

Encadrer l'observation des mammifères marins à Mayotte

Hervé Caroff

► **To cite this version:**

Hervé Caroff. Encadrer l'observation des mammifères marins à Mayotte: Le label HQWW®. 2018.
hal-01888664

HAL Id: hal-01888664

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01888664>

Submitted on 5 Oct 2018

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.

Encadrer l'observation des mammifères marins à Mayotte

le label HQWW®

*Mémoire de thèse professionnelle pour le master PAPDD,
année universitaire 2017-2018.*

*Pour le compte du Parc naturel marin de Mayotte
(Agence Française de la Biodiversité).*

Hervé CAROFF

*Encadré par Monsieur Xavier Lafon, Conseiller référendaire à la
Cour des Comptes*



Grand dauphin de l'Indo-pacifique (H. CAROFF)

L'observation des mammifères marins est en plein essor notamment à Mayotte. En effet, malgré de gros handicaps au niveau touristique, cette activité bénéficie d'un des plus beaux lagons du monde.

Mais cette activité, bien que formidable vecteur de sensibilisation à l'environnement, peut être très néfaste sur les populations d'animaux si elle est mal pratiquée.

Une réglementation existe. Toutefois, le flou entourant la définition de la « perturbation intentionnelle », une réglementation préfectorale qui pourrait être plus stricte et des contrôles en mer insuffisants ne permettent pas de protéger efficacement ces mammifères marins pour lesquels la France s'est engagée au niveau international.

Le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM) a donc voulu proposer une démarche volontariste et contrôlée aux opérateurs de whale-watching : un label. Le choix s'est porté sur un label existant, reconnu en Méditerranée : HQWW® (High Quality Whale Watching).

Dans ce contexte particulier, peut-on attendre qu'il soit un bon outil d'encadrement de l'activité au-delà d'un outil commercial et de communication ? Malgré son coût, la réponse pourrait être positive sous réserve d'un nombre d'adhésions au label croissant, lui-même dépendant bien sûr des efforts de communication du PNMM mais aussi des éventuelles modifications réglementaires rendant le label marginalement moins exigeant.

Mayotte, département récent et méconnu bénéficie d'une couverture médiatique très faible, axée le plus souvent sur l'immigration et l'insécurité. Pourtant, il s'agit également d'un des plus beaux lagons du monde (le plus grand de l'océan Indien). Plusieurs espèces de dauphins peuvent y être observées toute l'année et le point d'orgue de cette activité est la reproduction des baleines à bosse. Ces

animaux très démonstratifs enchantent les touristes (tourisme affinitaire ou de résidents). La France, signataire de nombreux traités relatifs à la protection des cétacés doit bien sûr prendre des mesures pour que l'activité d'observation des cétacés ne nuise pas à leur cycle de vie, comme il est rappelé dans l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 interdisant la perturbation intentionnelle ou le harcèlement.

1 Encadrer le whale-watching à Mayotte

Le whale-watching à Mayotte

Le whale-watching, activité qui consiste à observer des cétacés au sens large, dans leur milieu naturel, est une activité qui se développe fortement à Mayotte depuis ses débuts, en 1998. En effet, plus de 25 espèces peuvent y être vues dans ce lagon exceptionnel, hot-spot de biodiversité. La période de mi-juillet à octobre est la période la plus importante pour cette activité avec notamment la présence de baleines à bosse venues pour mettre bas ou se reproduire. Mais cette activité, si elle a de grandes vertus en permettant une sensibilisation à l'environnement marin, peut être également cause de dérangement. En effet, si les conditions d'approche ne sont pas respectueuses, elles peuvent affecter le repos, l'alimentation ou la reproduction des animaux. Dès lors, le maintien dans ces eaux ou la survie de la population peut être menacée.

Mais c'est également le touriste qui peut pâtir de mauvaises conditions d'approche notamment en cas de nage avec les animaux. Les exemples sont malheureusement nombreux.



Dauphins à long bec à Mayotte (H. CAROFF)

Historique des mesures

Dès 2013, le conseil de gestion du Parc naturel marin de Mayotte avait, suite aux constatations de mauvaises pratiques récurrentes, délibéré pour améliorer cette activité par différents moyens :

- proposer aux autorités compétentes de réglementer l'approche des mammifères marins,
- demander aux autorités compétentes de réaliser des contrôles en mer (avec l'appui du PNMM),
- demander au ministère une étude sur la faisabilité d'un système de licences,

- engager le PNMM dans des actions de formation, de contrôle, de sensibilisation, et de mise en place d'une charte et d'un label.

Ces demandes ont plus ou moins été suivies d'effets :

- un projet d'arrêté réglementant l'approche des mammifères marins à Mayotte a été présenté en mai au conseil de gestion du PNMM (par contre l'arrêté national de 2011 reste toujours aussi difficilement applicable du fait de l'absence de circulaire le complétant et définissant la perturbation intentionnelle),
- les contrôles en mer sont quasi-exclusivement réalisés par le PNMM, les autres services étant mobilisés sur d'autres missions prioritaires, telle la lutte contre l'immigration clandestine,
- après une étude d'un cabinet privé sur la faisabilité juridique des licences, le dossier est resté au point mort jusqu'à ce jour,
- le PNMM s'est bien engagé dans des actions de formation (quasi-annuelles), de sensibilisation et de contrôle (dans la mesure de ses moyens) et de mise en place de chartes.

Si la charte à destination des plaisanciers perdure, celle à destination des professionnels a fait long feu après des débuts prometteurs.

En effet, l'absence de sanctions en cas d'infractions à la charte lui a fait perdre sa crédibilité.

Pourtant elle était issue d'une longue concertation et proposait des avancées très intéressantes :

- limitation du nombre d'embarcations (2 dans les 300 m autour des animaux),
- limitation du temps d'observation (30 mn),
- encadrement de l'activité de nage (qui est une activité déconseillée)
- établissement d'une période d'interdiction après 14 h pour ménager une période de repos pour les baleines à bosse.

L'étape suivante menait donc notamment à mettre en place un label, prenant le relais de la charte et permettant de continuer à promouvoir les bonnes pratiques.

Ne souhaitant pas s'engager dans la création d'un label et voulant bénéficier de l'expérience et de la

renommée d'un label reconnu par le ministère, le choix s'est porté sur le label HQWW®.

Ce label, créé en Méditerranée à l'initiative du sanctuaire Pélagos et d'ACCOBAMS (Accord sur la conservation des cétacés de mer Noire de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente) est mis en œuvre en France par l'association « Souffleurs d'écume ».

Le Parc Naturel Marin de Mayotte (PNMM).

Sur l'ensemble de la Zone Economique Exclusive de Mayotte (68 381 km²).

Un comité de gestion de 41 personnes fait la part belle aux usagers du lagon.

Les objectifs de son plan de gestion : concilier développement économique et préservation, dont : «

- Faire découvrir le milieu marin et sa biodiversité grâce à l'organisation des activités de loisirs et la professionnalisation des acteurs du tourisme.

- Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, notamment par la formation et la sensibilisation du plus grand nombre. »

2 La mise en place du label.

La première étape consistait à établir le cadre : protocole d'accord avec Souffleurs d'écume, adaptation du cahier des charges à Mayotte, adaptation de la formation, mise en place d'une gouvernance locale du label... Une fois ce cadre établi, on pouvait entamer le processus d'adhésion des opérateurs volontaires.

Réticence des opérateurs

Certaines nouvelles obligations (par rapport à l'ancienne charte) ont vite posé problème à une majorité d'opérateurs et en particulier :

- la présence d'un seul bateau dans les 300 m autour d'un mammifère marin, du fait de la concurrence des plaisanciers notamment,
- l'interdiction d'approche à moins de 100 m,
- et surtout l'interdiction de la nage avec les mammifères marins...

On peut diviser les opérateurs en deux groupes : ceux pour qui l'observation de cétacés est une activité

principale (basés à Dzaoudzi-Mamoudzou, sur des bateaux légers) et ceux pour qui cette activité n'est qu'une des multiples activités qu'ils proposent (opérateurs basés ailleurs ou exploitant d'autres types de bateaux : voilier, bateau à fond de verre).

A une exception près, la deuxième catégorie était beaucoup plus ouverte au label que la première qui voit dans cette proposition de code de bonne conduite une menace pour leur activité.

Déploiement du label

L'essentiel du déploiement passe par un plan de communication adéquat : auprès de la compagnie aérienne, des professionnels du tourisme, du grand public (dans les médias, lors de conférences grand public, sur les pontons...) et des clients publics. Pour ces derniers, le but étant de leur faire intégrer le label comme critère de classement des offres dans le cadre des marchés publics.

Des outils de communication dédiés ont donc été créés.

3 Soft law versus réglementation à l'aune de la problématique d'observation de mammifères marins

La soft law (dont le label ou la charte) est souvent un outil permettant de compléter l'action de la réglementation. Toutefois, son utilisation est à adapter en fonction des contextes.

Benchmarking en Outre-mer

L'analyse des diverses situations a montré une utilisation très variée des labels/chartes en fonction des contextes réglementaires, sociaux et naturels.

En Nouvelle Calédonie, la fédération des opérateurs et une réglementation locale adaptée ont permis à une charte de se suffire. Ce n'est pas le cas dans les autres outre-mers où un label a été nécessaire : à la Réunion (label moins exigeant pour pouvoir toucher la quasi totalité des opérateurs, du fait de l'absence de réglementation locale), dans les Antilles (où l'adhésion à une charte est une obligation pour pouvoir déroger aux obligations de la règle-

mentation), en Polynésie (où un label complète point par point une réglementation déjà détaillée).

Soft law et réglementation

Label ou charte et réglementation ne sont pas à opposer. Dans la majorité des cas, le label ou la charte a besoin d'un minimum de base réglementaire pour pouvoir être efficace.

Les labels/chartes peuvent ainsi :

- être précurseurs de la réglementation en établissant de façon « expérimentale » des normes reprises ensuite par des arrêtés ,
- se calquer sur la réglementation en étant légèrement plus stricts sur chaque item,
- être totalement intégrés dans la réglementation, celle-ci prévoyant des normes très strictes (distance par exemple) pouvant faire l'objet de dérogations sous réserve d'adhésion au code de bonne conduite de la charte.

HQWW® un choix adapté ?

Dans le contexte actuel de Mayotte (réglementation peu appliquée), le label peut permettre une présence accrue afin de surveiller cette activité de par les observateurs dédiés au contrôle du label.

Cette aide doit toutefois être évaluée au regard de son efficacité. On peut s'interroger sur le coût de gestion et de contrôle du label (qui reste une dépense publique) et convertir cette somme en nombre de sorties de contrôles de la part du PNMM (de l'ordre de la centaine supplémentaire).

Conclusion

Sans conteste un bon outil commercial, le label HQWW® doit faire ses preuves afin de montrer son efficacité en matière d'encadrement de l'activité d'observation de cétacés à Mayotte.

En effet, très exigeant de par son code de bonne conduite issu de la Méditerranée, il ne s'adressera qu'à une minorité d'opérateurs dans un premier temps. D'autre part, le coût élevé de sa mise en œuvre questionne sur l'efficacité d'une telle mise en place (au regard du coût de contrôle de mesures réglementaires). Toutefois, l'augmentation de mis-

Toutefois, le PNMM est un organisme possédant un conseil de gestion en majorité composé d'usagers du lagon. Une augmentation sensible des procédures suite à des contrôles pourrait écorner l'image du parc et nuire à ses autres actions telles que les actions de sensibilisation.

Mais le label n'est pas qu'un objet d'appui à la réglementation, c'est aussi un outil de sensibilisation, de communication, et un outil commercial.

Et plus généralement ...

La mise en place d'un label/charte est dépendante de divers facteurs :

- la réglementation et son contrôle : en l'absence d'arrêtés suffisants le label se devra d'essayer de fédérer un maximum d'acteurs,
- l'organisation des acteurs professionnels : des opérateurs vraiment fédérés peuvent s'auto-réguler,
- la présence de « troubles fêtes » : dans le cas du whale-watching à proximité des côtes, il ne suffit pas d'un label pour les professionnels : il faut aussi limiter les comportements abusifs des plaisanciers...

Ainsi, la réussite d'un label ou d'une charte dépend de nombreux facteurs qui détermineront son degré d'exigence.

Mais un autre impératif lors de la phase de mise en place d'un label est une stabilité réglementaire permettant à chacun de se situer par rapport aux obligations qu'il peut avoir avec ou sans le label.

sions de police qui serait l'alternative du PNMM, pourrait nuire à ses autres activités.

Aussi, le label pourrait être un outil d'appui à la politique publique de préservation de l'environnement à condition qu'à terme, il concerne une majorité d'opérateurs et qu'il soit adossé à un système de licences (réclamé par les opérateurs mais nécessitant un amendement pour sa mise en place en PNM). Convaincre les opérateurs sera bien sûr fonction des efforts de communication du Parc mais aussi d'éléments extérieurs : évolution de la réglementation...

