du tout été sélectionnés :

- Capacité à engager des coopérations public/privé
- Capacité à mobiliser à croiser les sources de financements
- Diversité, représentativité des publics touchés
- Fonctionnement des instances
- Innovation
- Notoriété de la démarche
- Résilience (capacité à résister aux « chocs »)
- Usages d'outils d'ingénierie

Tableau 28 : Critères d'évaluation choisis par les participants de l'atelier d'échanges

| Thématiques | Critères | Nombre de sélection |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Pilotage | Efficacité et efficacité des suivis et de la surveillance du site | 4 |
| | Application des décisions | 1 |
| Cohérence territoriale | Intégration de Natura 2000 avec d'autres politiques territoriales (terre/mer) | 3 |
| | Articulation de Natura 2000 aux autres politiques environnementales locales | 3 |
| Dynamisme du site | Régularité de l'animation | 4 |
| | Adaptation des arènes de participation à la gestion du site | 1 |
| Apprentissages collectifs | Existence d'une Communauté de pratiques | 1 |
| | Prise en compte des savoirs locaux | 1 |
| | Co-construction et co-mise en œuvre d'action | 3 |
| | Transformation / gestion des conflits | 1 |
| Citoyenneté | Culture de la conservation | 3 |
| | Transparence sur les modalités de fonctionnement | 1 |
| | Transparence de l'information | 1 |
| Appropriation | Impacts des mesures de sensibilisation | 1 |
| | Appropriation de la démarche | 2 |
| | Participation d'acteurs représentatifs et diversifiés à la gouvernance | 2 |

Les différents groupes ont construit les indicateurs en se projetant dans des situations connues liées aux sites N2000 qu'ils connaissent, car il est difficile de construire des indicateurs de façon non contextualisée.

7.5.3 Modalités de mesure des indicateurs

Il ressort de la consultation de quelques fiches que l'on a plusieurs catégories d'indicateurs :

- (i) Des indicateurs de moyens qui visent à collecter l'information sur les moyens mis en œuvre à partir des comptes rendus d'activités et qui suppose donc un suivi régulier des actions et des participants à ces actions : par exemple le nombre de réunions, de participants ... Ces indicateurs relèvent plutôt de l'auto-évaluation et impliquent parfois d'avoir une échelle de réalisation par rapport aux objectifs (10% à 100% par exemple). Il s'agit d'évaluer la cohérence et le niveau des moyens mis en œuvre.
- (ii) Des indicateurs de perceptions et de satisfaction des parties prenantes ou usagers ... qui impliquent des enquêtes (pour lesquels on peut avoir l'appui des services qualité des structures porteurs ou partenaires).
- (iii) Des indicateurs de résultats peuvent être directement mesurés, ce qui suppose une collecte d'information spécifique, où appréhendés à partir des perceptions ou encore lorsqu'il s'agit d'objectif qualitatif renseigné à dire d'expert à partir d'une grille d'évaluation précise à définir préalablement et de façon collective.

Selon les cas la périodicité des évaluations peut être annuelle, tous les 2 à 3 ans ou plus. La métrique peut être des échelles de type Likert ou une échelle numérique par exemple de 0 à 10. Il est nécessaire d'avoir une approche explicative en plus des scores pour avoir les motivations expliquant le score. Il est noté que par exemple le taux de retour des enquêtes réalisées auprès des membres du comité de pilotage ou des usagers est en soi une information importante sur l'adhésion et la bonne marche du projet.

La discussion a surtout porté sur la difficulté à faire le lien entre les actions menées et la qualité de la gouvernance du projet par rapport aux effets sur la conservation. On fait l'hypothèse que la qualité de la gouvernance agit positivement sur la conservation.

7.5.4 Grille d'indicateurs produite par les participants

Au total, en reprenant les cartes complétées par chaque groupe, les participants ont proposé 30 indicateurs présentés dans le Tableau 29.

Tableau 29 : Grille d'indicateurs construite par les participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, le 21 janvier 2020

| Principe | Groupe | Critère | Intitulé indicateur | Objectif(s) | Métrique/ descripteur(s) | Temporalité | Source d'information/moyens |
|---------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Apprentissages collectifs | 1 | Co-construction et co-mise en œuvre d'actions | Nombre d'actions co-construites Nombre d'actions co-mises en œuvre | Mesurer la collaboration des acteurs | Nombre d'actions | Annuelle et évaluation tous les 5 ans | Animateur |
| | 1 | Transformation/gestion des conflits | Nombre de sujets conflictuels au sein des organes de gouvernance (COFIL, groupes de travail) | Capacité des arènes de gouvernance à traiter/gérer les conflits | 1 Nombre de sujets polémiques/ pourcentage au sein des organes de gouvernance 2 Quelle résolution : % arbitrage ; % concertation (taux d'acceptation des projets initialement polémiques) % de sujets polémiques résolus dans les arènes N2000 et en dehors 3 Temps de régulation ou d'apaisement d'un sujet polémique (nombre de réunion où le sujet est mentionné et débattu) 4 Nb de conflits sur lesquels les acteurs de N2000 peuvent agir et ceux sur lesquels ils n'ont pas les compétences 5 Climat de confiance (comment le mesurer ?) | Voir les tendances /évolution : si moins de sujets polémiques spécifiques à N2000, cela permettrait de voir si la gouvernance permet de gérer ces conflits. | Animateur : Construction d'une échelle de conflit (relatif à son intensité) : 1. Quand il y a polémique, mais qu'on trouve un compromis / 2. Quand les acteurs n'ont pas trouvé un terrain d'entente, mais débattent/ 3. Quand les parties sont en désaccord et qu'il y a rupture du dialogue |
| | 2 | Prise en compte des savoirs locaux | Mobilisation des savoirs locaux | Mieux mobiliser Meilleure efficacité | % des actions réalisées soumises confrontées aux savoirs locaux | Annuelle | Bilan d'activités |
| | 2 | Co-construction et co-mise en œuvre d'actions | Groupes de travail multiacteurs ayant conduit à la mise en place d'une action | Mesurer la diversité des acteurs et leur capacité de dialogue pour aboutir à une action partagée Meilleure efficacité | 1 Nombre de groupes de travail - ayant fait aboutir l'action - n'ayant pas trouvé de consensus 2 Nombre d'acteurs différents au sein des groupes de travail 3 Fiche d'évaluation de la qualité du dialogue mis en place pour aboutir à l'action / par type d'acteurs | Annuelle ou COFIL | Animateur Natura 2000 |
| | 3 | Prise en compte des savoirs locaux | 1 Recueil des savoirs locaux 2 Intégration/valorisation des savoirs locaux | Recueillir les données naturalistes des acteurs « sachant » pour améliorer la connaissance du site ET concernant les données les plus « fiables », l'objectif est d'alimenter des ZNIEFF, le diagnostic Natura 2000 et les cartographies | 1 nombre d'observateurs, étude géographique, nombre de recueils/enquêtes, temps passé/financement 2 Taux d'analyse/de traitement des savoirs locaux | 1 Souple (ça dépend de la cible) <i>a minima</i> lors de la révision des DOCOB et les campagnes d'évaluation biogéographiques DHFF (6ans) 2 NR | 1 Animateur sur site pilote 2 NR |
| 4 | Co-construction et co-mise en œuvre d'actions | ? | Impliquer les acteurs du territoire pour l'atteinte des objectifs du DOCOB | 1 Nombre de chantiers (actions) co-construits 2 Nombre de participants au chantier/à l'action | Annuelle | Tableau de bord des actions co-conduites, co-construites | |

| Principe | Groupe | Critère | Intitulé indicateur | Objectif(s) | Métrique/ descripteur(s) | Temporalité | Source d'information/moyens |
|---------------|--------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Appropriation | 1 | Participation d'acteurs représentatifs et diversifiés à la gouvernance | Diversité des acteurs | Evaluer la diversité des acteurs impliqués dans la gouvernance | 1 Nombre de participants divisé par le nombre de membres de l'arrêté COPIL (Nombre de participants à toutes les réunions formelles par rapport au nombre de membres dans la réglementation) | Annuelle | Arrêté COPIL construction partagée d'une liste d'acteurs idéale |
| | 2 | Appropriation de la démarche | 1 Prise de parole par les représentants lors des COPIL 2 Compréhension de la démarche | 1 Temps de parole équitable 2 Plus de la moitié des membres répondent correctement | 1 Comptabilisation en direct dans le CR 2 Enquête / Questions à choix multiple autour des objectifs de Natura 2000 P nuage de mots | NR | NR |
| | 2 | Participation d'acteurs représentatifs et diversifiés à la gouvernance | 1 Identifier les acteurs concernés 2 Vérifier que les acteurs soient présents / représentés quand ils sont sollicités | NR | 1 Comparer la liste des différents usages avec les structures présentes 2 comparer la liste des invitations avec les présences effectives | NR | NR |
| | 3 | Impact des mesures de sensibilisation | 1 Mesure « à froid » des actions de formation/sensibilisation 2 Mesure des progrès <i>in situ</i> des pratiques ayant fait l'objet de sensibilisation | 1 Mesurer le taux d'appropriation par la population sensibilisée à l'action menée 2 Mesurer concrètement les changements de pratiques | 1 Administration d'un questionnaire à froid aux personnes formées/sensibilisées pour vérifier ce qu'elles ont retenu et les changements de pratiques auxquelles elles sont prêtes 2 Enquête panier et enquête retournements de blocs (dans le domaine de la pêche à pied) | 1 Exploiter les résultats de ce questionnaire avant de refaire le même 2 NR | 1 Par la structure qui a réalisé la sensibilisation 2 NR |
| | 4 | Appropriation de la démarche | Diversité de l'engagement | 1 Connaissance du processus (élaboration mise en œuvre) 2 Implication des acteurs dans ce processus | 1 Taux de participation aux COPIL et groupes de travail, 2 Diversité des structures impliquées dans les actions préconisées par le DOCOB | 1 fois /3ans | 1 Taux de participation : CR de réunion 2 Diversité des structures impliquées : CR de réunion, revue de presse + Enquête auprès des COPIL élargis des actions conduites qui bénéficient à l'exécution du DOCOB |

| Principe | Groupe | Critère | Intitulé indicateur | Objectif(s) | Métrique/ descripteur(s) | Temporalité | Source d'information/moyens |
|-------------|--------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Citoyenneté | 1 | Culture de la conservation | 1 Nombre de participants aux évènements (conférences, débats, terrains, actions citoyennes...) 2 Représentativité des différents types d'acteurs 3 Nombre d'observations sur les plateformes de sciences participatives | Quantification de la participation citoyenne (Postulat = participation = acculturation aux enjeux environnementaux) | 1 et 2 Nombre de participants par évènements 1 et 2 Nombre d'évènements => Pondération du nombre d'évènements/nombre de participants et en fonction de la diversité de catégories d'acteurs 3 Nombre d'observations renseignées sur les plateformes Calcul de la représentativité équilibrée des différentes typologies d'acteurs : | NR | NR |
| | 2 | Culture de la conservation | Connaissance de la démarche Natura 2000 | Evaluer l'appropriation et la mobilisation autour des enjeux de conservation | Part (%) d'utilisateurs ayant connaissance de : - démarche / dispositif - objectifs locaux / enjeux locaux | Etat initial nécessaire et 5 ans plus tard (révision DOCOB ou DSF) | Sondage par le gestionnaire : opérateur / animateur |
| | 2 | Transparence de l'information | Qualité de l'information Natura 2000 transmise aux citoyens du site : - permanents - saisonniers | Appropriation de la démarche Natura 2000 par les citoyens | 1 Nombre de supports d'information (articles, flyers, ...) et actualisation 2 Nombre d'actions de sensibilisation prévues et mises en œuvre 3 Evaluation de la perception des citoyens de Natura 2000 4 Nombre d'Aires Marines Educatives | Annuelle pour 1, 2 et 4 Trimestrielle pour 3 | 1, 2 et 4 Animateurs Natura 2000 3 Bureau d'étude / Chercheurs pour l'enquête de perception/connaissance |
| | 3 | Transparence sur les modalités de fonctionnement | 1 Indicateur sur les moyens : synoptique/ fiche rendue publique 2 Indicateur sur les résultats : enquête auprès des membres du COPIL et des GT | 1 S'assurer que les modalités de fonctionnement ont été clarifiées/explicitées 2 Mesurer la perception et la compréhension des modalités de fonctionnement | 1 Mise à jour d'une fiche rendue publique et mise en ligne 2 Une question avec une échelle de réponse (transparent/moyen/peu/opaque) | 1 A chaque réunion de gouvernance/au moins une fois par an 2 Enquête annuelle ou temporalité COPIL | 1 Animateur, auto-évaluation 2 Questionnaire semi-directif par voie numérique, collecté par l'animateur |
| | 4 | Culture de la conservation | Connaissance par le grand public des éléments du patrimoine naturel ayant justifié la désignation du site Natura 2000 | Sensibilisation du grand public aux enjeux écologiques Renforcer acceptabilité des mesures de gestion proposées | Enquête sur le terrain de la connaissance des enjeux et des mesures préconisées et mises en œuvre | 1 fois /3ans ou 6 ans | Enquête spécifique Personnel bénévole / salarié (service civique) |

| Principe | Groupe | Critère | Intitulé indicateur | Objectif(s) | Métrique/ descripteur(s) | Temporalité | Source d'information/moyens |
|------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cohérence territoriale | 1 | Intégration de Natura 2000 dans d'autres politiques publiques territoriales (synergies terre/mer) | Pourcentage de dossiers ayant pris en compte les enjeux du site Natura 2000 | Mesurer l'apport des enjeux Natura 2000 dans les autres politiques publiques | Nombre d'amendements aux projets (modifications, ajouts ou suppression de certaines actions) Nombre de mesures favorables/défavorables | Par période d'animation Renseignement annuel | Relais important des services de l'Etat pour veiller à la mobilisation de l'animateur Ajout animateur : recensement des documents dans lesquels Natura 2000 serait directement ou indirectement concerné. |
| | 2 | Intégration de Natura 2000 dans d'autres politiques publiques territoriales (synergies terre/mer) | Actions prévues dans les plans locaux (SDAGE, SCOT, Contrat de baie, MISEN) qui font référence aux DOCOB | 1 Evaluer ce qui a été mis en œuvre 2 Que toutes les politiques publiques prennent en compte les habitats d'intérêt communautaire et espèces d'intérêt communautaire | 1 Nombre d'actions réellement mises en œuvre 2 Nombre de sollicitation de la part des élus et/ou techniciens de la collectivité à l'encontre du chargé de mission Natura 2000 | En continu avec bilan annuel et comparaison interannuelle | Documents de planification |
| | 2 | Intégration de Natura 2000 dans d'autres politiques publiques territoriales (synergies terre/mer) | Niveau d'intégration, des politiques environnementales locales | Prise en compte des enjeux Natura 2000 dans les autres politiques environnementales locales | Nombre de participation de l'animateur Natura 2000 aux groupes techniques des autres politiques environnementales locales ayant un lien avec Natura 2000 Nombre de politiques locales | Annuelle | Animateur Natura 2000 |
| | 3 | Articulation de Natura 2000 aux autres politiques environnementales locales | Complémentarité / cohérence des politiques environnementales locales | S'assurer de la cohérence/complémentarité des objectifs de conservation/actions des différents dispositifs | Nombre d'objectifs /actions communs ou complémentaires répondant aux enjeux de conservation N2000 | Selon la temporalité des politiques environnementales locales | NR |
| | 4 | Articulation de Natura 2000 aux autres politiques environnementales locales | Organisation d'une convergence efficiente | 1 Mesurer la structuration de l'articulation 2 Vérifier l'efficacité de mon organisation convergente | 1 Nombre de renvois documents à documents (SAGE vers DOCOB, etc.) horizontal et vertical 2 Nombre de réunions d'articulation / an 3 Etat de conservation des espèces et des habitats indicateurs de la convergence (ex : surface de chientent maritime et de la qualité de l'eau, ou poisson-amphihalin) | Annuelle | Gestionnaire du site N2000 et plan de surveillance de la DCSMM ou de la DCE, etc. |
| Dynamisme du site | 1 | Régularité de l'animation | 1 Discontinuité de l'animation 2 Réunions de COPIL 2 Réunions / actions vis-à-vis des réseaux d'acteurs du site | 1 Mesurer le temps d'animation 2 Mesurer l'intensité des échanges avec les acteurs | 1 Temps où le site n'est pas animé 2 Nombre de réunions 2 Nombre de contacts/ réunions avec acteurs du territoire | Annuelle/5ans | Animateur Temps passé – bilan annuel |
| | 2 | Régularité de l'animation | Mesure de fréquence des différentes modalités d'animation | Animation régulière pour tout type de rencontre | Garder la date des différents formats d'interactions en faisant des suivis temporels des rencontres | En continu | Calendrier de l'animateur |
| | 2 | Adaptation des arènes de participation à la gestion des sites | Suivi de la participation | Assurer un ou des lieux de concertation effectif et représentatif du site | Nombre et diversité des lieux Nombre de structure et de participants Nombre de décision | Au fil de l'eau | Animateur / opérateur du site - Autres acteurs spécialisés |
| | 3 | Régularité de l'animation | Continuité de mise en œuvre collective d'actions | Evaluer une continuité de la capacité d'action avec et pour les acteurs | Nombre d'actions réalisées + Nombre d'acteurs mobilisés + Nombre d'acteurs touchés/bénéficiaires de l'action | Tous les ans | Plan d'action, structure animatrice |
| | 4 | Régularité de l'animation | Progression de la mise en œuvre du DOCOB | Mesurer la dynamique de Natura 2000 sur le site | Taux d'actions finalisées ou engagées sur une période donnée | Tous les 2 ans | DOCOB |

| Principe | Groupe | Critère | Intitulé indicateur | Objectif(s) | Métrique/ descripteur(s) | Temporalité | Source d'information/moyens |
|----------|--------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Pilotage | 1 | Efficacité et efficience des suivis et de la surveillance du site | Nombre d'indicateurs du tableau de bord du site qui sont utilisés pour la gestion, la stratégie d'action du site | Montrer que la gestion/ le pilotage du site est basé.e sur l'évaluation (les résultats obtenus) | Nombre d'indicateurs utilisés concrètement pour la révision des mesures / des actions de gestion | 1 an/ 3ans pour adapter la stratégie de gestion si nécessaire | Gestionnaire + partenaires (publics ; privés) |
| | 2 | Application des décisions | Suivi de réalisation des mesures | Evaluer l'application des mesures de conservation | Nombre de mesures mises en œuvre en renseignant leur état d'avancement : - mesure non initiée : pourquoi ? - mesures en cours : avec pourcentage de réalisation ; - mesure finalisée : avec évaluation. | Annuelle | Animateur Natura 2000 |
| | 2 | Efficacité et efficience des suivis et de la surveillance du site | NR | 2 Appropriation par les acteurs : lien avec la gestion et la compréhension des suivis et des évaluations | Communication / diffusion des tableaux de bord ou autres suivis écologiques. | NR | NR |
| | 4 | Efficacité et efficience des suivis et de la surveillance du site | Finalité de conservation, atteinte des finalités de conservation | Vérifier que les objectifs de conservation sont atteints | Inventaire des habitats et/ou espèces présent.es sur le site / liste initiale du FSD (formulaire standard de données). Commentaire : les participants ont présumé ici qu'il n'y a pas, ou que très peu d'argent pour faire des suivis. Si jamais le site a les moyens : choix de 3 enjeux prioritaires du site et évaluation de l'état de conservation selon les critères scientifiques pertinents. | 1/tous les 6 ans | Inventaire et/ou étude scientifique |

Réalisation, mise en page : Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST

© 2020, Pôle halieutique Agrocampus Ouest. Tous droits de reproduction, même partielle, par quelque procédé que ce soit, sont réservés pour tous les pays

Crédit photos : AGROCAMPUS OUEST

Ce rapport marque la fin des travaux de l'équipe du projet Marhagouv et en restitue les principaux résultats. Ces résultats sont issus à la fois de l'analyse approfondie d'une vingtaine d'études de cas, complétée par celle d'entretiens avec des acteurs supra-territoriaux (échelle nationale, de façade et régionale), ainsi que sur les propositions et retours formulés par les participants de l'atelier d'échanges sur la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, organisé dans le cadre du projet à Rennes durant le 20 et 21 janvier 2020. Le projet s'inscrit ainsi dans une véritable démarche co-constructive.

Après avoir posé les principaux éléments de contexte, de problématisation et de méthodes, ce rapport se structure autour des trois grands types de résultats : 1. caractériser la gouvernance de Natura 2000 en mer, 2. l'améliorer *via* 16 propositions de mesures co-construites, 3. la suivre et l'évaluer *via* une liste d'indicateurs également co-construite.

CONTACTS

- Jean-Eudes BEURET, AGROCAMPUS OUEST, Pôle halieutique, UMR ESO – UMR 6590 : jean-eudes.beuret@agrocampus-ouest.fr
- Marie LESUEUR, AGROCAMPUS OUEST, Pôle halieutique, mer et littoral : marie.lesueur@agrocampus-ouest.fr

AUTEUR.E.S

- Jean-Eudes BEURET, AGROCAMPUS OUEST
- Anne CADORET, Aix-Marseille Université
- Frédérique CHLOUS, MNHN
- Julie DELANNOY, AGROCAMPUS OUEST
- Marie LESUEUR, AGROCAMPUS OUEST
- Ludovic MARTEL, Università di Corsica
- Hélène REY-VALETTE, Université de Montpellier
- Lucille RITSCHARD, AGROCAMPUS OUEST



Cellule Études et Transfert
Pôle halieutique, mer et littoral
AGROCAMPUS OUEST

65 rue de Saint Briec
CS 84215 • 35 042 Rennes Cedex

<http://halieutique.agrocampus-ouest.fr/>