

**ECOLE NATIONALE SUPERIEURE
AGRONOMIQUE DE RENNES**



**Agence de l'Eau Seine-Normandie
Agence de l'Eau Loire-Bretagne
Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel**

- GECOBAIE PHASE I -

Acteurs, concertation et territoires

Rapport intermédiaire

**Stéphane Pennanguer, Fanny Tartarin,
André Guilsou, Guy Fontenelle**

Mars 2003



Ce document constitue le rapport intermédiaire de la phase I du projet de recherche GECOBAIE (vers une GEstion COncertée de la BAIE du Mont Saint-Michel), financé par les Agences de l'Eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne dans le cadre de la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Les auteurs :

- Stéphane Pennanguer, doctorant CIFRE avec Portances Conseils à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, département halieutique. stephane.pennanguer@roazhon.inra.fr
- Fanny Tartarin, ingénieur d'études à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, département halieutique. fanny.tartarin@roazhon.inra.fr
- André Guilsou, étudiant en DEA d'Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles à l'Institut Nationale Agronomique Paris-Grignon. guilsou@wanadoo.fr
- Guy Fontenelle, professeur à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, département halieutique. guy.fontenelle@roazhon.inra.fr

Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes
Département halieutique
65, rue de Saint-Brieuc - CS 84215
35042 RENNES cedex



Sommaire

Introduction générale	13
------------------------------	-----------

Partie I

Introduction	17
---------------------	-----------

<i>Chapitre I</i>	<i>19</i>
-------------------	-----------

Cadre d'étude : la zone côtière et la concertation

1. La zone côtière : enjeux et problématiques	19
--	-----------

1.1. La zone côtière : vague interface	19
---	-----------

1.2. Impacts de l'occupation de la zone côtière	20
--	-----------

1.2.1. Augmentation de la pression démographique et artificialisation du milieu	20
---	----

1.2.2. Un milieu où cohabitent diverses activités...	20
--	----

1.2.3. ... sources de dégradation de la qualité des milieux, des eaux et de conflits d'usages	22
--	----

1.3. La gestion de la zone côtière : entre nécessité et impuissance...	24
---	-----------

1.3.1. Qui pour gérer la zone côtière ?	24
---	----

1.3.2. Evolution de la gestion de la zone côtière	26
---	----

2. La notion de concertation	30
-------------------------------------	-----------

2.1. Montée de la notion dans les différents champs de l'environnement	30
---	-----------

2.2. L'institutionnalisation de la participation citoyenne et de la concertation	31
---	-----------

2.3. Quelques clés permettant d'expliquer la vogue de la concertation	32
--	-----------

2.3.1. Limiter les contentieux et les recours juridiques	32
--	----

2.3.2. Perte de la légitimité du politique et de sa légitimité à prendre des décisions	32
--	----

2.3.3. La fin du règne de l'expert...	33
---------------------------------------	----

2.3.4. ... et partage de l'expertise	33
--------------------------------------	----

2.3.5. Prise d'une meilleure décision en assumant les conflits et en prenant en compte tous les intérêts en présence...	33
--	----

2.3.6. ... et les différents aspects de l'intérêt général ?	34
---	----

2.3.7. Que les gens s'approprient un projet, une décision...	34
--	----

2.3.8. ... ou une manœuvre pour faire mieux passer les décisions ?	34
--	----

2.4. Cadre théorique de la concertation	35
--	-----------

2.4.1. Explication de la notion et des différents champs qu'elle recouvre	35
---	----

2.4.2. Les échelles de concertation dans le processus de décision	37
---	----

2.4.3. Quels participants, quelle structure ?	37
---	----

2.4.4. Concertation et décision	38
---------------------------------	----

3. La concertation dans la gestion de la zone côtière	39
--	-----------

3.1. Cas retenus	40
-------------------------	-----------

3.2. Description des cas étudiés	41
---	-----------

3.2.1. Le Golfe du Morbihan : Parc Naturel Régional et Schéma de Mise en valeur de la Mer sont-ils complémentaires ?	41
---	----

3.2.2. Le SMVM du Trégor-Goëlo (Côtes-d'Armor)	51
--	----

3.2.3. Le site Natura 2000 du Trieux-Jaudy (Côtes-d'Armor)	55
--	----

3.2.4. Le contrat de baie de la Rance (Côtes-d'Armor et Ille-et-Vilaine)	59
--	----

3.2.5. Le contrat de baie de Morlaix (Finistère)	63
--	----

3.2.6. Le contrat Bassin Versant de la Ria d'Étel (Morbihan)	68
--	----

3.2.7. L'Opération Grand Site Gâvres-Quiberon (Morbihan)	73
--	----

3.2.8. Le contrat nature des dunes de Kerema (Finistère)	76
--	----

3.2.9. La révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Trébeurden (Côtes-d'Armor)	77
--	----

3.3. Conclusion	78
------------------------	-----------

3.3.1. Sur l'échelle et le type de concertation	78
3.3.2. Enseignements sur les méthodes de mise en oeuvre de concertation	79
3.3.3. Sur les instances de concertation	81

Chapitre II **83**

Facteurs limitant ou favorisant la concertation

1. Cadre théorique retenu	83
1.1. Entre jeu d'aventure et jeu de stratégie	83
1.2. Le diagnostic des situations de gestion	83
1.3. La concertation : un moyen d'élaborer une action de jeu, une stratégie	84
2. Les règles	85
2.1. Modalités d'accord et objectifs des outils	85
2.2. Comment les procédures de mise en place d'un outil influencent-elles la teneur de la concertation ?	88
3. Le plateau de jeu	90
3.1. L'échelle du jeu	90
3.2. Le contexte socioculturel	91
3.3. L'accumulation des démarches et leur aboutissement	91
3.4. Le passif relationnel	91
3.5. La place centrale du conflit	92
4. Les joueurs	92
4.1. Les groupes	92
4.2. Les représentants	93
4.3. Les individus	95
4.4. Conclusion	97
Conclusion	101

Partie II

Introduction **105**

Chapitre I **107**

La baie du Mont Saint-Michel

1. Le milieu naturel de la baie du Mont Saint-Michel	107
1.1. Le milieu naturel : principales caractéristiques	107
1.2. Une richesse écologique reconnue et protégée	108
2. Un milieu utilisé et façonné par l'homme	108
2.1. L'agriculture	109
2.2. La conchyliculture	109
2.3. La pêche	109
2.4. La chasse	110
2.5. Le tourisme	110
2.6. L'urbanisation et l'industrialisation	110
3. Un milieu géré par l'homme	111

Chapitre II 113
Les acteurs de la baie du Mont Saint-Michel

- 1. Quels acteurs, pourquoi ? 114
- 2. Les logiques d'acteurs 121

Chapitre III 123

**La gestion actuelle :
quels processus, quels acteurs, quels territoires ?**

- 1. Les démarches existantes 123
 - 1.1. Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel 123
 - 1.2. L'Opération Grand Site 126
 - 1.3. L'association interdépartementale 130
 - 1.4. La Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel 131
 - 1.5. Le contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais 135
 - 1.6. Le contrat rural sur la Sée 137
 - 1.7. Le Pays du Mortainais 138
 - 1.8. Le Pays de la baie du Mont Saint-Michel 140
 - 1.9. Le contrat rural sur la Sélune amont 142
 - 1.10. Le SAGE sur la Sélune 143
 - 1.11. Le projet de SAGE sur le Couesnon 145
 - 1.12. Le programme Bretagne Eau Pure 146
 - 1.13. Le projet de SAGE sur les marais de Dol 147
 - 1.14. Le traitement des déchets coquilliers 149
 - 1.15. Le projet Crépid'Insert 150
 - 1.16. L'association Areval 151
 - 1.17. La restructuration conchylicole 152
 - 1.18. Le projet d'Appellation d'Origine Contrôlée pour les moules de bouchots 158
 - 1.19. Le conflit entre la pêche et la conchyliculture 159
 - 1.20. Le projet de la « baie de Granville » 161
 - 1.21. Le projet d'Appellation d'Origine Contrôlée sur l'agneau de pré salé 161
 - 1.22. Natura 2000 163
 - 1.23. La charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont Saint-Michel 164
- 2. Les associations de défense 165
 - 2.1. Le GASPPE 165
 - 2.2. L'ACEQV 166
 - 2.3. L'AGEB 167
 - 2.4. L'association Littoral - Pêche à pied 168
 - 2.5. L'association Agriculture et Environnement : l'Eau de la Terre à la Mer 168
 - 2.6. L'association syndicale des propriétaires des digues et marais 169
 - 2.7. L'association de chasse maritime 170
- 3. Les dynamiques locales actuelles 171
 - 3.1. Les démarches existantes 171
 - 3.2. Le système baie 172
 - 3.2.1. Le lien par les enjeux et par les outils mis en œuvre 173
 - 3.2.2. Le lien par le territoire concerné 174
 - 3.2.3. Le lien par les acteurs ou catégories d'acteurs 177
 - 3.2.4. Le système baie 179

La gestion future : quelles logiques d'acteurs, quel(s) projet(s) à l'échelle du territoire baie ?

1. Les logiques d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel : divergences et convergences entre les forces en présence	181
1.1. Les agriculteurs	181
1.2. Les conchyliculteurs	182
1.3. Les pêcheurs professionnels embarqués et les pêcheurs à pied	186
1.4. Les chasseurs	188
1.5. Les associations de défense de l'environnement	188
1.6. Les élus et les collectivités territoriales	191
1.7. L'Etat et les administrations	193
1.9. Les scientifiques	198
1.10. Bilan sur les logiques d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel	199
2. Le territoire baie du Mont Saint-Michel : perception et appropriation par les acteurs locaux	208
2.1. Milieu naturel et découpage administratif : délimitation et qualification	209
2.1.1. Le territoire au fil de l'eau	209
2.1.2. Le territoire du littoral à l'arrière-pays	211
2.1.3. Le territoire de la Bretagne à la Basse-Normandie	211
2.1.4. Un espace unique	212
2.2. Enjeux, usages et conflits en baie du Mont Saint-Michel	213
2.2.1. Les enjeux liés à l'agriculture	214
2.2.2. Les enjeux liés à l'assainissement	219
2.2.3. Les enjeux liés aux productions marines	220
2.2.4. Les enjeux liés au tourisme	221
2.3. La perception et l'appropriation du territoire	222
3. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont Saint-Michel ?	222
3.1. Les besoins et les attentes des acteurs	222
3.2. Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel...	228
3.2.1. Le besoin de protéger le milieu	228
3.2.2. Le besoin de maintenir les activités	229
3.2.3. Le besoin de connaissance	229
3.2.4. Le besoin d'échange	230
3.2.5. Le besoin de coordination	231
3.3. Les conditions de succès de la mise en œuvre d'une gestion concertée	232
Conclusion	233
Références bibliographiques	235

Introduction générale

En 1997, les Agences de l'Eau Seine-Normandie (AESN) et Loire-Bretagne (AELB) envisagent d'associer leurs efforts pour gérer en commun un territoire qu'elles partagent : la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. Si cet espace constitue une entité clairement identifiable du point de vue fonctionnel, il n'en est pas moins divisé entre trois départements, trois régions, et deux bassins hydrographiques. Ce découpage administratif forme un obstacle majeur pour une gestion cohérente du territoire et rend les missions des Agences de l'Eau difficiles.

Ce regroupement, porté par les présidents des comités de bassin Seine-Normandie et Loire-Bretagne, prend forme en 1998 lors de la création de la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel. Constituée à part égale de membres appartenant à l'un et à l'autre des comités de bassin, sa mission est de constituer une cellule de réflexion sur la coordination et l'harmonisation des mesures de gestion de l'eau sur les bassins versants en se positionnant de l'aval vers l'amont, c'est-à-dire en partant de la baie, qui par sa fonction de réceptacle constitue l'élément fédérateur de ce territoire.

Les Agences de l'Eau, qui portent administrativement et financièrement cette cellule de réflexion, mènent alors un certain nombre d'études scientifiques sur le fonctionnement de l'écosystème et notamment sur les flux arrivant en baie du Mont Saint-Michel. Aujourd'hui, les Agences de l'Eau souhaitent pérenniser la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel en impliquant plus fortement les acteurs locaux dans son fonctionnement et dans la gestion de la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. Leur préoccupation est de réunir toutes les conditions nécessaires à l'implication et à l'appropriation de cet outil par les acteurs locaux dans une dynamique de gestion territoriale à l'échelle de la baie et de ses bassins versants. C'est dans cette logique que s'inscrit GECOBAIE.

S'appuyant sur les nouvelles orientations concernant la participation du public à l'aménagement du territoire et, sur le constat d'échec d'un grand nombre d'initiatives de gestion intégrée de la zone côtière dû au manque de collaboration et de concertation avec les acteurs du territoire, GECOBAIE place les acteurs locaux au cœur de la gestion. Ce programme de recherche a pour ambitions d'identifier les dynamiques de gestion actuellement en œuvre sur le territoire et les conditions de succès de l'implication et de l'appropriation par les acteurs locaux d'une démarche de gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants.

L'approche adoptée se base d'une part sur les connaissances issues du programme de recherche URBAMONT, coordonné par Guy Fontenelle, et qui portait sur les usages et les ressources de la baie du Mont Saint-Michel, et d'autre part sur les travaux de Jean-Eudes Beuret et Stéphane Pennanguer dans le cadre du programme de recherche CONCERT portant sur la gestion concertée de l'espace rural et financé par le programme Concertation, Décision et Environnement du Ministère de l'Environnement.

La méthodologie de GECOBAIE s'articule autour de trois entités : les acteurs, les processus de gestion et les territoires. Les informations utilisées proviennent essentiellement des acteurs du territoire. Ce choix est motivé par la volonté de bien comprendre les logiques qui régissent le comportement des acteurs dans une démarche de gestion concertée. La non prise en compte de ces logiques est un frein pour l'implication et l'appropriation des acteurs locaux dans la démarche, et rend souvent hypothétique l'efficacité de la gestion territoriale. GECOBAIE se focalise essentiellement sur l'écoute des acteurs du territoire. L'objectif est de capter à travers le discours des acteurs les éléments qui favoriseront leur implication dans une démarche de gestion concertée, les logiques qui régissent leur comportement dans cette démarche, mais aussi l'existence et l'importance d'une ambition commune pour la gestion future du territoire.

Cette première phase des travaux s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs auprès des acteurs-clés de la gestion de la baie du Mont Saint-Michel, c'est-à-dire des personnes ayant un poids dans les choix de gestion, du fait soit de leur importance sur le territoire (qu'elle soit économique, historique...) soit de leur fonction dans les processus administratifs liés à la gestion du territoire.

Dans le souci de distinguer ce qui est spécifique à la baie du Mont Saint-Michel et ce qui relève des problématiques communes de gestion de la zone côtière, et dans le but d'identifier les véritables contraintes juridiques et de procédure que posent les outils de gestion en terme de mise en œuvre de démarche de gestion concertée d'un espace ou d'un territoire, les travaux ont été menés à deux échelles. L'un, mené à l'échelle de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants, avait pour objectif d'identifier les perceptions des acteurs de ce territoire, leurs expériences en matière de concertation et leurs prédispositions à une gestion concertée de ce territoire. L'autre, mené à l'échelle cette fois de l'ensemble de la zone côtière de Bretagne, avait pour objectif d'identifier la place et les conditions de mise en œuvre de la concertation dans les processus formalisés de gestion de la zone côtière.

Ce programme de recherche s'inscrit dans une démarche de recherche-action. Les résultats doivent contribuer à la mission de la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel et à sa volonté de promouvoir une gestion concertée à l'échelle de ce territoire.

GECOBAIE s'intègre également dans un travail de recherche académique dans la mesure où il constitue, avec les travaux de recherche du programme CONCERT sur le Golfe du Morbihan et les travaux du CEDEM sur la mer d'Iroise, le socle de la thèse de Stéphane Pennanguer qui porte sur « *l'incertitude et la concertation dans la gestion de la zone côtière* ». L'objectif de cette recherche est d'identifier les dynamiques et les conditions d'émergence et de développement d'une démarche de concertation dans la gestion d'un territoire en zone côtière. Outre les valorisations scientifiques, ce travail trouvera un intérêt certain dans la mise en œuvre de projets de gestion en zone côtière, plus globalement de gestion concertée d'un territoire, et contribuera à l'efficacité des politiques publiques en matière de gestion environnementale.

Ce rapport intermédiaire se scinde en deux grandes parties :

- Partie I

Le chapitre I porte sur la zone côtière et sur la place de la concertation dans les processus de gestion. Il expose dans un premier temps les caractéristiques et les enjeux de la zone côtière, la notion de concertation et la place de la concertation dans les projets de territoire. Il s'appuie ensuite sur des études de cas en Bretagne pour évaluer la place de la concertation dans les projets de gestion de la zone côtière et les conditions de mise en œuvre de démarches de gestion concertée. A la lumière de ces études de cas, le chapitre II expose les conditions et facteurs qui semblent avoir joué un rôle déterminant dans la dynamique de concertation au sein de ces processus.

- Partie II

Cette seconde partie se focalise sur la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. Le chapitre I présente les différentes composantes du territoire et le chapitre II les principaux acteurs de la baie du Mont Saint-Michel, qui ont été rencontrés lors des entretiens. Cette présentation s'appuie essentiellement sur leurs propos. Le chapitre III présente quant à lui les principales expériences de concertation sur le territoire, en s'appuyant sur les caractéristiques que sont l'objet de la concertation, les acteurs impliqués et le territoire concerné. Outre ces caractéristiques, les liens entre ces expériences sont présentés afin de connaître les éléments porteurs en matière de gestion de la baie du Mont Saint-Michel. Le chapitre IV expose en trois points les éléments à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre d'une gestion concertée à l'échelle du territoire : les logiques d'acteurs, les éléments qui structurent la perception des acteurs, et les attentes des acteurs en terme de gestion dans l'avenir.



Partie I

Introduction

La zone côtière est actuellement au centre d'enjeux importants en terme d'aménagement du territoire et de préservation patrimoniale. Elle est tiraillée entre les intérêts agricoles, piscicoles et touristiques, ce qui oblige l'Etat à intervenir en tant qu'autorité de compétence pour la régulation et le règlement de ces conflits d'usages. Face aux difficultés rencontrées par les politiques publiques pour gérer ces milieux, la gestion concertée apparaît comme une alternative intéressante en terme de gestion durable de la zone côtière.

En effet, depuis plus d'une dizaine d'années, les conflits naissant dans de nombreux projets d'aménagement et d'environnement ont amené les puissances publiques à mettre en relation les différents acteurs concernés de plus en plus tôt dans le processus de décision, acteurs qui revendiquent un intérêt croissant dans la prise en main de leur avenir et la gestion de leur territoire. L'objectif est en effet de démocratiser le processus de décision en définissant de manière concertée les objectifs et les méthodes pour les atteindre et ce, à une échelle de gestion opérationnelle, d'un territoire « homogène », d'un bassin versant... Ces solutions prises en concertation sont alors gages d'une plus grande légitimité. En effet, à la fois proche de la consultation et de la négociation, la concertation, loin de se limiter à une simple communication entre les acteurs de la décision, aspire à un réel travail d'ajustement des positions, à la préparation d'une décision partiellement négociée, particulièrement efficace dans des contextes de forte asymétrie de pouvoir.

Cependant, les outils institutionnels et juridiques de gestion (SMVM, Parc Naturel Régional, Natura 2000...) permettant de mettre en œuvre cette concertation sont souvent décriés et jugés mal adaptés par les puissances publiques d'une part et les acteurs locaux d'autre part. L'accent est souvent mis sur les problèmes de coordination ou sur l'insuffisance de participation et de consultation des acteurs concernés. Aussi dénonce-t-on des procédures institutionnelles trop lourdes dont l'application, à une échelle plus souvent administrative que territoriale, ne facilite pas une concertation entre tous les acteurs concernés sur des problématiques communes.

Cette première partie s'appuie sur un large panel de situations de gestion de la zone côtière observé en Bretagne et en Basse-Normandie. L'objectif est :

- d'évaluer le potentiel des outils de gestion de la zone côtière à mettre en œuvre une concertation ;
- d'étudier les facteurs pouvant influencer le déroulement de cette concertation.

Après avoir mis en évidence les enjeux de gestion de la zone côtière et avoir fait un inventaire des outils de gestion de la zone côtière, la notion de concertation sera replacé dans le cadre de la gestion territoriale. La place que prend la concertation dans la mise en place de démarches de gestion intentionnelle de la zone côtière ainsi que les éléments liés aux outils et au contexte dans lequel ils s'appliquent, susceptibles de limiter ou de favoriser l'évolution de cette concertation seront présentés dans un second chapitre.

Cadre d'étude : la zone côtière et la concertation

1. La zone côtière : enjeux et problématiques

1.1. La zone côtière : vague interface

La notion de zone côtière reste un concept géographique vague qui n'a pas été encore précisé et délimité dans les différents droits nationaux (Prieur *et al.*, 2000). Seule la loi littoral parle d'une entité géographique couvrant les communes littorales riveraines des mers et océans et éventuellement les communes riveraines des estuaires et deltas situés en aval de la limite de salure des eaux dans la mesure où elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux (loi littoral). Mais les définitions de cette zone ont évolué et sont maintenant aussi nombreuses que les acteurs et les mesures de gestion qui s'y appliquent.

Plus généralement la zone côtière est définie comme une interface, une frontière vague entre terre et mer qui a une structure et un fonctionnement complexes (Anonyme, 2002b). Louis Le Pensec parle de frontière indécise entre deux mondes que tout oppose, de zone de contacts et d'échanges (Le Pensec, 2001).

De façon moins poétique mais tout aussi vague, Yves Lacoste la définit comme étant « *au-delà d'un paysage [...] la zone de contact entre une terre plus ou moins grande et une mer plus ou moins vaste qui l'une et l'autre relèvent des deux immenses ensembles spatiaux, la terre et la mer, qui se juxtaposent tout en s'imbriquant à la surface du globe* »¹.

On peut encore citer le rapport Bonnot² (1995) qui considère le lieu géographique où se situe l'ensemble des activités humaines qui soit s'exercent obligatoirement en mer ou sur le trait côtier, soit sont profondément et durablement conditionnées par la présence de la mer et/ou influencent celle-ci. Les limites de cet espace chevauchant terre et mer iront côté mer jusqu'aux eaux territoriales et à l'intérieur des terres jusqu'aux bassins de vie en relation avec la mer (Anonyme, 2002a).

Joseph Catanzano et Olivier Thébaud constatent qu'il ne peut exister de définition unique et simple (Catanzano et Thébaud, 1995). Il s'agit en fait d'un espace à géométrie variable dans le temps et dans l'espace, qu'il est réducteur de ramener à une ligne. Les limites de l'espace littoral, vers la mer ou vers la terre sont en fait variables selon que l'on aborde des questions de nature écologique ou économique³ (Anonyme, 2001a). Une analyse de ces milieux ne peut se faire que relativement à une époque, à des contextes sociaux, culturels et économiques donnés. Ils doivent être rattachés à une échelle d'observation et d'analyse relative à la nature du problème traité (Catanzano et Thébaud, 1995).

On peut considérer ce milieu comme un modèle spatial traversé par des flux de matières, d'énergie, de biens, de services... C'est aussi un système fonctionnel qui, dans l'espace, traduit des usages, des pratiques, des modes d'occupation reflétant le système des acteurs. Des gradients d'occupation, de conflits et de risques sont également indissociables de ce système. Enfin du point de vue des usages, le littoral doit être considéré comme un ensemble de ressources vivantes, foncières et paysagères⁴ (Anonyme, 2001a).

¹ Lacoste Y., 1999.- Littoral, frontières marines *in* Hérodote, n°93, cité par Vigo (2001).

² Bonnot Y., 1995.- Pour une politique globale et cohérente du littoral en France. Rapport au Premier Ministre. La documentation française. Cité par la Commission Environnement Littoral (CEL) dans son rapport au gouvernement (Anonyme, 2002a).

³ Propos de M. Louis Brigand, géographe à l'Institut Universitaire Européen de la Mer de Brest lors des Rencontres Halieutiques de Rennes, 16 et 17 mars 2001.

⁴ Intervention de M. Barnouin lors des Rencontres Halieutiques de Rennes, 16 et 17 mars 2001.

En définitive, la zone côtière doit être abordée comme un système complexe à l'interface terre-mer où les activités humaines et les ressources sont en étroite interdépendance. Une définition ne peut être donnée qu'en relation avec une problématique particulière. Ainsi selon les cas traités, l'étendue de la zone d'étude se restreindra aux simples communes littorales quand il s'agira de déterminer la vocation de zones maritimes ou englobera la totalité du bassin versant quand l'objet sera la qualité de l'eau et la maîtrise des flux de nitrates.

1.2. Impacts de l'occupation de la zone côtière

1.2.1. Augmentation de la pression démographique et artificialisation du milieu

En France, la densité d'habitants des communes littorales est deux fois plus élevée que dans le reste du pays avec pas moins de 272 habitants au km². Au début des années 90, plus de 10% de la population française réside dans l'une des 894 communes littorales métropolitaines dont une forte part se concentre sur le littoral méditerranéen et sud Aquitain (Le Pape, 1993). La Bretagne ne déroge pas à la règle avec plus de la moitié de sa population résidant dans les communes littorales (Vigo, 2001). Aussi, la dernière décennie a vu la population littorale augmenter à un rythme supérieur à celui de la France (3.8% contre 3.3% entre 1990 et 1999) privilégiant les communes de bord de mer dont la population est 5 fois supérieure à celle des arrières cantons littoraux (IFEN, 2000).

Cela se concrétise par une pression de l'urbanisation constante depuis les années 80 : on recense ainsi l'apparition de 842 000 logements et 66 000 locaux nouveaux sur le littoral métropolitain entre 1980 et 1996, soit en moyenne 53 400 constructions nouvelles par an. En superficie, ce sont 12% des logements et 7% des locaux construits chaque année en France qui sont réalisés sur une bande littorale représentant moins de 4% du territoire national. 22% de ces logements et plus de 34 % de ces locaux ont été réalisés sur le littoral breton représentant 23 % du littoral métropolitain. La bande littorale bretonne est celle qui a connu la plus forte pression en terme de surface allouée à la construction de logements et locaux avec plus de 35 millions de m² shon⁵ (IFEN, 2000).

Entre 1990 et 1996, 77% des superficies nouvellement construites sur les cantons littoraux ont été réalisées sur les communes du bord de mer. Cette « artificialisation » résulte de la pression combinée du tourisme, des activités agricoles ou de l'habitat permanent. Ainsi plus de 70% du linéaire côtier breton est urbanisé avec un taux d' « artificialisation » qui a progressé de plus de 1% en 15 ans.⁶

1.2.2. Un milieu où cohabitent diverses activités⁷...

1.2.2.1 L'agriculture littorale

Si dans les années 80, l'agriculture littorale a connu un net recul sur le territoire français (diminution de 9 % des surfaces cultivées), elle reste le mode prépondérant d'occupation des espaces côtiers, près d'un tiers avec plus de 700 000 ha. Elle emploie ainsi près de 60 000 actifs, s'affirmant comme une activité fortement présente sur la zone côtière (Le Pape, 1993).

En Bretagne, elle se caractérise par une culture légumière importante sous serre (littoral nord) ou de plein champ (littoral nord : Trégor et Saint-Malo pour les produits destinés à la vente en frais et Finistère Sud et Morbihan pour ceux destinés à la transformation) et par l'implantation d'élevages de porcs et de volailles, notamment dans les Côtes-d'Armor et le Finistère.

⁵ Surface Hors Œuvre Nette.

⁶ L'évolution de la fréquentation du littoral tant à des fins saisonnières que permanentes a engendré une demande croissante en infrastructures et installations diverses. Ce sont les espaces verts artificialisés non agricoles et les zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication qui ont proportionnellement le plus augmenté depuis 1975 (respectivement 25 et 20%). Cette tendance caractérise les littoraux d'Aquitaine, de Bretagne et de Nord-Pas-de-Calais - Picardie où se sont conjuguées la mise en place de vastes aires de loisirs (terrain de golf de Baden dans le Morbihan), la multiplication des ports de plaisance et l'installation d'équipements industriels (centrales nucléaires de Penly, de Paluel ou de Blayais) (IFEN, 1998).

⁷ Partie réalisée à l'aide du rapport du Conseil Economique et Social de Bretagne : la mer et le littoral en Bretagne qui fournit l'essentiel des chiffres mentionnés.

1.2.2.2 La pêche professionnelle en mer et à pied

Le secteur de la pêche employait environ 20 000 actifs directs il y a encore 10 ans mais ce secteur est en nette diminution depuis plus de 40 ans (Le Pape, 1993). En Bretagne, la pêche professionnelle embarquée emploie ainsi près de 7000 marins, soit près de 2/3 des marins pêcheurs français et regroupe environ 1700 navires. Cependant, on peut noter une baisse conséquente de 20% des effectifs entre 1992 et 1997.

Concernant directement la zone côtière, la pêche à pied de coquillages représente une activité ancestrale qui dans bien des cas constitue un revenu d'appoint pour de nombreux pêcheurs ou agriculteurs. Elle intéresse près de 700 professionnels en Bretagne répartis entre palourdes, coques, donax, moules... A noter que cette activité est aussi pratiquée à usage domestique, sans parler de l'attrait touristique généré lors des grandes marées.

On peut noter également une importante pêche à pied d'algues qui font de la Bretagne la principale zone de ramassage d'algues d'Europe avec plus de 75 000 tonnes de production annuelle⁸.

1.2.2.3. Les cultures marines

Au début des années 90, les cultures marines occupent près de 23 000 ha du Domaine Public Maritime (DPM) avec la conchyliculture dont un peu moins de 1500 km de linéaire côtier pour la mytiliculture (Le Pape, 1993). Plus de 45 % (environ 10 000 ha) des surfaces conchylocoles sont concentrées sur la seule région bretonne générant plus de 4000 emplois directs et une production de 22 500 tonnes par an de moules et un peu moins de 45 000 tonnes par an d'huîtres.

On peut noter également le développement de la pisciculture (truite, saumon et plus marginalement bar et daurades) ainsi que de la culture de champs d'algues.

1.2.2.4. Le tourisme

En France, depuis plus d'une vingtaine d'années le tourisme est la première activité économique du littoral, représentant à lui seul près de 40% du chiffre d'affaire du tourisme d'agrément. Avec 90 000 actifs à temps plein et jusqu'à 170 000 actifs en pleine saison, où plus de 12.7 millions de personnes occupent la zone côtière Atlantique, le tourisme ne génère pas moins de 10 milliard d'euros de recettes.

La Bretagne n'est pas en reste étant, à l'instar de la Côte d'Azur, la première région à en bénéficier et ce, malgré la baisse significative constatée suite au naufrage de l'Erika à la fin de l'année 1999. Ainsi le tourisme double la population locale permanente, en notant bien que 2/3 de ces séjours touristiques se font à moins d'un kilomètre de la mer. Cela se traduit également par une forte augmentation ces dernières années de la proportion de résidences secondaires sur le littoral breton (plus de 15% des logements réalisés entre 1992 et 1996⁹). Ainsi, si sur une bande de vingt kilomètres on recense en moyenne 5 résidences secondaires au km², certaines communes vont jusqu'à dépasser plus de 100 résidences secondaires au km² (Quiberon, Saint-Malo, Dinard) sans parler de certaines d'entre elles au bâti dense pouvant connaître 75 % de résidences secondaires (Arzon).

Cette population qui afflue sur le littoral par pics devient ainsi consommatrice d'espace et d'activités diverses.

1.2.2.5. Les activités nautiques

De la voile à la navigation de plaisance, les activités nautiques connaissent depuis le début des années 90 un véritable engouement, pratiquées en masse par les populations locales et par les touristes.

⁸ Profil environnemental de la région Bretagne (Anonyme, 2000a).

⁹ Atlas de l'Environnement en Bretagne (Anonyme, 1999a).

Avec plus de 2730 km de côtes découpées en criques et rades, la Bretagne compte la ligue de voile la plus importante en France avec plus de 70 000 licenciés à l'année et 15000 passeports saisonniers. Depuis 5 ans, la Bretagne concentre plus d'un cinquième des navires de plaisance en France, soit plus de 177 000 navires immatriculés, et une capacité d'accueil de 50 000 places réparties sur 44 ports de plaisance. Pour mémoire, on peut citer également la pratique de plus en plus fréquente d'activités multiples comme la plongée, le canoë-kayak ou l'aviron.

1.2.2.6. Les loisirs environnementaux

Forts d'un patrimoine naturel et architectural reconnu¹⁰, empreint d'un riche passé culturel, les espaces littoraux et notamment les espaces côtiers bretons jouissent d'une attractivité sans pareil.

La richesse de ces espaces naturels en terme faunistique et floristique mais aussi la diversité des milieux (landes, lagunes, dunes...) et des paysages (grandes étendues sableuses, hautes falaises, îles et îlots, mers intérieures) en font des lieux privilégiés de détente, de promenade et par là même sont l'objet d'études et de préoccupations à part entière pour les résidents et les touristes. Ainsi, peut-être plus en Bretagne qu'ailleurs, on observe une importante vie associative qui s'est donnée pour mission de préserver ces milieux. Dès 1912 par exemple, la Ligue pour la Protection des Oiseaux crée la première véritable réserve naturelle française sur les Sept-Îles. En 1958, la Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne (SEPNB devenue depuis Bretagne Vivante) met en place sur le littoral les premières réserves de son réseau régional.

1.2.2.7. Le transport maritime

Qu'il soit de marchandises ou de personnes, le transport maritime est l'une des activités économiques les plus importantes de la zone côtière : plus de 18 000 actifs, 99 millions de tonnes de marchandises et 8 millions de passagers en France¹¹. Ainsi, en Bretagne, plus de deux tiers des importations se font par la mer (hydrocarbures et alimentation animale représentent 25 % des tonnages chacun), 1.8 millions de passagers sont transportés chaque année et on assiste à un essor des croisières touristiques.

1.2.2.8. Les activités industrielles : exploitation de gisement, construction et réparation navale...

L'implantation de l'activité industrielle sur la zone côtière est fortement conditionnée par l'existence des ports maritimes, devenus pour certains de véritables pôles portuaires (Le Havre, Bordeaux, Saint-Nazaire...). Ainsi on recense en Bretagne divers types d'activités industrielles comme les industries de construction et de réparation navales, les industries agro- et halio-alimentaires, les diverses industries d'extraction de granulats et de sables marins ou alors les usines de production d'énergie (centrales EDF).

1.2.3. ... sources de dégradation de la qualité des milieux, des eaux et de conflits d'usages

La multiplicité de ces activités présentes sur un espace toujours plus convoité engendre inévitablement une dégradation des milieux et donc des conflits.

1.2.3.1 Conflits liés à l'utilisation d'un espace commun

La cohabitation d'usages sur l'espace côtier va entraîner tout d'abord un conflit spatial : on peut citer par exemple les litiges entre navigants motorisés notamment, pêche professionnelle et pêche de

¹⁰ On peut citer un patrimoine bâti impressionnant, héritage du passé maritime breton avec les forts et remparts, les phares et divers gréements ou bâtiments navals qui font l'objet de préoccupation de diverses associations de défenses ou associations culturelles.

¹¹ Comité Central des Armateurs de France cité par Vigo (2001).

croisière avec les plaisanciers et véliplanchistes, mais également entre conchyliculture et plaisance (notamment les sports de voile). Par ailleurs, on peut remarquer que l'espace du DPM mis à disposition pour les concessions conchylicoles est au centre d'enjeux importants puisque la limitation des sites disponibles est la contrainte majeure au développement de cette activité. Enfin, les forts pics saisonniers en période touristique ne vont qu'exacerber ces conflits en limitant d'autant plus l'espace disponible pour chacune des activités.

1.2.3.2. Conflits liés à l'impact environnemental de ces activités

Chacune de ces activités va avoir un impact plus ou moins direct sur la qualité esthétique, physique et chimique des milieux, engendrant le mécontentement des protecteurs de l'environnement mais susceptible également de contrarier une autre activité professionnelle.

- Dégradation des paysages

La qualité des paysages littoraux bretons et leur diversité en ont fait des espaces très convoités. Mais ce succès pourrait être la principale cause de sa perte : la pression urbaine ainsi que les divers aménagements d'infrastructures touristiques se sont traduits par un mitage des côtes bretonnes, source d'une importante modification des paysages littoraux et pour beaucoup d'une véritable pollution visuelle (implantation disparate de bâtiments ne respectant pas les identités paysagères locales). Par ailleurs, on peut noter que cette forte pression foncière explique en partie la forte déprise agricole favorisant l'« enrichissement » des espaces et le développement des landes souvent excessif. Ainsi, si les paysages ont un aspect de plus en plus naturel, ils sont aussi de moins en moins entretenus, altérant qualité du paysage et vue sur la mer. Ces différents aménagements ajoutés à une fréquentation sauvage (stationnement, piétinement) ne sont pas sans conséquence sur le fragile équilibre de ces zones naturelles (littorales mais aussi marines) et se traduisent bien souvent par leur dégradation.

On peut aussi souligner l'impact souvent négatif d'aménagements visant à lutter contre l'érosion du littoral qui constitue un autre problème conséquent en zone côtière. En effet, si l'érosion (taux d'érosion du linéaire côtier de 15 à 39 % en Bretagne) est due à des facteurs naturels tels que le vent, les courants, la houle, l'élévation ou la baisse du niveau de la mer, elle est amplifiée par l'exploitation du milieu marin et du littoral : extraction de granulats, construction de barrages sur les fleuves, et même ouvrages installés pour stabiliser les traits de côte (IFEN, 1996).

Si cette dégradation des paysages et des milieux mécontente les différents protecteurs de la nature voire l'ensemble des résidents et usagers de ces milieux, elle est également source de grosses perturbations pour des activités comme la pêche ou l'aquaculture en bouleversant les écosystèmes.

- Dégradation de la qualité des eaux littorales

Plus médiatisé que tout autre, le problème de la qualité de l'eau est sans nul doute le plus récurrent mais aussi la source des conflits les plus importants. La qualité des eaux constitue la condition principale de la valorisation des espaces littoraux et maritimes. Si certaines activités sont plus souvent pointées du doigt que d'autres, chacune d'entre elle, qu'elle soit locale ou plus éloignée, apporte néanmoins sa contribution.

La pollution des eaux littorales a deux origines, terrestre et marine, se concrétisant essentiellement par le développement de phytoplancton parfois toxique et par la prolifération de certaines algues dont la plus célèbre est l'algue verte (ulve). Ces pollutions vont ainsi perturber le fonctionnement des écosystèmes littoraux et donc les productions aquacoles mais également la qualité des eaux de baignade. Tout cela va générer également divers désagréments nuisibles au bien-être des résidents locaux, visiteurs et donc aux professionnels du tourisme (on pense bien entendu aux conséquences des marées noires, de la prolifération des algues) sans parler des conflits de plus en plus nombreux et virulents entre environnementalistes (principalement les « écolos ») et professionnels.

- Pollution terrestre

Elle est constituée par les charges polluantes apportées par les cours d'eau et les activités implantées sur la bordure côtière : habitations et rejets des eaux usées, industries, pisciculture intensive, agriculture. Aux différentes activités citées ci-dessus, il faut ajouter l'ensemble des pollutions des bassins versants, issues de l'agriculture et de façon moindre des diverses activités industrielles et urbaines, qui rejoignent la zone côtière. Elles constituent la principale source de pollution du milieu marin avec 90 % des apports¹².

Principalement pointés du doigt, les épandages de fumure et d'engrais azoté issus de l'activité agricole conduisent à la prolifération des algues vertes (type ulve)¹³, favorisent les pollutions bactériologiques (souvent pathogènes) et l'augmentation du périmètre et de la fréquence d'apparition du plancton toxique. Du fait de son exigence d'une eau de qualité, l'activité conchylicole est la première à pâtir de ces phénomènes, d'où des conflits de plus en plus fréquents entre aquaculteurs et agriculteurs. Mais des activités comme la pêche à pied professionnelle ou de loisirs se retrouvent souvent lésées avec des arrêtés préfectoraux les interdisant de plus en plus fréquents.

Enfin, la décomposition des algues sur les plages¹⁴ et autres pollutions bactériologiques gênent les activités balnéaires et touristiques en touchant la qualité des eaux de baignade mais cela reste relativement anecdotique comparativement au reste.

- Pollution marine

Le reste des pollutions est d'origine marine, en particulier lié à l'accroissement du transport maritime et des activités nautiques. Outre les accidents occasionnant d'éventuelles marées noires qui ne sont pas sans conséquences sur la qualité des écosystèmes et sur l'image touristique de la région, la circulation des navires est à l'origine de déversements accidentels de substances chimiques, de pertes de conteneurs ou de fûts parfois remplis de matières dangereuses.

Mais, fait plus grave et surtout plus fréquent, des gestes inadmissibles sont commis quotidiennement tels les dégazages et moins fréquemment les déballastages. On peut ajouter à cela les rejets organiques et autres produits chimiques (peintures anti-salissures) liés à la concentration des navires de plaisance. Si les causes sont différentes, les effets sont les mêmes : les rapports entre plaisanciers ou transporteurs et aquaculteurs et pêcheurs sont souvent tendus.

1.3. La gestion de la zone côtière : entre nécessité et impuissance...

Fort de ce constat d'une zone côtière en proie à une urbanisation croissante, à une dégradation avérée et lieu de conflits d'usages récurrents, voilà près de trente ans qu'a émergé la notion officielle d'aménagement de la zone côtière. Ainsi, de la création du conservatoire du littoral et des rivages lacustres en 1975 à la loi littoral en 1986, en passant par la loi sur l'eau de 1992, on a vu se succéder différents outils dont les insuffisances ont fait émerger une nouvelle « philosophie » de gestion dans la lignée directe du développement durable : la Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC).

1.3.1. Qui pour gérer la zone côtière ?

1.3.1.1. Problème du statut de la zone côtière

Nous avons vu que la zone côtière est le centre d'une pluralité d'usages et, du fait de sa nature d'interface, une zone complexe d'interactions. Dans la mise en œuvre des politiques de gestion, cela

¹² Profil environnemental de la région Bretagne (Anonyme, 2000a).

¹³ En 1997, la pollution aux algues vertes a touché plus de 50 sites en Bretagne avec 20 000 tonnes d'algues dont la moitié pour la seule baie de Saint-Brieuc mais ont augmenté de plus de 30 % depuis 1997. Le programme prolittoral (actions régionale et interdépartementale coordonnées pour lutter contre les algues vertes) estime à 65 le nombre de communes concernées par cette prolifération d'algues vertes en Bretagne et à 66 000 m³ le volume ramassé en 2000.

¹⁴ A laquelle on peut ajouter le problème du ramassage au niveau économique mais aussi écologique car nécessitant l'utilisation de gros engins sur les plages.

pose le problème de l'identité du gestionnaire ; or chacune des activités et chacun des thèmes renvoie à des administrations différentes (Vigo, 2001).

De plus, convoitée par de multiples acteurs aux intérêts variés, une partie de cet espace, en l'occurrence sa partie maritime la plus proche du rivage, est « par sa nature vouée à l'usage de tous, propriété de l'Etat qui le détient au nom de la collectivité publique ». Ainsi l'usage du DPM, inaliénable, est accordé par l'Etat pour des activités au service des objectifs généraux de l'aménagement du territoire (Miossec, 1999). La zone côtière révèle ainsi toutes les caractéristiques d'un bien commun soumis à l'usage de différents types d'activités.

1.3.1.2. Différents éléments théoriques sur la gestion des communs et de l'environnement

D'un point de vue théorique, les deux principaux courants de pensée qui s'opposent développent leurs arguments autour des modes d'appropriation des ressources et des modes de coordination des agents dans l'usage et la gestion des ressources : la tragédie des communs (Hardin, 1967) d'un côté et l'école communaliste, visant à réhabiliter les modes d'appropriation communaux, de l'autre (Ostrom, 1990).

Pour les tenants de la tragédie des communs, le fait que la ressource n'appartienne à personne conduit chacun à en tirer parti sans considérer les conséquences négatives de ses actes sur l'ensemble des exploitants. Il s'ensuit une dynamique spontanée de l'exploitation vers un équilibre de libre accès caractérisé par la surexploitation biologique et économique (Bontems *et al.*, 1998).

Pour les autres, la tragédie dite des communs n'est pas avérée, bien que des situations de surexploitation et de dégradation environnementale soient observables dans certains contextes. Cette approche¹⁵, développée par Elinor Ostrom, indique que de nouveaux modes de gestion des biens communs doivent être organisés. Il s'agit d'échapper à la privatisation en affirmant le caractère indivisible de la ressource et en imaginant des modalités de gestion commune des ressources naturelles. Ceci est envisageable par la décentralisation du niveau d'organisation, et en se basant sur des règles coutumières plutôt que sur des règles centralisées fixées par l'Etat. Cette théorie des droits de propriété en commun indique que pour être efficace, la gestion collective des biens communs d'environnement doit satisfaire à certains principes. En outre, les acteurs impliqués doivent pouvoir participer eux-mêmes à la définition et à la modification des règles de gestion mais le rôle de l'autorité publique apparaît tout de même central dans la gestion des biens environnementaux (Ostrom, 1990).

De fait, ces espaces souvent multifonctionnels offrent un accès à de multiples acteurs qui exercent des modes d'exploitation différents du milieu et y développent différents types d'activités. Or dès lors que l'évolution de la situation ne dépend plus de la maîtrise technique d'un individu de l'écosystème sur lequel il agit mais aussi d'autres individus, cela devient de la gestion stratégique, chacun d'entre eux participant à la gestion de l'espace. S'il n'y a pas un accord entre les différents protagonistes quant à cette gestion, on parlera de gestion effective. La gestion effective se définit comme le mode de conduite du milieu tel qu'il résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent. Elle s'oppose à une gestion intentionnelle qui correspond aux initiatives qu'un acteur spécialisé, que l'on nommera acteur d'environnement, entreprend dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens (Mermet, 1992).

La gestion de l'environnement ou d'un territoire peut alors être comprise comme étant un ensemble d'initiatives qui, à l'intérieur d'un système d'acteurs exerçant une gestion de fait, visent à une certaine maîtrise de l'évolution de l'état des systèmes naturels (Mermet, 1992). Soulignons que l'acteur d'environnement n'est pas (ou rarement) dans la capacité de gérer directement le système naturel dont il se préoccupe : s'il peut atteindre ses objectifs, c'est en amenant les autres acteurs à modifier leurs pratiques de gestion. La gestion environnementale comporte alors une répartition horizontale

¹⁵ Cette école de pensée est apparue avant tout comme une réaction face aux échecs répétés des projets de développement conçus sans les communautés locales. Elle concerne surtout les pays en développement où de nombreux projets ont été implantés sans tenir compte des modes traditionnels et séculaires de gestion des ressources.

des rôles entre acteurs agissant dans le cadre de rationalités différentes, et convergeant ou divergeant selon les opportunités (Mermet, 1991).

Ainsi émerge l'idée de la nécessité d'une gestion communautaire, c'est-à-dire « *une gestion où les acteurs au lieu de s'en remettre à la collectivité pour tous les problèmes communs s'attachent à les résoudre au sein d'un processus actif de communication et d'échanges afin de faire converger la gestion intentionnelle de chacun vers une gestion effective qui traduise les tentations d'ensemble de la communauté* ». La gestion intégrée d'un territoire exige alors la recherche d'une intégration des préoccupations écologiques dans les techniques d'aménagement et de production ainsi que l'intégration des stratégies d'acteurs, leurs points de vue et leurs intérêts favorisant leur engagement dans une prise en charge communautaire (Mermet, 1992)¹⁶. Or, dès lors qu'on parle de changements de comportement et de la prise en compte d'intérêts très différents, on se situe irrémédiablement dans le registre du rapport de force, ce qui renforce la nécessité des champs de participation, négociation et concertation dans la gestion de ces biens communs.

Certains vont ainsi pousser ce raisonnement et parler de gestion concertée. La gestion concertée d'un bien commun vise à établir et à mettre en œuvre des accords et des actions communes dans un contexte où la complexité croissante de la gestion locale fragmente le pouvoir entre de multiples acteurs. C'est alors un processus d'innovation basé sur la confiance exigeant une plus forte participation gage de démocratie et d'efficacité (Cedag, 2000).

1.3.2. Evolution de la gestion de la zone côtière

1.3.2.1. La mise en place d'outils spécifiques de la protection du littoral¹⁷

C'est au début des années 70 que l'Etat commence à se soucier des problèmes propres au littoral. Dans une époque qui est vouée au « tout aménagement », le rapport Piquard¹⁸ dresse un état des lieux de la zone côtière et de ces facteurs de mutation : ainsi le littoral est reconnu comme un espace rare déjà soumis à une pression exceptionnelle génératrice de conflits multiples. L'enjeu essentiel réside dans le choix de son développement ou de sa protection. En clair, la question posée est de savoir jusqu'où va-t-on construire sur le littoral et par extension, restera-t-il quelques sites naturels ?

Ainsi, par étapes, un éventail de mesures législatives et réglementaires propres au littoral va se mettre en place en réponse à cette préoccupation nouvelle qui s'affirme, la protection de l'environnement¹⁹. La première mesure va consister en la création d'un outil d'acquisition foncière : par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 est créé le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, chargé de « mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, du respect de sites naturels et de l'équilibre écologique ». Pour cela, il est doté de l'ensemble des moyens reconnus à la puissance publique : droit de préemption, procédures d'expropriation, bénéfice des dons et legs. Son action vise essentiellement l'acquisition de terrains nus, non constructibles et éventuellement celle des terrains contigus nécessaires à la préservation du domaine acquis. Mais cette appropriation publique, si elle se veut efficace, doit s'accompagner d'un effort de gestion, gestion qui n'est pas assurée par le Conservatoire mais déléguée aux collectivités locales ou autres établissements publics. A ce jour, le Conservatoire a acquis plus de 11% du linéaire côtier soit près de 65 000 ha.

Cependant cet outil s'avère très onéreux et la modalité de l'acquisition foncière ne représente qu'une modalité subsidiaire. Ainsi dans un second temps, les pouvoirs publics ont tenté d'élaborer une politique d'ensemble du littoral destinée à établir un équilibre entre développement et protection. Première à avoir une valeur réglementaire, la directive du 25 août 1979 aborde notamment la maîtrise de l'urbanisation et la mise en valeur des milieux naturels. On voit apparaître le souci qu'« une bande

¹⁶ Attention cependant au travers qui consiste à invoquer la gestion intégrée comme l'outil miracle pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses que posent les problèmes d'environnement (Mermet, 1992).

¹⁷ Partie réalisée d'après Miossec (1999) et Bécet (1999).

¹⁸ Après plus de 10 ans d'aménagement sur les côtes languedociennes et aquitaines, la Datar est missionnée en 1971, époque où la création du ministère de l'environnement change la donne dans le jeu institutionnel, pour faire un rapport sur les perspectives sur le devenir à long terme du littoral français (Miossec, 1999).

¹⁹ La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 marque la reconnaissance législative de l'environnement comme bien d'intérêt public et institue notamment la réserve naturelle (Miossec, 1999).



littorale de l'ordre de 100 m soit préservée ». Mais dans l'ensemble, ce document reste très vague en ne précisant pas la nature des milieux à considérer et en ne considérant pas un aspect pratique de protection des milieux (contre l'érosion marine, la protection des dunes...).

En 1983, l'Etat se dote d'un outil de planification : le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Succédant aux schémas d'aménagement régionaux du littoral conduits par la Datar et aux Schémas d'Aménagement et d'Utilisation de la Mer (SAUM) qui étaient des documents de planification à titre expérimental, le SMVM constitue un document unique d'aménagement global du littoral. Créé par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il a vocation à couvrir les zones connaissant des conflits littoraux. Il est doté d'une valeur juridique hautement contraignante dans la mesure où tous les documents d'urbanismes locaux doivent être compatibles avec ses orientations. La vocation marine du document ne va s'affirmer qu'avec la loi littoral. L'article 18 de cette dernière va en effet ajouter le fait que le SMVM doit déterminer la vocation des secteurs de l'espace maritime, les compatibilités entre les usages et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des différents secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Aujourd'hui seul un SMVM a abouti en France métropolitaine, celui de l'étang de Thau, en 1995, dont la procédure aura duré près de 7 ans. Très centralisée, la procédure de mise en œuvre de cet outil est dénoncée comme lourde et complexe.

Suivant la même ligne directrice que la directive de 1979 mais en tentant d'en préciser les flous, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 reste la référence en la matière, ayant pour ambition d'aménager, protéger et mettre en valeur le littoral. Cependant l'aspect « protection » semble l'emporter et les dispositions de la loi visent souvent à limiter les implantations littorales : protéger est primordial et l'aspect « mise en valeur », rompant avec une tradition « productiviste », s'attache avant tout à revaloriser le côté naturaliste des espaces côtiers. Mais si l'inconstructibilité de la bande des 100 m est confirmée²⁰, précisant même sa base à la limite haute du rivage, toute une partie de la loi reste ambiguë en faisant mention de « sites et espaces remarquables » ou encore à des milieux « nécessaires au maintien des équilibres biologiques » sans parler de la préservation de « coupures d'urbanisation ». Il faut noter que c'est par l'intermédiaire des Plans d'Occupation des Sols communaux (POS), aujourd'hui rebaptisés Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), que la loi littoral est mise en œuvre. Cependant ce document, terrestre, s'avère plutôt inadapté pour la résolution de conflits engendrés par les activités marines sans compter que le cadre communal paraît trop étroit pour intégrer un raisonnement écologique et économique cohérent. Aussi le décret d'application rendant la loi effective met près de 4 ans à paraître et quinze ans après, son application pose problème, de nombreux élus dénonçant le caractère flou de la loi.

Hormis les différentes jurisprudences qui viendront préciser certains points de la loi littoral, la dernière transformation des politiques publiques concernant la zone côtière s'appuie sur la révision de la loi sur l'eau, le 3 janvier 1992, dont les fondements reposent sur la gestion collective de l'eau et des milieux aquatiques, y compris les milieux côtiers. Elle affiche trois objectifs fondateurs :

- approfondir la décentralisation dans le domaine de la gestion de l'eau ;
- amener plus près du terrain la gestion par bassin versant ;
- démocratiser les processus de décision en introduisant de la participation et de la concertation dans les diagnostics et la définition des objectifs (Billé, 2002).

Cette gestion collective doit donc se traduire par une gestion équilibrée des milieux naturels, une organisation institutionnalisée et pérenne, et des outils de réglementation et de planification²¹. A cette période marquée par une réflexion collective sur une « gestion concertée de l'eau », le contrat de baie est institué par les circulaires du Ministère de l'Environnement du 13 mai 1991 n° 91-73 et du 22 mars 1993 qui en fixe les objectifs au regard de la loi sur l'eau (1992). Le contrat de baie devient alors l'outil opérationnel de mise en œuvre des orientations arrêtées dans les documents de planification issus de la loi sur l'eau. Contrairement aux outils précédents, il développe une approche moins globale s'articulant essentiellement autour d'une série d'objectifs relatifs à la qualité de l'eau : son objectif

²⁰ Seules des installations nécessaires à des espaces publics ou des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent obtenir des dérogations (le tourisme n'étant pas considéré comme tel) avant d'être soumis à enquêtes publiques (Bécet, 1999).

²¹ Les SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux) donnent les grandes orientations tandis que les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux) laissent la place à la concertation locale pour la mise en œuvre concrète de ces grandes orientations (Anonyme, 2002a).

général est la restauration et la préservation de la qualité des eaux littorales. En 10 ans, 7 contrats de baie ont abouti pour des résultats néanmoins disparates.

1.3.2.2 Différents outils de protection du patrimoine naturel²²

Outre les différentes mesures et outils s'appliquant au strict domaine de la zone côtière, différentes politiques et mesures plus générales peuvent s'appliquer sur le littoral. Une première série consiste juste en la reconnaissance de l'importance d'un milieu naturel mais ne constitue pas une mesure de protection à part entière et ne développe pas d'outils opérationnels de gestion en tant que tel :

- les Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Floristique Faunistique (ZNIEFF) : ce classement est mis en place en 1982 par le Ministère de l'Environnement pour se doter d'un outil de connaissance des milieux naturels français. L'objectif de ce dispositif est la connaissance permanente des espaces naturels, terrestres et marins, dont l'intérêt repose soit sur l'équilibre et la richesse de l'écosystème soit sur la présence d'espèces de plantes ou d'animaux rares et menacés. La prise en compte d'une zone dans le fichier ZNIEFF ne lui garantit pas une protection réglementaire.
- la convention Ramsar est relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement en ce qui concerne l'habitat des oiseaux d'eau. La France ne l'a signée qu'en 1986²³. Les zones humides concernées doivent avoir une importance internationale du point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les critères concernant les oiseaux d'eau ont été les premiers à être pris en compte. Les objectifs recherchés par la convention sont d'enrayer la tendance à la disparition des zones humides, de favoriser la conservation des zones humides, de leur flore et de leur faune, de promouvoir et favoriser l'utilisation rationnelle des zones humides. En réalité, l'inscription d'un site sur la "liste Ramsar" constitue plus un label qu'une protection en elle-même.

On peut recenser également une série de mesures qui visent à la simple protection du patrimoine naturel :

- le classement de site par le biais de la loi de 1930 relative à la protection de sites : les sites classés ne peuvent pas être modifiés sauf autorisation du Ministère de l'Environnement. Cependant ces mesures sont rarement accompagnées d'actions de gestion, ce qui dans bien des cas est synonyme d'une dégradation de la qualité des sites.
- les réserves naturelles qui relèvent de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ont pour objet de protéger des espaces présentant un intérêt ou une importance particulière d'un point de vue scientifique ou biologique. Cependant, il ne peut y être exercé aucune activité et elles ne peuvent pas être modifiées à l'instar des sites classés.

Enfin, on dispose d'une dernière série d'outils qui vont au-delà de la seule protection de la nature et visent également au maintien du développement économique du territoire concerné.

- les Contrats Nature sont mis en place pour préserver et valoriser les espèces et les milieux d'intérêt écologique majeur. Ils portent sur des projets globaux de restauration, de gestion et de valorisation de milieux naturels et d'espèces menacées d'intérêt régional. Ces opérations peuvent concerner des biotopes d'intérêt écologique majeur, qui sont identifiés notamment dans l'inventaire ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique) ainsi que des espèces menacées et

²² Partie réalisée d'après Frangoudes *et al.* (1998), Le Pennec (2002) et Lévy-Bruhl *et al.* (1998).

²³ Le champ d'application de cette convention est : les zones humides, c'est-à-dire les étendues de marais, de fagnes, de tourbières, d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres (Frangoudes *et al.*, 1998).

remarquables, animales et végétales, figurant dans les différents arrêtés de protection nationaux et régionaux.

- les Opérations Grand Site (OGS) s'appliquent aux sites classés qui font face à un problème de fréquentation touristique et d'entretien. Dans ce cas la résolution du problème passe par une gestion du site. En même temps, l'OGS peut s'appliquer aussi sur des espaces d'intérêt national qui ont soit un paysage remarquable ou symbolique soit une portée culturelle reconnue. Dans ce cas, les objectifs de l'OGS sont multiples : premièrement, il s'agit de la restauration de la qualité paysagère du site, deuxièmement, de la détermination d'une structure responsable pour la mise en oeuvre des actions de restauration, et enfin les mesures adoptées doivent bénéficier au développement local.
- les Parcs Naturels Régionaux ont été définis le 1^{er} septembre 1994 comme des "zones fragiles", avec un patrimoine naturel et culturel riche et menacé, où un projet de développement est mis en oeuvre pour les protéger et les valoriser. Il y a un accord général pour mettre en oeuvre des programmes de développement économique et de conservation. L'objectif d'un parc régional est le développement dans le respect de l'environnement et non la protection de la nature *stricto sensu*, c'est pour cela qu'il n'y a pas de réglementation spéciale visant la protection du milieu naturel. L'objectif est donc double : valoriser le patrimoine naturel tout en assurant son développement soutenable.
- le programme Natura 2000 résulte de l'application de deux directives européennes : les directives « Oiseaux » du 2 avril 1979 et « Habitats Naturels » du 21 mai 1992 qui fixent des objectifs de conservation et de mise en valeur de la diversité biologique. Si l'un des enjeux du processus est de désigner des Zones de Protection Spéciale et des Zones Spéciales de Conservation, contrairement aux idées reçues, ce programme n'a pas pour objet de créer des sanctuaires de nature où toute activité humaine est interdite car le maintien de la diversité biologique dépend bien souvent du maintien de l'activité humaine.

1.3.2.3. Bilan de ces tentatives

La difficulté d'application de ces différentes mesures ou leur caractère très « sectoriel » permet rarement de régler les problèmes de la zone côtière. Aussi, au même moment où la France se dote d'une nouvelle loi sur l'eau, le chapitre 17 de l'Agenda 21 de la conférence de Rio présente les fondements de la Gestion Intégrée des Zones Côtières comme outil de mise en oeuvre du développement durable sur le littoral. Instrument privilégié du développement de cet éco-socio-système qu'est la zone côtière, elle constitue un processus dynamique réunissant intérêts publics et privés en vue de la protection et du développement raisonné des systèmes et ressources de la zone côtière (Denis *et al.*, 2001). Dix ans après, différents programmes ont tenté d'évaluer les premières tentatives de gestion intégrée de la zone côtière. La Commission Européenne²⁴, l'Unesco²⁵ ou encore la CEL²⁶ ont tous souligné la nécessité de parvenir à une gestion intégrée du littoral mais tous reconnaissent la difficulté d'y parvenir.

Quel qu'il soit, chacun fait état du même constat. Dans son programme de démonstration sur la gestion intégrée de la zone côtière, la Commission Européenne met en effet l'accent sur les problèmes de coordination, participation et consultation insuffisante des acteurs concernés (King, 1999). La participation étant un élément essentiel de la gestion de la zone côtière, la mauvaise

²⁴ La Commission Européenne a lancé le programme de démonstration sur la GIZC afin de déterminer les conditions nécessaires pour gérer efficacement ces espaces, dont le rôle de la participation dans ces procédures.

²⁵ L'Unesco soutenu par le Comité Océanographique Intergouvernemental a rédigé deux guides intégrés pour la gestion des zones côtières : un premier volume décrivait les aspects généraux de la GIZC et le second tente de décrire le processus de GIZC.

²⁶ La CEL a été mise en place en février 2001 par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) pour analyser l'utilisation des outils en matière d'aménagement et de protection du littoral et d'émettre des recommandations pour leur optimisation en s'appuyant sur le concept de gestion intégrée des zones côtières.

gestion est pour eux imputable à des problèmes de coordination et de concertation des acteurs (Anonyme, 1999a). Ainsi, la gestion intégrée des zones côtières ne peut s'envisager qu'avec une concertation prononcée entre les acteurs locaux et avec les pouvoirs publics qui à ce jour semble insuffisante (Le Pennec, 2002). Aussi, la Commission Environnement Littoral (CEL) va plus loin en dénonçant des procédures institutionnelles trop lourdes dont l'application, à une échelle plus souvent administrative que territoriale, ne facilite pas une concertation entre tous les acteurs concernés sur des problématiques communes et juge qu'en général ces outils conditionnent la nature et l'étendue de la concertation (Anonyme, 2002a).

2. La notion de concertation

2.1. Montée de la notion dans les différents champs de l'environnement

Pour Duran et Thoenig²⁷, le mouvement vers plus de concertation préalable à la décision est une caractéristique générale de la transformation des politiques publiques territoriales. Pourtant, la légitimité des populations à participer aux processus de décision a longtemps été remise en cause. Ainsi selon Olson²⁸, la participation des populations est illusoire à cause de la propension des individus à jouer le rôle de passager clandestin. D'autres estiment que leur participation est improbable car ils ont trop peu à retirer (Godbout²⁹, 1991) ou car ils considèrent que cela ne sera pas pris en compte par les décideurs (Webler *et al.*,³⁰ 1995).

Les mouvements de participation aux décisions publiques se sont développés dans les années 60 pour exploser dans les années 70 à travers les mouvements écologistes, époque à laquelle les différents conflits³¹ autour des questions d'aménagement prennent une nouvelle ampleur pouvant aller jusqu'au blocage des projets (Dziedzicki, 2001, p8). Ainsi, loin de constituer une progression continue de la participation octroyée par l'Etat ou les élus soucieux de moderniser la démocratie représentative, l'adjonction d'un peu de démocratie participative résulte essentiellement de ces conflits (Fourniau, 2001).

Aussi depuis 1990, comme l'illustre la multiplication des chartes (environnement, concertation), des conventions (Aarhus), l'idée de gérer des problèmes environnementaux et de développement par la concertation connaît en France un véritable engouement (Mermet, 1998). De façon plus large, les procédures d'enquête publique, les commissions locales d'information sur le nucléaire ou les déchets industriels, la création d'une Commission Nationale du Débat Public (CNDP) ou le recours récent à une conférence de citoyens sur les OGM attestent d'un mouvement d'ouverture aux avis des non-experts en préalable à des décisions publiques sur des sujets controversés. (Lascoumes, 1998).

La tendance actuelle est alors à une mise en discussion publique des projets en préalable à la décision et à l'ouverture de plus en plus tôt de cette discussion dans le processus de décision (Chambat et Fourniau, 2001). Hubert Blanc³², tirant les premières leçons de la CNDP considère que : *« la concertation en amont est une exigence contemporaine de la démocratie, elle est une condition de l'efficacité. Elle oblige chacun à être meilleur : le décideur quand il doit faire comprendre ses choix, l'ingénieur quand il doit défendre ses solutions techniques, l'opposant qui ne peut plus se contenter d'une orchestration bruyante de l'indignation et du procès d'intention, mais doit dire lui aussi le pourquoi et le comment des solutions qu'il préconise »*.

²⁷ Duran P., Thoenig J.-C., 1996.- L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue française de sciences politiques, vol 46, n°4 Paris Presse de Sciences Po, 580-622, cité par Fourniau (2001).

²⁸ Olson M., 1987.- La logique de l'action collective, PUF, Paris, 199p. (2ème édition ; 1ère édition en 1978) cité par Dziedzicki (2001).

²⁹ Godbout J.-T., 1991.- La participation politique : leçons des dernières décennies, Institut québécois de recherche sur la culture, cité par Dziedzicki (2001).

³⁰ Webler T., Renn O., 1995.- A brief primer on participation : philosophy and practice , pp. 17-33, in Renn O., Webler T. Wiedemann P. - Fairness and competence in citizen participation, Kluwer Academic Publishers, Pays-Bas, cité par Dziedzicki (2001).

³¹ Dans sa thèse, Dziedzicki part du postulat que les conflits dans le domaine de l'aménagement sont la traduction de dysfonctionnements et citant Boltanski et Thévenot, il estime que le conflit est une forme exacerbée de la tension à travers la remise en cause des règles en place. A la notion de gestion de conflit, il associe la notion de gestion de situation complexe : derrière tout ça se trouve la question de la population et de sa participation.

³² Cité par Vallemont (2001).

2.2. L'institutionnalisation de la participation citoyenne et de la concertation

Depuis plus de 25 ans, transparence des décisions et participation du public sont donc devenues les leitmotivs des directives de modernisation des services publics afin d'aller au-delà de la simple information.

Ainsi la circulaire Chirac de 1976 veut d'une part expliquer et faire comprendre les raisons des décisions et d'autre part susciter un maximum de réactions et de propositions susceptibles d'éclairer l'action publique empreinte d'une meilleure connaissance des besoins des habitants. La consultation constitue ici une information à double sens mais elle permet seulement que la décision ait lieu en public et non qu'elle soit le fait du public. Cela s'inscrit encore dans une vision linéaire de la décision (Chambat et Fourniau, 2001).

Cette circulaire est suivie en 1985 par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme qui instaure le recours à une concertation entre les communes et ses habitants pour toute opération touchant à une partie urbanisée de ladite commune (Dziedzicki, 2001). Cette concertation se formalise très souvent par une procédure d'enquête publique sur laquelle les différents spécialistes sont unanimes. La procédure d'enquête publique maintes fois révisée en quinze ans ne satisfait ni les aménageurs ni les acteurs d'environnements et les citoyens. (Réocreux et Dron, 1996)³³. Pour Dziedzicki, l'enquête publique laisse peu de place au dialogue et si elle a évolué cela ne s'est traduit que par une augmentation de la consultation de la population sans pour autant l'associer au processus de décision. L'enquête publique n'est qu'une parodie de débat public (Gonella, 2001).

Le Ministère de l'Environnement publie en 1996 la Charte de la Concertation favorisant un dialogue plus constructif et direct entre les décideurs et le public mais cette dernière ne sera jamais appliquée³⁴ (Chambat et Fourniau, 2001). Elle sera suivie en mars 1998 par la convention d'Aarhus qui tarde à s'inscrire dans le droit français. Celle-ci reconnaît que « *la participation accrue du public au processus décisionnel permet de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, et contribue à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, à lui donner la possibilité d'exprimer ses préoccupations et à aider les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci* ».

Enfin, un autre mouvement a marqué ces 10 dernières années avec l'entrée de l'action publique dans un régime de décision plus pragmatique avec l'institutionnalisation d'un débat public prévu pour les grands projets d'aménagement, source de grands conflits territoriaux avec la loi « Bianco » du 15 décembre 1992 suivie le 2 février 1995 par la loi « Barnier » qui institue la création de la Commission Nationale du Débat Public. Cette ouverture progressive du processus de décision via la consultation et la concertation a pour effet immédiat de renforcer le thème de la transparence des décisions, des enjeux, des responsabilités : « *dimension nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique* » (circulaire Bianco, 1993). Certains décrivent une « routine institutionnelle » prévue uniquement pour les grandes opérations publiques d'aménagement présentant un fort enjeu socio-économique et qui n'offre aucune garantie de prise en considération en ne touchant pas aux modes de décision traditionnels (Dziedzicki, 2001) là où d'autres l'envisagent comme une étape dans le processus de décision (Blanc, 1998) chargée d'établir et de faire respecter l'équivalence entre les participants du débat (Fourniau, 2001).

A un niveau plus local et de façon plus pratique, on assiste ainsi à une transformation des répertoires d'actions avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense (Fourniau, 2001). De plus on remarque que ce mouvement vers plus de concertation en préalable à la décision accompagne tous les champs de l'environnement et du développement : les procédures d'élaboration des SAGE, les plans départementaux de qualité de l'air, de gestion des déchets... Pour la mise en place de ces procédures, commissions locales ou comités de travail et autres sont caractéristiques des nouvelles formes de l'action publique qui instituent des lieux de négociation visant à l'ajustement des intérêts en présence (Chambat et Fourniau, 2001).

³³ Réocreux A., Dron D., 1996.- Débat public et infrastructures de transport, rapport au ministre de l'environnement, Paris, La Documentation Française, cité par Mermet (1998).

³⁴ On peut noter d'ailleurs que cette dernière prévoit que la concertation, comme la consultation, est conduite par le maître d'ouvrage qui en choisit les interlocuteurs. La concertation est ici sensée donner un réel pouvoir, une influence réelle sur l'élaboration des projets.

Pourtant ces différentes mesures ne parviennent pas à enrayer un débat sur la participation citoyenne voire de gouvernance qui se fait de plus en plus problématique et qui pose de plus en plus de questions. Cette demande de participation citoyenne pousse les responsables à faire part et à soumettre à discussion les fondements de leurs décisions et à agir avec transparence tandis que les acteurs concernés entendent pouvoir s'exprimer pendant la formulation des choix, faire valoir leur avis, peser sur la décision voire y participer. L'Etat ne peut plus s'arroger le monopole en matière de décision (Vallemont, 2001) et on insiste sur « *la nécessité d'une construction démocratique des projets [...] afin d'en relégitimer la légitimité démocratique...* »³⁵.

2.3. Quelques clés permettant d'expliquer la vogue de la concertation

Nombreux sont les arguments avancés pour tenter d'expliquer cette volonté nouvelle d'élaborer des politiques et des mesures en concertation avec les acteurs concernés. Comme nous l'avons déjà évoqué, ceci vient en réponse aux différents conflits dont le résultat récurrent est un blocage de la décision, qu'il soit lié à un refus de débat des décideurs ou un sentiment de déni de démocratie (Gonella, 2001). Trop longtemps la controverse a été ainsi perçue comme une lacune du modèle de l'instruction publique : les savants ou les politiques n'ont pas voulu ou réussi à se faire comprendre du citoyen ordinaire. Mais de plus en plus cette controverse est vue de façon productive car elle rend tangible la co-existence de cadres de connaissance différents permettant de penser et de traiter les situations d'incertitudes scientifiques, mais aussi sociales (Callon, 2001).

2.3.1. Limiter les contentieux et les recours juridiques

Cette concertation de plus en plus prônée se justifie en cela qu'elle est une économie de temps, d'argent et d'énergie (C&S Conseils, 1995). La concertation permet de réduire les contentieux mais il ne faut pas oublier que dans une démocratie il est normal que celui qui se sente lésé se fasse entendre et puisse avoir recours à la voie juridique (Atger *et al.*, 1998).

2.3.2. Perte de la légitimité du politique et de sa légitimité à prendre des décisions

Le constat est sans appel : la nation se retrouve en état de crise de la représentation politique, de la légitimité des compétences et donc en situation de crise majeure de la décision publique (Gonella, 2001). A une époque où l'abstentionnisme aux élections, quelles qu'elles soient, n'a jamais été aussi important, la controverse porte autant voire plus sur la légitimité de la décision que sur les effets des aménagements et des décisions (Fourniau, 2001), témoignant ainsi d'une insuffisance de la légitimité démocratique des décideurs politiques et institutionnels à justifier certaines de leurs décisions qui s'appliquent à l'échelle d'un territoire (Dziedzicki, 2001). Mais si les critiques envers les décisions publiques sont de plus en plus importantes, l'affirmation du sentiment d'une légitimité à la critiquer publiquement l'est d'autant plus (Atger *et al.*, 2000).

On ne peut que constater que la seule victoire électorale ne suffit plus à faire accepter les décisions des gouvernants, surtout quand ces derniers paraissent infidèles à leurs promesses³⁶ (Vallemont, 2001). On incrimine alors souvent un « manque de volonté politique » car il est souvent plus facile ou car on s'estime fondé et légitime à imposer une décision unilatérale (Mermet, 1998).

Une autre raison du déficit de légitimité invoqué dans cette recrudescence d'expériences dites participatives tient à la rigidité de l'administration, à sa dimension bureaucratique. Cette remise en cause de l'action publique semble souligner l'inadaptation du modèle décisionnel classique régalienn, centralisé, vertical et hiérarchique (Chambat et Fourniau, 2001).

³⁵ Conseil d'Etat, L'intérêt général, Rapport public 1999, Jurisprudence et avis de 1998, Etudes et documents n°50, La documentation française, Paris, 1999, 449 p cité par (Dziedzicki, 2001).

³⁶ On peut citer néanmoins Yvon Robert : « *on sait très bien que ceux qui sont favorables à un projet ou font confiance à leurs élus ne s'expriment pas par le biais de l'enquête publique, dans un référendum ou dans diverses contestations. De plus le délai pris par le Conseil d'Etat avant qu'il ne rende un avis suite à une enquête publique, environ deux ans, déresponsabilise les élus et décrédibilise l'action publique* » (Robert, 2001).

La question est donc posée : demander aux élus que soient mises à plat les décisions revient-il à remettre en cause leur pouvoir (Atger *et al.*, 2000) ? Pour certains la réponse est claire : la forte réticence des élus locaux à associer la population locale à l'élaboration des projets d'aménagement et de gestion tient au sentiment de la perte de pouvoir, de légitimité, une remise en cause de leur rôle d'élu (Dziedzicki, 2001). Pour d'autres cela est plus nuancé : « *notre système républicain leur conférant le pouvoir de conduire la cité, leur légitimité ou leur fierté ne peut se satisfaire d'une concertation qui les remet en cause de façon permanente. D'un autre côté, ils constatent l'importance du poids de l'image qu'ils donnent de leur gestion par rapport à la gestion elle-même* » (C&S Conseils, 1995). Aussi quand on parle de concertation, on recherche l'efficacité et la démocratisation de la décision mais la finalité affichée réside dans la transparence de la décision (Chambat et Fourniau, 2001).

2.3.3. La fin du règne de l'expert...

Les scientifiques sont sur la sellette et la science est en question. En effet, elle se révèle incapable d'apporter des réponses claires et simples, ce qu'attendent pourtant l'opinion et les décideurs pour pouvoir trancher et faire des choix engageant plusieurs générations et des pans entiers de l'économie (Roqueplo, 2001). Cette notion d'incertitude est doublée d'un manque de considération de l'expertise citoyenne. En effet, on a souvent qualifié la population, le citoyen de sous-informé, sans compétence, sans pouvoir, par opposition aux élus, hauts fonctionnaires et experts (Gonella, 2001). Ainsi dans une étude réalisée pour le MATE, on peut lire que « *les fonctionnaires considèrent que la concertation est difficile car elle implique un certain niveau de connaissance. Accepter la concertation et la mettre en place tient de la révolution culturelle car jusqu'alors ils avaient l'impression que toute la phase d'étude qu'ils avaient menée dans leur coin les amenait à prendre une décision logique* » (C&S Conseils, 1995).

2.3.4. ... et partage de l'expertise

Mais le rapport entre points de vue experts et profanes évolue. Contrairement au modèle de l'instruction publique où les seconds ne peuvent qu'être éclairés par les premiers sans apport en retour, la mise en débat public démontre que chacun de ces acteurs détient des savoirs spécifiques (une capacité de diagnostic, une interprétation des faits, un éventail de solutions) qui s'enrichissent mutuellement (Callon, 1998).

Ainsi pour D.-J. Fiorino³⁷, la participation légitime la décision politique : elle conduit à de meilleures décisions reconnaissant l'expertise de la population. La participation de la population marque la reconnaissance d'une légitimité de cette population par son appartenance territoriale à prendre part aux choix et décisions qui les affectent eux et leurs territoires, légitimité qu'elle revendique car elle tente de satisfaire un besoin individuel de reconnaissance sociale (Dziedzicki, 2001). Si la concertation et le dialogue ont une raison d'être c'est qu'il n'existe pas de solution technique idéale en aménagement du territoire et en gestion des milieux (Atger *et al.*, 2000).

2.3.5. Prise d'une meilleure décision en assumant les conflits et en prenant en compte tous les intérêts en présence...

Les décisions publiques sont presque toujours marquées par des divergences majeures d'intérêts ou de points de vue entre les groupes sociaux concernés. Le système de valeurs actuel présente comme souhaitable une décision qui intègre autant que possible ces différences (Mermet, 1998). La bonne décision n'est pas nécessairement la plus adaptée techniquement mais celle qui apparaît la meilleure aux yeux de tous, ce qui renforce dans un certain sens l'importance de l'expertise citoyenne (Atger *et al.*, 2000). Cette confrontation d'acteurs, individuels et collectifs, experts et profanes qui d'ordinaire s'ignorent voire se caricaturent, met en discussion un ensemble diversifié de faits et de savoirs mobilisés pour produire et valider des données : cette dynamique enrichit les informations réciproques et reformate le problème traité (Callon, 2001).

³⁷ Fiorino D.-J., 1996.- Environmental policy and the participation gap *in* Lafferty & Meadowcroft : "Democracy and the environment: problem and prospects", Cheltenham, GB, cité par Dziedzicki (2001).

En ce sens, la participation de la population n'offre que des avantages car même si elle ne réduit ou n'élimine pas nécessairement les conflits, elle permet la participation des porteurs d'intérêts au processus de décision³⁸ et par là même il y aurait un ajustement des intérêts (Dziedzicki, 2001). En effet, la concertation s'affirme comme l'expression de la nécessité de dépasser une vision sectorielle des problèmes pour réussir à atteindre une vision globale et apporter une réponse globale. Elle tente alors d'aider à la prise de décision grâce à l'expertise citoyenne qui permet d'éviter des erreurs si la concertation est organisée assez tôt et d'adapter la décision aux besoins des usagers (Atger *et al.*, 2000).

2.3.6. ... et les différents aspects de l'intérêt général ?

Longtemps les décideurs étaient réticents à l'idée d'organiser des concertations qu'ils estimaient dangereuses car elles confrontaient à leurs sens l'intérêt général, dont ils étaient seuls garants, d'éventuels intérêts privés ou au moins sectoriels (C&S Conseils, 1995). En effet, la France a ce rapport particulier à l'intérêt général qui a conduit son administration à organiser des consultations visant à étayer sa position comme si à l'origine elle était la plus proche de cet intérêt (Vallemont, 2001).

Mais une évolution majeure est que le contentieux juridique n'oppose plus un intérêt général, porté par l'acteur public, à des intérêts privés mais à des intérêts publics, généraux différents portés par chacun des acteurs en présence (Chambat et Fourniau, 2001). Différents aspects de l'intérêt général s'opposent (Mermet, 1998) rendant la notion d'utilité publique obsolète (Gonella, 2001). Par exemple, les questions de paysage et d'esthétisme prennent de plus en plus d'importance. Or ces caractéristiques très subjectives servent de plus en plus comme argument d'intérêt général. (Dziedzicki, 2001). Ainsi, en France, le rôle de « Monsieur bon office », garant de l'intérêt général, est volontairement endossé par divers acteurs. De l'administration aux associations en passant par les élus, tout le monde veut servir de conciliateur (Mermet, 1998). Au final, concerter c'est intégrer qu'il n'y pas qu'une seule vision de l'utilité publique et de l'intérêt général (Atger *et al.*, 2000).

2.3.7. Que les gens s'approprient un projet, une décision...

L'une des raisons qui découle directement de la volonté d'un gain de temps et d'argent présente la concertation comme un moyen de faciliter l'appropriation d'une décision « *en évitant les réactions de rejet de la décision, en sensibilisant aux problèmes mais aussi en donnant le sentiment aux citoyens qu'ils ont été acteurs dans la prise de décision* » (Atger *et al.*, 2000).

2.3.8. ... ou une manœuvre pour faire mieux passer les décisions ?

« *Donner le sentiment à des gens qu'ils ont été acteurs dans une décision* », voilà une expression qui peut vite paraître péjorative. En effet, certains considéreront la participation comme une simple question de détails en permettant un ajustement mineur à un projet déjà ficelé et d'autres comme une manœuvre pour briser les revendications en leur garantissant un pseudo-pouvoir (Dziedzicki, 2001). L'existence d'un passage préalable en public est en effet régulièrement utilisé par les décideurs pour tenter de faire taire toutes les protestations ultérieures, sorte de nouvelle astuce des Etats modernes simulant le renforcement des droits démocratiques par des actions de communication manipulatrices. Celles-ci n'auraient pour finalité que la légitimation par le débat public de décisions dont le fond resterait toujours maîtrisé par les acteurs politico-administratifs habituels (Lascoumes, 2001)³⁹. On ne manque pas d'exemples en matière d'aménagement et de projets d'environnement où la mise en place des instances de concertation ne permet pas de déboucher sur un ajustement des intérêts mais seulement sur une position défendue dès le début par une série d'acteurs dominants (Mermet, 1998).

³⁸ Dziedzicki parle de « réseau complexe d'intérêts concernés exacerbés par les pressions dont les représentants d'intérêts font Etat auprès des politiques et administrations ».

³⁹ La productivité sociale des controverses, Intervention au séminaire "Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui", jeudi 25 janvier 2001 ; disponible sur <http://www.ehess.fr/centres/koyre/textes/lascoumes.htm>, page consultée le 05/09/02.

C. Blatrix⁴⁰ nuance néanmoins ces propos, considérant qu'une concertation élargit le répertoire d'action collective plutôt qu'elle ne le réduit. L'implication dans un dispositif d'expression des controverses n'exclut pas le recours à d'autres formes d'action parallèles, parfois plus radicales. De plus, cette implication est l'occasion pour les groupes qui y sont engagés de renforcer leurs informations et leurs ressources argumentatives, et, souvent de renforcer leur capacité de contre-expertise.

2.4. Cadre théorique de la concertation

2.4.1. Explication de la notion et des différents champs qu'elle recouvre

La notion de concertation est de plus en plus utilisée mais rarement bien définie, elle revêt une multitude de sens, tour à tour associée aux notions de partenariat, consultation, participation ou négociation. Le mot est sans cesse évoqué, la chose souvent pratiquée mais guère théorisée. (Mermet, 1998).

La concertation est l'une des modalités possibles de participation des acteurs sociaux dans la sphère politique. Certains l'associent tout simplement à une forme renouvelée de consultation, où le gouvernement conserve toute l'autorité décisionnelle (Lamoureux, 1996). Le Larousse définit ainsi la concertation comme une pratique qui consiste à faire précéder une décision par une consultation des parties concernées et de façon plus triviale comme l'action de concerter. Or Catherine Atger souligne la confusion souvent importante qui existe entre la notion de « concertation » et « concerter ». Si « concerter » signifie effectivement agir de concert, ensemble voire se mettre d'accord (la frontière avec la négociation est alors vague), la « concertation » ne va pas plus loin que de demander l'avis avant d'agir (Atger *et al.*, 2000). Avec ce tour d'horizon rapide, on perçoit vite le flou qui existe autour de cette notion de concertation mais on constate que la clé de ce flou réside dans le niveau d'implication des acteurs.

Ainsi on peut distinguer les modes de participation selon l'influence réelle que possèdent les participants sur le processus de décision. En cela on peut considérer que participer c'est partager le pouvoir de décision et donc le niveau de participation dépendra de la volonté de celui qui détient l'usage du pouvoir à accorder aux citoyens du pouvoir de décision (Mettan, 1992), du pouvoir dans la construction d'un projet (Atger *et al.*, 2000). Pour de nombreux auteurs la concertation suppose une redistribution du pouvoir de décision. En effet, le rapport entre participation et décision est souvent envisagé selon une échelle qui classe le niveau de participation selon le pouvoir effectif accordé aux intervenants et aux citoyens (Chambat et Fourniau, 2000).

Arstein⁴¹ d'une manière assez simplificatrice met en évidence trois niveaux de participation :

- un nul ;
- un symbolique qui recouvre les notions d'information, de consultation et de concertation ;
- un réel auquel il associe les notions de partenariat, de délégation et de pouvoir citoyen.

Mettan (1992) a lui retenu quatre niveaux de participation : information, consultation, concertation et négociation :

- l'information (= communication) : il n'y a pas d'échange entre les interlocuteurs et les décideurs. Le flux d'information reste dans ce cas à flux unique, la communication se fait d'une manière unilatérale bien souvent à destination d'un « grand public » (Dziedzicki, 2001). On met au courant de faits et d'intentions mais cela n'a pas vocation à modifier la décision en intervenant bien souvent au stade ultime des projets. D'autres soulignent que cela doit néanmoins être adapté à la cible qu'on souhaite atteindre. Il doit y avoir un ajustement. Ils remarquent qu'informer c'est déjà donner du pouvoir car cela renforce la capacité d'agir des protagonistes en consolidant leur connaissance du sujet (Atger *et al.*, 2000). En effet, l'information du citoyen est au cœur du

⁴⁰ Citée par Lascoumes, lors de son intervention au cours du séminaire « Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui » du jeudi 25 janvier 2001.

⁴¹ Arnstein S.-R., 1969.- A ladder of citizen participation, American Institute of planners, vol.XXXV, n°4, p. 216-224, cité par Dziedzicki (2001).

fonctionnement démocratique et se traduit pour les services publics par une obligation de transparence, un accès des citoyens à une information plurielle, à faire vivre des dispositifs facilitant son appropriation, afin d'accroître l'expertise des citoyens et leur capacité d'intervention (Vallemont, 2000). Mais une pratique d'information reste avant tout conçue pour faire comprendre aux citoyens que leur choix est le meilleur, compte tenu des contraintes. Ces opérations de communication sont alors plus souvent ressenties comme l'exercice d'une mise en valeur des actions déjà décidées (Chambat et Fourniau, 2000).

- la consultation : on a un échange à double sens mais aucune garantie de prise en compte des avis émis. Les règles sont néanmoins claires. Il y a vocation à créer un débat pour en retirer des suggestions, des réactions, des enseignements mais il n'y a pas de partage de pouvoir de décisions (Dziedzicki, 2001). On tend vers une prise en compte des intérêts des différents acteurs concernés par la décision mais aucune garantie ne leur est fournie.

- la concertation est une forme de dialogue visant à développer une vision commune dans un objectif d'échange d'informations. Elle doit permettre à l'opinion, au public de s'informer et de s'exprimer alors que les décisions définitives ne sont pas prises, sont encore réversibles et que des corrections peuvent être apportées. (Blanc, 2000).

La concertation est alors un processus, un mécanisme ayant pour objectif l'établissement d'accords et d'actions communes mais aussi un processus volontaire, c'est-à-dire qu'aucune présence n'est imposée par une quelconque autorité (Lamoureux, 1996). La concertation permet d'apporter un lien entre l'autorité et le citoyen : ce dernier, mieux informé, invité à participer peut alors donner une réponse moins abrupte qu'approbation ou refus (Vallemont, 2000). On peut définir la concertation comme un processus volontaire et décisionnel d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies et politiques économiques et sociales, auquel participent différents acteurs socio-économiques et l'Etat (Lamoureux, 1996).

Cela se fait donc au sein d'un cercle plus restreint d'individus concernés par un sujet donné. Il n'y a pas forcément un cadre, des enjeux et des objectifs définis au départ et on a un dialogue direct entre protagonistes. Elle va plus loin qu'une simple consultation en cela qu'elle tente d'adapter les décisions aux besoins des acteurs en ajustant les intérêts de chacun (Mermet, 1998). Certains considèrent que la concertation doit tendre à un partage de la décision entre les intervenants concernés ce qui implique la négociation pour rechercher l'accord entre acteurs dont les intérêts sont distincts (Chambat et Fourniau, 2000). D'autres sont plus nuancés en estimant qu'elle est moins avancée qu'une négociation car elle ne cherche pas forcément une prise de décision d'un commun accord, le pouvoir de décision restant à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'administration (Mermet, 1998).

- la négociation : Dupont (1994)⁴² définit la négociation comme « *une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable* ». On est face à un nombre limité d'acteurs, pour l'essentiel des représentants d'intérêts ou des délégués qui connaissent des interdépendances autour d'un objet commun voire une divergence ou concurrence autour d'un objet commun. Ceci les pousse à rechercher une solution acceptable par tous, une sorte de co-décision avec des échanges directs ou non et une participation active au processus de décision (Dziedzicki, 2001).

On conclura ce point en faisant le parallèle qui existe entre les notions de participation et de concertation, qui toutes deux prennent vite un sens très générique et ont aussi une acception relativement précise. Mais on peut très vite s'y perdre. La distinction tient là encore à une notion de partage du pouvoir de décision, que pour certains la notion de participation implique (Atger *et al.*, 2001) ou n'implique pas : pour Duran et Thoenig⁴³, « *la participation représente un mode de rapports à travers lequel l'autorité publique favorise l'expression des besoins ou des réactions par la population ou un groupe cible mais cela n'engage pas une dynamique de partage du pouvoir* ». Olivry⁴⁴ considérera la participation comme « *l'ensemble des possibilités démocratiques offertes à la*

⁴² Cité par Laurans *et al.* (2001).

⁴³ Duran P., Thoenig J.-C., 1996.- L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue française de sciences politiques, vol 46 n°4, Paris Presse de Sciences Po, 580-622, cité par Chambat et Fourniau (2000).

⁴⁴ Olivry D., 1985.- L'utilité sociale de la participation : vers un pragmatisme social. Cahiers du Germes, n°11, Paris, 469-487, cité par Lamoureux (1996).



population de collaborer à la prise de décision. Une participation authentique est alors un engagement actif des citoyens dans la résolution des problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents et dont ils peuvent effectivement concourir à élaborer et à contrôler les solutions ». Par analogie, on entendra parler de vraie concertation comme pour stigmatiser les frustrations formées autour des équivoques que peut véhiculer ce terme employé à tour de bras.

Ayant un peu mieux cerné ce que recouvrait la notion de concertation et les frontières fragiles qu'elle entretient avec des notions voisines, trois questions se posent lorsqu'on envisage la place d'un processus de concertation dans une démarche relative à la mise en place d'une politique publique, d'une politique de gestion :

- quelles sont les différentes échelles de concertation dans les processus de décision ?
- qui prend part à cette concertation ?
- quel est le rôle de chacun et son pouvoir de prise de décision ?

2.4.2. Les échelles de concertation dans le processus de décision

On a coutume de distinguer deux échelles de concertation. Une première où il y a confrontation d'un projet, déjà défini, à la critique de personnes intéressées : cela doit permettre de réajuster les intentions du projet aux réalités du terrain (Atger *et al.*, 2000) en d'autres termes, il s'agit de répondre à un problème immédiat, on parlera aussi de concertation temporaire (Lamoureux, 1996). La concertation n'est qu'une phase. Une seconde échelle consiste à une construction commune, un travail à partir des propositions des acteurs associés, la concertation étant alors au cœur du projet (Atger *et al.*, 2000). On parlera alors de concertation permanente. On choisit d'institutionnaliser la concertation, de lui donner une base permanente, avec ou sans structure organisationnelle, et d'en faire un instrument privilégié de régulation économique et sociale (Lamoureux, 1996).

On peut aller plus loin en s'appuyant sur les travaux de Laurent Mermet (1998) quant à la place de la négociation dans les processus de décision complexe dans le champ de l'environnement. Ainsi, plus qu'une simple négociation, il observe une multitude de négociations diverses de par leurs ampleurs, leurs formes et le moment où elles se déroulent. Elles ne constituent pas pour autant systématiquement le cadre principal de la décision. Il distingue alors trois niveaux de négociation :

- interstitielle, plutôt ponctuelle qui permet un ajustement rapide des points de vue en s'insérant dans des séquences du processus de décision ;
- composante qui anime une séquence entière du processus de décision ;
- englobante, la négociation devenant le lieu essentiel du débat décisionnel : c'est tout le processus de décision qui prend le chenal de la négociation. (Mermet, 1998).

Ainsi, de la même façon on peut estimer qu'on aura trois niveaux de concertation : englobant, composant (ces deux niveaux reprenant finalement ceux évoqués auparavant) et interstitiel (peut-être moins perceptible et cantonné au seul champ de la négociation). Ces différents niveaux de concertation viendront se chevaucher et s'articuler dans la mise en place d'une démarche de gestion émaillée par plusieurs prises de décisions.

2.4.3. Quels participants, quelle structure ?

Une des difficultés d'un processus ou d'une phase qu'on voudrait concertée tient à son degré d'ouverture aux seuls représentants d'intérêts ou de manière plus large à la population. En effet, quand on parle de concertation il se pose la question de qui peut (et/ou veut) participer et dans un deuxième temps comment peut-il participer ?

La concertation n'est pas limitée aux acteurs traditionnels, à savoir l'Etat, les élus et les associations (de professionnels, environnementales...). En théorie, elle permet l'intégration d'autres groupes sociaux, voire éventuellement la participation d'acteurs moins organisés (Lamoureux, 1996). De plus, si la mise en discussion des politiques publiques requiert un partage de l'expertise entre

administration et société, demander l'avis des citoyens, des représentants d'intérêts privés ou généraux, suppose qu'on leur donne les moyens de le faire et que l'Etat le facilite (Vallemont, 2000).

Pourtant on peut dresser un premier constat : l'action publique s'appuie souvent sur des lieux de négociation institutionnalisés afin de permettre dès l'amont un ajustement des intérêts. Mais dans ces multiples comités de concertation mis en place, la composition suppose un principe de clôture qui limite la représentation aux seuls représentants d'intérêts. Les organisations concernées sont ainsi, en général, énumérées dans les textes créant ces instances et dont les participants sont désignés localement par le Préfet suite aux propositions du maître d'ouvrage (Fourniau, 2001).

Pour discuter et analyser l'action publique, Pierre Lascoumes (1998) envisage l'opportunité de mettre en place une instance délibérative qui serait à la fois espace d'inventaire et de confrontation territoriale, à partir de l'implication des acteurs locaux et de leurs activités. Il propose alors de distinguer ces instances à l'aide de quatre critères :

- un critère de représentation évoquant le mode de désignation des acteurs participant à cette instance. Il qualifie de « *para-publique* » une instance dont les participants sont désignés de façon technocratique et hiérarchique et de « *pluraliste* » celle où les membres sont diversifiés et dont la composition est elle-même concertée ;
- un critère d'intégration qualifié d' « *univoque* » dans le cas où l'objectif serait de parvenir à un consensus, à des ajustements mutuels souvent forcés en pratique car on y nie les conflits d'intérêts. Autrement, on qualifie l'instance de « *plurielle* » dans les cas où on met à plat ces conflits. Les intérêts particuliers tendent à s'inscrire dans un bien collectif, même les avis marginaux sont pris en compte : on parle alors d'apprentissage collectif.
- un critère de productivité qualifié de « *stimulateur* », si l'attitude effective est de « *participer pour participer* », si seule la présence est suffisante. A l'opposé, on parlera de forum « *intégrateur* » s'il y a une réelle capacité du dispositif à s'approprier et à reformuler la ou les problématiques, on participe pour produire une décision.
- un critère d'interaction, dont l'objet est de caractériser le type d'informations mises à disposition dans et par l'instance. On le dira « *réceptacle* » si aucune nouvelle donnée n'est produite, s'il ne s'agit que d'une collecte d'informations que l'on peut difficilement discuter et par là même la contre-expertise est limitée. On parlera de forum « *inventeur* » s'il y a production spécifique d'informations collectives, plurielles.

Jean-Marc Dziedzicki insistait sur la limite du raisonnement de l'auteur en soulignant qu'il ne faisait mention ni du gestionnaire d'un tel dispositif, ni de l'intervention d'un tiers ni même du lien entre ce dispositif et une demande de participation d'une large population. Nous irons plus loin, en soulignant que rien n'est dit au sujet du rôle et du pouvoir effectif des participants ou sur le lien entre ce dispositif et le processus de décision.

2.4.4. Concertation et décision

Comme nous l'avons développé précédemment, l'ambiguïté attenante à la notion de concertation tient justement au flou concernant le partage du pouvoir de décision et sur le lien direct ou non entre le processus de concertation et le processus de décision. Autrement dit, comment être sûr du lien direct entre une concertation et une décision si la structure de décision est inchangée, si les hommes et les structures qui décident sont les mêmes que ceux du temps où on déplorait un manque de concertation ?

Certains estiment qu'en leur permettant de jouer un rôle au niveau de la formation des politiques, l'Etat délègue aux participants à la concertation une partie de son autorité (Lamoureux, 1996). Godbout⁴⁵ souligne qu'accorder du pouvoir de décision ne signifie pas pour autant accorder le même à tous. D'autres se montrent plus réservés sur l'idée de partage du pouvoir de décision, affirmant que la concertation ne doit pas être confondue avec la décision elle-même. La concertation est avant tout

⁴⁵ Godbout J., 1991.- La participation politique : leçons des dernières décennies, Institut québécois de recherche sur la culture, cité par Dziedzicki (2001).



une ouverture démocratique dont le champ et l'importance sont définis par la structure l'organisant (Atger *et al.*, 2000).

Décider, c'est trancher entre des intérêts contradictoires. Ainsi nombreux sont ceux qui considèrent que l'arbitrage politique est inévitable dès lors qu'il faut décider d'une intervention qui va bouleverser des équilibres dont chacun a quelque chose à perdre et à gagner. (Atger *et al.*, 2000). De nombreux auteurs se rejoignent sur la nécessité que seules les autorités légitimes (administrations, élus...) prennent les décisions qui auront valeurs exécutive : les décideurs doivent rester toujours maîtres de la décision (Atger *et al.*, 2000 ; Blanc, 2000 ; Dziedzicki, 2001 ; Mermet, 1998). Yvon Robert, ancien maire de Caen, apporte un éclairage intéressant en envisageant la possible sanction de la décision. Il explique qu'en présence d'intérêts sociaux contradictoires, seul le politique peut décider car, dans ce cas seulement, la décision pourra être sanctionnée par le vote. De là à penser que notre culture politique semble opposer participation et décision, il n'y a qu'un pas (Chambat et Fourniau, 2000). Il semblerait qu'il existe une contradiction intrinsèque à la notion de concertation : on demande l'avis des gens mais le pouvoir ne leur est pas pour autant souvent délégué (Atger *et al.*, 2000).

Que peut-on alors attendre d'une concertation? Là encore les avis divergent. Pour les défenseurs des autorités habituelles en tant que décideurs finaux, la concertation ne consiste pas à trouver la solution « la moins mauvaise », c'est-à-dire un compromis qui à force de vouloir satisfaire tout le monde est une solution bâtarde, mais c'est trouver la solution qui intègre le plus les contraintes des uns et des autres (Atger *et al.*, 2000). Pour ceux dont la notion de décideur est plus diffuse, la concertation n'a pas d'obligation de résultats et peut déboucher ou non sur des décisions (Mermet, 1998) et il ne s'agit pas obligatoirement d'obtenir le consensus (Blanc, 2001).

Pourtant cette idée qu'une concertation doit aboutir à un consensus est largement répandue, caractéristique qui permet de la distinguer de la consultation. La concertation doit permettre la production de normes d'actions convergentes entre différents groupes aux intérêts opposés (Chambat et Fourniau, 2000), la création d'un cadre d'action concret, un consensus. Le consensus, processus collectif de construction d'une décision, est avant tout affaire d'attitudes des individus. Il n'est envisageable qu'à la seule condition que l'ensemble des parties engagées manifestent leur volonté à s'engager dans un processus constructif, ce qui suppose qu'elles abandonnent leurs stratégies de compétition pour se tourner vers la coopération. Il est nécessaire d'adopter une attitude d'ouverture vers l'Autre et une volonté de comprendre une situation afin de lui trouver une issue constructive (Dziedzicki, 2001).

Enfin, certains estiment que la concertation s'apparente davantage à une négociation s'accompagnant de marchandage (on cède en retour de quelque chose) et impliquant, inévitablement, des compromis de la part de tous les groupes en présence. Le compromis témoigne qu'il y a, au-delà des divergences, une "recherche d'effets communs". La concertation est un processus plus consensuel que la négociation ; sa dynamique est à la fois coopérative et conflictuelle. Les conflits sont donc toujours présents ce qu'on a trop tendance à oublier (Lamoureux, 1996).

3. La concertation dans la gestion de la zone côtière

Nous l'avons vu, la notion de concertation ne cesse de s'enchevêtrer avec d'autres notions très proches. Aussi, dans notre travail, nous avons préféré nous laisser la liberté d'aborder une conception très générique de la concertation recouvrant les champs de l'information, de la consultation, de la concertation stricte et de la négociation.

Un processus de gestion va être constitué de plusieurs phases (mise en place d'une démarche, d'un diagnostic puis des objectifs et orientations de gestion...) qui vont entraîner différents processus de concertation. Or ces différents processus de concertation seront d'ampleur différente selon qu'ils seront, nous l'avons vu ci-dessus, interstitiel, composant ou englobant. Ainsi, à la manière du travail effectué par Y. Laurans et I. Dubiens quant aux processus de décision liés à l'implantation d'incinérateurs d'ordures ménagères (2001), l'un des enjeux de notre travail va consister à identifier ces différents niveaux de concertation. Puis de la même manière, nous tenterons de les localiser dans l'ensemble de la démarche de gestion intentionnelle de la zone côtière, différents niveaux que nous tenterons alors de qualifier selon qu'il s'agira d'une simple information-consultation jusqu'à de la négociation.

Par ailleurs, quand on parle de concertation, nous avons vu qu'il était primordial de considérer deux autres points : qui y participe ou peut y participer et quel rôle décisionnel, quel pouvoir ont les participants. Pour analyser ces points, nous allons nous baser sur un cadre inspiré du travail de Pierre Lascoumes sur les instances délibératives (1998) détaillé ci-dessus. Ainsi pour caractériser les différentes instances de concertation que nous identifierons, nous intégrerons 4 critères :

- le critère de représentation ;
- le critère d'intégration ;
- le critère de productivité ;
- le critère de partage : nous introduisons ce critère lié à l'aspect concernant la dynamique de partage de pouvoir de ces instances. Bien entendu, nous avons bien conscience que cet aspect est fortement subjectif car il reste lié à la perception qu'a l'acteur enquêté de la démarche. Cependant, étant donné les objectifs plus ou moins officiels de ces processus de concertation, il nous semble indispensable de prendre en compte la thématique du partage du pouvoir de décision. De plus, il nous permettra d'aborder si possible le lien existant entre ces processus et la ou les décisions.

Remarquons que nous avons délibérément écarté le critère d'interaction qui ne nous semble pas être un facteur d'appréciation et de caractérisation d'une concertation dans le cadre de ces démarches de gestion de la zone côtière. En effet, se mêleront à la fois des séquences où le point est fait sur des informations existantes et d'autres où les acteurs se les réapproprient pour donner une vision plus globale de la problématique en question. Ce critère ne sera donc pas à notre sens discriminant.

De nombreuses études ayant été réalisées sur ce point, notre propos n'est pas de juger de la qualité des programmes de gestion auxquels nous nous intéressons. Notre ambition n'est donc pas de déterminer si ces derniers tendent vers une gestion intégrée ou concertée de la zone côtière mais plutôt de savoir de quelle manière la concertation est mise en œuvre dans les projets de gestion de territoire.

3.1. Cas retenus

Par rapport au cadre théorique mis en place par Laurent Mermet, nous nous situons exclusivement dans des cas de gestion intentionnelle. Notre objectif est en effet de travailler sur des situations où, sous l'impulsion d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs, quel qu'il soit, s'est mise en place une démarche visant à une modification de la gestion effective de la zone côtière telle qu'elle était pratiquée jusqu'alors.

Pour identifier les cas, nous avons eu plusieurs ressources à disposition. Tout d'abord, nous avons bénéficié du travail d'inventaire effectué par le programme CONCERT sur la mise en place d'un observatoire des initiatives de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs. Parallèlement à cela nous avons sollicité différents responsables de la DIREN de Bretagne et du conseil Régional de Bretagne pour compléter notre liste⁴⁶.

Les différents cas sélectionnés sont :

- le **Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan** : le PNR d'Armorique étant en reconduction de charte, il s'avérait moins intéressant en terme de dynamique de concertation ;
- le **Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) du Golfe du Morbihan** est le plus actif et volontariste ;
- le **SMVM du Trégor-Goëlo** est le plus avancé actuellement en Bretagne, le plus susceptible d'aboutir ;
- le **site Natura 2000 de l'estuaire du Trieux-Jaudy** est le site pilote du programme Natura 2000 sur la Bretagne ;
- le **contrat de baie de la Rance** jouit d'une dynamique intéressante ;

⁴⁶ Nous souhaitons également solliciter divers acteurs des Conseils Généraux ou autres organismes de recherches tel le CEMPAMA mais à la vue des résultats de nos premiers entretiens auprès de la DIREN et du Conseil Régional cela ne nous a pas semblé nécessaire.

- le **contrat de baie de Morlaix** : moins étudié que celui de la Rade de Brest dont le contexte semble plus difficile à comprendre ;
- le **contrat de bassin versant de la Ria d'Étel** : très réputé en Bretagne pour sa dynamique. Nous avons également sélectionné le contrat Bassin versant de la rivière de Pénerf dans le Golfe du Morbihan mais il s'est avéré que ce projet ne démarrerait qu'en septembre 2002 ;
- l'**Opération Grand Site (OGS) du Gâvres-Quiberon** : celle de la pointe du Raz était déjà terminée ;
- le **contrat nature des Dunes de Kerema** : nous avons hésité avec deux contrats Nature portés par la Communauté de Communes de Lannion mais nous ne sommes pas parvenus à contacter les responsables suffisamment tôt ;
- le **PLU de Trébeurden** : le PLU constitue un des uniques moyens d'application de la loi littoral et celui de Trébeurden est particulièrement intéressant du fait de sa possible prolongation à la partie maritime.

Nous avons également rencontré un chargé de mission du **Conservatoire du Littoral**, organisme qui nous semblait intéressant en tant qu'acqureur de sites mais aussi porteur d'intérêts dans la mise en gestion des sites lui appartenant. Certains terrains font l'objet de Contrat Nature mais le Conservatoire est concerné également par des procédures plus vastes comme Natura 2000, l'OGS ou les SMVM.

Nous avons pensé également étudier dans le cadre de la décentralisation et de l'émergence des Pays, l'outil Charte et son implication sur la gestion de la zone côtière. Nous avons au préalable choisi celle du Pays d'Auray mais son chargé de mission n'ayant pas disposé de temps à nous consacrer, nous avons choisi le **Pays de Cornouailles** puisque étant celui possédant le plus important linéaire côtier. Accessoirement, il était notre seul projet situé en sud Finistère. Cependant, à la vue de l'unique entretien effectué, il ne nous semble pas intéressant de développer cet outil : la charte ne consistant qu'en une série de préconisations très générales.

Enfin rappelons que des projets comme le parc marin d'Iroise ou ceux localisés dans la baie du Mont Saint-Michel (même dans sa partie bretonne) font l'objet d'une étude spécifique, nous n'avons pas jugé nécessaire de les sélectionner comme terrains d'enquête afin de ne pas multiplier les sollicitations auprès des acteurs locaux. Cependant, nous nous permettrons d'utiliser des résultats de ces études se concentrant sur les jeux d'acteurs dans les processus de concertation. A ce titre nous pensions utiliser les résultats de Fanny Tartarin sur le SAGE de la Sélune mais il s'est avéré que ce dernier ne prenait pas en compte les espaces littoraux sous influence de la Sélune (Tartarin, 2003).

En traitant 10 projets de gestion de la zone côtière, **il s'agit alors pour nous de voir comment la concertation s'inscrit dans ces démarches et dans leur mise en place.**

3.2. Description des cas étudiés

3.2.1. Le Golfe du Morbihan : Parc Naturel Régional et Schéma de Mise en valeur de la Mer sont-ils complémentaires ?

Il est difficile d'aborder chacun de ces cas de façon totalement distincte tant ils sont liés, tant la conduite de chacun des deux projets est conditionnée par l'autre projet et par le déroulement de la « Démarche Golfe », lieu d'émergence de ces deux démarches.

3.2.1.1. Contexte

• Un enchevêtrement de procédures

Outre le SMVM et le PNR, nombreuses sont les procédures que l'on peut trouver sur le Golfe à l'état plus ou moins avancé : la commission des sites⁴⁷, le contrat de baie⁴⁸, la convention Ramsar. On trouve également des ZNIEFF, une ZICO (Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux), une ZPS (Zone de Protection Spéciale), des arrêtés de biotope, des réserves (le littoral de Séné), des

⁴⁷ Se réunit toutes les trois semaines sur les problèmes d'urbanisme liés à la loi littoral

⁴⁸ En sommeil depuis 1993, concernant les 37 communes du bassin versant du golfe.

sites inscrits et classés au titre de la loi de 1930 sans compter une démarche informelle menée par des élus du Golfe : la « Démarche Golfe ».

- De nombreux conflits d'usage larvés et récurrents

- pêcheurs à pied (destruction du biotope) - écologistes (protection des oiseaux migrateurs, les bernaches qui d'après une constatation scientifique diminuent en nombre) ;
- ostréiculteurs (installation de tables) - plaisanciers (danger pour les bateaux) ;
- ostréiculteurs (installation de tables) - écologistes (problème d'esthétisme) : plus d'une vingtaine d'enquêtes publiques sont en cours et n'ont pas abouti ;
- vedettes à passagers (trop grande vitesse, phénomène de clapot, détérioration des berges) - navigateurs / habitants ;
- agriculteurs (problèmes d'épandage) - habitants (risque de pollution du littoral) ;
- agriculteurs (problèmes d'épandage) - ostréiculteurs (pollution des huîtres).

- La Démarche Golfe

C'est en 1993 que le SIAGM⁴⁹, sous l'impulsion de son président Jo Oillic⁵⁰, pense à lancer une réflexion concernant le devenir du territoire du Golfe du Morbihan. Appelée « Démarche Golfe du Morbihan », elle se veut une démarche de concertation et d'actions pour une vision à long terme de l'évolution de l'espace et des activités qui s'inscrivent dans le Golfe afin de marier développement et exigences environnementales. Cela se concrétise par l'engagement d'un premier salarié en 1994 dans le cadre d'un projet interministériel (Environnement, Formation, Emploi) qui a pour mission d'animer un travail d'inventaire et de cartographie sur le patrimoine, les transformations des 20 dernières années, les contraintes et les projets.

Une première phase se déroule alors de 1994 à 1997 exclusivement au sein du SIAGM, entre les élus des communes. Cette première étape, pour les élus, est le regard partagé sur le Golfe sous l'angle des caractéristiques de son espace par une approche patrimoniale au sens large et par une première lecture de l'organisation socio-économique du territoire. Dans un premier temps, ce travail se fait sous l'égide de la chargée de mission commune par commune par le biais d'une cartographie tournant autour de 4 thématiques : grandes transformations, nuisances, contraintes et projet. Il repose sur la subjectivité exclusive des élus mais permet d'avoir une vision, leur vision du territoire. Puis se fait également un travail par groupe de 12 par secteur : est-ouest à partir de cartes intercommunales. Ce travail permet de renforcer les liens entre les communes et les élus et leur permet de définir ensemble les atouts, les faiblesses du territoire et de mettre en perspective les grands enjeux dont 3 axes prioritaires sont retenus :

- 1^{er} axe : coordination des usages maritimes et littoraux ;
- 2^{ème} axe : place et rôle d'une agriculture partenaire du territoire ;
- 3^{ème} axe : qualité des paysages.

Puis le SIAGM décide d'ouvrir la réflexion aux différents acteurs locaux⁵¹ qui deviennent les partenaires privilégiés des élus tout au long de cette étape dans chacun des axes. Sur le 1^{er} axe on constate que le choix du SIAGM a été d'ouvrir successivement la porte aux pêcheurs et conchyliculteurs⁵² en septembre 97, puis les plaisanciers et écoles de voile en 1998 puis tour à tour

⁴⁹ Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan est créé en 1984, il regroupe 25 communes mais ne constitue jusqu'alors qu'une « boîte à lettres à subventions ».

⁵⁰ Maire de Theix.

⁵¹ Pêcheurs, pêcheurs à pied, ostréiculteurs, agriculteurs, navigateurs, écoles de voile, armateurs de vedette à passagers, randonneurs, résidents, associations de protections de l'environnement, acteurs du tourisme, et administrations...

⁵² Il est important de remarquer que l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante au sein de la SRC a, aux dires de tous, particulièrement débouqué de nombreuses situations : « en défendant clairement leurs intérêts la nouvelle équipe reste très ouverte au dialogue ». « Avant 97, je ne sais pas trop ce qui s'est fait mais à priori la profession participait peu ou pas aux démarches... après 97 avec mon président la volonté était de reprendre, de se placer dans toutes les instances et de participer activement à ces réunions et répondre positivement aux sollicitations. A

compagnies de vedettes à passagers, associations d'environnement, acteurs du tourisme et administrations. Ceci a pour but clairement affiché de régler les conflits d'usages dans le Golfe. Plutôt que des réunions regroupant l'ensemble des usagers, on peut remarquer que **le SIAGM opte pour des réunions ponctuelles qu'on pourrait qualifier de « bilatérales »**. **A certaines réunions, on va au-delà d'une simple bilatéralité mais cela reste rare et progressif : un forum visant à la rencontre de tous les partenaires du Golfe maritime ne va les réunir qu'en avril 2000**. L'objectif de ce travail est d'aboutir à une meilleure connaissance mutuelle par :

« ... une démarche de compréhension ce qui n'était pas le cas auparavant ; les gens ont pris conscience des problèmes des uns et des autres. Ils ne se considéraient plus comme hostile mais comme devant travailler sur un même territoire et devant le partager et le protéger au mieux. »

Pour le 2^{ème} axe, la réflexion ne fait se rencontrer qu'élus et agriculteurs dans un premier temps en collaboration avec les différents acteurs du monde agricole. Elle débouche même sur l'élaboration d'analyses territoriales communales⁵³ conduites par un comité de pilotage réunissant élus, agriculteurs, Conseil Général, Chambre d'Agriculture, DDE, DDAF, GVA et ADASEA. Mais au fur et à mesure qu'ils abordent de nouvelles problématiques sont associés de nouveaux types d'acteurs (conservatoire, ostréiculteurs, Ifremer...) pour réfléchir aux problèmes de coexistence des activités au sein des communes volontaires: cela constitue l'acquisition d'une façon de travailler à l'échelle du Golfe⁵⁴.

Mais parallèlement à ce travail que nous pourrions qualifier d'informel, tout au moins de non-institutionnel, vont émerger les deux démarches qui nous intéressent. Ainsi en **janvier 1996, le Conseil Régional prend un vœu à l'unanimité pour la création d'un Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan** selon la volonté du SIAGM de déboucher sur un projet commun pour la gestion et l'aménagement du territoire. Mais le projet de PNR est loin de faire l'unanimité au sein du SIAGM. On a une dichotomie, voire une opposition entre les deux projets ce qui pousse certains à dire que la décision de mettre en place le PNR était surtout le choix d'un homme donc loin de la concertation. Ainsi certains vont même jusqu'à remettre en question leur participation à la Démarche Golfe et au PNR si le syndicat n'y inclue pas une demande officielle pour un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)⁵⁵. **Cette négociation farouche conjointe au travail du 2^{ème} axe va se concrétiser par la demande d'une mise à l'étude d'un SMVM auprès du Préfet du Morbihan par le comité syndical à peine un an après la délibération du Conseil Régional**. Dès lors, les deux démarches vont se dérouler de façon disjointe, la réflexion autour du PNR restant sous la houlette du SIAGM tandis que le SMVM, procédure d'Etat, leur « échappe ».

3.2.1.2. Le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan

• Les différentes étapes de la démarche

Près d'un an après le vœu du Conseil Régional, ce dernier, épaulé par le Conseil Général du Morbihan, décide de financer l'étude d'opportunité de mise en place d'un PNR sur le Golfe. Cette étude est confiée à un bureau d'étude nantais, « Ouest Aménagement », qui fin 97 rend ses résultats et corrobore les enjeux révélés par la démarche Golfe à savoir un patrimoine exceptionnel et fragile menacé par une vitalité économique, touristique et démographique très forte qu'il faut valoriser au sein d'un projet cohérent et partagé.

En fait, durant cette période, « Démarche Golfe » et projet de PNR sont déjà plus ou moins confondus. Ainsi les réunions évoquées ci-dessus dans le cadre des différents axes de la démarche Golfe se déroulent dans une réflexion très nette autour du PNR. Au mois d'août et septembre 1998, le SIATGM organise 4 réunions de sensibilisation en collaboration avec des associations de protection

l'époque c'était un contexte de conflits d'usage qui faisait qu'on apparaissait comme les empêcheurs de tourner en rond, et moi j'ai passé un an à éteindre les feux à 3 niveaux : agriculture, plaisance et associations diverses et variées ».

⁵³ Tout se fait à l'échelle communale qui reste l'échelle décisionnelle.

⁵⁴ Un des enjeux sera d'établir des diagnostics participatifs à l'aide de tous les acteurs volontaires.

⁵⁵ Il faut souligner que le crédit débloqué pour la Démarche Golfe est voté par les élus au SIAGM aussi s'il vient à l'idée de certaines communes de ne pas participer ou de voter contre ces crédits : cela fait moins ou aucun crédit mis à disposition pour la démarche... argument de négociation imparable.

de l'environnement locales (Les amis de Locmiquel, Bien vivre à Sarzeau...) à destination de l'ensemble des acteurs locaux avec comme supports, les cartes issues de la réflexion des élus de 94 à 96 ainsi qu'un film vidéo « Golfe du Morbihan, projet de territoire »⁵⁶.

En février 1999, le Conseil Régional délibère pour engager la procédure relative à la création du PNR dans le Golfe du Morbihan. Le SIAGM est chargé d'élaborer la Charte en large concertation avec l'ensemble des secteurs terrestres et maritimes. Ainsi l'élaboration de cette charte se fait en continuité de la Démarche Golfe : tous les travaux de la démarche, dont les élus se posaient la question dès 1995 d'une possible contractualisation pour les valoriser, devraient être capitalisés dans la Charte. En mars 1999, avant le forum de l'an 2000, une réunion se déroule pour faire Etat de l'avancement des travaux réunissant élus, associations, professionnels et administrations.

Par une lettre au président de région en juillet 1999, le préfet de région se prononce en faveur de la poursuite du projet de création du Parc Naturel Régional du Golfe. Pour conduire la rédaction d'une pré-charta avant la charte, le SIAGM peut alors se doter d'un comité de pilotage. Il est intéressant de noter que dans la même lettre le préfet « *demande ou plutôt impose prestement que soient associés ses services à ce comité de pilotage* ». De là à penser qu'une réponse favorable du préfet était conditionnée par la présence de ses services au sein du comité de pilotage, il n'y a qu'un pas.

L'agence de conseils « Algoé consultants » de Lyon, qui fait également parti du comité de pilotage, est missionnée en 2000 par le syndicat pour tenter d'élaborer, en compagnie des différents partenaires, cette charte.

Entre temps, le SIAGM va organiser divers séminaires qui reprennent les thèmes forts du parc dans les différentes sous-entités géographiques de la zone, c'est-à-dire la rivière d'Auray (sept communes), le Golfe, la presqu'île de Rhuys et les Iles (14 communes), la rivière de Pénerf (sept communes) et la couronne rétro-littorale (huit communes) en invitant tout le monde en deux temps : avril et juin. L'objectif est de remettre en débat ces thèmes entre l'ensemble des acteurs du territoire. Il organise également une sensibilisation par un voyage dans le Lubéron. Cette expérience constituait un premier contact avec un parc et concernait les élus, les représentants socioprofessionnels (SRC, Chambre d'agriculture) et un journaliste. Différentes thématiques ont été abordées notamment sur le rôle des villes dans un parc ou autour d'un parc : « *en terme de représentativité on va peut être trouver une représentativité plus paritaire dans ces groupes de travail thématiques et sectorialisés par régions...* ».

Mais en 2001, avec les élections municipales, la donne change : un nouveau secrétaire général est élu à la tête du SIAGM. Ce dernier souhaite alors élargir le projet initialement prévu pour 27 communes à l'ensemble du bassin versant soit 38 communes⁵⁷. Le renouvellement des têtes pousse le SIAGM sous l'impulsion de sa chargée de mission à organiser une nouvelle visite de PNR dans le PNR du Pays de la Côte d'Opale, « *ce qui a ouvert l'esprit des gens* »⁵⁸ mais tout le monde ne partage pas le même avis⁵⁹.

⁵⁶ Il s'agissait d'une cassette de présentation du Golfe faite en collaboration avec le CAUE (Architecture Urbanisme et Environnement) montrant l'intérêt de la démarche : au niveau écologique, économique et architectural. L'accent était mis sur les points positifs et négatifs décelés auprès de toutes les communes ayant accepté la démarche (architecture, zone d'activité, constructions aberrantes...). Cela permettait de focaliser un peu le débat en mettant l'accent sur le travail des hommes, axe fort du projet pour son acceptabilité par les élus notamment.

⁵⁷ Périmètre non reconnu par le Conseil Régional qui a tranché quant à l'opportunité d'ouvrir un parc sur les 27 communes : « *comme le Conseil Régional avait déjà délibéré sur un périmètre, si on fait une extension du périmètre il faut une nouvelle délibération du Conseil ce qui pose problème...* »

⁵⁸ « *... le PNR n'est pas contraignant, apparemment, et des activités existent. Ce voyage a permis d'en finir avec l'idée que le PNR exclut toute activité* ».

⁵⁹ « *... non il y a des gens qui ne sont toujours pas favorables au PNR car il y a cette notion de réduction de l'urbanisation qui ne peut qu'intervenir au niveau d'un PNR. Car si on continue de construire on ne pourra plus parler de PNR. Vous savez il y a des gens qui sont maires de communes et qui n'ont qu'un intérêt c'est de voir leur nom inscrit au-dessus de leurs têtes et n'ont qu'un but c'est d'être maire d'une commune de x habitants, ils veulent que ça grossisse, que ça prenne des proportions car eux se valorisent par ce biais-là. C'est vrai qu'un PNR c'est un outil de promotion d'un territoire, nous on a pas besoin d'image, on l'a déjà pour nous, un PNR serait plutôt un outil de protection. Mais quand on inscrit sur une carte PNR à un endroit forcément ça ramène du monde* ».

Fin 2001, le bureau d'études rend son projet de pré-charte qui a été faite sans franchement de concertation : « *ils n'allaient pas voir vraiment les gens, ils sont à Lyon...* », document qui mécontente les élus du SIAGM. Aussi lors de son comité de pilotage, en décembre 2001, le SIAGM sous l'égide de sa chargée de mission présente une maquette de charte loin de faire l'unanimité et pousse certains à dire que la concertation affichée a fait long feu :

« ... les associations ont été consultées sur l'avant pré-charte mais une fois que tout le travail avait été fait ; c'est cet avant-projet qui a été soumis à tout le monde et nous, on n'est pas ok ; en tant que gestionnaires de l'espace on a eu notre mot à dire sur 2-3 trucs, on a rencontré le bureau d'étude qui était chargé de rencontrer les acteurs mais on n'a pas retrouvé nos idées dedans. »

et les amène à réagir « *nous ça nous a pas trop motivés et on s'est posé la question : soit on va dans la presse et on casse, soit on travaille nous-même à un avant-projet de charte... donc on rédige notre avant projet* ».

• La suite de la procédure

Actuellement, le SIAGM retravaille à son avant-projet de charte concernant les 38 communes, avant d'aboutir à une proposition définitive de pré-charte ; ce projet de charte doit être soumis au Préfet qui consulte l'ensemble des administrations afin de voir si les recommandations ont bien été suivies et s'il n'y en a pas de nouvelles. Il est rendu un premier avis intermédiaire qui permet au syndicat de modifier la proposition de charte. Une fois prête, le syndicat sollicite l'ensemble des collectivités et échelons de l'administration existants et leur soumet le document pour obtenir leur aval : commune, département, communauté de communes, conseil régional et Préfet. Ce dernier la transmet au Ministère de l'Environnement qui doit la faire suivre aux autres ministères. La charte doit alors être ratifiée par l'ensemble des ministères concernés.

• Bilan

Avant le choix du PNR, on peut difficilement parler de concertation entre divers acteurs : la réflexion est restreinte aux élus qui jugent seuls de l'opportunité de faire un PNR. Le choix de l'outil revient donc aux seuls élus même si les transactions entre ces derniers semblent difficiles et sont proches d'une pure négociation.

Ensuite, la concertation rythme l'ensemble de la démarche. On peut dire qu'elle est **englobante**. Néanmoins on constate qu'elle se fait en deux phases :

- une première avec une **large consultation entre les élus et les autres acteurs** du Golfe formalisée dans les différents axes de la Démarche Golfe : pour cette phase de diagnostic, des contacts « bilatéraux » ont été privilégiés. Est-ce plus que de la consultation ? Peut-être pas, car seuls les élus (et encore peut-être seule la chargée de mission) peuvent parvenir à une vision globale des enjeux.
- une seconde où les réunions entre les divers acteurs se multiplient, mettant à plat les résultats de la première phase de consultation : plus qu'une sensibilisation et une information des divers acteurs on assiste à un véritable dialogue entre les usagers et les élus mais aussi les usagers entre eux sans oublier les services de l'Etat présents : on approche ici d'une véritable **concertation au sens strict**. Ceci est facilité par le fait que l'objectif n'est pas tant d'aboutir à une décision que de s'accorder sur une vision de territoire qui n'engendre rien de vraiment contraignant.

On peut regretter que les discordances entre le SIAGM et le bureau d'étude Algoé aient un peu faussé le résultat de tout ce travail : le bureau d'étude n'ayant pas participé aux réunions et ayant travaillé dans son coin, cela a abouti à un projet de pré-charte bancal, eu égard au travail fourni qui provoque quelques grincements de dents et remet en cause la concertation précédemment affichée⁶⁰.

⁶⁰ « ... tant qu'on est en phase d'élaboration d'un projet, tout peut avoir été pris en compte mais rien n'est figé car la charte n'est pas encore approuvée et donc certains peuvent penser que c'est un vain mot... il est temps de

Mais bien entendu dès lors qu'on va aboutir à des décisions et à des choix sur le projet de charte, l'arbitrage entre les divers intérêts sera indispensable, ce qui ne permet pas pour autant de remettre en cause la concertation :

« ... il existe une forte concertation, la charte il fallait bien la rédiger, il n'y a pas eu de mise à l'écart, les gens qui disent ne pas avoir été concertés ce sont des gens qui n'ont pas voulu faire d'efforts car il y a eu suffisamment de réunions, d'endroits où on pouvait s'exprimer... si on ne l'a pas fait c'est qu'on ne voulait pas. »

Enfin, les textes de loi du PNR indiquent que la charte prévoit les modalités de partenariat avec les structures intercommunales, les organismes professionnels et milieux associatifs, ce qui montre que même après l'aboutissement de la charte, on a une gestion qui inclue une large concertation entre les divers types d'acteurs.

- Les instances de concertation

On trouve alors au sein du comité de pilotage les élus des communes, des communautés de communes, des pays, des représentants du Conseil Général et du Conseil Régional et les services de l'Etat. Aucune association n'en fait partie exceptée Bretagne Vivante présente en tant que gestionnaire d'espaces parce qu'ils ont plusieurs réserves dans le golfe au même titre que les collectivités. C'est un choix des élus qui *« n'ont pas voulu s'embêter car certaines associations n'y vont pas avec le dos de la cuillère »*. Ce comité a alors pour objectif de se réunir une fois par an.

En terme d'instance, seul le comité de pilotage a été mis en place. En terme de représentation, les membres du comité ont été désignés par le SIAGM et le Préfet. Au final, on se retrouve sans aucun représentant associatif ou professionnel excepté Bretagne Vivante qui fait un peu figure d'épouvantail. On reste donc dans un mode de désignation *« para-public »*. Dans ce cadre et même si aucune décision n'a encore été prise, on peut se douter que le partage du pouvoir de décision est faible étant une démarche d'élus.

« ... pour le PNR sur le dossier projet avant charte on est plutôt à 7⁶¹ mais bon, là aussi c'est un choix délibéré des élus qui l'affichent complètement. Quand vous prenez l'historique de la démarche vous avez : la prise de conscience, le travail entre élus, la concertation : le choix des élus a été de la faire en deux temps, une réflexion sur l'avant-projet et aller voir tout le monde avec un avant-projet... ça peut se comprendre ; les élus ont peur d'aller établir un diagnostic avec les gens. »

Si l'activité de l'instance en elle-même est limitée : *« les réunions sont éphémères et peu concrètes »*, dans l'ensemble on peut estimer que le forum, la démarche vise à mettre à plat les conflits (plurielle) et de produire une décision par le biais de la charte (intégrateur).

3.2.1.3. Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer du Golfe

- Les différentes étapes de la démarche

Comme nous l'avons déjà évoqué, ce projet était l'objet de nombreux différends au sein du SIAGM. Ainsi les partisans du SMVM rétorquent à ceux du PNR que le projet de PNR ne semble pas correspondre aux besoins de développement économique, ni à la solution des conflits dans l'espace maritime du Golfe, ni la solution au problème de la qualité des eaux.

Mais ce différend est antérieur à la réflexion du SIAGM. Déjà en 1977, se pose l'éventualité de mettre en place un Schéma d'Aménagement et d'Utilisation de la Mer (SAUM) ancêtre du SMVM⁶² et au début des années 90 est lancée une réflexion quant à l'opportunité de mettre en place un SMVM. Dès

mettre les chevaux, ça fait longtemps que ça dure, c'est quelque chose qui peut tomber en désuétude... tout ce travail qui a été fait, on peut avoir le sentiment que ça n'a servi à rien... »

⁶¹ Notre interlocuteur a décomposé une démarche en 10 niveaux et nous place le niveau où selon lui la concertation a réellement débuté.

⁶² La partie étude avait été réalisée, mais le zonage n'a jamais été mis en place, *« les élus ne l'ont pas souhaité »*.

lors, ces rivalités vont se résumer à un simple clivage politique : le SMVM est soutenu par les élus de gauche, rejetant par là même le projet de PNR soutenu par les élus de droite. On peut ajouter à cela les élus de communes non-littorales qui ne voient pas d'un bon œil la mise en place stricte d'un SMVM qui les exclurait définitivement de la démarche. Aussi, la poursuite de chacun de ces deux projets va être conditionnée par celle de l'autre. Comme nous l'avons déjà évoqué, le SIAGM fait une demande au préfet en avril 1997 d'une mise à l'étude d'un SMVM. Il faudra attendre près de deux ans avant que le préfet de région ne décide de mettre en place un pôle de compétence réfléchissant autour de toute la batterie d'outils proposés par les uns et les autres dans le but de régler la gestion des conflits d'usage dans le golfe. En avril 1999, ce pôle de compétence ne va réunir que les services de l'Etat : la direction régionale de l'environnement, les affaires maritimes, l'équipement, la jeunesse et sports, la direction départementale de l'agriculture, des affaires sanitaires et sociales et l'Ifremer sous l'autorité du sous-préfet de Vannes. Il est amusant de noter que cette démarche n'intervient que deux mois après la décision du Conseil Régional de mettre en place le PNR. La question est de savoir quel est l'instrument complémentaire du PNR susceptible d'être mis en place. Très vite le choix se porte sur le SMVM, ce qui a été pour beaucoup dans la lettre favorable au PNR délivrée par le Préfet de région au président de région.

Ainsi par l'arrêté du 29 mars 2000, le préfet du Morbihan prescrit l'élaboration du SMVM avec les objectifs de Natura 2000 et Ramsar (communauté européenne), fruit de la réflexion sur la batterie d'outils du pôle de compétences, ainsi qu'avec le parc naturel régional mais chacun reconnaît que la procédure a réellement débuté avec les travaux du SIAGM. Pendant un an avant l'arrêté, quelques études menées en collaboration sont diversement appréciées par les différents acteurs : certains estiment qu'ils y prennent part, d'autres non.

La DDE en la personne de François Hervé, chef du service prospective et aménagement, sorte de cheville ouvrière du SMVM, va alors commencer un travail de sensibilisation auprès de différents acteurs du Golfe en participant à quelques réunions d'associations et de professionnels au cours de l'été.

Avec l'arrêté de mars 2000, toute la machine SMVM se met en place mais avec une volonté d'adaptation affirmée par rapport « *au décret d'application de 1989 qui n'est plus adapté à la situation actuelle, la situation d'aujourd'hui n'est pas 'légal'* ». Elle concerne les 20 communes riveraines du Golfe. A noter que les procédures Natura 2000 et Ramsar sont intégrées au SMVM : il y a eu un choix de faire piloter ces procédures par les mêmes personnes tout du moins au niveau de la réflexion, ce qui est remis en cause par les associations de défense de l'environnement :

« ... on n'est pas d'accord pour mettre les deux dans le même panier. C'est intéressant pour le débat, la discussion mais ce que prône l'Etat c'est un chapotage par le SMVM, il prend le problème à l'envers et veut considérer le programme européen comme le pan nature du schéma de mise en valeur de la mer ; ce devrait être l'inverse : le SMVM devra être le pan gestion des conflits d'usages de Natura 2000 ; le SMVM permet de résoudre les conflits entre hommes et pas entre homme et nature, il y a un problème de priorité. »

Cette initiative répond à un souci de concertation entre l'administration, les élus et la communauté européenne. Tout le déroulement de la concertation est conditionné par l'organisation sur trois niveaux de l'outil SMVM. On observe ainsi la mise en place d'un comité de suivi, sorte de comité d'administration qui est présidé par le préfet, d'un comité de pilotage, qui est un groupe restreint du comité de suivi et 4 commissions thématiques : ostréiculture - culture marine // activités nautiques // urbanismes -paysages // biodiversité.

L'objectif est de faire un état des lieux du travail accompli : un diagnostic des études existantes et l'évaluation des limites. Dans un second temps, on pense alors à la mise en place de nouvelles études. Chaque groupe émet des premières ébauches mais travaille en solo : « *il manque de transversalité dans les commissions ; il y a une transversalité des acteurs mais il n'y a pas de transversalité au niveau des problématiques* ». Les animateurs de chaque commission se rencontrent une fois par mois pour se tenir au courant et envisager les orientations. Ainsi pendant un an environ, les réunions ont été très fréquentes puis se sont beaucoup espacées pour en être aujourd'hui au stade des études et à un travail de synthèse.

Certains regrettent de ne pas être plus associés à ces études tandis que certaines associations d'environnement plus importantes sont reconnues tant pour leur rôle associatif que celui d'expert même si cela leur laisse des doutes quant à leur impact :

« ... on travaille pour l'Etat sur des inventaires donc forcément on est présent à différents niveaux et donc l'Etat et les collectivités sont donc prêts et souhaitent nous y voir. Ainsi on arrive faire passer un certain nombre de choses mais est-ce qu'au final, ce sera pris en compte ? Ça va être sacrément intéressant de voir quelles pirouettes il y aura lors de la prise de décision... il faudra expliquer comment on met les activités devant la préservation du milieu ou en tout cas le poids des critères. »

- La suite de la procédure

Il est prévu un séminaire en octobre 2002 pour une confrontation générale des premiers résultats des réunions des commissions afin aussi que les acteurs puissent s'exprimer sur les résultats des autres groupes.

Mais « *c'est une démarche de l'Etat et donc c'est l'Etat qui propose son projet de SMVM qui sera ensuite présenté au Conseil d'Etat pour décret puis appliquer sur le Golfe* ». Les porteurs du projet espèrent que dans un an le SMVM sera bouclé par le comité de suivi même s'il n'est pas consensuel. Il n'est pas prévu dans les textes d'enquêtes publiques mais ils vont tout de même organiser un « débat public » itinérant auprès des conseils municipaux et grand public au deuxième semestre 2003, en laissant les dossiers à disposition dans les mairies pour avis. Les dossiers seront également soumis au Conseil Général et au Conseil Régional ainsi qu'aux chambres consulaires afin de retoucher le projet avant de le soumettre aux Ministères et au Conseil d'Etat.

- Bilan

De la même manière que le choix du PNR est revenu aux seuls élus, là seuls les services de l'Etat ont jugé de l'opportunité de mettre en place le SMVM et de son périmètre. Mais le fait que Natura 2000 soit composante de la démarche en dit long sur les négociations qui ont eu lieu entre la DIREN, la DDE et autres services de l'Etat. Mais dans tous les cas, l'Etat n'était pas en train d'imposer sa démarche car cette dernière était revendiquée par de nombreux élus et acteurs du Golfe.

Dans la mise en place du document SMVM, la concertation est jusqu'alors présente : on voit le souci de l'Etat de faire de nombreuses réunions des commissions et quelques réunions d'information et de sensibilisation, de la part de la DDE, toutefois rares. On constate que seules des réunions multilatérales sont conduites mais il faut souligner qu'à cette période la démarche bénéficie de tout le travail effectué par le SIAGM, les acteurs participant aux deux démarches étant les mêmes. Aussi, les études sont souvent confiées à des bureaux d'études ou à des services de l'Etat qui travaillent seuls hormis quelques demi-journées de consultation avec les acteurs socioprofessionnels qui revendiquent un partage de l'expertise plus important. Enfin, on peut remarquer les négociations interstitielles qui ont émaillé le processus lors de la composition des groupes.

Il est fort à parier qu'au moment des arbitrages finaux au sein du comité de pilotage ou de la réunion commune du mois d'octobre de nombreuses scènes de négociations interstitielles soient notables : « *tout l'enjeu au niveau du comité de pilotage sera de mettre tout ça en cohérence. Ça risque d'être sportif* », « *ça va se mordre le nez : c'est sur que ça peut rentrer en conflit rapidement* ».

Enfin, suite aux différents débats publics itinérants et une fois le document validé, le projet va revenir aux seules mains de l'Etat qui contrôlera tout le reste de la procédure avant que le document ne serve de base réglementaire. Dès lors, il n'y aura plus aucun contrôle des divers acteurs et on se retrouvera là dans une démarche pilotée exclusivement par l'Etat dont le seul enjeu final sera d'appliquer et faire appliquer le règlement. Pour cette phase, personne ne parle plus de concertation.

Nous considérerons alors qu'il y a **une concertation stricte qui est composante** même si la faible participation au niveau des études nous doit de mettre un léger bémol. Mais il faut noter la série de concertations et de négociations interstitielles qui s'entrecroisent entre les démarches du PNR et du SMVM qui assombrissent la lisibilité des processus de concertation des deux démarches.

- Les instances de concertation

Le comité de suivi regroupe l'ensemble des acteurs institutionnels, soit tous les maires des communes concernées et représentants de structures intercommunales dont le SIAGM⁶³, les corps d'Etats (DIREN, DRAM, DDAF), le Conseil Régional, le Conseil Général, les associations, les représentants des socioprofessionnels et des experts scientifiques (le même que le collège Ramsar : des architectes, paysagistes, l'Ifremer...). Le choix a été fait dès le départ d'intégrer l'ensemble des communes, le président du syndicat intercommunal pour la reconnaissance et la prise en compte de la démarche PNR ainsi que les socioprofessionnels mais ils se sont restreints à ceux qui avaient une activité maritime. Le préfet a décidé du nombre de représentants de chaque groupe. Cela représente 75-80 personnes environ qui essaient de se réunir une fois par an : c'est l'instance décisionnelle ou plutôt de validation (« le comité de suivi c'est la grande messe où on dit amen »), il n'y a pas vraiment de débat et c'est le préfet qui prend la décision finale. Enfin d'autres considèrent qu'« au final même s'il y a la volonté de bien faire, c'est celui qui gueule le plus fort qui a raison ».

Dans le comité de pilotage, on retrouve un représentant de chaque groupe et quelques élus soit 20 personnes qui se réunissent 2 à 3 fois par an. Le sous-préfet en est l'animateur. Les associations d'environnement se sont fédérées pour en faire partie sous l'insistance de Bretagne Vivante qui a dû intervenir auprès du préfet alors que la démarche était en route :

« ... on a dû se battre pour que les associations aient une place au comité de pilotage car il était prévu qu'il réunisse seulement élus, scientifiques et Etat. Donc on a fait pression auprès du Préfet. C'est le comité de pilotage qui arbitrera à la fin et c'est pourquoi on a insisté pour y être... C'est quand même le comité de pilotage qui oriente les choix du préfet, après s'il y a conflit le préfet et le secrétaire général tranchent. Ainsi Bretagne Vivante est présente comme représentant d'un collectif d'une trentaine d'associations d'environnement. »

Enfin, dans les 4 commissions thématiques, on retrouve 15-20 personnes par groupes qui se réunissent une fois tous les deux mois. Dans chaque commission, il y a un président (un élu) et un animateur (représentant corps d'Etat). A ce sujet on remarque la volonté de l'Etat d'associer SMVM et PNR, en effet les présidents de deux des commissions sont également les vice-présidents du SIAGM⁶⁴. La sélection de chaque collège ne se fait pas forcément de façon paritaire :

« ... dans le SMVM, parce qu'il y a des gens absents aussi, par exemple à la dernière réunion du groupe de travail, en dehors des animateurs du groupe, j'avais 8 représentants d'associations, chacun à un titre légitime, donc quelque part j'étais le seul représentant socioéconomique. En terme d'orientation ce n'est pas pareil, on a essayé d'avoir des groupes paritaires mais il y a tellement eu de pression des environnementalistes qu'il a fallu contenter tout le monde, or les représentants socioéconomiques il n'y en a qu'un par profession et dans le groupe cultures marines, les agriculteurs vont pas venir nous donner un coup de main... »

Finalement, contrairement au PNR où peu d'instances de concertation formelles ont émergé, là on peut distinguer 3 instances qui répondent à peu de choses près aux mêmes caractéristiques. La composition est fixée par le préfet dans chacune d'entre elles. On peut nuancer en indiquant que pour cela, il consulte les différents services de l'Etat et que certains, mêmes s'ils ont dû forcer le pas, ont réussi à intégrer cette démarche où la concertation était de mise.

« ... par moments il faut rappeler à l'ordre, on leur dit vous voulez faire de la concertation mais vous vous concertez entre vous, alors essayez aussi de concerter avec les associations qui représentent une partie de la population d'une autre manière que les élus. »

Si l'ensemble des acteurs du Golfe étaient plus connus et reconnus grâce, entre autres, à la démarche du SIAGM, cela n'enlève rien au fait que ne pouvait pas participer qui voulait à chacun des groupes (certaines catégories n'étaient pas admises dans certaines commissions par exemple...). Dans les 3 instances, on reste donc sur une caractéristique « para-publique ».

⁶³ Dont la présence au sein de ce comité aurait fait l'objet de transactions...

⁶⁴ J. Boyce et J.-C. Guisiou.

Etant une démarche à vocation de régler les conflits, on pourrait dire que les instances sont franchement plurielles, le but n'est pas tant de parvenir à un consensus que de faire avancer les choses rapidement. On peut toutefois nuancer cela en notant la démarche des commissions qui raisonnent sur des thématiques sectorielles ayant ainsi plutôt tendance à ne pas trop s'attarder sur les conflits dans un premier temps mais plutôt d'avoir une vision de l'évolution de chaque secteur avant de faire une synthèse globale.

Sur le critère de productivité, c'est plus flou car certains participent vraiment pour avancer tandis que d'autres ne sont pas franchement d'accord et avancent à petits pas : *« pour nous c'est faussé dès le départ mais ça ne nous empêche pas de participer car ce serait trop facile de nous dire « vous aviez été invité vous n'êtes pas venu... » »*.

Enfin en terme de partage de pouvoir de décision, la question se pose essentiellement au niveau du comité de pilotage : les commissions sont là pour mettre à plat de l'information dans des domaines sectoriels alors que le comité de suivi semble là pour valider les choix du comité de pilotage. Ce dernier est principalement constitué d'élus et de services de l'Etat d'où peu de place pour un partage du pouvoir entre les différents acteurs du Golfe.

3.2.1.4. Complémentarité ou non ?

Même s'il existe une petite rivalité entre les deux démarches, *« il y a une petite bagarre entre Etat et élus pour savoir qui sortira son truc en premier... »*, on *« déplore la guerre de chapelle entre élus et Etat, chacun étant persuadé que son expérience ne sert pas à l'autre »*, pour ceux qui se posent la question de la complémentarité des deux démarches je citerais seulement les paroles d'un des acteurs enquêtés :

« ... les deux sont nécessaires, c'est trop perçu comme opposé ou parallèle, c'est complémentaire. Dans le PNR on est dans de la projection alors que dans le SMVM on regarde dans le cadre réglementaire ce qui est possible. Ça peut trouver un écho réciproque dès lors que la volonté des animateurs des deux projets et des porteurs de projets est de les mettre en cohérence et là il y aurait matière à faire quelque chose d'intéressant. On retrouve les mêmes acteurs et on se pose globalement les mêmes questions.... Sous un angle d'attaque différent : le PNR c'est essentiellement un contrat social sur un projet de gestion et de développement du territoire et le SMVM c'est une procédure réglementaire permettant d'organiser la vocation des zones. Or pour définir la vocation des zones, un grand POS finalement, il faut qu'on soit au clair de ce qu'est le territoire et de comment il risque d'évoluer demain... une fois qu'on est rendu là on n'est pas loin d'avoir écrit la charte du PNR. Le SMVM ne sera cohérent que si on est d'accord sur la vision du territoire dans les 15-20 ans... quand on a validé la charte, l'écriture du PNR, le SMVM derrière sera assez simple, en tout cas on aura un document d'orientation stable et cohérent du point de vue du contrat social. Restera à le traduire d'un point de vue réglementaire. »

Enfin, un apport très important de ces démarches que chacun nous a souligné : les différents acteurs se connaissent et s'acceptent. Plus que cela, depuis quelques années, ils mettent en place plusieurs actions en commun et multiplient les réunions communes au-delà des démarches présentées précédemment pour se poser la question de leur cohabitation et d'un règlement des différends. Les liens établis dans ces structures sont prolongés. On voit ainsi les conchyliculteurs et les plaisanciers réfléchir à un hypothétique balisage des concessions, conchyliculteurs et professionnels maritimes du transport de personnes organisaient des journées de rencontre... ou encore avec des associations d'environnement. Les exemples sont nombreux.



3.2.2. Le SMVM du Trégor-Goëlo (Côtes-d'Armor)

- Les différentes étapes de la démarche

Suite à une consultation des communes durant les mois de mai et juin 1987, le premier arrêté préfectoral paraît en février 1988 délimitant les 4 secteurs⁶⁵ susceptibles de mettre en place un SMVM : la baie de Lannion, la baie de Saint-Brieuc, les baies de la Fresnaye et de l'Arguenon et le Trégor-Goëlo. Ce dernier n'a jamais été lancé, aucun financement n'a été débloqué. Les deux premiers ont été lancés, un document de synthèse étant même établi pour celui de Saint-Brieuc, mais ils restent bloqués pour des raisons inconnues. Selon le choix d'allocation des moyens les procédures ont commencé à des dates différentes.

« ... Saint-Brieuc il y a toujours un temps mort et Lannion est enterré... il y a un problème de volonté et de moyen... le choix du Trégor vient du souhait du sous-préfet et les études étaient plus fraîches. »

La nature du SMVM est « de définir des vocations sur un périmètre donné pour essayer d'assurer le développement économique d'un secteur tout en préservant son environnement pour qu'il y ait en bonne intelligence un développement durable du site ». La procédure concerne alors 27 communes littorales du Trégor-Goëlo de Penvenan à Plouha. Le choix du périmètre est fait par la DDE après consultation des collectivités locales et des communes limitrophes sans aucun appui scientifique. Mais tout ceci se passe dans un contexte plutôt calme.

« ... il n'y avait pas spécialement de conflits d'usages à gérer, les procédures étaient proposées et lancées c'est tout. Il y avait une volonté de se lancer dans la démarche SMVM. Il y avait toujours des conflits latents mais bon... »

Les instances d'élaboration (comité de suivi ici appelé assemblée générale, comité de pilotage et commissions) du SMVM sont fixées par un premier arrêté en janvier 1994 avant d'être modifiées quelques mois plus tard sous l'insistance du Conseil Général en août 1994 et une troisième fois en janvier 1998. On a vu ainsi une part de plus en plus importante accordée aux élus notamment en 1998 avec l'introduction des représentants intercommunaux et des pays. A la différence de celui du Golfe, on constate ici que l'empreinte des socioprofessionnels est beaucoup moins prégnante. On observe dans ce cas encore la mise en place d'un comité de suivi, d'un comité de pilotage et de trois commissions de travail : pêche et cultures marines // environnement et activités littorales.

Globalement, en terme de dynamisme, on peut distinguer deux phases. Une première de 1994 à 1996 où seul le comité de pilotage commence très fort (4 réunions la première année puis plus rien) tandis que les différentes commissions ne vont se réunir chacune qu'une fois en 3 ans. Les réunions sont motivées « selon la nécessité et l'actualité ». Dans cette période, on se défend d'avoir voulu faire un pré-diagnostic, confié à un bureau d'études sans réelle participation des acteurs, mais le fait est que, pendant ces deux ans, les élus n'ont pas voulu répondre aux sollicitations de l'Etat à qui ils reprochent de vouloir « les coincer » avec le SMVM et Natura 2000⁶⁶ : « beaucoup d'élus sont traumatisés par les projets de l'administration ». On peut noter que les dernières réunions de cette période se font dans un cadre plus large en collaboration avec les groupes de travail du SMVM de Saint-Brieuc.

En 1997, le sous-préfet de Lannion et le vice-président du Conseil Général expriment la volonté de relancer la démarche⁶⁷ et de faire un recensement des études, repartant sur l'idée de capitaliser ce qui a été fait auparavant, de réactualiser voire de compléter. Le comité de pilotage décide alors d'aller au-delà des simples commissions en mettant en place de façon informelle des groupes de travail complémentaires sur des sujets plus transversaux qui « justifiaient que tout le monde travaille ensemble » : évolution marine et érosion (trois réunions en un an), la plaisance (une réunion), la valorisation du patrimoine (une réunion), la qualité des eaux littorales (deux réunions), ce qui a permis à de nombreux acteurs de se sentir plus concernés.

⁶⁵ Ces 4 secteurs correspondent aux périmètres établis dans les années 70 quand l'Etat se posait la question de l'opportunité de SAUM dans le département.

⁶⁶ A une commune près les périmètres sont les mêmes ce que nous développerons dans le point suivant.

⁶⁷ « ... les patrons changent, ils n'ont pas tous la même sensibilité...donc les dossiers n'avancent pas tous à la même vitesse selon l'intérêt qu'eux-mêmes portent à la question. Par exemple le SMVM, il était resté enterré et c'est Monsieur Fetraux qui l'a ressorti des tiroirs et c'est Monsieur Bruneau qui, par sa personnalité, l'a accéléré ...»

Toute une réflexion s'est établie autour de l'emplacement de la base ostréicole de la baie de Paimpol qui a exacerbé les conflits d'usages latents en constituant un sujet fédérateur pour les opposants comme pour les partisans.

« ... sur la base ostréicole, il y a eu une forte opposition locale d'où des enjeux municipaux, il y avait au moins un gros problème à résoudre, celui de trouver une base ostréicole à terre au sud de la baie de Paimpol. »

De juin 98 à mars 97, on dénombre pas moins de 7 réunions de la commission pêche et cultures marines tandis que les deux autres commissions ne se réunissent que deux fois chacune. Cependant, là encore, aucune opportunité n'est fournie aux participants pour avoir une vision transversale et globale de la démarche, ce qu'ils déplorent.

« ... aurait-il fallu qu'une personne sans intérêt puisse voyager de commission en commission pour uniformiser le tout. Il y a eu seulement des assemblées plénières qui étaient juste des grandes messes c'est à dire que tout était déjà décidé, on ne pouvait plus apporter de modifications... »

Sur ces réunions, il est intéressant de voir comme elles peuvent être le lieu de négociations intenses ou plutôt leur déclencheur :

« ... on avait obtenu du préfet que les goémoniers ne puissent pas ramasser du goémon pendant deux mois dans l'année. Le représentant des alginateurs a pris sa voiture et a fait le tour de tous les villages de la zone concernée et a tellement bien défendu son dossier que les maires sont revenus sur leur décision à la réunion où on devait entériner l'arrêté préfectoral... »

Parallèlement à ces réunions de mise à plat, il y a un lancement de plusieurs études⁶⁸ sur proposition des diverses commissions dont une particulièrement sur l'opportunité d'une base ostréicole à terre⁶⁹. Mais chacune de ces études à la charge de bureaux d'études privés ou universitaires ont été faites sans aucune concertation ou consultation mais néanmoins certains reconnaissent l'importance des bureaux d'étude qui ont pu jouer un rôle de médiateur par leur neutralité dans le règlement du conflit de la base ostréicole.

Il n'y a aucune réunion de sensibilisation auprès du grand public ou d'associations :

« ... ça n'est pas arrivé d'aller en réunions de socioprofessionnels pour expliquer le SMVM en tant que pilote mais la DDAM assiste régulièrement à des réunions des pros sur le terrain et on a des retours. Donc nous, la DDE, en tant que Maître d'Ouvrage non. Mais avec les membres du comité de pilotage, on avait un retour des socioprofessionnels. Rien en prise directe, plutôt en indirect. »

Pour faire la synthèse de toutes ces études et capitaliser ce qui avait été fait en commissions, le comité de pilotage choisit de faire appel à un bureau d'études afin d'établir le document global. Suite à un appel d'offres et une série de consultation des bureaux d'étude, le prestataire choisi est Ceresa Sevaux. L'ensemble des commissions thématiques est relancé par le bureau d'études. Ainsi en six mois chacune se réunie trois fois, chaque série de réunions étant suivie d'une réunion du comité de pilotage qui tente de valider les orientations à prendre avec le bureau d'études. A noter qu'une réunion spéciale est faite sur le seul thème de la base ostréicole en juin 2001. Ceci nous amène fin décembre 2001 à la présentation en séance plénière du document global. Puis la procédure de consultation est entamée auprès des conseils municipaux des communes, du Conseil Général, du Conseil Régional, de la SRC, de l'Ifremer... A noter que cela a été l'occasion de négociations plus franches entre le préfet et les intéressés, comme la SRC par exemple :

⁶⁸ 9 études exactement principalement entre 1997 et 1999 sur l'évolution du trait de côte, l'extraction des matériaux marins, la qualité des eaux littorales et SIG, la pêche à pied de loisirs, l'évolution écologique des plages, le paysage du Trégor, l'impact économique de l'activité ostréicole, la valorisation du patrimoine culturel et naturel et sur la base ostréicole.

⁶⁹ Quatre sites avaient été retenus sur Plouézec : Port Lazo Traou Vod, terre plein en extension de la cale des plaisanciers à Port Lazo, site du camping du Cap Horn, site du Cumunou sous Craca et un sur Paimpol : Boulgueff dont les résultats ont été communiqué lors de la dernière réunion de la commission.

« ... quand on a présenté le document final aux élus locaux de la SRC, on nous a dit, « non on n'en veut pas » et donc on était ennuyé de devoir écrire au préfet en disant « on est désolé mais on ne peut pas accepter le projet en l'état ». C'est à un autre niveau, la prise de contact se fait à un autre niveau : là c'est un rendez-vous avec le préfet dans du bilatéral et du relationnel politique. »

On peut noter également la circulation de pétitions sur l'initiative d'associations environnementales ou d'associations de plaisanciers.

Pendant la même période et pendant deux mois, le SMVM est à disposition des citoyens dans la mairie avec un cahier de doléances. Il y a eu des annonces officielles réglementaires pour dire que les documents étaient en mairie, des articles dans les journaux locaux ou les maires faisaient des annonces. Les correspondants locaux rendaient compte des délibérations en mairie et il y a eu des évocations de réunions des pêcheurs plaisanciers ou d'associations comme MER ou des tribunes libres. Le tout a été récupéré et analysé : les remarques ont conduit à une nouvelle réunion du groupe plénier. Résultat de la consultation dans les communes du 15 février au 15 avril 2002 : seulement 81 observations de citoyens sur les 27 communes !⁷⁰

- La suite de la procédure

Suite à ça il y a aura un certain nombre de modifications à prendre en compte et il restera à recomposer les parties du dossier qui sera soumis au préfet maritime puis sera envoyé au Ministère compétent qui sera chargé de la présentation au conseil d'Etat.

- Bilan

Dans ce cas on ne peut pas parler de concertation englobante. Une grosse partie de la réflexion et de la prise de décision se fait entre les seuls représentants des services de l'Etat et pendant une phase avec certains élus. On a ainsi **deux phases composantes de consultation qui encadrent toute une phase de concertation** sur laquelle on peut émettre quelques réserves. Il est intéressant de noter comme l'ouverture plus large de la démarche aux élus en 1997 qui dénonçaient un processus « venant d'en haut » et imposé, l'a débloquée. Il est clair que l'arbitrage final a favorisé les activités économiques mais ne serait-ce qu'en considérant la fréquence des réunions de chaque commission ou le poids des études qui y sont consacrées, il serait difficile que cela se passe autrement.

On peut encore remarquer que l'essentiel de la phase d'étude est mené par les bureaux d'études. Il y a encore ici une **absence de partage de l'expertise** au niveau des études (peut être rattrapé en commissions lors des comptes rendus ?) que regrettent certains :

« ... sur le SMVM, toute la phase de réalisation d'étude, de cartographie : on a été exclus. Les commissions ont surtout servi à la rédaction du livret proposition et orientations, tout le reste a été fait par les services de l'Etat et sur les études, les corps d'Etat ont sous-traité des universités. »

Enfin on peut noter une série de **négociations interstitielles lors de la prise de décision finale** lorsqu'il s'agit de valider le SMVM.

Cette démarche est d'autant plus intéressante qu'elle est presque aboutie, ce qui nous donne l'occasion d'approfondir notre analyse en tenant compte des jugements de certains acteurs. On constate une **satisfaction plus importante chez les professionnels et les associations** qui font preuve d'un certain flegme :

« ... je crois qu'on ne peut pas critiquer. Il y a une petite part d'incertitude : est-ce que notre intervention tardive sera prise en compte ? Je ne sais pas mais on n'est pas inquiet on sera toujours présent au cas par cas pour rétablir une situation. Ce n'est

⁷⁰ *« ... ça c'est le problème des enquêtes publiques... c'est passé comme une enquête publique, les gens n'y vont pas, s'il y a deux ou trois personnes qui y vont c'est déjà beaucoup... mais ça c'est un problème national, un problème citoyen... ce n'est pas normal que des enquêtes repartent avec aucune remarque. »*

pas parce qu'il y a un règlement ou un arrêté que tout est clos. Pour moi, la prise en compte des revendications et la concertation sont deux choses bien distinctes. Car on est habitué à intervenir en fin de programme pour se faire entendre si d'aventures on n'est pas ou mal représenté. Une conciliation c'est de mettre en phase un tas d'intérêts et faire en sorte que les gens cohabitent en bonne intelligence. Ce n'est pas le passage en force. »

D'autres avancent : « *dans ce cas la concertation est importante, presque évidente mais on ne pouvait aboutir qu'à un résultat mitigé* » avant d'ajouter : « *un SMVM peut être un endroit de négociation, il y a eu négociation entre les autres mais nous on n'y a pas pris part... mais on a notre part de responsabilité* ».

Maintenant on peut aussi s'attarder sur les résultats de la consultation en mairie assez étonnants. Certains maires dénoncent un manque de concertation (ce qui est souvent relayé par la presse locale et de ce fait par les habitants), assez surprenant quand on sait que le cortège d'élus est le plus important dans les différentes commissions. Ils parlent alors de « *diktat* » ou assurent que « *les élus n'ont jamais été consultés pendant huit ans : le dossier vient de sortir et il faut maintenant l'approuver* ». Ce qui fait en bondir d'autres :

« ... le SMVM est resté deux mois en mairie dans une discrétion absolue... ces élus n'ont jamais été en commission et après quand vous assistez à un conseil municipal, le maire s'enflamme en disant « oui, y'en a marre, tout nous vient de Paris, Paris nous impose, c'est pas possible, ça peut pas continuer... » et j'ai contrôlé, il était absent de toutes les réunions auxquelles il était convoqué sans s'excuser, il était absent ! Là il y a une lourde responsabilité politique et dès lors à qui on a laissé la place ? Aux intérêts privés. Car sans élus la discussion partait vite dans un sens... Ou un autre encore qui en voyant le SMVM arrivé a dit « ah non c'est pas possible je ne vais pas lire ça c'est trop gros. »

• Les instances de concertation

Dans le comité de suivi (75 personnes), sous la présidence du préfet, on retrouve à peu près l'ensemble des acteurs de la zone avec une forte prédominance des élus (41 élus au total avec les maires des communes, les représentants des pays et des communautés de communes). Ce comité a pour fonction de valider les orientations préconisées par le comité de pilotage. A ce jour, il ne s'est réuni que 4 fois : une première pour le lancement en 1994, une seconde suite au 3^e arrêté préfectoral en 1998, en décembre 2001 pour valider la synthèse du document et recueillir une première série de remarques de la part des différents acteurs du groupe plénier et une dernière fois en juin 2002 pour faire le bilan des passages dans les collectivités et les comités de professionnels (SRC, Comité des pêches...).

Dans le comité de pilotage par contre on ne retrouve que des élus et des représentants des services de l'Etat (9 personnes dont le sous-préfet de Lannion qui le préside, le vice-président du Conseil Général, DDE, DRAM, DIREN, le député-maire de Paimpol...) : aucun socioprofessionnel n'en fait partie, or ce comité a un pouvoir d'orientation assez fort : « *c'est l'élément centralisateur, il sert d'aiguillon* ».

Chacune des commissions thématiques est composée de 40 personnes environ avec 15 à 20 élus, 3 à 6 représentants des services de l'Etat, le restant des places étant alloué aux représentants socioprofessionnels et aux experts (Ifremer, Université de Brest, Conservatoire du Littoral...). Chaque commission est présidée par un élu et animée par un représentant des services de l'Etat.

En conclusion, concernant les caractéristiques des instances, tout est fixé par le préfet et là sans aucune négociation de divers acteurs socioprofessionnels ou associatifs. Les 3 instances peuvent être qualifiées de « para-publiques ».

Pendant nos entretiens, on ne nous a jamais vraiment fait mention de conflits. La tendance était franchement à les nier :

« ... la principale limite à savoir est : est-ce que les administratifs vont enfin oser mettre en avant les contradictions qui existent entre les commissions, source des

conflits à gérer ? Apparemment non. On est encore dans une situation où on évite les conflits. On peut craindre d'aboutir à une négociation stérile, à un consensus mou. Or si on évite les conflits au lieu de les prendre de front le SMVM n'a plus aucun sens. »

Les instances sont alors univoques.

Le fait de ne pas mettre à plat ces conflits aurait presque tendance à faire que le seul but est d'arriver à un consensus. La volonté d'aboutir en s'accaparant le problème est ici moins franche même si le comité de pilotage aurait tendance à se le réapproprier : ce dernier n'est ni franchement intégrateur ni stimulateur. Le comité de suivi par son rôle de stricte de validation répond plus à une caractéristique « stimulatrice ».

Pour ce qui est du partage de pouvoir, il n'a lieu qu'entre les élus et l'Etat ce qui favorise les comportements de lobbying des autres acteurs.

3.2.3. Le site Natura 2000 du Trieux-Jaudy (Côtes d'Armor)

- Les différentes étapes de la démarche

En 1992, à l'unanimité, les ministres européens de l'Environnement décident de tisser, d'ici 2004, à travers le territoire de l'Union, un vaste réseau de zones de préservation de la flore et de l'habitat de la faune et des espèces protégées. Condamnée une première fois sur le fond par la Cour Européenne de Justice en 1994, c'est dans la précipitation qu'en mars 1996, les scientifiques du Muséum d'Histoire naturelle de Paris avec l'aide des différentes DIREN ont remis au gouvernement une liste de 1.300 sites sur la base des critères définis à Bruxelles, liste que la France aurait dû fournir à l'Europe en 1995.

Dans ce cadre 38 sites pilotes sont désignés afin d'acquérir l'expérience nécessaire à l'élaboration d'un guide méthodologique national. Le site du Trieux-Jaudy est alors défini en 1995 comme site d'intérêt communautaire pilote sur la Bretagne, unique site pilote sur l'ensemble du littoral atlantique. Le périmètre désigné s'étend sur 28 communes littorales (une commune ajoutée au périmètre du SMVM du Trégor-Goëlo) qui en fait un projet franchement tourné vers le littoral.

En 1996 commence une phase de consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par le périmètre. Ceux-ci ont deux mois pour se prononcer sachant que seuls des motifs scientifiques peuvent être invoqués pour se retirer du périmètre. Parallèlement à cela est mis en place un comité de pilotage départemental sous la présidence du préfet, il réunit élus (maires, conseillers généraux), socioprofessionnels, associations de protection de la nature, chambre de commerce et sera chargé de « *piloter la concertation* ». Le Conservatoire du Littoral⁷¹ est quant à lui désigné pour rédiger le document d'objectifs du site servant à mettre en place la gestion des espaces inventoriés de manière à les sauvegarder. Alors dès les premiers jours, ce projet provoque une levée de boucliers sans précédent de la part de l'ensemble des acteurs professionnels et des élus.

Dans ce contexte houleux, le chargé de mission du conservatoire multiplie les réunions afin de sensibiliser les différents acteurs. On évalue alors à 200 le nombre de réunions faites pour réaliser le document d'objectif en à peine plus d'un an⁷². Au départ les réunions attirent peu de gens et notamment les élus et les socioprofessionnels les désertent afin de protester contre la démarche.

C'est sans doute la délimitation du périmètre qui pose le plus de problèmes. Les élus reprochent activement de ne pas y avoir été associés et de devoir subir une démarche qui « *vient d'en haut et qu'on impose vers le bas* » et expriment une certaine rancœur : « *au lieu de bafouer les règles*

⁷¹ Sur ce choix, un de nos interlocuteurs nous donnent plusieurs raisons : « *... j'ai été chef de projet de l'opération pilote Natura 2000 parce qu'on avait un secteur qui était peu persuadé des aspects environnementaux mais surtout parce qu'on avait plusieurs gros projets qui nécessitaient de l'argent et que l'argent, en la matière, il est plutôt fléché Natura 2000, être à l'origine et chef de projet d'une opération Natura 2000 veut dire qu'à un moment donné on tient la queue de casserole pour avoir les subventions. C'est purement de la stratégie administrativo-économique...* »

⁷² « *... ils ne sont pas avarés de réunions.* »

élémentaires de notre démocratie locale, il fallait respecter la vocation des élus à arbitrer au terme de consultation et concertation, d'ailleurs prévues par la directive Habitats ».

Mais très vite certains élus saisissent l'opportunité que peut représenter une telle démarche et y adhèrent :

« ... moi j'ai bien vu que cette démarche c'était une obligation et qu'il y avait sur le terrain des besoins. Donc moi égoïstement j'ai pensé aux financements et étant la première commune à avoir voté ça, on voulait avoir un maximum de subventions. »

Ces élus servent très rapidement de point d'ancrage et de médiateur dans le dialogue entre élus et porteurs de projet :

« ... ils se sont servis de moi, c'est normal... mais ils ont une façon de présenter les choses : ils manquent de pédagogie car le niveau des élus est très variable, tout le monde ne se rend pas compte des enjeux... il faut leur parler de l'homme, en bout de chaîne, de façon égoïste pour que ce soit plus pédagogique. Moi je leur parle pas trop de l'escargot de Quimper et on parle de choses plus concrètes comme la conservation d'un camping en visant la préservation de la dune... je pense que c'est en leur parlant de choses concrètes qu'on fait passer les choses. »

Du côté des socioprofessionnels, la peur de se voir imposer des contraintes supplémentaires et d'adhérer à un projet sans aucune garantie prédomine. En plus du périmètre choisi, ils dénoncent un problème de méthode :

« ... c'est la manière dont est préparé et initié le programme qui est à revoir. La DIREN et la préfecture ont une démarche imparfaite et incomplète. On n'a eu qu'un morceau de l'énigme... on ne sait pas ce qui va se passer après. On ne nous a donné aucune garantie sur l'activité professionnelle et son devenir dans les secteurs qui seront concernés par Natura 2000. En l'absence de garantie on a demandé l'exclusion des zones conchylicoles des périmètres et on l'a obtenue mais on reste malgré tout partenaire car on veut suivre ce qui est fait. La DIREN a traité cette mission de manière déplorable car elle n'a pas su répondre aux demandes qui étaient faites. Mais à aucun échelon on n'est parvenu à obtenir des infos sur l'implication de ce programme, même les collectivités locales s'en plaignent, il y a donc eu un raté magistral sur la mise en œuvre de ce programme. C'est un gros fiasco. Ça laisse un peu l'impression qu'ils voulaient passer en force en ne cessant de dire que ce programme était basé sur le volontariat, parce que ça a accompagné toutes les discussions dès le départ, en aucun cas il ne s'agissait d'imposer. A aucun moment les services d'Etat chargés de mettre en œuvre ce programme n'ont pu apporter de réponses aux questions qui leur ont été posées. C'est totalement affligeant.⁷³ »

Ce à quoi d'autres renchérisent :

« ... on se heurte à l'incompréhension entre les objectifs affichés Natura 2000 et l'impossibilité des pouvoirs publics de répondre aux questions des professionnels. Par exemple quand on demande ce que signifie perturbation, les niveaux de perturbations... la réponse est que tant que les documents d'objectifs ne sont pas faits, on ne peut pas répondre.... En disant aux gens on va venir sur vos terrains, on va désigner des sites et on verra après ce qu'on y fera, forcément que c'était le dialogue de sourd. A chaque fois on nous disait « on a déterminé la présence de telle et telle espèce sur ce territoire... ensuite on définira les moyens de préservation... » et c'est la dessus que les gens ont bloqué : vous nous demandez de désigner un périmètre alors qu'on ne sait pas à quelle sauce on sera mangé, à quel niveau de contrainte cela va nous exposer. Les premières années ont été une phase de réactions fortes par rapport à ces propositions de sites.⁷⁴ »

⁷³ Le Premier Ministre a décidé de « geler » l'application de Natura 2000 en juillet 1996. Dans un communiqué, il explique : « Cette directive est inapplicable dans son état actuel. En effet il n'est pas possible de désigner des sites au titre de cette directive sans connaître à l'avance avec précision les règlements qui y seront applicables et les activités qui pourraient y être interdites »

⁷⁴ Cela va entraîner la création d'un collectif : 'le groupe des 9' (dont la Chambre d'Agriculture, la SRC, l'Office National de la Chasse) qui ont dénoncé la première consultation en arguant que la procédure n'avait pas été suivie. Cela se traduit par l'imposition d'une nouvelle procédure de consultation des communes prévues dans les sites par l'Europe

Pour inverser ce courant de protestation, le chargé de mission du Conservatoire va varier les modalités de réunions en alternant l'échelle de réunion, au sein des communes et en allant voir directement les professionnels, voire même individuellement. Il met également en place deux comités de travail : estran et agriculture dont la composition est à son entière initiative. Cette dernière ne s'est réunie qu'une fois car : « *entre autre M. Germain a bien compris le sens de nos préoccupations, il n'y a pas eu de résistances, ça n'a pas été conflictuel* ». Pendant le mois de mai 1997, le Conservatoire organise avec la Chambre d'Agriculture trois réunions de secteurs en s'appuyant sur les responsables locaux pour relayer l'information afin de faire un point sur les différents sites⁷⁵. Il y a présentation d'un pré-document d'objectifs de la partie terrestre, de la cartographie des habitats site par site, dans le détail, des subventions possibles.

Début 1998, un pré-document d'objectifs est établi et soumis pendant quelques mois aux communes et aux professionnels. Le sous-préfet prend l'initiative de faire une réunion de synthèse de cette consultation dans un cadre totalement informel afin de faire un bilan des remarques avec l'ensemble des acteurs. Mais avant d'être validé en comité de pilotage en avril, certains points précis du document font l'objet de quelques négociations dont un coup de téléphone notable de la Chambre d'agriculture qui quelques heures avant « *en négocie les dernières lignes* »⁷⁶. Au cours de cette même réunion est établi le comité de pilotage qui sera chargé de suivre l'application du document d'objectif, comité entériné par décret préfectoral. Le document, adopté et validé par le préfet, est envoyé au Ministère de l'Environnement puis à Bruxelles. Cela se traduit par une période de latence administrative d'un an.

En mai 1999, la communauté de communes de Paimpol-Goëlo est sollicitée pour devenir l'opérateur technique local (maître d'ouvrage) chargé de mettre en œuvre le document d'objectif⁷⁷, chargé des négociations et de la rédaction des cahiers des charges. La validation des actions se fait au cas par cas, sur chaque dossier. Elle s'occupe également de la demande de financements et de la consultation des entreprises.

La chargée de mission décide alors de relancer les commissions estran et agriculture qui à ce jour ont fait respectivement 3 et 2 réunions, ce qui a été apprécié :

« ... il n'y a pas grand chose qui en est sorti mais bon c'est un élément de satisfaction dans le sens où on peut dire qu'elle choisit d'associer, de prolonger la démarche... bon on a parlé de choses et d'autres : CTE, MAE, comment concrétiser des mesures. Elle a refait le point sur ce qui s'était déroulé depuis l'adoption du document d'objectifs. Le fait après l'adoption du document de refaire fonctionner cette commission pour faire un point avec les partenaires, de continuer à les associer, ça c'est une très bonne initiative, de ne pas dire : maintenant que vous nous avez adopté notre document, on va faire ce qu'on veut et en tant qu'institutionnel vous tenir au courant au sein des comités de pilotage. »

De plus, 4 réunions ont été organisées en commun avec les chargés de mission bassin versants afin de continuer les opérations d'échange entre les différents acteurs du territoire. Ces réunions publiques thématiques sont toujours complétées par des entretiens plus individuels.

• Bilan

Bien qu'on ait une procédure imposée par l'Europe, avec un périmètre sur lequel il y a peu de possibilités de recours, on peut considérer qu'on a une **concertation stricte englobante** : on est

⁷⁵ « ... ça a permis de décompresser pas mal les choses. Ce qui ressortait de ces réunions c'est que sur le parcellaire agricole cela se traduisait par des contraintes du type reconstitution de talus en bordures d'estuaires et des choses comme ça. Dans la mesure où c'était ce niveau de contraintes et que c'était expliqué, c'était acceptable. » Cela revient finalement à limiter la zone terrestre.

⁷⁶ « ... notre position a été qu'on ne confonde pas tout, qu'on ne cloisonne pas les choses. Qu'on rappelle dans le document d'objectifs que la qualité de l'eau est un élément important mais qu'on renvoie cette partie là à d'autres politiques : BV, directive nitrate, mise aux normes mais que ce soit découplé de Natura 2000 et ça a été traduit dans le document final », « ça c'est traduit par : on fait référence à la directive nitrate et point barre. »

⁷⁷ Michel Raoul de Plourivo, qui présentait le dossier au conseil, a annoncé qu'une subvention de 4 MF avait été allouée pour la mise en œuvre de la directive Natura 2000 : cette enveloppe a évidemment rassuré les élus. Même ceux qui n'étaient pas favorables au départ ont reconnu là « une chance à saisir ».

presque à des négociations perpétuelles. Le tollé de départ peut être nuancé par le fait que c'est une démarche qui s'est faite dans l'urgence, qui plus est pilote donc avec un flou marqué quant à la méthode de mise en place et sur les tenants et aboutissants de la démarche⁷⁸. Le fait que ce soit un site pilote avec obligations de résultats a pu autant favoriser la concertation en motivant leurs porteurs pour parvenir à un accord ou la biaiser, l'obligation de résultats pouvant inciter le comité de pilotage et entre autres le préfet à passer en force. La première solution semble la plus plausible mais cela au prix de grosses concessions : retrait des zones conchylicoles du périmètre, réduction du périmètre agricole...

Là encore on voit un choix jugé très positif de **varier les modalités de concertation** avec des réunions à grande échelle complétées par des réunions thématiques voire sectorielles et individuelles. Mais aussi plusieurs réunions intermédiaires de synthèse pour faire le point et rediscuter des consultations ce qui leur donne une autre ampleur. Un point qui semble beaucoup manquer aux acteurs professionnels est la connaissance des paramètres de choix des sites mais de façon concrète, pragmatique. Bref, ils réclament une explication sur le terrain pour s'approprier la logique de la démarche : là plus qu'un partage de l'expertise, ils demandent les critères de choix de cette expertise. Enfin comme dans toute démarche, on voit les **négociations interstitielles bilatérales** lors de la prise de décision ultime.

De plus, la volonté de poursuivre le dialogue après la validation du document d'objectifs entre gestionnaires potentiels et maîtres d'œuvre est fortement marquée ici avec la mise en place d'un comité de pilotage⁷⁹ et surtout la poursuite des commissions alors que l'on se retrouve dans une période opérationnelle. Cela ne peut que nous conforter dans l'idée que la concertation englobe l'ensemble de la démarche.

- Les instances de concertation

Le comité de pilotage est présidé par le sous-préfet de Lannion, M. Bruneau et réunit les maires des 28 communes concernées ainsi que les représentants de structures administratives et d'associations liées à la protection de l'environnement (DIREN, Conservatoire du Littoral, Office National de la Pêche, de la Chasse, Eaux et Rivières, Ifremer...).

En terme de caractérisation des instances, on a quelque chose d'assez nouveau. Si on a un comité de pilotage très large, on remarque qu'il a juste mission de valider les orientations prises par le seul chargé de mission. Ce dernier se retrouve ici à l'interface de tous les acteurs et est le seul garant de la concertation, à qui l'on doit la mise en place des commissions qui ne sont pas du tout l'initiative du préfet⁸⁰. Là on peut qualifier le comité de pilotage de para-public (toujours nommé par le préfet), pluriel (on ne cache pas spécialement les conflits car il n'y en a pas vraiment ou ont été réglés), stimulateur, mais peut-on vraiment estimer qu'une décision a été prise ? Notre but n'est pas de juger la démarche de gestion en elle-même mais la concertation se passe d'autant mieux sur un site qu'on veut protéger, si les zones conchylicoles sont exclues et si les zones agricoles sont réduites. Dès lors que l'action de gestion ne se résume qu'à la préservation de dunes ou à la réhabilitation de talus, cela ne peut pas franchement altérer la concertation et réduit les enjeux de la prise de décision qui est dans ce cas-là tout à fait partagée. Mais cela constitue un premier pas en terme de gestion même si on peut considérer que la démarche a été un peu vidée de son sens.

Les commissions répondent elles plutôt à des caractéristiques pluralistes (y participe qui veut) et intégratives (on est là pour s'approprier une problématique). Mais les commissions étant plutôt sectorielles, il n'y a pas franchement d'ajustements d'intérêts à opérer puisque pas vraiment d'opposants et quant à la décision, elle est plutôt à la charge du chargé de mission qui plus qu'une décision va proposer une orientation pour le comité de pilotage.

⁷⁸ La mise en place de l'ordonnance Natura 2000 au niveau national n'a eu lieu qu'en avril 2001 avec trois circulaires qui précisaient de façon exhaustive la procédure de mise en place avec la composition des comités, la mise en œuvre des actions, les contrats...

⁷⁹ Même si son rôle se réduit à la validation des actions à mettre en œuvre.

⁸⁰ A noter que les dernières circulaires parues l'année dernière ne font pas mention des commissions, de leurs modalités de composition ou de fonctionnement.



3.2.4. Le contrat de baie de la Rance (Côtes-d'Armor et Ille-et-Vilaine)

- Les différentes étapes de la démarche

Déjà dans les années 1970, plusieurs monographies et ouvrages font état de la pollution de la Rance, il y a alors une prise de conscience un peu confuse mais il manque un côté fédérateur. De plus, la construction de l'usine marémotrice dans les années 60 va favoriser l'envasement de l'estuaire de la Rance entraînant dans les années 80 le développement de divers groupes de réflexion avec le CODECOD et le CODECOM (Comité de Développement des Communes des Pays de Dinan et de Saint-Malo) : les élus se réunissent avec les services de l'Etat et s'interrogent sur les actions possibles. En 1991, le préfet de l'époque, Jean-Noël Fournier décide de réunir les élus des communes riveraines de l'estuaire de la Rance afin de prendre en compte un certain nombre d'éléments susceptibles de les amener à mettre en œuvre un contrat de baie. Mais la quasi-totalité des élus est très pessimiste : « *de nombreux élus disaient déjà « de toutes façons ça ne va pas marcher, il y a tellement de tentatives qui ont avorté que jamais on n'arrivera à faire quoi que ce soit, il y avait un certain défaitisme* ». Pour d'autres le véritable déclencheur est Claude Noël Martin, ancien président de la Générale de Biscuits, qui est à la tête de la Fédération des Associations et Usagers de la Rance (FAUR)⁸¹, qui se pose comme le véritable initiateur du contrat de baie.

« ... à l'initiative de la création il y a les 23 maires. Bon il y avait à l'époque la fédération des usagers, la FAUR, qui était aussi très mobilisée sur tout ça. A la limite c'est presque la FAUR qui a insisté pour que les élus se lancent et travaillent de concert avec eux. C'est assez synergique, je n'ai pas de gros talents d'historien sur toute cette époque là, afin bon globalement, c'est des usagers très mobilisés voyant que petit à petit leur environnement se dégradait en identifiant bien leurs causes et mobilisant à la fois élus et services de l'Etat pour faire quelque chose... et tout ça se met en place. Je pense que si vous demandiez au préfet ou au sous-préfet de l'époque ils diraient que c'est les services de l'Etat qui ont eu un rôle majeur, si vous demandez aux élus... Mais bon globalement ils ont tous été actifs, ont tiré dans le même sens et si l'une ou l'autre des structures, l'un ou l'autre des 3 collèges avaient déconné ce serait pas aussi bien fait. »

Plus qu'un véritable déclencheur, il y a une prise de conscience globale de la situation : « *les gens avaient mal à la Rance, c'était cet envasement, l'impression que c'était bien pollué. C'est plus un sentiment général qui a « boosté » la chose* » même si la présence du barrage marée-moteur a un peu cristallisé les esprits en lui donnant le plus mauvais rôle et la responsabilité de tous les maux. Entre 1991 et 1993, se succèdent des réunions entre élus et services de l'Etat auxquelles est très vite associée la FAUR. Aussi les avis divergent quant au périmètre à considérer, sur la faisabilité du contrat :

« ... il y a eu un moment de flottements au moment où l'Etat a proposé quelque chose parce que c'était la première fois où on demandait aux élus des pays de Saint-Malo et de Dinan de travailler ensemble... et les gens ne savaient pas, c'était une première action intercommunale et ça les gens étaient pas mûrs. Il a fallu recadrer pas mal de choses... »

Aussi la révision de la loi sur l'eau vient un peu perturber le déroulement de cette réflexion en prévoyant qu'avant de mettre en place un contrat de baie, un SAGE soit mis en place. Mais le choix des divers acteurs est rapide : « *on a voulu tout de suite de l'opérationnel, on a mis la charrue avant les bœufs en se disant si on attend les préconisations on n'est pas prêt de faire quelque chose* ». Ainsi la volonté de se tourner vers l'action prédomine, reste à déterminer la nature de l'action :

« ... on s'apercevait que la rivière débitait une continuité de saletés et à l'époque tout le monde se renvoyait la balle : 'vous en haut vous polluez c'est pas normal il faudrait que vous fassiez quelque chose' et ceux-là avaient juste à répondre à Saint-Malo 'mais vous vous n'avez pas de station d'épuration (STEP) non plus'.... tout le monde se renvoie la balle jusqu'au jour où Saint-Malo se décide à mettre en ligne son projet de STEP. Il manquait un peu d'argent ils ont demandé une rallonge budgétaire au Ministère de l'Environnement qui a répondu ok on vous donne ça à conditions que vous mobilisiez vos voisins dans la même démarche et que petit à petit de la partie côtière on remonte dans le haut de l'estuaire et qu'on fasse le propre. »

⁸¹ La FAUR regroupe une vingtaine d'associations.

Cela s'inscrit totalement dans la réflexion locale sur le contrat de baie. En 1993, la signature du contrat de baie en lance la première phase qui consiste principalement en la construction d'une STEP à Saint-Malo. Cette opération s'étend de 1994 à 1996. Le reste de la phase est composé d'actions d'extraction de la vase avec une sensibilisation des agriculteurs pour la valoriser.

Pour conduire la démarche un comité de baie est constitué (71 personnes) dont la composition est largement dictée par le nouveau décret de 1993 sur les contrats de baie.

Cette opération nécessite alors un organe chargé de sa maîtrise d'ouvrage. L'organe opérationnel de cette structure est constitué en 1995 par l'association CŒUR (Comité Opérationnel des Elus et Usagers de la Rance). Son rôle est alors d'élaborer le contrat de baie, le suivre et l'évaluer.

Parallèlement aux travaux d'assainissement de Saint-Malo, 5 commissions thématiques sur la reconquête de la qualité de l'eau et des milieux, l'amélioration de la navigabilité (désenvasement notamment) et gestion des sédiments, la restauration des berges et ouvrages dégradés et une dernière concernant les activités de pêche et de cultures marines, sont mises en place. Ces commissions fonctionnent assez peu et vont surtout orienter les sujets des études quant aux possibles opérations à mettre en œuvre dans le cadre d'une 2^e phase du contrat de baie. La phase de concertation est alors assez réduite.

Avec la signature de la 2^e phase en 1998⁸² pour 5 ans commence un véritable processus de concertation : « *les deux rives discutent, ce qui n'était pas le cas avant* ». CŒUR devient selon certains « *une réelle plate-forme de concertation, de discussion, d'échange et de réflexion* » avec en plus ses 4 techniciens qui servent de relais de terrain au maître d'œuvre. Le contrat de baie étend sa seule compétence assainissement aux thèmes berges et ouvrages, gestion des sédiments et participation citoyenne suite aux conclusions d'études en 1997 affirmant la nécessité d'associer le plus grand nombre afin que le public s'approprie le projet de réhabilitation car sa réussite dépend de l'intensité avec laquelle il sera accaparé par le plus grand nombre. Ce volet participatif est assuré par la mise en place de cercles de créativité inspirés des cercles de qualité mis en place dans le monde industriel à l'initiative de la FAUR.

Avant la mise en place de ces cercles, les services de l'Etat décident de se désengager du conseil d'administration de CŒUR. A la même période le départ du président de la FAUR du bureau de CŒUR permet de débloquent la situation et une reprise du dialogue entre usagers, associatifs et élus⁸³ nécessitant un gros travail de sensibilisation :

« ... à un moment on s'est perdu parce que chacun pensait que Cœur c'était pas son association... à un moment ou à un autre, chacun s'est détourné de l'association, car il sentait qu'il n'avait plus de pouvoir et prétextait « c'est votre assoc pas la nôtre ». Donc on a fait un peu de 'lobbying', on a fait beaucoup de terrain pour leur expliquer que CŒUR c'était pas nous, c'était eux. »

Mais pour d'autres ce départ a compromis sérieusement le pouvoir de décision de la FAUR au sein de CŒUR :

« ... FAUR avait une impulsion sur le contrat de baie, à partir du moment où son président a laissé la présidence au politique, déjà il y avait moins d'impact de la FAUR mais il restait quand même important car c'est lui qui avait mis en place l'équipe et puis il avait le respect des élus, car il représentait la société civile et les élus reconnaissaient que s'il n'avait pas été là il n'y aurait pas eu de contrat de baie. Nous maintenant on a perdu une autorité là-dessus, on n'a plus du tout le même poids, moi je suis coupé de l'information de CŒUR, j'ai des infos car on a un bon relationnel mais dans la structure je n'ai des infos qu'à travers le Conseil d'Administration et le CG de CŒUR qui ont lieu 1 ou 2 fois par an. On a des relations qui pourraient être structurelles mais qui sont plus personnelles que structurelles et c'est là qu'il y a quelque chose qui manque. »

⁸² Le projet a été présenté au comité national d'agrément le 12 décembre 1996.

⁸³ « ... il n'y a pas de débat passionné parce qu'on est d'accord sur l'essentiel. Ça ne se pose plus en terme de conflit, ça c'est posé à un moment mais c'était un problème d'homme, c'était l'homme qui irritait tout le monde et aujourd'hui y'a pas de conflit naissant ».

Les cercles de créativité ont l'avantage d'élargir la participation aux habitants des communes de la Rance et ne se limitent plus aux seuls représentants d'associations ou aux élus. Leur mise en place va être précédée de plusieurs séances d'information et de formation. Deux responsables du programme de réhabilitation du Saint-Laurent (Québec) viennent exposer à l'occasion de deux conférences publiques (27 et 28 octobre), les conditions actuelles de fonctionnement des cercles. Invitées par la FAUR et par CŒUR, 230 personnes issues ou non du tissu associatif, ainsi que de nombreux maires et représentants des Chambres Consulaires, assistent à ces deux conférences. A l'issue de ces conférences, trois réunions publiques animées par un consultant ont permis de mobiliser 57 volontaires intéressés. Les 5 et 12 février 2000, une première formation est dispensée à 33 personnes ce qui permet de faire émerger 5 thèmes de cercles⁸⁴. Une seconde journée de formation est organisée mi-mars 2000 avec 29 personnes avec pour principal objectif, suite aux premières réunions de cercles, de faire un premier retour sur expérience des cinq cercles. Enfin une rencontre entre l'ensemble des animateurs de cercles et les coordonnateurs ayant été jugée utile pour favoriser la cohérence des actions, une session unique de formation est proposée le 13 mai 2000 à 20 personnes.

Les cercles de créativité se donnent pour but de chercher des solutions aux problèmes qu'ils ont choisi de traiter. Pour s'assurer de la cohérence des propositions d'actions des cercles avec le contrat de baie à proprement parler a été mis en place une grille d'évaluation multicritères afin de dire si oui ou non le projet est compatible. Une fois que l'action est validée, le maire de la commune concernée devient responsable de l'opération. Et une fois que c'est fait, le maire est aussi responsable de l'entretien. Sur le financement du projet, remarquons qu'il n'y a rien de prévu. Lors de nos entretiens, nos interlocuteurs ont spontanément abordé l'évaluation de ces groupes et ont mis en évidence deux travers dans lequel ils sont tombés et à éviter dans une prochaine expérience :

« ... vous ne pouvez pas prendre des gens de Dinan pour s'occuper de problèmes qui vont se situer à 15 km en aval : il faut prendre des gens du coin⁸⁵. [...] Deuxièmement il faut traiter de tous petits sujets, ça c'est le principe du cercle : c'est ce qu'on a appelé la politique du « petit pas ».

« ... sur les 5, 3 ont arrêté. Seuls 2 font encore des réunions régulièrement, assainissement et un autre qui travaille sur un site (restauration d'une plage). Deux sur les 3 ont arrêté parce qu'ils ont mal visé au départ leur projet. Ils ont vu quelque chose de beaucoup trop grand et ils se sont essouffés à réaliser une œuvre colossale... le principe pour que ça fonctionne c'est de très vite passer dans la phase pragmatique, concrète et ne pas essayer de construire un immeuble, il faut tout faire par petites étapes... eux ils voulaient d'emblée construire quelque chose de colossal et quand il a fallu revenir sur la phase opérationnelle ils ont vu qu'ils avaient perdu tout ce temps pour rien et qu'en construisant petit à petit ça allait peut être complètement changer... »

A côté des groupes, CŒUR prend l'initiative en 2001 de relancer les 5 commissions thématiques. On rentre dans une phase où les réunions se multiplient car l'idée est de rendre un travail pour motiver une prolongation du contrat:

« ... il va falloir faire un bilan, comment on l'a vécu, qu'est ce qu'on veut faire après, il y a des questions à se poser. Est-ce qu'on change notre fusil d'épaule ? Ces questionnements se font dans les commissions, ça fuse dans tous les coins : la commission agricole envisage un CTE collectif, la commission usage pense au mouillage à sec... Il y a pas mal de chose qu'on retravaillera peut être pour une 3^e phase... la 2^e arrivant à terme en avril 2003. »

⁸⁴ Gestion d'un site sensible en bordure d'estuaire : la Ville Ger - Pleudihen ; réhabilitation d'un ruisseau affluent de la Rance et des étapes qu'il alimente sur son parcours : le Dic - Pleurtuit La Richardais ; élaboration et contractualisation d'une charte de bonne conduite des marins plaisanciers (en liaison avec la DDAM.) ; création et gestion de sites de protection et d'observation de la faune et de la flore ; moyens d'incitation à l'amélioration de la gestion des équipements d'épuration individuels et semi-collectifs.

⁸⁵ *« ... mais il y a des choses surprenantes, c'est typiquement français, vous avez le barrage de la Rance qui permet de passer d'une rive à l'autre mais vous savez comment les gens d'ici parlent des gens de l'autre côté... et encore maintenant , j'ai des voisins qui sont originaires d'ici, ils me disent quand je vais en face : ah vous allez de l'autre côté de l'eau, ben vous n'aurez jamais quelqu'un d'une rive de la Rance à travailler sur un problème de l'autre, parce qu'ils s'en foutent c'est pas leur problème. »*

- Bilan

Contrairement aux cas précédents, on se retrouve dans une situation où le choix de l'outil amène une réflexion et une concertation assez large entre élus, usagers et services de l'Etat. Cependant la mise en œuvre de l'outil dans la première phase étant particulièrement centrée sur Saint-Malo, ajoutée au fait qu'il existait un problème relationnel prégnant entre les deux individus moteurs du projet a entraîné une baisse franche dans la dynamique de concertation jusqu'alors affichée. Cette dynamique ne va reprendre qu'au milieu de la seconde phase avec la mise en place des cercles de créativité et la remise en route des commissions. Cette phase constitue une **concertation stricte** avec un élargissement intéressant à l'ensemble de la population intéressée. On a deux phases de concertation bien distinctes donc un cas avec **deux phases de concertation composante**. De l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés, on peut effectivement parler d'une concertation poussée entre les différents acteurs.

« ... moi j'ai vu la naissance d'autres projets (Pays, SAGE...), j'ai l'impression que dans une association comme Cœur, la concertation a été la plus poussée. Et ça parce que cette action n'appartenait pas qu'au politique, elle appartenait à tout le monde, on se situait dans le cadre d'une action citoyenne : la « Rance citoyenne » et les politiques étaient incapables à eux seuls d'amener ça. C'est la nature même de l'enjeu qui faisait qu'il devait être porté par tout le monde et qu'on ne pouvait plus se limiter à ce sacro-saint : « c'est celui qui paye qui décide ». Parce que les politiques quand vous les voyez dans leur globalité et que vous leur parlez de concertation ils vont vous dire : « bon écoutez, quand ils paieront, ils pourront parler. »

« ... je ne vais pas dire que notre concertation a été exemplaire, ce serait prétentieux, mais je pense que celui qui avait quelque chose à dire a pu le dire. Il n'y a pas de gens qui peuvent venir nous voir en disant 'vous ne m'avez pas écouté, là j'avais quelque chose d'important et vous êtes passé à travers', ça a quand même bien remué les gens. La concertation s'est passée au moins correctement. »

On note alors également une grande quantité de concertations interstitielles menées indifféremment par la cellule technique avec les élus ou encore de nombreuses réunions informelles ces derniers mois entre le nouveau représentant de la FAUR et les vice-présidents de CŒUR afin de combler le retrait de la FAUR de la présidence de l'association.

- Les instances de concertation

Le comité de pilotage du contrat mis en place par le préfet au regard de la loi de 1993 rassemble les collectivités (les 23 communes riveraines sur les deux départements limitrophes : Côtes-d'Armor et Ille-et-Vilaine ainsi que les Conseils Généraux et autres structures de Pays ou intercommunales), les administrations de l'Etat, les usagers, l'EDF, les chambres consulaires et diverses associations de protection de l'environnement.

CŒUR est une association loi 1901. Elle compte 60 membres, personnes morales dont 20 usagers. Si le choix fait avait été de constituer un syndicat mixte, il n'y aurait pas eu le droit d'intégrer des usagers, des associations : *« un syndicat mixte : ce serait une collectivité élue ; là une association on met ce qu'on veut ... »*. A noter que la présidence est alors conjointement assurée en pratique par un élu et le président de la FAUR.

Le comité de pilotage et l'association CŒUR sont composés selon la même logique. On a pu remarquer que le comité de pilotage n'avait qu'une réalité théorique, ce qui a été fortement reproché par la Cour des Comptes. Toute la concertation et la prise de décision se situent au sein du conseil d'administration de l'association, des commissions et des cercles de créativité. On peut cependant regretter le recul de la FAUR au sein de l'association qui peut se retrouver un peu en marge sur les grandes orientations du contrat alors qu'elle est très présente sur les actions plus concrètes à une échelle plus pragmatique, ce que regrette principalement son nouveau président :

« ... quel est l'intérêt pour une association de faire partie d'une fédération si ce n'est de faire passer ses idées ? Moi je voudrais qu'on ait un rôle plus politique, qu'on ait plus un rôle de réflexion, oui il faut qu'on ait une incidence plus importante dans les

orientations qui sont définies... mais ce n'est pas une recherche de pouvoir, faisons remonter de la base les idées, les réflexions... »

Cependant il nuance cela en précisant bien que pour le moment, aucun problème ne se pose car tout le monde va dans le même sens :

« ... le jour où on sera divergent sur les moyens et les intérêts personnels là on peut bloquer mais ce n'est pas l'objectif, l'objectif est de se concerter pour concilier les avis des uns et des autres. Je n'ai pas le sentiment qu'il y a des oppositions. »

Le comité de pilotage n'ayant vraiment aucun rôle ici, il ne nous semble pas important de le détailler. La composition de l'association CŒUR qui est une instance de concertation en soi a été élaborée à partir d'une réflexion concertée des deux premiers présidents de l'association. Cela constitue plus un mode de désignation qu'une proposition ouverte à qui voulait participer. On reste alors dans une logique « parapublique ». On est face à une instance plurielle (on s'inscrit dans une logique de bien collectif), et intégrative (on est là pour produire une ou des décisions). Sur le partage du pouvoir de décision c'est moins flagrant avec le rôle prépondérant de la cellule technique dans celle-ci et le retrait notable de la FAUR depuis 2 ans mais on y tend.

Chaque commission thématique est présidée par un élu ou un usager, selon la compétence requise pour traiter la thématique en question. Ensuite il n'y a aucune contrainte : le président est libre pour tout ce qui concerne l'animation : « *Y va celui qui veut* ». Les commissions se réunissent à l'initiative de leur président. Le sujet est défini et il faut se donner les moyens d'y arriver en faisant faire travailler les élus et les usagers ensemble sur ces différentes thématiques : « *ce sont toujours des idées qui viennent d'usagers, pas d'un élu car il n'a pas le recul nécessaire* ».

Les cercles de créativité sont eux composés d'une dizaine de personnes, volontaires bénévoles et se réunissent régulièrement (une dizaine de réunions). La participation et l'engagement sont donc au libre vouloir de chacun. Le cercle est alors force de proposition, proposition qu'il soumet à un comité : un comité mêlé CŒUR-FAUR, comité informel, qui donne l'aval sur les actions ou non avec l'avis notamment de la cellule technique de la FAUR.

Les commissions et les cercles de créativité répondent aux mêmes caractéristiques : leur composition est libre, ce sont des instances de par ce fait pluralistes. Egalement plurielles et intégratives, on est encore dans une logique de partage de pouvoir de décision pour les cercles de créativité à cela près que CŒUR et la FAUR conserve un droit de regard et d'approbation sur les actions de ces cercles. Les commissions n'ont pas franchement vocation à produire des décisions mais à proposer des orientations. Cependant elles ont tout de même un choix à effectuer sur une première série de proposition et là aussi le partage de pouvoir semble important. Mais dans les deux cas, la décision finale revient à CŒUR.

3.2.5. Le contrat de baie de Morlaix (Finistère)

- Les différentes étapes de la démarche

En 1989, l'apparition d'une microalgue productrice de toxines (*Alexandrium minutum*) en baie de Morlaix va être à l'origine de la contamination des coquillages provoquant l'interdiction de leur commercialisation et pénalisant par là même l'activité économique conchylicole. Cet incident participe à la prise de conscience des limites de la « capacité d'auto-épuratoire » des milieux aquatiques et de la nécessité de préserver la qualité des eaux littorales qui se dégradent de façon notable.

Suite à l'interpellation des élus du littoral par les ostréiculteurs, 47 communes et 8 syndicats d'eau ou d'aménagement hydraulique se regroupent en 1991 sous l'impulsion de trois élus : Jacques Pommelet, maire de Kerantec, Marylise Lebranchu, conseillère municipale de Morlaix et à moindre mesure Yvon Abiven, maire de Saint-Thegonnec. Ce regroupement donne naissance à l'association Pro-Aqua Baie de Morlaix qui se donne pour mission de définir et promouvoir une politique globale de reconquête de qualité des eaux douces et des eaux littorales des bassins versants de la baie de Morlaix. Le président de cette association, Jacques Pommelet est reconnu comme le principal investigateur et moteur du contrat de baie.

La première partie de la réflexion se fait alors au sein de Pro Aqua, « *il y a eu quelques consultations, des grandes messes, des réunions avec des professionnels, des usagers des eaux des collectivités, tout le monde a été réuni à plusieurs reprises avant de s'engager dans le contrat* ». Mais rapidement, le choix de l'association est de lancer des études complémentaires dont l'entière responsabilité est confiée à un bureau d'études nantais en 1992-1993. Cette étude consiste dans un premier temps à identifier les différents usages en relation avec les eaux douces, littorales et marines et dans un second temps à caractériser le milieu physique bassins versants - littoral. Cela permet d'aboutir au lien causal entre activités sur les bassins versants, qualité des eaux et risques de pollution. Parallèlement à cela, la réflexion au sein de l'association porte sur le type d'outil à mettre en place, SMVM, contrat d'agglomération, de rivière ou contrat de baie. A première vue, quand les élus ont le choix entre plusieurs outils, le principal critère de sélection va porter sur le type de financement disponible.

« ... il y a un ensemble de paramètres dont il faut tenir compte à côté des simples procédures de mise en place. On se rend compte aujourd'hui que les élus locaux vont orienter leur choix en fonction des aides financières qu'ils peuvent avoir pour arriver à financer les programmes. Car dans ces collectivités locales, en milieu rural, il n'y a aucun enjeu industriel, type usine marée-motrice avec EDF... donc derrière peu de moyens pour faire un programme, alors quand les élus regardent un outil, ils ont envie aussi de voir quels moyens financiers, de mobiliser le maximum d'argent. En fonction des actions qu'on veut mettre en place, sera choisi celui qui permettra de les mener le plus efficacement et particulièrement au moindre coût local. En terme financier, à l'époque, c'est le contrat de baie qui répondait le mieux aux préoccupations et aux opportunités de financement. »⁸⁶

Alors que la nouvelle circulaire sur les contrats de baie paraît en 1993, le préfet fixe par l'arrêté préfectoral du 2 septembre 1994, la composition du futur comité de baie chargé de mettre en place et de suivre le futur contrat de baie de Morlaix. Les tenants et aboutissants de développement ne sont pas encore vraiment connus, ce qui retarde la mise en place du contrat. Dès lors l'essentiel de la réflexion est sensé se passer au sein du comité de baie qui accueille en son sein, en plus des différents membres de l'association Pro Aqua, quelques représentants des socioprofessionnels mais en pratique les choix se font préférentiellement au sein de Pro Aqua. Ceci est favorisé par le recrutement d'une animatrice en 1994 qui devient la cheville ouvrière du contrat de baie et à qui revient la charge de monter le contrat de baie en partenariat plus ou moins prononcé avec les autres acteurs. En dehors des comités de baie réunis peut-être une ou deux fois, aucune réunion commune n'est organisée avant la signature du contrat de baie le 16 mars 1996.

Le contrat de baie va s'étendre sur les 47 communes membres de Pro Aqua, communes exclusivement finistériennes.

⁸⁶ Aujourd'hui ce choix est quelque peu remis en cause : « *... au niveau juridique vous n'avez qu'une circulaire du Ministère de l'Environnement et donc pas la même assise, pas la même reconnaissance. En gros, il peut se poser un problème de légalité de l'outil et des instruments mis en place mais ça n'a jamais été vraiment abordé. Dans l'ordre juridique ça n'a pas beaucoup de poids et derrière au niveau financier ce sera de fait pas énorme non plus, ça ne bénéficiera pas de grosses aides de l'Etat. Quand un ministre intervient par circulaire c'est souvent sur des préoccupations temporelles et par rapport à des sensibilités du moment. Quand les conditions vont changer (ministres...) tout peut être remis en cause donc il n'y a pas de sécurité juridique sauf une fois le contrat signé qui ira à son terme. On n'a pas de pérennité dans le temps de l'outil, par exemple, dans le dernier contrat de plan Etat - Région de 2001-2006, l'Etat n'aborde pas du tout le contrat de baie comme un outil de restauration de qualité des eaux, il utilise seulement Bretagne Eau Pure pour engager les travaux. Donc derrière quand vous avez comme interlocuteur la région et que vous les sollicitez pour engager des actions, ils vous répondront : « mais l'Etat n'a pas mis le contrat de baie dans le contrat de plan donc on considère que ce n'est plus une priorité de l'Etat et donc pas la notre puisqu'on accompagne l'Etat dans les démarches bassin versant donc pas de financements... » ce qui veut dire que vous ne pouvez plus faire grand chose : c'est une manière de tuer l'outil.... C'est pourquoi la reconnaissance juridique est importante pour que derrière certains acteurs ne viennent pas vous dire « mais vous n'avez pas de reconnaissance donc on s'en fout » parce que dans tous les programmes de conquête vous avez des montages financiers qui font intervenir différents acteurs. L'outil de contrat de baie le problème, c'est, dès lors que les bailleurs de fonds sont soumis à la règle de l'annuité budgétaire, ils peuvent remettre en cause ce qu'ils s'étaient engagés à faire dans le programme quinquennal d'une année sur l'autre. Et ce, même s'ils ont signé, le contrat de baie en pâtit et comme ils ne sont pas contraints, c'est la première ligne budgétaire qui saute en cas de problème et ce sans parler des retards de financements. Donc il faut avoir suffisamment de trésorerie pour s'autofinancer, avant de récupérer les subventions, dans un premier temps sinon ça handicape grandement la marge de manœuvre ce qui s'est passé avec Pro-Aqua. »*

« ... sur le périmètre du contrat de baie, il faut savoir que l'ensemble du bassin versant du Douron n'en fait pas partie car une partie se trouve dans les Côtes-d'Armor et les services de l'Etat n'étaient pas chauds pour multiplier les gens concernés. Donc aucune volonté d'englober cette partie costarmoricaine ce qui dans une logique environnementale n'est pas tout à fait normal comme quoi les logiques administratives et les habitudes prédominent... »

Les orientations du contrat se déclinent autour de 4 volets dans une première phase d'actions. Ces actions ont été définies après plusieurs réunions effectuées avec les maîtres d'ouvrages par sous-bassin mais avait déjà été mises en évidence en grande partie par le bureau d'étude nantais en 1993. Le volet 1 se consacre à l'assainissement pour réduire les pollutions d'origine domestique, le deuxième de la qualité des eaux douces potables pour la distribution publique et de la protection des prises d'eau, le troisième de la qualité piscicole des cours d'eaux et de l'entretien des fonds de vallées et le dernier concerne le suivi du programme.

« ... ça a été un dossier clé en main, ils ont proposé plusieurs hypothèses au comité de baie qui a validé après négociation de la participation de chacun aux différents programmes. Il n'y a aucun volet qui reprend bizarrement les points marées vertes, algues et phytoplancton.... Alors que c'était le déclencheur de départ. »

Un véritable tournant va néanmoins s'opérer. Suite aux élections municipales de 1995, M. Pommelet, qui n'est pas réélu, est obligé de céder sa place à la présidence de Pro Aqua et est remplacé par un élu 'vert', Michel Le Saint alors que le contrat de baie est prêt à passer en Conseil National d'Agrément. Alors la dynamique du contrat va être considérablement enrayée. Le comité de baie ne se réunit au mieux qu'une fois par an. Les dépenses d'assainissement vont représenter plus de 75% des dépenses de ce contrat avec la seule station d'épuration de Morlaix qui sera opérationnelle fin 1997. Plus aucune réflexion n'est menée au niveau du comité de baie ou de Pro Aqua. En perdant M. Pommelet, le contrat de baie a perdu son principal moteur et la profusion de contrat à l'échelle des bassins versants se mettant en place dans le cadre de Bretagne Eau Pure I et II ne sont pas pour encourager les acteurs locaux dans leur engagement dans le contrat de baie. Le périmètre du contrat de baie se découpe en effet en 8 bassins versants différents.

« ... il y a eu plein de choses qui ont fait que Pro Aqua a perdu de son dynamisme, c'est vrai qu'avec les nouveaux outils qui ont été mis en place, on s'investissait beaucoup plus sur le terrain. Et ici on a travaillé beaucoup plus sur le programme bassin versant. Car c'était plus localisé... il y a eu des actions volontaristes avec les bassins versants qui ont fait que finalement les élus se sont plus repliés sur leurs problèmes de proximité que sur le global et on a eu du mal à faire fonctionner la structure. »

« ... on a un émiettement des bassins versants, les programmes de bassins versants ne reprennent pas forcément l'ensemble du bassin donc n'intègrent pas forcément l'estuaire... Mais c'est l'approche actuelle, on met un sparadrap sur la plaie béante et on occulte des problèmes qui sont en train de monter. Le problème c'est que l'Etat va en avoir de gros avec la nouvelle loi cadre pour respecter les nouveaux objectifs, en fonction de ce qui va sortir ça risque de faire mal. On n'a plus d'approche globale, ces projets sont mono-thématiques, l'écologie n'est pas prise en compte et donc les moyens financiers à solliciter seront autrement plus importants que ce qu'on pourrait faire. Mais aujourd'hui les politiques sont plus à faire du curatif que du préventif. »

Durant cette période, le comité de baie n'est qu'une réalité théorique et tout le travail de lien entre les acteurs est assuré par le seul chargé de mission engagé par Pro Aqua depuis 1994 pour assurer l'animation du contrat de baie. Ainsi pour redynamiser la procédure, le président Michel Le Saint va tenter de créer un grand syndicat entre les différents bassins versants, pour aller ensuite vers la constitution d'un SAGE mais cela va rencontrer peu d'échos auprès des autres élus. Sa couleur politique entre autres va jouer en sa défaveur.

« ... moi je ne pourrais même pas vous dire quand le contrat de baie a été signé car nous sommes vite allés vers les programmes d'actions BEP. C'est sur que M. Le Saint lui aurait voulu créer un grand syndicat entre les différents bassins versants, pour aller ensuite vers la constitution d'un SAGE. Mais c'est vrai qu'ici on a le syndicat du Haut Léon avec 28 communes (le bassin versant de la Penzé), le syndicat du Trégor. Aussi Le Saint était un vert avec cette image d'écologiste qui hérissait certains... La majorité des élus ne voulaient pas d'une structure commune en plus avec l'excuse que Pro

Aqua jouait un peu ce rôle avec une image plus proche du terrain. Ça ne s'est pas fait et Le Saint a démissionné en 2000. L'ensemble des acteurs avait de moins en moins de temps à consacrer au contrat de baie et on constatait tous qu'il n'y avait plus le grand souffle de 92 avec Pro Aqua. »

Les difficultés qu'éprouve le président de Pro Aqua et du comité de baie pour réunir le conseil d'administration mais aussi les réticences des autres élus à s'engager pour une prolongation du contrat de baie ou pour une extension vers un SAGE conduit Michel Le Saint à démissionner à la réunion du comité de baie en juin 2000. Malgré l'échéance connue de la première phase du contrat à la fin de l'année 2000, les diverses propositions de consolidation des acquis n'ont pas pu voir le jour, faute de consensus général. Pourtant, dès 1998, plusieurs élus, dont Marylise Lebranchu et Yvon Abiven, évoquent la nécessité de mettre en place un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, indispensable pendant au contrat initial. Une proposition reprise par Michel Le Saint, mais qui n'a jamais eu l'air de convaincre la majorité du comité. Le président a également tenté d'inciter les élus à signer pour la mise sur les rails d'une seconde phase du contrat, comme à refondre les modalités d'organisation et de suivi du contrat, pour parvenir à un véritable pilotage local, et à créer une structure porteuse dotée de moyens d'action suffisants. Toutes ces propositions sont rejetées par une partie des acteurs concernés. Pour Michel Le Saint, ces refus consécutifs condamnent alors le contrat « à n'être qu'un outil faiblement incitatif et inadapté aux enjeux ».

Devant cette démission, le conseil d'administration de Pro Aqua se réunit d'urgence et décide de continuer avec une tête à 3 et choisit de demander une prolongation d'un an du contrat de baie afin de passer l'échéance des élections municipales. Ce choix est motivé par le fait que les élus présents veulent laisser à leurs successeurs le choix total d'une prolongation de 5 ans ou de la mise en place d'un SAGE qui serait effectif durant leurs mandats. Cette prolongation est acceptée par le Conseil National d'Agrément.

« ... quand on est arrivés à la fin de la 1^{ère} période et que les élus allaient partir dans l'année suivante, ils se sont dit : ce n'est pas à nous mais aux nouveaux de dire ce qu'ils feront pendant les 4 ou 5 ans, pour qu'ils se décident en toute connaissance de cause sur une prolongation du Contrat de Baie ou un éventuel SAGE. »

• Bilan

En dehors des premières années (1992-1995) où une phase de concertation s'établit entre les élus des communes au sein de Pro Aqua, on ne peut pas vraiment parler de concertation à grande échelle dans cette démarche. Les socioprofessionnels sont peu ou pas associés à la mise en place et au déroulement du projet. On a ici une **concertation composante** mais qui **ne réunit que les seuls élus**, les **socioprofessionnels** ne sont au mieux que **consultés**. Par la suite, plus que la concertation qui devient inexistante, c'est toute la dynamique du contrat de baie qui est stoppée avec le départ du porteur de projet initial, l'éclatement et la multiplication des démarches. Pour certains, la raison de l'échec réside également dans les objectifs du projet qui, dès lors qu'ils allaient au-delà des simples aménagements et voulaient toucher aux pratiques de certains acteurs, amenuisaient ses chances de succès.

« ... tant qu'il s'agissait de doter les communes de stations d'épuration, tout le monde était d'accord. Mais quand ça a commencé à toucher aux pratiques agricoles, là ça a changé de ton. Et ainsi du jour où Pommelet est parti, le programme s'est essoufflé avec M. Le Saint qui avait beaucoup moins d'aura... Tant que le maire de Kerantec s'en occupait lors de la mise en place c'était porteur et du jour où il n'a pas été renouvelé, c'est tombé aux oubliettes alors que nous on était les premiers intéressés. Là c'est typiquement une question de personne avec un leader charismatique, un meneur d'hommes alors que son successeur ce n'était pas le cas. Les qualités personnelles font qu'un dossier va avancer ou non... »

• Les instances de concertation

On peut constater ici qu'il n'y a même pas eu mise en place de groupes de travail ou de commissions thématiques en début ou en fin de première phase qui auraient pu constituer des lieux de dialogue entre élus et autres acteurs. Ainsi, aucun groupe réunissant différents acteurs sur des thématiques

communes ou par lieux géographiques n'a vraiment été mis en place en dehors de l'association Pro Aqua et du comité de baie.

Or l'association Pro Aqua réunit exclusivement les maires des communes concernées par le projet ainsi que les dirigeants des syndicats d'eau qui sont présidés par des élus (maires ou députés) des mêmes communes, ce qui peut paraître paradoxal pour une association. Selon certaines sources, des organismes comme la Chambre de Commerce et de l'Industrie ou la Section Régionale Conchylicole auraient été sollicités pour être membre de l'association et de son conseil d'administration mais ils auraient refusé. Nous n'avons pas pu vérifier ces informations auprès des organismes concernés. Plus qu'un lieu de dialogue, cette association a surtout sollicité des prestataires pour réaliser des études et prendre des décisions à la lumière des résultats et conclusions fournis par ces dernières. Nous n'avons donc eu ici aucun partage du pouvoir de décision dans une instance qui relève d'une caractéristique proche du parapublic même si les membres ne sont pas nommés par une hiérarchie. Ceux comme les associations de défense de l'environnement qui auraient voulu y prendre part n'en ont pas eu l'occasion. En ouvrant peu cette instance aux différents acteurs, on aurait plutôt tendance à penser qu'on y nie les conflits d'intérêts (univoque) et que si dans un premier temps la volonté est de prendre des décisions (entre élus), on en arrive à une situation où on vient aux réunions (dans le meilleur des cas) pour faire acte de présence (stimulateur).

Pour le comité de baie, les caractéristiques sont à peu près les mêmes : les participants sont les mêmes pour ce qui concerne les élus, à ceux-là s'ajoutent des représentants des financeurs (Conseil Général, Conseil Régional, Agences de l'Eau), et des représentants des socioprofessionnels. Ils ont tous été nommés par le préfet qui a fixé la composition du comité par arrêté préfectoral, se référant à la circulaire de 1993 concernant les contrats de baie.

« ... en fait vous n'avez pas le choix, c'est imposé par la circulaire de 93, même le préfet n'a pas trop le choix. Il n'y a pas tellement de marge par rapport aux membres, aux associations. Il faut quand même prendre les associations représentatives localement, régionalement ou nationalement. Il n'y pas de fédération ici, il n'y a que les grandes associations. Mais de toutes façons il faut des associations qui ont des représentants localement. Mis à part les services de l'état, il y a un préposé qui vient de façon régulière mais il peut arriver par exemple que la région n'envoie personne sur les comités de baie parce qu'ils n'ont trouvé personne. »

On a là encore une instance de type « parapublique » qui plus qu'un véritable lieu de dialogue et de prise de décision sert à tenir informés les partenaires, financiers notamment, des actions qui sont ou vont être entreprises. On ne peut pas vraiment considérer que cette instance ait vocation à produire une décision : elle ne sert qu'à valider les options prises par le conseil d'administration de l'association Pro-Aqua. Sans vraiment nier les conflits d'intérêts, elle ne les assume pas vraiment, ce qui est irrémédiable puisque aucun dialogue n'a vraiment lieu lors des réunions de comité de baie qui sont assez rares et dans lesquels les différents acteurs font à peine acte de présence.

Aussi, le dialogue entre les différents partenaires est assuré par le seul chargé de mission salarié par Pro Aqua qui est l'unique garant de la diffusion de l'information entre financeurs, élus, professionnels et associations. Dans ce cadre, il se charge de faire la synthèse de l'information qu'il glane auprès de tout ces gens et la transmet aux élus qui en dernier ressort prennent la décision.

« ... les dossiers sont pratiquement bouclés avant les réunions et un premier tour de table est fait en amont. La réunion est plus une séance pour informer ceux qui ne financent pas, les tiers qui ne participent pas au montage financier et communiquer sur les actions. Le côté concertation c'est fait avant, puisque normalement dans les circulaires on insiste sur la concertation, sur l'implication du local. Mais en général, le comité de baie c'est plus une messe d'entérinement. Moi j'ai des contacts avec la chargée de mission environnement de la SRC, j'ai des contacts avec l'Ifremer, à droite, à gauche... C'est plus avec ces gens là qu'on passe quand on a des problèmes. Au comité de baie, à part la démission du président, il n'y a pas trop de surprises... »

3.2.6. Le contrat Bassin Versant de la Ria d'Étel (Morbihan)

- Les différentes étapes de la démarche

En 1995, tandis que les conchyliculteurs se préoccupent de la qualité bactériologique de la ria⁸⁷ et du classement de leur site, un agriculteur se retrouve embourbé près de la rivière, dans la commune de Locoal-Mendon avec sa tonne à lisier qu'il décide de vider sur place pour pouvoir s'en sortir. Ceci provoque un pic de pollution ponctuelle qui pousse les conchyliculteurs à inviter le représentant agricole de la commune, Louis Hervé, à l'une de leurs réunions :

« ... un agriculteur était resté embourbé avec une tonne à lisier au bord de la rivière et avait tout vidé, les conchyliculteurs m'avaient alors invité et m'avait posé la question : vous les agriculteurs qui êtes habitués à manifester avec des panneaux, est-ce que le jour où il y en a un qui se permet une bêtise pareille, vous allez le défendre ? Et moi j'ai répondu que non. J'ai reposé la question à l'Assemblée Générale des agriculteurs en précisant de toute façon que s'ils voulaient le défendre moi je n'étais plus président. Tout est parti de là. »

Sous l'égide de leur président syndical, les agriculteurs décident de mener une action à l'échelle communale en mettant en place des bandes enherbées en bordure de ria, profitant pour cela des Fonds de Gestion des Espaces Ruraux mis à disposition par la Chambre d'Agriculture. Ceci a pour but d'éviter que les agriculteurs aient à traiter des cultures en bordure de ria et que se reproduise une situation analogue à celle de 1995.

« ... le FGFR ne concerne finalement que le monde agricole, c'était très facile à faire et ça s'est fait très rapidement. C'était un engagement pour 4 ans, un contrat. En 6 mois, la démarche a été conclue, de nombreuses réunions ont été faites dans la précipitation pour remplir le dossier mais comme cela s'est fait rapidement après le problème avec les conchyliculteurs, les gens se sentaient concernés et ont été très rapides pour se manifester. Dès lors que les gens s'engageaient ils le faisaient bien. Aujourd'hui même si le FGFR est fini, beaucoup ont gardé leurs parcelles en herbe et d'autres, qui n'étaient pas dans le fond, ont également retourné leurs parcelles en herbe sans indemnisation après discussion : il y a eu une prise de conscience chez les gens. »

Un dialogue s'amorce alors entre professionnels agricoles et conchylicoles à l'échelle de la commune de Locoal-Mendon. Ces premiers échanges portent sur la nature des pratiques comme par exemple l'utilisation du fumier comme fertilisant alors que les conchyliculteurs locaux pensaient que ce n'était qu'un « déchet dont les agriculteurs se débarrassaient le plus loin possible ». Dans ce climat où la qualité de l'eau, objet de préoccupation, n'est pas pour autant réellement menacée, « nous n'étions pas en train de guérir, on voulait éviter d'être malade », les contacts entre agriculteurs et conchyliculteurs se multiplient. Au sein d'un comité professionnel, informel, composé des différents représentants agricoles, conchylicoles, des groupements de vulgarisation agricole (GVA) et des CUMA, la réflexion se poursuit et dépasse rapidement le cadre de Locoal-Mendon.

« ... ils ont vite compris que ça ne suffisait pas d'avoir une réflexion seulement sur Locoal quand on parlait de la qualité de l'eau et donc ils ont élargi au reste du bassin versant (autres syndicats, GVA...). »

Des journées de rencontre entre agriculteurs et conchyliculteurs sont organisées, une fois par an, intitulées 'rencontres paysans de la terre - paysans de la mer' avec pour but de sensibiliser chacun aux différentes notions existantes entre les deux professions. De nombreuses communes alentour prennent part à ces rencontres.

« ... par exemple la semaine dernière il y avait une journée phyto : analyse de plancton et montrait ce qu'était le phytoplancton sur la ria qui est l'alimentation du coquillage et l'après-midi ils ont vu ce qu'étaient les phytos mais là en traitement chez les agriculteurs comme quoi on ne parle pas toujours de la même chose avec les mêmes mots mais ça, ça a déjà été fait il y a 1 an, 2 ans sur les stabulations d'élevage, la manière de récupérer le lisier, la manière de les épandre, les dosages... »

⁸⁷ Une ria est un estuaire par lequel les eaux marines entrent largement dans les terres.

Vers 1998, alors que le FGER va toucher à sa fin, les différents protagonistes se demandent comment ils peuvent continuer leur partenariat au sein d'un projet plus ambitieux, à une échelle plus vaste.

« ... les intéressés posent la question : ' maintenant on a fait des efforts, on a préservé la qualité de l'eau, l'année prochaine fin de gestion, qu'est ce que je fais, je retourne, je mets du maïs ou quoi ?' Tout avait alors avancé, on avait fait des réunions pour que chacun aille voir ce que faisait l'autre, que les gens apprennent à se connaître au delà de son voisin d'où l'idée de créer un bassin versant sur le type de ce qui est fait dans Bretagne Eau Pure mais eux portent sur l'eau potable alors que là c'est juste pour que l'eau reste en catégorie A et ne soit pas déclassée en B ou C ce qui provoquerait des problèmes de commercialisation aux conchyliculteurs. »

Naît donc l'idée d'un projet de bassin versant associant agriculteurs, conchyliculteurs et autres autour de la problématique de la qualité de l'eau à l'échelle du bassin versant soit : 18 communes avec 36000 habitants, 460 ha de concessions conchylicoles, plus de 400 exploitations agricoles... Le comité professionnel qui s'appuie sur les différents représentants syndicaux des communes⁸⁸ concernées multiplie les réunions et propose alors un cahier des charges avec 3 orientations à donner à ce projet :

1. préserver la qualité de l'eau ;
2. favoriser le développement économique et l'emploi dans la Ria ;
3. favoriser le dialogue, les contacts entre acteurs maritimes et ruraux.

Tout ce travail se fait en partenariat avec la Chambre d'Agriculture qui apprend que des financements sont disponibles pour de tels projets auprès de l'Association des Chambres d'Agricultures de l'Arc Atlantique (ACAAA). C'est ainsi que la procédure commence à se formaliser. En mars 1999, une réunion est organisée, avec la Chambre d'Agriculture qui sert de relais, réunissant les élus des communes du bassin versant ainsi que les différents représentants professionnels (syndicats, GVA, CUMA...) de chaque commune. Cette réunion a pour but de présenter le projet et de motiver leur participation. Cette démarche est motivée notamment par le fait que la recherche de financement les oblige à recueillir le soutien des différents élus.

« ... pour la recherche de subventions et autres, pour faire des études, il fallait aussi passer par les politiques, le bon sens. Ce coup-là, les élus, conseillers généraux et régionaux, tout le monde a été inclus et tout le monde a très vite adhéré. C'est vrai que ça n'engageait pas grand chose au départ, l'idée était ' on va essayer de faire quelque chose avec ceci', avec les 3 objectifs qui étaient marqués, il n'y avait rien de syndicalo-politico-négatif parce que la qualité de l'eau tout le monde en est plus ou moins conscient. Maintenant préserver la qualité économique sur les bords de la ria ce serait un peu dommage pour un élu de ne pas avoir ça dans son objectif...et favoriser le dialogue c'était la petite chose en plus. »

Une réunion est ensuite organisée pour créer les différents comités qui vont servir à conduire la démarche : un comité de pilotage, une cellule technique et le comité professionnel qui prend une réalité formelle.

Une des particularités affichée de ce projet va consister à établir un diagnostic de la situation selon une démarche participative : on parlera de « diagnostic participatif ». L'objectif de ce diagnostic est de caractériser le bassin versant, d'identifier les pratiques à risques, de recenser les acteurs locaux et indirectement à les sensibiliser à la démarche. Ceci a pour but au final de proposer un programme d'actions. En 1999 et en 2000, différents stagiaires de la Chambre d'Agriculture vont procéder à des études complémentaires sur la zone : un pré-diagnostic sociologique pour identifier les acteurs présents sur la zone puis des enquêtes pour connaître leur perception du bassin versant.

La question du porteur administratif de projet va un peu retarder la suite des opérations alors qu'en 2000 les 18 communes ont formulé leur accord pour participer et financer la démarche. En effet, au départ pressentie, une communauté de communes du pays de Lorient, Plouhinec, va finalement se

⁸⁸ *« ... quand c'est parti vers le bassin versant, vers les autres communes, on se servait des délégués communaux syndicaux, il fallait trouver un relais local qui connaissait les réseaux, ils s'occupaient de faire les convocations. On prévenait également les communes car on ne voulait pas passer par dessus, pour ne pas créer de conflits ou pour qu'il n'y ait pas de perte d'infos. Les communes sont toujours toutes venues. »*

désister après un différend avec la préfecture du Morbihan. Ceci ralentit la procédure mais pose aussi un autre problème car le pays de Lorient, disposant de financements européens sous couvert du programme Life, pouvait être une source financière plus intéressante. En 2001, c'est finalement la communauté de communes de la Ria d'Étel créée pour l'occasion, dépendante du pays d'Auray, qui devient porteur administratif du projet. Elle regroupait depuis 1999, les communes d'Étel, Belz et Locoal-Mendon auxquelles s'est ajoutée en 2001 la commune d'Erdeven. Ceci a permis à la communauté de communes d'acquérir une compétence environnementale lui agréant de se positionner comme porteur de projet.

Ce n'est donc qu'en 2001 que les véritables actions commencent. Un diagnostic participatif test est lancé sur la commune de Locoal-Mendon réalisé par l'ACAAA.

« ... alors en 2001 une chose qu'on appelle un diagnostic participatif... bon c'est un grand mot... sur la commune c'est-à-dire qu'on a associé toutes les associations de la commune pour dire ce qu'elles voulaient en terme de préservation de l'environnement sur la commune. Alors tout le monde a été appelé : sportive, chasse, eaux et rivières, toutes sans exception même les particuliers s'ils avaient quelque chose à penser ou à retordre... Les présidents d'amicales des écoles, de parents d'élèves... et pratiquement tout le monde est venu. Le compte-rendu avait lieu le 11 septembre 2001, on avait fait un compte rendu « grande messe » comme on appelle ça... C'était plus de 200 personnes. Il y avait aussi des associations extérieures qui venaient voir ce qui se passait et d'autres communes qu'on avait invitées. Chaque commune a nommé un délégué bassin versant dans sa commune que l'on peut contacter. Bon maintenant ils sont sur leurs diagnostics. Ils sont partis du même principe pour voir à peu près les mêmes choses sur les 18 communes. »

En automne 2001, un appel d'offres est lancé pour déterminer les organismes qui vont conduire le diagnostic à l'échelle du bassin versant. La Chambre d'Agriculture et un bureau d'études de Brest, Littoralis⁸⁹, sont choisis pour le mener à bien courant 2002. Suivant le cahier des charges mis en place et après enseignement du test sur Locoal-Mendon, l'idée est toujours la même : dans le cadre du diagnostic ce qui est recherché est d'associer, de faire participer au maximum les acteurs locaux en outre les principaux représentants des réseaux (syndicats, associations...), les faire participer au maximum à la réalisation du diagnostic pour qu'ils s'imprègnent de ce diagnostic, qu'ils fassent des propositions. L'idée est d'aboutir à une mobilisation générale, à une entière appropriation du projet par ces derniers afin d'obtenir un investissement important et volontaire : on pourra espérer qu'ils mettront en œuvre plus facilement leurs propositions dans le cadre du programme d'actions.

Aussi à l'automne 2001, il y a élaboration d'un Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) collectif agricole et conchylicole sur l'ensemble du bassin versant. Le CTE est à la fois un complément et un aboutissement de la démarche. Ce CTE est cosigné par les deux professions et vise toujours à préserver la qualité de l'eau. Si la réflexion est globale, le contrat est individuel. La règle est que le siège de l'exploitation ou au moins 50% des surfaces doivent être sur le bassin versant mais la mise en place est assez longue : chaque exploitant doit reprendre les objectifs globaux du bassin versant sur lesquels le CTE insiste et l'appliquer individuellement à son exploitation, voir la faisabilité, faire les devis. 7 actuellement sont en train de s'engager. C'est un engagement pour eux sur 5 ans.

« ... cela a été signé il y a un an et a mis 6 mois à se formaliser car comme on ne prenait pas un truc tout fait on voulait l'adapter aux spécificités du coin et au travail qu'on avait déjà fait avant. Là les gens sont toujours en formation parce que bon ce n'est pas toujours évident. Car même s'il est collectif, chaque exploitation est différente... après chaque personne a signé individuellement pour 2 ans – 3 ans. On s'était donné aussi comme idée que le temps n'était pas primordial car la qualité de l'eau n'a jamais vraiment été mauvaise, on n'était pas là pour trouver du curatif à outrance... »

⁸⁹ « ... la présence de ce bureau d'études a été motivée par la demande des représentants des conchyliculteurs » ; « Littoralis est un groupement de bureaux d'études. Celui retenu est Avel Mor basé à Brest qui a en charge la caractérisation du milieu maritime. C'est le choix de la communauté de communes de la ria de faire le travail de manière disjointe entre terre et mer. Il y a eu sûrement une volonté de ne pas tout confier le diagnostic à la chambre qui est souvent remise en cause sur des aspects environnementaux mais on peut difficilement s'en passer sur les questions agricoles et d'autre part il n'y pas les compétences nécessaires à la chambre pour traiter des questions sur le fonctionnement hydrologique de la ria. »

La phase de diagnostic commence en mars 2002, d'abord sur 5 communes. La méthode mise en œuvre par la chambre d'agriculture est la suivante :

« ... quand on commence le diagnostic, c'est au choix de l'équipe municipale avec qui je prends un premier contact où je leur remets un questionnaire qui prend en compte différents éléments que seule la commune pourra fournir et on met en place cette première réunion d'infos auprès des principaux acteurs locaux ou de la totalité de la population. On laisse le choix libre aux conseils municipaux. On fait une invitation individuelle aux gens qu'ils ont repéré (en général tous les agriculteurs et ostréiculteurs, les principales associations et en plus il y a toujours un avis presse invitant tout ceux qui le souhaitent à venir. A Nostan, ils ont lancé des invitations à tous les foyers mais globalement on a assez peu de personnes présentes aux réunions... entre 20 et 40 alors que 400 foyers ont été invités sur Nostan par exemple... cela relativise un peu l'intérêt des gens pour ces démarches... Au démarrage, à la réunion publique on explique le contenu du diagnostic et on essaie de constituer les groupes de travail après avoir expliqué aux gens présents ce qu'on attend d'eux. On les réunit la semaine suivante pour réaliser une partie du diagnostic et après il y a une restitution de l'ensemble des données recueillies, on fait émerger leurs propositions pour essayer de prendre leurs propositions dans le cadre d'un programme d'actions pluriannuel. La même soirée plusieurs groupes travaillent en même temps, sept en général, les gens passent d'un groupe à l'autre. Des questions se posent d'un groupe à l'autre, ça tourne pas mal... Le but est de parvenir à des cartes synthétiques sur les caractères à protéger ou non d'une rive ou plusieurs rives. C'est un gros travail avec les groupes mais aussi de reprise de données. On fait confiance aux gens, il n'y a pas vérification sur le terrain et certaines zones ne sont pas abordées. Sur tout ce qui est des actions pour le moment rien n'a été émis. Seulement la phase de diagnostic a été faite lors des groupes de travail... tout ce qui concerne les actions et les propositions ne sera abordé que lors de la réunion de restitution. On essaiera d'établir un bilan le plus objectif possible et on essaiera de demander ce que chacun retient du bilan et quel est le point le plus important à retenir pour essayer d'améliorer les choses... cela se fera par écrit, genre citer trois actions prioritaires à mener. Les propositions sont sensées venir d'eux. Dans le diagnostic participatif, les conchyliculteurs interviennent mais pas sur leurs domaines à proprement parler, lors du diagnostic pour le moment Littoralis n'intervient pas aux réunions. Avant Littoralis ne voulait participer qu'aux phases de restitution mais changement après cet été, ils assisteront aux réunions sans pour autant y faire un travail spécifique sur la partie maritime. C'est lié aussi au fait qu'il y a un cahier des charges avec des manières de travailler différentes des uns et des autres. »

Parallèlement à cette action communale, différentes enquêtes sont menées au niveau du bassin versant auprès d'organismes administratifs, techniques et économiques et de différents professionnels sur des zones précises.

La suite de la démarche consiste à monter le programme du projet à la lumière des analyses locales qui devraient prendre fin courant 2003 et des avis des experts tout cela en collaboration avec les acteurs locaux.

- Bilan

De 1995 à 1997, on a une phase de dialogue qui se restreint aux seuls professionnels agricoles et conchylicoles de la commune de Locoal. Le but est alors plus de se connaître les uns les autres : on est dans une phase de partage d'informations qui va entraîner tout de même une modification des pratiques culturelles de certains agriculteurs. Donc même si nous ne sommes pas dans le registre d'une prise de décision partiellement négociée, les conchyliculteurs ne modifiant en rien leur comportement, le partage de l'information va induire des concessions de la part des agriculteurs. Aussi ce rapprochement, conjointement à l'ouverture des rencontres aux professionnels des autres communes, va permettre l'émergence du projet bassin versant avec une volonté commune des divers professionnels d'aboutir à un objectif commun. Cela nécessite un effort de la part de chacune des parties formalisé dans le CTE collectif notamment. On voit alors que la concertation rythme l'ensemble de la démarche avec la ferme volonté affichée d'étendre la démarche aux autres acteurs : on est donc bien dans un cas de **concertation englobante**. On peut également remarquer que l'essentiel de la phase d'étude est alors assurée conjointement par les acteurs du territoire, ce qui contraste un peu avec les cas précédents où elle était entièrement assurée par des prestataires. Les diagnostics

participatifs mis en place dans les diverses communes du bassin versant appuient ce constat d'autant plus que les mesures préconisées dans le programme d'actions devraient être le fruit de la confrontation des acteurs au cours des réunions de synthèse. A voir maintenant en pratique ce que cela donnera. Il faut souligner que nous sommes loin de l'issue de la démarche, notamment en ce qui concerne l'arbitrage des différentes mesures à prendre en compte dans le programme d'actions. Aussi rien n'est sûr quant à la prise en compte finale des différents avis émis lors des réunions communales et rien n'indique qu'elles ne pencheront pas en faveur des agriculteurs et/ou des conchyliculteurs au détriment des autres acteurs.

- Les instances de concertation

Le comité professionnel qui fut d'abord une instance informelle est composé des différents représentants de syndicats professionnels agricoles et ostréicoles, des représentants des groupes de vulgarisation agricole (GVA), de CUMA, mais aussi de la Chambre d'Agriculture. Au départ, il concerne essentiellement la commune de Locoal-Mendon et s'agrandit au fur et à mesure que la démarche prend forme et que l'idée du bassin versant se précise. Sa composition se réduit donc aux professionnels agricoles et conchylicoles. On ne peut pas vraiment parler d'instance pluraliste même si les acteurs ne sont pas vraiment nommés par quelqu'un. Ce sera à la base le principal organe de proposition. On voit que cette instance a vocation à mettre à plat les conflits (d'autant plus facilement dans ce cas qu'ils sont relativement réduits), soit plurielle, et à produire réellement une décision ou en tout cas de mettre en place une démarche de territoire et donc intégrative. Avec la mise en place du contrat de bassin versant, ce comité garde un rôle particulier en étant chargé de faire des propositions et de suivre le programme.

« ... dans le comité professionnel, il y a une trentaine de personnes invitées et en général une quinzaine présents à chaque fois. »

Le comité technique correspond au comité professionnel auquel on ajoute 3 représentants de la commission environnement de la communauté de communes de la ria d'Étel. Les caractéristiques sont donc les mêmes : pas vraiment pluraliste, plurielle et intégrative. C'est l'instance décisionnelle du contrat, celle qui sera chargée de trancher sur les actions à mettre en place et les mesures à prendre. La décision est sensée être prise en concertation mais en cas de litige les présidents trancheront. Au même titre que le comité professionnel, il y a une coprésidence assurée par le représentant syndical de la SRC et celui des agriculteurs. On peut noter qu'aucun associatif ne fait partie de cet organe décisionnel.

« ... ça a été toute une discussion sur l'ouverture du comité aux associations. Au niveau associations, ils se sont organisés en collectif en réponse au comité de pilotage du 7 mars où on a présenté l'organisation générale du diagnostic avec notamment la composition du comité technique où les associations ne se retrouvaient pas. Elles se sont trouvées lésées donc en réponse elles se sont organisées en collectif sous l'égide d'Eaux et Rivières qui a invité lors d'une réunion l'ensemble des associations à s'organiser en collectif pour suivre de près le diagnostic. Ce comité est chargé surtout du suivi mais ils se réservent le droit de l'ouvrir à des professionnels, des organismes qui interviendraient en qualité d'experts. Le pouvoir de décision veut être gardé par le comité professionnel et la commission environnement. C'était leur volonté : ils savent aussi qu'ils faut ouvrir au maximum pour que ce soit suivi et pas remis en cause. L'idée était aussi de commencer par une concertation entre les deux organismes et c'était déjà un grand pas, ce n'était pas rien... Après ils comprennent aussi que ce n'est pas tout de viser exclusivement la population agricole mais qu'en terme bactériologique il y a de gros problèmes d'assainissement et donc ils savent qu'il faut prendre en compte les autres activités mais aussi les communes, les particuliers... D'où des investissements importants à envisager : leur idée était d'élargir le diagnostic mais prendre en compte les autres activités ça veut dire aussi les laisser s'exprimer... Mais comme ce sont eux qui ont initié la démarche ils veulent continuer à la suivre et à la mener à son bout. Là c'est comme ça pour le diagnostic, ce ne sera peut-être pas comme ça pour la suite, ça se discutera, ils restent ouverts. Par contre ce qu'ils souhaitent, c'est au niveau des deux professions, pouvoir orienter les actions et que ça vienne pas s'imposer par des élus ou des associations et qu'eux puissent prendre les décisions qui leur semblent bonnes, comme tout le monde finalement, c'est tout à fait légitime. »

A la lumière de ce commentaire, on repassera pour le partage du pouvoir de décision entre les différents acteurs du territoire. Il reste accaparé par les deux groupes de professionnels avec une forte présence des financeurs qui ont de fait leur mot à dire tandis que les autres socioprofessionnels se trouvent relégués à une sorte de rôle consultatif ponctuel.

Le comité de pilotage correspond au comité technique augmenté des élus des 18 communes, de représentants de la communauté de communes, des services de l'Etat et élus du Conseil Général et du Conseil Régional et de quelques associations. Il « valide un peu ce qui est fait, oriente et évalue ». En terme de présence, cela a été plus facile pour ce qui le souhaitait, on arrive presque à un forum pluraliste. Mais, ne se réunissant au mieux qu'une fois par an, elle ne constitue pas une réelle instance de dialogue. Toutes les décisions sont prises avant d'être soumises en comité même si ce dernier a droit de dernier regard.

« ... c'est le comité de pilotage qui 'décide' en dernier ressort car c'est vrai que pour que ce soit financé il vaut mieux que les financeurs soient d'accord... Avant le lancement du diagnostic, il y a eu des réunions pour le montage financier du dossier, mais bon les décisions sont toujours prises avant. C'est aussi très lourd : ça représente 80 personnes, tout le monde n'est pas là même s'ils essaient d'être présents ce jour-là pour tabler un consensus. C'est vrai que c'est plus au quotidien avec des contacts directs avec des financeurs, des élus, des associations, c'est plutôt bilatéral, c'est aussi plus facile de faire accepter ce qui est proposé dans une grande réunion quand l'essentiel des gens sont déjà au courant. »

Les groupes de réunions communales qui servent à mettre en place le diagnostic présentent assurément des caractéristiques plurielles, intégrative et pluralistes. Qui veut peut venir y participer, même si on peut être déçu du nombre de participants (30-40 en moyenne) par rapport au nombre d'invitations lancées. Chacun a le droit à la parole et ceci dans l'optique de créer un projet commun auquel la grande majorité adhère et dans lequel il se reconnaît.

3.2.7. L'Opération Grand Site Gâvres-Quiberon (Morbihan)

- Les différentes étapes de la démarche

L'origine de la démarche date de 1992 sur une idée du Conseil Général du Morbihan et de M. Aymé Kerguéris. Ces derniers prennent conscience de l'existence d'un massif dunaire exceptionnel et vierge du fait de la présence du GERBAM (terrain de tir et d'entraînement des militaires). Cela donne lieu à une première étude réalisée par le Conseil en Architecture Urbanisme et en Environnement (CAUE) qui confirme cette intuition. En 1993, le Conseil Général et le Conservatoire du Littoral montent une candidature à la procédure OGS sur ce site qui fait 35 km de long et est propriété de multiples propriétaires publics différents : Ministère de la Défense, Conservatoire, Conseil Général, Office National des Forêts et diverses communes.

« ... je ne sais pas pourquoi ils sont partis sur une OGS. C'était ce qui était le mieux adapté au niveau territoire. Et l'absence de cadre rigide a facilité le pas... et puis on leur a dit : 'c'est comme ce qui a été fait sur la Pointe du Raz, il y aura plein de sous'. Mais au niveau des textes aussi c'est foireux parce que ce n'est pas un outil de protection juridique mais une expérimentation du Ministère de l'Environnement donc on n'a pas de base réglementaire. Donc on l'interprète un peu comme on veut. Il y a une note de la chargée de mission qui tente d'expliquer comment on fait mais on n'a pas de cadre comme dans d'autres outils. Nous on tâtonne un peu : c'est pas franchement cadré mais ça laisse une marge de manœuvre par rapport à la réglementation selon la DDE qui a ainsi dit aux élus : 'vous êtes en OGS vous aurez le droit de faire des trucs que vous n'auriez pas eu le droit de faire sinon.' »

Pendant près de 4 ans, le projet néanmoins connaît une période de flottement : le projet se bloque pour des raisons vraisemblablement politiques.

« ... sur le déclencheur, je ne sais pas s'il y a eu quelque chose de notable. Mais il y a eu une période de flottement car la procédure s'est effectivement mise en œuvre en 97. Entre 93 et 97, je ne sais pas trop ce qui s'est passé, ça doit être de la grosse ficelle politique car les élus ne voulaient pas que le Conseil Général gère le truc... »

Les changements à la tête des municipalités vont faire émerger l'idée d'une création d'un syndicat intercommunal qui serait susceptible de piloter la démarche. C'est chose faite en février 1997 avec la constitution du Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) regroupant les élus des 7 communes intéressées par l'Opération Grand Site : Quiberon, Saint-Pierre de Quiberon, Plouharnel, Erdeven, Etel, Plouhinec et Gâvres. Très rapidement, en janvier 1998, la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) qui jusqu'alors avait beaucoup conseillé les élus pour mettre en place l'opération est nommée comme assistant à maître d'ouvrage pour monter le dossier, le SIVU n'ayant pas les compétences techniques en interne pour le faire. Durant toute cette période, la réflexion quant à la mise en place de l'outil et sur la définition du périmètre ne se fait qu'entre les élus, la DDE et à moindre mesure le CAUE : le Conseil Général pourtant à la base de la démarche est alors écarté et jusqu'alors aucune réunion n'a été organisée avec d'autres acteurs pour leur faire part du projet. La première action de la DDE est de mettre en place le comité de pilotage puis de dresser le cahier des charges de l'Opération.

En 1999-2000, c'est le temps des études. Celles-ci sont confiées en mai 1999 à un bureau d'études parisien, l'Atelier de l'Île, chargé d'établir le projet de restauration des dunes et du paysage en tenant compte des recommandations de Natura 2000⁹⁰. C'est alors le bureau d'études qui se charge d'aller voir l'ensemble des acteurs susceptibles d'être concernés par la démarche mais cela se résume bien souvent à une unique entrevue entre le bureau et les intéressés : « *le bureau d'étude est venu nous voir une fois* ».

Le travail du bureau d'études, diagnostic et programme d'actions, se termine fin 2000 et est présenté au comité syndical du SIVU puis validé en février 2001 au comité de pilotage. Si le résultat semble convenir aux élus, il ne satisfait pas les associations environnementales notamment qui se sentent lésées.

« ... mais là c'est ce sur quoi ça aboutit, on ne se retrouve pas du tout dans le document final. L'OGS avant de mener des actions concrètes, il faut d'abord avoir réalisé et validé un document d'orientation général qui fait qu'on sache où on va... »

Aussi, toutes les associations ne sont conviées qu'à une unique réunion du comité de pilotage où elles sont invitées à s'exprimer mais finalement elles considèrent qu'elles ont été peu voire pas écoutées.

« ... il y a eu une réunion avec les associations alors on a dit ce qu'on avait à dire mais en face de nous il y avait des gens qui n'étaient pas franchement favorables à l'écoute des associations. Sur l'OGS il n'y avait pas la volonté politique de faire des réunions de concertation aussi poussées : les élus n'ont reçu toutes les associations qu'une fois. Parce que là clairement il y a une affaire de personne. »

Ce différend est amplifié par des mesures prises durant l'été 1999 : la réalisation d'un passeur entre Etel et Plouhinec et plus particulièrement la réalisation d'un tronçon d'un itinéraire cyclable qui au début devait faire une quinzaine de km et qui sera stoppé à son troisième km suite aux recours d'associations environnementales. Les procédures d'études d'impact et d'enquêtes publiques n'ayant pas été suivies, les associations en profitent pour mener l'affaire et le président du SIVU au tribunal. Le changement de président à la tête du SIVU en fin 2000 détériore notablement ce climat déjà un peu houleux

« ... là on commence à réaliser une piste cyclable sans savoir où on va dans les dunes, au mépris de toutes les lois avec l'aval de l'Etat. Et là nous en tant qu'associations on ne devrait rien dire. Il y a une OGS, ce n'est quand même pas seulement pour la forme, même si je pense que c'est un peu ça quand même. Il y a un tel décalage entre les pratiques des élus dans leurs communes et leurs discours dans l'OGS qu'on ne peut pas croire dans la bonne foi de gens qui font le tout et son contraire le même jour. »

Dès lors s'engage un bras de fer entre les associations environnementales et le SIVU. Celles-ci multiplient les réunions auprès de la préfecture pour faire pression et auprès de la Commission Nationale des Sites.

⁹⁰ Le périmètre de l'OGS est à une commune près identique à celui du projet Natura 2000 de la presqu'île de Quiberon.

« ... mais si nos arguments qui étaient concrets avaient été pris en compte, on n'en serait pas là, dans une impasse totale. On a essayé par des biais détourné en faisant pression sur la Commission Nationale des Sites puisqu'au niveau local on n'était même pas écoutés par les services de l'Etat qui ne faisait pas respecter la loi. Résultat on fait parvenir un dossier critique sur le projet à la Commission en montrant les erreurs de concertation et surtout l'inadéquation entre les objectifs de l'OGS et ce qui va se faire sur le terrain. Parce qu'au final on va aboutir à la destruction de l'espace protégé car je reste persuadé que cette OGS c'est une opération de promotion touristique. »

« ... on sait qu'il y a eu des réunions entre la préfecture et la SEPNB où on n'était pas conviés. Ils sont de plus en plus présents et de moins en moins intelligemment. Ils ont fait du lobbying auprès de la préfecture et de la DIREN, des trucs que l'Etat n'a pas voulu valider, à l'encontre des élus, avec un argumentaire philo-législatif. Donc là aussi on peut parler d'une sorte de concertation, ce n'est pas la plus intelligente mais au final je pense que l'intérêt du site est préservé et c'est bien l'essentiel. »

A noter que l'arrivée en avril 2000 a permis un peu d'apaiser le climat entre le SIVU et les associations en rétablissant le contact entre les deux types de structures.

« ... j'ai réussi à négocier que les associations aient les documents avant que M. Belz ne quitte la présidence du SIVU et ne soit remplacé par M. Nabat qui n'est pas un pro associatif. Ils l'ont eu. Dans l'ensemble ils n'ont pas sauté au plafond même s'il y a des choses qui ne leur plaisaient pas mais dans l'ensemble ils trouvaient que ça n'allait pas assez loin et que ce n'était pas assez ambitieux. Je crois qu'ils n'ont pas réalisé qu'on a fait comme on a pu avec les élus qu'on a. »

Le projet est tout de même approuvé par la Commission Départementale des Sites en juillet 2001 puis par la Commission Nationale Supérieure des Sites en décembre 2001 qui fait fi des protestations des associations environnementales. Cela vaut autorisation de mettre en œuvre le programme mais ne remplace pas enquête publique et études d'impacts.

« ... on sait très bien que quand on voudra mettre en place des actions il faudra mettre d'autres procédures en place avec avis de la Commission Départementale. »

- Bilan

Parler de concertation dans ce cas précis serait quelque peu exagéré. En aucun moment, la volonté des élus et de la DDE, qui mettent en place la démarche, ne semble de vouloir allier les autres acteurs à la démarche : associations environnementales ou même le Conseil Général qui se voit écarté de la démarche et conservé seulement en qualité de propriétaire foncier. Aucune phase de concertation ne compose la mise en place de la démarche : on observe **une seule réunion ponctuelle de consultation, scène de consultation interstitielle**. Parallèlement à cela, on observe **quelques scènes de « concertation-négociation » interstitielles** mettant en jeu les **associations environnementales** notamment qui sont autant de moyens pour elles de **pallier le manque de dialogue** lors de cette démarche.

- Les instances de concertation

Ils ont mis en place un comité de pilotage qui comprend le conseil des élus (7 communes) : le maire plus un titulaire et un suppléant pour chaque commune, puis deux conseillers généraux et un conseiller régional. A côté il y a le collège des administrations et personnes compétentes : les propriétaires fonciers, quelques administrations et un collège de scientifiques (3 personnes). Le comité de pilotage est actionné par la sous-préfecture de Lorient. Les comités de pilotage sont ainsi un peu à l'initiative de la préfecture :

« ... l'avantage d'un bon sous-préfet c'est que c'est l'incarnation de l'Etat or là c'est une procédure de l'Etat, pilotée par l'Etat ça veut dire que si en réunion une association et un maire sont en conflits c'est le sous-préfet qui tranchera et qui dira « la position de l'Etat c'est ça et si vous n'êtes pas d'accord c'est la même chose ». Il y a un moment où de toutes façons il faut trancher. »

Aucune association ou représentant des groupes professionnels n'a été convié à cette instance. On est typiquement dans un mode de désignation hiérarchique d'où une caractéristique parapublique.

« ... il manque l'ensemble des représentants des socioprofessionnels ; c'est une des grosses lacunes de l'OGS : il n'y a pas d'associations environnementales, de riverains ni de professionnels. D'après ce que j'ai cru comprendre il y a eu un lobbying de la préfecture et de la DDE qui disaient qu'il ne fallait mettre que ceux directement concernés. Tout ce qui est vision globale, développement durable, c'est ce qu'il y a en préambule mais on ne sait pas ce que ça veut dire... et quand je suis arrivé c'était trop tard pour étoffer le truc. D'autant plus qu'une OGS a trois volets dont un source de développement pour l'économie du pays et là... Mais c'est vrai que l'urgence là c'est la restauration du milieu naturel et après moi je vois ça comme une première phase d'OGS après pour le reste on verra ça dans une deuxième phase dans 4-5 ans sur le développement local. »

Mais le comité de pilotage se confond de plus en plus avec le comité syndical qui est le véritable décisionnaire qui regroupe les élus des communes, la DDE et la chargée de mission. Le comité de pilotage n'a ainsi ni vocation à mettre à plat les conflits locaux (univoque) ni à prendre de décision (stimulateur). Dès lors on ne peut pas vraiment parler de partage du pouvoir décision, point sur lequel on nous a répondu lorsque nous l'avons abordé en enquête :

« ... on veut garder le pouvoir de décision ; si la démarche était à refaire je referai les mêmes choix... Les associations d'environnement veulent avoir la maîtrise mais pour nous les élus la réponse est non ! Ces gens ne représentent que leurs adhérents. Nous on se remet en cause tous les 6 ans. C'est nous qui décidons, on y tient, il ne faut pas que ça change, c'est nous les cochons payeurs... »

Il a été tenté de mettre en place des groupes de travail mais ce fut un fiasco, cela se réduisant à une discussion en groupes lors d'une réunion du comité de pilotage alors que les actions avaient déjà été décidées. Les participants aux groupes étaient de fait les mêmes que ceux qui participaient au comité.

3.2.8. Le contrat nature des dunes de Kerema (Finistère)

• Les différentes étapes de la démarche

L'origine de cette démarche réside dans le projet de réorganisation des Maisons des Dunes sur le site des Dunes de Kerema qui appartient au Conservatoire du Littoral. Avec la naissance de ce projet, il y a eu en 1998 l'opportunité de récupérer une maison et des pâtures situées entre les deux maisons qui appartenaient également au Conservatoire du Littoral. L'idée est alors de réaliser une liaison entre ces deux maisons avec des stations d'interprétation ayant pour but de sensibiliser le public, mais aussi de canaliser le public en réhabilitant des haies. La communauté de communes a alors profité de financements mis à disposition par le Conseil Régional dans les contrats nature qui existent depuis 1994. Ces contrats ont pour objectifs d'informer et de sensibiliser le grand public sur des espaces naturels.

Sur une superficie totale de 2200 ha exclusivement terrestre, le Contrat Nature est quasi exclusivement une réflexion de techniciens. L'ensemble du dossier est monté par la chargée de mission environnement de la communauté de communes en collaboration avec le Conservatoire du Littoral, propriétaire des lieux. Toute la réflexion tourne alors autour de la mise en place du sentier d'interprétation. Le contrat démarre en novembre 99 et s'est terminé en juin 2002.

« ... le projet a été présenté au Conservatoire et à la région sans plus de concertation. »

Parallèlement à cela, diverses actions de réhabilitation se déroulent avec le déblaiement du fossé anti-char qui servait jusqu'alors de décharge ainsi que des actions de lutte contre les ronciers qu'ils faisaient pâturer par des chevaux et poneys.

- Bilan

La il n'y a clairement pas de concertation mais on ne peut pas dire qu'il y en ait vraiment besoin. Si le contrat nature portait sur la gestion du site la concertation serait sûrement plus importante, mais là il n'en est rien. On a affaire à un simple outil de préservation et d'information qui permet d'avoir une source de financement sur un terrain dont le propriétaire est unique, où aucune activité de cohabite et donc où il n'y a aucun enjeu quant à de possibles modifications de pratiques.

- Les instances de concertation

Pour le suivi du contrat il existe un comité de gestion, qui se réunit au mieux tous les ans, auquel sont invités les partenaires financiers ainsi que, théoriquement les différents acteurs du site (agriculteurs, randonneurs, centre équestre...). La réunion s'est en pratique déroulée seulement avec les partenaires financiers. Finalement ici le comité de gestion sert essentiellement aux porteurs de projet à ne pas être trop isolés et de garder le contact avec les financeurs, qui vérifient la cohérence des actions d'une année sur l'autre particulièrement quand les élus ou les techniciens changent.

3.2.9. La révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Trébeurden (Côtes-d'Armor)

- Les différentes étapes de la démarche

A la fin 1999, la commune de Trébeurden s'interroge sur une possible modification partielle du POS de Tresmeur, quartier de Trébeurden. Mais en application de la loi, votée en décembre 2000, le Plan d'Occupation des Sols (POS) partiel de Tresmeur dont la révision a été engagée, est transformé en élaboration d'un PLU sur vœu du préfet des Côtes-d'Armor.

Pour cela, ils font alors appel à un bureau d'études d'urbanisme de Morlaix en juin 2001 (Leopold architecture) spécialisé dans la révision des POS. La démarche va se décliner en plusieurs étapes.

Avant tout le cabinet d'études va procéder à une rencontre des particuliers qui le souhaitent afin de connaître leurs souhaits en août et septembre 2001. Puis il se déroule une vingtaine de réunions avec le groupe majoritaire (correspondant grosso modo au conseil municipal) afin de récapituler les grandes contraintes réglementaires permettant de tracer les principales lignes du PLU : cela se passe dans la journée avec 10-15 personnes. Le bureau d'études indique les réserves foncières (Nas, Nau) et les possibles transferts vers les zones constructibles. Les différents membres du conseil municipal ont voulu étendre le PLU à la partie maritime, mais ils se sont heurtés au refus du préfet qui a restreint ces zones aux seules zones de mouillage. Ainsi pendant plusieurs mois, il y a environ une réunion par mois avec le bureau d'études et les élus. A noter que les administrations sont conviées à certaines réunions ainsi que la Chambre d'Agriculture. De nombreuses zones sont sous autorité préfectorale (réserves naturelles), sous l'autorité du Conservatoire ou de la Région et les quelques terres agricoles sont restées en l'état sous pression de la Chambre d'Agriculture. Plusieurs réunions se font sur le terrain afin de visualiser les parcelles qui seraient susceptibles de poser problème. Ceci correspond donc à la première d'élaboration du PLU. Parallèlement à cela, il y a une étude du zonage d'assainissement fait par un autre bureau d'études sur 6 mois.

Le PLU élaboré, le bureau d'études organise une réunion publique mi-mai 2002 afin d'en faire une présentation générale en expliquant les contraintes qui y sont liées. Cette réunion est relayée par voie de presse (Le Télégramme ; Ouest France) afin d'informer le public de sa date. Au terme de cette réunion qui suscitera quelques questions, le PLU est affiché en mairie pendant deux mois, laps de temps de l'enquête publique durant lequel les habitants peuvent soumettre leurs réserves. Parallèlement à cela, cette première version du PLU est envoyée aux différents corps d'Etat pour recueillir leurs avis.

Depuis cette date, de nombreux habitants passent en mairie essentiellement pour vérifier les différents bruits qui circulent sur d'éventuelles constructions immobilières ou aménagement de chemins auprès des assistants municipaux. A ces passages s'ajoutent les différentes entrevues organisées durant 3 samedis matin aux mois de juin et juillet 2002. Tout cela correspond à la seconde

phase de la démarche, à savoir la consultation du public et des services de l'Etat quant au nouveau PLU.

Courant août, le travail consiste pour le bureau d'études à étudier chaque requête énoncée lors des entrevues ou déposée en mairie soit à prendre en compte l'avis de la commission d'enquête. En pratique chaque revendication tourne autour de la question : « *pourquoi ce terrain est constructible et pas le mien ?* ». Cette révision va permettre de soumettre au préfet via la DDE une dernière version du PLU début 2003. Le préfet détient seul le pouvoir décisionnel au final.

- Bilan

Ce cas est un peu en marge des autres cas étudiés précédemment dans la mesure où il ne s'agit pas directement de la gestion d'un espace, d'un territoire. Il s'agit ici de déterminer la vocation de zones, de terrains, ce qui, à terme, devrait donc jouer sur sa gestion. Aussi, nous nous trouvons dans un cas où chaque habitant, plus particulièrement chaque propriétaire foncier, a un intérêt à défendre dans l'opération. L'intérêt général est ici très loin, chacun y va alors de sa requête personnelle. Mais de l'aveu même de l'adjoint en charge de la révision du PLU, la marge de manœuvre accordé au conseil municipal est très faible et par là même celle accordée aux différents habitants l'est encore plus. Les contraintes réglementaires et législatives ne permettent pas de modifications énormes et quand cela est possible (par exemple sur les terres agricoles laissées suite à des départs en retraite) les défenseurs d'intérêts (en l'occurrence la Chambre d'Agriculture) font pression pour que cela ne change pas.

Même si le mot concertation est affiché en mairie, nous n'avons ici qu'une simple procédure de consultation qui compose une des étapes de la démarche où chaque habitant ou organisme professionnel peut venir s'exprimer. Mais comme nous l'avons déjà souligné cette phase est totalement déconnectée de la prise de décision finale assurée par le préfet. Elle est déjà déconnectée de la prise de décision intermédiaire qui verra le conseil municipal trancher avec le bureau d'études une première fois sur les choix présentés au préfet. On n'a dans ce cas **qu'une seule phase composante de consultation** qui commence par une large séance d'information. D'ailleurs les différentes entrevues organisées par le bureau d'études servent plus souvent de mise au point et de complément d'informations que de réels entretiens de consultation. Ensuite, on peut également observer **quelques scènes de négociations interstitielles** qui concernent essentiellement les professionnels et les services de l'Etat mais cela est ici assez réduit.

- Les instances de concertation

Il n'y a pas à proprement parler d'espace de concertation dans ce cas. Les réunions du conseil municipal où se joignent différents services de l'Etat et/ou représentants de groupes professionnels ne peuvent pas être véritablement considérées à notre sens comme des forums de concertation.

3.3. Conclusion

3.3.1. Sur l'échelle et le type de concertation

En terme de place allouée à la concertation, on voit qu'on a autant de possibilités que de cas existants. On peut noter cependant que sur la plupart des cas décrits, la volonté des porteurs de projets d'associer un maximum d'acteurs est réellement présente. Nous avons tenté de récapituler les principaux résultats auxquels nous sommes arrivés dans le tableau suivant. Ce tableau reste un tableau très simple ayant seulement pour but de mieux cerner l'étendue de la concertation dans chacun des projets.

Type de participation	Démarche	PNR Golfe	SMVM Golfe	SMVM Trégor	Natura 2000 Trieux	Contrat de baie Rance	Contrat de baie Morlaix	Ria Etel	OGS Gâvres-Quiberon	Contrat Nature Kerema	PLU Trébeurden
Information											
Consultation		comp. (1ère phase)		comp.			comp. (très réduite)		int.		comp.
Concertation		engl.	comp.	int.	engl.	comp.		engl.			
Négociation		int.		int.	int.				int.		

engl : englobante.
comp : composante.
int : interstitielle.

Si la concertation est rarement englobante, on peut noter dans de nombreux cas des phases claires de concertation composante. Après il est très subjectif de déterminer le niveau de concertation au sein de chacun des projets car notre réflexion porte essentiellement sur la perception des acteurs enquêtés qui, dans l'ensemble, ont considéré qu'on pouvait effectivement parler de concertation dans les démarches étudiées. Ceci ne nous empêche pas pour autant de distinguer certains points de négociation pure ou de simple consultation dans la démarche. Ainsi à la question « la concertation a-t-elle une place dans les démarches de gestion de la zone côtière ? », la réponse est assurément affirmative. Maintenant on peut observer que d'un cas à l'autre, et cela même si l'outil utilisé est identique, l'étendue de la concertation, dans le temps mais aussi selon les acteurs concernés, peut varier considérablement.

Un outil ne garantit pas la qualité d'une concertation : on voit en effet que sur les deux cas de contrats de baie, qui en sont à peu près au même stade d'avancement, nous avons dans un cas un dialogue qui ne se fait qu'entre élus alors que dans le second cas les divers acteurs présents sur le territoire ont la possibilité d'intervenir et ce, même si l'organe technique prend une place prépondérante. Il en est de même avec les deux SMVM où dans un cas, le Trégor-Goëlo, la dynamique met du temps à se mettre en place et est monopolisée par les services de l'Etat alors que dans le Golfe, bénéficiant du long travail de la démarche Golfe et de la mise en place du PNR, le dialogue entre les acteurs semble plus poussé et leur implication plus importante. Après il est difficile de pousser plus loin la comparaison car les deux démarches n'en sont pas au même stade d'avancement. On peut enfin noter que les phases de négociation sont souvent présentes au tout début des démarches lorsqu'il s'agit de composer les différents comités et de façon encore plus remarquable lors des phases de prise de décision. Il est à noter enfin que dans l'ensemble des démarches étudiées, il est rare que les porteurs de projet se limitent à une simple réunion d'information des acteurs. Dans tous les cas, même si cela se fait contre le gré de certains, la phase d'information appelle des étapes de consultation voire dans certains cas plus houleux (comme l'OGS du Gâvres-Quiberon) des phases de négociation difficiles où la menace du recours juridique est présente.

Mais le fait qu'une concertation englobe l'ensemble de la démarche ou ne fait qu'en composer une phase ne nous permet pas pour autant de juger de la qualité de son apport. Théoriquement, une concertation, si elle englobe une démarche, devrait être plus porteuse que si elle n'en composait qu'une étape. De même, il semble plus porteur d'avoir une concertation, un dialogue suivi le long d'une démarche, qu'une simple consultation ne se réduisant qu'à une écoute des divers acteurs. Pourtant, rien dans nos enquêtes ne nous permet de tirer de conclusions à ce sujet-là. Aussi, aucune démarche n'étant vraiment arrivée à son terme, il est difficile de juger de l'apport de la concertation dans le déroulement de la démarche et dans la gestion de la zone côtière qui en découlera. Il semble donc primordial de compléter ce « diagnostic » qui a permis d'appréhender les différentes phases de concertation et leurs étendues dans la démarche par un travail consistant à juger de l'apport réel de la concertation sur les aboutissants de la démarche.

3.3.2. Enseignements sur les méthodes de mise en oeuvre de concertation

Sur la méthode de mise en oeuvre d'une concertation dans les démarches de gestion de la zone côtière, on retrouve de nombreux éléments similaires dans tous les cas. Il y a d'abord une réflexion entre un type d'acteurs précis (services de l'Etat ou élus seuls, beaucoup plus rarement

professionnels ou associatifs) pour déterminer un outil et une zone d'action. Mais il ne s'agit pas là de dire que la concertation arrive trop tard, en effet, nombreux estiment qu'il est du rôle de l'Etat ou des élus d'avoir ce travail préalable gage d'une plus grande efficacité.

« ... je crois que c'est aussi plus facile d'arriver dans une démarche et de travailler sur un document préparatoire que d'arriver dans une démarche où tout est à faire. Il ne faut pas non plus tout revendiquer pour tout diriger. Il y a des services qualifiés pour établir des documents préparatoires, en étant associés au même moment que les autres partenaires, on est bien assez tôt pour rectifier les orientations, ce n'est pas la peine de vouloir faire le travail des autres. Même dans nos méthodes de travail, on ne va pas donner en pâture à nos délégués la structure des réunions de travail. Si on veut que ce soit constructif, il y a intérêt d'arriver avec une base. »

« ... les pouvoirs publics ont quand même en charge un certain nombre de choses, moi j'admets que ça puisse venir d'en haut si après il y a eu une prise en compte des élus, des hommes de terrain. Il faut bien que quelqu'un initie et c'est le rôle de l'Etat. »

Ensuite seulement il y a élargissement de la réflexion avec une démarche qui s'inscrit dans un cadre institutionnel avec formation d'un comité de pilotage nommé par le préfet (parapublic) à cela près que cette composition est de plus en plus influencée par les acteurs qui n'hésitent pas à revendiquer une place dans ces comités. Seulement comme nous avons pu le voir, cet organe n'a pas franchement un rôle prépondérant dans l'orientation et la prise de décision. On peut même difficilement les concevoir comme des instances de concertation : beaucoup ont parlé de « grandes messes » avec plus de 60 ou 70 personnes. Il y a très souvent pour la prise de décision, ou tout du moins son orientation, un comité plus restreint où là, par contre, les socioprofessionnels ont plus de mal à trouver une place.

Dans la plupart des démarches, il y a formation de commissions ou de groupes de travail qui constituent bien souvent le lieu privilégié de partage entre acteurs, mais ces instances restent assez déconnectées de la prise de décision. L'un des problèmes de ces commissions souvent mentionné par nos interlocuteurs est le manque de transversalité notoire qui ressort dans une telle phase.

« ... les schémas d'organisation de la concertation sont identiques. A quelques qualificatifs près, ça s'imbrique de la même manière mais il manque de transversalité dans les groupes de travail. Il y a une transversalité des acteurs mais il n'y a pas de transversalité au niveau des problématiques, c'est surtout vrai pour le SMVM avec des groupes thématiques, sur Natura 2000 c'est mieux, il y a plus de transversalité avec des groupes par types de milieux. »

Les groupes de travail étant très sectoriels, il est rarement permis aux acteurs de participer à plusieurs types de commissions (pour des raisons de règles mais aussi de moyens humains) et même si cela l'était, de nombreux freins viennent limiter la participation, ce que nous développerons dans la partie suivante.

Les socioprofessionnels revendiquent très souvent une participation plus importante dans les études sectorielles ou d'impact confiées aux bureaux d'études qui au mieux ne les consultent qu'une fois pendant leur travail. Ainsi, même s'ils admettent qu'on leur reconnaît une légitimité d'expertise, ils estiment que leurs arguments n'ont pas le même poids face aux arguments « scientifiques » avancés dans les études, d'où cette volonté d'y participer.

Le cas de la Rance apporte un élément nouveau avec la mise place de structures qui ne font pas intervenir des représentants d'intérêts mais des habitants sans aucune étiquette ou appartenance à un groupe. Il n'y a pas de sélection sur un critère lié à ce que représente l'individu. Cela est toutefois possible car ces groupes n'ont pas vocation à prendre une décision contraignante pour un type d'acteurs mais plutôt de faire de la sensibilisation ou des réhabilitations à des échelles très pragmatiques.

« ... on se positionne face à des bénévoles à qui on ne demande pas de défendre leurs propres intérêts mais de créer quelque chose au bénéfice de tous. Ce qui n'est pas simple non plus, et autant les associations nationales sont souvent mobilisées pour défendre les intérêts des uns et des autres, donc elles fonctionnent, mais là on leur demande d'aller au delà, de créer une certaine richesse pour le bien de tous. »

Avec un rôle et des ambitions tout à fait différents des structures décrites précédemment, les cercles de créativité peuvent se montrer tout à fait complémentaires pour qu'une population s'approprie un projet et ses enjeux.

Le cas de la ria d'Étel nous permet également d'apprécier le bon déroulement d'une démarche venue exclusivement d'acteurs de terrain qui a réussi à se formaliser dans une démarche institutionnelle. Si cette dernière reste à la main des initiateurs du projet, le principe de diagnostic participatif permet d'étendre la problématique à chacun des acteurs du territoire indépendamment de sa fonction. Si comparativement au nombre d'habitants, le nombre de participants à ces diagnostics relativise quelque peu le succès de l'initiative, il n'en reste pas moins que cela permet de sensibiliser et d'impliquer une palette d'acteurs plus importante que dans tous ces cas où le diagnostic est laissé aux seuls bureaux d'études.

Enfin, on peut noter qu'en terme de méthodes, la solution qui consiste à faire varier les modalités de concertation : individuelle (entre deux individus), bilatérale (entre deux groupes d'acteurs) puis multipartite (entre plusieurs types d'acteurs) semble assez efficace pour faire naître une conscience collective sur un territoire mais aussi pour amener les gens à se connaître, établir une relation de confiance entre acteurs et les amener à réaliser des opérations entre eux en dehors de la démarche propre. La difficulté semble être de dépasser une relation individuelle pour parvenir à des relations « structurelles », de faire en sorte qu'il se noue une culture du dialogue entre deux groupes distincts et que cela ne repose pas seulement sur deux représentants qui seraient « ouverts ».

« ... ça se passe sur un rapport de confiance, bon il y a un bémol, c'est que ça se personnalise. Le rapport de confiance, il est aujourd'hui entre des personnes. Ce qu'il faut arriver à faire c'est à personnaliser la confiance avec l'établissement et c'est la principale difficulté à laquelle on est confronté aujourd'hui. Alors ça marche en partie mais ce n'est pas complètement consolidé, cet aspect des choses : je vois par exemple avec les fédérations de chasse, ils disent ça c'est le Conservatoire, on leur fait confiance et ça il faut vraiment arriver à faire ce pas là. »

3.3.3. Sur les instances de concertation

En ce qui concerne les instances elles-mêmes, si on se réfère au cadre d'analyse proposé par Pierre Lascoumes, on remarque que celles qui sont en charge théoriquement de la décision sont toutes nommées par une hiérarchie, le plus souvent Etat ou élus. Par contre, on constate que la composition de celles destinées à favoriser vraiment le dialogue, les commissions thématiques ou groupes de travail tendent à être de plus en plus libres, mis à part dans le SMVM qui est le seul outil à les fixer et à les figer. Pour le reste des caractéristiques, il est difficile de généraliser. Si les comités de pilotage ne peuvent pas constituer une réelle instance de concertation en tant que tels vu le nombre d'acteurs conviés, ils bénéficient du travail des différentes commissions qui ont quand même dans l'ensemble vocation à produire une décision (intégrateur) ou au moins à proposer des solutions, des orientations. Leur capacité à mettre à plat les conflits ou à les nier va totalement dépendre du contexte mais aussi de l'objet considéré, il est donc difficile d'avancer une tendance des groupes à être univoques ou pluriels.

Finalement, il est rare qu'on puisse juger chacune des instances mises en place dans une démarche sur l'ensemble des critères proposés par Pierre Lascoumes car elles ont vocation à être complémentaires. Certaines d'entre elles invitent plutôt à mettre à plat les conflits et se réapproprier une problématique pour pouvoir orienter et faire en sorte qu'une autre instance puisse prendre une décision.

Il est dans notre travail peu pertinent d'avancer qu'une instance de concertation aura d'autant plus d'impact que celui qui veut, peut y participer (instance pluraliste), qu'elle y met à plat les conflits d'intérêts (instance plurielle) et qu'elle parvient à se réapproprier la problématique locale, à la reformuler pour en tirer de nouveaux éléments afin de prendre une décision et ne font pas qu'acte de présence (instance intégrative). Même si ces caractéristiques semblent en théorie gages d'une concertation plus « efficace » et plus porteuse, en pratique, aucune instance ne peut répondre à chacune de ces caractéristiques. Il est difficilement envisageable qu'une instance où de nombreux acteurs peuvent participer sans souci d'une certaine parité notamment puisse prendre une décision. En ce qui concerne le partage du pouvoir de décision en pratique, il est très difficile de trancher car la

plupart des cas auxquels nous nous sommes intéressés n'étaient pas encore arrivés dans une phase de prise de décision. Mais dans l'ensemble, il existe toujours une autorité (préfet ou élus) qui sera en charge de trancher, d'arbitrer s'il y a divergence entre divers acteurs sur un point. En d'autres termes, on est loin de parvenir à un réel partage du pouvoir de décision finale mais aucun de nos interlocuteurs ne l'a vraiment revendiqué, jugeant légitime que le dernier mot revienne à l'Etat par la voix du préfet ou à un élu.



Facteurs limitant ou favorisant la concertation

De multiples facteurs viennent influencer le déroulement de la multitude de concertations qui a lieu lors d'une démarche de gestion intentionnelle de la zone côtière. Aussi, avant de détailler les quelques éléments que nous avons identifiés au cours de notre travail, nous allons expliciter le cadre théorique dans lequel nous nous sommes placés pour appréhender cette problématique.

1. Cadre théorique retenu

Dans son ouvrage de 1992, Laurent Mermet exprime le paradoxe que constitue la gestion de l'environnement « *en consistant pour l'Homme à protéger la Nature contre lui-même, à organiser la protection de la Nature au cœur d'un mode d'organisation sociale qui mène à le dégrader* » (Mermet, 1992). Face à une pluralité d'acteurs desquels émerge une gestion effective de l'environnement, se manifestent un ou des acteurs de changement qu'il nomme « acteurs d'environnement ». Ces derniers, remettant en cause les pratiques fondatrices de cette gestion effective et par là même le comportement des autres acteurs, agirait pour modifier ces pratiques afin de passer à une gestion intentionnelle de l'environnement.

1.1. Entre jeu d'aventure et jeu de stratégie

Ainsi, l'auteur choisit de centrer la réflexion sur les processus de gestion en conservant l'idée directrice d'une gestion globalement cohérente de l'environnement⁹¹. Il propose alors pour étudier la gestion de l'environnement d'en faire l'analogie avec un jeu, entre jeu d'aventure et jeu de stratégie. Se centrant sur l'acteur d'environnement qui tente de comprendre les déterminants de la gestion effective d'une situation, il montre comment ce dernier, motivé par un objectif précis, la gestion de l'environnement, se doit de faire face, tel un participant à un jeu d'aventure, à divers obstacles et d'improviser face à plusieurs situations sur lesquelles il lui manque de multiples informations fondamentales. Aussi, une des possibilités pour le joueur - acteur d'environnement de parvenir à ses fins est de tenter de découvrir les règles cachées du jeu. L'apprentissage de ces règles éloigne du même coup le joueur du pur jeu d'aventure pour le faire participer à un jeu de stratégie dont il ne connaît pas la totalité des règles mais dans lequel il tentera d'optimiser ses choix en fonction de celles déjà connues. Ces incertitudes maintiennent le joueur dans une situation intermédiaire perpétuelle entre le jeu d'aventure et le jeu de stratégie (Mermet, 1992).

1.2. Le diagnostic des situations de gestion

Face à de telles situations, l'acteur d'environnement, dont la volonté est de déterminer et de saisir les éléments de la gestion effective pour la faire évoluer vers une gestion intentionnelle, se retrouve comme un joueur lorsqu'il découvre un nouveau jeu. Seulement plutôt qu'une information claire et suffisante à la compréhension dudit jeu, il a à sa disposition une information incomplète, désordonnée ainsi qu'une masse d'informations superflues. Tout l'enjeu de l'acteur d'environnement est alors de préciser les règles du jeu, de délimiter le plateau de jeu selon le problème qu'il veut traiter et ainsi identifier l'ensemble des acteurs évoluant sur ce plateau de jeu.

Là où l'affaire se complique, c'est qu'en lieu et place d'un seul jeu d'environnement, on peut aussi considérer de multiples jeux sociaux, politiques se jouant autour et impliqués dans la gestion de l'environnement. Ainsi, on peut distinguer trois niveaux de jeu différents selon leurs échelles relatives au problème considéré :

⁹¹ Cela n'implique pas pour autant d'objectifs précis ou une obligation de résultats mais repose sur l'idée que chacun des acteurs agit de façon rationnelle.

- les macro-jeux qui dépassent largement l'échelle du problème d'environnement sur lequel on s'attarde (échelle nationale ou internationale par exemple mais aussi législatif, juridique...);
- les méso-jeux où se situent le jeu d'environnement considéré, la stratégie à moyen et long terme. C'est le niveau le plus difficile à analyser car les jeux sont peu répétitifs et étant bien souvent à l'échelle de notre vie il est difficile de prendre du recul ;
- enfin les micro-jeux qui sont plus répétitifs, distincts et délimités dans le temps : ils constituent comme des étapes dans les méso-jeux et dans la stratégie mise en place.

Chacun de ces niveaux est conditionné par différents plans, différentes règles dont les lois de la Nature et les règles sociales. Sans détailler plus les distinctions possibles entre les différents jeux sociaux, on conçoit qu'en prenant un problème de gestion d'environnement comme un jeu, la compréhension de ce jeu réside également dans celle des différents jeux qui se jouent autour, à des échelles et dans des domaines différents, avec différents types d'acteurs puis dans l'analyse de l'interaction de ces jeux qui aboutissent en un système de gestion effective (Mermet, 1992).

La difficulté de l'appréhension de ce jeu va ainsi consister à :

- délimiter le plateau de jeu (fondamental pour ne pas en arriver à tout considérer) et comprendre ses caractéristiques contextuelles ;
- cerner les règles propres à ce jeu en prenant bien garde de ne pas omettre celles des autres jeux avec lequel il s'articule ;
- identifier les autres acteurs et saisir leurs logiques, leurs interactions entre eux et avec le plateau de jeu⁹².

1.3. La concertation : un moyen d'élaborer une action de jeu, une stratégie

A la lumière de cette approche tout à fait éclairante d'appréhender la gestion de l'environnement en terme de jeu(x), nous avons souhaité utiliser cette analogie pour tenter d'analyser les facteurs influençant la / les concertations dans les processus de gestion intentionnelle de la zone côtière.

Sans avoir la prétention d'approfondir les travaux de Laurent Mermet et en espérant ne pas trop les fausser, il nous a semblé intéressant de nous placer dans un cadre d'analyse où la gestion de l'environnement, en l'occurrence celle de la zone côtière, pouvait être considérée comme un jeu. Face à ce jeu, un ensemble de joueurs (sous l'impulsion directe ou non d'un acteur particulier qui pourrait être l'acteur d'environnement présenté par Laurent Mermet) décide de s'organiser pour mener une action de jeu afin de parvenir à une gestion intentionnelle de l'environnement sur un plateau de jeu qu'est la zone côtière, dont la délimitation est relative au problème considéré. Dans ce cadre, la concertation vient comme le moyen pour ce groupe de joueurs de s'entendre sur leur action de jeu, sur leur stratégie, autour d'un outil de gestion susceptible de les faire parvenir à leurs fins. En effet, certains, sinon tous, sont persuadés que l'efficacité et la qualité de leur action de jeu dépendent de sa cohérence, du fait que chacun d'entre eux « aille dans le même sens ».

Ainsi les concertations et avec elles l'action de jeu vont être déterminées par un ensemble de facteurs liés :

- aux règles du jeu: celles déjà identifiées par Mermet, les lois de la Nature, les règles de la société mais également les règles inhérentes à l'outil choisi pour mener à bien l'action de jeu. En effet, chaque outil a des spécificités diverses (d'ordre juridique notamment) qui orientent le type d'action et avec lui la façon dont se déroule la mise place de la stratégie. Tout l'enjeu de la concertation consiste, ne l'oublions pas, à ce que chacun des joueurs qui a une vision partielle et parfois complémentaire de ces règles en fasse part aux autres pour tendre vers une gestion intentionnelle commune ;

⁹² A noter que Laurent Mermet dans son ouvrage développe ce point de façon significative.

- au plateau de jeu : ceci comprend le contexte du territoire, c'est-à-dire ses caractéristiques géomorphologiques mais également son histoire. Un des éléments du contexte sera entre autres de considérer si certains des joueurs présents ont déjà été amenés à participer à des jeux similaires ;
- aux joueurs présents : sans rentrer spécifiquement dans le jeu d'acteurs, on veut aborder des points liés aux sous-groupes d'acteurs constituant l'équipe de joueurs : fonctionnement des groupes les uns par rapport aux autres (soulignons que chacun des groupes de joueurs est amené à se situer sur d'autres jeux), au fonctionnement par représentant et enfin des facteurs liés aux hommes eux-mêmes. Dans ce cas on voudrait aborder la difficulté de s'entendre ou d'être satisfait par une concertation lorsque chacun des joueurs en a une définition et une vision différente.

Nous allons donc développer chacun de ces points mais précisons que notre argumentaire reposera exclusivement sur les éléments que nos interlocuteurs auront abordés au cours de nos entretiens.

2. Les règles

Nos propos vont essentiellement se focaliser sur les caractéristiques des outils (objectifs, modalités prévues par les textes réglementaires) et nous n'allons pas aborder tout l'aspect législatif général notamment qui peut venir influencer le déroulement d'une concertation. Rappelons seulement que la loi littoral a un impact important dans la gestion de la zone côtière car si certains y sont favorables, nombreux sont ceux encore qui en dénoncent les contraintes. Aussi quand l'éventualité de la mise en place d'un outil de gestion émerge, une forte réticence s'exprime chez divers acteurs. En parlant de la mise en place du SMVM dans les estuaires du Trieux et du Jaudy, la représentante des agriculteurs expliquait ainsi :

« ... on a fait des observations d'ordre réglementaire et liées à l'application de la loi littoral. Ce sont vraiment des observations d'ordre juridique pour qu'il n'y ait pas un chevauchement : on avait vraiment peur que le SMVM soit un renforcement de la loi littoral. »

On voit alors que même si la loi littoral, même si elle n'est pas directement concernée dans chacune des démarches, a un poids considérable qui marque de nombreux acteurs et accentue leurs appréhensions et leur comportement avant de participer à une démarche.

Maintenant nous allons nous attarder sur deux points qui orientent considérablement le déroulement de la participation des acteurs et leur positionnement dans cette participation :

- les objectifs effectifs des outils et les modalités d'accord final qui correspondent finalement à la façon dont va s'opérer l'action de jeu ;
- ce qui est envisagé dans les textes de lois des outils en matière de concertation correspondant aux règles inhérentes à la façon de mettre en place l'action de jeu.

2.1. Modalités d'accord et objectifs des outils

Quand on se retrouve en face d'un jeu, notre action va être déterminée dans un premier temps par le type d'action de jeu qu'il nous est possible de mener. Or dès lors qu'un outil est choisi, le type d'action mené est tout de suite déterminé. Ainsi, la première influence que va avoir un outil sur la concertation va être l'aspect réglementaire d'un accord ou son aspect contractuel. En effet, les enjeux et réactions des acteurs vont être totalement différents si, au final, l'accord a valeur juridico-législative ou s'il y a le choix d'adhérer à un contrat.

« ... ça crispe beaucoup plus la discussion... à un moment l'aspect réglementaire fait peur alors que la charte à la rigueur, on laisse faire et au dernier moment on est toujours libre de ne pas la signer. »

« ... c'est plus facile de se projeter dans une logique de projet dès lors qu'on est d'accord sur un objectif commun. Dans une logique réglementaire, l'usager a plus de mal à retrouver ses billes, à s'identifier car il raisonne plus par défaut de contraintes car pour lui le règlement génère de la contrainte, donc la question qui se pose c'est : est-ce que ça me contraint ou pas ? Du coup le positionnement n'est plus le même. Le PNR est dans une logique de concertation des acteurs sociaux orientés autour d'un projet de territoire alors que le SMVM est dans une logique de règlement visant à définir la vocation de zones. Dans un cas on gère un projet, dans l'autre une procédure ou un règlement. »

« ... l'enjeu n'étant pas réglementaire dans le PNR, chacun se lâche dans une logique de projet de vision du territoire. Donc c'est beaucoup moins gênant et plus facile de trouver du consensus. Alors que dans le SMVM, on finira en disant là c'est comme ça et là comme ça... c'est beaucoup plus rigide et perçu comme plus contraignant et de fait l'approche sectorielle est plus marquée. »

C'est ainsi que l'un des gros blocages dans la procédure Natura 2000 est l'incertitude liée au fait que les aboutissants de la démarche auront valeur contractuelle ou réglementaire. Ce manque de lisibilité est une des principales causes des oppositions à la démarche d'où la nécessité, comme ils le disent eux-mêmes, de préciser les règles du jeu au début de la démarche :

« ... il n'y a peut être pas eu assez de communication au départ sur les tenants et aboutissants... »

« ... dans la mesure où on écrit partout, qu'on entend, qu'on lit : « c'est priorité à la concertation, au contractuel » on peut penser que dans la définition du document d'objectifs ils tiendront compte de nos demandes mais jusqu'où.... Et puis nous on peut avoir des demandes en tant que socioprofessionnels mais si tel ou tel groupe d'acteurs rétorque que notre demande n'est pas conforme aux objectifs de Natura 2000 et ne conduit pas à la préservation des milieux et des espèces, là, moi, à titre personnel je me pose la question de savoir ce qui prévaudra. Je veux dire que là tout est basé sur le contractuel, mais si le contractuel ne fonctionne pas pour x motif... Qu'est-ce qui se passe ? On a quelques situations de jurisprudence sur d'autres secteurs où le tribunal d'instance a décidé que la mise en place de vignes n'était pas compatible avec l'objectif de préservation. Où est le contractuel là dedans quand il y a une opposition d'intérêts ? »

Notre propos ici n'est pas de déterminer si un accord contractuel sera plus concerté que la mise en place d'un règlement. Nous n'avons eu aucun élément dans nos entretiens pour pouvoir l'affirmer. De plus, le réglementaire s'imposant à tous n'est efficace que si chacun des participants en accepte les termes, « la limite d'un règlement ou d'une procédure c'est que s'il n'y a pas l'adhésion de la population, ça a peu de chance d'aboutir et d'être respecté, si les usagers n'adhèrent pas à la démarche ce sera rejeté », il est évident que dès lors que divers acteurs aux intérêts différents sont associés pour mettre en place un tel document, celui-ci sera fortement négocié. De la même manière, un accord contractuel sera plus ou moins négocié selon le contexte, selon l'obligation de parvenir à un accord et selon le pouvoir et la marge de négociation propre à chaque contractant.

« ... c'est plus en terme d'appropriation qu'il faut parler. S'ils comprennent les objectifs et qu'ils sont d'accord, il n'y a pas de raison qu'ils n'adoptent pas. »

En fait, on peut dépasser le clivage réglementaire / contractuel en considérant que le comportement des acteurs au sein d'une concertation va être totalement différent si au final on vise à réglementer les usages de l'espace littoral, si on établit une charte ou si les mesures envisagées visent le financement d'opérations de réhabilitation de dunes ou celui de construction d'une station d'épuration. Finalement, on se retrouve là encore dans un jeu où les termes finaux de l'action de jeu vont être totalement différents : soit mon action de jeu va modifier mon comportement (ce qui est souvent assimilé à une contrainte) mais aussi ma place dans l'ensemble des autres jeux auquel je suis amené à participer, soit mon action de jeu m'amène à bénéficier d'un « progrès » dont je peux profiter sans que cela ne porte réellement atteinte à ma façon de jouer à d'autres jeux. Dans les deux premiers cas, on vise à contraindre les comportements et les pratiques des acteurs pour gérer le milieu, ce qui nécessairement va exacerber des positions défensives dans la concertation car chacun a intérêt à ce que sa position et sa voix soit la plus entendue.

« ... quand vous devez vivre et qu'on veut vous limiter, vous acceptez mal d'avoir des restrictions. C'est une atteinte à vos libertés et quand c'est en plus une liberté qui vous ramène de l'argent, c'est toujours difficile de leur dire, on va vous limiter votre possibilité d'expansion et d'augmenter vos gains. On peut toujours trouver des arguments mais ils commencent à prendre conscience des difficultés et de toutes façons il faut bien partager tout ça entre tout le monde et on ne pourra pas tout augmenter à l'infini. »

« ... on est vraiment en position de défense, c'est ce qu'on recherche à faire au sein de ces structures car bien souvent on a à se défendre contre d'autres partenaires qui sont associés dans ces mêmes démarches et qui eux aussi sont en position de défense. On se livre tous un combat pour la légitimité de nos pratiques ou de nos intérêts. Dans un contexte de SMVM, on est en situation de défense de pratiques culturelles car très souvent on est soumis à des critiques d'associations environnementales qui se plaignent de la dégradation visuelle des sites que peut représenter l'implantation de parcs à huîtres ou moules. Mais nous on ne partage pas cette vision, il ne faut pas considérer ça comme une verrue du paysage. Mais on a des contraintes qui font qu'on peut difficilement élever ailleurs et autrement nos produits. Donc on a des choses comme ça à défendre... »

Dans les deux autres cas, on profite de l'opportunité de disposer de financements pour mener des actions permettant l'amélioration qualitative d'un milieu, ce à quoi peu de gens peuvent s'opposer et où il est très facile de s'accorder, d'où une remise en cause moins directe, peu de contraintes sur son comportement. Mais cela n'est pas pour autant gage de réussite :

« ... les implications sont moindres, c'est sûr, mais on peut voir aussi qu'un contrat de baie ne peut aboutir à rien après une série de déclarations de bonnes intentions, de programmes alléchants et après dans la phase de concrétisations tomber quand même comme un flop parce que la volonté d'activation et de réalisation, elle n'est plus là. C'est certainement moins pris au sérieux qu'un SMVM, on a un exemple avec Morlaix⁹³. Tant qu'il s'agissait de doter les communes de STEP, tout le monde était pour mais quand ça a commencé à toucher aux pratiques agricoles, là ça a changé de ton... »

Plus indirectement, les objectifs d'un outil et leur réalisation vont être fortement corrélés au temps de jeu dont on dispose. La durée de l'action de jeu, le temps que l'on accorde à la concertation va être ainsi fondamentale. De façon caricaturale, il faut que ce ne soit ni trop court, pour ne pas biaiser la qualité de la concertation, ni trop long pour arriver assez rapidement à une phase plus concrète et éviter les phénomènes d'essoufflement : un jeu trop long perd souvent de son intérêt.

« ... c'est la notion de l'échelle de temps, le problème de l'immédiateté de réponse par rapport à la demande formulée. Quand il y a concertation on se retrouve dans une échelle de temps forcément différente mais à un moment l'élu ou le préfet doit accepter de prendre 10 ans pour mettre en place un projet car il faut faire de la concertation. Mais quelques fois il faut aussi accepter de ne pas prendre 10 ans mais 3 ans et alors on se donne les moyens. C'est aux élus et aux services de l'Etat de fixer les règles du jeu mais de toutes façons les gens ne sont pas prêts. Ils sont demandeurs de concertation mais ils ont du mal à se situer dans l'intérêt général. Il y a une attente très forte en se disant 'enfin il vient discuter avec nous, je vais tout lui demander il va me le faire tout de suite' et non. Mais il faut expliquer aux gens le cheminement, les procédures, le pourquoi du pas de temps. Ça montre aussi peut-être les limites du système. »

« ... vous avez la crainte que si rien ne sort quelque part la mayonnaise va retomber et donc on a voulu agir et obtenir des financements. »

« ... la concertation c'est un art, pas évident à faire. En tant qu'élus il faut y consacrer beaucoup plus de temps et au niveau des services qui travaillent avec eux c'est accepter que la décision ne se prend pas sur une décision d'élu en 15 jours mais peut être sur 3-4 mois de discussion et ce n'est pas pour autant que ce qui sera fait, sera moins efficace et au contraire ce sera mieux accepté et il y aura moins de retours négatifs. Mais ce n'est pas pour ça qu'il faut faire durer la concertation 107 ans. »

⁹³ Ce cas n'est pas développé dans le présent rapport.

2.2. Comment les procédures de mise en place d'un outil influencent-elles la teneur de la concertation ?

Là, nous nous plaçons comme des joueurs qui découvrent un nouveau jeu dans une boîte avec sa règle du jeu. Ainsi, ils découvrent que pour parvenir à mener leur action de jeu, il leur faudra passer par toute une série d'étapes obligatoires. Dans ce cas là, nous nous intéressons, à la façon dont les textes réglementaires régissant la mise en place d'un outil de gestion vont introduire et diriger la manière de mener la démarche. Comment ces différents outils introduisent-ils la notion de concertation et quel est le niveau de précision apporté par chaque outil dans la façon de la mettre en place pour mener à bien une action de jeu, tout cela dans un contexte où il est préconisé toujours plus de concertation pour parvenir à une action cohérente et efficace ? Dans les différents outils sur lesquels nous nous sommes attardés dans ce rapport, il est frappant de constater comme le terme concertation est à peine évoqué dans les textes légiférant leur mise en place et leur application.

Ainsi dans le SMVM, le décret 86-1252 du 5 Décembre 1986 ne fait jamais mention de la mise en œuvre d'une concertation. Il est prévu que le préfet initie la démarche, consulte les communes concernées, élabore et soumette le projet à une liste d'acteurs spécifiée par l'article 10 :

« ... un groupe de travail qui comprend notamment des représentants élus par les assemblées des collectivités territoriales et les assemblées consulaires et des représentants des organismes socioprofessionnels, des établissements publics intéressés et des associations concernées choisies particulièrement parmi celles agréées au titre de l'article 40 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et de l'article L 160-1 du code de l'urbanisme. »

On remarque ainsi que le choix même des associations est limité. De même, la liste des acteurs concernés par la consultation finale est fixée par l'article 11 :

« ... le projet de schéma est ensuite communiqué par les soins du préfet, simultanément pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux concernés ainsi qu'aux établissements publics, chambres consulaires et sections régionales de la conchyliculture intéressés. »

De fait, rien n'est précisé quant à une possible méthode de mise en œuvre d'une concertation puisque l'esprit du texte prévoit que le projet est élaboré par un des services de l'Etat choisi par le préfet et que les autres acteurs n'ont qu'un rôle purement consultatif. Nous avons vu qu'en pratique, il n'en était rien. Mais le fait est que chacune des instances mises en place est figée par arrêté préfectoral, ce qui laisse peu de marge pour les acteurs impliqués :

« ... par exemple sur le SMVM du Trégor où on est proche de l'arrêté, on avait pour participer à ces travaux 3 représentants. On a eu de l'absentéisme qu'on n'a pas pu pallier car tout est fait par arrêté préfectoral... bon on peut les remplacer mais ça n'a pas le même poids et ses interventions ne sont plus aussi légitimes vis-à-vis du président de la commission qui va accepter ou non une flexibilité sur la représentativité. »

« ... au niveau du SMVM, on ne pouvait faire partie que de 3 groupes de travail sous autorité du préfet. En même temps, je comprends qu'il faut limiter les assemblées car plus on est nombreux plus c'est difficile de travailler. Nous, on aurait souhaité au niveau des commissions pouvoir désigner un délégué et un suppléant, mais on nous a refusé ce droit sans justification spéciale autre que : c'était pas prévu. Au niveau du groupe plénier, on avait un délégué qui pouvait être nommé et comme on avait deux autres personnes dans les groupes thématiques, on aurait aimé que ces personnes puissent faire partie du groupe plénier, ce qui nous a été aussi refusé pour une question de place. »

Sur la mise en place des PNR, c'est encore plus succinct : l'article 2 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 mentionne que « la charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés ». Dans l'article R-244-4 du décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994, on a presque un pas en arrière car il n'est plus prévu que :

« ... le Conseil Régional prescrit l'élaboration de la charte, détermine un périmètre d'étude et définit les modalités de l'association à l'élaboration de la charte des collectivités territoriales concernées et de la consultation de leurs groupements et des autres partenaires intéressés. »

Après une série d'étapes entre les collectivités territoriales, régionale, la préfecture et les ministères intervient le classement du parc et la signature d'une convention qui ne prévoit que :

« ... les modalités de la concertation à établir entre l'Etat, le parc et les collectivités territoriales concernées pour veiller à la cohérence de leurs actions mutuelles sur le territoire classé. »

Rien n'est précisé quant aux acteurs à associer et à la façon de faire : tout est laissé à l'initiative de la Région et de l'organisme gestionnaire. On ne peut pas vraiment dire que dans ce cas, on ait des contraintes orientant le déroulement de la concertation.

Sur les contrats de baie, il est seulement précisé que les *« acteurs locaux concernés doivent expressément vouloir la démarche »*. La circulaire du 22 mars 1993 vient préciser la création et la composition du comité de baie, chargé de piloter le contrat de baie mais rien d'autre n'est précisé sur la mise en place de groupes de travail ou sur la nécessité d'avoir une concertation active entre acteurs. Cependant même si tout est fixé par arrêté préfectoral, l'initiative et la conduite du projet sont dévolues aux élus ce qui pour certains (les élus notamment) est un facteur déterminant dans la réussite d'une démarche.

« ... l'outil contrat de baie est bon, je crois effectivement que c'est quelque chose qui permet de fédérer les gens et les énergies et ça c'est vraiment propre à l'outil avec Natura 2000, il faut voir ce qu'il y aura dedans. Je crois quand même qu'il y a une différence car là c'est le terrain qui a été acteur ce qui n'est pas le cas pour Natura 2000, je crois pas que l'Etat en a envie. Il faut voir là comment l'Etat est prêt à assumer ses propres contradictions. Le contrat de baie ça a marché parce que élus et usagers s'estimaient responsabilisés. »

Sur la procédure Natura 2000, les décrets de 2001 et 2002 viennent préciser de manière presque exhaustive la composition des différents comités nécessaires à la mise en place de la démarche :

Décret no 95-631 du 5 mai 1995 - Article 2 - Le préfet de région installe une conférence régionale d'information et d'échanges désignée sous le nom de Conférence Natura 2000. Cette conférence réunit notamment les préfets de département, les services et établissements publics de l'Etat, les représentants des collectivités régionales, départementales et locales, les organismes publics ou privés, les organisations professionnelles, les organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel, les associations de protection de la nature.

Décret no 2001-1216 du 20 décembre 2001 - Article R.* 214-25 - « Les comités de pilotage Natura 2000 participent à la préparation des documents d'objectifs, dans les conditions prévues à l'article R.* 214-23, des contrats Natura 2000 et de l'arrêté prévu à l'article R.* 214-34, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur mise en oeuvre. »

« Le comité de pilotage Natura 2000 est présidé par le préfet ou son représentant »

« Le comité comprend les représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants de biens ruraux compris dans le site. Le comité peut être complété notamment par des représentants des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires, des organisations professionnelles agricoles et sylvicoles, des organismes exerçant leurs activités dans les domaines de la chasse, de la pêche, du sport et du tourisme et des associations de protection de la nature. »

« La composition de chaque comité de pilotage Natura 2000 est arrêtée par le préfet compétent. »

Par contre, rien n'est mentionné quant aux modalités de mise en œuvre des commissions de travail et de réflexion.

Sur l'Opération Grand Site, tout découle d'une circulaire émise par le MATE où différents points n'ont été précisés qu'en 2001 alors que de nombreuses démarches avaient déjà été lancées. Autant dire que rien n'est précisé pour la teneur et la conduite de la démarche. Il en est de même pour les projets bassins versants.

La faible teneur juridique des textes en ce qui concerne la façon de parvenir à l'élaboration d'une charte, un document d'objectif ou autre, explique peut-être la façon de faire assez similaire constatée dans les procédures de concertation en gestion de la zone côtière :

« ... les schémas d'organisation de la concertation sont identiques, à quelques qualificatifs près, ça s'imbrique de la même manière. »

On peut juste remarquer la différence que l'on a déjà soulignée dans la partie précédente quant au choix de mettre en place des groupes de travail plutôt thématiques dans les SMVM et les contrats de baie tandis que sur le PNR et surtout Natura 2000, on raisonne sur des secteurs géographiques, sur des types de milieu, ce qui semble plus contenter les acteurs en terme de dialogue pluraliste. En effet, quand la réflexion se concentre sur des secteurs professionnels, on passe à côté d'un objectif qui est de résoudre des conflits d'usages, tout au moins dans un premier temps.

3. Le plateau de jeu

3.1. L'échelle du jeu

L'un des premiers éléments à considérer sur ce point sera le niveau d'extension de la démarche que l'on considère. Bien sûr, selon l'objectif visé par l'outil mis en place, l'échelle considérée sera différente. Cela pose en effet plusieurs problèmes car plus on étend l'échelle, plus on augmente le nombre de personnes à prendre en compte (plus de communes, plus d'activités) :

« ... on a élargi le périmètre à de nouvelles communes qui en ont fait la demande ce qui était intéressant dans une optique bassin versant car elles géraient les eaux qui arrivaient sur le bassin. Or, plus on vous amène du monde, plus on a d'exigences... il faut comprendre qu'on ne peut pas tout avoir. »

On peut ajouter que plus un territoire est important et plus la difficulté de faire adhérer les participants à une problématique commune, fédératrice sera importante. On a un très bon exemple avec la dualité aval (littoral) et amont (continental) dans les projets du PNR, qui voit son périmètre augmenter, ou celui du contrat de baie de la Rance où il est difficile que les « continentaux » s'intéressent aux problèmes de ceux de la zone côtière. C'est globalement le même problème que l'on peut identifier dans les projets bassin versant ou même les SAGE.

« ... vous êtes sur un territoire où il y a 106 communes, si vous êtes dans une association de Dinard, bon vous savez où vous êtes. Là vous êtes sur toute la Rance plus le bassin versant du Frémur, alors vous vous situez où ? La préoccupation de celui qui est en amont ne va pas être la même que celui en aval. Il y a tout un équilibre à trouver qui est pas facile parce que ce n'est pas l'aspect industriel où le patron d'une boîte va définir une politique et où on suit, là c'est pas la même chose. »

De la même manière, on a vu avec l'exemple de Morlaix, que considérer un territoire trop important dans une action de jeu peut s'avérer vite néfaste. En effet, il peut être préférable pour les acteurs de considérer des échelles de jeu plus restreintes dans lesquelles ils se retrouvent mieux et dans lesquelles ils considèrent que leurs actions vont être plus porteuses. Ainsi, le découpage du territoire initial en plusieurs bassins versants, où se sont mis en place divers projets, a entamé considérablement la dynamique du contrat de baie et de la concertation qui se mettait en place.

Quelques fois on dépasse aussi l'échelle départementale ou régionale alourdissant alors considérablement les procédures et les possibilités de dialogue ce qui a été très bien mis en évidence dans les travaux de Fanny Tartarin (2003).

3.2. Le contexte socioculturel

Un autre paramètre important à prendre en compte va être les spécificités socioculturelles d'un territoire sur lequel on veut mettre en place un projet de gestion. Comme nous l'avons vu, par exemple sur le contrat de baie de la Rance, il est difficile de faire travailler ensemble deux pays (Dinard et Saint-Malo) qui se sont toujours plus ou moins ignorés. Mais, plus que tout autre endroit, sur la zone côtière, il y aura à gérer des situations particulières :

« ... il faut avoir une panoplie, ce qui est vrai en baie d'Audierne ne sera pas vrai au cap Sizun, ce qu'il faut c'est avoir des outils en poche, faire preuve d'un peu d'imagination, il n'y a pas de solution toute faite, c'est là où ça joue ; les hommes, si vous prenez une île comme Plougoff ce sont des groupes sociaux, humains où même si tout est pareil que chez les autres, parce qu'ils seront en situation insulaire ou péninsulaire veulent être traités différemment. Ils veulent qu'on montre qu'ils sont différents. Alors qu'à une encablure de là vous aurez une autre collectivité, un autre groupe qui ne voudra pas être différencié et trouvera normal qu'on lui applique une convention qui est la même qu'ailleurs. »

De forts antagonismes locaux dont l'origine est bien souvent obscure peut être ainsi un frein considérable dans la mise en place d'un projet. En effet, au moindre écart, ces antagonismes peuvent ressurgir et s'exacerber pour enrayer une dynamique de concertation qui avait eu du mal à se mettre en place.

3.3. L'accumulation des démarches et leur aboutissement

Le fait que sur un territoire, la plupart des acteurs aient déjà « joué à plusieurs jeux », qu'ils aient déjà été sollicités ou non pour participer à un projet de gestion de territoire va conditionner leur participation à une nouvelle démarche. Tout d'abord, les précédents projets ont pu être source de conflits ce qui ne présuppose pas des conditions très favorables pour créer des conditions de dialogue :

« ... sur ce territoire du golfe il y a des outils mais aussi tout un tas de protections qui se superposent (ZNIEFF) donc tout un tas de protection des oiseaux notamment et ça génère des conflits avec les chasseurs notamment qui ne comprennent pas trop les restrictions. »

Aussi, dans un contexte où se sont déjà accumulés plusieurs projets, pourra émerger une « culture de dialogue » ou tout au contraire des acteurs qui ne veulent plus se parler. Enfin, l'accumulation de démarches dans le temps et dans la durée peut susciter un « *problème notoire : le phénomène de lassitude* ». Aussi, même si certains avancent que l'important n'est pas qu'une démarche aboutisse mais que les gens au final se connaissent, l'échec d'un projet va nécessairement conditionner la mise en place des suivants.

3.4. Le passif relationnel

Dans la lignée des deux points précédents, la façon dont ont évolué les relations entre les différents joueurs considérés selon les antagonismes locaux historiques ou au cours d'actions de jeu qui ont pu avoir lieu précédemment pourra être source de blocage dans la mise en place d'une action de jeu et dans une dynamique de concertation. Les diverses altercations et plus particulièrement la façon de régler les différends entre acteurs sur un territoire vont notablement influencer la poursuite d'un dialogue. C'est ainsi que les associations environnementales ont beaucoup de mal à trouver encore aujourd'hui une place légitime dans la concertation.

« ... le milieu environnemental n'avait pas du tout l'habitude de ça, il était sur un rapport de force s'appuyant sur les associations. Il a évolué ces dernières années vers un pouvoir régalien plus traditionnel mais le problème c'est que les choses vivent comme on les crée et j'ai peur que le milieu environnemental reste sur cette habitude du coup foireux qu'on fait dans le dos des gens. »

« ... ce n'est pas une solution de gérer les différends à coup de tribunal administratif si on veut créer les conditions d'une écoute. Moi j'ai mission de travailler avec tout le monde, je suis à la disposition de tout le monde. Mais n'attendez pas de la part du président un affichage favorable, on a encore du boulot à faire compte tenu du contexte. Tant qu'on aura des gens qui nous posent des questions, pour mieux y répondre, tout seul on ne va pas y arriver. »

3.5. La place centrale du conflit

Comme nous l'avons déjà évoqué, les conflits entre acteurs vont nettement favoriser et influencer la mise en œuvre et le déroulement d'une concertation dans un projet de gestion de la zone côtière. Dans le Golfe du Morbihan, la multiplication des conflits d'usages éclatant au grand jour a grandement incité les différents acteurs à tenter de s'entendre pour en sortir mais leur a également permis de prendre conscience de leur territoire et de se l'approprier. Aussi, dans le SMVM du Trégor, il est frappant de constater à quel point le conflit naissant autour de la base ostréicole a stimulé la reprise de la démarche.

4. Les joueurs

Dans cette partie nous allons nous attarder sur la place centrale des hommes dans le déroulement d'une concertation, ce qui nous amènera à aborder quelques fois le jeu d'acteurs mais nous nous attacherons à ne pas l'approfondir car ceci n'est pas l'objectif de notre étude. En effet, les caractéristiques des joueurs en tant que groupes, représentants de groupes et en tant qu'individus propres vont être l'un des principaux facteurs influençant la concertation. D'autant plus important, que le facteur humain est celui sur lequel il est le plus difficile d'avoir un impact.

4.1. Les groupes

Il nous a semblé intéressant d'aborder tout d'abord comment la présence d'un groupe ou le fait qu'un autre porte un projet pouvait influencer la dynamique d'une démarche et la concertation qui s'y déroule.

L'opposition la plus fréquente est celle entre élus et Etat. Il n'est pas rare que dès lors que l'Etat est à la base d'un projet, les élus le rejettent, estimant qu'ils ne sont pas associés, qu'on leur impose des contraintes, les faisant rapidement tomber dans du « systématiquement contre » :

« ... c'est vu comme une démarche technocratique qui vient d'en haut qu'on impose vers le bas. D'ailleurs beaucoup d'élus sont traumatisés par les projets de l'administration. »

« ... quand on a besoin d'élus on demande à l'association des maires d'en désigner. Alors on a eu du mal à en trouver et ils ne participent pas, ils s'en foutent. Ils pensent que c'est quelque chose qui leur est imposé. C'est rebutant le coté imposé par l'Etat. »

A l'opposé on a vu avec l'exemple du contrat de bassin versant de la ria d'Etel, qu'un projet venant du terrain, peut s'avérer très porteur dès lors que les différents acteurs publics (élus et services de l'Etat) sont associés rapidement et indifféremment dans ledit projet.

Mais d'une manière plus générale, il est souvent notable que la participation de plusieurs acteurs au cours d'une réunion limite la liberté de ces participants car le positionnement de chacun par rapport à un autre participant, en fonction de la présence de tel ou tel acteur va être assez marqué :

« ... le problème c'est qu'on se retrouve avec 70 groupes représentés. Chacun, si vous les mettez tous ensemble ou par groupe de dix, va être dans un rapport de force ou va se positionner par rapport aux autres ce qui fait que vous ne réussirez pas à lui faire sortir les tripes et à lui faire dire ce qui le choque ou ce qu'il souhaite. Quand c'est un projet global, il va falloir trancher, arbitrer, il va falloir dire si régulièrement il faut que tout le monde soit tous ensemble ou par grande assemblée de façon à leur faire sortir un certain nombre de choses pour acter, pour avancer en faisant des

assemblées plénières pour dire où on en est. Ça peut créer des frustrations car on est amenés à dire des choses qui ne vont pas plaire mais au moins vous l'aurez dit en connaissance de cause et devant tout le monde, tout le monde aura entendu mais ça permet aussi de faire passer des choses devant tout le monde, des idées que certains n'osent pas dire parce qu'ils ont peur d'être assimilés à un autre groupe. Je prends un exemple : les chasseurs ont une attitude opposée aux sentiers littoraux, la SEPNB aussi. Or les chasseurs n'iront jamais dire à une assemblée où il y a la SEPNB qu'ils pensent la même chose donc il va falloir le dire pour eux, il y a plein d'exemples en permanence. »

Sur ce point, le passif relationnel des groupes va jouer mais ce n'est rien eu égard de la quantité d'a priori des uns sur les autres qui va avoir un poids considérable :

« ... ce n'est pas dans la culture de l'Etat de faire de la concertation, de la vraie, participative, et en plus de raisonner par projet en associant de la population. On est plus dans des logiques où l'administration pense qu'en réglementant les usages on réglerait le conflit. »

« ... des pressions sont faites au niveau des services de l'Etat qui se trouvent dans l'obligation de résoudre le problème. Les services de l'Etat : la DIREN, la DDE, la DDAM se retrouvent à organiser des réunions de concertation, ce qu'ils ne savent pas faire. Il se révèle assez difficile de travailler avec des gens qui n'ont jamais fait de concertation. »

« ... c'est vrai qu'un certain nombre d'élus ont du mal à supporter la concertation et surtout quand on veut aller vite, on ne peut pas consulter tout le monde et ça en terme d'actions, à un moment ou à un autre, il faut qu'il y ait des gens qui décident. »

« ... l'élu se trouve dans la position qu'on a connue dans le milieu industriel mais attention ça reste quand même différent. Quand on a lancé les cercles, ça a été très mal perçu car les hiérarchiques disaient 'mais c'est moi le chef, c'est moi le patron et vous demandez aux gens ce qu'ils faut faire alors que c'est moi qui doit l'apporter, et mon autorité ?' Or chez le politique moi je vois surtout des petits Napoléon : c'est moi le chef, on est pour la participation mais dans le fond c'est moi qui décide. Alors les amener à changer... »

Le même type de perception circule sur les associations qui adopteraient un positionnement « systématiquement contre » :

« ... la perception que peuvent avoir les élus et administrations des associations est une perception souvent négative, or je dis que nous ne devons pas avoir seulement un rôle négatif, une fédération comme ça c'est en quelque sorte un poil à gratter, il faut qu'on soit vigilant, qu'on intervienne mais si on est uniquement dans un combat du systématiquement contre on se discrédite au bout d'un moment. »

4.2. Les représentants

Le fait de fonctionner avec des représentants de groupe au sein des instances de concertation va présenter plusieurs inconvénients par rapport au déroulement d'une concertation. Quand dans des instances, il y a obligation faite aux associations diverses de se fédérer pour pouvoir participer, la marge de négociation du représentant va s'amenuiser d'autant plus que la fédération regroupe des intérêts divers :

« ... car si on dit aux gens vous vous mettez d'abord d'accord entre vous et après vous venez nous voir, c'est un sacré travail de réflexion pour savoir ce qu'on peut apporter de commun, très difficile. Mais les représentants ont alors tendance à rester très fermes sur leurs positions car ils viennent exprimer un message délivré par 40 ou 50 groupes et donc ils peuvent difficilement déborder car ils négocieraient sur les positions communes sous peine de fragiliser la cohésion du groupe. Ainsi on a tendance à avoir des positions de lobbying et en venant avec des marges de manœuvre si peu importantes, on va au clash obligatoirement. Et comme il n'y a pas deux personnes qui doivent s'entendre mais 10, on doit avoir de la marge de manœuvre pour 10. »

De plus, du point de vue résultat, on passe à côté de l'objectif qui est que chacun s'approprie une démarche et une décision. En effet, seuls les représentants ont conscience des enjeux et peuvent difficilement faire descendre l'information jusqu'à l'ensemble des acteurs du même groupe ou même vers l'ensemble de la population, qui, de ce fait, ne peuvent pas apprécier les apports de la concertation :

« ... ce n'est pas parce que les gens se connaissent qu'ils se respecteront plus. Parce que si autour de la table il y avait 20 personnes, il n'y avait pas les 3000 propriétaires de bateaux, ils mettent vite tout le monde dans le même sac et c'est légitime car l'affichage est bien souvent pernicieux. »

« ... la limite à cela est qu'il me semble important d'organiser de l'information et de la communication autour des démarches. Parce qu'on est quelques uns à participer aux réunions d'un bord comme de l'autre mais comment la population va digérer et appréhender toutes ces questions-là ? On n'avance pas à la même vitesse, nous on est dans notre jus. Même si moi ça m'arrive de restituer aux professionnels un certain nombre de choses, ce n'est qu'une lecture de tout ça et en plus avec une orientation très sectorielle. »

« ... je trouve qu'il y a un gros déficit d'infos en dehors des groupes, auprès des usagers... ce n'est pas une feuille de choux qui va faire adhérer les gens. Il aurait fallu que tous les mois il y ait un article dans la presse, il faut qu'on en parle, que les gens s'approprient le truc. Pour les participants c'est bon mais au-delà. Moi au niveau des gens que je représente, tout le monde n'adhère pas, j'essaie de faire passer des trucs en réunion mais ce n'est pas facile. »

Aussi, le fait de n'avoir qu'un représentant chargé de participer aux différentes instances va poser un tout autre problème qui est celui de la disponibilité. Nous l'avons vu, par exemple, la structure figée du SMVM ne permet pas aux participants de déléguer à d'autres, ce qui fausse le dialogue. La multiplication des démarches faites en concertation fait que les différents organismes sont de plus en plus sollicités avec des moyens humains qui ne sont pas pour autant plus importants ce qui entrave la qualité du dialogue :

« ... il faut pouvoir aller à toutes ces réunions, ça génère un tel besoin, un travail d'animation, de concertation en interne qu'on peut pas faire correctement. On fait ça comme des manches mais il nous manque du temps et des moyens et il faut trouver la disponibilité auprès des professionnels. Et on a affaire à des gens qui ont du mal à raisonner sur la procédure, ils arrivent à réagir quand on arrive au stade de la décision pour le moment c'est trop tôt. Je réserve cette énergie pour la fin, pour savoir ce vers quoi on devra aller. »

« ... on a des structures trop faibles en personnes pour être présentes sur le terrain, c'est un handicap, on ne connaît pas suffisamment dans nos structures le terrain car on n'a pas le temps d'y aller, on a un travail administratif à faire qui est l'essentiel de notre temps. C'est vrai que les pros on les implique, on les pousse à s'impliquer, ils ne perçoivent pas toujours l'intérêt de participer, ce sont des gens de terrain, pas de dossiers. »

« ... on est tiraillés entre la nécessité d'être présent et la difficulté d'être présent... et c'est une difficulté à laquelle on est confrontés tous les jours. »

« ... s'il y a eu un échec potentiel c'est la difficulté qu'on a eue à dialoguer avec la DIREN et là pour le coup il y a eu un problème de concertation qui touche principalement un manque de moyens humains. Ils ne peuvent s'appuyer que sur peu de personnes et c'est le seul Ministère qui n'ait pas de grand corps d'Etat derrière lui au niveau départemental. A partir de là elle use trop souvent du pouvoir de dire non faute de pouvoir avoir du temps pour étudier les projets, de pouvoir rencontrer et convaincre, ça devient un non de dépit. »

« ... donc ça demande un sacré boulot sur le terrain... ça sous-entend que moi je devrais participer à de multiples réunions mais je n'ai pas le temps et c'est un métier en soit. Alors comment on fait car ces procédures génèrent un tel besoin en temps et en compétences que des structures comme la nôtre ne peuvent pas faire. Donc on fait des trucs à peu près en essayant de faire le moins mal possible, parce qu'après on se fera taper dessus soit par nos ressortissants soit par nos opposants... »

D'ailleurs le problème sous-jacent à l'augmentation du nombre de participants à ces démarches est la difficulté de trouver des créneaux horaires convenant à tous : d'une manière caricaturale, les services de l'Etat ou les chambres consulaires auront tendance à s'accommoder des réunions en cours de journées tandis que les représentants des diverses associations ou les professionnels préfèrent les réunions programmées en soirée.

« ... faire des réunions à 10h ou à 14-15h ce n'est pas tout faire pour que la concertation existe car toutes les associations ne sont pas constituées de retraités ou de salariés. Il y a aussi des bénévoles, les associations attendent qu'il y ait des mises à disposition mais dans les boîtes privées, c'est impossible. »

Enfin, le dernier thème souvent abordé tient à la qualité intrinsèque de la personne choisie pour représenter les intérêts de son groupe :

« ... tout va dépendre de la personne qui va être présente, car elle n'aura pas la même perception du sujet, elle pourra subir l'influence de tel ou tel partenaire qui la persuadera de l'intérêt d'une alliance. Pour les réunions thématiques, on a eu des représentants qui ont accepté ou validé certains choix, et quand on a eu à la SRC connaissance du document final, on s'est aperçu que les intérêts de la profession avaient été mal défendus. »

« ... quand les associations environnementales seront techniquement bien préparées on aura toujours plus de force. On peut toujours avoir un représentant mais si on comprend que dalle durant une intervention, s'il n'y a pas de substrat basique : c'est comme si on était pas là. Il a tellement bien écouté qu'il en a oublié de parler. Notre représentant a dû avoir des infos mais il n'a pas dû et pas pu se rendre compte car il n'avait pas les qualités techniques d'assimiler tous les intérêts commerciaux et là le comité de pilotage n'a pas joué son rôle pédagogique et donc c'est passé. »

Ce point nous fait naturellement passer aux facteurs limitant liés à l'individu lui-même.

4.3. Les individus

Ce thème a été le plus spontanément abordé lors de nos entretiens quand nous posions le problème des éléments susceptibles d'influencer le déroulement de la concertation. Ainsi, on se trouvait face à des explications se résumant par *« dans la concertation, le facteur humain est le plus important »*. Effectivement, il n'est pas rare que le déblocage d'une situation soit lié à l'arrivée d'un nouvel acteur ou au départ d'un autre :

« ... c'est une question de personnes. On voit les changements que peuvent occasionner des mutations dans l'administration ou chez les élus. »

« ... il y a eu un changement d'équipe à la tête de la SRC, ce qui a apaisé et favorisé le dialogue. On se retrouve dans une position saine : tout en défendant clairement leurs intérêts la nouvelle équipe reste très ouverte au dialogue. »

Finalement, toute la difficulté du déroulement d'une concertation et de son appréciation va résider dans la définition et la vision qu'en a chacun des acteurs. Or sur une vingtaine d'enquêtes, il y a eu presque autant de définitions de la concertation. Nous n'allons pas procéder à l'inventaire exhaustif de chacune des définitions mais il s'en dégage quelques tendances. Peu sont ceux qui se contentent d'une version stéréotypée qui consisterait à *« se mettre autour d'une table et discuter »*. Souvent, les notions de compréhension et d'écoute sont abordées mais on se rend compte néanmoins que nombreux sont ceux, notamment chez les socioprofessionnels et les associations, qui affichent un comportement passif dans une concertation. Ils veulent être écoutés mais développent rarement l'idée qu'eux aussi doivent se mettre en situation d'écouter les autres et de les comprendre.

« ... c'est d'avoir une écoute réelle en face et que le travail de concertation vise à tenir compte des différents points de vue pour parvenir au moins mauvais des compromis. »

Les élus et les administrations se placent plus dans une optique d'écoute des autres. Mais attention, ce clivage n'est pas systématique.

« ... on n'a pas la science infuse, on a chacun sa propre expérience, il y a des choses qu'on ignore et qu'on ne peut pas voir. La concertation c'est prendre conscience des problèmes des autres. »

L'un des acteurs enquêtés a poussé un peu plus loin sa réflexion et a apporté un éclairage intéressant en abordant la nécessité de reformuler l'ensemble des avis exprimés afin que chacun s'approprie le discours des autres participants et en comprenne les problèmes.

« ... il faut que chacune des parties prenantes soit présente et qu'elles aient le même pouvoir par rapport à l'exposé de leurs positionnements, qu'ils soient au même niveau. Ensuite il doit y avoir une fonction d'animation, de reformulation des différents enjeux donc un travail d'animation explicitant les enjeux, les antagonismes, les contradictions, les incompatibilités mêmes. Il faut provoquer de la discussion, de l'échange, de la recherche de solutions pour réduire ces écarts-là. »

Ce qui sous-tend la notion de concertation va être le partage du pouvoir de décision. En ce sens, il paraît légitime que ceux qui ne l'ont pas veuillent être écoutés tandis que ceux qui l'ont se mettent en situation de comprendre les contraintes et les enjeux des autres. Mais globalement quand on aborde le thème de la concertation et du partage du pouvoir, les avis ne divergent pas beaucoup : aucun n'a remis en cause le rôle d'arbitrage de l'élu ou de l'Etat par la voix du préfet.

« ... qu'une personne seule prenne une décision c'est peut-être pas bien mais qu'un petit comité tranche sur une concertation moi je suis tout à fait pour. C'est un peu comme un entonnoir à l'envers : d'abord on fait parler tout le monde et puis on remonte progressivement, on regarde un peu, on prend les idées les plus généralistes, enfin non pas généralistes car c'est un peu péjoratif, mais ça devrait être ça, partir du plus général (au sens d'exhaustif) et arriver à ce qui satisfait le plus de monde en étant le plus pensé possible. Ça devrait être ça, la meilleure décision possible avec tout ce que vous avez pu entendre. Mais à un moment donné le rôle du haut de l'entonnoir c'est de dire ce sera comme ça et pas autrement et oui on commettra peut-être des erreurs mais on ne peut pas exercer... la notion de pouvoir c'est ça, à un moment il faut trancher, le plus objectivement du monde, en ayant pratiquement exercé la meilleure concertation possible... mais il faut trancher, et ça peut faire des dégâts parce qu'on est jamais sûr de la décision qu'on prend mais on ne peut pas le faire mollement car sinon c'est obligatoirement une mauvaise décision. En voulant faire plaisir à tout le monde, on ne fait plaisir à personne. Mais à travers toute décision on fait des exclus. »

« ... si on ne peut pas aboutir, il faut une instance supérieure légitime, une personne, un lieu de pouvoir pour trancher, un groupe sous autorité du préfet, il entend tout le monde et on recherche le consensus. S'il n'y a pas de solution qui émerge soit on reprend tout soit on tranche. »

« ... si l'objectif c'est essayer de tenir compte de tout ce qui se passe et de tous les intérêts pour arriver à une solution partagée c'est que, quelque part, on accepte de mettre le pouvoir au delà de sa fonction, on donne le pouvoir à un groupe. Mais en corollaire, ça veut dire aussi que le groupe accepte l'idée qu'une décision puisse être prise au dessus, car il faut bien que ça bouge. Il faut que la règle du jeu soit claire. »

« ... il y a la concertation 'construire avec', où chacun apporte ses éléments mais ce ne sont pas les personnes qui participent à la concertation qui prendront la décision, il y a quelqu'un, une entité qui la prendra et l'entité qui prend la décision c'est les élus ou l'Etat. Donc quand un organisme se lance dans une concertation il ne faut pas qu'il se dise, c'est moi qui pourrais faire en sorte que cette décision pourra être prise de telle ou telle manière. Ils participent à la prise de décision en explicitant leur point de vue mais ensuite il y a une entité déjà existante type conseils municipaux, Pays, qui prennent la décision avec des gens désignés, élus pour cela. Alors que la concertation ne se fait pas avec une liste arrêtée de personnes, une bonne concertation doit pouvoir se dire au bout d'un an : « tiens, untel a été oublié, convions le maintenant » ça pose des problèmes de décalage dans le niveau d'informations mais ça peut aussi un regard différent, détaché. »

Aussi, il est étonnant de constater dans cette vogue de la concertation que chacun affiche une posture de plus en plus défensive et qu'avant de considérer l'intérêt général en écoutant les autres, il reste campé sur ses positions de façon de plus en plus radicale, avec le but ultime de conserver une marge

de négociation. Ceci est notamment dû au fait que nombreux sont ceux qui évaluent la concertation en tant que telle uniquement en fonction du résultat de la décision. Mais cela n'est pas systématique. Nous avons été assez surpris de constater que certains dissocient totalement la concertation en soi et la décision, ce qui est fortement lié à la légitimité reconnue à l' élu ou au préfet de trancher.

Enfin certains ont abordé le problème de la lisibilité de la décision, considérant qu'il était du devoir de l'Etat de prendre une décision en cas de conflit mais aussi d'expliquer les paramètres de son arbitrage, les raisons qui l'ont fait pencher pour telle ou telle décision. En clair, la concertation ne doit pas s'arrêter avant la prise de décision mais doit se poursuivre et se pérenniser.

« ... dans la concertation il y a aussi une concertation pour expliquer le pourquoi de la décision, les poids donnés aux critères en tant qu'élus. La concertation ne s'arrête pas au niveau 9 mais continue jusqu'à 11-12, la décision étant le niveau 10. Quand on prend une décision, on assume et on va au bout, si on élit des gens c'est bien pour quelque chose. Chacun sa place. Ça c'est important de le préciser à chaque fois. Chacun sa place et chacun doit accepter le rôle de l'autre. Il faut accepter que ce ne soit pas les associations qui décident mais les élus ou à l'Etat. Aux élus et à l'Etat d'être assez intelligents pour associer tout le monde. »

4.4. Conclusion

L'analogie du jeu nous permet ici de structurer les différents facteurs qui sont susceptibles d'influencer le cours d'une concertation lors de la mise en place d'une démarche de gestion intentionnelle. Cette analogie n'a pas vraiment vocation à apporter de grandes conclusions ou tendances en terme d'enseignements sur la concertation. Vu l'échantillon dont nous disposons, il paraît en effet peu pertinent de tirer des conclusions sur les ingrédients en mesure d'assurer un bon déroulement d'une concertation.

Tentons néanmoins de reprendre chacun des cas traités dans la partie précédente et de les croiser avec les différents points mis en évidence dans cette partie.

Participation	Démarche	PNR Golfe du Morbihan	SMVM Golfe du Morbihan	SMVM Trégor-Goëlo	Natura 2000 Trieux-Jaudy	Contrat de baie Rance	Contrat de baie Morlaix	Contrat de bassin versant ria d'Étel	OGS Gâvres-Quiberon	Contrat Nature Kerema	PLU Trébeurden
Information											
Consultation	comp. (1 ^{ère} phase)	comp.	comp.	comp.			comp. (très réduite)		int.		comp.
Concertation	engl.	comp.	int.	int.	engl.			engl.			
Négociation	int.	int.	int.	int.	int.	comp.			int.		
Type d'action de jeu	Contrat - Comportement	Réglementaire - Comportement	Réglementaire - Comportement	Réglementaire - Comportement	Contrat - Comportement	Contrat - Aménagement	Contrat - Aménagement	Contrat - Comportement	Contrat - Aménagement	Contrat - Aménagement	Règlement - Vocation de terrains particuliers
Mise en œuvre réglementée	Oui mais rien n'est précisé sur la concertation	Oui, les participants sont nommés par le préfet, mais rien n'est précisé sur la concertation	Oui, les participants sont nommés par le préfet, mais rien n'est précisé sur la concertation	Oui, les participants sont nommés par le préfet, mais rien n'est précisé sur la concertation	Oui. Les directives sur les participants sont plus nettes	Peu cadrée	Peu cadrée	Peu cadrée	Peu cadrée	Peu cadrée	Très cadré. Les procédures d'enquête et de consultation sont fixées
Extension	26-38 communes 1 bassin versant	20 communes. S'inclue dans un bassin versant	27 communes	28 communes	23 communes. S'inclue dans un bassin versant	47 communes 9 bassins versants	18 communes 1 bassin versant	7 communes. S'inclue dans un bassin versant	2 communes avec un terrain dont le propriétaire est unique	1 commune	
Contexte	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Querelles entre malouins et dinardais	Querelles Léon - Trégor	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local	Pas d'antagonisme local
Accumulation de jeux précédents	Oui, de nombreux	Oui, de nombreux	Assez peu	Assez peu	Tentatives	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Passif relationnel, conflits	Oui	Oui	Un conflit a relancé la démarche	Démarche conflictuelle	Non	Non	Oui, ponctuel	Non mais émerge au cours de la démarche	Non	Non	Non
Initiateur et porteur de la démarche	Elus	Elus, Etat	Etat	Etat	Elus - usagers	Elus	Professionnels	Elus	Conservatoire du Littoral	Etat	Etat
Représentants	Oui, de tous les groupes, mais s'y borne	Oui, de tous les groupes, mais s'y borne	Oui, de tous les groupes, mais s'y borne	Oui, de tous les groupes, mais s'y borne	Oui, ouverture aux habitants	Non en dehors des élus	Va au-delà des représentants de groupe	Reste dans le cadre des élus et de l'Etat	Reste entre élus et Conservatoire	Consultation de tous les habitants	Consultation de tous les habitants
Volonté des porteurs de projet de faire de la concertation	Oui	Oui	Oui	Oui	Non en pratique	Non en pratique	Oui	Non	Non	Non	Oui

A la vue de ce tableau, on peut tirer différents enseignements. Dans la mesure où l'Etat ou les élus sont initiateurs du projet, le contexte plus ou moins conflictuel va permettre de sensibiliser les acteurs socioprofessionnels souvent au centre de ces conflits. De ce fait, cela va favoriser leur appropriation de la démarche : on se trouve là dans une perspective où l'outil vient en réponse du terrain. Dans cette lignée, on a également le cas de la ria d'Etel où en réponse à un besoin local, les socioprofessionnels ont réussi à s'organiser pour mettre en place une démarche de gestion qui a l'air de porter ses fruits. Mais il serait hâtif de tirer des conclusions du type « *quand la démarche émane du terrain, c'est une réussite assurée* ». Aussi afin d'éviter de tomber dans cet espèce d'« angélisme », rappelons que la démarche en est à peine à sa mise en place et qu'elle n'a pas encore abouti. Même si on peut juger d'une tendance positive à la concrétisation finale, il faut noter que la force de ce projet et de ses porteurs a surtout été de parvenir à s'insérer rapidement dans une démarche plus formalisée, plus institutionnelle ce qui lui a permis de bénéficier du support des élus, des services de l'Etat et par la même de financements. Avouons que nous n'avons pas été vraiment confrontés à des cas où un outil se devait d'être mis en place et où on crée un besoin localement. Si pour certains, le projet Natura 2000 en est pourtant proche, il serait malhonnête de ne pas reconnaître que les objectifs de cet outil ne répondent pas un besoin local. La tendance est plutôt aujourd'hui à observer des besoins sur un terrain puis de choisir l'outil qui permettra d'obtenir les financements les plus intéressants pour les réaliser.

On peut alors aborder le point concernant la délimitation physique des projets. On constate dans ce cas précis que la délimitation physique répond plus à des objectifs administratifs, économiques plus qu'à une logique environnementale ou de terrain. Ce point va être primordial dans la dynamique d'un projet : on a pu ainsi observer l'éclatement du projet de la baie de Morlaix, l'incompréhension sur les périmètres Natura 2000 tandis que les projets de la ria d'Etel, du Golfe du Morbihan (avec réserves toutefois vue la volonté soudaine d'élargir la démarche) ou de la Rance concernent des périmètres acceptés et assimilés par la majeure partie des participants.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, l'outil utilisé ne garantit en aucun cas la qualité de la concertation qui s'y déroulera. On peut cependant observer que les démarches qui visent à terme une modification des comportements et des pratiques, si elles se passent souvent dans un climat plus difficile, font que les porteurs de projets sont plus enclins à faire participer les divers acteurs du territoire. Il semblerait en effet que nous sommes parvenus aujourd'hui à un stade où chacun, élus et services de l'Etat en tête, a compris qu'un acteur lambda ne changera son comportement que s'il a intégré le pourquoi de ce changement et si on lui a laissé la liberté de parole et cela quel que soit le type d'accord final : contractuel ou réglementaire. Par contre quand on touche des projets qui ont vocation surtout à apporter des financements pour des aménagements, cela est moins systématique : pour les élus comme les services de l'Etat, il n'est pas rare alors de considérer que si on met en place un aménagement qui doit apporter une plus-value (touristique, sanitaire..) au territoire, les différents acteurs du territoire ne peuvent qu'y être favorables. Les opposés sont alors considérés comme des empêchements de tourner en rond. On oublie alors que chacun a sa vision d'un territoire et qu'une modification de ce dernier, quelle qu'elle soit, peut contrarier certains acteurs dans leur vie quotidienne et ce au-delà des simples aspects économiques.

Abordons aussi un point lié à l'image que chacun se fait de la concertation. Si dans la majeure partie des projets sur lesquels nous nous sommes penchés, on pouvait apprécier la place allouée à la concertation, cela est du en grande partie au fait que les porteurs de projets avaient bien conscience qu'une concertation se passe toujours dans la douleur et qu'on approche bien souvent la confrontation. On sort ainsi de l'image édulcorée où la concertation se passe autour d'une table et d'où chacun ressort, à la fin, satisfait. Cela nous permet de souligner que la concertation repose bien souvent sur les seules épaules du porteur de projet et plus particulièrement des chargés de mission qui seuls, trop souvent, assurent le lien entre les différents acteurs qui sont de plus en plus sollicités pour participer à différentes démarches. Finissons alors par le biais de la concertation telle qu'elle est menée à l'heure actuelle, avec des représentants de groupe. En pratique, il semble difficile de fonctionner autrement mais l'un des objectifs de la concertation qui est que chacun s'approprie, se sente concerné par une démarche et par la décision finale n'est aujourd'hui pas atteint. Les représentants des démarches qui bien souvent connaissent des difficultés pour assister aux différentes réunions ne parviennent pas à faire redescendre l'information jusqu'à leurs administrés et à organiser une concertation en interne. Ceci est une des principales limites actuelles à notre sens et il paraît difficile de la pallier.

Conclusion

La multiplication des conflits d'usages et des recours suite à des décisions prises de façon unilatérale (qui ont alors rencontré peu d'échos sur le terrain) a amené les puissances publiques à préconiser la concertation, sorte de remède miracle pour parvenir à une gestion qui, si elle n'est pas intégrée, s'effectue tout du moins en bonne intelligence entre les divers acteurs de la zone côtière. Cependant, la concertation demeure un concept flou qu'il est difficile d'explicitier tant la notion est utilisée dans des contextes tout à fait différents. Tour à tour proche des idées de consultation ou de négociation, la concertation est associée à diverses notions dont la différenciation repose essentiellement sur l'influence qu'a le mode de participation sur la décision finale.

Il est indéniable dans les différents cas étudiés sur le territoire breton que la concertation au sens large occupe une place importante dans les démarches de gestion intentionnelle de la zone côtière. Même si les divers acteurs sont encore assez rarement associés à l'ensemble d'une démarche, les phases préalables de réflexion sur le choix de l'outil et sur le périmètre concerné étant souvent le fait des seuls élus ou de l'Etat, on constate qu'il se dégage des phases manifestes de concertation qui composent le processus décisionnel de ces projets de gestion. A cela vient s'ajouter une multitude de concertations et de négociations très ponctuelles qui tend à se multiplier à mesure que l'on s'approche de la prise de décision finale.

Quel que soit l'outil, on constate la mise en place d'un comité de pilotage regroupant les représentants des divers acteurs présents sur le territoire. La composition de cette instance reste à l'initiative du préfet ou d'un élu. La lourdeur de ces instances n'en fait pas des structures de dialogue et de prise de décision. Elles ne s'avèrent tout au plus que des organes de validation. Pour la prise de décision, on observe qu'il se forme des structures restreintes où les services de l'Etat et les élus sont souvent les seuls présents. Les structures formelles de dialogue et d'ajustement des positions sont constituées par des commissions ou groupes de travail dont les thématiques très souvent sectorielles ne permettent néanmoins pas toujours la confrontation d'acteurs aux intérêts divergents (il est rare en effet de voir des commissions où agriculteurs et conchyliculteurs par exemple sont associés). S'il est difficile d'évaluer l'impact réel de ces structures sur la décision finale, on peut néanmoins leur attribuer un poids plus important que les mesures de consultation stricte qui ont peu d'échos dans la population et dont le lien avec la décision est peu lisible.

Aucun outil ne semble donc garantir la qualité de la concertation qui sera mise en œuvre : la méthode de concertation développée est sensiblement identique. Cependant, on peut remarquer qu'une concertation est d'autant plus appréciée par les acteurs locaux qu'elle se déroule sur différents niveaux complémentaires :

- entre deux individus (souvent dans un cadre informel) afin d'établir un rapport de confiance ;
- entre deux groupes d'acteurs (lors des réunions professionnelles par exemple) permettant de sensibiliser l'ensemble des acteurs de chacun des groupes aux contraintes et enjeux de l'autre ;
- entre l'ensemble des acteurs d'un territoire dans un cadre très formel au sein des comités ou commissions créés pour la démarche qui permet ou doit permettre à chacun de prendre conscience des différents enjeux qui composent le territoire sur lequel il évolue.

Le but de notre travail n'était pas de déterminer les « ingrédients » indispensables à la mise en œuvre d'une « bonne concertation ». Néanmoins, au cours de notre étude nous avons vu se dégager divers paramètres susceptibles d'influencer son déroulement. Ainsi, si l'outil choisi ne détermine pas la méthode de concertation, l'objet qu'il vise et ses modalités d'application modifient les prédispositions des acteurs intéressés ainsi que le type d'acteurs concernés par la démarche. Ceci s'insère de plus dans un contexte législatif, historique et socioculturel qui va être déterminant. Enfin, les relations entre les groupes d'acteurs sans parler de la vision personnelle qu'a chacun des acteurs de la concertation, de son niveau d'implication et de partage de pouvoir, sont décisives dans le déroulement mais aussi dans l'évaluation que chacun fait de la concertation.

La question que l'on est maintenant en droit de se poser est l'apport concret que constitue la concertation dans les démarches de gestion de la zone côtière. Nous possédons dans cette étude quelques éléments de réponse. Par rapport à des objectifs affichés qui placent la concertation comme un moyen permettant aux différents acteurs de s'approprier une démarche de gestion et les décisions qui en découlent, on peut se montrer assez dubitatif. En effet, la méthode qui vise à associer aux démarches les seuls représentants d'intérêts d'un territoire n'augmente pas pour autant la propension des autres acteurs et de la population à s'approprier les enjeux de gestion de leur territoire. En effet, de la même manière que lorsqu'un élu participe à une démarche, ses électeurs n'ont pas le temps de s'approprier une décision, la participation d'un représentant professionnel ou associatif ne garantit pas l'appropriation et l'approbation de cette même décision par leurs compagnons.

La concertation n'est pas une fin en soi et n'a de sens que dans l'optique d'une optimisation de la gestion des milieux et plus particulièrement ici de la zone côtière. On voit donc la nécessité d'approfondir ce travail en s'attachant à déterminer les apports de la concertation dans la gestion de la zone côtière en tant que telle. On peut en effet craindre que cette vogue de la concertation n'aboutisse régulièrement au consensus mou à mettre en place des stratégies au sens faible, à des solutions qui à vouloir contenter tout le monde ne permettent pas un changement de comportement des individus sur leur territoire. Un des moyens d'évaluer l'apport d'une concertation dans la mise en place d'une démarche de gestion pourrait être d'étudier l'ampleur avec laquelle les différents acteurs se sont approprié et suivent les mesures préconisées en s'attardant sur l'évolution comportementale de ces acteurs. Cependant, il faut bien avoir conscience que la concertation, « *un art difficile* », prend plus de temps et ne porte ses fruits qu'après un pas de temps encore plus important, ce qui entrave l'évaluation de son apport.

Partie II

Introduction

La baie du Mont Saint-Michel est un espace qui tire son identité à la fois de ses caractéristiques naturelles et de la manière dont l'homme a su en tirer profit au fil du temps.

Elle s'étend de la pointe du Grouin, au nord de Cancale, à la pointe du Roc à Granville, en passant par les Îles Chausey. Elle est sous l'emprise directe de son bassin versant qui s'étend sur trois départements, trois régions, et, du fait du découpage en bassins hydrographiques, qui dépend de deux Agences de l'Eau, Loire-Bretagne et Seine-Normandie.

Dans la perspective de préserver ce patrimoine et de garantir le potentiel socio-économique de la baie du Mont Saint-Michel, les deux Agences de l'Eau ont créé en 1998 la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel, dont la mission est de constituer une cellule de réflexion sur la coordination et l'harmonisation des mesures de gestion de l'eau entre les bassins versants. Aujourd'hui, la préoccupation des Agences de l'Eau est de réunir toutes les conditions nécessaires à l'implication et à l'appropriation de cet outil par les acteurs locaux, dans une dynamique de gestion territoriale à l'échelle de la baie et de ses bassins versants.

Constatant que les principales difficultés des projets de gestion intégrée des espaces côtiers viennent du manque d'appropriation et d'implication des acteurs locaux dans les démarches, GECOBAIE s'est d'abord attaché à identifier les conditions de succès de la mise en œuvre d'une démarche de gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel. Cette étude, qui s'inscrit dans la première phase de GECOBAIE, vise à identifier les visions actuelles et futures, divergentes ou convergentes, qu'ont les acteurs du territoire, et à dresser un état des lieux des démarches qui existent en identifiant les dynamiques et les éléments qui ont permis leur mise en œuvre.

Il s'agit ici d'évaluer :

- d'une part, les dynamiques locales, à savoir les relations qu'entretiennent les acteurs entre eux, les enjeux de chacun, ce qu'ils partagent, et leur perception du territoire ;
- d'autre part, les perspectives de gestion concertée de ce territoire qui peuvent être mises en œuvre, selon quels axes porteurs, avec qui et selon quelles approches ;

afin de comprendre comment peut se faire le relais envisagé par les Agences de l'Eau auprès des acteurs du territoire.

La baie du Mont Saint-Michel

« Racontez-moi la baie du Mont Saint-Michel... »

« ... c'est le plus grand endroit du monde où on peut marcher au fond de la mer, le plus grand estran, c'est un pays qui a rendez-vous avec la Lune, c'est le poulx de l'univers, ce va-et-vient des marées [...] c'est toute cette atmosphère, tout cet univers, à la fois ses sortilèges, son envoûtement, un lieu qui ne laisse pas insensible. »

« ... il y a tellement de choses dans cette baie, elle est très riche, elle est extraordinaire cette baie. Il y a à la fois le subjectif et tout ce qui s'y fait concrètement, mais c'est vrai que c'est une baie, quand on la découvre... cette baie je l'ai découverte et elle me passionne. »

« ... la baie du Mont Saint-Michel... c'est un des deux ou trois espaces majeurs de la Basse-Normandie en terme d'environnement. [...] C'est un milieu exceptionnel. [...] C'est un espace exceptionnel du point de vue du paysage, le paysage de polders, le paysage de marais salés, le paysage de l'estran qui se découvre, je dis un site quasiment unique au monde. »

« ... cette baie qui est un site exceptionnel, mondialement reconnu, et ce Mont Saint-Michel qui est une merveille... »

La baie du Mont Saint-Michel est avant tout un milieu de vie. De tous temps, l'homme a su tirer parti de ses incroyables richesses pour y vivre ou simplement y passer. Il l'a occupée, utilisée, modifiée, aménagée, protégée.

La baie du Mont Saint-Michel est généralement évoquée et décrite par son côté mer et sa frange littorale, et on oublie souvent tout ce qui vient du côté de la terre.

Il est pourtant essentiel de considérer une entité qui soit fonctionnelle du point de vue écosystémique, et qui en aucun cas ne peut séparer la terre de la mer.

1. Le milieu naturel de la baie du Mont Saint-Michel

Alors que du point de vue administratif la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants font l'objet d'un découpage entre trois départements (Ille-et-Vilaine, Manche et Mayenne) et trois régions (Bretagne, Basse-Normandie et Pays de la Loire), c'est d'un point de vue milieu naturel une entité fonctionnelle, caractérisée par une grande diversité de milieux et d'espèces.

1.1. Le milieu naturel : principales caractéristiques

La baie du Mont Saint-Michel est l'une des plus vastes baies au monde. Son marnage de plus de 15 mètres découvrant un estran de 250 km² entre la pointe du Grouin, au nord de Cancale, et la pointe du Roc à Granville, en sont les caractéristiques les plus souvent évoquées.

Les eaux de la baie sont alimentées par un ensemble de fleuves côtiers répartis dans 5 bassins versants. Le bassin versant des marais de Dol (456 km²) est un réseau de biez ou canaux de drainage qui se jettent en deux exutoires en baie du Mont Saint-Michel, le biez du Vivier et le biez de Saint-Benoît (Cuvelier, 1998). Le cours d'eau le plus important est le Guyoult.

Le bassin du Couesnon (1207 km²) est le plus important, en terme de surface drainée, des cinq bassins versants. Il est canalisé à son embouchure et se jette en baie par une porte à flots, le barrage de la Caserne, qui empêche les remontées d'eau de mer.

La Sélune draine une superficie de 1051 km². Elle est barrée par deux retenues, la Roche-qui-boit et Vezins.

La Sée, meilleure rivière à saumon de France, draine un bassin de 468 km² encore riche en prairies permanentes (Cuvelier, 1998).

Les Côtiers Granvillais, enfin, constituent un ensemble de petits fleuves côtiers couvrant un bassin versant de 234 km². La superficie drainée est de 3400 km² au total.

La baie du Mont Saint-Michel offre une diversité de paysages naturels et façonnés par l'homme au fil du temps, qui s'organisent en quatre grandes familles (Luginbühl, 1998) :

- les paysages maritimes avec les grèves, les herbus, les dunes, les falaises ;
- les paysages de colonisation maritime, avec les polders, les marais blancs et noirs, les estuaires à prairies et herbus ;
- les paysages de bocage, du bocage breton au bocage normand ;
- les paysages urbains et péri-urbains.

1.2. Une richesse écologique reconnue et protégée

A l'interface entre la terre et la mer, la baie du Mont Saint-Michel est composée d'une mosaïque de milieux, allant des polders aux marais, des côtes rocheuses aux vasières, qui constituent autant d'habitats abritant des espèces animales et végétales très diversifiées. La richesse écologique de la baie du Mont Saint-Michel est reconnue au niveau national, européen et international.

C'est d'abord le site du Mont Saint-Michel lui-même qui a bénéficié d'une protection au titre de son inscription partielle suite à la loi du 2 mai 1930 visant à préserver les espaces présentant un intérêt artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

La baie en elle-même ne fut reconnue que beaucoup plus tard, en mai 1987, lorsque le domaine public maritime fut classé sur plus de 8500 hectares.

Le patrimoine naturel fait l'objet d'inventaires scientifiques servant d'appui à la définition de périmètres de protection. Il s'agit notamment des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) I et II et des zones d'importance communautaire pour les oiseaux (ZICO).

Deux directives européennes s'appliquent en baie du Mont Saint-Michel. La directive Oiseaux du 6 avril 1979 a abouti à la définition, en juin 1990, d'une zone de protection spéciale (ZPS) de 18000 hectares qui doit veiller à protéger les milieux nécessaires à la survie et à la reproduction d'oiseaux rares ou menacés. La directive Habitats du 21 mai 1992 vient élargir le champ de la directive Oiseaux. Elle désigne des zones spéciales de conservation (ZSC). La liste des ZSC est liée à la mise en place du réseau Natura 2000.

La convention Ramsar du 2 février 1971, relative à la protection de zones humides d'importance internationale, concerne depuis 1994 un périmètre de 75000 hectares en baie du Mont Saint-Michel, comprenant l'estran de Cancale à Granville mais aussi des zones intérieures, notamment dans les marais de Dol et les estuaires du Couesnon, de la Sélune et de la Sée.

Enfin, la reconnaissance internationale du caractère exceptionnel de la baie est affirmée depuis 1979 par son inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, aussi bien pour sa dimension naturelle que culturelle.

2. Un milieu utilisé et façonné par l'homme

La baie du Mont Saint-Michel est un milieu riche et convoité. Souvent considérée comme zone naturelle, la baie doit néanmoins sa configuration actuelle aux activités de l'homme, qui, au cours du temps, l'a façonnée pour mieux l'utiliser.

2.1. L'agriculture

L'agriculture représente la principale activité des bassins versants de la baie, qui sont des secteurs essentiellement ruraux. Les activités agricoles, assez diversifiées auparavant, évoluent vers une dominance des céréales et de l'élevage bovin.

Autour de Cancale et de Saint-Malo, c'est la culture maraîchère qui domine, avec deux produits phares, chou-fleur et pomme de terre, un peu en perte de vitesse.

La partie basse du marais de Dol, le marais noir, de nature tourbeuse, est de plus en plus orienté vers la culture des céréales, au détriment de l'élevage laitier. Le marais blanc, en amont, est beaucoup plus fertile et voué essentiellement à la culture des céréales, qui a entraîné une diminution des surfaces toujours en herbe.

Sur le bassin du Couesnon, la Compagnie des Polders de l'Ouest a conquis 3000 hectares de polders, aujourd'hui cultivés en légumes et en céréales. Plus en amont, l'élevage est très présent, comme dans le sud Manche où c'est l'élevage intensif qui domine avec bovins, porcs et volailles.

Dans le nord-est de la baie, c'est l'élevage extensif qui domine, avec une dominante forte de prairies et de pâturages.

Les herbus sont pâturés par un troupeau de 13000 brebis appartenant à 55 éleveurs bretons et normands. Ils produisent de l'agneau de pré salé, renommé en gastronomie, et qui participe à l'image du Mont Saint-Michel.

2.2. La conchyliculture

Le développement de la partie bretonne de la baie est très lié à celui de la conchyliculture, qui a notamment donné sa renommée à la ville de Cancale.

La baie de Cancale a été par le passé l'un des centres les plus importants de production d'huître plate *Ostrea edulis*, qui était alors pêchée. Le dragage intensif et les épidémies ont quasiment anéanti les bancs naturels d'huîtres plates, et c'est la culture de l'huître creuse *Crassostrea angulata* qui a pris le relais. A son tour décimée, les ostréiculteurs se sont tournés vers l'huître japonaise *Crassostrea gigas*. Aujourd'hui, 128 concessionnaires produisent 1000 tonnes d'huîtres plates et 3500 tonnes d'huîtres creuses.

Au droit du Vivier sur Mer et de Cherruex, les mytiliculteurs élèvent depuis la moitié du vingtième siècle les moules de bouchots. Les plus grandes concessions ont été octroyées à des mytiliculteurs charentais spécialistes de ce type d'élevage. Depuis, la zone mytilicole s'est étendue à l'ouest vers Saint-Benoît des Ondes et à l'est au niveau du banc des hermelles.

Il n'y a pas de captage de moules en baie du Mont Saint-Michel, et les mytiliculteurs s'approvisionnent en naissain dans le Morbihan, en Charente et en Vendée. En 2001, l'ensemble de la zone mytilicole comptait 322000 pieux, pour 109 concessionnaires et une production de 9000 à 10000 tonnes.

Les conchyliculteurs sont actuellement réunis dans un vaste projet de restructuration du cadastre conchylicole qui doit apporter une solution à la baisse de productivité observée dans certains secteurs.

2.3. La pêche

Il existe en baie du Mont Saint-Michel différents types de pêche : les pêcheries fixes, la pêche à pied et la pêche embarquée.

Les pêcheries fixes sont des installations en forme de V à la pointe dirigée vers le large, longeant la côte de Cancale à Cherruex. 16 sont exploitées et entretenues aujourd'hui. Elles piègent le poisson à marée descendante : plies, soles, bars, mulets...

La pêche à pied est une activité traditionnelle en baie du Mont Saint-Michel. C'est devenu presque exclusivement une activité récréative, la baie comptant moins de 10 professionnels. C'est essentiellement la population locale qui pratique cette pêche à la crevette et aux coquillages sur le banc des hermelles.

La pêche embarquée a concerné pendant longtemps les bancs d'huîtres plates de Cancale. Aujourd'hui, c'est le Comité Local des Pêches de Saint-Malo qui gère les flottilles exploitant la baie du Mont Saint-Michel. Outre les activités traditionnelles, pêche au chalut, casiers à crustacés, drague à praires et coquilles Saint-Jacques, mais qui ne représentent que quelques bateaux à l'année, la baie du Mont Saint-Michel se distingue par l'activité de pêche à la seiche qui a lieu chaque année en été. Elle concerne 60 bateaux côté breton. C'est une activité soumise à une dérogation des Affaires Maritimes qui autorise exceptionnellement le chalutage dans la bande des trois milles. Elle a du mal à coexister avec les cultures marines, car elles convoitent les mêmes zones.

La Sée est un cours d'eau de première catégorie pour les poissons migrateurs et les saumons essentiellement. Sur la Sélune, les peuplements sont perturbés par la qualité des eaux mais surtout par la présence de deux barrages hydroélectriques qui empêchent les poissons de remonter. Le Couesnon a également un intérêt piscicole majeur, mais très perturbé par la mauvaise qualité des eaux.

2.4. La chasse

La chasse au gibier d'eau est gérée en baie du Mont Saint-Michel par deux associations, l'une en Manche, l'autre en Ille-et-Vilaine. Ces deux associations possèdent respectivement 19 et 18 installations de chasse fixe sur le domaine public maritime, les gabions, qui sont soumis à une AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire) délivrée par le préfet. Ce nombre est fixé dans le bail de location, il est immuable. La chasse se pratique également à la passée et au hutteau. Ce sont les anatidés et les limicoles qui sont chassés.

Une réserve de chasse maritime de 3000 hectares, à l'ouest du Mont Saint-Michel, protège la faune du littoral.

2.5. Le tourisme

Le pôle touristique majeur est le Mont Saint-Michel lui-même, qui compte plus de trois millions de visiteurs chaque année, essentiellement l'été. Les touristes restent très peu de temps sur place, quelques heures seulement, et vont rejoindre le pôle Saint-Malo / Dinard ou Granville. C'est un tourisme de passage qui laisse peu de retombées économiques sur le territoire. Toutefois, le secteur de Granville / Jullouville est réputé pour son tourisme balnéaire.

2.6. L'urbanisation et l'industrialisation

La baie du Mont Saint-Michel est un secteur peu attractif et faiblement urbanisé. Les communes sont généralement peu peuplées. Les agglomérations les plus importantes sont Fougères, Granville, Avranches et Cancale. La Manche se distingue de l'Ille-et-Vilaine par le nombre de résidences secondaires qu'on y trouve, et qui continue de s'accroître.

La présence de Saint-Malo et de Rennes a une influence sur la quantité d'eau prélevée pour l'alimentation en eau potable, notamment sur les bassins des marais de Dol et du Couesnon.

Le secteur est globalement peu industrialisé.

3. Un milieu géré par l'homme

Le développement des activités humaines sur les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel a entraîné l'apparition, outre les mesures de protection décrites plus haut, d'un certain nombre d'outils de gestion, et en particulier de gestion de l'eau.

Chacun des bassins versants est actuellement concerné, en partie ou dans sa globalité, par un outil de gestion de l'eau. Il s'agit notamment des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les SAGE, élaborés dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le SDAGE. Le bassin versant de la Sélune fait l'objet d'un SAGE, deux autres sont en projet sur les marais de Dol et le Couesnon.

Sur d'autres bassins versants, l'outil choisi est le contrat en milieu rural, proposé par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. Cet outil concerne la Sée et un périmètre restreint du bassin versant de la Sélune. Cet outil a été modifié et adapté à la problématique « eaux de baignade » spécifique au bassin versant des Côtiers Granvillais, où on trouve un contrat en milieu rural et littoral.

Pourtant, ces mesures de gestion sont encore trop morcelées, et, surtout, ne sont pas conçues dans un but de gestion globale et concertée de la baie du Mont Saint-Michel. Car la baie et l'ensemble de ses bassins versants forment un système, une unité fonctionnelle dont le fil conducteur est celui de l'eau. C'est l'eau qui fait le lien entre toutes les unités qui composent la baie, qu'elles soient paysagères ou liées aux activités qu'on y trouve, et sa qualité conditionne le bon fonctionnement des écosystèmes et la satisfaction des usages économiques.

Nous sommes donc amenés à définir une entité, un « système baie » composé de la baie et de ses bassins versants, comme il l'avait été par les Agences de l'Eau Seine-Normandie (figure 1). C'est également le périmètre retenu dans la Zone Atelier du PEVS (Programme Environnement, Vie et Sociétés) dirigé par le CNRS.

Il y a dans ce système des paysages, des milieux, des activités, des mesures de protection, de gestion. Est-ce que ce système est pertinent, et est-ce qu'il peut être approprié par les acteurs locaux ?

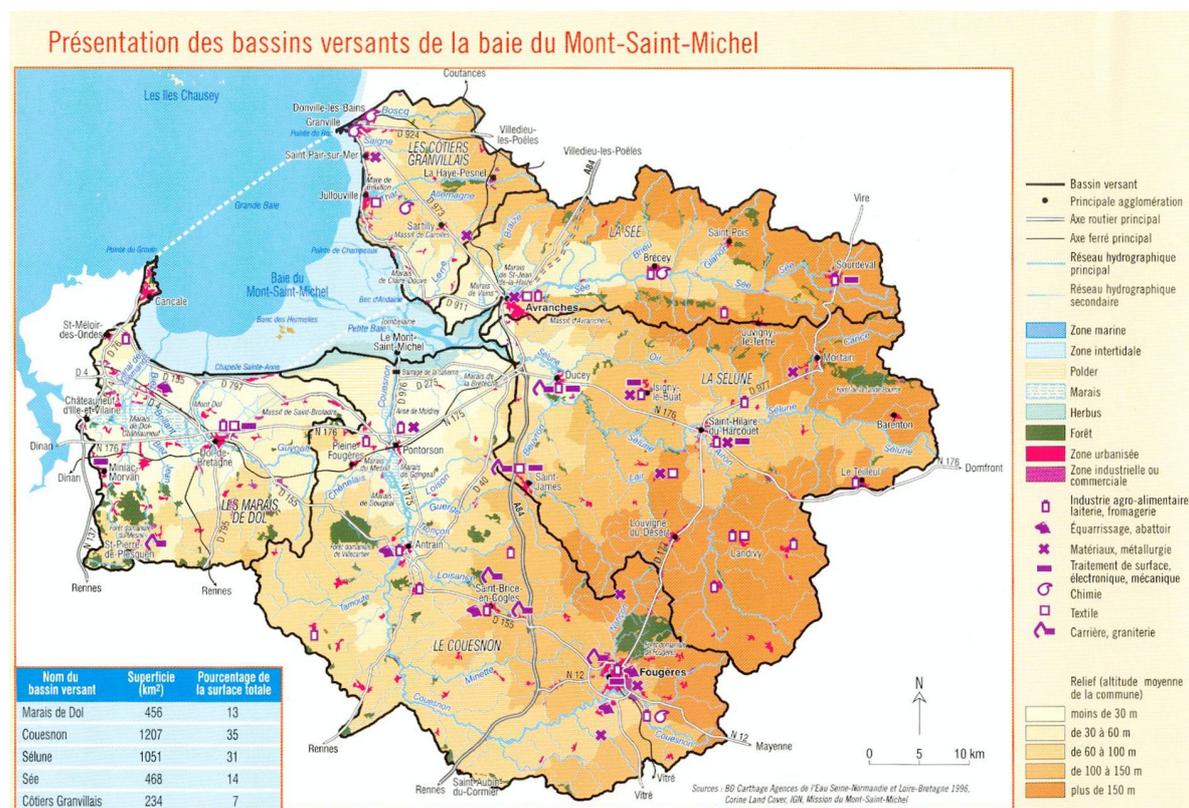


Figure 1.- Les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel (Anonyme, 2000b).

Les acteurs de la baie du Mont Saint-Michel

Les divers usages présents sur le territoire de la baie du Mont Saint-Michel entretiennent des relations très fortes entre eux, soit de manière directe, soit à travers le territoire et l'utilisation d'une même ressource par des usages ayant des besoins différents. La concentration d'usages plus ou moins antagonistes a induit des problèmes de cohabitation et dans certains cas la mise en œuvre de mesures de gestion.

A ce jour, la baie du Mont Saint-Michel fait l'objet de multiples outils de gestion et mesures de conservation sur des unités territoriales plus ou moins étendues. Les acteurs locaux se sont impliqués dans ces démarches, soit en en prenant l'initiative soit en y participant. Aujourd'hui, la gestion de la baie du Mont Saint-Michel se compose d'une mosaïque d'outils de gestion qui sont autant de scènes de dialogue et d'échanges entre acteurs.

Dans la perspective de mettre en œuvre une gestion globale de la baie du Mont Saint-Michel, les Agences de l'Eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne ont créé en 1998 la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel. Cette commission a pour but d'outrepasser les frontières administratives afin de veiller à une gestion cohérente, coordonnée et harmonisée de l'eau sur l'ensemble des bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel.

Le portage de ce type de structure n'entre pas dans les missions des Agences de l'Eau, aussi, dans une logique de développement territorial et de partenariat, celles-ci souhaitent aujourd'hui que les acteurs locaux prennent à leur compte la réflexion engagée depuis 1998 par la Commission Interbassins et la poursuivent pour mettre en œuvre une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel. Dans ce cadre, la préoccupation des Agences de l'Eau est de réunir toutes les conditions nécessaires au succès de la prise de relais par les acteurs locaux.

C'est dans cette logique que s'inscrit le programme GECOBAIE, dont fait partie ce travail.

L'un des préalables à l'identification de ces conditions de succès est de connaître les ambitions des acteurs. En dressant un état des lieux des démarches qui existent, qu'elles fonctionnent ou qu'elles émergent seulement, il sera possible d'identifier les dynamiques et les éléments qui ont permis leur mise en œuvre. On verra dans quelle mesure il est possible de s'appuyer sur ces démarches et dans quelle mesure elles peuvent nous indiquer les erreurs à éviter.

Chacune de ces démarches se réfère à un territoire et à des acteurs. La synthèse descriptive des démarches existantes se fera autour de cette trilogie : des acteurs, un territoire, un processus (qui peut être un outil de gestion, un projet de développement...). Chaque démarche sera abordée en essayant de répondre aux questions suivantes :

<p>Comment et pourquoi ces démarches ont-elles émergé, qui en a pris l'initiative ? Quels sont les acteurs impliqués dans la démarche, et à quel degré y sont-ils impliqués ? Pourquoi tel ou tel outil de gestion a-t-il été choisi ? Pourquoi tel ou tel territoire a été retenu ? Quelles sont les raisons du succès ou de l'échec de ces démarches ? Quels sont les liens entre ces différentes démarches, ou y a-t-il une absence de liens, pourquoi ?</p>

En baie du Mont Saint-Michel, l'unité fonctionnelle telle que définie plus haut est constituée par la baie et l'ensemble de ses 5 bassins versants, ce qui semble être l'unité de gestion la plus pertinente et la plus appropriée.

En plus des informations apportées par la description de chaque démarche, il est important de savoir quels sont, à l'échelle du système baie, les éléments fédérateurs d'abord entre les acteurs puis entre les acteurs et le territoire. Cet axe sera exploré à travers les questions suivantes :

Est-ce qu'il existe un jeu d'acteurs à l'échelle de la baie du Mont Saint-Michel, c'est-à-dire, est-ce qu'il existe quelque chose qui soit susceptible de réunir tous les acteurs concernés ?
Est-ce qu'il existe un territoire commun baie du Mont Saint-Michel, et un sentiment d'appartenance à ce territoire ?
Est-il possible de développer un projet de gestion concertée à l'échelle de la baie, et, si oui, quelles sont ses conditions de succès ?

L'objectif de ce travail est double, il s'agit :

- d'évaluer les dynamiques locales, à savoir les relations qu'entretiennent les acteurs entre eux, les enjeux de chacun et ce qu'ils partagent, et la perception qu'ils ont du territoire ;
- d'évaluer dans quelles perspectives une gestion concertée de ce territoire peut être mise en œuvre, sur quels axes porteurs, avec qui et selon quelles approches ;

afin de montrer l'intérêt des acteurs de cette zone à collaborer pour la mise en œuvre d'une gestion commune du territoire.

Pour cela, il est nécessaire d'identifier les besoins des acteurs en terme de gestion ainsi que leur perception du territoire et de ses enjeux. Cette identification ne peut se faire qu'en rencontrant les acteurs-clés de la baie du Mont Saint-Michel.

La méthodologie utilisée repose sur une collecte de l'information par l'écoute, basée sur des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs clés du territoire, puis synthétisée et analysée d'après la méthodologie développée par Jean-Eudes Beuret et Stéphane Pennanguer dans le programme CONCERT, adaptée au contexte de la baie du Mont Saint-Michel.

1. Quels acteurs, pourquoi ?

Le choix des personnes à rencontrer constitue un point sensible auquel il convient d'apporter une grande attention. De ce choix dépendra en grande partie la pertinence des informations collectées. Les personnes choisies l'ont été soit pour leur connaissance du territoire, soit pour leur rôle et leur importance sur le territoire ou dans les processus de gestion actuels, soit pour leur rôle dans la mise en œuvre d'une gestion concertée de ce territoire.

Une première liste a été élaborée avec Franck Bruchon, de la direction Rivages Normands de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et particulièrement impliqué dans les travaux concernant la baie du Mont Saint-Michel. Cette liste a ensuite été remise à jour et complétée, d'une part grâce aux documents collectés en début de stage, notamment des comptes-rendus de réunions, et d'autre part grâce aux indications données par les premières personnes rencontrées.

Le choix s'est fait de façon à diversifier au maximum les profils des personnes rencontrées, diversification qui s'est faite selon la catégorie représentée et selon le secteur représenté, cela dans une volonté d'avoir, dans la limite du nombre d'entretiens réalisables, un panel représentatif de l'ensemble des acteurs du territoire.

J'ai donc choisi de rencontrer des acteurs-clés dans chacun des bassins versants qui alimentent la baie : marais de Dol, Couesnon, Sélune, Sée, Côtiers Granvillais (figure 2) et appartenant à différentes catégories :

- agriculteurs ;
- conchyliculteurs ;
- pêcheurs professionnels embarqués et pêcheurs à pied ;
- chasseurs ;
- associations de protection de l'environnement ;
- élus et collectivités territoriales ;

- Etat et administrations ;
- professionnels du tourisme ;
- scientifiques.

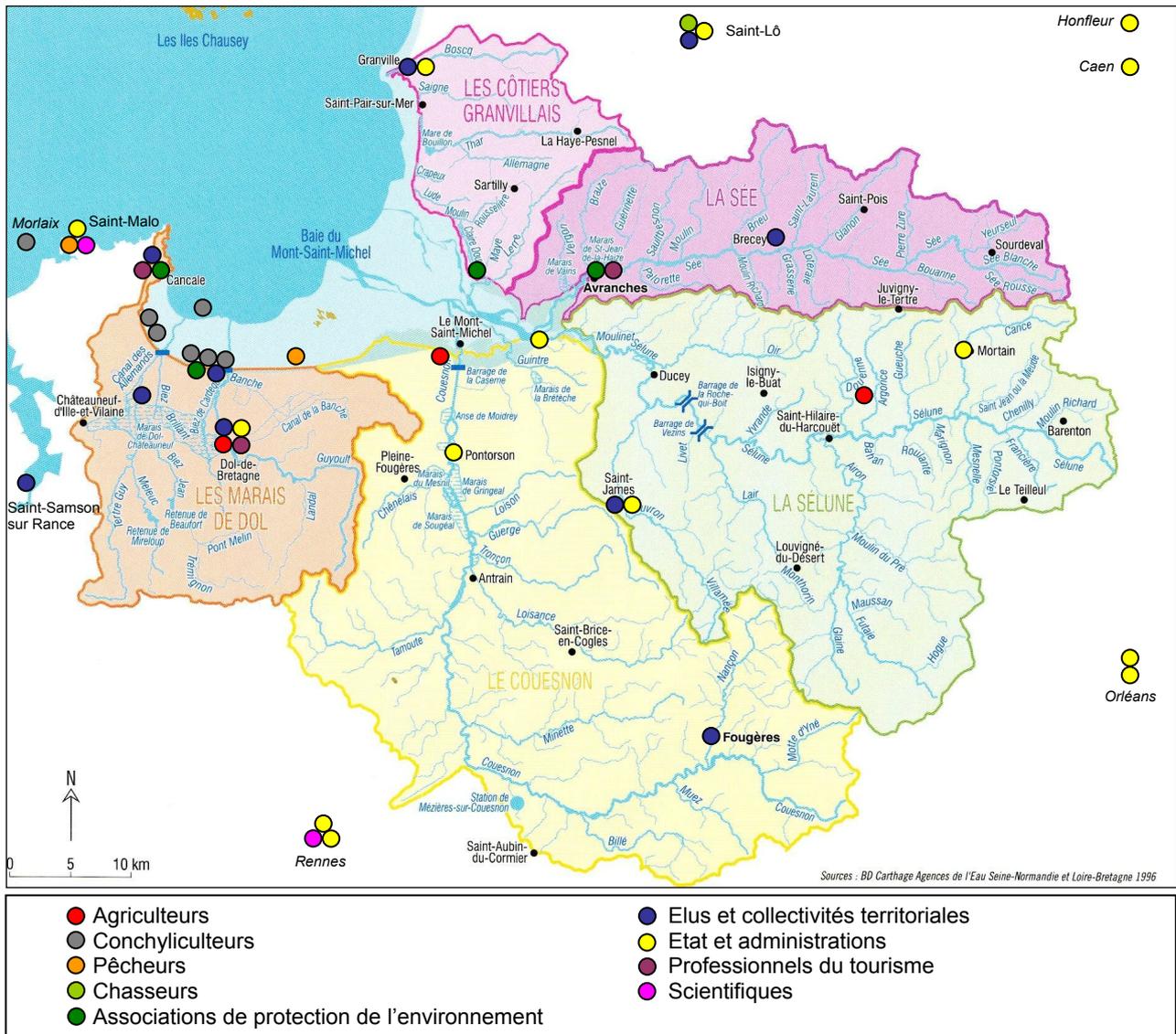


Figure 2.- Répartition des entretiens effectués par catégorie d'acteurs.

Pour des raisons évidentes, il s'agit le plus souvent de représentants d'acteurs, de porteurs de projets ayant plusieurs casquettes. Il est important de bien connaître les implications de chacun d'entre eux dans telle ou telle démarche.

La liste suivante présente les personnes rencontrées dont les propos ont été utilisés pour la rédaction de l'analyse.

1.1. Commission Interbassins baie du Mont Saint-Michel

M. René Regnault est co-président de la Commission Interbassins, maire de Saint-Samson sur Rance, dans les Côtes d'Armor, depuis 1971. Il a donc un regard un peu extérieur sur le territoire. Il a été conseiller général, conseiller régional, est entré au sénat en 1980 où il est resté pendant 18 ans. Il fait partie du collège des élus au comité de bassin Loire-Bretagne. Selon lui, c'est parce qu'il a « *la réputation d'y être présent, d'être un des rares élus à suivre très convenablement* » et parce qu'il

dispose « d'un crédit convenable dans chacun des grands camps qui se disputent parfois et s'affrontent » qu'on a fait appel à lui pour présider la Commission Interbassins.

M. Claude Halbecq est lui aussi co-président de la Commission Interbassins. Il est vice-président du Conseil Général de la Manche en charge de la politique de l'environnement et de l'aménagement du territoire. A ce titre il s'occupe de la politique de l'eau « depuis une bonne vingtaine d'années » en tant que membre de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, au comité de bassin et au conseil d'administration. Il est vice-président de la commission environnement de l'assemblée des départements de France, présidée par le président du Conseil Général du Finistère, avec lequel il travaille.

1.2. Agence de l'Eau Seine-Normandie

M. Franck Bruchon est chargé d'études à la direction de secteur Rivages Normands de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. Il s'est particulièrement impliqué dans les travaux relatifs à la baie du Mont Saint-Michel. Il assure l'animation technique de la Commission Interbassins. C'est lui qui suit le projet GECOBAIE.

1.3. Agence de l'Eau Loire-Bretagne

M. Jean Falala est chargé de suivre, pour l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, l'élaboration des SAGE, la mise en œuvre du SDAGE et de la nouvelle directive cadre sur l'eau. C'est au titre des SAGE qu'il a été très impliqué dans les démarches de l'Agence de l'Eau liées à l'étude préalable à la mise en place d'un outil d'aide à la gestion globale de l'eau sur les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel.

M. Jean-Louis Rivoal est directeur des collectivités locales à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Comme Jean Falala, il a particulièrement suivi tout l'historique de la création de la Commission Interbassins puisqu'il avait été chargé de faire une mission d'évaluation qui a débouché sur sa constitution. S'il a travaillé sur la baie, c'est aussi parce que « derrière la baie, il y a du sentiment, ce n'est pas un lieu qui laisse indifférent ». Il connaît la Bretagne « par cœur ». C'est sa fonction dans la délégation qui lui permettait d'avoir « une vision assez globale des choses ». Il n'a plus travaillé sur ce dossier depuis qu'il a quitté la délégation de Nantes il y a un an.

1.4. DIREN Basse-Normandie

M. Nicolas Forray est directeur de la DIREN Basse-Normandie, et, à ce titre, membre de la Commission Interbassins. Il a une vision globale de la baie du Mont Saint-Michel et de ses enjeux, liée à la fonction qu'il occupe mais également à ses compétences personnelles.

1.5. DIREN Bretagne

M. Charles Touffet travaille dans le service Eaux et Milieux Aquatiques de la DIREN Bretagne comme spécialiste dans la planification et les programmes d'action SAGE, contrats de rivière, de baie, de bassins versants. Il ne parle que du bassin versant du Couesnon et du Guyoult, car la DIREN est plus « sur les parties territoriales que sur les parties littorales ». Il ne parle pas au nom de la DIREN dans son ensemble, qui comprendrait aussi une approche paysage, mais bien au nom du service dans lequel il travaille.

1.6. Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (mission Mont Saint-Michel)

M. Mickaël Magnier est ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, adjoint de Philippe Unterreiner, chef de la mission Mont Saint-Michel. Il est en poste depuis février 2000. La mission Mont Saint-Michel est le service technique chargé du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, rattaché à la DDE de la Manche à Saint-Lô.

1.7. Opération Grand Site (OGS)

M. Thierry Robin est chargé de mission au Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, « *mis à disposition* » du SIVU, le syndicat à vocation unique de la baie du Mont Saint-Michel chargé de la mise en œuvre de l'Opération Grand Site. Il se dit « *avant tout environnementaliste* ».

M. Hervé Moalic est directeur du SYMEL (syndicat mixte pour les espaces littoraux de la Manche). C'est un syndicat qui associe le Conseil Général de la Manche et les communautés de communes littorales. Sa mission principale est la gestion des espaces naturels, c'est d'ailleurs ce qui intéresse le plus son directeur. C'est le SYMEL qui est chargé de la mise en œuvre de l'Opération Grand Site dans la Manche.

1.8. Professionnels du tourisme

Mme Pascale Choleau est directrice du groupement d'intérêt touristique de la baie du Mont Saint-Michel - Bretagne Romantique, le GIT de Dol de Bretagne. C'est un pays d'accueil touristique qui a pour missions principales le soutien aux porteurs de projet touristiques et l'aménagement du territoire sur 70 communes du Pays de Saint-Malo. Le GIT fait partie du comité de pilotage de l'Opération Grand Site.

M. Olivier Roellinger est cuisinier à Cancale dans les Maisons de Bricourt, qui affichent des prestations haut de gamme et qui font partie des 200 meilleurs restaurants au monde. Ingénieur chimiste de formation, il a trouvé dans la cuisine un moyen d'expression « *pour raconter le bonheur de la vie* ». Enfant du pays, il s'est installé dans la maison familiale à Cancale. Il s'est impliqué dans une association de protection de l'environnement pour protéger un cadre de vie dont dépend son activité.

1.9. Associations de défense de l'environnement

M. Marcelin Daniel est président de l'ACEQV (association de la Côte d'Emeraude pour l'environnement et la qualité de vie) depuis quinze ans. Jardinier à la retraite, il est défenseur de l'environnement, « *avec tout ce qui passe autour de nous...* ». Il est co-fondateur d'une association contre les OGM. Il se dit apolitique et indépendant. Il va très loin dans son combat écologiste, puisqu'il s'est présenté aux élections législatives en tant qu'indépendant.

M. Loïc Gauthier est président du GASPPE (groupement des associations et syndicats professionnels pour la protection de l'environnement de la Côte d'Emeraude) depuis trois ans et instituteur à Cancale. Il est militant depuis longtemps, et dit ne vouloir représenter personne car la conscience environnementale « *devrait s'élever à l'intérieur de chacun d'entre nous* ».

Mme Marie-Claude Manet est présidente de l'association des amis de Genêts, de ses environs et de la baie du Mont Saint-Michel, « *favorable à une évolution maîtrisée de ce grand ensemble, le Mont et sa baie* ». C'est son attachement à la baie qui a motivé son engagement pour la défendre.

1.10. Chasseurs

M. Pierre Lauranson est président de l'association de chasse maritime de la baie du Mont Saint-Michel, dont le siège est à Saint-Lô et qui regroupe aujourd'hui 600 adhérents. C'est le contact avec la nature qui l'intéresse, et la volonté de défendre la chasse aux migrateurs, qui est l'une des plus attaquées. Il a été invité à participer à la commission Environnement du Pays de la baie du Mont Saint-Michel.

1.11. Scientifiques

M. Patrick Le Mao est chercheur à la station Ifremer de Saint-Malo. Il travaille essentiellement sur la conchyliculture en baie du Mont Saint-Michel. Il copilote, avec M. Christian Retière, directeur du

laboratoire maritime de Dinard (Muséum National d'Histoire Naturelle) la zone atelier « baie du Mont Saint-Michel » du Programme National Environnement Côtier (PNEC).

M. Gérard Prémel est sociologue. Il a créé en 1982 l'AREAR (atelier de recherche sur l'environnement, l'aménagement et la régionalisation) dans le cadre duquel il a été amené à travailler pour le programme Urbamont, piloté par Guy Fontenelle, à l'ENSAR. Il a particulièrement étudié la conchyliculture en baie du Mont Saint-Michel, et son approche sociologique apporte un éclairage particulier.

J'ai par ailleurs rencontré **M. Jean-Claude Lefevre** et **M. Alain Radureau** de l'Université de Rennes 1 qui travaillent depuis de nombreuses années sur la baie du Mont Saint-Michel, et qui ont obtenu en 2000 le label de zone atelier du Programme Environnement, Vie et Sociétés (PEVS) du CNRS pour leurs travaux sur le fonctionnement des systèmes écologiques terrestres et marins, et en particulier sur le fonctionnement écologique des marais salés.

J'ai également rencontré **M. Richard Raymond**, du Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS) qui a travaillé sous la direction de M. Yves Luginbühl à une étude sur les paysages dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

1.12. Bassin versant des marais de Dol

M. Jacky Lefevre est chef de la subdivision de la DDE Ille-et-Vilaine de Dol de Bretagne. Il n'est là que depuis 3 ans car les agents de la DDE sont amenés à changer de poste régulièrement. Les engagements historiques des Ponts et Chaussées envers l'association syndicale des propriétaires des digues et marais font que Jacky Lefevre est directeur d'office de l'association. Mais il doit représenter avant tout un service de l'Etat, porter les politiques de l'Etat, et ne pas représenter du tout les membres de l'association, qui possède par ailleurs un président et un syndic.

M. Maurice Jannin est maire de Cancale, il a remplacé Joseph Pichot-Louvet. Passionné par la baie du Mont Saint-Michel, il y vit depuis longtemps. Il est également conseiller général chargé des cultures marines, et défenseur des ostréiculteurs, car « *à partir du moment où on est maire de Cancale, on peut difficilement critiquer ou du moins ne pas défendre l'ostréiculture. C'est quand même l'image de Cancale, qu'on le veuille ou non* ».

M. Michel Esneu est maire de Dol de Bretagne et sénateur d'Ille-et-Vilaine. Il est président du syndicat des eaux de Beaufort, qui approvisionne tout le nord du département de l'Ille-et-Vilaine, dont les villes de Cancale et Saint-Malo. Il est également président du syndicat d'eau potable de la Côte d'Emeraude, qui fédère tous les syndicats de base. Il est le porteur présumé du projet de SAGE sur les marais de Dol.

M. Pierre Fontaine est maire de Saint-Méloir des Ondes et ancien agriculteur, le volet agricole est donc celui qu'il a le plus abordé. Lui n'a jamais voulu être maire, c'est son prédécesseur qui l'a convaincu. Il a à son tour convaincu quelques agriculteurs de faire partie du conseil municipal, qui l'ont à leur tour convaincu de faire un deuxième mandat.

M. Guy Macé est agriculteur dans les marais de Dol, et président d'une association qu'il a créée, l'association « Agriculture – Environnement : l'Eau de la Terre à la Mer », qui a pour but de permettre la rencontre de tous les acteurs agricoles du bassin versant. De par la taille de son exploitation (180 ha), il est selon lui perçu comme un responsable agricole. Il est en outre vice-président du centre de gestion, et de ce fait bien connu auprès de ses adhérents.

1.13. Bassin versant du Couesnon

M. Jean-Michel Guichaoua est adjoint au maire de Fougères, délégué à l'environnement et aux travaux. Depuis septembre 2001, il est président du SMPBC (syndicat mixte de production d'eau potable du bassin du Couesnon). Il est le porteur présumé du projet de SAGE sur le bassin versant du Couesnon. La fonction qu'il occupe au syndicat fait que sa principale ambition est la reconquête de la

qualité de l'eau en terme d'alimentation en eau potable, et il n'évoque que très peu la baie du Mont Saint-Michel.

M. Vincent Bichon est président du syndicat intercommunal de la basse vallée du Couesnon, situé à Pontorson dans la Manche et qui concerne les cantons de Pleine-Fougères, Antrain, Pontorson mais aussi Sougeal et la Fontenelle. Il était membre d'une association de lutte contre les inondations qui l'a poussé à entrer dans ce syndicat. Il est également expéditeur de légumes et organise des randonnées à cheval.

MM. François et Jean-Paul Fortin sont agriculteurs à la Ferme Foucault, dans les polders récents. Leur exploitation de 160 ha est située sur les communes de Roz sur Couesnon, Beauvoir et le Mont Saint-Michel. Ancien agriculteur, leur père était directeur à la Compagnie des Polders, et ils ont ensuite repris l'exploitation en GAEC. Jean-Paul Fortin est membre du conseil municipal de Roz sur Couesnon.

1.14. Bassin versant de la Sélune

M. Michel Thoury est chirurgien-dentiste de métier. Il est maire de Saint-James, président de la communauté de communes, président du Syndicat d'Eau d'Avranches « *qui est le plus gros syndicat de la Manche* » et président de la commission locale de l'eau du SAGE Sélune. Il a été conseiller général, vice-président du Conseil Général de la Manche, conseiller régional et il est actuellement vice-président du Conseil Régional de Basse-Normandie. A ce titre, il représente le Conseil Régional à la Commission Interbassins. Il se dit « *enfant du pays, né sur les bords de la Sélune* » et évoque « *sa Sélune* » avec passion.

Melle Christelle Cousin est chargée de communication dans le SAGE Sélune. Elle a été embauchée en mai 2002 et remplace Aurélie Joué, animatrice du SAGE, qui est en congé maternité et qui doit revenir en septembre 2002.

M. Franck Audouard est animateur du contrat rural Sélune amont. Il a été recruté par l'Agence de l'Eau et le Pays du Mortainais, et doit garder sa place dans le Pays de la Baie du Mont Saint-Michel. Il est originaire du centre de la Manche et dit bien comprendre la mentalité du sud Manche.

M. Serge Deslandes est « *avant tout agriculteur* ». Il est exploitant dans un gros GAEC qui emploie dix personnes, avec une production mixte, laitière et porcine. Il a été président d'un GVA, puis a été élu à la chambre d'agriculture. Il est président de l'association départementale de développement agricole. Il est représentant de la profession agricole au Conseil Départemental d'Hygiène, membre de la commission environnement de l'APCA (assemblée permanente des chambres d'agriculture), président de la commission agricole au comité de bassin Seine-Normandie, administrateur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. C'est un agriculteur qui est donc très engagé, qui a pris un certain nombre d'initiatives dans la région, et de ce fait on peut se poser la question de sa réelle représentativité du monde agricole. Ses propos seront à nuancer.

Mme Sylvie Nocquet est directrice du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel qui est en cours de création. Elle était auparavant assistante de direction dans le Pays du Mortainais.

1.15. Bassin versant de la Sée

M. Bernard Tréhet est maire de Brécéy, président de la communauté de communes et principal du collège. Biologiste de formation, il s'intéresse à la nature. Il a créé l'association Odyssée (Office pour la Dynamique et la Sauvegarde de la Sée), dont il n'a pas voulu prendre la présidence « *pour ne pas lui donner une couleur politique* ».

M. Yves Le Hénaff est président de l'association Odyssée. Biologiste de formation, il est chef de laboratoire à l'hôpital d'Avranches. Il s'est occupé de la délégation de l'eau à la municipalité d'Avranches, puis a été secrétaire des gestionnaires de l'eau au Conseil Général.

1.16. Bassin versant des Côtiers Granvillais

Melle Nathalie Génin est depuis février 1999 chargée de mettre en place un contrat en milieu rural et littoral sur le bassin versant des Côtiers Granvillais, porté par la communauté de communes du Pays Granvillais. Elle a un DESS environnement et ressources naturelles, et représente les collectivités à travers leur volonté de parvenir à une reconquête de la qualité de l'eau.

M. Roger Nicault est adjoint au maire de Granville chargé des travaux, président de la commission déchets ménagers de la communauté de communes du Pays Granvillais, et président du syndicat mixte pour l'assainissement de l'agglomération granvillaise. C'est lui qui a été à l'initiative du contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais. Il se dit passionné par l'environnement, mais lorsque c'est concret, il n'aime pas « *la parlotte* ». Son passé de professeur semble faire de lui quelqu'un qu'on écoute.

1.17. Littoral

M. Gérard Salardaine est maire du Vivier sur Mer et mytiliculteur, fils du pionnier de la mytiliculture en baie du Mont Saint-Michel, venu de la baie de l'Aiguillon. Il possède aujourd'hui, en GAEC, 8,5 km de bouchots, possède des concessions à Chausey et a créé un commerce, « La Vivière ». La famille Salardaine s'est toujours occupée de la mytiliculture, lui a pris la tête du syndicat mytilicole parce que « *à chaque fois qu'on a mis quelqu'un en-dehors d'un Salardaine, ça ne marchait plus* ». En 1990 il a été élu maire, puis en 1993 il a laissé la tête du syndicat mytilicole à Rémi Hurtaud. Il évoque beaucoup plus son métier de mytiliculteur que sa fonction de maire, et son discours se rapproche plus de celui des professionnels que de celui des élus.

M. Olivier Rémond est contrôleur des Affaires Maritimes, responsable de la section Cultures Marines. Il a de ce fait des rapports fréquents avec les professionnels qui lui adressent leurs demandes de concessions.

M. Sylvain Bertheau est président du syndicat ostréicole, qui regroupe une quinzaine de petites entreprises. Il est lui-même ostréiculteur dans une petite entreprise individuelle. Il souhaite défendre les petits ostréiculteurs face aux entreprises plus grosses qui prennent de l'importance.

M. Pascal Lecler est président du Comité Local des Pêches de Saint-Malo depuis 8 ans. Lui-même navigant, il dit se dévouer pour défendre un métier qu'il aime, qui était un métier de liberté et qui est en train de se réduire comme peau de chagrin. Il a toujours été battant, mais ne souhaite pas se représenter à la fin de son mandat car il estime avoir donné suffisamment de son temps.

M. Rémi Hurtaud est l'ancien président du syndicat mytilicole de la baie du Mont Saint-Michel. Il travaille en GAEC avec trois associés et exploite 9 km de bouchots. Il a été vice-président de la section régionale conchylicole (SRC) de Bretagne Nord et représentant mytilicole de la SRC au Comité National de la conchyliculture (CNC). Il a été également président du groupe moule au CNC, et a été nommé à la commission d'enquête de l'INAO pour représenter les produits de la mer, poste qu'il a quitté après l'annulation de l'AOC sur la moule de bouchot.

M. Charles Beaulieu est président du syndicat mytilicole de la baie du Mont Saint-Michel. Il est mytiliculteur et possède aussi des concessions d'huître plate en eau profonde. Il a pris la présidence du syndicat pour essayer de trouver une solution aux conflits qu'il y avait entre mytiliculteurs. Il est représentant mytilicole de la SRC Bretagne Nord au CNC.

M. Marcel Le Moal est secrétaire coordinateur du syndicat conchylicole de la baie du Mont Saint-Michel et de Cancale, et vice-président de la section huîtres plates dans ce syndicat. Il est président de l'organisation des producteurs conchyliculteurs de Bretagne, vice-président de la SRC Bretagne Nord, responsable titulaire de la pêche et de la conchyliculture à l'Agence de l'Eau, délégué auprès du Conseil Economique et Social de la région Bretagne, président de Crépid'Insert, trésorier d'Areval. Parmi les conchyliculteurs rencontrés, c'est lui qui a le plus d'implications et de responsabilités à l'extérieur de la profession. Il compte se présenter aux prochaines élections du Conseil Général.

Mme Florence Madec est secrétaire générale de l'organisation professionnelle au niveau de la section régionale conchylicole Bretagne Nord. La SRC est la représentation officielle de l'ensemble des conchyliculteurs. Elle a donc une vue d'ensemble sur les professionnels, et ne doit pas prendre parti pour les uns ou pour les autres.

M. Henri Dupuy est président de la section moule au sein du syndicat conchylicole de la baie du Mont Saint-Michel et de Cancale. Il fait partie des mytiliculteurs qui ont quitté le syndicat mytilicole pour rejoindre les ostréiculteurs.

M. Joseph Jambon est président du syndicat des huîtres plates en eau profonde de Cancale. Il a une formation de boulanger-pâtissier, a travaillé dans l'alimentation du bétail avant de se tourner vers l'aquaculture, d'abord dans la Rance, puis en baie du Mont Saint-Michel. Le syndicat qu'il préside regroupe 7 entreprises. Ce qui le motive, c'est de « *donner des impulsions* ». Sa situation extérieure au conflit entre mytiliculteurs et ostréiculteurs lui a valu d'être nommé comme médiateur.

M. Roger Letanoux est président de l'association Littoral - Pêche à pied. Il est devenu président parce qu'« *il fallait bien que quelqu'un soit responsable* ». Il a longtemps été conseiller municipal, il était connu comme pêcheur et, selon lui, c'est aussi sa profession qui a joué : ancien colonel de gendarmerie, « *on s'est peut-être dit que pour transgresser la loi* » il était le mieux placé. Il connaît en outre la baie du Mont Saint-Michel depuis son enfance.

2. Les logiques d'acteurs

Il est intéressant de voir que ces acteurs clés de la baie du Mont Saint-Michel se réfèrent dans leurs actions à plusieurs « *logiques* » : professionnelle, idéologique, sociétale, familiale... ces différentes logiques sont présentes chez tous les acteurs et cohabitent même si elles peuvent, pour certaines d'entre elles, être antagonistes.

Ces logiques constituent les éléments de base du comportement des acteurs face à une situation pouvant influencer leur statut, leur place dans un système social, ou face à une situation qui est en contradiction avec leurs convictions idéologiques.

En fonction du contexte, du risque décisionnel et de l'importance de l'enjeu, ces logiques vont se combiner, se hiérarchiser et inscrire le comportement des acteurs dans l'un ou l'autre des systèmes de valeurs. Au cours d'une démarche, il se peut qu'un acteur réorganise ses priorités en fonction de l'évolution du contexte. De l'extérieur, ce changement est imprévisible et peut ne pas être compréhensible pour qui ne possède pas toutes les informations aussi bien sur la personnalité de l'acteur et sur le contexte que sur les interrelations que peuvent entretenir les acteurs entre eux.

Si le comportement des acteurs répond à un tel système de « *logiques* » qui se combinent selon le problème ou la situation, leur participation à la gestion d'un territoire est due soit à leur statut de représentant soit à leur rôle d'expert.

Le statut de représentant, ou de porte-parole, peut être de plusieurs types. L'acteur représentant peut être élu politique municipal, départemental ou régional, il représente alors son électorat ; il peut être élu d'une structure professionnelle, comme un syndicat conchylicole ; d'une association de protection de l'environnement. Le statut de représentant s'applique également aux responsables des services territoriaux de l'Etat (DIREN, DDE, DDAM...) qui sont garants de l'application des lois et valeurs de l'Etat.

L'expertise est une autre raison de la participation d'un acteur à la gestion territoriale. Elle peut être scientifique, professionnelle, mais, plus globalement, patrimoniale, lorsque l'acteur, de par sa connaissance globale du territoire, joue le rôle de « *mémoire* ».

Les personnes rencontrées dans le cadre de ce travail détiennent donc leur rôle dans la gestion de la baie du Mont Saint-Michel soit parce qu'ils sont :

- élu ou représentant :
 - d'un secteur professionnel ;
 - d'une association ;
 - d'une collectivité territoriale ;
 - d'une administration ;

- expert :
 - scientifique ;
 - professionnel ;
 - patrimonial.

Dans bien des cas, les acteurs rencontrés cumulent plusieurs de ces fonctions. Certains sont devenus représentants parce qu'ils avaient l'expertise nécessaire pour cela. Inversement, la légitimité d'un représentant auprès de ceux qu'il représente vient de la connaissance qu'il a du terrain et qu'il se doit d'acquérir dans le cas contraire.

Indépendamment des schémas administratifs des processus de décision qui donnent la légitimité et le pouvoir décisionnel aux seuls décideurs publics définis par la loi (les experts ayant un rôle d'information auprès des décideurs), l'incidence des acteurs sur la décision dépendra de l'influence qu'ils pourront avoir sur l'orientation des choix. Cette capacité d'influence repose d'une part sur le poids de leur groupe d'acteurs (qu'il soit économique, historique, politique...) et d'autre part sur les qualités personnelles des représentants à faire peser leurs revendications dans le schéma décisionnel.



La gestion actuelle : quels processus, quels acteurs, quels territoires ?

Dans le cadre d'une réflexion sur le développement d'une gestion concertée d'un territoire et afin d'en assurer un meilleur succès, il est essentiel d'identifier et d'analyser les démarches de concertation qui existent ou ont existé sur ce territoire, et d'évaluer l'expérience des différents groupes d'acteurs en matière de concertation.

Il existe actuellement en baie du Mont Saint-Michel une mosaïque de scènes de dialogues et d'échanges entre acteurs. Dans le cadre de GECOBAIE, il est important de dresser un état des lieux des initiatives qui ont été prises, des démarches qui existent et d'identifier les liens et les points communs qui peuvent exister entre ces démarches, qu'il s'agisse d'un même objet, d'un même outil, ou des mêmes acteurs impliqués.

Le sens donné à la notion de démarche ne se limite pas aux scènes de concertation et se veut plus large, dans la mesure où il peut y avoir des regroupements entre acteurs sans pour autant y avoir de réelle concertation. On entendra par démarche toute initiative regroupant des acteurs sur un territoire défini autour d'un évènement (conflit, projet, réglementation...) ou simplement d'idées ou de valeurs partagées.

Il faut alors distinguer deux niveaux dans les regroupements d'acteurs. Il y a ceux qui s'inscrivent dans une logique de concertation, où chaque catégorie reste à sa place et essaie de construire avec les autres ; il y a ceux qui s'inscrivent dans une logique d'alliance, où différentes catégories s'associent pour constituer un acteur plus fort. C'est le cas des associations de défense (de l'environnement ou d'une activité), qui constituent des acteurs forts du territoire, elles-mêmes fruits d'un dialogue et d'une alliance entre acteurs variés.

L'évaluation des expériences de concertation impliquant les acteurs de la baie du Mont Saint-Michel permet de connaître les raisons qui ont déclenché une démarche de collaboration, les sensibilités ou valeurs qui ont poussé les différents acteurs à s'impliquer ; d'identifier les évolutions dans le comportement des acteurs et leurs prédispositions à participer à une démarche de gestion concertée ; et, enfin, d'identifier les conditions ou éléments qui ont eu un rôle déterminant dans le succès ou l'échec de ces démarches.

1. Les démarches existantes

Cet inventaire ne se veut pas exhaustif ; il est uniquement basé sur le discours des personnes rencontrées. Il est le résultat de ce que les gens ont évoqué spontanément. Les démarches présentées ne constituent qu'une partie de l'ensemble des processus existants ou ayant existé en baie du Mont Saint-Michel. De plus, elles peuvent avoir une toute autre lecture que celle qui est présentée ici et qui est élaborée à partir des témoignages d'un ou de plusieurs acteurs locaux, parties prenantes ou extérieurs à la démarche.

La finalité de cet exercice n'est pas l'exhaustivité des expériences mais la perception des particularités locales et des prédispositions des acteurs locaux nécessaires à prendre en compte pour la mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire.

1.1. Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel

1.1.1. Les faits

Ce projet a été initié en 1995, mais il est le fruit de 120 ans de réflexion sur le sujet, depuis que l'homme a pris conscience qu'il fallait que le Mont Saint-Michel soit préservé de l'avancée des terres. Il y a eu plusieurs projets qui n'ont pas connu de succès. En 1995, Edouard Balladur est candidat à

l'élection présidentielle et cherche un projet porteur : c'est lui qui relance le projet. Il n'est pas élu, mais les gouvernements qui suivent donnent un aval favorable au projet. Le projet est notamment réaffirmé par le Premier Ministre lors du CIADT du 23 juillet 1999.

La mise en œuvre de ce projet est coordonnée par un chef de projet nommé par le Premier Ministre et rattaché à son cabinet. C'est Jean-Pierre Morelon qui a occupé ce poste jusqu'en 2001, il a été remplacé par François Malhomme en 2002. Localement, il s'appuie sur une mission spéciale, la mission Mont Saint-Michel, rattachée à la DDE de la Manche à Saint-Lô. Jusqu'en septembre 2002, cette mission a été dirigée par Philippe Unterreiner.

L'Etat a souhaité que le projet soit porté localement. Les collectivités territoriales ont accepté la maîtrise d'ouvrage du projet et se sont constituées en un syndicat mixte en 1997, présidé par René Garrec, président du Conseil Régional de Basse-Normandie. Il regroupe la région Basse-Normandie, le département de la Manche et les communes du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson.

Les collectivités bretonnes, sollicitées, n'ont pas souhaité faire partie du syndicat mixte, mais la région Bretagne et le département de l'Ille-et-Vilaine ont financé le projet. Selon l'adjoint au chef de la mission, il s'agit pour elles de montrer qu'elles participent au projet sans être dans l'organe de décision et porter la responsabilité d'un échec éventuel.

Une phase de concertation s'est déroulée de 1997 à fin 2000, pendant laquelle il y a eu des réunions avec les acteurs locaux : associations du secteur, responsables des traversées, toutes les catégories socioprofessionnelles ainsi que tous les institutionnels, les communes concernées, les responsables du tourisme. Cette phase de concertation avait pour but de faire remonter les points de faiblesse du projet, que les locaux peuvent mieux percevoir que les concepteurs, basés à Saint-Lô.

Certains des acteurs consultés pendant cette phase ont le sentiment qu'il s'agissait de réunions d'information plus que de concertation, et qu'ils ne seraient de toutes façons pas écoutés face à un projet d'une telle envergure.

« ... c'est un dossier énorme, et quand on arrive, c'est beaucoup plus des réunions d'information qu'autre chose. »

« ... on peut avoir peur mais on n'a rien à dire, qu'est-ce que vous voulez qu'on dise ? Qu'on s'y oppose ? [...] Il faut faire une étude d'impact, sinon vous pouvez dire ce que vous voulez, on vous dira : c'est votre parole, ça ne vaut rien. »

« ... la profession a été consultée. Enfin pas consultée, elle a été informée. »

Les résultats de cette phase ont permis d'affiner le programme en vue des enquêtes publiques programmées du 23 juillet au 23 septembre 2002 dans 16 communes, de Saint-Broladre à Dragey-Ronthon.

L'AGEB (Association des Amis du Site de Genêts, de ses environs et de la baie du Mont Saint-Michel) continue de s'impliquer beaucoup dans le projet, en émettant des propositions, et en rencontrant les responsables, jusqu'à Matignon.

« ... on est tout à fait reconnus, nous sommes une des associations, sinon l'association qui fait le plus de propositions, pourquoi ? Parce que nous sommes des gens de la baie. [...] On a une connaissance intuitive, parce que nous allons dans la baie depuis toujours. »

Selon l'adjoint au chef de la mission, le projet est plutôt bien perçu par les gens, et il trouve leurs craintes légitimes.

« ... il n'y a pas de grosse opposition. [...] Ils ont raison d'être vigilants vis-à-vis d'un projet public qui va modifier des éléments de leur vie quotidienne dans leur futur. C'est totalement humain d'être inquiet par rapport à ça. »

Ce qui a selon lui validé le projet aux yeux des gens, c'est la modélisation qui a été faite par un bureau d'étude de Grenoble, la SOGREAH.

« ... ça a été un point fort qui donne une bonne crédibilité au projet, d'autant plus [...] qu'il a été mis en place une commission scientifique indépendante, qui ne dépendait pas du maître d'ouvrage ni de la mission. [...] Ça apporte une caution supplémentaire vis-à-vis de l'extérieur. »

C'est ce même modèle qui a provoqué la colère de certains conchyliculteurs, avec qui les relations n'ont pas toujours été faciles.

« ... ah, les conchyliculteurs ! On a eu des réunions houleuses avec eux. On a eu des réunions, on a cru qu'on n'en sortirait pas vivants, soi-disant que leur projet d'extension n'était pas compatible avec le nôtre. »

« ... la simulation qui a été faite à Grenoble sur leur maquette n'a pas pris en compte tous les éléments, tous les facteurs, n'a pas pris en compte la présence des bouchots, n'est même pas allée jusque là, et a pris en considération un périmètre beaucoup trop restreint pour que ça puisse être fiable. »

Pour la représentante de la SRC Bretagne Nord, les relations avec la mission Mont Saint-Michel n'ont pas été bonnes du tout, les conchyliculteurs ont été « évincés des groupes de travail » parce que l'activité conchylicole ne rentrait pas dans le projet. Elle aurait souhaité avoir plus d'information que la revue « La Baie » éditée régulièrement par la mission Mont Saint-Michel.

Deux mytiliculteurs sont plus nuancés dans leurs propos, et parlent d'une crainte réciproque, les mytiliculteurs craignant l'impact des sables et vases qui allaient être rejetés par le Couesnon, la mission Mont Saint-Michel craignant que l'installation de bouchots plus à l'est ne favorise le dépôt de sédiments. Une étude d'impact a été demandée aux conchyliculteurs. Un mytiliculteur évoque le fait que leur étude d'impact n'a pas été prise au sérieux par la mission Mont Saint-Michel et que celle-ci a convoqué un comité scientifique indépendant pour la valider. Elle a prouvé que l'extension des concessions mytilicoles vers l'est n'allait pas entraîner d'envasement significatif.

Les agriculteurs des polders récents sont très concernés par ce projet en terme d'hydraulique, et notamment par rapport à la gestion des eaux du Couesnon. Pour qu'il ait son rôle de chasse d'eau, les eaux du Couesnon vont être stockées pendant la marée descendante et brutalement relâchées à marée basse. Son niveau va donc être maintenu haut pendant un certain nombre d'heures, ce qui empêchera les polders de s'écouler correctement, et, comme c'est déjà le cas pendant les fortes pluviométries, les terrains seront noyés et compromettront les pratiques culturales, voire les récoltes. Les agriculteurs n'ont pas été consultés et se sentent menacés dans la pratique de leur activité par un projet d'envergure contre lequel ils ne peuvent pas grand chose.

« ... il n'y avait pas de corrélation entre ce qui allait être occasionné par la pluviométrie et les possibilités de débit, la synthèse n'avait pas été faite. C'est un manque d'honnêteté s'ils n'ont pas fait la synthèse. [...] Nous en tant que privés ça nous inquiète. Mais eux, les ingénieurs et tout ça, ça n'a pas l'air de les inquiéter. »

Le projet est remis en question par un certain nombre de personnes, qui évoquent un coût considérable pour une lutte contre un envasement irrémédiable.

« ... l'histoire du désensablement, c'est une histoire de shadocks. [...] On dit autour du Mont Saint-Michel il faut qu'il y ait de l'eau, mais en même temps tous les jours il y a des centaines de tonnes de limons qui arrivent autour du Mont Saint-Michel par la Sélune, le Couesnon, la Sée. Alors ils peuvent toujours désensabler le Mont, mais je ne vois pas comment c'est possible, avec les phénomènes d'érosion qu'on a. [...] C'est du virtuel absolu, il faut arrêter. »

« ... la bordure littorale n'a jamais été fixe, il y a toujours eu des modifications plus ou moins importantes, mais actuellement le fond de la baie s'ensable. [...] On le déplore, on voit actuellement un exhaussement qui nous désole, mais c'est comme ça. »

« ... c'est un projet qui a un coût absolument prohibitif, c'est un projet dont on a aucune certitude qu'il sera couronné de succès. [...] La nature reprendra ses droits si elle doit les reprendre. Ce projet né d'un fantasme administratif va coûter fort cher à la collectivité. »

« ... les gens qui vivent ici, ils disent que ça ne servira pas à grand chose. Il est évident qu'avec le temps, ça se comblera à nouveau. [...] Mais, cela dit, on ne peut pas être contre un projet comme ça. »

1.1.2. Eléments d'analyse

Ce projet est tout aussi symbolique que le Mont Saint-Michel. Il a d'abord pris une dimension politique et nationale avant de chercher une légitimation locale. Le passage au niveau régional a révélé le décalage entre la Bretagne et la Basse-Normandie concernant la baie du Mont Saint-Michel.

A l'échelle locale, la concertation n'a pas réellement connu d'opposition, elle n'a pas non plus provoqué d'enthousiasme. Elle a été perçue plus comme une action de séduction pour faire accepter un projet déjà finalisé, dont les possibilités de modification sont minimales, qu'un moyen pour les acteurs locaux de faire valoir leurs préoccupations dans un projet les touchant directement. Les principaux opposants sont les mytiliculteurs, qui voient dans ce projet une menace pour les nouvelles zones concédées. S'oppose alors une démarche qui semble d'intérêt général, puisque portée par l'Etat, à une démarche qui semble plus porteuse d'intérêts privés puisqu'elle concerne un seul groupe d'acteurs. Ce contexte fait que les acteurs locaux ont du mal à justifier leur position puisque son affichage pourrait être mal perçu et donc desservir leur position sur le territoire. Le désintérêt des acteurs locaux pour ce projet est aussi dû au fait que l'impact sur leur qualité de vie leur semble minime et que leur contribution financière est peu ressentie. Par contre ils sont tous unanimes pour dénoncer le caractère mégalo de l'entreprise et leur scepticisme quant à l'efficacité et l'efficience à atteindre les objectifs fixés.

1.2. L'Opération Grand Site

1.2.1. Les faits

L'Opération Grand Site ou OGS est un projet annoncé officiellement le 28 mars 1995 par le Ministère de l'Environnement pour accompagner celui du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Il a été appuyé par les collectivités territoriales, région et département, qui souhaitent que les communes périphériques au Mont Saint-Michel ne restent pas en marge du grand projet d'aménagement.

L'objectif de l'OGS est double : c'est d'abord préserver et mettre en valeur l'environnement et les paysages, c'est ensuite développer un tourisme différent, c'est-à-dire fixer sur le territoire, et en particulier dans les communes de l'arrière-pays, les touristes qui ne font habituellement qu'emprunter la route littorale entre le Mont Saint-Michel et Saint-Malo.

Il y a en fait deux OGS, c'est-à-dire que le gouvernement a initié une OGS Ille-et-Vilaine et une OGS Manche, avec les mêmes objectifs et les mêmes problématiques.

• L'OGS Manche

Côté Manche, un certain nombre d'actions ont été engagées avant la mise en place officielle de l'OGS et dès 1996 on commençait de parler de cette opération, mais le programme technique détaillé, basé sur des volontés de l'Etat et du Conseil Général mais aussi sur proposition des communes concernées, n'a été validé en comité interministériel qu'en juillet 2001.

L'OGS a été portée par une structure déjà existante, le SMET (syndicat mixte des équipements touristiques) devenu ensuite le SYMEL (syndicat mixte pour les espaces littoraux de la Manche). Le SYMEL a pour objectif de mettre en application le programme technique détaillé et de définir le programme d'actions annuel. Il peut en être le maître d'ouvrage direct, mais il peut travailler avec des maîtres d'ouvrage extérieurs, communes, syndicats, associations, et il joue alors un rôle d'animation et de coordination entre les différentes actions.

Entre 1996 et 2001, il y a eu une longue phase de latence, qui s'explique par des oppositions entre certains acteurs.

« ... tous les élus du territoire ne sont pas forcément hyper motivés, mais ça c'est un jeu d'acteurs politiques, il y a des oppositions d'élus traditionnelles, [...] deux personnalités qui s'affrontent. »

« ... la DIREN avait une vision très certaine et très directive de ce qu'elle voulait faire dans le cadre de l'OGS, qui n'était pas forcément la vision qu'avait le Conseil Général. [...] On est arrivés à des situations où ils n'arrivaient plus, ils ne s'entendaient plus, et ça ne marchait plus bien. »

Certains changements de personnes, et la mise en place, à la demande de la DIREN, d'un comité administratif rassemblant tous les services techniques concernés par les actions et les financeurs des actions a relancé le dynamisme OGS. C'est un comité qui valide les actions avant leur mise en œuvre, qui oblige à échanger, à communiquer en amont, c'est une *« façon de travailler qui permet d'avoir des passerelles beaucoup plus fréquentes et beaucoup plus transparentes »*.

L'OGS est présentée côté Manche comme un moyen de mettre en œuvre, à court terme, des actions exemplaires en lien avec le caractère exceptionnel du patrimoine de la baie.

« ... on n'est pas là pour financer tout ce qui passe, on est là pour faire quelque chose qui soit cohérent, en lien avec l'objectif OGS patrimoine mondial. »

Ces actions exemplaires doivent faire émerger une identité commune, une appartenance des acteurs locaux à une entité unique qu'est la baie du Mont Saint-Michel.

• L'OGS Ille-et-Vilaine

Côté Ille-et-Vilaine, le lancement de l'OGS a nécessité la création d'une structure nouvelle. Pour cela, le sous-préfet de Saint-Malo a constitué un comité de pilotage composé d'élus, de professionnels, d'associations et des financeurs (Etat, région, département). C'est un comité de pilotage *« très ouvert »*, car le territoire est ici très large, l'OGS ne concernant d'habitude que des territoires très restreints.

Ce comité de pilotage a défini, en collaboration avec trois bureaux d'études, le programme technique détaillé de l'OGS, qui consiste en une série d'actions à entreprendre pour valoriser le site de la baie du Mont Saint-Michel côté Ille-et-Vilaine. Aujourd'hui il n'existe plus, car sa mission était de créer une structure ad hoc pour piloter l'ensemble de ces actions. Cette structure est le SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique), créé le 4 octobre 2001 et opérationnel au printemps 2002. Il regroupe deux membres de chacune des 11 communes littorales, de Cancale à Saint-Georges de Gréhaigne. Il s'agit souvent du maire et de son adjoint. Le département de l'Ille-et-Vilaine a souhaité s'impliquer dans ce projet, et met à disposition du SIVU un technicien, Thierry Robin.

Selon lui, les objectifs ont été mal posés au départ.

« ... l'erreur au départ vient du Ministère, c'est assez clair. Je leur ai dit « mais comment a-t-on pu accepter la création de deux OGS sur un territoire baie, alors que nous on va se battre pendant 5 ans pour essayer de revenir en arrière et dire que le territoire a grosso modo une problématique similaire côté Ille-et-Vilaine et côté Manche ? » [...] Il fallait refuser la création de deux OGS, créer une seule OGS et une seule structure, un syndicat mixte. »

Le projet a été mal conduit par la suite. Il y a eu un gros défaut de présentation de l'OGS par le bureau d'études chargé de faire le diagnostic et les propositions d'actions, et les gens ont eu le sentiment de quelque chose qui allait leur être imposé.

« ... les communes l'ont vu comme un outil coercitif : on va nous mettre sous cloche, on n'aura pas le droit de construire, on n'aura pas le droit de faire ce qu'on souhaite... »

« ... le bureau d'études est arrivé dans les communes en disant : l'OGS c'est ça, voilà ce qu'on va faire, les gens se sont braqués en disant : si c'est ça l'OGS, nous on n'en veut pas, on refuse, on n'est pas là pour créer une réserve d'indiens, interdire ceci, interdire cela. »

Ce sentiment a été notamment ressenti dans la commune de Saint-Benoît des Ondes, où une station-service et un camping sur le domaine public maritime posent la question du choix entre une activité économique à conserver et une amélioration des paysages de la baie du Mont Saint-Michel, et où on a fait comprendre aux acteurs locaux que la mise en place de l'OGS compromettrait sérieusement la poursuite de ces deux activités.

Même s'ils faisaient partie du comité de pilotage, les acteurs locaux n'ont pas été assez impliqués. Les actions n'ont pas été construites sur la base de leurs besoins, de leurs attentes, et ils ne se sont pas approprié le projet alors que c'est l'objectif et la condition de son succès.

« ... si on veut vraiment faire ici de la démocratie locale et qu'il y ait une forte appropriation du programme par les acteurs locaux, il faut leur donner la parole, en leur posant la question : qu'est-ce qui est intéressant chez vous ? »

« ... il fallait questionner, interroger, discuter avec les locaux, et ensuite sortir un projet de propositions. »

Mais c'est surtout l'incohérence du territoire choisi qui bloque les choses, et qui est à l'origine des deux ans de latence du projet, entre la validation du programme en octobre 1999 et la création du SIVU en octobre 2001. C'est une erreur d'une part parce qu'il faut intégrer l'arrière-pays d'un point de vue fonctionnel, écologique, et d'autre part parce qu'une commune seule n'a pas les moyens financiers d'engager certaines actions.

« ...c'était une erreur [...] de ne réunir et de ne regrouper au sein de ce SIVU que les communes littorales. [...] Si on veut travailler sur l'ensemble du territoire de façon cohérente et complémentaire, il faut absolument, c'est indispensable, intégrer les communes de l'arrière-pays. »

Selon lui, les communes de l'arrière-pays ont toujours souhaité faire partie de l'OGS, et ce sont les communes littorales qui ont refusé, notamment parce que l'enveloppe de 25 millions de francs allouée leur semblait trop dérisoire pour être partagée. Elles voulaient faire de l'OGS leur affaire, et « l'arrière-pays, on verra après ».

« ... ce sont des problèmes de politique interne, des querelles de clochers, [...] des maires entre eux qui ne s'entendent pas forcément. »

« ... tout le monde veut avoir un projet ou quelque chose sur sa commune, pour moi il n'y a pas d'esprit intercommunal sur cette opération, [...] il n'y a pas de réflexion à l'échelon baie véritablement. »

« ... parfois la décentralisation a ces côtés tout à fait négatifs, c'est-à-dire qu'on donne du pouvoir à des maires qui deviennent de vrais petits shérifs, et à partir du moment où on parle de projet commun, c'est déjà leur enlever un peu de pouvoir sur leur périmètre. »

Le technicien du SIVU voudrait quant à lui que l'enveloppe prévue serve d'effet levier pour le développement local.

« ... pour que l'OGS soit vraiment un effet levier de développement local, il faut proposer des aménagements pour amener les touristes sur l'arrière-pays et leur proposer une découverte de cette baie. [...] C'est un tourisme pour faire découvrir autrement la baie, avec des pratiques respectueuses de l'environnement. »

Face à ce constat, il a proposé de créer des comités consultatifs, sortes d'organes de réflexion intégrant cette fois les structures intercommunales, et, pour le comité consultatif du tourisme, des représentants du secteur touristique de la Manche.

L'idée de ces comités consultatifs est de définir avec les acteurs locaux les priorités d'actions et de faire des propositions à l'organe délibérant qu'est le SIVU. Ils ont été proposés puis validés le 24 avril 2002. Il est indispensable que ce projet soit le projet de la population locale, qu'elle s'y implique, qu'elle crée la dynamique.

Il pense qu'il manque un leader politique reconnu par les communes littorales et par les communes de l'arrière-pays qui ait la légitimité pour porter un tel projet sur l'ensemble du territoire.

« ... c'est lui qui va cristalliser tout le monde, qui va fédérer aussi bien les élus que les acteurs locaux, qui va porter la réflexion, donner la parole. Là, aujourd'hui, ça n'existe pas. »

- La collaboration entre Manche et Ille-et-Vilaine

Les techniciens de Manche et d'Ille-et-Vilaine souhaitent dès aujourd'hui travailler avec les acteurs locaux sur la préservation durable de la baie, et réfléchir, dès à présent, à l'après-OGS, et sur la nécessité, sinon de développer des chartes de territoire communes, au moins de coordonner les politiques de gestion du territoire entre les deux départements.

Leur souhait est de développer un réel partenariat entre le SIVU et le SYMEL qui pilote l'OGS côté Manche et qui travaille non pas à l'échelle des communes mais à l'échelle des cantons littoraux. Le technicien du SIVU voudrait que l'élargissement, en Ille-et-Vilaine, des communes aux communautés de communes se fasse en même temps qu'un rapprochement avec le SYMEL.

Depuis la création du SIVU, et même si les programmes techniques détaillés sont propres à chaque département, bretons et normands travaillent sur des actions transrégionales.

« ... tout le travail qu'on fait actuellement c'est de trouver quelles sont les passerelles et les actions qui peuvent être mises en œuvre de façon cohérente, dans le même temps, sur les deux territoires. »

Un comité technique spécifique aux aspects de communication et de valorisation dans le cadre de l'OGS s'est mis en place entre les deux départements. Il regroupe les techniciens des comités départementaux du tourisme de Manche et d'Ille-et-Vilaine, les chargés OGS des deux départements, le GIT de Dol de Bretagne et l'association de valorisation du patrimoine côté Manche.

« ... on est six techniciens, [...] ça avance bien mais parce que c'est moins politisé que tout le reste, c'est vraiment un travail de mise en œuvre technique. »

Cet échange entre techniciens a été relayé au niveau politique par la création d'une association interdépartementale.

La perception de l'OGS n'est pas la même dans les deux départements. Côté breton, plusieurs personnes trouvent que ça n'avance pas assez vite.

« ... c'est une grosse opération, qui démarre très lentement, beaucoup trop lentement à mon avis, ce que j'ai peur c'est que les élus locaux se fatiguent, nous les premiers, on est en train de faire un tas d'opérations qui correspondent à des programmes Opération Grand Site, et on se demande si on pourra les intégrer. Ça traîne. »

« ... côté breton, c'est un peu faiblard, avec une piste cyclable, l'effacement du réseau électrique. Ça manque d'envergure. »

Côté normand, il y a selon le directeur du SYMEL une bonne prise de conscience de l'intérêt d'une telle action au niveau du développement local.

« ... on a a priori un bon écho, un bon accueil, les gens commencent à se rendre compte, effectivement d'une part il faut qu'ils travaillent ensemble, pour pouvoir bénéficier de retombées, [...] il faut qu'ils se connaissent, qu'ils travaillent entre eux, en réseau, donc ça ils commencent à s'en rendre compte. »

Mais il reste un gros travail d'information et de communication à faire sur l'action OGS en elle-même pour aller dans le sens d'une meilleure connaissance des acteurs impliqués, très nombreux du fait de la spécificité de chaque action qui regroupe des tours de table différents. Il y a en outre, sur le territoire concerné par l'OGS, la mise en place du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel. La logique de ces deux actions est différente, l'OGS s'inscrivant dans la programmation d'actions exemplaires à

court terme et le Pays de la baie du Mont Saint-Michel s'inscrivant dans une logique de développement durable du territoire. Le calage entre les deux actions n'est pas encore bien fait, et il n'est pas facile pour les acteurs locaux de toujours s'y retrouver.

« ... des fois les élus sont un peu partagés, ils se demandent ce qu'ils ont intérêt à faire dans l'OGS alors que le Pays se met en place, ou inversement, qu'est-ce que le Pays vient faire alors que l'OGS, on est à peine en train de la mettre en œuvre. »

1.2.2. Eléments d'analyse

Il semble que l'OGS soit, pour les collectivités territoriales, une mesure de compensation du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. L'OGS est d'ailleurs pilotée par les départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine, et on ne peut que constater la fracture entre les deux départements et les deux régions. Bien que la collaboration technique entre les deux semble vouloir aller de l'avant, le blocage est surtout politique entre les élus des deux régions. Cela dénonce notamment le poids des politiques dans la mise en place de projets de territoire.

Outre ce problème de concertation entre les deux départements, le projet bute également sur la limite entre littoral et arrière-pays. On retrouve alors, au niveau local, les mêmes jeux de pouvoir qu'à l'échelle départementale et régionale : certains élus s'inscrivent plus dans une logique d'obtention de financements publics que dans une logique de collaboration pour l'émergence d'un projet de territoire.

Côté breton, le manque de communication et d'information se solde par un manque de crédibilité et de reconnaissance du projet par les acteurs locaux, projet qui a alors du mal à trouver sa place dans les processus de gestion du territoire. Côté Manche, c'est un projet qui est beaucoup plus associé au projet de RCM et qui trouve une plus grande légitimité aux yeux des acteurs.

1.3. L'association interdépartementale

1.3.1. Les faits

On apprenait dans Ouest-France, le 12 septembre 2002, le projet de création d'une association interdépartementale pour le développement de la baie du Mont Saint-Michel. Sur la base de la collaboration entre les deux Conseils Généraux de l'Ille-et-Vilaine et de la Manche à propos de l'Opération Grand Site, une réunion entre élus et fonctionnaires des deux départements a eu lieu et devrait donner naissance prochainement à une association interdépartementale, qui aura *« pour souci principal l'avenir de la baie du Mont Saint-Michel, et une première question à traiter : la qualité de l'eau »*. L'article rapporte notamment une phrase de Jean-François Le Grand, président du Conseil Général de la Manche : *« tant qu'on jouera ensemble, on sera gagnant-gagnant »*.

La proposition de créer une association interdépartementale a été faite par les techniciens de l'OGS aux deux Conseils Généraux qui cherchaient à travailler ensemble.

« ... ça a trouvé un écho favorable, parce qu'il y avait aussi derrière d'autres réflexions. »

Pour le directeur du SYMEL, le socle de cette association est l'OGS, mais elle aura également vocation à porter d'autres problématiques, et notamment une réflexion au niveau de l'ensemble des bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel, en articulation, pourquoi pas, avec les préoccupations de la Commission Interbassins.

C'est le technicien du SIVU qui a défini les statuts de cette association, et c'est lui qui sera en charge de l'animer.

« ... c'est une association interdépartementale impulsée par les deux présidents, il y a un souhait politique pour créer une association pour les actions transversales des deux départements, routes, espaces naturels, tourisme, [...] pour coordonner les actions des deux départements sur le territoire baie. »

Cette association pourrait alors devenir un leader politique capable de fédérer les acteurs locaux autour de la problématique de la baie, comme il l'avait évoqué dans le cadre de l'OGS.

1.3.2. Eléments d'analyse

L'expérience de l'OGS a montré les difficultés de la mise en œuvre d'une démarche entre les deux départements et les limites d'une approche parallèle et non conjointe. Ces difficultés ont poussé les services techniques à proposer aux élus une association entre les deux départements, sans doute avec une volonté de resserrer les liens dans le cadre d'un projet plus important. Cette association se démarque ainsi des structures existantes (SYMEL...) en cela qu'elle étend son champ d'action au problème de la qualité de l'eau dans la baie.

L'association est actuellement pilotée par les élus départementaux ; l'intégration des acteurs du territoire ne semble pas prévue.

1.4. La Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel

1.4.1. Les faits

Tout est parti d'une personne de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie qui, constatant le décalage entre l'entité baie et le doublage des Agences de l'Eau et comités de bassin dû au découpage administratif, a lancé l'idée d'un regroupement.

« ... on n'avait pas de point fédérateur autour de la baie, [...] il n'y avait pas de concertation au niveau des deux organismes de bassin, il n'y avait pas non plus de concertation autour de la problématique eau vue du côté terrestre. »

Il est en outre prévu dans les SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) qu'il s'agit d'une « zone hydrographiquement cohérente sur laquelle on doit avoir une concertation. »

Les premiers rapprochements entre Loire-Bretagne et Seine-Normandie ont commencé fin 1997. Une réunion a eu lieu le 23 janvier 1998 à Pontorson. Réunissant 200 acteurs de la baie, elle a officialisé la naissance de la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel, concrétisant la volonté des deux Comités de Bassin présidés par Ambroise Guellec et Robert Galley de travailler ensemble pour définir et veiller à une gestion de l'eau cohérente, coordonnée, harmonisée sur l'ensemble des bassins versants de la baie.

« ... on ne pouvait pas faire que la baie du Mont Saint-Michel reste un cloaque récoltant toutes les merdes de la région, donc il fallait bien que les gens qui avaient pour mission de s'occuper de l'eau, comme monsieur Halbecq, Regnault... comme moi sur le secteur, comme d'autres, comme les agences [...] il faut bien à un moment donné qu'on ait une cohérence. [...] il y a eu une volonté politique, suivie d'une volonté administrative, et enfin conclue par les deux agences de bassin qui c'est vrai ont tendance à jouer solo d'habitude. »

Pour l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, la Commission Interbassins se positionne avec une vision de la terre vers la mer, c'est-à-dire qu'elle travaille sur les bassins versants qui sont en relation avec la baie mais elle ne travaille pas sur la baie en tant que telle, où d'autres qu'elle ont une légitimité d'action. Les organismes de bassin ont une légitimité sur l'eau douce, et la Commission doit avoir deux soucis dans cette relation terre - mer : quelles sont les conséquences sur les eaux marines des aménagements réalisés sur les bassins versants, et quelles sont les contraintes au niveau de la baie qui doivent être prises en compte dans ces aménagements ou opérations, en amont.

La Commission Interbassins n'est pas une structure supplémentaire. Son rôle est bien de coordonner et pas de faire « à la place de ».

« ... il ne faut pas qu'elle écrase les structures locales, il faut qu'elle trouve sa place comme un échelon facilitateur, catalyseur, mais surtout pas comme un échelon qui réalise à la place des gens. »

La Commission Interbassins a été constituée de façon à former une cellule de réflexion impliquant, à part égale, des membres des comités de bassin Loire-Bretagne et Seine-Normandie. C'est ainsi que le système de coprésidence a été choisi. C'est Claude Halbecq pour la Basse-Normandie et René Regnault pour la Bretagne qui se partagent cette présidence.

« ... je pense que les deux coprésidents n'ont peut-être pas été choisis par hasard. »

« ... on a été choisis parce qu'on était peut-être un peu plus impliqués dans la politique de l'eau sur nos territoires respectifs. »

Parmi les membres de la Commission Interbassins, au nombre de 12 lors de la création, on peut noter la présence des deux DIREN, représentées par Nicolas Forray et Annick Hélias, des représentants des Conseils Généraux des deux départements et des Conseils Régionaux de Bretagne et Basse-Normandie, dont Michel Thoury. Sont également représentés les secteurs d'activités suivants : conchyliculture, pêche, agro-alimentaire, protection de la nature, recherche scientifique.

« ... ce sont chacune des agences qui ont désigné dans leur comité de bassin des représentants au sein de cette Commission Interbassins. Les départements ont eux-mêmes désigné des partenaires, on doit être 6 de chaque collectivité. »

« ... je crois qu'on n'a pas eu de long débat pour organiser, structurer la commission. [...] Je ne sais pas trop comment on est arrivé à une définition, on a eu une approche très pragmatique et jusqu'à présent elle n'a pas été remise en cause, ni sur le nombre ni sur les composantes. »

« ... on voulait des gens qui soient relativement proches de la zone, qui soient autant que possible membres d'un comité de bassin, qui aient une série de mandats qui leur donne une certaine autorité et représentativité. »

Par contre, émanant des deux organismes de bassin, la Commission est exclusivement composée de membres appartenant à l'un des deux comités de bassin. De ce fait, les personnes nommées n'appartiennent pas forcément au territoire concerné. L'un des deux coprésidents est un élu des Côtes-d'Armor, et le représentant du monde agricole est un agriculteur du Morbihan. Cette extériorité peut avoir un effet direct sur la légitimité de ces représentants aux yeux des acteurs locaux.

Les premières actions de la Commission Interbassins ont visé à rassembler les connaissances déjà acquises sur la baie et ses bassins versants, notamment en terme de fonctionnement de l'écosystème, et à encadrer trois études, l'une sur l'évaluation des flux polluants arrivant en baie du Mont Saint-Michel, une autre sur les usages de pesticides sur les bassins versants de la baie, et enfin une étude préalable à la mise en place d'un outil d'aide à la gestion globale de l'eau, qui a fait l'objet d'un ouvrage publié en avril 2000.

Outre le bilan des informations existantes, la Commission Interbassins a permis de créer un lieu d'échanges. Elle s'est réunie 6 fois entre 1998 et 2000 dans plusieurs villes du territoire.

« ... on a quand même sur l'ensemble de la baie une masse d'informations qui nous permettent de déterminer les grands axes des actions à entreprendre. [...] On a de la matière, on a de la cartographie, on a des résultats, on a des éléments qui aujourd'hui nous permettent de dire qu'on connaît 80% de la problématique de la baie. »

« ... c'est un lieu dans lequel il y a des échanges. [...] Je sais que du fait de cette Commission Interbassins, tel conseiller général de la Manche avec tel conseiller général d'Ille-et-Vilaine se sont rencontrés [...], il y a des échanges ponctuels, bilatéraux entre personnes, entre politiques et associatifs, cette Commission a déjà repéré un certain nombre d'acteurs qui se sont dit des choses, ça a été un lieu d'échange d'informations [...] il y a pas mal de travaux qui ont été faits. Donc je pense que la Commission a déjà fait la preuve de son utilité et si certains demandent à ce qu'elle se réunisse un peu plus, c'est bien qu'elle est perçue au moins par ceux-là comme étant opportune. Mais je crois que si aujourd'hui on a déjà perçu son utilité, tout ce que je viens de vous dire aujourd'hui montre ô combien elle pourrait être bien plus pertinente, il faut que je m'y emploie, qu'on s'y emploie, les uns et les autres. »

Depuis deux ans, la Commission Interbassins ne s'est pas réunie, et l'élan qu'elle avait au départ semble s'être essouffé. La lettre « les eaux de la baie », brochure éditée par la Commission pour informer les acteurs, n'a été publiée que deux fois, le deuxième et dernier numéro date de mars 2000. C'est en 2000 aussi qu'a eu lieu la dernière manifestation d'envergure, avec l'organisation des Rencontres de la Baie à Pontorson. Ce colloque de trois jours a permis de rassembler les acteurs locaux, principalement les élus. Il a également été pendant deux jours un lieu d'échanges entre scientifiques qui font l'objet d'une publication (Bruchon *et al.*, 2001, sous presse).

Les deux coprésidents semblent d'accord pour dire que c'est du côté de la Bretagne que les choses n'ont pas bougé assez vite.

« ... on m'a rappelé à la dernière réunion qu'on n'avait pas bougé depuis un an, un an et demi. Mais pour agir il faut être deux. C'est une problématique qu'on rencontre assez fréquemment avec la Bretagne sur la façon de travailler. »

« ... Seine-Normandie était plus dynamique sur l'émergence des SAGE, Seine-Normandie est beaucoup plus engagée sur le projet du Mont Saint-Michel. Alors Seine-Normandie lance des appels aux élus départementaux et régionaux, qui sont aujourd'hui dans une situation offensive, alors que ceux de la région Bretagne sont sur une position défensive. [...] Il n'y a pas eu le même enthousiasme, au même moment, de Seine-Normandie et de Loire-Bretagne, et là j'ai l'honnêteté, je pense que nous n'avons pas été, nous, assez offensifs, on s'est mis dans une position défensive, alors j'espère qu'on va en sortir. »

Il explique cette différence par l'importance qu'a la baie par rapport à chacun des deux départements : *« pour l'un c'est marginal, pour l'autre c'est essentiel »*.

« ... la difficulté majeure était celle de la cohérence entre Loire-Bretagne et Seine-Normandie sur les stratégies, parce qu'on n'a pas les mêmes priorités. [...] Le dossier n'est pas bloqué ni arrêté, mais on poursuit ce qui a été fait jusqu'à maintenant, c'est-à-dire qu'on travaille chacun dans notre chapelle, sans une véritable coordination. »

Les Agences ont été initiatrices de ce projet parce qu'elles avaient l'expertise nécessaire. Mais elles n'ont pas pour mission de continuer à porter ce projet, et il faut désormais un relais au niveau des décideurs locaux en terme de maîtrise d'ouvrage, assurée actuellement de façon bilatérale par les deux Conseils Généraux. Le problème est qu'il semble ne pas y avoir la dynamique politique qu'il faut pour porter le projet, avec en particulier une divergence entre les deux départements.

« ... on n'a pas fait ce qu'on aurait dû faire il y a deux ans maintenant, c'est nous doter d'une structure interdépartementale pour agir. On n'a jamais réussi à avoir de la part de l'Ille-et-Vilaine un engagement ferme, d'abord parce qu'il y a eu changement du président du Conseil Général, et pour un département comme eux c'est une petite partie. »

« ... il y a eu des tentatives pour regrouper les deux départements pour constituer une institution interdépartementale, une structure qui regroupe. Malheureusement tant qu'il n'y a pas trop de problèmes, il y a peu de sensibilisation, et l'anticipation est toujours un peu difficile. [...] Depuis deux ans on est en stand-by parce qu'il n'y a pas eu de réactivité derrière. »

« ... l'Ille-et-Vilaine je pense avait d'autres chats à fouetter, notamment avec le SAGE Vilaine. La Manche était favorable, enfin elle apparaissait comme partante. »

« ... la Manche était plutôt d'accord pour un système interdépartemental, l'Ille-et-Vilaine était beaucoup plus indépendante, en disant : on se concerte mais chacun garde la maîtrise d'ouvrage de son côté. »

C'est la création d'une structure interdépartementale qui pourrait faire repartir le projet, qui serait le relais politique à ce qui n'est qu'une cellule de réflexion et de proposition, mais dont l'existence n'est pas remise en cause.

« ... la Commission à mes yeux doit continuer d'exister pour être le lieu de réflexion surtout administrative et scientifique. [...] Elle est même indispensable à la réussite du projet, sinon s'il n'y a plus de Commission Interbassins, on ne fera rien. »

« ... je crois que l'intention est bonne, que la structure est heureuse. »

« ... je pense que c'est quelque chose qu'il faut reprendre immédiatement, il n'y avait pas de raison, ça travaillait bien, il y avait de bonnes idées. »

Selon Franck Bruchon, le relais aux acteurs locaux n'a pas été assez préparé, assez anticipé, et c'est ça qui explique que ça ait ralenti aujourd'hui. Il évoque en outre le fait qu'il y a un manque de prise de conscience des acteurs locaux d'appartenance commune à un système, et qu'il reste un gros travail de communication à faire.

« ... il faut expliquer, il faut beaucoup de pédagogie, il faut y consacrer du temps pour que les gens s'approprient quelque chose. »

Jean Falala évoque d'ailleurs à ce propos les projets de SAGE actuels. Il pense que les résultats de la Commission en terme de sensibilisation des gens sont très difficiles à connaître, mais que c'est peut-être une lente prise de conscience des enjeux qui fait qu'aujourd'hui les bassins versants des marais de Dol et du Couesnon sont concernés par un projet de SAGE.

« ... s'il n'y avait pas eu cette Commission, est-ce qu'il n'y aurait pas eu ces deux SAGE ? Ce n'est pas sûr, ce n'est pas sûr du tout. »

« ... ce n'est pas la Commission qui a déclenché les SAGE, il ne faut pas rêver, [...] mais ça y a contribué. Je pense que ça a favorisé. »

De nombreuses personnes avouent ne pas connaître la Commission Interbassins, ou, s'ils la connaissent, c'est uniquement grâce aux journées de Pontorson. Mais en aucun cas le bien-fondé d'une telle commission n'a été remis en cause.

« ... je n'ai pas trop d'avis là-dessus, je n'ai pas du tout travaillé avec elle, je ne sais pas quelle a été son action. [...] Sûrement que l'idée est bonne. [...] S'il y a une action qui est menée sur un bassin et que les autres ne le font pas, c'est ridicule. [...] Qu'il y ait une synchronisation entre tout ça, c'est la moindre des choses. Et c'est le but. »

« ... je pense que c'est une bonne chose. [...] Je suis complètement favorable à cette réalisation, mais entre l'approche théorique et ce qui se passe réellement en pratique, on voit bien qu'il y a un certain nombre de difficultés. Pour l'instant, mise à part la fameuse réunion [de Pontorson], je ne sais pas s'il s'y fait beaucoup de choses. Ce qui freine c'est la lourdeur administrative. »

« ... ce serait sûrement intéressant, mais qui va s'engager là-dedans ? Ce n'est encore que des élus... »

Parmi les conchyliculteurs, seul Marcel Le Moal, de par ses fonctions à l'Agence de l'Eau, est au fait du fonctionnement de la Commission Interbassins. Il souhaiterait qu'elle se réunisse plus, mais « si c'est pour faire de la réunionniste ce n'est pas la peine non plus ».

Pour l'animateur du contrat rural de la Sélune amont, le raisonnement à une échelle supérieure à celle du bassin versant est prématuré. Même s'il trouve que « la gestion interbassins, c'est une très bonne idée », il pense que l'unité de raisonnement de départ est le bassin versant. Il dit « ne même pas être destinataire de la plaquette qu'ils réalisent ».

La Commission Interbassins n'est pas une idée morte. Pour l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, c'est le moment de la réactiver, car son objectif de coordonner les différentes politiques de gestion de l'eau prend toute sa signification si les SAGE en projet (Couesnon et marais de Dol) se concrétisent et viennent s'ajouter au SAGE Sélune. Ce serait une erreur d'abandonner maintenant.

« ... chaque SAGE va vivre sa vie, avec comme son souci essentiel son propre bassin versant, ça va être très « ego-BV ». Est-ce que c'est une catastrophe, peut-être pas, mais je pense qu'on aura loupé quelque chose quand même. »

La Commission s'est de nouveau réunie le 16 décembre 2002 à Cancale, marquant, peut-être, un nouveau départ dans la réflexion interbassins qu'elle avait initiée.

1.4.2. Eléments d'analyse

La Commission Interbassins a été lancée par les Agences de l'Eau dans le but d'améliorer la collaboration entre Loire-Bretagne et Seine-Normandie ; malgré cette volonté, on rencontre de nouveau le décalage entre Bretagne et Basse-Normandie, cette fois au niveau du dynamisme dans la démarche : pour la Basse-Normandie, la baie du Mont Saint-Michel est un site essentiel, tandis que la Bretagne se sent moins concernée par ce territoire.

Contrairement aux actions précédentes, la Commission Interbassins a tenté d'impliquer des représentants de l'ensemble des acteurs du territoire, avec la limite de l'appartenance obligatoire de ceux-ci à l'un des deux Comités de Bassin. Le manque de communication de la Commission auprès des acteurs locaux explique leur manque d'implication et d'appropriation de la démarche, même si la légitimité d'un tel outil est rarement remise en cause. Le portage local est aujourd'hui absent, mais la création de l'association interdépartementale peut aller dans le sens d'un relais par les collectivités.

On peut mentionner l'effet moteur de la Commission Interbassins dans la mise en place d'outils de gestion de l'eau : on peut se demander si, en l'absence d'une telle commission, les SAGE et contrats ruraux auraient été aussi florissants.

1.5. Le contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais

1.5.1. Les faits

Cette action, propre au bassin versant des Côtiers Granvillais, est née d'une spécificité géomorphologique de la région : c'est, dans le sud Manche, le bassin versant le plus déficitaire en eau. Il n'y a pas ou peu d'eaux souterraines, les ressources sont exclusivement des eaux de surface, plus sensibles et plus réactives aux dégradations du milieu.

Cette spécificité a montré la nécessité d'améliorer la qualité des eaux continentales et des eaux littorales vis-à-vis des usages que sont l'approvisionnement en eau potable à partir du Thar, la baignade et la pêche à pied sur le littoral.

« ... on est concernés par tout : les eaux littorales, l'eau potable, les milieux aquatiques, la circulation du poisson, les inondations, tout est réuni sur ce territoire-là, donc il y a un enjeu qui est un beau défi, un beau challenge. »

L'idée première, celle de faire un SAGE, a été rapidement abandonnée, car *« ce n'est pas un outil opérationnel, c'est plutôt un outil juridique »*, complexe du point de vue administratif. L'Agence de l'Eau Seine-Normandie a alors proposé plusieurs outils de contractualisation avec les collectivités. C'est le contrat en milieu rural qui a été choisi pour son côté opérationnel. Pour répondre au cas particulier des Côtiers Granvillais, il lui a été adjoint un volet littoral. C'est ainsi que le contrat en milieu rural et littoral est né, dans le souci de gérer ce qui est drainé sur la totalité des bassins versants.

« ... cette démarche [...] est plus satisfaisante, elle crée plus de contacts. On ne fait pas de l'administratif, là, on fait du relationnel. »

C'est Roger Nicault, adjoint au maire et monsieur Bahu, directeur des services techniques, qui ont alors été les meneurs du projet auprès de toutes les communes concernées. L'engagement des collectivités a rapidement fait avancer les choses. Nathalie Génin a été recrutée comme animatrice, et des groupes de travail thématiques ont été mis en place :

- groupe assainissement ;
- groupe eau potable ;
- groupe aménagement et entretien des rivières ;
- groupe agriculture ;
- groupe artisanat, PME-PMI ;
- groupe littoral.

Les commissions sont volontairement restreintes à une dizaine de personnes, pour que le travail réalisé en groupe soit efficace, mais il y a des réunions générales où chacun peut venir.

Les associations de protection de l'environnement ne sont pas représentées dans les commissions pour la phase de diagnostic préalable à la signature du contrat.

« ... autant je trouve indispensable qu'il y ait des associations, des gens qui mettent en garde, autant je trouve que dans la façon dont ils agissent ils sont trop négatifs. [...] Dans les commissions pour le contrat rural et littoral il n'y avait pas leur place. »

Les relations se passent bien avec l'adjoint au maire, qui jouit d'une certaine reconnaissance liée, selon lui, au privilège de l'ancienneté, et aussi parce qu'il a lui-même participé aux démarches de prise de contact avec les acteurs. Cette reconnaissance vient aussi de la façon dont il engage le dialogue au sein de cette démarche consensuelle.

« ... il faut être simple, ce n'est pas de la grande politique, c'est de la relation humaine. On ne vient pas là pour être donneur de leçon, on est là pour expliquer. »

« ... lorsqu'on abordait un thème, on l'abordait avec objectivité, sans montrer du doigt les gens qui étaient dans ce groupe de travail. Il n'y a pas une profession ou une corporation qui est plus coupable qu'une autre. On a tous notre part de culpabilité dans la dégradation du milieu. »

Selon l'animatrice, le groupe de travail agriculture est un groupe difficile.

« ... la difficulté, ce n'est pas l'exploitant, parce que l'exploitant est de bonne volonté, mais il est un petit peu fatigué qu'on lui chante une musique une fois et qu'on lui en chante une autre une autre fois, il est soumis à d'énormes pressions [...] derrière il y a une grosse machine commerciale. »

Il n'y a pas eu d'élections, c'est une animatrice de la chambre d'agriculture qui a choisi les agriculteurs participants, parce que c'est elle qui les connaissait le mieux. Ils ont été choisis sur des critères géographiques, de façon à représenter tout le territoire. Le président du groupe de travail, qu'ils ont élu, est un agriculteur du secteur.

Le groupe de travail agriculture doit se réunir avant, pour que chacun puisse prendre la parole, *« parce qu'il y a peut-être un effet où les personnes ne s'expriment pas assez quand il y a les administrations »*.

« ... la Chambre a un poids énorme [...] ce qui est difficile, c'est qu'elle a une double casquette, elle représente normalement la totalité du monde agricole, mais quelque part étant prestataire de services auprès de certains exploitants, ça fait un peu la difficulté des choses. »

L'animatrice est satisfaite de l'engagement des acteurs et du dynamisme qui a été généré sur le secteur. Il est toutefois important de communiquer auprès des gens ce qui a été fait, ce qui a été obtenu. Des articles ont été rédigés, des séances publiques d'information ont été organisées, mais selon l'adjoint au maire ces informations restent trop complexes, il sera essentiel de les vulgariser par la suite.

Le diagnostic, débuté en février 1999, et qui précède la signature du contrat, a été porté par la Communauté de Communes du Pays Granvillais. A sa signature, prévue pour la fin de l'année 2002, le contrat rural devrait se concrétiser par la création d'un syndicat mixte qui coordonnerait la politique de gestion globale de l'eau à l'échelle des Côtiers Granvillais. Ce syndicat, qui sera vraisemblablement présidé par l'adjoint au maire, embauchera un technicien rivière, aura un rôle d'opérateur financier local et devra fournir un appui technique aux collectivités. Il portera le contrat pour une durée de 5 ans.

1.5.2. Eléments d'analyse

Face à la sensibilité du bassin versant des Côtiers Granvillais à la dégradation de la qualité de l'eau, deux élus ont souhaité mettre en place une mesure de gestion. C'est la volonté d'être opérationnel rapidement et de répondre à un problème précis qui a orienté le choix de l'outil vers le contrat rural et littoral. La recherche de l'efficacité a entraîné la limitation du nombre de participants aux commissions,

et la non-représentation de certaines catégories d'acteurs comme les associations de protection de l'environnement qui auraient pu être un frein au déroulement de la démarche.

Comme dans les cas précédents, on constate que la pérennisation et le développement de cette démarche passe par la création d'une structure de portage, ici un syndicat mixte dont le rôle est la coordination de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant. Il y a donc une sensibilité à la nécessité de coordonner les actions en matière de gestion de l'eau.

1.6. Le contrat rural sur la Sée

1.6.1. Les faits

Il y a quelques années, Bernard Tréhet, maire et président de la communauté de communes de Brécey, a créé l'association Odyssée, l'Office pour la Dynamique et la Sauvegarde de la Sée. L'objectif était de faire des actions en faveur de l'environnement et de la protection de la Sée. L'un des objectifs était la mise en place d'un contrat rural avec l'Agence de l'Eau, les SAGE étant apparus trop lourds à mettre en œuvre et trop théoriques.

« ... ça s'est avéré tellement lunaire, ces histoires de SAGE... c'est la gauche qui a amené ça, c'était Brice Lalonde et tout le merdier, c'était contraignant, il n'y avait aucune pédagogie là-dedans, extrêmement lourd. Et rapidement, pendant l'alternance balladurienne, via les Agences de l'Eau, les contrats ruraux ont été mis en place, et étaient des choses bien plus adaptées au terroir. »

La mise en place du contrat rural pouvait ainsi apporter en terme de protection de la Sée un certain nombre d'actions, mais aussi répondre à un certain nombre de demandes d'agriculteurs. Le but de l'association, en portant ce projet de contrat rural, était de réunir tous les partenaires du bassin versant dans la protection de la Sée.

« ... j'ai fait un groupuscule de personnes en me disant voilà, si je veux que mon association soit viable, il ne faut pas qu'elle soit orientée, il faut qu'on y mette un certain nombre de participants. [...] Je ne voulais pas être président de l'association, pour ne pas lui donner une couleur politique. »

C'est Yves Le Hénaff qui devient président de l'association, composée d'une vingtaine de personnes, « *quasiment tous les élus de la vallée* », conseillers généraux, conseillers municipaux, maires, mais aussi industriels, agriculteurs, scientifiques. L'association est alors organisée en commissions :

- une commission agricole ;
- une commission protection de l'eau ;
- une commission qualité de l'eau ;
- une commission problèmes quantitatifs.

L'association a même recruté un emploi jeune. Les réunions se déroulaient bien.

« ... c'était la porte ouverte au dialogue. [...] Un dialogue totalement ouvert, avec le respect des convictions des autres ou des orientations qui sont prises. [...] C'était un lieu très ouvert et pas sectaire du tout. »

Le contrat rural a été construit avec le Pays du Mortainais, sur un secteur qui va de Chaulieu à l'entrée de Brécey. Il était prêt à être signé, le diagnostic était réalisé, mais les conflits politiques entre René André et Bernard Tréhet ont, selon le président de l'association, « *sonné le glas d'Odyssée* ». Pour porter le contrat rural, il fallait créer une structure, qui devait être un syndicat de rivière, auquel René André s'est opposé, selon Bernard Tréhet « *parce que c'est plus facile de laisser les cantons isolés pour mieux les manipuler politiquement* ». L'emploi jeune a quitté l'association, sentant la menace des élections législatives de juin 2002, et parce que René André avait déjà « *viré l'autre personne qui s'occupait du contrat rural, Yolaine Thomain* ».

Les élections législatives ont opposé René André, député sortant, à Bernard Tréhet, qui a voulu se présenter.

« ... c'est une des raisons pour lesquelles je me suis présenté aux législatives, c'est parce que ce style de travail ne me convient pas du tout, dans la mesure où on doit impliquer les partenaires sur le terrain dans l'action qui les concerne et non pas se faire driver par un élu qui n'est pas souvent là. [...] Il faut que les élus locaux soient impliqués et impliquent leur population. [...] si je me suis présenté, ce n'est ni pour exister, ni pour être élu. [...] Mais c'était pour dire ce que j'avais envie de dire. »

Parce que toujours selon lui, Odyssee « vivait trop bien, politiquement elle gênait ». Il pense que René André veut reprendre le contrat rural au sein du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel, « essentiellement pour bénéficier du fric de l'Agence de l'Eau, c'est une pompe à fric », sans s'intéresser aux motivations et à l'implication des partenaires.

« ... un des créateurs d'Odyssee a eu le malheur, la mauvaise idée de se présenter contre le député sortant, président du Pays, qui lui entend récupérer tout ça. C'est cuit, là, totalement. »

Pour son président, Odyssee est terminée, mais les compétences qui avaient été réunies, et qui avaient produit un certain nombre de résultats, en particulier le diagnostic, pourraient intégrer la commission du Pays de la Baie.

Pour son créateur, « Odyssee aurait pu être une manière de mettre en valeur des hommes de l'association, et de faire émerger des concurrents par rapport à la politique. » Il est prêt à se réinvestir dans la mise en place d'un syndicat de rivière, avec les présidents des communautés de communes de Saint-Poids et Juvigny-le-Terre, qui ne sont pas « aux ordres du député », et qui le suivent, « parce qu'ils voient bien le boulot que je fais ». Il pense que l'administration, en particulier l'Agence de l'Eau, a un rôle à jouer et que c'est à elle de débloquer la situation, qu'elle « ne doit pas avoir la trouille du petit député du coin. »

1.6.2. Eléments d'analyse

Cette démarche est issue d'un élu dans le but de préserver un cours d'eau précis, la Sée. Là encore, la recherche d'opérationnalité a incité les porteurs de projet à se tourner vers le contrat rural plutôt que vers le SAGE.

Toutes les catégories d'acteurs participent au contrat rural, avec une dominance des élus. C'est de ce fait un projet fortement dépendant des conflits politiques liés à la mise en place du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel, ce qui a réduit l'efficacité d'une démarche qui semblait au départ plutôt prometteuse. N'ayant pas atteint le stade de la création d'une structure du portage, l'avenir du projet est sérieusement compromis. Il semble avoir été sacrifié par des jeux politiques entre individus.

1.7. Le Pays du Mortainais

1.7.1. Les faits

L'arrivée des quotas laitiers en 1989 a entraîné une grosse mutation dans l'agriculture du pays de Mortain, avec une diminution importante du nombre d'actifs agricoles. A la suite de cette constatation, Serge Deslandes, agriculteur, et Jean Bizet, sénateur, ont décidé de créer une association de développement local, l'APROMO (Avenir et Promotion du Mortainais), devenue CEEM (Comité d'Expansion Economique du Mortainais), avec les élus et les socioprofessionnels. Serge Deslandes qualifie cette association d'informelle, elle n'avait pas de statut particulier et impliquait les gens qui avaient envie de s'investir. C'était une approche très nouvelle, et les gens attendaient de voir ce qui allait se passer avant de s'investir.

L'association est formalisée avec la loi Pasqua : le Pays du Mortainais est créé en novembre 1996, il concerne 6 cantons, 52 communes, 35000 habitants. Il est porté par le CEEM et présidé par Jean Bizet. Cette fois, l'ensemble des usagers du secteur est représenté. L'objectif est « d'avoir une vision globale et de privilégier l'intérêt collectif avant ses intérêts personnels. »

L'ambition de Serges Deslandes est d'avoir une approche collective des différents problèmes. Pour lui, cette dynamique existe au niveau du Pays. Elle est issue du fonctionnement des Agences de l'Eau et des comités de bassin qui peuvent impulser des projets territoriaux à l'échelle locale.

Tous les antécédents de concertation qu'il y a eu entre les acteurs, et le rôle moteur joué par les agriculteurs, semblent être la clé de la réussite de la mise en place de ce pays.

« ... quand la loi Pasqua est arrivée, on était déjà prêts, parce que ça correspondait à notre philosophie de travail. Chez nous, ce sont bien les projets qui ont généré la structure et pas l'inverse. Parce que souvent on met une structure en place mais on ne sait pas ce qu'on va y faire. C'est très important. »

« ... il y a eu au départ une forte mobilisation du monde rural agricole pour travailler. »

Le Pays est doté de commissions, notamment une commission environnement, présidée par Serge Deslandes, qui doit *« donner les moyens aux agriculteurs et aux acteurs économiques de se mettre aux normes et de réfléchir sur la problématique environnement en général »*. Cette commission est composée d'élus, mais aussi de la DDASS, la DDA, la DSV, l'Agence de l'Eau. Chaque commission est présidée par un socioprofessionnel et est animée par un ou deux chargés de mission. Tout le monde peut s'y exprimer librement. Le conseil d'administration est composé d'élus et des présidents de commissions, de façon à avoir un certain équilibre entre les différentes catégories d'acteurs.

« ... si sur le Mortainais les choses ont fonctionné comme elles ont fonctionné, c'est parce que tous les acteurs savaient discuter ensemble, étaient capables de piloter le projet en commun. »

Le point fort du Pays vient des moyens mis en œuvre en terme d'animation.

« ... j'avais la chance, pour 6 cantons, d'avoir 7 chargés de mission. [...] C'est eux qui font vivre le projet, qui sont la courroie de transmission entre l'Etat et les acteurs. Ils sont complètement acceptés par les différents acteurs. [...] Le président de la commission et son animateur c'était un binôme, c'était des gens qui travaillaient main dans la main. »

Ces dernières années, la dynamique qui existait a été un peu ralentie parce que les agriculteurs ont été touchés par la tempête de 1999, l'ESB, la fièvre aphteuse. Il y avait un noyau dur de responsables qui menaient la réflexion, et puis des personnes qui adhéraient à un deuxième niveau, intéressées seulement par les actions concrètes mises en place.

« ... les agriculteurs avaient autre chose à faire que du développement. C'est un investissement personnel, faire de la prospective, de la réflexion, ce n'est pas toujours facile. [...] Réfléchir ça ne motive pas tout le monde, il ne faut pas croire. »

Aujourd'hui c'est la fin du Pays du Mortainais, qui est en train de fusionner et de constituer le Pays de la baie du Mont Saint-Michel. Même si certains sont réticents, parce que eux savent fonctionner en Pays, ont cette expérience, ce recul que n'ont pas les autres et cette avance qu'ils ne veulent pas perdre, l'image apportée au Pays du Mortainais par la connotation « Mont Saint-Michel » est très forte et ne peut être qu'un atout supplémentaire.

1.7.2. Eléments d'analyse

Cette démarche est due à un événement extérieur au territoire, de dimension nationale mais de nature sectorielle puisqu'elle ne concerne que l'agriculture, voire la production laitière. L'importance de cette activité sur le territoire a conduit à l'émergence d'une réflexion qui s'est d'abord matérialisée par la création d'une association avant de déboucher sur un projet de Pays. La formalisation en Pays permet une reconnaissance administrative, tout en répondant à la préoccupation territoriale d'origine.

La forte dépendance de la démarche vis-à-vis du monde agricole fait que certains événements extérieurs (tels que la crise de l'ESB, la fièvre aphteuse) ont freiné l'élan initial. Comme c'est le cas pour le monde politique, il semble que dès lors qu'une démarche est portée par une seule catégorie

d'acteurs et non relayée par une structure porteuse plus autonome, son devenir est fortement dépendant des événements concernant cette catégorie d'acteurs.

Les acquis de cette démarche résident dans le dynamisme qui a été créé entre les différents acteurs du territoire, et notamment la mobilisation du monde agricole. La transformation d'une démarche vers une structure de plus grande envergure la fragilise. Les conditions favorables de la démarche d'origine risquent de s'effacer dans une structure dans laquelle les acteurs ne se retrouvent plus. Le risque est de ne plus répondre aux attentes du terrain, mais la recherche de reconnaissance et donc de moyens incite les porteurs de projet à prendre de l'ampleur.

1.8. Le Pays de la baie du Mont Saint-Michel

1.8.1. Les faits

Une procédure de fusion a été entamée entre le Pays du Mortainais et les Pays en préfiguration des régions d'Avranches, de Granville et de Sourdeval sous la houlette de Jean Bizet, sénateur et de René André, député, qui en sera le président.

« ... quand vous avez deux élus nationaux qui travaillent main dans la main et qui veulent de la même manière le développement de leur territoire, vous allez très vite, après, pour mettre en place. »

Ils ont pris conscience de l'intérêt de travailler de la zone côtière à l'arrière-pays pour un développement homogène de l'ensemble du sud Manche et ont initié le projet de création du Pays de la baie du Mont Saint-Michel.

Cette fusion a été validée en juin 2001, mais la charte de développement est en cours d'élaboration. Le programme d'actions prévu pour septembre 2002 devrait donner lieu à des financements dans le cadre du volet territorial du contrat de plan Etat - Région.

Le Pays de la baie du Mont Saint-Michel regroupe 188 communes et 18 cantons, de Pontorson au nord de Granville jusqu'à l'est de Mortain. Deux communautés de communes du canton de Bréhal, d'abord pressenties pour faire partie du Pays de Coutances, ont souhaité intégrer le périmètre du Pays de la baie car elles estimaient être extrêmement liées à la logique de développement de Granville.

Ce territoire a été déterminé suite à la fusion de différents Pays en projet et au souhait du préfet de région de créer dans la Manche trois Pays : le nord Cotentin, le centre Manche et le sud Manche. Mais certains reprochent un périmètre encore trop empreint des limites administratives.

« ... on a tenu compte de la limite départementale, on n'a pas tenu compte d'une certaine cohérence. [...] Les découpages administratifs actuels me semblent des obstacles à la bonne gestion du monde qui nous entoure. »

Ce territoire a été validé le premier février 2002 en périmètre d'étude. Chaque communauté de communes a alors désigné 10 représentants, 8 non élus et 2 élus pour siéger au sein du conseil de développement du Pays de la baie. Le choix s'est porté sur des personnes « *particulièrement impliquées dans le développement local* ».

« ... on a voulu avoir des gens vraiment impliqués sur le terrain qui puissent partager et porter leur propre logique de développement. »

Le conseil de développement est également ouvert aux personnes souhaitant s'y impliquer individuellement. Il est composé :

- d'un collège d'élus ;
- d'un collège de socioprofessionnels ;
- d'un collège représentant les services de l'Etat ;
- d'un collège représentant le secteur associatif ;

répartis en commissions de travail :

- une commission économie, agriculture, emploi et formation ;
- une commission environnement et aménagement de l'espace ;
- une commission solidarité, culture, sanitaire et social ;
- une commission tourisme ;
- une commission prospective et développement.

Chaque commission est en outre composée d'un ou de plusieurs chargés de mission et / ou animateurs. La directrice est satisfaite de la composition des commissions, car tous les secteurs y sont représentés de façon équitable, avec des représentants qui ont une réelle envie de travailler.

« ... on a la chance, dans chacune de nos commissions, d'avoir des gens qui ont vraiment pris à cœur leur travail, et des personnes qui sont réellement force de proposition intéressante par rapport au projet de territoire. »

Le Pays est porté par une association, dans le souhait de ne pas multiplier les structures administratives.

« ... la loi Voynet parle bien d'une logique de projet et non pas de nouvelle strate administrative, or la création d'un syndicat mixte, les élus ont le sentiment que cela mettrait un chapeau au-dessus des structures intercommunales. »

Sylvie Nocquet, assistante de direction dans le Pays du Mortainais, a accepté le poste de directrice du Pays de la baie du Mont Saint-Michel. Serge Deslandes, qui avait été à l'initiative du Pays du Mortainais, reste au bureau de la commission environnement. Pour lui, les relations s'y passent bien, grâce aux habitudes de travail qui avaient été prises dans le Pays du Mortainais.

« ... les décisions qui sont prises au niveau de la commission environnement, il faut bien qu'elles soient partagées par l'ensemble des acteurs. Il y a une approche transversale des choses avec les acteurs locaux. Il y a quand même une trentaine de personnes, il y a aussi des agriculteurs qui participent, ce qui fait qu'automatiquement c'est repris par l'ensemble des agriculteurs. »

« ... le fait de réunir l'ensemble des acteurs est un premier niveau de communication entre les problématiques des différents secteurs. [...] Si on veut que les choses avancent il faut bien qu'il y ait une conciliation, que les uns et les autres fassent un pas pour qu'on essaie de trouver un consensus. »

La légitimité des meneurs de la commission environnement est cependant remise en cause par le président de l'association Odyssee.

« ... qui noyauté, qui investit, qui a le pouvoir dans cette commission ? Ce sont des élus. Et qui sont ces élus ? Comme par hasard, tel ou tel ingénieur de la DDE, dont on connaît la grande sensibilité environnementaliste, les rois de la buse, ou tel ou tel très gros paysan agriculteur, en GAEC, ce qui permet de trouver du temps pour aller faire de la politique... »

Ceci reflète le conflit de personnes évoqué plus haut entre le député d'un côté et les porteurs d'Odyssee de l'autre, et qui engendre des propos qu'il faut nuancer.

« ... en fait les députés sont en train de faire coïncider à leur circonscription une entité administrative plus forte, largement concurrente du Conseil Général. »

« ... le Pays de la Baie est utile en terme de réflexion, de proposition, mais pas en terme de faisabilité, ce n'est pas à lui de faire à la place des élus. [...] bref, c'est tenu par le sénateur et le député, il n'y a plus rien à foutre dans la maison. Et comme ils viennent d'être réélus, on n'est pas sortis de l'auberge. »

Mais le fait d'avoir des personnalités politiques fortes constitue un atout dans la conduite du projet, qui avance de manière efficace. Le sous-préfet s'implique également beaucoup, participe aux réunions et suit de très près l'avancement du projet.

« ... les hommes, dans une structure comme la nôtre, sont vraiment à ne pas négliger, au contraire. »

Même s'il est tout récent, le projet est une réussite, le Pays fonctionne très bien, avec une force de proposition, un vrai travail de concertation au sein des commissions, et une force de décision.

1.8.2. Eléments d'analyse

Cette démarche est issue de la fusion entre des Pays existants ou en émergence ; elle est le résultat d'une évolution d'autres démarches. C'est le souci d'avoir un développement du territoire cohérent et le sentiment d'appartenance à une entité commune qui a poussé à la fusion des Pays. Le choix du périmètre, même s'il a été fait dans ce souci, reste empreint des limites administratives.

Le pilotage par des personnalités fortes du territoire semble être un atout quant au dynamisme généré, mais la reconnaissance de la légitimité du projet (et surtout de ses porteurs) auprès de certains élus du territoire est réduite, de nouveau, par des jeux politiques.

1.9. Le contrat rural sur la Sélune amont

1.9.1. Les faits

Cette opération est née en 1997 à la suite d'une « *petite opération de bassin uniquement pour les éleveurs* » qui s'est déclinée d'une façon plus large quand l'Agence de l'Eau, voyant ces démarches, a proposé de mettre en place un contrat en milieu rural sur la tête de bassin de la Sélune, l'objectif étant une amélioration de la qualité de l'eau.

C'est Serge Deslandes qui est responsable de ce contrat porté par la commission environnement du Pays du Mortainais. Ce contrat permettait d'aborder, sur les 7 communes concernées, l'ensemble des problématiques, qu'elles soient agricoles, industrielles, mais aussi les problématiques des collectivités liées à l'assainissement et à l'alimentation en eau potable.

Deux opérations similaires sont menées : l'opération Sélune amont 1, qui concerne les 7 communes d'origine, et l'opération Sélune amont 2, qui est en fait une extension de la première opération sur 20 autres communes. Le contrat rural Sélune amont 1 a été contractualisé en janvier 1999 entre l'Agence de l'Eau, le Conseil Général et le Pays du Mortainais, pour une durée de 5 ans. Le deuxième contrat rural en est à la phase diagnostic.

Le comité de pilotage des contrats ruraux, qui se réunit une à deux fois par an, est composé de représentants des 5 thèmes choisis : agriculture, assainissement, eau potable, entretien des cours d'eau, industrie et artisanat. Il est en outre composé des partenaires techniques et financiers, et selon l'animatrice, « *chacun donne son avis, c'est constructif.* »

Là encore, comme dans le Pays du Mortainais, les agriculteurs semblent avoir joué un rôle moteur.

« ... il y avait une volonté agricole... en 1997 il y avait eu une opération coordonnée sur l'ensemble du Pays du Mortainais. Les agriculteurs ont été relativement sensibilisés et la démarche des contrats ruraux leur a plu. C'est, oui, une grosse volonté agricole. [...] à mon avis ce qui l'a boosté c'est les agriculteurs. »

Mais l'animatrice reconnaît « *qu'il ne faut pas se leurrer, le contrat rural, ça permet entre autres d'avoir des bonifications au niveau des subventions de l'Agence de l'Eau, donc il y a cet aspect qui rentre en compte.* »

Les résultats en terme d'amélioration de la qualité de l'eau ne sont pas encore perceptibles, mais il y a eu tout un travail de sensibilisation.

« ... l'ensemble des acteurs sont de plus en plus motivés, ont compris les enjeux par rapport à la qualité de l'eau, on le voit bien au niveau des agriculteurs, les gens modifient régulièrement leurs pratiques agricoles. »

Ce discours tenu par un agriculteur est beaucoup plus nuancé quand les résultats du contrat rural sont évoqués par la DIREN.

« ... le contrat rural du Mortainais, ça fait 7 ans que ça tourne, la qualité des eaux à l'aval du bassin, ça ne s'est pas arrangé. »

1.9.2. Eléments d'analyse

Cette démarche est complètement liée à celle du Pays du Mortainais, on y retrouve la même structure porteuse, le Comité d'Expansion Economique du Mortainais (CEEM) et le même leader. Le bon fonctionnement des deux démarches semble être lié au rôle moteur joué par le monde agricole.

1.10. Le SAGE sur la Sélune

1.10.1. Les faits

C'est l'évolution catastrophique de la teneur en nitrates de la Sélune, l'évolution dramatique des pratiques culturales et les vidanges des barrages de Vezins et de la Roche-qui-Boit, qui ont été des scandales nationaux, qui ont poussé Michel Thoury, maire de Saint-James, monsieur Dewitte, maire de Ducey, et le président du Conseil Général de l'époque, Pierre Aguitton, à alerter l'opinion publique et « taper du poing sur la table ». Le contrat de rivière qu'ils ont d'abord demandé leur a semblé trop lourd, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) leur a paru plus adapté.

Michel Thoury a alors créé, en 1996, à partir de son syndicat d'eau d'Avranches, une association, BS2A (bassin versant de la Sélune d'amont en aval), regroupant tous les conseillers généraux concernés par le bassin versant de la Sélune en Mayenne, Manche et Ille-et-Vilaine.

Car la difficulté de la gestion du bassin versant de la Sélune vient du fait qu'il appartient à trois départements qui font partie de trois régions différentes. L'association BS2A a donc eu un rôle d'explication, de communication envers les élus des 89 communes concernées, pour leur faire prendre conscience de la nécessité de mener une réflexion en terme de requalification de la qualité de l'eau sur l'ensemble du bassin versant. Ce travail a porté ses fruits, puisque le périmètre a été défini, la CLE constituée. Celle-ci, du fait de la multiplication des acteurs concernés due au découpage administratif, compte 72 membres répartis dans 5 commissions :

- une commission agriculture / environnement ;
- une commission barrages / inondations ;
- une commission industries / eau / tourisme ;
- une commission réserve d'eau / qualité de l'eau ;
- une commission eau potable.

Ces commissions sont composées d'élus, de socioprofessionnels, de représentants d'EDF, de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce et d'Industrie, de la DIREN, de la DRIRE, de la DDAF de chaque département.

C'est Michel Thoury qui a été élu président de la CLE, et l'animation est assurée par une chargée de mission, Aurélie Joué, actuellement remplacée par Christelle Cousin, dont le poste devrait être pérennisé.

Ce qui a facilité les choses selon le président de la CLE dans l'élaboration du SAGE, c'est « la grande communication catastrophique et péjorative sur l'eau en Bretagne les années passées ». Toujours est-il que 3 ans après la constitution de la CLE, il ne manque personne aux réunions.

« ... c'est vraiment un creuset de réflexions très citoyennes, très citoyennes. [...] Ce sont des gens qui participent aux réunions, et ils font émerger, petit à petit, à la fois des problèmes et des solutions, voire des idées. [...] Il y a de vrais débats, les gens ne sont pas déçus, je le répète, ça fait trois ans et tout le monde est là, c'est un débat riche, un débat qui fait avancer les choses. [...] C'est l'explication d'ailleurs au fait que les gens ne lâchent pas nos réunions. Ils sentent bien qu'ils ont un rôle important à jouer, tant pour éviter les conneries que pour aboutir à des choses intéressantes. »

Comme pour le contrat rural, il n'y a pas encore de résultat tangible quant à l'amélioration de la qualité de l'eau, car le SAGE n'en est encore qu'à la phase de diagnostic. Ce sont surtout « *des résultats immédiats par la concertation, par la réflexion.* » D'autre part, la réflexion a permis de lancer une étude sur la nécessité d'avoir une cohérence des schémas directeurs d'eau potable des trois départements, qui passerait par l'élaboration d'un schéma directeur de réserve d'eau, de traitement d'eau, de distribution d'eau potable avec une eau de qualité.

En fait, la réussite du SAGE, qui a été difficile à mettre en place, tient surtout à son meneur qui en a fait un projet personnel, et qui utilise sa place d'élu et son réseau d'amis et de connaissances pour faire avancer les choses.

« ... notre ambition [...] c'est d'être, disons, la démarche SAGE expérimentale pour impulser et inciter les autres bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel à pratiquer une démarche voisine de la nôtre pour réhabiliter la qualité de l'eau. [...] Je pense que ça va marcher et bien marcher parce qu'on a des choses à dire et des choses à faire, je pense que ce sera un élément transposable, qui, même si chaque bassin a sa spécificité, qui évitera des tonnes d'heures de réunions car il y aura une expérience en amont. »

La chargée de mission, qui vient d'arriver dans la CLE, est plus nuancée dans ses propos, et parle d'un gros problème de communication. Elle déplore également que le périmètre du SAGE n'englobe pas les espaces littoraux directement sous l'influence de la Sélune.

Le bassin versant de la Sélune est donc soumis à des outils de gestion différents, dont les territoires se chevauchent : les contrats ruraux Sélune amont 1 et 2, sur la tête de bassin versant, et le SAGE sur l'ensemble du bassin.

Aucune des personnes rencontrées dans le cadre du SAGE n'a abordé au cours de l'entretien l'existence des contrats ruraux. En revanche, du côté des protagonistes de ces contrats, la cohabitation entre SAGE et contrats ruraux laisse parfois perplexes.

« ... je suis arrivé, je ne comprenais pas du tout pourquoi il y avait deux démarches qui sont assez similaires, pourquoi il y avait le SAGE et les contrats ruraux, je ne voyais pas comment ces deux actions pouvaient s'articuler, s'harmoniser dans la gestion de la qualité de l'eau. Et je vous avouerais que ça fait trois ans que je suis là, et je vois toujours mal comment on va pouvoir articuler les deux choses. [...] Pour moi on a le même objectif. J'ai du mal à comprendre. »

Pour l'instant, le SAGE et les contrats ruraux fonctionnent chacun de leur côté, hormis quelques contacts que l'animateur du contrat rural cherche à avoir avec l'animatrice du SAGE, parce que « *on travaille avec les mêmes objectifs sur le même bassin versant, et si on n'est pas au courant l'un et l'autre de ce qu'on fait, je trouve ça dommage* ». Il a l'ambition de poursuivre ce qu'il a commencé, et selon lui il serait dangereux de stopper le contrat rural, car il y a des engagements qui ont été pris et des travaux en cours.

L'articulation apparaît plus claire quand on revient aux textes définissant l'un et l'autre des outils.

« ... normalement le contrat rural devrait être un outil du SAGE, parce que le SAGE c'est un endroit où on définit le cadre des interventions, mais le SAGE n'apporte pas de moyens pour réaliser un certain nombre de choses. Le contrat rural, c'est un outil financier qui nous permet de répondre à toutes les mises aux normes, à un certain nombre d'opérations qui visent à protéger la qualité de l'eau. »

« ... l'un définit un état d'esprit dans lequel on va être amené à travailler, l'autre entre directement dans un programme d'action. Le SAGE a une force juridique alors que le contrat rural n'en a pas. »

1.10.2. Eléments d'analyse

C'est un évènement lié au territoire qui a créé la prise de conscience de la nécessité de prendre des mesures de gestion de l'eau sur le bassin versant de la Sélune.

Ce cas est le seul exemple d'un SAGE qui ait abouti en baie du Mont Saint-Michel. Généralement décrié comme un outil trop lourd à mettre en œuvre, le SAGE a trouvé ici un contexte favorable : c'est notamment la présence d'un leader dont l'attachement personnel à la Sélune et l'ambition de réussir l'ont poussé à agir et dont la carrure lui a permis de mobiliser les acteurs du territoire et de les organiser au sein d'une association.

Le succès de la démarche ne réside pas tant dans les résultats obtenus (qui ne sont pas encore tangibles) que dans la mobilisation et la motivation des acteurs sur un territoire pourtant divisé en plusieurs entités administratives. Il y a cependant un problème de juxtaposition d'outils (SAGE et contrat rural) sans réelle collaboration alors que la coordination est potentiellement réalisable.

1.11. Le projet de SAGE sur le Couesnon

1.11.1. Les faits

L'idée de faire un SAGE sur le Couesnon est née il y a deux ans entre monsieur Malapert, le président du syndicat des eaux du Coglais, et Jean-Michel Guichaoua qui « *ne veut pas en revendiquer la paternité* », pour se mettre en conformité avec la loi, et parce qu'il y a « *la volonté de plus en plus fortement exprimée des élus de reconquérir la qualité de l'eau* ». Ils ont fait pression sur le sous-préfet pour enclencher le processus, mais tout a été plus lent que pour les marais de Dol. Selon Jean-Michel Guichaoua, il y avait des « *problèmes politiques de pouvoir qui se posaient* » et qui ont ralenti le processus. C'est la délimitation du périmètre qui a été longue, avec en particulier la question de savoir s'il fallait regrouper les bassins du marais de Dol et du Couesnon.

« ... la question était de savoir si on faisait un SAGE sur tout le bassin du Couesnon, en incluant le marais de Dol, ou si on ne faisait un SAGE que sur le Couesnon, le Marais de Dol n'étant pas très chaud pour rejoindre un SAGE complet. »

Du point de vue de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, le Couesnon justifie à lui seul d'un SAGE, c'est plus sur les marais de Dol que repose l'incertitude. La décision a été prise, au printemps 2002, avec l'Agence de l'Eau, la DIREN et le sous-préfet, de faire un SAGE sur le Couesnon uniquement, le marais de Dol ayant une démarche indépendante.

La difficulté du bassin versant du Couesnon vient du fait qu'il traverse deux départements et deux régions, les communes de l'aval étant situées dans la Manche, et certaines d'entre elles étant déjà engagées dans le SAGE Sélune. Il existe une dispersion des structures de bassins sur le haut, le moyen et le bas Couesnon, sans aucune coordination entre elles selon la DIREN. Il semble y avoir un fort manque de communication entre la partie bretonne et la partie normande du bassin du Couesnon.

« ... la coordination et l'action globale qu'on pourrait essayer d'avoir n'est pas mise en œuvre parce qu'on a des structures qui sont dispersées. [...] Côté Manche, où il y a une quinzaine de communes, il y a une grande réticence. Ils ne voient pas l'intérêt de s'engager dans une opération de réflexion et de préconisation par rapport aux enjeux de l'eau. Ça veut dire qu'il n'y a pas de sensibilisation des maires, des acteurs locaux par rapport à ce problème. [...] Les aspects milieu, la maîtrise des aspects quantité ou qualité des bassins, c'est encore loin de leurs préoccupations du moment. »

« ... toute la partie amont est assez sensible à la gestion globale, à la gestion concertée. Il y a peut-être 50 à 60% du bassin du Couesnon qui est déjà engagé dans des opérations de gestion globale, donc c'est un milieu favorable à un SAGE. Restent les autres. »

« ... il y a des volontés locales, comme sur la partie amont. Il n'y a pas forcément une grande volonté sur la partie aval. »

Pour lui, les enjeux actuels en baie du Mont Saint-Michel sont peu perceptibles. Il s'agit plutôt de craintes liées essentiellement, pour la partie aval du Couesnon, au développement du tourisme, et « *en général, c'est l'activité qui prime sur l'environnement* ».

Du côté breton, on déplore le manque de prise de conscience ou de volonté des bas-normands, alors que côté Manche, le président du syndicat intercommunal de la basse vallée du Couesnon, déclare avoir été convié à titre d'information aux réunions préalables à la mise en place du SAGE. On lui a fait

comprendre qu'il n'était pas concerné, et il ne s'est pas rendu à la deuxième réunion. Il pense que le SAGE n'a lieu d'être que s'il existe une situation conflictuelle, or, sur le bassin versant du Couesnon, il ne connaît pas de conflits.

1.11.2. Eléments d'analyse

Le projet d'un SAGE sur le Couesnon vient de la prise de conscience de quelques personnes de la nécessité de reconquérir la qualité de l'eau. Il y a différents niveaux dans la prise de conscience des enjeux du bassin versant du Couesnon : la prise de conscience de personnes qui travaillent déjà dans le domaine de la gestion de l'eau n'est pas ou peu relayée sur le terrain.

Il y a, sur ce bassin versant découpé entre Bretagne et Basse-Normandie, une dispersion des structures et un manque de communication entre elles. Le pilotage du projet est assurément breton, et les communes de la Manche ont le sentiment d'être écartées de la démarche. Le découpage administratif prime encore sur l'entité bassin versant, ce qui pose problème dans un projet de SAGE.

Contrairement au SAGE sur la Sélune, le projet n'est pas porté par un leader fort reconnu par l'ensemble des usagers du bassin versant, et il n'y a pas eu réellement d'évènement dramatique susceptible de capter leur attention et de les mobiliser dans une démarche commune.

1.12. Le programme Bretagne Eau Pure

1.12.1. Les faits

Dans le cadre du contrat de plan 2000/2006, l'Etat, la Région, les quatre départements bretons et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne se sont associés au sein d'un programme d'actions commun : Bretagne Eau Pure. Une convention de partenariat a été passée en janvier 2002 entre le SMPBC (syndicat mixte de production d'eau potable du bassin du Couesnon) et le SMPBR (syndicat mixte de production d'eau potable du bassin rennais) pour co-piloter ce programme.

Le SMPBR est maître d'ouvrage de l'opération Bretagne Eau Pure, c'est lui qui porte financièrement l'opération, mais les décisions sont prises en partenariat entre Jean-Michel Guichaoua, président du SMPBC, et Jacques Aubert, vice-président délégué du SMPBR.

Ils ont organisé un comité de bassin versant du Haut-Couesnon, qui a réuni lors de sa première réunion plus de 70 personnes (élus locaux, responsables agricoles, associations locales, financeurs) et au cours de laquelle ils ont défini la composition du comité de pilotage, organisée en 4 collèges :

- un collège de 5 élus représentant les deux syndicats et les différentes communautés de communes concernées ;
- un collège de 6 agriculteurs représentant les différentes structures : Chambre d'Agriculture, FNSEA, Confédération Paysanne ;
- un collège de 3 représentants d'associations de défense de l'environnement et associations de consommateurs ;
- un collège de 5 représentants des administrations et des financeurs : DIREN, Agence de l'Eau, Conseil Général, Conseil Régional.

Ils pensent avoir ainsi réuni « *tout le panel des gens qui étaient intéressés ou concernés par cette action* ». Ils cherchent à réunir « *le maximum de gens et que ça se passe dans la complète transparence* ».

Outre le comité de bassin et le comité de pilotage, un comité professionnel agricole sera chargé de travailler sur le volet agricole du programme d'actions. Les réunions avec les agriculteurs ou avec les associations qui ont eu lieu avant cette grande réunion se sont bien passées, c'est-à-dire que chacun affirme son point de vue, mais ça avance.

« ... c'est rassurant, on sent bien qu'il y a une prise de conscience et qu'ils sont volontaires même pour travailler avec nous. »

Jean-Michel Guichaoua croit plus en Bretagne Eau Pure qu'au SAGE qui pourrait se mettre en place sur le bassin du Couesnon, et souhaite que les choses avancent rapidement. Le programme Bretagne Eau Pure se veut opérationnel plus rapidement et doit être un des volets opérationnels du SAGE.

1.12.2. Eléments d'analyse

La démarche Bretagne Eau Pure et le projet de SAGE sur le Couesnon concernent en partie le même territoire, ont les mêmes objectifs, et sont pilotés par les mêmes personnes ou organismes : y a-t-il une compétition entre ces deux outils, ou sont-ils complémentaires ?

Les caractéristiques d'un SAGE, évoquées sur plusieurs des bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel, expriment ce besoin de complémentarité : le SAGE est perçu comme quelque chose de long à mettre en place, théorique, politique, alors que bien souvent les porteurs de projet recherchent quelque chose qui soit court, pragmatique et opérationnel. C'est ainsi que les mesures comme Bretagne Eau Pure et le contrat rural sur la Sélune amont peuvent être considérées comme complémentaires du SAGE, au sens où elles apportent un côté opérationnel à une réflexion plus globale.

Sur le terrain, on retrouve encore la volonté des porteurs de projets de réunir un maximum de catégories d'acteurs dans les groupes de travail. Les réunions se passent visiblement bien ; toutefois, les réunions avec certains acteurs (agriculteurs et associations) sont préparées à l'avance, peut-être par peur des conflits.

1.13. Le projet de SAGE sur les marais de Dol

1.13.1. Les faits

Le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux dans les marais de Dol, officiellement démarré en janvier 2002, avance très vite. C'est un projet que divers acteurs du territoire semblent s'être déjà approprié, car plusieurs en revendiquent l'origine.

« ...c'est l'association qui a eu l'idée. Pour la reconquête de la qualité de l'eau, c'était important de créer un SAGE. »

« ... je veux un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau. Et je ne dis pas je veux, j'exige. »

« ... c'est la raison pour laquelle je me bats depuis plusieurs années pour qu'il y ait un SAGE. [...] Tout le monde était d'accord pour se battre dans ce sens, ça a fait l'unanimité. »

« ... aujourd'hui, on a demandé un SAGE au niveau de la commune, la commune de Cancale a fait la même chose. »

« ... l'idée a été un peu portée par la DDE, c'est même certain. [...] j'ai fait une lettre de problématique qui a servi un peu de document pour amorcer la discussion. »

C'est le maire de Cancale qui en revendique clairement la paternité. Il se bat contre la pollution engendrée par la modernisation de l'agriculture sur les 6 rivières du bassin versant qui arrivent en baie du Mont Saint-Michel. Il était nécessaire selon lui de « *mettre en place une structure dans laquelle soient représentées toutes les professions qui agissent sur la baie et qui ait pour objectif la qualité de l'eau* ». Le SAGE apparaît alors comme l'outil le plus adapté, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), tenté auparavant, étant jugé trop lourd à mettre en œuvre. Ce projet réunit donc des élus, des associations de protection de la nature, et plusieurs conchyliculteurs : Gérard Salardaine, Joseph Pichot-Louvet, prédécesseur de Maurice Jannin, et Marcel Le Moal. C'est un projet qui semble mûr et qui de ce fait avance particulièrement vite.

C'est la définition du périmètre qui a pris le plus de temps, et en particulier la pertinence de la séparation entre le bassin des marais de Dol et celui du Couesnon, dont la distinction n'est pas faite par tout le monde.

« ... on a discuté [avec les élus de la baie] pour voir l'opportunité soit d'un grand SAGE de la baie sur deux régions [...] ou alors se contenter tout simplement d'un SAGE marais de Dol, puisque le Couesnon est en passe de créer quelque chose. [...] Je me dis que plus on aura réduit le secteur plus on pourra être efficaces. »

« ... les choses sont en train de repartir, avec plutôt deux SAGE qu'un, pour moi ce n'est pas la formule idéale, je crois qu'il faut mieux qu'on ait un SAGE sur tout le bassin d'une rivière, qu'il ne faut pas la sectionner. »

« ... je trouvais qu'entre la Sélune et Rance-Frémur, le Couesnon et le marais de Dol se touchent, ça concerne toute la baie après, moi je pensais que c'était plus simple de faire un SAGE commun, je n'étais pas le seul à le penser d'ailleurs. »

Pour plusieurs raisons, c'est le SAGE marais de Dol qui est choisi : d'une part parce qu'un territoire plus petit implique un nombre moindre d'acteurs à réunir, et d'autre part parce que les porteurs de chacun des deux SAGE n'étaient pas prêts à collaborer, le maire de Dol de Bretagne pensant qu'il fallait mieux tenir compte « de cet aspect tout à fait particulier aux marais de Dol ». Selon l'initiateur du projet de SAGE sur le Couesnon, « ça ne l'intéressait manifestement pas », et selon René Regnault, c'est un problème politique, la mairie de Dol de Bretagne étant RPR et celle de Fougères socialiste, qui a compromis l'avenir du SAGE commun.

Du point de vue de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, le Couesnon justifie à lui seul d'un SAGE, mais il pouvait être opportun de réunir les deux bassins pour ne pas avoir de SAGE trop petits qui empêchent d'avoir une vision globale. Le fait d'ajouter un marais rétro littoral comme le marais de Dol au bassin versant du Couesnon aurait pu en outre faire en sorte d'avoir une vision plus maritime de la problématique de la gestion de l'eau. Mais il est important d'adapter l'outil aux préoccupations des acteurs locaux.

« ... les gens des marais de Dol ont eu peur de se faire absorber, diluer à l'intérieur d'un autre territoire pour lequel les enjeux n'étaient pas les leurs. De toutes façons, les périmètres des SAGE, c'est un peu de technique et beaucoup de politique. »

« ... il vaut mieux deux SAGE qui fonctionnent bien plutôt qu'un grand qui fonctionne mal. C'est plus une question d'opportunisme, il y a une volonté locale pour faire une séparation, alors pourquoi pas ? [...] Les gens du marais ne connaissent pas le Couesnon. Déjà que dans le Couesnon, ceux de l'amont connaissent mal ceux de l'aval, si on rajoute le marais... »

Maurice Jannin a profité de son mandat de conseiller général pour faire accélérer les choses, et travaille avec le sous-préfet de Saint-Malo dont il apprécie la rapidité. Pour l'instant, ce sont uniquement des élus qui sont impliqués dans la démarche, ainsi que les services de l'Etat (DDE, DDA, DIREN, Agence de l'Eau).

Une première phase d'information, de sensibilisation a eu lieu pour présenter aux acteurs lors de réunions publiques la justification de l'engagement du SAGE, le périmètre envisagé, les enjeux, les contraintes.

Il faut maintenant associer l'ensemble des acteurs locaux dans la constitution de la commission locale de l'eau, la CLE, qui doit avoir lieu en septembre 2002. Les conditions de succès du SAGE reposent sur l'implication des élus et des acteurs locaux.

« ... si c'est le préfet qui prend ça en main et qui dit « vous en ferez partie, c'est vous qui déciderez, c'est avec vous qu'on avancera » ça devrait marcher. C'est une autre démarche dans laquelle les gens risquent de se sentir concernés. [...] Quand on arrive à faire l'unanimité des élus locaux, après ça va beaucoup plus vite. »

« ... le SAGE part d'une bonne intention, je pense que c'est un élément fédérateur, mais à condition que ça débouche sur des actions, des objectifs précis. C'est à nous de sensibiliser les gens, on est optimistes. »

« ... c'est une politique portée par l'Etat mais qui ne peut pas se mettre en place sans la volonté des élus, des acteurs locaux. »

« ... il n'est pas souhaitable que les services de l'Etat avancent tous seuls sur un projet de SAGE. [...] Nous c'est un peu le catalyseur, mais s'il n'y a pas une volonté locale ça ne se fera pas. »

« ... je pense que l'outil SAGE est le meilleur outil de gestion de l'eau, pourquoi ? Parce que c'est un des premiers outils où on dit : on se met tous autour d'une table et on se partage l'usage de l'eau. [...] La Commission Locale de l'Eau est quand même le lieu privilégié pour exprimer tous les problèmes. »

1.13.2. Eléments d'analyse

Les multiples revendications de paternité de ce projet montrent qu'il y a une forte volonté locale pour préserver le milieu des marais de Dol, petit bassin versant qui a sa spécificité. L'idée de faire un SAGE commun Couesnon - marais de Dol n'a visiblement pas trouvé d'accroche locale. Comme précédemment, c'est le pragmatisme et l'opérationnalité de l'outil qui sont recherchés : l'échelle d'action doit donc être relativement petite pour être efficace. C'est peut-être aussi la volonté de rester « chez eux » qui a poussé les acteurs à préférer un SAGE spécifique : le passage à une échelle trop vaste, trop rapidement, peut entraîner une perte d'identité et donc la non appropriation d'un projet.

On a donc une confrontation entre le point de vue des gestionnaires, qui cherchent à raisonner à l'échelle globale dans un souci de coordination des mesures de gestion, et celui des usagers, qui ont besoin de se retrouver dans les projets.

1.14. Le traitement des déchets coquilliers

1.14.1. Les faits

C'est Marcel Le Moal, président de l'Organisation des Producteurs Conchyliculteurs de Bretagne, qui est à l'initiative de ce « *seul exemple de concertation* » connu par le GASPPE, impliqué dans une démarche qui a réuni agriculteurs légumiers et conchyliculteurs.

D'un côté, les agriculteurs légumiers ont de façon traditionnelle toujours amendé leurs terres avec des sables coquilliers extraits dans la baie du Mont Saint-Michel. Ils n'ont ni accepté ni compris l'interdiction d'extraction de ces sables.

« ... les agriculteurs légumiers [...] ne comprennent pas pourquoi le Mont est en train de s'ensabler et que, [...] au nom de je ne sais pas quelle protection de l'environnement, on refuse toute extraction, alors qu'en même temps on subit cet envasement général de la baie. »

De l'autre côté, les conchyliculteurs accumulent des déchets coquilliers, notamment huîtres plates et crépidules, et qui jusqu'à présent étaient rejetés au large des concessions.

« ... est-ce qu'on n'aurait pas pu trouver une entente et que les agriculteurs, qui sont demandeurs d'amendements coquilliers, récupèrent ces coquillages ? »

C'est donc Marcel Le Moal qui, en rencontrant des agriculteurs avec lesquels il avait gardé des relations depuis l'enfance, a organisé des réunions pour discuter et trouver une solution pour les déchets des uns et les besoins des autres.

« ... les premières ont été d'opposition, chacun marquait son territoire, avec ses idées préconçues, et après des réunions où il y a eu plus de concertation. »

« ... chacun avait expliqué sa manière de travailler. [...] Les deux mondes se sont rapprochés. »

Ses relations lui permettent d'être « *un des acteurs du consensus au niveau des différentes professions* » et de mener le débat là où il souhaite arriver, c'est-à-dire à monter un contrat territorial d'exploitation pour la coopérative. Il n'a pas souhaité la présence des « *ayatollahs de l'écologie avec lesquels il n'y a pas moyen de discuter* ». Il a fait appel au GASPPE, qui, selon son président, a eu un rôle de médiateur entre les deux professions et par rapport à l'Etat.

« ... on pouvait être un médiateur par rapport à l'Etat, apportant un couvert de protection de l'environnement à leur demande, ils pouvaient peut-être être mieux entendus. [...] Il y a un enjeu économique derrière, ce n'est pas une conscience environnementale gratuite, il ne faut pas être candide. »

Si les réunions se sont bien passées, c'est aussi parce qu'elles concernaient les responsables des deux professions, capables de dépasser les intérêts individuels pour défendre un intérêt collectif mais en même temps de bien informer ceux qu'ils représentaient.

« ... à ce niveau-là, vous rencontrez quelques personnes responsables, donc ce n'est plus le même comportement. Vous faites un grand rassemblement, vous avez des gens c'est leur affaire, celle des autres ça ne les regarde pas. C'est contester pour contester. [...] Avec des gens comme ça, plus vous rassemblez de gens, et moins vous avancez. Quand vous avez eu une bonne discussion entre responsables, à ce moment-là vous pouvez diffuser l'information. Mais il faut des responsables qui au sein des leurs redonnent la situation. »

Certaines des réunions ont visé à montrer que des extractions de sables coquilliers seraient possibles *« sans nuire à l'environnement, et qui au contraire rendraient service aux gens de la mer. »* Mais les démarches entreprises se sont heurtées à la décision du Ministère de l'Environnement, représenté par la DIREN Bretagne, qui se positionne fermement contre toute extraction. A partir de là, c'est un projet exclusivement de récupération des déchets coquilliers qui a été lancé. Les actualités de janvier 2003 ont montré l'acquisition récente par la coopérative conchylicole d'une broyeuse qui permet d'obtenir un produit directement utilisable par les agriculteurs légumiers.

1.14.2. Eléments d'analyse

Contrairement aux démarches évoquées précédemment, celle-ci est à l'initiative d'usagers, et non de gestionnaires. C'est une démarche autonome, informelle, qui est restée dans la sphère des usagers. C'est surtout venu d'une personne qui a su s'entourer de gens avec qui le dialogue était possible et qui a su faire partager ses idées par un certain nombre de responsables. La démarche est remontée d'une personne à un groupe de représentants puis à d'autres catégories d'acteurs. Elle ne s'est pas formalisée dans une procédure. Les services de l'Etat n'y ont pas un rôle d'aide, de participation, mais doivent seulement veiller à l'application des mesures réglementaires.

1.15. Le projet Crépid'Insert

1.15.1. Les faits

Le projet Crépid'Insert a été lancé par Pascal Boyer, adjoint à Joseph Pichot-Louvet, ancien maire de Cancale. Présidée par Marcel Le Moal, l'association porteuse du projet vise à créer une entreprise d'insertion de valorisation des crépidules pour l'alimentation humaine ou l'alimentation animale, car les crépidules constituent aujourd'hui une biomasse menaçante pour les ressources halieutiques de la baie, poissons et coquillages sauvages ou cultivés.

« ... on a un gros problème qui est en baie, c'est l'éradication des « pédés ». Et ça il faut absolument qu'on le fasse, par la porte ou par la fenêtre, parce que c'est un grand compétiteur, et on ne sait même pas quel tonnage il y a. [...] Nous on pense avec juste raison, et c'est les scientifiques qui nous le disent, que la masse globale des compétiteurs est au détriment de la qualité. »

Il existe une volonté locale pour soutenir le projet. Ostréiculteurs, élus locaux et départementaux, professionnels de l'agro-alimentaire, spécialistes techniques se sont fédérés en décembre 1996 en un comité de pilotage Crépid'Insert, animé par l'adjoint au maire chargé des affaires économiques. Ce comité de pilotage s'est transformé en association en 1998, statut qui lui permettait ainsi de collecter des fonds pour la réalisation d'une étude de validation de ses travaux demandée par le Conseil Général (Baron, 1999).

Actuellement, le projet Crépid'Insert est au point mort. Pascal Boyer, membre du comité de pilotage, évoque des raisons politiques. La mairie de Cancale ayant changé de majorité, les membres du

comité sont passés dans l'opposition et le projet n'a pas eu de suite (Hervé *et al.*, 2002). Le projet ne semble toutefois pas abandonné, et l'intérêt qu'il avait au niveau local est encore évoqué.

« ... ça a été mené par la profession, qui était d'accord sur le principe, et puis les politiques n'étaient pas d'accord. Maintenant, ce sont les politiques qui relancent le débat, donc on va voir ce qui va se passer. [...] Si en plus c'est la région qui en profite, si ce sont des gens de la région qui peuvent en profiter pour élaborer des produits à partir de ces produits-là, d'accord. »

1.15.2. Eléments d'analyse

Là encore, l'initiative a été prise au niveau local et le projet était destiné à rester à ce niveau. On retrouve la même personne clé, Marcel Le Moal, qui fait le lien entre la démarche de traitement des déchets coquilliers et le projet Crépid'Insert. Ce sont deux démarches qui concernent le même enjeu, les mêmes personnes, mais qui ont des objectifs un peu différents. Par contre, on a ici la recherche d'une formalisation : c'est la création d'une association dont le but est d'obtenir des financements du Conseil Général.

Le projet est marqué par la participation d'élus : si le rôle des politiques n'est plus à démontrer dans le dynamisme d'une démarche, il faut aussi souligner que ce dynamisme s'accompagne d'une fragilité à l'égard d'enjeux tels que les élections, qui peuvent alors constituer un réel facteur de blocage.

1.16. L'association Areval

1.16.1. Les faits

Outre ces initiatives locales, les professionnels de la mer ont créé, en 1998, une association baptisée Areval (Association pour la Récolte et la Valorisation de la crépidule en Bretagne). Cette association, qui réunit le Conseil Régional de Bretagne, les Conseils Généraux de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes-d'Armor, le Comité Régional des Pêches de Bretagne et la Section Régionale Conchylicole de Bretagne Nord, mène avec différents partenaires financiers un grand programme d'éradication de la crépidule depuis 1998 et jusqu'en 2006.

Les professionnels interviennent à hauteur de 5% du budget de l'Areval, les 95% étant couverts par des subventions venant essentiellement de l'Europe et de l'Etat, mais aussi de la région et des départements. (Hervé *et al.*, 2002).

Cette association a pour objet de :

- promouvoir les opérations de restauration des gisements de coquillages et d'extraction des crépidules en Bretagne Nord, particulièrement dans les baies de Saint-Brieuc et de Cancale ;
- contrôler les opérations de pêche et assurer le suivi des phénomènes de recolonisation des fonds marins en liaison avec l'Ifremer et Côtes-d'Armor Développement.

Côtes-d'Armor Développement est le service maritime du Conseil Général des Côtes-d'Armor, anciennement Comité d'Expansion Economique des Côtes-d'Armor, qui dès 1994 a donné l'impulsion à la valorisation des crépidules en baie de Saint-Brieuc en montant un dossier départemental et en menant différentes études de faisabilité. En 1998, les premières crépidules ont été traitées par voie sèche à Pontrieux par la SECMA (groupe Roullier) en utilisant la ligne de transformation du maërl. En octobre 2001, la SECMA a ouvert sa nouvelle ligne de production d'amendements marins à base de crépidules. Le programme breton de lutte contre la crépidule a alors été lancé dans des dimensions significatives (Hervé *et al.*, 2002).

Marcel Le Moal est trésorier de l'Areval, et Joseph Jambon a été délégué par la SRC Bretagne Nord pour faire partie de cette association. Le point qu'il évoque, notamment par rapport au projet

Crépid'Insert évoqué au-dessus, est l'absence de valorisation au niveau local d'un projet d'éradication de la crépidule.

« ... ce qui me pose problème, c'est qu'on paie un bateau pour enlever un produit dont on ne peut pas aller à la finalité. Le produit qui est prélevé chez nous arrive sur le quai chez Roullier. Il ne coûte pas un centime. Ce produit, il va le transformer, il va le vendre. Je ne peux pas admettre qu'on ne puisse pas aller jusqu'au bout. »

Gérald Hussenot, membre du Comité Régional des Pêches de Bretagne et membre permanent d'Areval évoque la crainte de ne pas pouvoir renouveler certains financements à long terme. Si ce programme s'arrête, personne ne reprendra le flambeau de la lutte contre les crépidules (Hervé *et al.*, 2002).

1.16.2. Eléments d'analyse

Le traitement des crépidules prend ici une autre dimension, puisque la démarche associe des instances départementales et régionales. Elle ne concerne de ce fait que les acteurs bretons de la baie du Mont Saint-Michel, et plus exactement de la baie de Cancale. Elle a toujours le même objectif, c'est-à-dire prélever les crépidules et leur trouver une utilisation, mais la finalité est différente. Ce n'est plus une démarche locale qui vise à trouver des « arrangements » ou à créer une petite entreprise d'insertion, mais un projet à grande échelle de valorisation économique des crépidules.

On retrouve toujours la même personne, Marcel Le Moal, qui par ses responsabilités et ses implications peut donc faire le lien entre des actions menées à des échelles différentes.

1.17. La restructuration conchylicole

1.17.1. Les faits

Le dernier projet de restructuration conchylicole est né en 1997 suite au constat fait par les mytiliculteurs d'une diminution de la productivité des bouchots situés les plus à l'ouest, à Saint-Benoît des Ondes. Réunis dans un syndicat mytilicole unique, les mytiliculteurs ont été à l'initiative de ce projet visant à étendre leurs concessions vers l'est, où la productivité des bouchots est nettement supérieure. Il était alors prévu d'enlever les lignes les moins productives, souvent les lignes à terre, et de les déplacer dans la nouvelle zone.

La zone convoitée était auparavant classée insalubre, mais des études menées avec Ifremer dans cette première phase du projet ont donné des résultats de salubrité « *très concluants* ».

Au vu de la production des pieux-tests plantés dans cette nouvelle zone, les mytiliculteurs les moins bien lotis, situés dans la zone ouest, ont voulu y emmener l'ensemble de leurs bouchots, et des rivalités d'entreprise sont nées, qui ont complètement remis en question le projet initial.

« ... au départ, le projet qui réunissait les mytiliculteurs, c'était de dire : on va améliorer notre production en qualité et un peu en tonnage. Quand les pieux-tests ont été mis là-bas et que tout le monde a vu que ça poussait, que c'était magnifique, ils se sont dit que s'ils pouvaient y envoyer tous leurs bouchots, ce serait mieux. »

« ... c'est la ruée vers l'est, vous produisez entre 80 et 100 kg de moules par pieu là-bas, à Saint-Benoît c'est 35 ou 40 [...] c'était l'appât du gain. [...] Ils voulaient en gagner plus, l'homme n'est pas rassasiable. »

« ... pour les professionnels, les mytiliculteurs, c'est la ruée vers l'or. Là vous avez entre 100 et 120 kg de moules, et de la superbe moule, alors que là vous en avez 60-70. Alors évidemment tout le monde veut la course au trésor. »

La division entre mytiliculteurs a alors été à son maximum, chaque catégorie essayant de faire passer ses intérêts privés sous un intérêt collectif affiché, chacun dénonçant la volonté des autres de gagner toujours plus, les petits mytiliculteurs mettant en avant leurs pieux peu productifs, les gros mytiliculteurs précisant que la majorité des petits mytiliculteurs possèdent des pieux dans une zone très productive à l'est et que, de ce fait, leur productivité moyenne était largement égale à la leur.

« ... cette nouvelle zone convoitée a été considérée un peu comme un eldorado, donc malheureusement certains mytiliculteurs ont voulu emmener le maximum de leurs bouchots à eux, à mon avis l'intérêt commun est passé après l'intérêt privé. Au départ, d'un projet où on voulait vraiment diminuer la densité d'élevage, enlever les plus mauvais bouchots, on est passé à des projets beaucoup plus intéressés. »

« ... eux voulaient tout, ils voulaient enlever tous leurs bouchots, et nous ici, rien. [...] Les individualités ont ressurgi. Avant on était soudés, et puis chacun a vu son intérêt personnel. »

« ... ils se retrouvaient les rois du monde, c'est inimaginable, ils allaient doubler, tripler leur production comme ça, et nous, du côté de Cherrueix, on ne bougeait pas. »

« ... il y a eu des comportements professionnels d'anciens responsables qui ont été maladroits, sans doute portés par une mise en avant d'intérêts privés. Le projet initial de restructuration conchylicole privilégiait les entreprises bien assises et négligeait les petites entreprises. »

« ... certains qui ont des rendements meilleurs que les autres voulaient rester les meilleurs. Ce n'était pas dit clairement, mais tous les motifs étaient bons pour freiner le changement. »

La situation s'est alors complètement bloquée, car le représentant de la profession à la SRC, également président du syndicat unique, était opposé au projet, et l'absence d'accord à la SRC sur un projet encore éventuel compromettrait toute avancée dans ce sens.

« ... pour eux, la situation était satisfaisante, il ne fallait que rien ne bouge. Une situation de domination. [...] Ils sont, pour certaines entreprises, en situation dominante, ils ont une qualité supérieure, c'est eux qui font la pluie et le beau temps. [...] Hurtaud, à l'époque, qui était président du syndicat mytilicole, n'était pas très favorable à ce projet de restructuration parce qu'étant dans une bonne zone de production, les choses étaient bien comme ça, il fallait que ça reste. [...] On peut lui faire porter la responsabilité d'avoir tout fait pour faire échouer le projet, tout ce qui était en sa possession, sachant très bien qu'il était représentant de notre profession à la section régionale. Il s'est servi de son poste pour faire capoter le projet à tous les niveaux. Ça c'est clair. »

Parallèlement, les ostréiculteurs de Cancale, dont les concessions s'ensavent, ont souhaité bénéficier, à part égale avec la mytiliculture, de la nouvelle zone de l'est, tout en sachant qu'ils ne pourraient l'exploiter, faute de moyens.

« ... on est plus ensavés, on est plus renfermés, on a besoin d'espace, plus encore que les mytiliculteurs. »

Ils devaient au départ occuper les lignes à terre libérées par les mytiliculteurs, qui ont réagi violemment en disant « on ne veut pas s'emmerder avec les ostréiculteurs, ils sont bordéliques », même s'ils reconnaissaient la légitimité de leur demande.

« ... entre les mytiliculteurs et les ostréiculteurs, il n'y a pas eu entente sur le partage de cette zone, tout le monde la voulait, mais entièrement. Les mytiliculteurs, c'est vrai que c'était eux qui étaient à l'initiative du projet, ils ne voulaient pas partager, et les ostréiculteurs revendiquaient en disant qu'ils n'avaient jamais eu de restructuration de leurs parcs à huîtres. »

« ... c'est vrai qu'ils ont un gros problème au niveau des huîtres de Cancale, il y a une très forte densité en élevage, il faudrait qu'ils se restructurent. »

« ... pour eux c'était la seule opportunité de réaménager leur zone. [...] Leur revendication est tout à fait justifiée. Ce sont des concessions qui pour certaines ont un ensablement d'un mètre de hauteur, pratiquement inutilisables. »

Un premier accord est né entre ostréiculteurs et mytiliculteurs de l'ouest qui, ne voyant pas d'aboutissement, ont proposé de quitter complètement la zone de Saint-Benoît pour aller dans la nouvelle zone, et la zone ainsi libérée serait occupée par certains ostréiculteurs de Cancale, qui n'auraient pas pu se déplacer dans la zone est.

« ... nous avons rencontré les ostréiculteurs, et nous avons tout de suite compris que leur demande n'était pas du tout ce qu'on nous disait. Les ostréiculteurs voulaient soit-disant s'implanter dans la future zone est, alors qu'en réalité ils préféraient s'implanter à la place de nos bouchots en zone ouest. Nous en avons discuté, et nous avons tout de suite trouvé un accord. »

Ce projet a aussitôt été soumis à la SRC, en demandant une assemblée générale de tous les concessionnaires, un exposé du projet et un vote. Cette assemblée a lieu en avril 1999. Présidée par Goulven Brest, elle a réuni quelques 144 concessionnaires.

Les mytiliculteurs n'ont pas accepté ce vote.

« ... quand le président a voulu faire voter l'ensemble des membres présents dans l'assemblée, les mytiliculteurs de la zone de Cherrueix ont refusé de participer au vote et se sont levés pour partir. Ils ont refusé de voter, parce qu'ils considéraient que les ostréiculteurs n'avaient absolument rien à voir dans ce projet. »

C'est donc un vote uniquement mytilicole qui a eu lieu, les ostréiculteurs n'ont pas eu le droit de participer et ont simplement indiqué que leur souhait était de voir la zone ouest complètement libérée. Aucun accord n'a donc été obtenu lors de cette assemblée générale.

Sentant que leurs intérêts n'étaient plus représentés par le syndicat mytilicole, dirigé depuis le début par des gros mytiliculteurs de Cherrueix, les mytiliculteurs de Saint-Benoît ont quitté le syndicat pour rejoindre certains ostréiculteurs de Cancale et former un syndicat important en nombre d'adhérents, le syndicat conchylicole de Cancale, présidé par Joseph Pichot-Louvet, avec trois sections : huître creuse, huître plate, moule. Le secrétaire - coordinateur est Marcel Le Moal.

« ... les ostréiculteurs existent, les mytiliculteurs aussi, les huîtres plates aussi, ça permet de gérer l'ensemble des problèmes, plutôt que chacun dans son petit coin. [...] Je pense que nous avons bien fait de quitter ce syndicat qui était archaïque et autoritaire et dominateur, et avec du recul le seul reproche qu'on peut me faire c'est de ne pas l'avoir fait plutôt. »

« ... donc ils se sont alliés ensemble, c'était une association de circonstance, et puis voilà, l'union fait la force. »

« ... plus puissants, plus nombreux... »

Il y a donc plusieurs facteurs qui se sont combinés pour entraîner cette situation de blocage.

« ... il y avait en plus des querelles de personnes, de charentais / pas charentais, on en est encore un peu là. De grandes exploitations avec des moyennes, des petites. Des conflits de toutes sortes qui sont entrés en ligne de compte. Des conflits commerciaux aussi, [...] ça crée des clans. Il y a eu un tas de choses qui font qu'on est arrivés à une situation de blocage. »

« ... il y a eu une trentaine de réunions, dont certaines très houleuses, limite d'en arriver aux mains. »

« ... il aurait fallu fouiller les gens avant la réunion, parce qu'on aurait pu voir des fusils de chasse ou des couteaux, les gens étaient devenus complètement fous, complètement fous. »

La section régionale conchylicole de Bretagne Nord est alors intervenue à la demande de certains professionnels pour jouer un rôle de médiateur. C'est Goulven Brest, le président de la SRC, qui a repris le projet de restructuration à zéro dans le but de trouver une nouvelle formule qui recevrait l'agrément de tous. Sa légitimité venait du fait qu'il représente aussi bien les ostréiculteurs que les mytiliculteurs.

« ... c'est une profession qui est très individualiste, c'est une de nos difficultés à nous, organisation professionnelle, qui sommes là pour défendre un intérêt collectif. »

La médiation de la SRC a été appuyée par le groupe des mytiliculteurs qui avait quitté le syndicat mytilicole.

« ... la médiation s'est réellement faite entre le groupe des mytiliculteurs qui avait quitté le syndicat mytilicole pour se retrouver au syndicat conchylicole, donc avec des ostréiculteurs. Ce groupe a contribué à faire le lien entre l'ostréiculture et la mytiliculture. C'est là que la section régionale faisait le joint, car nous n'avions pas à prendre parti pour l'un ou pour l'autre, donc on a servi de cordon avec l'autre syndicat. »

Dans un premier temps, les ostréiculteurs n'ont que peu participé aux négociations, puisque le conflit sur la restructuration était avant tout interne aux mytiliculteurs.

D'autres médiateurs sont intervenus, un administrateur des Affaires Maritimes détaché au comité national de la conchyliculture, et notamment Joseph Jambon, président du syndicat des huîtres plates en eau profonde, car il *« n'était concerné ni par les moules ni par les huîtres creuses, il n'avait pas d'a priori »*.

« ... j'étais un peu en-dehors, étant donné que j'étais en eau profonde. [...] Je suis assez connu dans le secteur, donc les gens ont accepté. J'ai été nommé par la section régionale pour intervenir dans le conflit. »

Plusieurs personnes ont tenté de débloquer la situation : Maurice Jannin, pour qui *« ça a été un échec »* et qui s'est *« fait traiter de tous les noms devant le sous-préfet, l'administrateur »*, puis Gérard Salardaine, revenu dans le débat pour *« arrondir les angles, mettre de l'huile dans les rouages »*.

Les porteurs du projet initial ont alors quitté la scène.

« ... je ne défendais pas du tout les mêmes idées que celles qui sont venues jusqu'au bout, et donc on m'a bien fait comprendre qu'il fallait que je m'en aille. »

C'est Charles Beaulieu qui a pris la relève au syndicat mytilicole.

« ... il y avait ce projet qui était important, il fallait le résoudre, l'ancien président avait un blocage avec l'autre syndicat, il fallait essayer de renouer le dialogue et essayer de trouver une solution. »

Du fait de ce changement à la tête du syndicat mytilicole et donc à la SRC, et surtout du fait de la représentation désormais des deux syndicats, la situation s'est débloquée au niveau de la SRC.

« ... il y a du contrepoids, qu'avant il n'y avait pas. Donc à partir de ce moment-là les uns ne font pas ce qu'ils veulent sans les autres. Chacun donne son avis, ensuite on débat. [...] Ça finit toujours par triompher, même si c'est difficile. Quand on défend une profession, c'est toute la profession, du plus petit jusqu'au plus grand, et non pas une position dominante. »

La progression vers le compromis s'est faite grâce au changement de position des uns et des autres.

« ... ont été mis de côté tous les gens qui étaient durs, à l'extrême, et ne se sont réunis que des gens qui avaient la possibilité de faire avancer le dossier. »

« ... ce qui a vraiment fait avancer les choses, c'est l'implication de quelques responsables professionnels qui avaient une réelle volonté d'avancer, en relation avec la section régionale. [...] Leur réelle volonté d'avancer à travers la recherche de compromis a démontré que tous ces gens-là ne recherchaient pas que leur propre intérêt. »

D'un côté, une étude de productivité des bouchots des mytiliculteurs de Saint-Benoît a montré que les bouchots du large de Saint-Benoît étaient meilleurs que les bouchots à terre de Cherruieux, que les mytiliculteurs de Saint-Benoît possédaient la majorité des bouchots de la zone est actuelle, fruits de la restructuration précédente, et que globalement la productivité moyenne de leurs bouchots n'était pas si mauvaise qu'ils le laissaient entendre.

« ... on a commencé à discuter beaucoup plus, ça a facilité les discussions. [...] Ça a débloqué la situation, ça allait de mieux en mieux. »

De l'autre côté, les mytiliculteurs, voyant le projet du syndicat conchylicole avancer, ont revu leur position.

« ... à partir d'un certain moment, ils se sont dit : on est toujours contre, mais on ne sait jamais, s'ils y arrivent, il faut que nous aussi on soit dans le bateau. [...] C'est du marchandage : je ne veux pas que tu y ailles, mais si jamais tu y vas, je veux y aller aussi, c'est tout. Qu'est-ce que vous voulez, c'est de bonne guerre. »

L'intérêt commun étant quand même que la restructuration se fasse, et que « *la scission est plus sur la forme que sur le fond* », le compromis suivant est alors trouvé, plusieurs années après le projet initial : la zone de Saint-Benoît serait complètement effacée, occupée par les ostréiculteurs, et les mytiliculteurs déplaceraient l'ensemble de leurs bouchots dans la nouvelle zone, qui serait alors partagée entre l'ensemble des mytiliculteurs, y compris les opposants au projet initial. Tous les mytiliculteurs disposeront donc de concessions dans la nouvelle zone, leur attribution se faisant par tirage au sort parmi les mytiliculteurs.

« ... ils ont cherché à ce que chacun ne soit pas lésé, ça a été difficile à trouver mais ils ont trouvé un consensus, c'est très heureux, parce que dans une profession, si chacun se dit bonjour, c'est aussi bien. »

Le projet a été voté une deuxième fois en avril 2001, il a été accepté à 74% alors qu'il était « *sensiblement le même* ». Peut-être grâce à une menace qui devenait dangereuse pour certains mytiliculteurs : si le syndicat mytilicole continuait à s'opposer systématiquement au projet, la zone ouest serait effacée et transférée à l'est.

Les ostréiculteurs ont mis en place en interne un système d'échange, pour que ceux qui ne voulaient pas partir dans la zone libérée par les mytiliculteurs puissent rester près de Cancale, notamment pour des raisons de tradition et d'investissement.

Le résultat obtenu ne satisfait pas tout le monde, même si le projet a été conduit dans le but de recevoir l'agrément de la majorité, nécessaire à la signature du préfet.

« ... le projet de restructuration conchylicole, dans sa forme actuelle, a une connotation très sociale, parce que les petites entreprises ont été mieux prises en compte que les entreprises déjà bien assises. »

« ... au résultat tout le monde est gagnant. »

« ... ils sont arrivés à quelque chose qui favorise évidemment, qu'on le veuille ou non, ceux qui sont les mieux placés. Quoi qu'ils en disent, il y a des mesures infimes qui ont permis d'acheter ceux qui râlaient. Mais c'est vrai que le gros producteur va encore être favorisé. »

« ... ça allait de mieux en mieux, jusqu'à ce qu'on trouve cet accord, qui n'est pas la panacée mais bon, qui est un compromis. [...] Par contre, là où je suis moins satisfait, c'est de voir se concentrer des bouchots dans l'est, alors qu'on était partis sur une diminution de densité. »

« ... je continue haut et fort à dire que c'est un projet complètement délirant, et je ne suis pas sûr qu'on ait tous gagné dans ce projet-là. [...] On a tout concentré là-bas, avec des densités au mètre linéaire supérieures à ce qui existe. [...] Je ne sais pas si on va vers des jours meilleurs. »

« ... on a fait une restructuration dont on n'avait pas besoin, c'est surtout pour ça que ça s'est mal passé. [...] Il n'y a qu'une sorte de mytiliculteurs qui vont profiter de tout et pas les autres. »

Le préfet a signé l'arrêté, et les installations dans la nouvelle zone ont désormais commencé.

Aujourd'hui, les mytiliculteurs restent divisés dans leurs syndicats, mais sont unis par leur métier.

« ... on s'aperçoit qu'à nouveau la profession se ressoude. »

Ce projet n'a pas été perçu favorablement par la DIREN, qui a demandé auprès des Affaires Maritimes qu'il y ait une double étude d'impact, l'une en environnement, l'autre en sédimentologie / courantologie pour, selon la SRC, « *apaiser les inquiétudes de la DIREN qui portaient sur les répercussions que cette implantation pourrait avoir tant sur la faune que... essentiellement, il faut l'avouer, sur le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.* » C'est la première fois qu'une étude d'impact est fournie par la profession.

En effet, les inquiétudes de Nicolas Forray, directeur de la DIREN Basse-Normandie, concernent les ressources trophiques de la baie qu'il qualifie de système à somme constante.

« ... je me suis opposé jusqu'au dernier moment à cette évolution, je considère qu'on a fait une faute en terme de gestion de l'écosystème. [...] Les Cancalais vont accroître leur production de cultures marines, personne ne s'est posé la question de l'impact, automatiquement, à somme constante, ça veut dire qu'on va réduire autre chose, il y aura moins de poissons, ou moins d'oiseaux. [...] Qu'est-ce qu'on fera régresser ? Les cultures marines, ou l'agneau de pré salé ? Ce conflit est écrit dans la configuration des lieux. »

« ... la DIREN a été muselée, il faut bien l'avouer, par les avis des préfets. Dès que les préfets de région ont validé ce projet de restructuration conchylicole et l'ont légitimé, la DIREN s'est effacée. »

En revanche l'aspect des ressources trophiques communes a été très peu abordé par les conchyliculteurs, et uniquement par le biais de « *qui mange avant qui* ».

Alors que ce projet est signé, certaines inquiétudes subsistent, de la part des mytiliculteurs de Cherruieux, qui ont peur de voir la productivité de leurs bouchots diminuer, mais aussi de certaines associations de défense de l'environnement. L'une s'inquiète de la qualité des moules qui seront produites dans une zone auparavant classée insalubre. Une autre s'inquiète des conséquences d'une telle restructuration, notamment en terme d'envasement causé par la présence des ostréiculteurs dans la zone ouest actuelle. Pour elle, les différents acteurs n'ont pas joué leur rôle face aux conchyliculteurs.

« ... il faut que les élus jouent davantage leur rôle. Les élus sont chargés de conjuguer les intérêts communs, mais est-ce qu'ils ont le poids suffisant actuellement ? Les maîtres de la manœuvre, ce sont les ostréiculteurs et les mytiliculteurs. [...] L'enquête publique a été faite, on n'a pas été appelés, on n'a pas été consultés. [...] Les riverains à proprement parler n'ont pour ainsi dire pas leur mot à dire. »

Un article du Marin a récemment relaté un fait relatif à l'implantation des bouchots dans la nouvelle zone : le syndicat mytilicole a fait procéder le 3 février 2003 à un constat d'huissier dans le cadre d'une démarche visant à faire respecter le schéma des structures prévues dans l'arrêté. Les huissiers ont constaté plusieurs infractions : une des nouvelles lignes a totalement été ensemencée alors qu'elle ne devait l'être qu'à 55% ; des chantiers à cordes se trouvaient encore dans les anciennes zones alors qu'ils auraient dû être démantelés en septembre 2002 ; enfin, six des nouvelles lignes ont été entièrement construites alors qu'elles auraient dû l'être par moitié.⁹⁴ Le fait que l'un des syndicats ait demandé ce constat montre, une fois encore, les oppositions qu'il peut y avoir entre mytiliculteurs.

1.17.2. Eléments d'analyse

Cette démarche se différencie des précédentes en ce sens qu'elle reste interne à une même catégorie d'acteurs, les conchyliculteurs. C'est cependant bien une scène de concertation entre des acteurs aux intérêts à la fois identiques et divergents, et partagés entre l'intérêt général, ici celui de la profession, et l'intérêt privé, celui de l'entreprise mytilicole ou ostréicole. Il n'est d'ailleurs pas facile de distinguer les véritables arguments de ceux qui sont « empruntés » pour que la cause défendue soit plus légitime aux yeux des autres.

Ce qui faisait jusque-là la force de la mytiliculture était son unité, liée à son histoire. C'est d'abord unis que les mytiliculteurs ont envisagé cette restructuration, qui était nécessaire pour revaloriser la qualité

⁹⁴ Le Marin du 28 février 2003.

de leurs produits. Leur unité n'a pas résisté aux ambitions personnelles, et le fait d'avoir un représentant unique est devenu un élément de blocage quand les opinions ont commencé à se diversifier et surtout quand certains mytiliculteurs se sont tournés vers les ostréiculteurs. La situation conflictuelle a exacerbé les rancœurs. Le conflit n'a pas trouvé de solution en interne : il a fallu faire appel à des médiateurs, à des études scientifiques qui par leur approche extérieure, impartiale et donc légitime ont pondéré les arguments des uns et des autres. La division des mytiliculteurs et certains changements de personnes ont permis une représentation plus large des intérêts des deux parties, et, à partir de là, certaines entreprises « bien assises » ont senti la menace de perdre la partie, et se sont finalement associées au projet.

En-dehors de cette scène de concertation ne concernant que les conchyliculteurs, le projet s'est déplacé vers une autre scène, plus large, concernant d'autres catégories d'acteurs susceptibles d'être touchés par cette restructuration, notamment en terme d'impact écologique. A ce niveau d'ailleurs, on peut penser que les rivalités d'entreprises n'ont plus lieu d'être, et que les conchyliculteurs se servent de leur unité pour se défendre face à d'autres.

1.18. Le projet d'Appellation d'Origine Contrôlée pour les moules de bouchots

1.18.1. Les faits

Le projet d'AOC est intimement lié à la restructuration conchylicole, puisque pour Patrick Le Mao il en est même le principal élément déclencheur.

Ce projet a été lancé en 1991 par Gérard Salardaine, alors président du syndicat mytilicole, non pas pour donner une renommée à la moule de bouchot, qui en possède déjà une bonne, mais pour d'une part éviter que des moules d'autres provenances soient vendues sous ce label, et surtout pour légiférer un peu dans les techniques employées par les mytiliculteurs. Il a été repris par son successeur.

« ... il y a des techniques nouvelles qui nous font faire n'importe quoi. Alors ils veulent produire, produire... du productivisme absolu, alors ils travaillent n'importe comment. [...] Après, le problème, on s'aperçoit que nos moules sont de plus en plus petites, elles sont invendables, c'est pour ça que j'ai lancé l'AOC, pour légiférer un peu. »

« ... je reste persuadé qu'on est des bons producteurs mais pas des bons vendeurs. Si on veut bien vendre son produit, on est dans une époque où il faut labelliser, certifier, communiquer. »

La protection de l'appellation et la perspective de pouvoir vendre le produit un peu plus cher a au départ intéressé la grande majorité des mytiliculteurs.

Selon la représentante de la SRC, la démarche a été menée par certains mytiliculteurs sans donner d'information aux autres, qui, au moment de signer, ont découvert le cahier des charges et les contraintes qui l'accompagnaient. Ces contraintes ont été perçues par certains comme insurmontables. Ce sont notamment les mytiliculteurs de l'ouest qui n'étaient pas sûrs, au vu des performances de croissance médiocres sur leurs bouchots, de pouvoir produire une moule répondant à ce cahier des charges.

« ... 4,5 cm pour la zone ouest, c'est inaccessible. C'est 20% de notre production. On nous proposait la guillotine ou l'échafaud. [...] C'est une tentative de monopole commercial pour kidnapper la marque moule de bouchot du Mont Saint-Michel. [...] Oui à l'AOC, mais une AOC collective et non pas sélective. L'AOC doit être un choix, ce n'est pas une obligation. »

D'autre part, la démarche de l'AOC, habituellement entreprise dans le cadre d'une production en déclin, s'adressait en baie du Mont Saint-Michel à des entreprises en bonne santé.

« ... les gens vendent bien, gagnent de l'argent. Comme m'a dit un collègue : on est en train de se fabriquer le bâton pour se taper dessus. Alors ça c'est une vision qui

n'est valable qu'à court terme, c'est sûr, mais les gens étaient bien comme ça, pourquoi aller faire une grosse machine ? Ça ne les intéressait pas. »

Le projet d'AOC est alors venu s'ajouter au projet de restructuration conchylicole dans la division qui opposait les petits mytiliculteurs de l'ouest aux gros mytiliculteurs de l'est. Se sont alors créés deux pôles d'intérêt avec des tensions assez fortes : *« ceux qui sont intéressés par l'AOC, qui en ont défini les critères, et qui ne sont pas pressés par une restructuration, et, de l'autre côté, ceux qui ne se sentent pas vraiment concernés par l'AOC mais qui ont un besoin urgent de restructuration »*.

Le projet a alors été rejeté *« en masse »* pour la représentante de la SRC, pour un tiers des mytiliculteurs selon deux professionnels.

« ... ceux qui sont partis à Cancale ont cassé le projet. Parce qu'ils ne voulaient pas de contraintes, pas de contraintes, ils veulent faire tout et n'importe quoi. [...] La moitié ont abandonné, parce qu'ils vendent leur produit facilement sans avoir de contraintes supplémentaires. »

Il n'était plus envisageable de poursuivre la démarche sans l'adhésion de l'ensemble des professionnels, et le projet a été mis en sommeil.

Pour le représentant de l'Ifremer, c'était une erreur de mener deux opérations de front, *« c'est ça qui a mené à l'éclatement »*.

La restructuration, en améliorant la qualité de la production des petits mytiliculteurs, devrait relancer la démarche de l'AOC, même si certains n'y croient pas trop. La labellisation pourrait être un projet capable de réunir à nouveau les mytiliculteurs, après la restructuration qui les a divisés.

Mais le CNC a mis en place cette année la Certification Conformité Produit, qui donnera à chaque centre de production la possibilité de se distinguer par sa spécificité. Le fait d'avoir cette certification, basée elle aussi sur un cahier des charges, empêchera peut-être l'AOC d'exister un jour.

« ... est-ce qu'ensuite l'AOC sera souhaitable ? Je ne vois plus tellement l'intérêt de faire une AOC après une CCP de chaque région. Il faudrait plutôt voir un Label Rouge, quelque chose de plus marquant que l'AOC. »

1.18.2. Eléments d'analyse

Cette démarche est intimement liée à la restructuration conchylicole, elle est née de la volonté des mêmes acteurs et a entraîné la même division au sein des professionnels. Comme dans le cas précédent, les ambitions personnelles ont pris le dessus sur l'intérêt collectif, et les arguments des uns et des autres ne reflètent pas forcément la réalité des choses, notamment sur le but de l'AOC (produire mieux, ou vendre plus cher ?) et sur le refus de certains de participer au projet (ne pas pouvoir atteindre la taille commerciale, ou ne pas vouloir de contraintes supplémentaires ?).

1.19. Le conflit entre la pêche et la conchyliculture

1.19.1. Les faits

La pêche à la seiche se pratique traditionnellement en baie du Mont Saint-Michel pendant l'été, lorsque les femelles viennent pondre et mourir près de la côte. La zone convoitée par les pêcheurs est exploitée par les mytiliculteurs qui y ont implanté des kilomètres de bouchots et, plus au large, par les ostréiculteurs qui cultivent l'huître plate sur des concessions en eau profonde. La pêche à la seiche est une pêche dérogatoire, pratiquée au chalut à l'intérieur de la bande des trois milles. Les dérogations sont délivrées par les Affaires Maritimes. Même s'ils reconnaissent comme légitime l'activité des pêcheurs, les mytiliculteurs se plaignent de pieux arrachés, les ostréiculteurs se plaignent de dégâts sur l'huître plate pouvant atteindre le million de francs et certains soupçonnent même les pêcheurs de tirer profit de ces dégâts occasionnés.

« ... les pêcheurs sont des gens très bien, mais comme dans toute profession il y a quelques extrêmes, des gens qui ne respectent rien, qui tapent dans les bouchots avec leurs chaluts. [...] Qu'ils pêchent, ça ne nous dérange pas, mais qu'ils ne cassent pas ce qu'on fait. »

« ... le comportement des pêcheurs crée de gros problèmes parce que les bateaux qui pratiquent cette pêche n'hésitent pas à traîner leurs chaluts dans les bouchots et provoquent des dégâts assez considérables. »

« ... une tonne d'huîtres prises par un bateau, ça coûte actuellement 30 000 F. Il va pêcher pendant un quart d'heure, vingt minutes, la margatte il s'en fout à la limite. Je ne dis pas que tout le monde est comme ça, mais il y en a quelques-uns qui sont franchement indésirables. »

« ... ça arrive qu'il y ait des poteaux de moules arrachés, il n'y a pas que les tempêtes. [...] Un petit jeune qui n'est pas trop habitué à son bateau, qui croche dans un pieu, le demi-scandale que ça fait... »

Face à ce constat, et avec l'argument fort qu'il s'agit d'une pêche dérogatoire, les conchyliculteurs ont de nombreuses fois porté plainte. Des réunions entre pêcheurs et conchyliculteurs ont alors été organisées régulièrement par les Affaires Maritimes, à la demande des conchyliculteurs, pour tenter de débloquer la situation pour « *des conflits qui ne trouvent pas de solution* », selon la représentante de la SRC, qui appuie les conchyliculteurs.

La conchyliculture apparaît unie face aux pêcheurs. Le syndicat conchylicole a délégué un interlocuteur privilégié, qui connaît bien le conflit car il a chaque année des pieux cassés. Les participants aux réunions, parce qu'ils ont plusieurs casquettes, représentent l'ensemble de la conchyliculture.

Les réunions ont deux objectifs : faire le bilan des dégâts et instruire les plaintes déposées par les conchyliculteurs, et envisager une solution. Les conchyliculteurs ont en particulier demandé à ce que la bande littorale soit uniquement autorisée aux arts dormants.

Ces réunions n'ont jamais abouti, parce que d'une part il est difficile pour l'administration d'instruire des plaintes qui ne reposent pas sur du flagrant délit, la pêche à la seiche se pratiquant de nuit, et d'autres part parce que les pêcheurs ne reconnaissent pas ou rarement les dégâts occasionnés. Elles ont cependant permis la constitution d'un fonds de garantie, alimenté chaque année par les pêcheurs, et qui sert à réparer les dégâts chiffrables. C'est plus difficile pour les dégâts occasionnés sur les concessions en eau profonde dont les dégâts ne sont pas visibles, relatés seulement à la récolte et attribués à la pêche de façon incertaine seulement.

En fait, le dialogue n'est pas possible car le conflit concerne un territoire que les deux professions considèrent comme le leur. Avec la réglementation et le nombre en faveur des conchyliculteurs.

« ... les rapports entre pêche et conchyliculture sont assez délicats parce qu'on leur prend de l'espace qu'ils considèrent à eux. »

« ... quand on voit la puissance de ces gens-là par rapport à la pêche... »

« ... ils ne se comprennent pas forcément bien, parce que les enjeux économiques des uns et des autres sont différents, il y a plutôt des blocages, les uns n'ont pas l'impression d'être compris par les autres, ou ignorés. »

Cette absence de dialogue fait que les conchyliculteurs, estimant avoir été patients, sans résultats, sont décidés à porter plainte au tribunal administratif, pour attaquer l'arrêté qui définit la dérogation. Les pêcheurs craignent actuellement d'être complètement évincés de cette zone de pêche. C'est le risque avec une dérogation administrative, qui peut être annulée du jour au lendemain.

« ... à mon avis on gagnera, parce que le zéro des cartes est là, et que la pêche entre les concessions sera interdite. »

« ... je pense qu'ils ont assez de poids, parce que financièrement eux c'est une activité à l'année, nous c'est une activité saisonnière [...] ils peuvent très bien y arriver. »

1.19.2. Eléments d'analyse

La confrontation entre pêcheurs et conchyliculteurs est née d'un conflit, de l'ordre de la concurrence pour un même espace mais aussi de dégâts occasionnés par les uns sur le bien de production des autres. Pêcheurs et mytiliculteurs semblent se comprendre, puisqu'ils défendent la même chose (leur production), et les mytiliculteurs ne reprochent pas tant la présence des pêcheurs dans cette zone que le manque de respect de la signalisation des concessions. C'est pourquoi ils demandent à ce qu'il n'y ait que des arts dormants.

Les conchyliculteurs ont essayé d'entrer en contact avec les pêcheurs, mais les discussions sont impossibles. Ils se voient en dernier recours utiliser ce qui fait leur force : l'aspect dérogatoire du droit de pêche et le recours en justice.

1.20. Le projet de la « baie de Granville »

1.20.1. Les faits

Ce projet a été initié il y a 8 ans par les pêcheurs bretons et bas-normands exploitant la baie du Mont Saint-Michel, et qui sont souhaité s'allier avec les pêcheurs de Jersey pour instaurer la « baie de Granville » et protéger les pêcheries existantes de l'exploitation de la zone par des navires étrangers, notamment les perchistes belges et hollandais qui pourraient venir avec des droits d'antériorité dans cette baie, et pour que les navires qui l'exploitent actuellement conservent leur droit de pêche.

Ce territoire s'étendra de Paimpol à l'ouest Cotentin et ira jusqu'à Jersey au nord. La baie du Mont Saint-Michel sera entièrement comprise dedans. Depuis le début, trois fois par an, tous les représentants des comités locaux concernés, c'est-à-dire Granville, Saint-Malo et Paimpol, se réunissent avec des représentants de l'association de pêcheurs de Jersey ainsi que des politiques. La mise en route du projet a été longue, laborieuse, les pêcheurs bretons et bas-normands faisant des efforts sur la limitation de la pêcherie de l'araignée et du homard et Jersey n'appliquant aucune mesure de restriction ; mais Jersey a finalement été demandeur d'une alliance avec les pêcheurs les plus proches géographiquement face à la menace de l'arrivée de flottilles étrangères sur le site.

« ... je pense qu'on a été intelligents de traiter avec eux, nous on aurait été écrasés comme des mouches alors que eux de leur côté auraient pu faire ce qu'ils voulaient. »

Le but est d'instaurer un système de licences propre à la baie de Granville. Elle existe déjà sur le papier, a été ratifiée à Londres, et doit l'être prochainement en France.

« ... cette baie sera unique en France, gérée vraiment par les pêcheurs... [...] C'est une entente de cohabitation intelligente, au lieu de se tirer dessus à coups de fusils. [...] On aura d'autant plus de poids qu'on sera trois, la Bretagne, la Basse-Normandie et Jersey. »

1.20.2. Eléments d'analyse

C'est ici le premier cas d'une démarche de collaboration réelle entre Bretagne et Basse-Normandie face à une menace extérieure. Elle est née de la volonté des pêcheurs de préserver leur zone de pêche, qui s'affranchit des limites administratives terrestres et qui constitue une entité.

1.21. Le projet d'Appellation d'Origine Contrôlée sur l'agneau de pré salé

1.21.1. Les faits

Les éleveurs bretons et normands ont des enjeux différents dans la démarche visant à apposer le label de l'AOC « agneau de pré salé de la baie du Mont Saint-Michel ».

Les producteurs bretons sont regroupés dans une association basée à Roz sur Couesnon et présidée par Yannick Frain. Ils ont créé deux marques, « mouton de la baie du Mont Saint-Michel » pour les

agneaux élevés exclusivement en bergerie, et « agneau des herbous » pour les agneaux élevés sur les prés salés et produits de juin à août (Frangoude, 1999), du fait de l'éloignement des bergeries qui ne permet pas aux éleveurs de faire paître leurs moutons au maximum. Ces derniers sont donc élevés de façon mixte, et engraisés en bergerie par une alimentation concentrée.

« ... le mauvais comportement breton est en train de déteindre sur les normands : le surpâturage, et le fait que de plus en plus les agneaux de pré salé sont nourris avec autre chose que de la végétation de pré salé. Les bretons ont de tels chargements que le seul moyen de faire grossir leurs agneaux consiste à leur fournir du concentré, entre 30 et 100 kg de concentré par agneau vendu, ce qui est quand même un peu délirant. »

Les producteurs normands, beaucoup plus nombreux et dont c'est plus souvent l'activité principale, sont organisés au sein de l'association des producteurs d'agneau de pré salé de la baie du Mont Saint-Michel et de l'Ouest Cotentin, basée à Saint-Sénier sous Avranches et présidée par Patrick Chauvière. Les exploitations des éleveurs normands sont beaucoup plus proches de l'herbu, et les agneaux produits sont vendus sous la marque « Grévin ». Ils ont passé plus de temps sur l'herbu que les agneaux bretons et reçoivent moins, voire pas du tout, d'alimentation concentrée (Frangoude, 1999).

Les éleveurs normands ont voulu protéger l'appellation. Ils ont d'abord demandé un label rouge, qui a été abandonné en regard de la saisonnalité du produit. Ils ont ensuite engagé une démarche d'AOC pour protéger le nom du produit en lui associant sa spécificité géographique. D'autre part, Patrick Chauvière explique que l'AOC peut être une solution pour maintenir l'activité dans le long terme alors qu'elle est actuellement menacée par des outils comme la loi littoral qui empêche la construction des bergeries, et, de manière plus générale, par la gestion du domaine public maritime. Les éleveurs normands sont actuellement soumis au régime de l'AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire) incompatible selon lui avec « l'objectif de pérenniser cette production liée à un terroir ».⁹⁵

Dans un contexte où les agneaux de pré salé se vendent bien, la démarche de l'AOC n'a pas trouvé appui auprès de tous les producteurs, qui refusent un cahier des charges contraignant qui ne leur apporterait pas forcément de plus-value. De plus, l'appellation ne pourrait être délivrée par l'INAO que si le temps de pâturage effectif atteignait 60 jours, condition difficilement atteignable pour les producteurs bretons.

En fait, c'est toute la différence entre les deux systèmes de production (en terme de jours passés sur l'herbu et d'alimentation) qui bloque ce projet commun. L'existence de la marque bretonne « mouton de la baie du Mont Saint-Michel » agace les éleveurs normands, et le projet d'AOC, défendu par ces derniers, impliquerait l'abandon de cette marque et la vente des produits bretons sous un nom ne mentionnant pas la baie du Mont Saint-Michel (Frangoude, 1999).

L'association normande des éleveurs d'agneaux de pré salé travaille depuis l'été 2002 en collaboration avec la DIREN Basse-Normandie sur une étude concernant les modalités de pâturage des herbous.

« ... les éleveurs d'agneaux de pré salé sont demandeurs chez nous que l'administration mette un peu d'ordre qu'ils ne sont pas capables d'assurer par eux-mêmes. »

1.21.2. Eléments d'analyse

Comme c'est le cas pour le projet d'appellation de la moule de bouchot, le projet d'AOC concerne un territoire sur lequel on trouve deux types d'exploitations qui ont des systèmes de production différents et qui ne peuvent envisager de répondre à un cahier des charges identiques. Comme précédemment, le projet d'AOC est essentiellement porté par l'un des deux groupes et ne trouve pas forcément appui auprès de l'autre ; de plus, on se situe dans un contexte où la production se vend très bien, même sans appellation, ce qui n'incite pas les éleveurs à adhérer à la démarche.

⁹⁵ Information obtenue sur le site de la Confédération Paysanne (www.confederationpaysanne.fr).

1.22. Natura 2000

1.22.1. Les faits

Plusieurs des personnes que j'ai rencontrées ont évoqué Natura 2000, dans des termes qui ne permettent pas de retracer véritablement un processus en baie du Mont Saint-Michel. Toutes évoquent le fait que rien n'est encore mis en place, mais donnent une idée de leurs craintes ou de leur avis sur cet outil de protection.

Pêcheurs et conchyliculteurs se sentent sérieusement menacés par ce programme qui remet en cause l'occupation du domaine public maritime par les activités. Marcel Le Moal, en particulier, a participé à une conférence « la vérité sur Natura 2000 » qui s'est tenue à Nantes en mars 2002.

« ... dans la mesure où notre activité est directement liée et soumise à la qualité et à la richesse du milieu naturel, nous ne pouvons que souscrire aux démarches qui vont dans le sens du maintien de la préservation et de la biodiversité du milieu marin. En revanche, ces démarches ne doivent pas constituer un frein au maintien et à l'extension des activités maritimes, et particulièrement conchylicoles. »

(Le Moal, 2002)

Il y a selon lui un manque de communication de la part des DIREN sur Natura 2000, chose qui a été évoquée par de nombreuses autres personnes.

La crainte la plus grande vient des pêcheurs qui exploitent la baie du Mont Saint-Michel. Selon leur représentant, les textes de Natura 2000 sous-entendent que les arts traïnants seront interdits dans la bande des trois milles, ce qui mettra un terme à la pêche à la coquille, à la praire, et surtout à la seiche. Il dit sa crainte de voir des parcs marins comme celui de la mer d'Iroise s'installer partout, parce que « *qui dit parc dit interdiction à toute pêche* ». Même s'il pense que la protection du littoral s'impose aujourd'hui, il ne veut pas de mesures de protections qui interdisent toute activité de pêche en baie du Mont.

Les chasseurs de gibier d'eau, qui exercent leur activité sur le domaine public maritime, se sentent aussi très menacés. Ils demanderont à faire partie du comité de pilotage.

« ... la directive Habitats et le réseau Natura 2000, on considère que c'est une menace pour les activités humaines en général, [...] qui peut avoir des conséquences sur une interdiction ou une réglementation très stricte au niveau des activités humaines. »

Pour l'ACEQV, Natura 2000 est une bonne chose, mais il ne faut pas trop interdire non plus. D'autres associations de défense de l'environnement, comme l'AGEB et Littoral - Pêche à pied, demanderont à faire partie du comité de pilotage, qui n'est pas encore créé mais qui prévoit la participation de telles associations.

Certains secteurs de la Sée sont des zones Natura 2000, mais pour le créateur d'Odyssee, c'est un périmètre beaucoup moins large que le contrat rural, et ça apporte plus de contraintes.

Pour Patrick Le Mao, Natura 2000 pourrait être l'occasion que les acteurs se rencontrent, négocient, soient ouverts. C'est aussi l'occasion d'avoir une gestion d'une zone marine Natura 2000.

La mise en place de Natura 2000 sera un travail de concertation locale, cette fois transrégional. Mais plusieurs personnes s'accordent à dire que ce travail sera particulièrement difficile sur la baie du Mont Saint-Michel, d'une part parce qu'il y a d'autres grandes actions en cours, mais aussi parce qu'il s'agit en grande partie du domaine public maritime soumis à diverses activités.

« ... c'est un travail qui n'a pas du tout commencé sur la baie du Mont Saint-Michel pour des raisons politiques, parce qu'on a le rétablissement du caractère maritime du Mont, parce qu'il y a l'OGS, parce que plein de choses, donc le préfet a sans doute estimé que ce n'était pas encore le moment de lancer, de façon à ne pas tout mélanger. »

« ... nous n'avons pas lancé le document d'objectifs Natura 2000, parce qu'on sait très bien qu'on va se heurter paradoxalement à d'autant plus de difficultés qu'on est sur le domaine public maritime, propriété de l'Etat. [...] Tout le monde considère qu'il est libre là, et que toute mesure de gestion de l'Etat sur son propre domaine est une atteinte à la liberté commune. »

« ... sur la baie du Mont Saint-Michel c'est très difficile, parce que c'est très chargé émotionnellement, on va retrouver des problématiques très difficiles de pêche à pied, de fréquentation de l'estran par les agriculteurs, de chasse sur le domaine public maritime, avec tout ce qui se passe au niveau de la chasse en France, ça va être un exercice très difficile. »

Mais l'enjeu en vaut la peine.

« ... nous expliquer que la baie du Mont Saint-Michel ce n'est pas un site Natura 2000, ça ne peut faire qu'éclater de rire, ou alors on doit renoncer au patrimoine mondial de l'humanité. »

1.22.2. Eléments d'analyse

Natura 2000 reste encore une zone d'ombre. A défaut d'être correctement informés, les usagers des zones concernées se sont enfermés dans des craintes qui se sont transformées en certitudes. Il y a un amalgame très fort entre protection et interdiction. De ce fait, les personnes concernées souhaitent participer au comité de pilotage : elles veulent avoir un pouvoir décisionnel afin de pérenniser leur position et de rester maîtres de leur avenir.

La particularité des périmètres Natura 2000 en baie du Mont Saint-Michel vient du fait qu'ils se trouvent pour la majeure partie sur le domaine public maritime, espace qui sera difficile à gérer en concertation vu les craintes des usagers. D'ailleurs, les gestionnaires y vont un peu à reculons.

1.23. La charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont Saint-Michel

1.23.1. Les faits

Suite au projet d'installation de poulaillers à Saint-Méloir des Ondes, une étude du milieu de la baie du Mont Saint-Michel a été initiée par le préfet. Elle n'a vu le jour, sous forme d'un cahier des charges, qu'au début de l'année 2001, et les financements n'ont été engagés qu'en 2002.

Cette étude, portée par le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, doit aboutir à une « *charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont Saint-Michel* ». Cette charte sera construite sur les bases d'une concertation entre les différents partenaires et donnera des axes stratégiques à suivre pour un développement durable de la baie, de Saint-Coulomb à Saint-Georges de Gréhaigne, uniquement en Ille-et-Vilaine.

L'étude est conduite par un comité de pilotage présidé par le sous-préfet de Saint-Malo et associant des élus du Conseil Régional de Bretagne et du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, des administrations (DDAF, DDE, DDAM...) des représentants des chambres consulaires, le président de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, ainsi que des représentants d'associations du secteur, notamment l'ACEQV.

Après une première phase de diagnostic du territoire, qui s'est déroulée de juin à septembre 2002 pendant laquelle les acteurs du territoire ont été rencontrés, des groupes de travail ont été mis en place le 2 septembre 2002, qui doivent travailler à la définition, dans la deuxième phase (octobre-décembre 2002), d'axes de développement du territoire « *dans le but de faire remonter les préoccupations locales* ». Ces groupes de travail sont au nombre de trois, ils ont en charge un thème précis :

- le territoire existant et ses atouts ;
- les habitants et leur vie en harmonie avec ce territoire ;
- les moyens techniques de vie et de développement.

Chacun de ces groupes de travail est formé d'une dizaine de personnes, élus, socioprofessionnels, associations dont l'ACEQV et le GASPPE. Deux réunions de travail seulement sont prévues avec ces groupes, leurs propositions serviront pour proposer un programme d'actions dont la définition est prévue pour janvier 2003, et qui devrait donner des préconisations pour l'avenir de la baie en collaboration avec ce qui est prévu dans l'Opération Grand Site et dans un éventuel SAGE sur les marais de Dol.

1.23.2. Eléments d'analyse

Les acteurs locaux ne sont pas véritablement engagés dans une réflexion sur le développement de leur territoire : il s'agit là d'une démarche ponctuelle de consultation des acteurs, l'échange avec eux n'a pas vocation à durer dans le temps, on ne peut donc pas parler de concertation.

2. Les associations de défense

La baie du Mont Saint-Michel abrite un certain nombre d'associations. Il n'est bien sûr pas question de les énumérer ici, mais bien de voir lesquelles sont susceptibles de jouer un rôle dans la mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire.

Les associations sont en soi des regroupements d'acteurs autour de la défense d'idées ou de valeurs. Sans pouvoir être réellement considérées comme des scènes de concertation, elles sont toutefois des scènes de dialogue entre acteurs, souvent nées d'une réaction à un événement fort. En structurant et en pérennisant cette communauté d'idées, les associations sont devenues des acteurs forts du territoire et participent elles-mêmes à de nombreux processus de concertation décrits ci-dessus.

Les associations ont des statuts et des objectifs variés, allant de la défense générale de l'environnement à la défense d'un cadre de vie, d'une activité ; certaines relèvent plus d'une organisation professionnelle avec des statuts imposés par l'Etat.

2.1. Le GASPPE

2.1.1. L'association

Le Groupement des Associations et Syndicats Professionnels pour la Protection de l'Environnement de la Côte d'Emeraude, le GASPPE, est né à Cancale il y a une dizaine d'années sous l'impulsion de « gens du coin » suite à un projet d'extension d'une porcherie industrielle à Saint-Méloir des Ondes qui avait fait beaucoup de bruit. Le président occupe sa place depuis trois ans, et se bat pour retrouver une certaine qualité de vie.

« ... j'ai connu une certaine qualité de vie à la campagne, j'ai eu la chance de manger des bonnes choses, de vivre dans des milieux très protégés, de jouer dans des chemins creux, faire des cabanes dans des arbres, et j'ai des enfants qui maintenant ne peuvent plus faire ça. »

Regrouper et coordonner des associations existantes sur tout le nord Ile-et-Vilaine permet au GASPPE d'avoir plus de poids. D'abord orienté vers un travail avec les gens de la mer, le GASPPE se tourne de plus en plus vers le monde de la terre.

« ... la notion de bassin versant est quelque chose pour nous qui est une réalité de travail. C'est par élargissement des pôles de compétence de chaque association qu'on s'est retrouvés, qu'on a été amenés à travailler ensemble. Parce que si quelqu'un travaille en amont, on en bénéficie en aval. »

Il mène ses actions uniquement en référence aux textes de loi. Son rôle est d'informer, d'alerter sur les projets de développement agricole. Il est bien perçu par les acteurs du territoire qui sont demandeurs d'aide et d'information, en particulier les gens de la mer.

« ... on est quelque part un lieu de fixation des regards, on représente quelque chose justement pour des gens qui ne franchissent pas le pas, ou ont besoin d'infos... on est quelque part une autre source de renseignements, ou une aide. C'est intéressant de voir que les gens téléphonent, et on ne fait que leur donner de l'information. Ce qui est intéressant c'est que cette conscience-là elle mûrit, c'est quelque chose qui il y a 10 ans n'existait pas. »

Le GASPPE est qualifié par le maire de Cancale comme une association dynamique, prête immédiatement à répondre. Sa reconnaissance vient du fait qu'il ne s'agit pas pour le président du GASPPE de sortir l'homme de son environnement ni de défendre un « intégrisme écologique », et que de nombreuses actions entreprises ont abouti à l'empêchement ou à la limitation des extensions agricoles. Les actions du GASPPE vers le monde agricole sont freinées par le fait que la concertation est impossible car les enjeux économiques des agriculteurs sont trop importants, et il les comprend, en regard des contraintes environnementales liées à la présence des conchyliculteurs en aval, même si la prise de conscience évolue doucement.

2.1.2. Eléments d'analyse

Le GASSPE est l'une des associations fortes du secteur ouest de la baie du Mont Saint-Michel. Elle défend l'environnement en général, en relation avec la qualité de vie, que la protection de l'environnement est susceptible d'améliorer. C'est une association globalement bien perçue, susceptible de faire le lien entre la mer et la terre.

2.2. L'ACEQV

2.2.1. L'association

L'Association de la Côte d'Emeraude pour l'Environnement et la Qualité de Vie (ACEQV) est née à Hirel il y a une vingtaine d'années, suite au projet d'installation à Cancale d'un complexe ostréicole qui, selon le président élu depuis 15 ans, « *portait trop atteinte à l'environnement* ». Son président, véritable meneur de l'association, regrette qu'il n'y ait pas de relève, en particulier chez les jeunes, mais continue son combat « *pour les générations futures* ». Les adhérents ne se manifestent que lorsqu'ils sont directement concernés par un problème, et l'association peut regrouper jusqu'à 200 personnes. Elle concerne une quinzaine de communes situées sur le littoral entre Cancale et Pleine-Fougères, mais peut mener des actions à l'échelle départementale s'il le faut.

Elle se bat contre l'agriculture intensive, les élevages industriels, les OGM, les abus de la chasse, et souhaite une réforme complète de la politique agricole commune. Elle se sent plus proche de la Confédération Paysanne, avec qui elle arrive à discuter même si elle n'est pas d'accord, alors que les discussions avec les agriculteurs intensifs ou les chasseurs « *ne mènent à rien, ce sont toujours des réunions d'insultes* ». Le dialogue avec les chasseurs semble totalement impossible.

« ... moi j'ai été jusqu'à demander le port d'armes pour me défendre contre les chasseurs. »

L'association n'hésite pas à agir auprès des élus et porter plainte au tribunal.

L'ACEQV est qualifiée de dynamique par le maire de Cancale, mais elle connaît en revanche des « *détracteurs* ».

« ... j'ai des coups de fil anonymes, j'ai des menaces, j'ai des insultes, je suis menacé dans toute la région, je suis le meneur, comme Bové un peu, je vais finir en prison un de ces jours. »

« ... les associations de protection de la nature sont très puissantes et très actives, parce que souvent portées par des retraités qui n'ont que ça à faire, et qui ont un côté procédurier qui les pousse à sauter sur tout ce qui bouge quand il y a un projet quelconque. »

2.2.2. Eléments d'analyse

L'ACEQV est l'autre « grosse association » de l'ouest de la baie. C'est à proprement parler une association de défense de l'environnement, qui modère moins ses propos que le GASPPE quant à la place de l'homme dans la nature. C'est de ce fait une association dont l'existence est beaucoup plus controversée, avec laquelle le dialogue semble difficile, et dont la présence dans certaines démarches n'est pas toujours souhaitée.

2.3. L'AGEB

2.3.1. L'association

L'Association des Amis du site de Genêts, de ses environs et de la baie du Mont Saint-Michel (AGEB) est une association créée en 1972 qui a aujourd'hui deux facettes principales : connaître et faire connaître l'histoire de Genêts et de ses environs, et protéger l'environnement de la baie du Mont Saint-Michel, notamment en regard des aménagements prévus dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

C'est l'attachement à la baie qui a motivé l'engagement de la présidente, qui occupe la tête de l'association depuis 1992.

« ... moi j'ai toujours, ayant des racines ici, entendu parler de la baie, et nous avons été élevés dans la magie de la baie. C'est une prise de conscience de la valeur de la baie qui a motivé mon engagement. [...] C'est l'attachement à la baie. »

C'est d'abord une association de riverains, de personnes qui ont une attache avec Genêts et qui souhaitent conserver le paysage, extraordinaire depuis ce site.

« ... ce qui nous préoccupe beaucoup, c'est l'exhaussement du fond de la baie, et la mer qui remontera de moins en moins, parce que la baie, il faut qu'il y ait la mer. Ici, on vit en fonction des horaires de marée. »

« ... nous sommes association de protection de la nature, et nous c'est surtout pour la qualité du milieu. On ne va pas se battre pour une petite herbe... c'est surtout pour la qualité du milieu, qui lui bien sûr est nécessaire pour toute la vie. »

Selon la présidente, une association est faite pour chercher l'information et non l'attendre. L'AGEB réagit donc sur tout projet pouvant nuire, de près ou de loin, à l'environnement et à la qualité de vie à Genêts, et fait toujours référence à la loi dans sa lutte contre ce type de projets.

« ... encore une fois on ne s'oppose pas systématiquement à des projets. Nous ne sommes pas passésistes, mais on ne veut pas que les choses soient faites en-dehors de la loi. [...] On a toujours joué la voie légale et réglementaire. »

Elle travaille en relation avec d'autres associations pour une « évolution maîtrisée » de la baie, et n'hésite pas à entrer en contact avec les administrations, voire l'Etat, pour mieux connaître les projets envisagés, faire partie des comités de pilotage, demander des études spécifiques et soumettre des propositions faites par des gens qui connaissent bien l'endroit. Selon elle, l'association est tout à fait reconnue, puisqu'elle parvient à obtenir des rendez-vous très rapidement avec des personnalités.

Elle a déjà obtenu satisfaction sur des projets très divers, comme un projet d'aéroglisser entre le Mont et Tombelaine, ou un projet de base d'ULM. Les arguments utilisés sont souvent juridiques, mais c'est surtout une protection du site plus qu'une bataille pour l'environnement qui est menée.

« ... la France est grande, on peut jouer ailleurs à certaines expériences. [...] il y a d'autres endroits pour mettre un ULM. »

2.3.2. Eléments d'analyse

Sous des couverts de protection de l'environnement, l'AGEB semble plus être une association de riverains qui protège un cadre de vie et des paysages en se servant d'outils juridiques forts. Elle ne s'oppose pas systématiquement aux activités humaines, mais préfère les voir ailleurs qu'en baie du Mont Saint-Michel. C'est une association forte de l'est de la baie, militante, et qui n'hésite pas à s'impliquer dans de nombreuses démarches.

2.4. L'association Littoral - Pêche à pied

2.4.1. L'association

C'est à la suite d'un conflit entre les pêcheurs à pied de la baie et les services de l'Etat qu'a été déclarée, en septembre 1996, la création de l'association Littoral - Pêche à pied. Les pêcheurs avaient en effet l'habitude d'utiliser une cale qui devait être fermée suite à la création de nouvelles cales pour les besoins des mytiliculteurs.

« ... on n'a pas compris que les parisiens, que l'administration, que le ministre exige. C'est un problème local, pour nous, le système n'avait pas à se prononcer. »

Plusieurs pêcheurs et riverains se réunissent alors dans cette association qui milite pour le libre accès aux lieux de pêche, la défense des pêches traditionnelles. Elle est basée à Cherruix et concerne la « rive bretonne », de Cancale à Pontorson.

L'association compte de 200 à 400 adhérents, en fonction des événements, des problèmes qui sont rencontrés. D'après son président, elle est plutôt bien perçue dans le secteur.

« ... on est reconnus par les élus, par l'administration, aussi bien aux Affaires Maritimes qu'à la sous-préfecture, on est considérés comme des interlocuteurs valables. »

Côté normand, le pendant de cette association existe : la Sautrapec (Sauvegarde de la Pêche Traditionnelle en Baie du Mont Saint-Michel), qui vise à sauvegarder et à faire connaître les pêches traditionnelles de la baie, et notamment la pêche au saumon.

Sur l'initiative des normands, les deux associations se sont constituées en décembre 2001 en une fédération, Estran et Rivage, basée à Genêts, présidée par le président normand et vice-présidée par le président breton. L'objectif est de fédérer les associations de pêcheurs à pied, de sauvegarder les intérêts des pêcheurs à pied normands et bretons, dans des projets plus généraux que les problèmes spécifiques propres à chaque association.

2.4.2. Eléments d'analyse

Cette association se différencie des précédentes en cela qu'elle défend une activité bien précise qu'est la pêche à pied en baie du Mont Saint-Michel. Elle se bat pour garantir les intérêts des pêcheurs, et ce en s'appuyant parfois sur les arguments de défense de l'environnement (pour préserver la ressource) ou au contraire en les dénonçant (pour maintenir l'accès aux lieux de pêche).

2.5. L'association Agriculture et Environnement : l'Eau de la Terre à la Mer

2.5.1. L'association

L'association Agriculture et Environnement : l'Eau de la Terre à la Mer a été créée en octobre 1997 par un agriculteur des marais de Dol, pour promouvoir, selon les termes exacts du Journal Officiel, « la communication autour du thème agriculture et protection de l'eau, de la terre à la mer, sur les

cantons de Pleine-Fougères, Dol de Bretagne, Châteauneuf d'Ille-et-Vilaine, Cancale et Combourg ».⁹⁶

C'est une association constituée d'agriculteurs où « il n'est pas question d'étiquette syndicale » et qui souhaite le dialogue avec les conchyliculteurs sur un territoire où les problèmes liés à la qualité de l'eau opposent plutôt l'aval à l'amont. Eux souhaitent rencontrer les gens de la mer pour qu'à l'avenir, certains problèmes ne se reproduisent plus, et parce que « la concertation serait sûrement plus positive ».

« ... en général je n'aime pas les grands articles de journaux. [...] Je préfère concrètement régler le problème plutôt que des articles de presse. »

Mais si la communication avec les conchyliculteurs est son but principal, c'est aussi le plus difficile à atteindre.

« ... il y a des rencontres personnelles, mais on ne peut pas dire qu'il y ait quelque chose de bien structuré. [...] Eux, depuis 4-5 ans, il faut reconnaître qu'ils ont eu beaucoup de problèmes à régler aussi, alors envers le monde agricole ils étaient plutôt en défensif. Je le comprends, je l'analyse, mais je le regrette, parce qu'actuellement, à travers les CTE c'était l'occasion de construire ensemble. »

Le président de l'association souhaite aujourd'hui aller plus loin, et selon lui l'élément capable de fédérer les agriculteurs et les conchyliculteurs est la valorisation de la qualité des produits.

« ... disons qu'on s'affronte sur certains projets alors qu'on ferait beaucoup mieux de défendre le côté positif de notre région, c'est-à-dire la qualité de nos produits. »

Pour l'instant, les principales actions menées par l'association l'ont plutôt été dans le sens d'une défense du monde agricole, notamment pour demander des dérogations en regard de la spécificité des marais de Dol et défendre des projets d'installation.

« ... à partir du moment où l'élevage hors-sol répond aux normes exigées et que le plan d'épandage est à jour, il a le droit d'exister. »

2.5.2. Eléments d'analyse

Comme précédemment, cette association concerne une seule catégorie d'acteurs, les agriculteurs. En se regroupant, ils sont plus forts pour garantir leurs intérêts. L'association ne répond pas, pour le moment, aux objectifs que s'était fixé son créateur, et qui visaient à préserver la qualité de l'eau, de la terre à la mer. Même s'il y a le souhait de construire quelque chose avec les conchyliculteurs, il n'y a pour l'instant aucune action menée dans ce sens.

2.6. L'association syndicale des propriétaires des digues et marais

2.6.1. L'association

Constituée il y a 202 ans par quelques propriétaires privés qui ont souhaité une gestion commune des marais de Dol, l'association syndicale des propriétaires des digues et marais est une association loi 1865 qui regroupe tous les propriétaires de « l'enclave », c'est-à-dire l'ensemble des zones submersibles, susceptibles d'être envahies par la mer si la protection littorale venait à être endommagée. Les statuts de l'association sont très précis : elle a pour but de protéger le marais contre l'invasion de la mer et de pourvoir à son dénoisement si celui-ci est inondé. Ces deux missions traditionnelles sont aujourd'hui remises en question par l'Agence de l'Eau et la DDAF, qui doivent veiller au respect et à la bonne application de la loi sur l'eau.

« ... ce sont des propriétaires qui se sont organisés, qui ont une culture un peu, et c'est normal, du fait de leur histoire, de leurs origines, une culture plutôt d'exploitants agricoles, donc qui ont tendance à vouloir évacuer l'eau. »

⁹⁶ Information obtenue sur le site du Journal Officiel (www.journal-officiel.gouv.fr).

Le rôle de la DDE dans cette association existe depuis toujours, car depuis le début elle a été aidée par le service des Ponts et Chaussées. C'est ainsi que le subdivisionnaire de l'Équipement, Jacky Lefeuvre, est directeur d'office de l'association, par ailleurs présidée par une personne élue par les propriétaires. La DDE et la DDA, en tant que services de l'État, ont « *le même combat* », et doivent essayer de faire prendre conscience aux propriétaires des enjeux environnementaux propres aux marais. L'association vient à ce titre d'embaucher une technicienne zone humide, « *très motivée mais qui a du mal à faire passer sa culture.* »

Aujourd'hui, certains remettent en cause l'existence de cet impôt spécifique que doivent payer tous les propriétaires d'un terrain faisant partie de l'enclave.

« ... pourquoi on paierait cet impôt spécifique ? Il n'y a qu'à mettre le dénoiement à la charge de l'État. [...] Les routes passent, les gens circulent sur la route, pourquoi le département ne paierait-il pas lui-même un impôt ? »

Pour lui, au moins tout le bassin versant devrait participer à la gestion de l'eau dans l'enclave.

2.6.2. Éléments d'analyse

Cette association est elle aussi restreinte à une catégorie d'acteurs, cette fois les propriétaires des terrains de l'enclave. C'est une association qui a des statuts particuliers, historiques, puisqu'ils obligent l'adhésion de tous les propriétaires et donc le versement d'une cotisation nécessaire à l'entretien des marais, cotisation aujourd'hui remise en cause par les riverains. Cette association relève de la gestion communautaire ; elle est liée aux services de l'État de façon historique. La coordination entre DDE et DDA est d'ailleurs intéressante à ce niveau : en tant que représentants de la politique de l'État, elles se doivent de tenir le même discours. Or la DDE est partie prenante de l'association, d'où son rôle un peu ambigu.

2.7. L'association de chasse maritime

2.7.1. L'association

La chasse maritime, c'est-à-dire s'exerçant sur le domaine public maritime, s'est organisée suite à une loi de 1968, devenue opérationnelle en 1975. Cette loi instituait la création d'associations adoptant des statuts-types rédigés par l'État et se conformant à un cahier des charges d'exploitation. Si une association est régulièrement constituée, qu'elle adopte ces statuts, elle peut bénéficier du régime d'amodiation, c'est-à-dire d'une location gré à gré. C'est ainsi que l'association de chasse maritime de la baie du Mont Saint-Michel s'est constituée. Elle verse un droit annuel de 7500 € à l'État pour pouvoir chasser.

L'association, outre son rôle de gestion de la chasse, engage des actions en faveur des zones humides de la baie, véritables enjeux pour le maintien de la chasse. Elle travaille sur ce point avec l'association de chasse maritime d'Ille-et-Vilaine, notamment sur l'aménagement de la réserve de chasse maritime.

Selon son président, l'association est bien perçue.

« ... elle est reconnue, et par les administrations et par les élus. D'abord parce qu'on a fait nos preuves, on ne fait pas n'importe quoi. Les gens savent bien qu'en baie du Mont Saint-Michel, comme sur tout le département d'ailleurs, on fait un travail qui est intéressant pour tout le monde. [...] Dans notre département, les chasseurs sont une force qui ne peut pas être contournée. »

2.7.2. Éléments d'analyse

Cette association n'est pas réellement une association de défense, puisque ses statuts sont imposés par l'État et son existence est obligatoire pour pouvoir chasser sur le domaine public maritime. C'est plus une organisation professionnelle mais qui représente cependant une force de défense des

chasseurs face aux autres acteurs du territoire. De la même façon que pour la défense des pêcheurs à pied, c'est une association qui n'hésite pas à franchir la limite Bretagne / Basse-Normandie pour mener des actions en commun.

3. Les dynamiques locales actuelles

3.1. Les démarches existantes

L'analyse de ces différentes démarches, qu'il s'agisse de véritables scènes de concertation ou de simples regroupements entre acteurs, est riche de renseignements sur les dynamiques locales et riche d'enseignements pour un projet de mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire.

La situation en baie du Mont Saint-Michel n'est pas figée : elle est le reflet d'une dynamique de territoire spatiale et temporelle qu'il est nécessaire de bien identifier. Chaque démarche a des origines variées et naît dans un contexte particulier. Les éléments déclencheurs sont variables, et peuvent avoir plusieurs origines : il s'agit d'évènements liés au territoire, aux hommes, à l'existence d'autres démarches en cours ou terminées, ou à une combinaison de ces trois facteurs (figure 3).

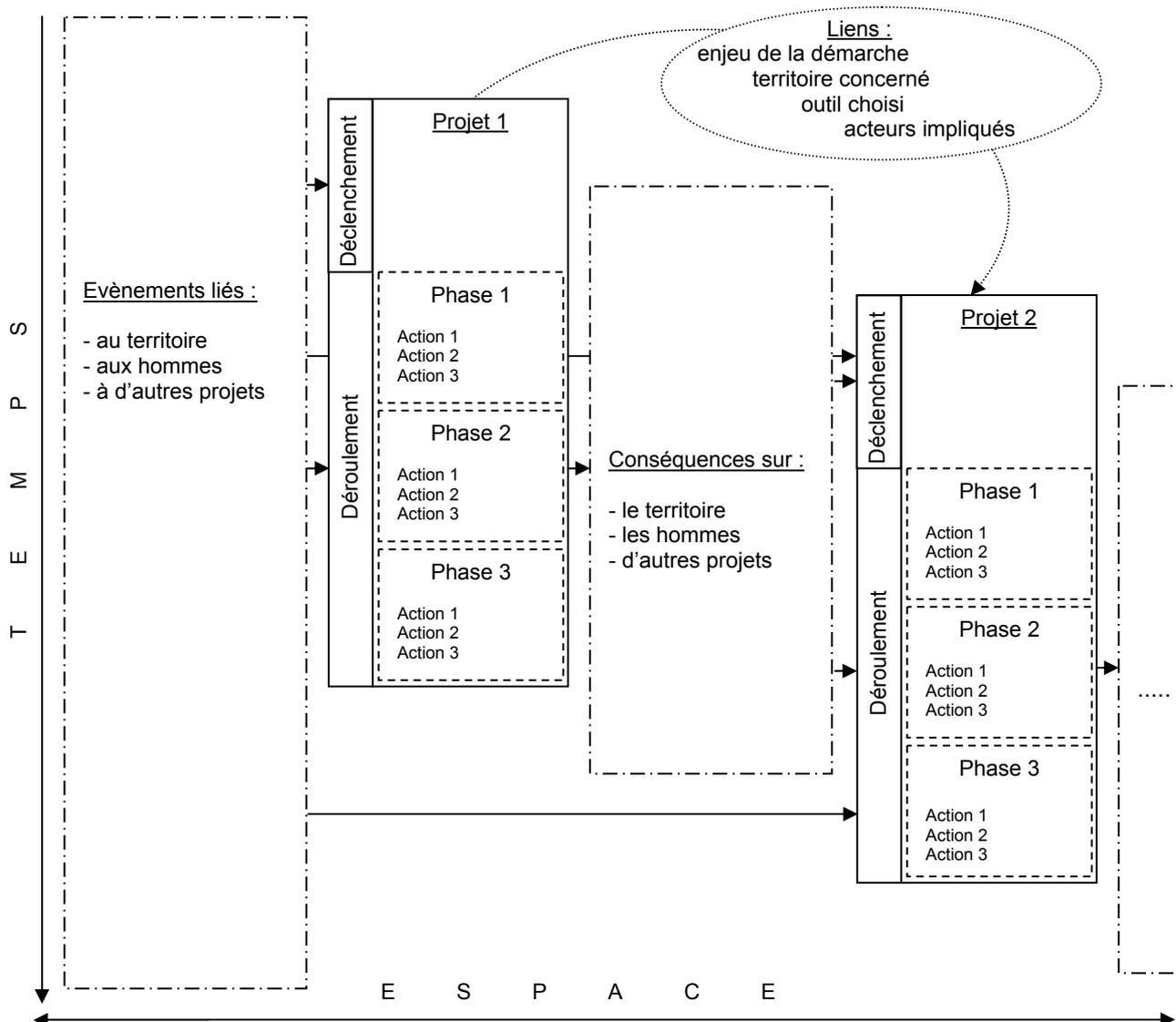


Figure 3.- Dynamique de projet et dynamique de territoire.

Les évènements liés au territoire sont de l'ordre de la crise : il s'agit par exemple d'une pollution, prévisible ou non, et qui entraîne brusquement une prise de conscience de certains acteurs sur la nécessité d'entreprendre quelque chose ; il peut s'agir aussi d'une diminution des ressources trophiques qui incite les conchyliculteurs à repenser leur système de production.

Les évènements liés aux hommes concernent la grande majorité des démarches citées ci-dessus. Il peut s'agir :

- d'un projet d'élevage hors-sol qui mobilise les associations de défense de l'environnement ;
- d'une recherche d'amélioration ou de préservation du potentiel d'une activité comme la conchyliculture ou la pêche, mais aussi d'un territoire ou d'une ressource qui est souvent la ressource en eau ;
- de la mise en place d'une réglementation qui oblige à un changement de certaines pratiques, comme l'extraction de sables coquilliers ;
- d'une politique d'aménagement du territoire, comme l'Opération Grand Site ou le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Dans cette dernière catégorie, l'origine de la démarche est extérieure au territoire et souvent descendante.

Enfin il existe un facteur sous-jacent qui favorise la mise en œuvre d'une démarche : le contexte. Certains éléments déclencheurs sont liés à l'existence d'autres démarches. L'exemple le plus parlant est, en baie du Mont Saint-Michel, le fleurissement des SAGE. Ils proviennent effectivement de la volonté de régler un problème, mais est-ce qu'une démarche aurait émergé en l'absence de cet outil sur d'autres bassins versants et du rôle de l'Agence de l'Eau de le promouvoir ? Il est certain qu'il y a eu un effet d'entraînement, peut-être lié à l'action de la Commission Interbassins, et la présence de SAGE en Basse-Normandie et sur la Rance a sans doute poussé les acteurs des bassins versants des marais de Dol et du Couesnon à en faire autant. Aujourd'hui, les SAGE ou contrats ruraux semblent être une évidence sur ce territoire, c'est leur absence qui étonne.

Les éléments déclencheurs sont multiples et difficiles à cerner, mais ils sont à la base de la diversité de ces démarches. Pourquoi sur un territoire proche, pour un problème similaire, le choix de la démarche diffère-t-il autant dans sa forme que dans son succès ?

Dans ce sens il est intéressant de remarquer que si certaines situations induisent automatiquement une réaction d'échange (les conchyliculteurs qui réagissent à la destruction des concessions par les pêcheurs), d'autres n'impliquent pas au départ un échange entre acteurs et pourtant y aboutissent : c'est le cas par exemple de la mise en place des quotas laitiers qui a entraîné la naissance d'un projet de territoire.

Chaque démarche se déroule ensuite selon des phases liées aux étapes franchies dans le déroulement du projet (figure 3). Chacune de ces grandes étapes se caractérise par les actions engagées et par les évènements, indépendants ou liés au projet, qui s'y produisent. Les éléments déclencheurs cités ci-dessus peuvent, en plus d'enclencher le processus, influencer son déroulement.

Le déroulement de la démarche a à son tour des conséquences de trois ordres : celles qui concernent le territoire, par exemple un aménagement, une amélioration de la qualité de l'eau ; celles qui concernent les hommes, par exemple la prise de conscience des enjeux environnementaux, et enfin celles qui concernent d'autres démarches, soit en déclenchant leur mise en œuvre, soit en influençant leur déroulement (figure 3).

On constate ainsi que les démarches sont loin d'être isolées. Les scènes de concertation identifiées fonctionnent certes comme des entités, mais elles s'intègrent dans un système plus global, dans un champ de concertation constitué par la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. L'évolution de ce système s'inscrit donc dans une dimension à la fois spatiale et temporelle.

3.2. Le système baie

On a donc un système ou champ global de concertation, lui-même composé d'entités plus petites. Il est intéressant à ce niveau d'avoir une approche systémique et de tenter de comprendre le

fonctionnement de ce système dans l'existant, ce qui passe par l'identification des interactions réelles ou potentielles qui existent entre les sous-systèmes que sont les scènes de concertation identifiées.

Les différentes scènes peuvent être liées :

- si elles naissent du même enjeu ;
- si elles utilisent le même outil ;
- si elles concernent, au moins en partie, le même territoire ;
- si des personnes ou des catégories d'acteurs participent à plusieurs d'entre elles.

Les différentes scènes peuvent en outre être liées par une relation de cause à effet : c'est parce qu'il existe telle démarche que telle autre est mise en place.

3.2.1. Le lien par les enjeux et par les outils mis en œuvre

Les démarches identifiées en baie du Mont Saint-Michel s'articulent autour d'objets qui le sont tout autant et qu'on peut regrouper en grandes familles :

- les démarches liées à la valorisation :
 - d'un site ;
 - d'un produit ;
 - d'une ressource ;
 - d'un territoire ;
- les démarches liées à la gestion :
 - de l'eau ;
 - de l'espace.

Les démarches de valorisation d'un site concernent ce qui est directement lié à la présence du Mont Saint-Michel, à savoir le rétablissement du caractère maritime du Mont et l'Opération Grand Site qui l'accompagne. Ce sont deux démarches qui visent à reconquérir les paysages de la baie du Mont Saint-Michel. Depuis peu, les Conseils Généraux se sont regroupés en une association interdépartementale, qui a pour le moment des préoccupations proches de celles de l'OGS.

Certaines démarches utilisent cette image du Mont Saint-Michel pour valoriser un produit : il s'agit des projets d'appellation d'origine contrôlée pour les moules de bouchots et pour l'agneau de pré salé.

Les démarches de valorisation d'une ressource concernent essentiellement les ressources trophiques disponibles pour les coquillages cultivés : il s'agit de la restructuration conchylicole, où ostréiculteurs et mytiliculteurs se sont regroupés pour déplacer leurs concessions de zones peu productives vers des zones meilleures. Il s'agit également de l'élimination des crépidules, qui font l'objet de plusieurs programmes d'extraction et de valorisation, et par la récupération par les agriculteurs des déchets coquilliers à des fins d'amendement calcaire.

Le développement du territoire regroupe toutes les démarches de mise en place des Pays : le Pays du Mortainais et le Pays de la baie du Mont Saint-Michel, qui ont été décrits plus haut, mais aussi le Pays de Fougères et le Pays de Saint-Malo. La démarche de Pays vise à valoriser le territoire par une coordination des politiques à une échelle autre que l'échelle strictement administrative.

Outre ces démarches liées à la valorisation d'une ressource ou d'un territoire, il existe en baie du Mont Saint-Michel un ensemble d'actions liées à la préservation d'un bien commun soumis à des effets externes : l'eau. Plusieurs outils de gestion de l'eau ont été mis en place. Il s'agit notamment des contrats ruraux mis en place sur la Sélune amont, la Sée, les Côtiers Granvillais avec une spécificité liée dans ce cas à l'aspect littoral. Il s'agit également des SAGE qui se mettent progressivement en place sur la baie, d'abord sur la Sélune, puis, actuellement, sur les marais de Dol et le Couesnon, dont une partie du bassin versant fait également l'objet du programme Bretagne Eau Pure.

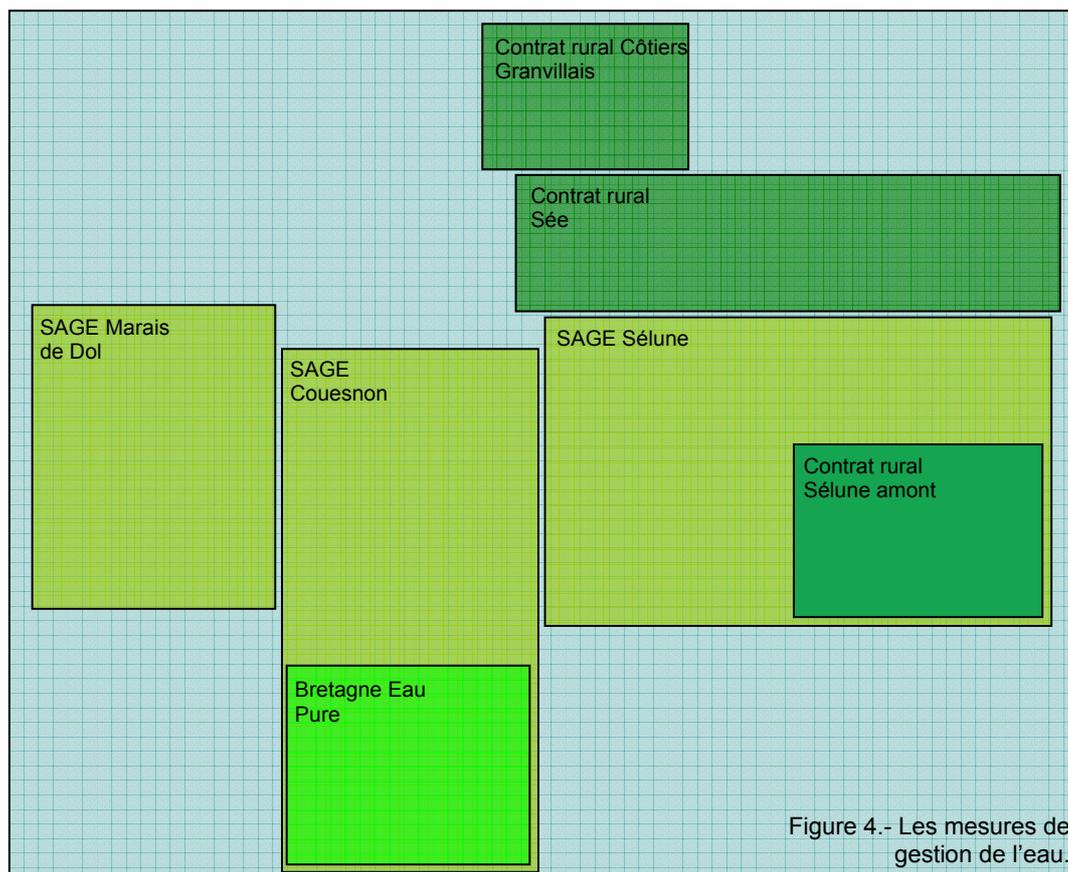
L'espace est également un bien soumis à concurrence, en particulier les eaux littorales, à l'intérieur de la bande des trois milles, qui sont soumises à une concurrence d'usage entre la conchyliculture et la pêche à la seiche.

3.2.2. Le lien par le territoire concerné

Les démarches identifiées concernent des territoires plus ou moins importants en terme de superficie, et bien souvent les espaces concernés se chevauchent. Certaines démarches (similaires ou au contraire différentes) concernent le même territoire ; de même, des territoires différents sont concernés par des démarches identiques, démarches qui associent alors les mêmes catégories d'acteurs, mais en des endroits différents.

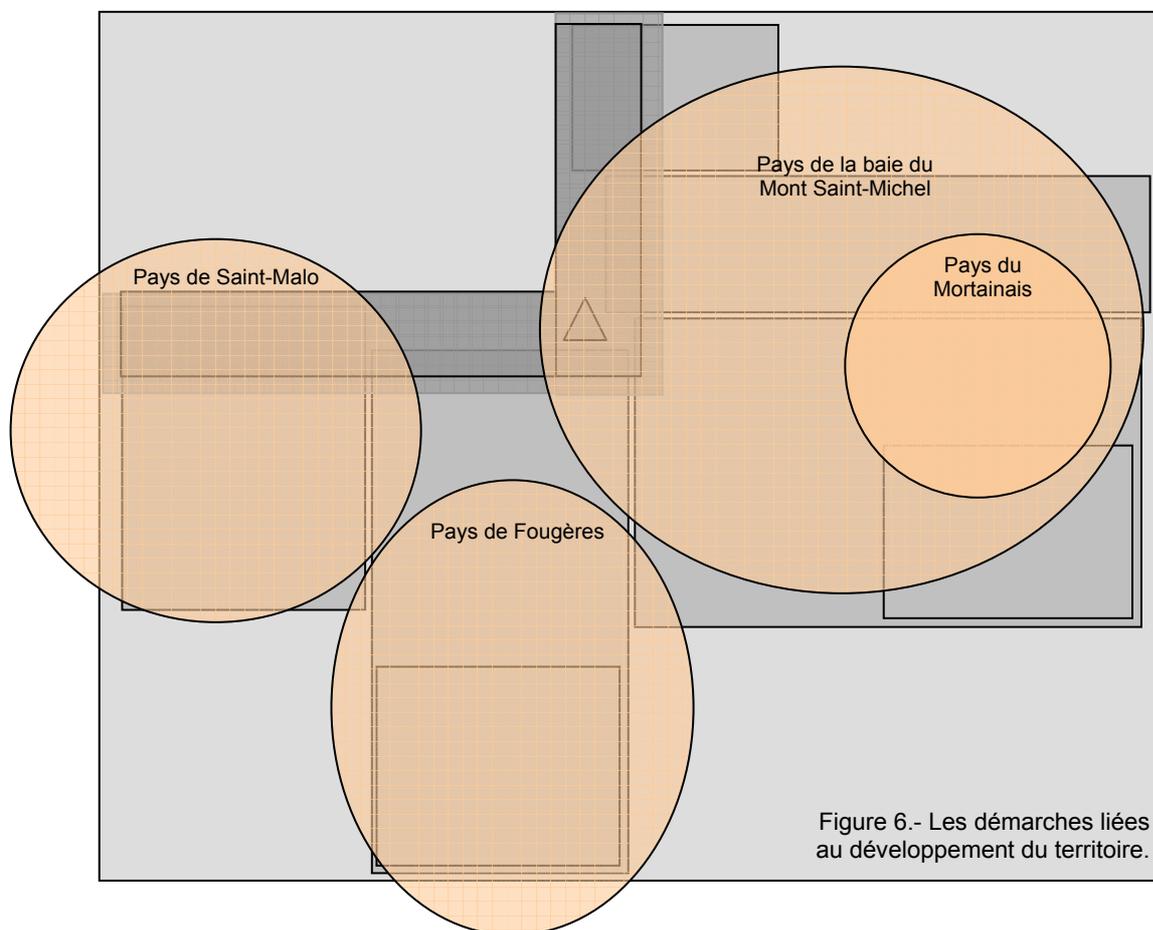
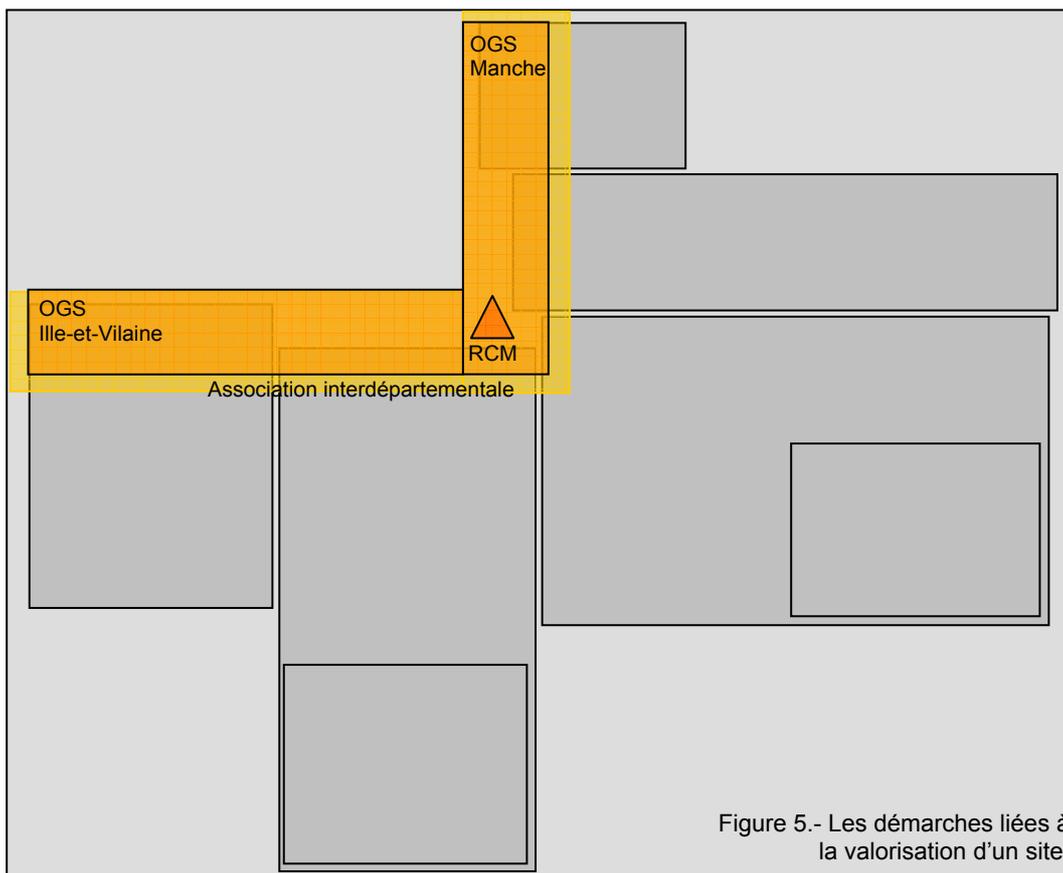
Chacune des cartes suivantes (figures 4 à 8) montre, sous forme de schéma reprenant les 5 bassins versants et la baie, l'imbrication des démarches en terme de territoire concerné.

Les démarches liées à la gestion de l'eau (figure 4) concernent chacun des 5 bassins versants. Ce sont des démarches juxtaposées plus que liées. Toutefois, on constate que des outils différents sont utilisés sur un même territoire, pour des objectifs proches (c'est le cas du SAGE et du contrat rural sur le bassin versant de la Sélune) ou que des bassins versants différents sont gérés avec le même outil. La Commission Interbassins englobe les territoires concernés par chacun de ces outils et constitue un échelon de coordination.



Les démarches liées à la valorisation d'un site (figure 5) concernent presque exclusivement les abords immédiats du Mont Saint-Michel, et ne considèrent que la bordure littorale du territoire.

Les démarches liées au développement du territoire (figure 6), les Pays, concernent des territoires qui ne sont ni des échelons administratifs, ni des bassins versants : elles viennent se superposer aux démarches précédentes.



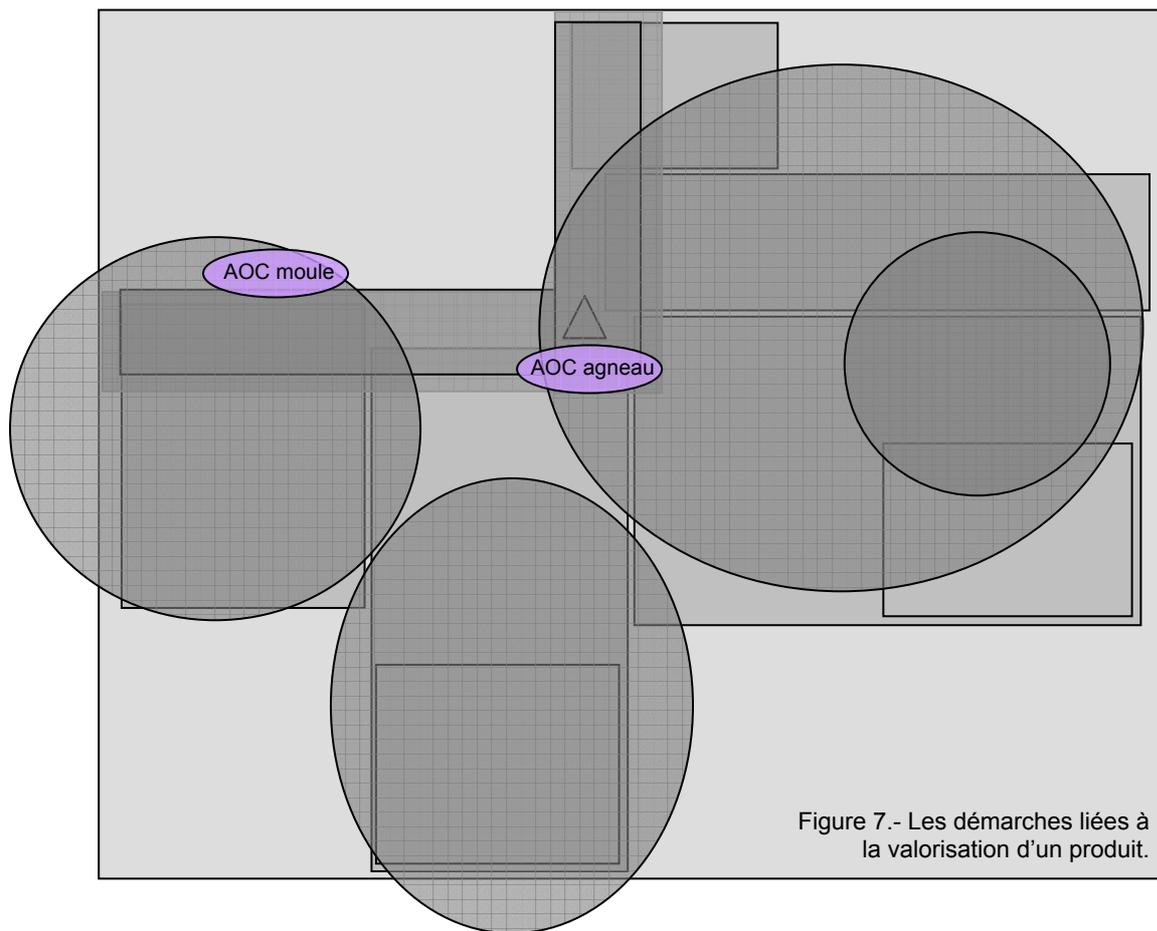


Figure 7.- Les démarches liées à la valorisation d'un produit.

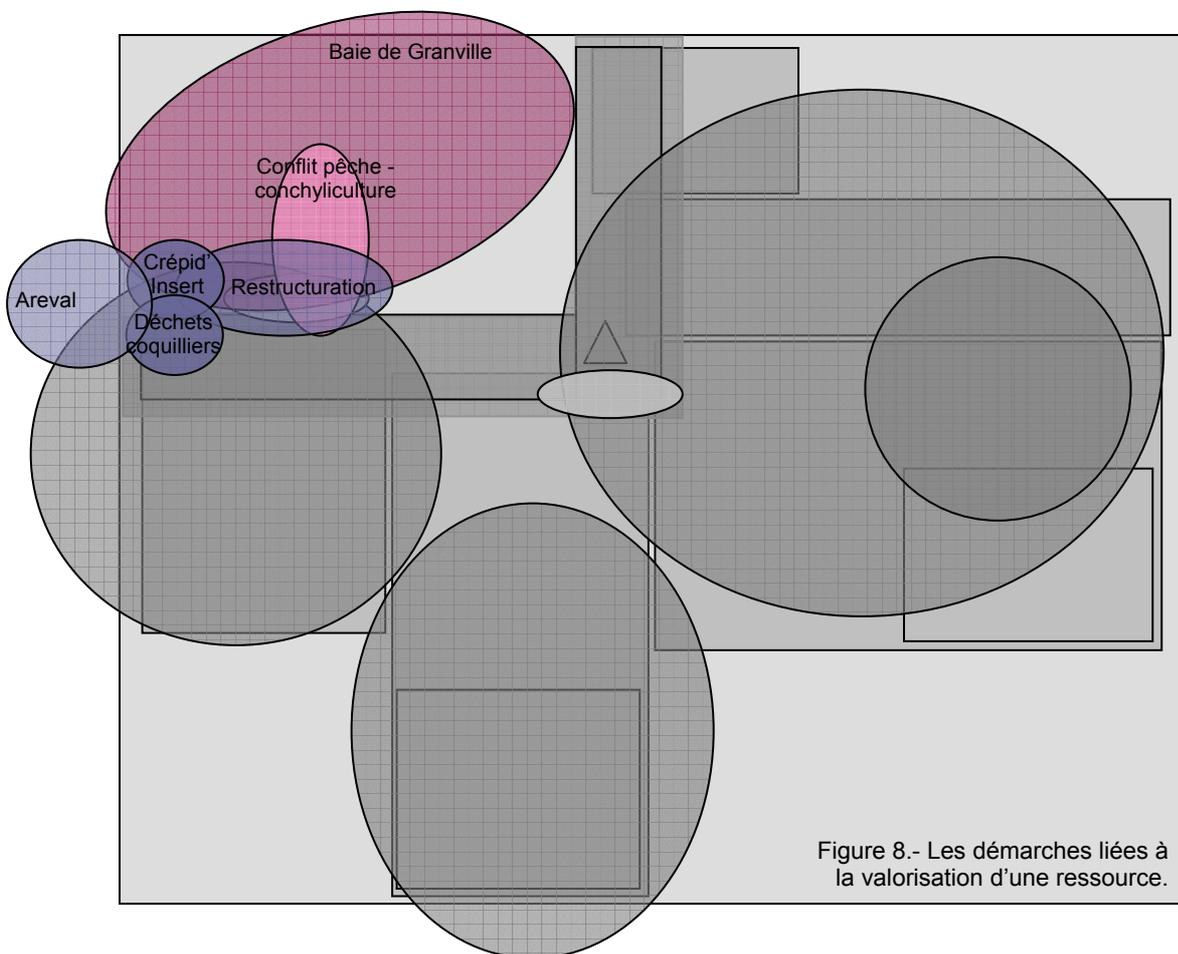


Figure 8.- Les démarches liées à la valorisation d'une ressource.

Les démarches liées à la valorisation d'un produit (figure 7) concernent des espaces relativement restreints, puisque que ce sont les zones de production des deux produits, moule de bouchot et agneau de pré salé, qui doivent faire l'objet d'une appellation d'origine contrôlée.

Les démarches liées à la valorisation d'une ressource (figure 8) concernent essentiellement le milieu des cultures marines : certaines démarches associent en outre des acteurs « terrestres » : services de l'Etat, administrations, mais aussi les agriculteurs dans le cas du traitement des déchets coquilliers.

C'est la superposition de toutes ces scènes de concertation qui constitue le système baie.

3.2.3. Le lien par les acteurs ou catégories d'acteurs

Les acteurs participant aux différentes démarches identifiées sont des liens potentiels entre ces démarches en ce sens qu'ils constituent bien souvent un échelon de transfert d'information. Un acteur participant à plusieurs démarches va à la fois s'enrichir de l'expérience de ces démarches et apporter aux autres l'information que constitue cette expérience.

Le tableau 1 montre, pour chaque démarche, les principaux acteurs qui en sont à l'origine ou qui y jouent un rôle moteur, ceux qui sont associés à la démarche et enfin ceux qui participent : il s'agit le plus souvent, dans ce dernier cas, des membres constituant les diverses instances telles que comités de pilotage, commissions...

Le lien entre les démarches peut se faire par un individu identifié : c'est une personne-relais dont on a évoqué l'importance plus haut. C'est une personne qui, par ses implications et ses capacités à mobiliser les acteurs, peut faire le lien entre les démarches en transmettant directement les informations.

Plus souvent, le lien se fait par un organisme tel que services de l'Etat, Conseil régional, Conseil Général, DIREN... le lien est dans ce cas potentiel car souvent ce sont des services ou des personnes différentes au sein de ces organismes qui ont en charge les différentes démarches : c'est le fonctionnement en interne à l'organisme qui est donc garant du transfert d'information.

Le lien peut également être fait par une catégorie d'acteurs, par exemple les agriculteurs. Dans ce cas, ce ne sont pas les mêmes personnes qui participent aux démarches : là aussi, on retrouve l'importance de la coordination entre les représentants des différents groupes de personnes. Ce sont eux qui vont pouvoir assurer le transfert d'information entre ces différents groupes qui, a priori, ne sont pas directement en contact.

La transversalité apparaît ici sous deux angles.

La lecture horizontale du tableau donne une information sur la transversalité des démarches, c'est-à-dire sur leur capacité à impliquer ou à associer des catégories d'acteurs ou des organismes plus ou moins nombreux et variés. Certaines démarches comme le SAGE Sélune impliquent un grand nombre d'acteurs. D'autres, comme les projets d'AOC, n'impliquent qu'une seule catégorie d'acteurs.

La lecture verticale du tableau donne une information sur la transversalité des acteurs, c'est-à-dire sur l'implication de certains organismes ou de certaines catégories d'acteurs dans un nombre plus ou moins important de démarches. Certains acteurs sont associés à des démarches très diverses, comme les services de l'Etat ou les Conseils Généraux ; d'autres, comme les pêcheurs ou les conchyliculteurs, ne sont impliqués que dans quelques démarches.

Le croisement de ces deux aspects apporte une information relative au type de démarche : certaines sont plutôt descendantes, c'est-à-dire qu'elles sont initiées par l'Etat ou ses services et cherchent ensuite à s'installer au niveau local ; d'autres sont ascendantes, c'est-à-dire qu'elles naissent d'une volonté locale puis cherchent à se formaliser auprès des administrations. Entre ces deux cas, il existe toute une gamme de démarches qui se déroulent selon des procédures variées.

Tableau 1.- Participation des acteurs aux démarches identifiées en baie du Mont Saint-Michel.

Acteurs / Démarches		Structures et organismes										Acteurs					
		Etat	Conseil régional (BN)	Conseil Régional (B)	Conseil Général (50)	Conseil Général (35)	Communes et EPCI	DIREN (BN)	DIREN (B)	AESN	AELB	Elus	Agriculteurs	Conchyliculteurs	Pêcheurs	Associations de défense	Socioprofessionnels
Valorisation d'un site	Rétablissement du caractère maritime																
	Opération Grand Site																
	Association Interdépartementale																
Gestion de l'eau	Commission Interbassins																
	Contrat rural Côtiers Granvillais																
	Contrat rural Sée																
	Contrat rural Sélune amont																
	SAGE Sélune																
	SAGE Couesnon																
	Bretagne Eau Pure																
	SAGE marais de Dol																
Valorisation d'une ressource	Traitement des déchets coquilliers																
	Crépid'Insert																
	Areval																
	Restructuration conchylicole																
	Projet baie de Granville																
	Conflit pêche-conchyliculture																
Produit	AOC moule de bouchot																
	AOC agneau de pré salé																
Développement d'un territoire	Pays du Mortainais																
	Pays de la baie du Mont Saint-Michel																
	Pays de Fougères																
	Pays de Saint-Malo																
	Charte de développement																
	Natura 2000																

Transversalité des démarches

Transversalité des acteurs

LEGENDE	Acteurs à l'origine de la démarche ou leaders	Acteurs associés à la démarche	Acteurs participant à la démarche
----------------	---	--------------------------------	-----------------------------------

Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, par exemple, est un projet porté par un candidat aux élections présidentielles de 1995, repris par les gouvernements suivants. Le chef de projet est rattaché au cabinet du Premier Ministre, et la mission technique est rattachée à la DDE de la Manche : on a là un exemple de démarche strictement descendante, qui n'a cherché que dans ses dernières phases à consulter le public.

L'Opération Grand Site a été, de la même façon, lancée par le Ministère de l'Environnement en 1995. C'est une démarche portée par les Conseils Généraux de Manche et d'Ille-et-Vilaine, et les actions sont menées par les communes : il s'agit d'une démarche descendante mais qui cherche une légitimité locale.

Le SAGE Sélune est parti de la volonté d'un élu très attaché à la sauvegarde de la Sélune qui a créé une association avec les principaux acteurs concernés : cette démarche s'est ensuite formalisée dans un SAGE, qui est un outil national, montrant ainsi son caractère ascendant ; cependant, le portage continue de se faire au niveau local avec des commissions impliquant les acteurs locaux.

Le traitement des déchets coquilliers, enfin, donne un exemple de démarche informelle qui est restée au niveau local : c'est un conchyliculteur qui a rencontré des agriculteurs qu'il connaissait personnellement afin de trouver un arrangement entre les deux professions sur la récupération des déchets coquilliers.

Ce tableau vient illustrer la diversité des démarches identifiées mais, aussi, les relations qui existent entre elles de par les acteurs qu'elles impliquent et les niveaux auxquels elles les impliquent.

3.2.4. Le système baie

Les scènes de concertation sont donc des entités qui s'inscrivent elles-mêmes dans un système plus global, le système baie. Elles peuvent être liées, on l'a vu, par l'objet dont il est question, par l'outil qui a été choisi, par le territoire concerné et par les acteurs qui font le lien entre ces démarches.

De la juxtaposition de scènes on passe donc à un système plus complexe d'imbrication et d'interrelations. On identifie un certain nombre de « familles » de démarches qui sont liées par les facteurs évoqués plus haut : ces familles peuvent être liées parce que certaines démarches concernent le même territoire, mais aussi parce qu'on peut identifier, localement, une personne qui fait le lien, ou une convergence entre des préoccupations.

La figure 9 synthétise les convergences possibles entre les scènes de concertation.

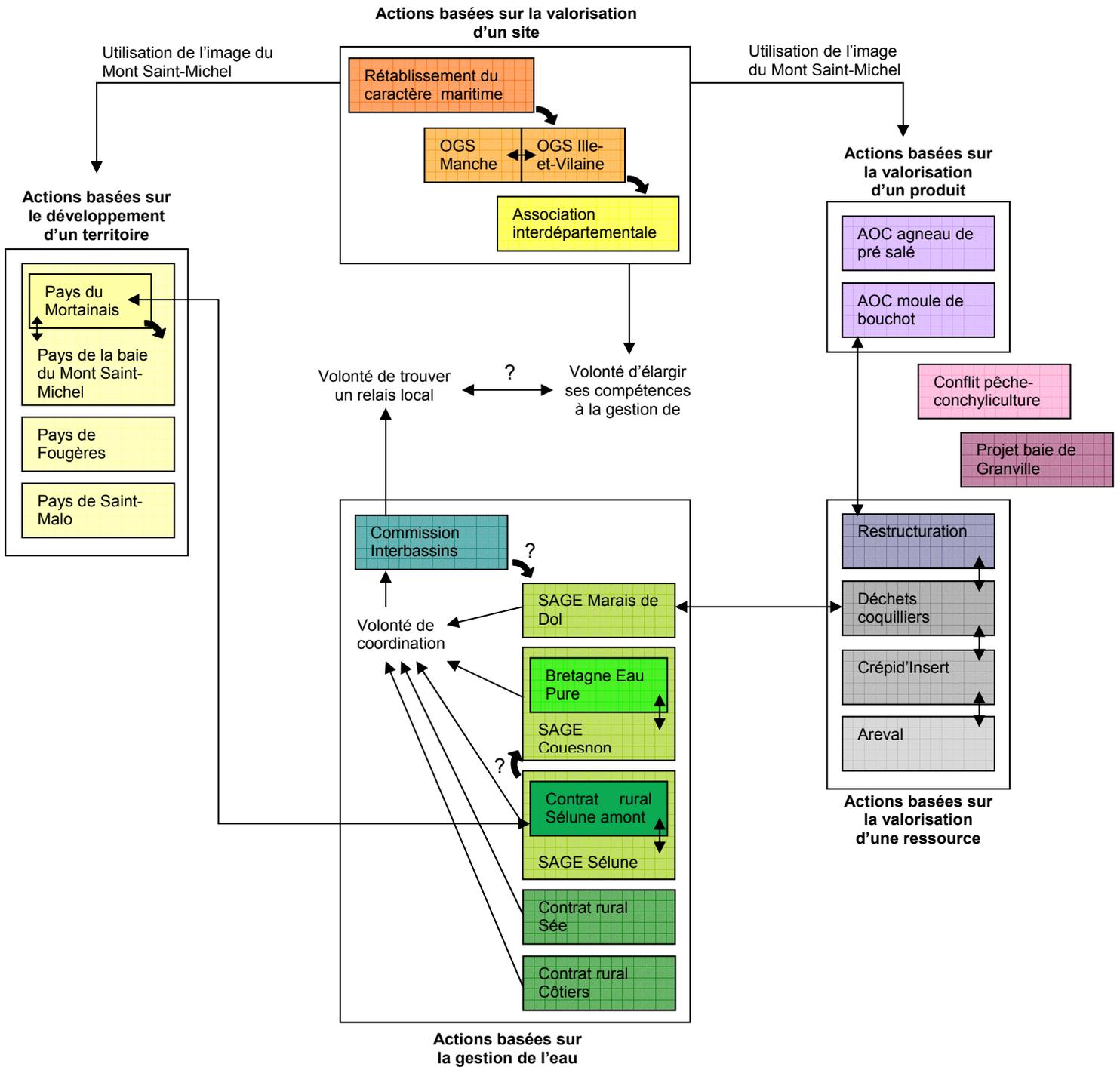


Figure 9.- Le système baie.

La gestion future : quelles logiques d'acteurs, quel(s) projet(s) à l'échelle du territoire baie ?

1. Les logiques d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel : divergences et convergences entre les forces en présence

La baie du Mont Saint-Michel est un espace commun soumis à la gestion effective de ses différents utilisateurs. Il importe dans ce cadre de tirer un portrait des grands groupes d'acteurs, d'identifier ce qui réunit ou oppose d'abord les acteurs d'une même catégorie puis de catégories différentes, de voir les valeurs qu'ils défendent, puis d'identifier les forces en présence et les atouts et faiblesses de chacune de ces catégories.

1.1. Les agriculteurs

Le monde agricole est souvent évoqué par l'ensemble des personnes rencontrées. Activité principale dans l'ensemble des bassins versants étudiés, l'agriculture est aussi souvent identifiée comme étant responsable des dégradations causées à l'environnement.

1.1.1. Les agriculteurs par eux-mêmes

Pour un agriculteur du bassin versant de la Sélune, les agriculteurs ont joué un rôle moteur dans la mise en place d'une réflexion à l'échelle du pays.

« ... la profession agricole, ayant été à l'initiative du pays, ayant été à l'initiative de certaines opérations environnementales, ont été des acteurs forts et finalement ont entraîné les autres avec eux. [...] C'est bien les agriculteurs qui ont été moteurs dès le départ. »

Les agriculteurs font selon lui beaucoup d'efforts, et les gens ne s'en rendent pas forcément compte, d'une part parce qu'il y a un déficit de communication sur ce qu'ils peuvent faire, et d'autre part parce que *« on retient toujours l'erreur qui est commise à un moment donné par quelques-uns, qui vient anéantir tous les efforts qui sont faits par les autres »*.

Pour un agriculteur des marais de Dol, la communication qui est faite au monde agricole est primordiale si on veut qu'elle soit suivie d'effets, et l'échec de certaines mesures de protection vient de cette erreur de communication.

« ... dans le plan Ramsar il y a eu quelques études de faites, au niveau concertation c'était la catastrophe. On venait dans vos parcelles faire des prélèvements sans vous prévenir, ils oubliaient que c'était un terrain privé. Alors ça ne pouvait conduire qu'à l'échec. »

Les agriculteurs rencontrés évoquent les difficultés de leur métier, les efforts qu'ils font en matière de protection de l'environnement, mais évoquent peu ou pas les autres acteurs.

1.1.2. Les agriculteurs et les autres acteurs

Seule la personne impliquée dans une association dont l'objectif est la rencontre entre agriculteurs et conchyliculteurs évoque *« les cousins de la mer »*. Cette association Agriculture - Environnement : l'Eau de la Terre à la Mer regroupe pour l'instant uniquement des agriculteurs, et si dans les textes elle revendique un dialogue avec les conchyliculteurs, les premières actions qu'elle a menées sont surtout liées à la défense de la profession agricole.

C'est également cette personne qui est la seule à évoquer les associations de défense de l'environnement : ce sont pour lui des acteurs incontournables avec qui il faut discuter. Il ne trouve pas légitimes les revendications de ces associations si elles sont « à l'opposé des siennes ». Il préfère dialoguer sur des choses « *sensées, positives, ou confirmées par l'INRA, ou d'autres ingénieurs* ».

« ... je pense que quand il y a du monde qui a un avis divergent, il est urgent de le rencontrer, même avec des associations environnementales qui nous combattent régulièrement, on arrive à discuter. »

Les efforts des agriculteurs sont reconnus par certaines des personnes rencontrées. C'est le cas du président de la CLE du SAGE Sélune, qui qualifie de « *remarquable* » le travail fait par les agriculteurs membres de la CLE. En général, les efforts des agriculteurs sont reconnus en même temps que le système dont ils sont victimes.

« ... il y a eu d'énormes progrès faits en agriculture avec ces certificats de traçabilité et de suivi agronomique, la pollution en général a bien diminué. Il a fallu aussi quelques discussions pour dire que l'agriculture n'est pas la seule qui pollue, tout le monde pollue. »

« ... on ne peut pas mettre toutes les pollutions sur le dos des agriculteurs [...] il n'y a pas que l'agriculture qui pollue. [...] Il y a une évolution de l'état d'esprit des agriculteurs, notamment chez les jeunes, qui effectivement ne nient pas les choses, mais ne sont pas complètement responsables. Souvent c'est la politique agricole [...] qui fait qu'on en est là. Donner des primes pour produire plus et produire mieux... On ne va pas aujourd'hui les montrer du doigt. »

« ... je reste persuadé que les agriculteurs qui sont ici sont conscients des problèmes qu'ils peuvent poser et, dans bien des cas, c'est le pouvoir économique qu'ils n'ont pas. »

Pour d'autres personnes, les agriculteurs sont des personnes avec qui il est impossible de discuter de mesures de protection de l'environnement.

1.2. Les conchyliculteurs

La conchyliculture est sans doute l'usage dont l'image se fonde le plus avec la baie du Mont Saint-Michel. Située uniquement dans la partie bretonne de la baie, elle s'étend de Cancale à Cherruix.

Les conchyliculteurs évoquent peu les autres acteurs du territoire mais qualifient beaucoup leur profession. Ils évoquent plus les agriculteurs et les pêcheurs, sans doute à cause des conflits qui peuvent les opposer.

1.2.1. Les conchyliculteurs par eux-mêmes

Il y a parmi les conchyliculteurs une dualité très marquée entre ostréiculture et mytiliculture, même si certains producteurs exploitent huîtres et moules. Les personnes rencontrées se situent donc à des niveaux différents : d'une part les présidents ou représentants des syndicats ostréicole, mytilicole et conchylicole, et d'autre part la représentante de la section régionale conchylicole, qui regroupe l'ensemble des professionnels de Bretagne Nord, et qui a de ce fait une vision plus globale et plus détachée de la profession.

Les conchyliculteurs évoquent leurs craintes et leurs ambitions personnelles, c'est-à-dire en tant que petit ostréiculteur ou gros mytiliculteur, mais prennent aussi la parole en tant que conchyliculteur de la baie du Mont Saint-Michel et évoquent alors les craintes et les ambitions de l'ensemble des professionnels.

On se rend compte alors que ce sont des gens qui se qualifient eux-mêmes comme individualistes, en interne à la conchyliculture, mais que dans le cadre d'un système plus global ils se définissent comme faisant le même métier, c'est-à-dire qu'il y a malgré tout une unité conchyliculture qui sait se réunir pour être plus forte face à une menace extérieure à la profession.

« ... les gens sont indifférents, ils travaillent sur une zone, ils ne voient pas ce qui est devant ou derrière, ils travaillent sur leur zone, terminé. [...] Ce sont des gens, tant qu'ils ne sont pas concernés dans leur production, ils s'en foutent. »

Les ostréiculteurs sont fortement ancrés sur ce territoire. Ils ont une activité traditionnelle installée à Cancale depuis plusieurs siècles. Suite à la perte massive d'huîtres plates due au parasite *Bonamia*, les ostréiculteurs se sont orientés vers la culture de l'huître creuse. Aujourd'hui, il existe encore de petits exploitants individuels qui ont parfois du mal à résister au développement des plus grosses entreprises. S'ils sont de moins en moins nombreux et craignent la disparition complète de leurs exploitations, ils défendent la qualité supérieure de leur production pour se faire une place parmi les gros producteurs.

« ... ce serait dommage qu'il n'y ait plus de petits producteurs, parce qu'en général c'est quand même eux qui travaillent le mieux. »

L'enjeu pour les ostréiculteurs est l'envasement des parcs les plus à terre, qui ne permettent plus de produire une huître de qualité.

La présence de la mytiliculture dans la baie est plus récente. Elle date de l'installation de producteurs charentais, qui a été rapide et très bien organisée. Ces deux points sont les principales raisons du caractère clanique de cette profession, qui se matérialise par un syndicat unique puissant, dont un des dirigeants a par la suite été élu maire du Vivier sur Mer. Mais cette unicité a récemment été remise en cause par le projet de restructuration conchylicole.

Cette restructuration a eu l'effet d'une bombe dans le monde de la conchyliculture, puisqu'elle touche ostréiculteurs et mytiliculteurs, petits et gros producteurs. C'est pour eux le principal enjeu actuel, et c'est un projet qui est largement décrit par l'ensemble des personnes rencontrées.

« ... en baie du Mont Saint-Michel la grosse actualité c'est le transfert. »

C'est un projet qui a remodelé complètement la profession et qui a opposé, pendant toute sa durée, les intérêts personnels, souvent économiques, des entreprises privées, à l'intérêt collectif qu'aurait pu être ou dû être celui d'une profession.

« ... les individualités ont ressurgi. Avant, on était soudés, et puis chacun a vu son intérêt personnel. »

« ... il y a un individualisme, un égoïsme avant tout, qui a toujours existé. Mais avant, on se tenait les coudes. »

« ... c'est une profession très individualiste, et cet individualisme leur fait avoir des comportements qui sont contraires à l'intérêt général. »

Ce projet de restructuration montre que les mytiliculteurs fonctionnent dans une logique économique, et que le comportement des uns comme des autres est dicté par la rentabilité de leurs exploitations. « C'est uniquement une affaire d'argent », dit l'un d'entre eux, qui a été à l'origine de la scission entre mytiliculteurs, c'est le gain potentiel de ce transfert à l'est, ce qu'il y a à gagner en plus qui attise les individualités.

« ... en ce moment ce qu'ils ont dans la tête, les mytiliculteurs, c'est qu'ils gagnent de l'argent. »

Pour l'ostréiculture, globalement favorable à la restructuration, l'enjeu se posait plutôt en terme de survie des exploitants subissant l'envasement de leurs concessions et dont le déplacement garantissait une amélioration significative de la rentabilité.

Certains évoquent l'absence de fermeté de l'administration dans ce projet, bien que des médiateurs soient intervenus à plusieurs reprises.

« ... les administrations ou les représentants d'administration se plaisent à laisser les professionnels se déchirer entre eux. Pendant ce temps le temps passe, eux ne sont pas embêtés, et effectivement rien ne se fait. »

« ... il y a l'administration qui laisse faire plus ou moins. [...] Ce n'est pas facile. Ils ménagent la chèvre et le chou. »

Ce projet, qui réunit tous les professionnels autour d'une restructuration conchylicole, est aussi celui qui les a divisés. Mais ils restent unis face aux adversités.

« ... tout ce qui est conchyliculture c'est en accord, on fait le même travail. Nous avons les mêmes intérêts, les mêmes préoccupations. [...] La baie reste une baie, reste une entité, on doit la défendre en tant que telle. Les intérêts des uns sont les intérêts des autres. La preuve, c'est qu'on vote ensemble des taxes pour la prédation des macreuses, pour tout un tas de choses. »

Leurs craintes et leurs ambitions sont souvent identiques : les conchyliculteurs souhaitent d'abord, et l'évoquent tous, que leur activité perdure dans l'avenir. Ils ne l'évoquent pas tous de la même façon, pour certains l'avenir de la conchyliculture se traduit surtout en terme d'accès au littoral, rendu difficile par certaines mesures de gestion ou de conservation.

« ... pour moi et ceux que je représente, les petits producteurs, le plus gros risque c'est qu'on nous impose de plus en plus de normes auxquelles on ne puisse pas faire face, nous, petits producteurs. »

« ... l'enjeu principal, c'est de pérenniser les entreprises. Si on arrive à transmettre à nos enfants des entreprises qui sont aussi bonnes qu'elles sont aujourd'hui, je trouverais ça formidable. »

« ... est-ce que les professionnels vont pouvoir continuer à s'installer sur le littoral ? Ça c'est une question très importante. [...] La loi littoral, elle est très bien faite, pour protéger, on est tous d'accord là-dessus, mais il faut bien qu'on vive, nous, à côté, il faut bien qu'on puisse développer nos activités. »

« ... l'enjeu essentiel c'est d'assurer le maintien et la légitimité de l'activité conchylicole sur ce secteur. [...] On passe pour des colonisateurs d'un espace de liberté, et c'est de plus en plus mal perçu. [...] On aimerait bien retrouver notre place de leader de la production mytilicole française. »

Face à ces menaces, les conchyliculteurs sont bien organisés, ils ont des syndicats puissants et des représentants forts qui sont parfois des élus et qui peuvent alors défendre leurs intérêts. Ils ont des contacts faciles avec les autres élus, notamment quand ils ont besoin d'information.

1.2.2. Les conchyliculteurs et les autres acteurs

Les conchyliculteurs sont extrêmement dépendants du milieu dans lequel ils travaillent. Ils évoquent ainsi leurs craintes vis-à-vis de la pollution, que celle-ci vienne de la terre, des marais de Dol en particulier, ou de la mer. Face à ce constat, on aurait pu supposer que les conchyliculteurs entretiennent des relations sinon privilégiées, du moins fréquentes avec les agriculteurs. Or il n'en est rien.

« ... entre les gens de la terre et les gens de la mer il n'y a pas beaucoup d'échanges. »

Quand les conchyliculteurs évoquent le monde agricole, c'est souvent uniquement pour parler de l'installation d'un poulailler à Saint-Méloir des Ondes qu'ils avaient réussi à faire annuler. C'est un épisode qu'ils évoquent tous.

La menace de la pollution agricole n'est par contre pas perçue de la même façon pour tous.

« ... il y a l'agriculture qui pollue forcément un petit peu, mais ça reste limité. Et puis il y a un tel renouvellement des eaux qu'une petite pollution est plus rapidement digérée que dans un autre endroit. Non, je n'ai pas de craintes particulières. »

« ... il est évident que tout ce qui est pollution est important. »

Les conchyliculteurs comprennent pour la plupart le comportement des agriculteurs, qui fonctionnent eux aussi dans une logique économique, mais n'admettent pas que ceux-ci n'aient pas ou peu conscience de l'influence de leurs activités sur la qualité de leur production.

« ... on comprend leurs motivations, tout le monde veut aller de l'avant, tout le monde veut essayer de gagner plus d'argent en faisant plus plus plus, mais je ne suis pas persuadé qu'ils aient conscience de ce qu'il se passe en aval, pas du tout persuadé. »

« ... on n'est pas là pour empêcher les agriculteurs de vivre, ils ont le droit de vivre comme tout le monde, au contraire. »

« ... les deux professions ont le droit de vivre, il faut qu'elles se respectent les unes les autres, et il faut que les uns essaient de ne pas trop nuire aux autres. Et que ce soit réciproque. »

« ... ils ne comprennent pas qu'on puisse se poser des questions. Pour eux, il n'y a pas forcément d'incidence. »

« ... je pense que les agriculteurs commencent à prendre conscience des problèmes, qui sont des problèmes de pollution de milieu marin, mais aussi l'image de marque de leur production. »

Un acteur-clé fait cependant le lien entre les deux professions : c'est Marcel Le Moal, qui est à l'initiative de la concertation avec les agriculteurs en ce qui concerne le traitement des déchets coquilliers.

« ... au lieu de s'opposer comme le faisaient certains de mes collègues, j'ai trouvé qu'il fallait mieux passer à la discussion en ayant des objectifs qui ne sont pas déguisés de rétablissement de la qualité de l'eau. »

Certaines associations de défense de l'environnement peuvent également faire le lien. Les associations peuvent être des alliées comme des ennemies.

« ... sur certains problèmes on se heurte, sur certains problèmes on se rapproche. Si on parle de la qualité de l'eau, on se rapproche avec les associations environnementales, mais si on parle de l'accès au domaine public maritime, sur les concessions, sur Natura 2000, sur la directive habitats, là on va entrer en conflit. »

En fait, plusieurs s'accordent à dire qu'on ne peut pas être contre les mesures de protection de la nature, mais il ne faut pas que les activités économiques en souffrent.

Le GASPPE est reconnu par les conchyliculteurs puisque les professionnels ont déjà fait appel à lui pour régler des conflits. C'est une association qui est très tournée vers les « gens de mer », qui respecte la qualité de leur travail, les contraintes qu'on leur impose.

Les conchyliculteurs sont également réunis dans leur lutte contre la destruction des concessions ostréicoles et mytilicoles par le chalutage à la seiche. Leur qualification du monde de la pêche se fait uniquement dans le cadre de ce conflit. Ils respectent le travail du pêcheur, qui est un travail difficile, mais dénoncent certains individus qui ont un comportement asocial. Ils disent avoir une volonté de dialogue, mais qui reste sans retour.

La tension monte entre les deux professions, les conchyliculteurs étant décidés à attaquer la dérogation de pêche au tribunal administratif, et les pêcheurs craignant cette montée en puissance économique et culturelle (la baie est perçue comme une zone de cultures marines et non comme une zone de pêche) qui pourrait les évincer de la baie.

Les conchyliculteurs qualifient peu le monde du tourisme, ils en bénéficient pourtant largement. L'activité ostréicole a donné à la ville de Cancale sa renommée et en bénéficie aujourd'hui. Cette renommée s'est étendue aux moules de bouchots de la baie du Mont Saint-Michel. La volonté de mettre en place une appellation d'origine contrôlée sur les moules est une bonne illustration de la qualité de la production conchylicole, qui est unanimement reconnue, y compris par des acteurs extérieurs, comme le GASPPE.

« ... l'activité ostréicole a une renommée qu'on ne peut pas ignorer. »

« ... l'huître de Cancale a une bonne réputation. Pour la vente sur place, c'est un plus, pour l'image de marque. »

« ... c'est vrai qu'ici on a une conchyliculture de qualité. Ce sont des gens qui ont voulu mettre en place une AOC. L'huître de Cancale, même si elle n'a pas d'AOC, a une certaine notoriété. »

« ... le centre mytilicole de la baie du Mont Saint-Michel est pour nous une vitrine professionnelle assez exemplaire, tant par la technologie que par la production sur le site, la qualité des produits, qui sont largement reconnus d'ailleurs. »

Les scientifiques de l'Ifremer, enfin, sont perçus par les conchyliculteurs comme des gens très éloignés des réalités de leur travail, et les conchyliculteurs regrettent qu'il n'y ait pas plus de contacts, de réelle collaboration entre eux.

« ... c'est l'eldorado du scientifique, que ce soit l'Ifremer, l'université de Rennes 1, Rennes 2, que ce soit l'université de Caen, la Sorbonne, le Muséum d'Histoire Naturelle, le CNRS, tout le monde veut aller de son étude là-dessus, et sans concertation quasiment avec les professionnels, en voulant gérer en bon père de famille pour l'intérêt durable de la baie. »

« ... que le scientifique réagisse en homme de terrain, il travaille du vivant ! »

Les conchyliculteurs sont des acteurs de poids en baie du Mont Saint-Michel, aussi bien en terme économique qu'en terme d'image et de tourisme. Ils ont la capacité de se faire entendre auprès des élus, et leurs organisations syndicales semblent être efficaces dans la défense des intérêts de la profession. Ils ont même été qualifiés de *« maîtres de la manœuvre »*.

« ... les véritables acteurs, en baie du Mont Saint-Michel, ce sont les ostréiculteurs et les mytiliculteurs, ce sont les deux qui, et par leurs relations et par leur poids, sont à même de défendre leur intérêt, et un peu l'intérêt général, mais surtout leur intérêt propre. »

Pourtant, face au monde agricole qui est représenté par le même Ministère, les conchyliculteurs ne pèsent pas très lourd.

« ... vous allez parler à l'Assemblée Nationale du monde de l'ostréiculture et de la mytiliculture, tout le monde s'en bat l'aile, alors que si vous allez parler du problème des primeurs en Bretagne, ou du problème de l'élevage des porcs ou des poulets en Bretagne, là, ça c'est important. [...] Et puis il y a autre chose, c'est un monde qui globalement vit bien, économiquement ils s'en sortent pas mal, par rapport au monde agricole qui souffre, c'est vrai. »

Ils respectent le travail, qu'il soit conchylicole ou agricole, et sont fiers de leur métier.

L'élément convergent semble être la qualité de l'eau et dans une autre mesure leur place dans l'aménagement du littoral. Dès lors que leur métier n'est pas remis en cause, il semble qu'il y ait des possibilités de collaboration avec d'autres acteurs.

1.3. Les pêcheurs professionnels embarqués et les pêcheurs à pied

1.3.1. Les pêcheurs professionnels embarqués

Les pêcheurs professionnels embarqués sont évoqués ici par un seul de leurs représentants, le président du CLPM de Saint-Malo. Il ne qualifie les autres acteurs qu'à travers les conflits qu'ils ont avec la conchyliculture pendant la période de la pêche à la seiche, conflit qui a été détaillé plus haut.

La pêche professionnelle embarquée est en perte de vitesse en baie du Mont Saint-Michel. Elle se trouve dans une situation délicate, sous la menace d'une interdiction.

Le représentant des pêcheurs évoque largement ses craintes pour l'avenir du métier en baie du Mont Saint-Michel, et notamment celle de voir l'administration annuler la dérogation qui permet aux petits chalutiers côtiers de pêcher dans la bande des trois milles. Ces craintes sont liées à la compétition directe qui existe entre pêche et conchyliculture, dont les responsables n'hésiteront pas à attaquer la dérogation ; mais aussi à Natura 2000 et aux mesures de conservation comme les projets de parcs marins.

« ... c'est toujours pareil, c'est l'espace vital des petits côtiers qui est visé. [...] Il n'y a pas de raison qu'on les empêche du jour au lendemain d'aller chercher une espèce qui peut représenter un chiffre d'affaires non négligeable. [...] Mon anxiété, c'est de voir tous les développements de Natura 2000. On a beau nous rassurer, on sait très bien que la pêche pour tout ce qui est arts traïnants sera interdite dans la bande des trois milles. On voit ça gros comme une maison. »

Face à ces craintes, les pêcheurs disposent de peu de moyens pour se protéger et ont peu de poids pour imposer leur position. Même si la profession est organisée, elle a d'autres préoccupations que la pêche en baie du Mont Saint-Michel, alors que pour les organisations conchylicoles c'est un enjeu fort. De plus, les pêcheurs embarqués ne sont pas du territoire : ils pêchent en baie du Mont Saint-Michel mais débarquent à Saint-Malo. Les conchyliculteurs sont « chez eux », ce qui leur donne peut-être plus de poids.

Le président du CLPM justifie le fait que la pêche à la seiche est une activité qui ne dure pas toute l'année, et que si la seiche n'est pas pêchée au moment où elle se rapproche des côtes, elle meurt sans avoir été exploitée. Il évoque les conséquences socio-économiques qu'aurait une telle interdiction. Pour lui, cela modifierait complètement la typologie des métiers pratiqués aujourd'hui en baie du Mont Saint-Michel, avec des conséquences économiques non négligeables.

« ... si on stoppe une pêcherie, les bateaux se reconvertissent à faire le même métier. Tant qu'il y a de la diversité dans un port, tout le monde vit correctement, mais si on cible une pêcherie, la pêcherie va prendre une claque, le chiffre d'affaires des bateaux aussi, car qui dit gros apports dit chute des prix. C'est pour ça que les gars veulent rester polyvalents. »

En fait, les pêcheurs se sentent vulnérables car pas représentés correctement au niveau de l'Etat.

« ... nous, marins pêcheurs, on se sent de plus en plus abandonnés par l'administration, on a du mal à trouver la personne avec qui on va pouvoir discuter sérieusement de notre métier. [...] Ce qui nous manque vraiment maintenant au sommet de l'Etat, c'est un représentant de la pêche. »

1.3.2. Les pêcheurs à pied

La pêche à pied en baie du Mont Saint-Michel est très importante. Elle est essentiellement de plaisance et ne concerne plus qu'une dizaine de pêcheurs professionnels. Son importance couplée à d'éventuels prélèvements au niveau des concessions conchylicoles et à l'impact sur le milieu ont conduit les autorités à prendre des mesures de gestion et notamment l'application de règlements interdisant l'accès motorisé à certaines zones de pêche.

Les pêcheurs à pied sont des amateurs qui fréquentent l'estran très régulièrement, au moins une fois par semaine. C'est une catégorie d'acteurs floue, peu organisée, qui est principalement consommatrice du milieu et ne participe pas explicitement à la gestion du territoire. Certains pêcheurs se sont regroupés dans l'association Littoral - Pêche à pied côté Ille-et-Vilaine et dans la Sautrapec côté Manche pour défendre leurs intérêts et en particulier l'accès aux zones de pêche et aux techniques de pêche traditionnelles.

Leur représentant évoque peu les autres acteurs de la baie du Mont Saint-Michel, et, de la même façon, les pêcheurs à pied sont peu évoqués par les autres acteurs du territoire, comme s'il s'agissait d'une activité isolée.

1.4. Les chasseurs

Les chasseurs de la baie du Mont Saint-Michel sont conscients que la chasse qu'ils pratiquent, la chasse aux migrateurs, est l'une des plus contestées aujourd'hui. La situation de la chasse en baie du Mont Saint-Michel est d'ailleurs sans doute empreinte du contexte national et de son émergence sur la scène politique française.

Mais les chasseurs entendent défendre ce que eux trouvent légitime, et qui est toute la connaissance du milieu naturel indispensable au chasseur. C'est d'ailleurs sur ce point qu'ils s'estiment être reconnus.

« ... on a fait nos preuves, on ne fait pas n'importe quoi. Les gens savent bien qu'en baie du Mont Saint-Michel, comme sur le département d'ailleurs, on fait un travail qui est intéressant pour tout le monde. [...] On connaît assez bien ce que sont les oiseaux migrateurs, leurs besoins au niveau des habitats, des biotopes, etc, on a pas mal de connaissances là-dessus, on suit tout ça d'assez près. »

Ils n'ont pas d'interactions fortes avec les autres acteurs, et selon leur représentant il y a assez de place en baie du Mont Saint-Michel pour tout le monde, sauf peut-être pour les « *fondamentalistes anti-chasse qui cherchent bien évidemment à créer des problèmes ici ou là, il y en a quelques-uns.* »

Seul le président de la DIREN Basse-Normandie évoque les chasseurs. Pour lui, leur activité n'est pas illégitime, mais il se pose la question de savoir si elle est pratiquée dans les meilleures conditions. Il évoque notamment les difficultés liées à la mise en place du réseau Natura 2000 sur le domaine public maritime.

« ... on sait très bien qu'on va se heurter paradoxalement à d'autant plus de difficultés qu'on est sur le DPM donc propriété de l'Etat, c'est curieux mais c'est comme ça, on va se faire suer parce que par définition tout le monde considère qu'il est libre là, et que toute mesure de gestion de l'Etat sur son propre domaine est une atteinte à la liberté commune, en particulier les chasseurs au gibier d'eau. »

Au-delà des véritables enjeux de gestion et de préservation, c'est surtout le caractère symbolique de l'activité et son opposition à tout mode de gestion extérieur (Natura 2000 essentiellement) qui est à la source de la situation. Le conflit est plus politique que cynégétique : les chasseurs revendiquent plus une liberté qu'un droit de prélèvement.

1.5. Les associations de défense de l'environnement

Le terme « associations de défense » regroupe des associations parfois fort différentes, selon leur origine et leur mission. Même si elles se battent toutes pour une protection de l'environnement, elles ont des spécificités dans leur façon de parvenir à cet objectif.

Parmi les associations rencontrées, deux se situent sur le littoral breton, une sur le littoral normand, qui sont à proprement parler des associations de défense de l'environnement : il s'agit du GASPPE, de l'ACEQV, et de l'AGEB.

Une troisième association rencontrée, Odysée, située sur le bassin versant de la Sée, a été créée dans l'objectif de porter un projet, en l'occurrence le contrat en milieu rural.

Les représentants des associations se qualifient peu eux-mêmes, ils évoquent surtout leur position sur les autres acteurs et la façon dont est perçue leur association.

1.5.1. Le GASPPE, l'ACEQV et les autres acteurs

L'ACEQV est l'une des associations de défense de l'environnement rencontrées les plus anciennes puisqu'elle existe depuis plus de 20 ans. C'est pourtant celle qui est la plus controversée, ou du moins la plus critiquée par les autres acteurs du territoire, et c'est également elle qui les critique le plus, et de façon assez dure. La raison de sa durée n'est donc pas sa reconnaissance en tant qu'association, car

les gens ne partagent pas ses positions. Il semble que ce soit plutôt les résultats qu'elle a réussi à obtenir et son caractère d'agitateur public qui motivent encore les gens à faire appel à elle « *quand ils ont des problèmes* ».

« ... c'est un garçon qui est très impulsif, qui est très emporté, mais qui dit beaucoup de vérités, et qui dérange énormément. Il est plus facile aujourd'hui de le mettre dans la case des gars que personne ne veut écouter, mais il dit pourtant beaucoup de vérités. »

« ... vous ne pouvez pas discuter avec un gars comme ça, il braille dans tous les sens, qu'il ait tort qu'il ait raison il braille quand même. »

Les associations en général sont aussi évoquées de la sorte. Il est intéressant de voir que les acteurs dénoncent un manque de compétence et une façon de faire qui sont un frein à la collaboration.

« ... je pense qu'il y a beaucoup de gens qui s'occupent d'environnement qui n'ont pas les compétences pour le faire, je pense notamment aux associations. Si vous voulez, en général, quand c'est fort, c'est parce qu'il y a une personne qui s'en occupe, et cette personne-là, en général, elle est virulente, elle a un point de vue qui n'est pas facile. »

« ... je regrette par contre profondément que les associations qui sont dites d'environnement soient des gens qui sont donneurs de leçons mais qui n'apportent rien de positif. Ils ont des exigences tellement extrêmes que ça manque de pragmatisme, ils ont des œillères. »

Le GASPPE n'existe que depuis une dizaine d'années et semble être plus reconnu en tant que tel.

Les présidents des deux associations évoquent les mêmes acteurs, essentiellement les agriculteurs et les conchyliculteurs. Leur préoccupation principale est l'effet de l'agriculture sur le milieu, et sur les activités qui dépendent directement de la qualité de l'eau.

Le président du GASPPE décrit les conchyliculteurs comme des gens qui sont toujours à la recherche de la qualité, et que dans ce cadre ils ont pris conscience des enjeux environnementaux liés à la qualité de l'eau. Il les oppose aux agriculteurs qui ne respectent rien et n'ont pas conscience des problèmes qu'ils peuvent créer. Mais s'il défend les uns et attaque les autres, dans les deux cas il comprend leur comportement et le justifie, notamment par des enjeux économiques trop importants qui rendent les agriculteurs victimes d'un système.

« ... c'est vrai qu'on a une conchyliculture de qualité. On leur impose beaucoup de choses et je comprends qu'ils râlent. [...] Je pense que les professionnels ont bien conscience que leur produit dépend avant tout du milieu dans lequel ils vivent. Je crois que c'est évident quand on discute avec eux, alors que ce n'est pas du tout évident toujours du côté de la terre, malheureusement. [Les agriculteurs] fonctionnent justement en transgressant sans arrêt les textes réglementaires. [...] Ce qu'ils ne comprennent pas c'est qu'une plante peut les empêcher de prendre du sable. [...] C'est trop facile par respect de choses que nous on estime importantes de les empêcher de faire quelque chose qu'ils faisaient jusqu'alors et qui avait une incidence certaine sur l'économie de leur production. [...] Je vois une certaine légitimité dans la détresse. Ils ont des engagements financiers et ce n'est pas possible pour eux d'en sortir. »

Le président de l'ACEQV évoque également les autres acteurs du territoire via ce couple agriculture / conchyliculture. Lui ne justifie absolument pas le comportement des agriculteurs. Il dit être demandeur de dialogue avec eux, mais affirme par ailleurs de façon catégorique qu'il n'y a pas d'entente possible. Il est demandeur de dialogue également avec les conchyliculteurs et dit travailler pour eux, mais il ne comprend pas qu'il n'y ait pas de retour des conchyliculteurs.

« ... nous, on ne travaille que pour eux en fin de compte parce que les rejets de nitrates, phosphore, pesticides, ça arrive dans la baie, on leur dit aux ostréiculteurs et mytiliculteurs, mais on ne les voit jamais. [...] Ils devraient nous soutenir et ils ne le font pas, alors pour nous c'est des soucis. »

Il n'y a donc aucune collaboration avec les conchyliculteurs, malgré la volonté de l'association de travailler avec eux. Ce manque de reconnaissance de la profession remet en cause la raison d'être de l'association, car ils partagent une même crainte et ne sont pas associés. L'action de l'association en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau n'est pas reconnue par les conchyliculteurs.

Les deux associations ne qualifient pas les élus de la même façon, mais sont d'accord sur le fait que ce sont eux qui peuvent faire bouger les choses, et donc les bloquer.

« ... mais entre ce qu'ils font et ce qu'ils disent, ces gens-là, vous savez... »

Le GASPPE et l'ACEQV se rejoignent par contre dans la qualification qu'ils font d'eux-mêmes. Ils disent bien être perçus comme « *des empêcheurs de tourner en rond* » mais justifient les actions qu'ils mènent en faisant référence à la loi.

« ... les gens qui travaillent dans les associations de protection de l'environnement, ce sont des gens qui ne font que référence à des textes qui existent pour protéger les autres, ce ne sont pas des agitateurs, contrairement à ce que disent les agriculteurs. »

Les autres acteurs du territoire s'accordent à dire que certaines associations ont un rôle moteur dans l'anticipation des problèmes environnementaux et dans leur dénonciation, et que leur mobilisation peut faire réagir les élus. Les associations peuvent être à la fois des alliées et des ennemies, c'est-à-dire que les gens font appel à elles sur des points particuliers mais ne partagent pas forcément leur philosophie. Leur côté procédurier ou la divulgation de fausses informations ne sont pas appréciés.

1.5.2. L'AGEB et les autres acteurs

L'AGEB (Association des Amis du site de Genêts, de ses environs et de la baie du Mont Saint-Michel) a des préoccupations différentes des deux associations qui viennent d'être évoquées, d'une part par sa localisation et d'autre part par ses préoccupations qui sont beaucoup plus tournées vers le site de Genêts et vers la baie du Mont Saint-Michel que vers le bassin versant. C'est une association qui milite surtout pour le maintien d'un cadre de vie à Genêts et qui ne lutte contre les dégradations de l'environnement que si elles menacent directement cette qualité de vie.

1.5.3. Odyssee et les autres acteurs

Odyssee est une association très différente, car si elle prône la sauvegarde de la Sée, elle est surtout là pour porter le projet de contrat rural, comme on l'a vu plus haut. Le blocage politique que l'on a évoqué se ressent dans la qualification assez noire que le président fait des acteurs du territoire, et en particulier des élus. Sur ce point on retrouve, comme pour les associations précédentes, le fait que les élus ont un rôle clé à jouer, puisque c'est à leur niveau que tout peut être bloqué. Le président d'Odyssee fait bien la différence entre les élus locaux et les élus nationaux.

« ... on se fait marginaliser et bouffer par les politiques de niveau national. »

Pour lui, les agriculteurs sont des gens avec qui il n'est pas possible de collaborer parce qu'ils n'ont pas un niveau de connaissance suffisant et qu'ils manquent d'objectivité dans leurs propos. Il se bat contre l'industrialisation agricole, et voudrait retrouver les prairies et les forêts que le maïs et les « *cochons en batterie* » ont remplacées.

1.5.4. Bilan

En fait les associations ont des motivations différentes, qui vont de la protection de l'environnement stricte à la défense d'un cadre de vie ou à un projet d'aménagement. L'intégration de ces associations dépend fortement de la manière dont elles mènent leurs actions. Leur rôle est reconnu dans la zone, mais elles sont dans certains cas alliées, dans d'autres ennemies.

1.6. Les élus et les collectivités territoriales

Il semble important d'étudier le jeu des élus séparément de celui des autres. En tant qu'élus ils représentent leurs électeurs et leur discours ne peut être qu'empreint de cette représentation.

1.6.1. Les élus dans les yeux des acteurs

Les élus évoquent tous leur propre catégorie, sauf le maire du Vivier sur Mer, qui a parlé beaucoup plus de son métier de mytiliculteur que de sa fonction de maire. Son discours se rapproche ainsi plus de celui des professionnels de la conchyliculture que de celui des autres élus. De même, le maire de Saint-Méloir des Ondes a essentiellement évoqué son métier d'agriculteur.

La majorité des maires rencontrés sont d'accord pour dire que les élus ont un rôle moteur à jouer, que ce sont eux qui peuvent faire avancer les choses, et que le portage politique d'un projet est un élément essentiel à sa réussite.

« ... quand on arrive à faire l'unanimité des élus locaux, après ça va beaucoup plus vite. »

« ... c'est quand même eux qui vont planifier, qui vont trouver l'argent, qui vont structurer tout cela. »

« ... les gens qui sont motivés, ce sont les élus qui s'en occupent. »

« ... [à propos de la Commission Interbassins] si c'est politiquement porté, si c'est une vraie décision politique, à ce moment-là c'est très positif, c'est un outil moteur, mais si ce n'est pas porté politiquement, vous pouvez créer toutes les structures que vous voulez, ça ne sert à rien, ça s'écrabouille. »

Les gens qui ont le pouvoir de faire avancer les choses sont aussi ceux qui, potentiellement, peuvent les bloquer, soit parce qu'ils ne s'impliquent pas assez, soit parce que l'intérêt général passe après le jeu politique. Ce sont des personnes qui ont le pouvoir de faire avancer les choses, encore faut-il qu'ils aient la volonté de le faire.

« ... la crainte que j'ai c'est que les responsables ne pensent qu'aux futures élections. [...] On ne changera pas les hommes. Si on arrive à faire en sorte que les élus locaux dépassent la crainte qui fut la leur de se heurter à telle ou telle catégorie professionnelle, [...] si ils arrivent à se retrouver entre eux et à discuter entre eux plutôt que de rester isolés et ne regarder que leur petit mandat, on va y arriver. »

« ... la décentralisation a ses côtés tout à fait négatifs, c'est-à-dire qu'on donne du pouvoir à des maires qui deviennent des vrais petits shérifs et à partir du moment où on parle de projet commun, c'est déjà leur enlever un peu de pouvoir sur leur périmètre. »

« ... un élu, un conseiller général, c'est d'abord un politique, donc dans la mesure où c'est un politique, il fait toujours semblant, ou il essaie de vous écouter et de trouver des solutions, mais en dehors de ça... »

On retrouve, dans les propos d'un des maires rencontrés, le fameux blocage de personnes autour du Pays de la Baie. Celui-ci accuse notamment la volonté de « *plaire à tout le monde* » qui remet en cause l'honnêteté du discours que devraient avoir les élus.

« ... le personnage André [...] c'est le monarque du coin, le monarque de la circonscription, quelqu'un avec qui je n'accepte plus de travailler, parce que je n'aime pas la malhonnêteté, je n'aime pas le double langage. »

Et pourtant dans le même secteur, une personne évoque, à propos des gens du sud Manche : « *c'est vrai qu'on a cette mentalité bretonne de dépasser les clivages politiques lorsqu'il y a un projet à défendre* ».

1.6.2. Les élus et les autres acteurs

Les élus fonctionnent dans une logique de mandat. De ce fait, ils n'ont pas ou peu de vision globale allant au-delà de leur zone d'élection. La qualification qu'ils font des autres acteurs dépend de leur « dimension » (municipale, départementale, régionale) et de leur place dans le tissu social. Certains sont très liés à une catégorie d'acteurs, de par leur propre parcours professionnel, d'autres sont liés à un territoire.

Les maires évoquent peu le monde de la pêche, à part le maire de Saint-James, qui évoque la renommée de la Sélune en terme de qualité piscicole. Les maires ne se sentent pas concernés par le monde de la pêche maritime, ce qui se comprend car l'essentiel des débarquements se fait à Saint-Malo, en-dehors de la baie du Mont Saint-Michel.

Les autres usages, agriculture et conchyliculture notamment, sont évoqués par les maires en relation avec d'une part la localisation de leur commune sur leur territoire et d'autre part leur sensibilité personnelle liée à leur parcours. Ainsi, le maire de Saint-James et l'adjoint au maire de Fougères qualifient essentiellement le monde agricole, et n'évoquent pas les enjeux conchylicoles, alors que le maire de Cancale, dont l'histoire est liée à celle de l'ostréiculture, et le maire du Vivier sur Mer, lui-même mytiliculteur, évoquent largement le monde de la conchyliculture et parlent moins de l'agriculture.

Les préoccupations de ces élus s'articulent autour du fil de l'eau. Les premiers, en amont du bassin versant, sont préoccupés par la qualité de l'eau à des fins de consommation humaine, et évoquent pour cela leur dépendance vis-à-vis du monde agricole. Les seconds évoquent l'enjeu qualité de l'eau parce qu'ils en sont directement dépendants pour les activités conchylicoles du littoral.

Le maire de Dol de Bretagne évoque peu la conchyliculture alors qu'il se trouve dans les marais de Dol, proches des grandes zones mytilicoles. Il se situe un peu à l'intermédiaire entre les deux positions précédentes.

Il y a en fait une intégration dans la qualification des autres acteurs au fur et à mesure que l'on descend le cours d'eau. En amont c'est principalement l'agriculture qui est évoquée, alors qu'en aval ce sont les activités du bassin versant dans sa globalité qui sont évoquées, l'agriculture étant la principale d'entre elles et celle qui a le plus d'influence sur la conchyliculture.

Tous évoquent le monde de l'agriculture de la même façon, c'est-à-dire qu'ils parlent d'une prise de conscience, d'efforts énormes faits par les agriculteurs, et que le problème, comme on l'a vu plus haut, vient du système dans lequel les agriculteurs fonctionnent, ils ne sont pas entièrement responsables de la pollution qu'ils engendrent car les enjeux économiques sont énormes.

La qualification de la conchyliculture qu'ont les élus concernés a été décrite plus haut. Il faut toutefois préciser ici la double casquette du maire du Vivier sur Mer, qui est mytiliculteur et parle de son métier, mais qui évoque les différences qui existent entre lui et les autres mytiliculteurs, liées notamment à sa fonction d'élu et donc à sa vision plus globale des choses.

« ... les mytiliculteurs en général ne regardent que leur production, ils ne regardent pas le reste, enfin pas tous, mais une bonne partie. Ils s'en foutent, c'est un monde égoïste. [...] Eux ils travaillent pour eux. Moi je travaillais pour la baie du Mont Saint-Michel, pour son environnement, pour son bassin, mais le professionnel il travaille pour lui. »

Le vice-président du Conseil Général de la Manche qualifie les acteurs en référence au territoire lié à sa fonction, c'est-à-dire le département. Il se positionne contre la conchyliculture, activité spécifiquement bretonne dans la baie, dont « le développement anarchique », c'est-à-dire la restructuration conchylicole, ne doit pas « perturber les efforts qui seraient faits de l'autre côté », sous-entendu qu'il faut veiller à ce que le développement des activités conchylicoles bretonnes ne se fasse pas au détriment des efforts faits par les agriculteurs de la Manche. Pour lui, ce sont les deux Conseils Généraux de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine qui ont un rôle important à jouer en baie du Mont Saint-Michel, ce sont les « chevilles ouvrières indispensables ». Ils doivent notamment apprendre à travailler ensemble sur des problématiques qu'ils ont en commun.

« ... pour agir il faut être deux. [...] L'autoroute A84 fait que les présidents des Conseils Généraux ont été amenés à se concerter sur des informations réciproques par rapport aux entrées sur nos territoires respectifs, et sur l'Opération Grand Site il y a également une problématique commune. »

1.7. L'Etat et les administrations

Il faut bien distinguer ici les administrations des services de l'Etat (DIREN, DDE...) de celles qui dépendent des collectivités territoriales.

1.7.1. Les administrations dépendant des collectivités territoriales

Les personnes rencontrées dans les collectivités territoriales ne sont pas des élus mais travaillent pour eux. Il s'agit le plus souvent d'animateurs de projets. Ils ont une position différente de celle des élus avec lesquels ils travaillent, avec non plus une logique de mandat, d'échéance électorale, mais une logique de réussite de la tâche qui leur a été confiée, et la volonté d'être reconnus dans ce succès. Ces personnes ont une vision assez sectorielle au sens où elles parlent essentiellement, voire exclusivement du projet qu'elles portent.

Les animateurs évoquent principalement les agriculteurs, avec lesquels ils sont amenés à travailler au sein des différentes commissions. Eux aussi justifient le comportement de ces derniers par le système de lobbying agricole qui les oblige à fonctionner de cette manière, et mettent en avant les efforts qu'ils font. Les ambitions des animateurs sont d'abord que le projet qu'ils animent soit couronné de succès, voire étendu à d'autres secteurs.

« ... je crois véritablement que si on arrive à des résultats sur notre gestion globale de l'eau en termes qualitatif et quantitatif, moi je serais vraiment satisfaite, c'est peut-être à ce moment-là aussi qu'on sera plus attentifs sur les aspects qui sont propres à la baie. »

En fait, ils ont une vision très administrative des processus de gestion. Ils n'ont pas vocation à avoir une vision globale du territoire et de ses enjeux, dans la mesure où leur rôle est de conduire un projet bien précis sur un territoire délimité.

1.7.2. Les services de l'Etat

Les services de l'Etat se classent au moins selon trois niveaux : l'échelle administrative (la région, le département, voire le bassin versant pour les Agences de l'Eau), le domaine de compétence (environnement, équipement, affaires maritimes...) et enfin le doublage du système administratif du fait de la présence de deux régions principalement, trois si on considère l'intégralité du bassin versant de la Sélune, dont une partie se trouve dans la région des Pays de la Loire.

Ainsi, si tous qualifient essentiellement les usages que l'on rencontre dans la baie, agriculture et conchyliculture, leur niveau de perception du territoire et de ses acteurs est très hétérogène selon leur échelle d'approche et la fonction qu'ils occupent au sein de ces services de l'Etat.

S'ajoute à cela la dualité représentant de l'Etat / prise en compte des administrés, le premier prenant le pas sur le second dans les niveaux administratifs les plus élevés tandis que les fonctionnaires en contact avec le terrain semblent plus sensibles aux revendications des administrés.

Dans ce contexte de positionnement différent et parfois de compétition de pouvoir entre les différents services, l'unicité et la cohérence de l'action de l'Etat sont difficiles à mettre en œuvre.

1.7.2.1. Les DDE de Manche et d'Ille-et-Vilaine

La DDE de la Manche est représentée via la mission Mont Saint-Michel, dont l'objectif est la conduite du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. L'adjoint au chef de la

mission qualifie très peu les acteurs du territoire et garde une vision très sectorielle du projet pour lequel il travaille.

« ... je connais mal les actions, on est pas mal pris sur le projet et j'avoue que j'ai un peu de lacunes sur les actions des autres. »

Ses ambitions personnelles se confondent avec ses ambitions de concepteur du projet. Il souhaite en effet que la population locale s'approprie le projet, sans vraiment avoir été associée, et en soit satisfaite. Les moyens financiers mis en œuvre pour ce projet et son état d'avancement laissent supposer qu'il ira à son terme, cependant, il reste l'incertitude de l'appropriation par la population locale.

La DDE d'Ille-et-Vilaine est représentée par le chef de la subdivision de Dol de Bretagne, positionnée au cœur du marais de Dol. Son discours se cantonne à ce territoire et aux usages qu'on y trouve, l'agriculture et la conchyliculture, d'une part parce que le territoire en charge de la subdivision est en grande partie le marais, et d'autre part parce que le chef de la subdivision est directeur de l'association syndicale des propriétaires des digues et marais.

Il évoque notamment la présence des conchyliculteurs en aval du marais, qui revendiquent une arrivée d'eau maîtrisée en quantité et en qualité, par le biais d'un représentant fort de la profession qui est également un élu, le maire du Vivier sur Mer.

Les agriculteurs dont il parle sont uniquement les agriculteurs qui font partie de l'association des digues et marais, il n'évoque pas le monde agricole en-dehors de ce territoire, d'où une vision là aussi très sectorielle, justifiée parce que ce sont des gens avec qui il est amené à travailler et qu'il connaît. Il parle de ce monde des agriculteurs du marais comme d'un milieu fermé, ayant une tradition séculaire d'évacuation de l'eau, à qui il sera difficile de faire prendre conscience des enjeux environnementaux. Il légitime leur position par le fait qu'ils sont là depuis longtemps et ont toujours fonctionné de la sorte.

« ... le monde associatif des propriétaires a sa culture de gestion, mais c'est normal, les statuts sont comme ça aujourd'hui, leur objectif est clair, c'est dénoyer et empêcher que ça rentre. [...] Ils sont eux dans leur problématique. [...] Ils défendront jusqu'au bout l'idée de maîtriser leurs habitudes. »

Son rôle consiste à porter les politiques de l'Etat, et son ambition est qu'un jour les gens soient amenés à travailler ensemble dans le cadre d'un SAGE avec l'intérêt de réunir des moyens financiers plus importants pour la gestion du marais.

« ... on sent bien qu'il va y avoir besoin un jour de mettre en commun ce que chacun fait un petit peu dans son coin. [...] L'enjeu, c'est, demain, quelle gestion de l'eau dans le marais ? Et la piste de réponse, c'est fédérer les actions, fédérer les acteurs à travers une politique, et le SAGE c'est l'outil de cette politique. [...] Si un jour tous ces gens se retrouvent dans une organisation globale, sur le plan financier ça ne pourra être que mieux. C'est l'intérêt de la collectivité, alors qu'aujourd'hui on est plutôt dans un système cloisonné, quoi qu'on en dise. »

Mais si, on l'a vu plus tôt, de nombreux acteurs du marais de Dol sont demandeurs d'un SAGE, selon lui les agriculteurs seront plus réticents et il sera difficile de leur faire accepter une façon de faire différente de celle qu'ils ont toujours eue.

1.7.2.2. La DDAM d'Ille-et-Vilaine

Olivier Rémond représente la DDAM d'Ille-et-Vilaine. Du fait de sa responsabilité dans le service cultures marines, il n'évoque que les conchyliculteurs, avec qui il a des relations quotidiennes.

1.7.2.3. Les DIREN de Bretagne et Basse-Normandie

Le territoire en charge des DIREN est cette fois à l'échelle de la région. Toutefois, il y a une grande différence entre les discours des deux représentants, liée d'une part à leur fonction, l'un appartenant

au service milieux aquatiques, l'autre étant directeur, et liée d'autre part au positionnement de la DIREN sur le territoire.

La DIREN Bretagne est en effet « *plus territoriale que littorale* », et son représentant évoque plus ce qui est lié à son unité de travail, qui est le bassin versant, en l'occurrence celui du marais de Dol et du Couesnon. Il fait la navette entre l'échelle régionale, la Bretagne, et le noyau qu'est le marais de Dol, en précisant que, du fait que la DIREN soit une instance régionale, elle est très peu présente sur le territoire.

Pour lui les agriculteurs ne sont pas conscients des dégradations qu'ils apportent et sont dans une logique de production très éloignée de la sensibilité environnementale qu'ils devraient avoir, voire contraire, puisque selon lui les agriculteurs non seulement ne sont pas constructifs mais en plus ont une volonté de freiner.

« ... on ne peut pas nier quand même aujourd'hui que l'agriculture dans ses méthodes nous apporte un certain nombre de pollutions et de dégradations du milieu. On dérive par rapport au réglementaire... on est dans une réglementation virtuelle. »

« ... les professionnels restent sur des positions défensives, ils sont par rapport à la pollution de l'eau assez peu constructifs. [...] Ce sont des freins permanents à vouloir appliquer la réglementation. »

Alors que bien des personnes rencontrées qualifient la conchyliculture comme une victime de l'agriculture, lui tient un discours qui se détache, puisque selon lui les conchyliculteurs « *ne sont pas toujours blancs non plus* », et, s'ils réagissent contre le monde agricole lorsqu'il y a danger pour eux, les aléas qu'ils connaissent peuvent très bien être liés à une « *surimplantation par rapport à l'équilibre du milieu* ». L'équilibre entre l'apport de sels nutritifs par les cours d'eau et la consommation par les cultures marines est un enjeu fort du territoire marais de Dol ; dans le bassin du Couesnon, c'est plutôt un enjeu de qualité de l'eau dans un but de potabilisation.

Le problème qui est commun à tous les acteurs qu'il évoque est le manque d'anticipation et l'attente du problème pour réagir. Les associations environnementales pourraient avoir un rôle moteur dans ce sens, en dénonçant les enjeux et en faisant réagir les élus.

« ... c'est toujours difficile de lancer les acteurs, de les mobiliser tant que le mal n'est pas présent, tant qu'on pense que tout va bien. [...] A mon avis [les touristes] ne sont pas trop conscients du potentiel pollution et de la dégradation éventuelle du milieu, ils seront beaucoup plus réactifs effectivement si le mal arrive. [...] [l'anticipation] est liée au dynamisme du monde associatif, qui n'est pas présent, tout au moins en ce qui concerne la préservation du milieu, sur la baie du Mont. Lorsqu'il y a des actions assez fortes menées par le monde associatif, les élus sont sensibles. Il leur faut également matière pour réagir, pour mobiliser les troupes de base. Elles sont peut-être un peu maigres dans cette zone. »

Le positionnement de la DIREN Basse-Normandie par rapport au territoire est différent.

« ... la DIREN commence à passer dans la mer, nous étions des terrestres, et on est en train de déborder. »

De par ce positionnement et sa fonction, le directeur de la DIREN a une vision beaucoup plus large du territoire, à l'échelle de la région Basse-Normandie mais aussi de la baie du Mont Saint-Michel dans son ensemble, partie bretonne comprise, voire de la région Bretagne, dont il qualifie par ailleurs ses habitants.

« ... je ne suis pas capable de dire ce que vont faire les bretons, ce sont vraiment des sauvages, non, je veux dire par là, c'est des sauvages, c'est de la politique d'économie à court terme, ils ont un raisonnement d'économie à court terme, c'est tout, le long terme ils ne connaissent pas. »

Il aborde l'ensemble des enjeux de la baie du Mont Saint-Michel : mesures de protection (classement du site, zone Ramsar, ZPS, directive habitats, réserve de chasse), mesures de gestion (SAGE Sélune, SAGE Couesnon), enjeux liés aux usages (AOC agneau de pré salé et protection des herbus ; conchyliculture et extension vers l'est ; tourisme, agriculture, chasse...).

« ... la baie est un truc extrêmement complexe, et en fait tout le monde interfère. »

Lui aussi qualifie essentiellement les usages que sont l'agriculture et la conchyliculture. Il met en garde contre ce qu'on veut bien nous montrer et ce qu'il en est réellement, et met l'accent, dans un cas comme dans l'autre, sur des enjeux économiques qui sont énormes.

La conchyliculture est pour lui un acteur puissant, qui met en avant les difficultés du petit producteur pour donner une meilleure image de la profession. C'est une des rares personnes rencontrées en Basse-Normandie qui évoque la conchyliculture bretonne.

« ... le monde des cultures marines est un monde extrêmement industrialisé. [...] L'intérêt du gros producteur c'est de mettre en avant le gars qui a une concession de 3 ou 2 hectares et qui a des difficultés. [...] On est dans un système de trompe-l'œil, il y a des flux monétaires qui sont colossaux et dont personne ne pipe mot. »

Il en est de même pour l'agriculture.

« ... il faut surtout énormément se méfier du discours des représentants qui sert bien souvent à masquer leur intérêt derrière la défense des petits, qui ne sont pas défendus. [...] Les représentants, ils défendent leur intérêt. »

Alors que le représentant de la DIREN Bretagne disait des agriculteurs qu'ils ont la volonté de freiner les politiques environnementales, lui dit d'eux qu'ils se posent des questions, qu'ils sont victimes d'un système, que les flux polluants ne sont pas « *un acte conscient de l'agriculture* », et qu'il est légitime pour un agriculteur de chercher la rentabilité économique de son exploitation.

Il est la seule personne rencontrée qui évoque de façon spontanée et détaillée la chasse. Pour lui, la chasse en baie du Mont Saint-Michel cache des enjeux économiques énormes mais surtout une dimension sociale qui justifie à elle seule qu'on ne puisse pas l'interdire sans proposer autre chose à la place. Les chasseurs sont sous pression car on les critique, ils sont sur la défensive.

Son ambition est de travailler autrement en baie du Mont Saint-Michel, dans le but de « *trouver les moyens d'une activité économique produisant le maximum de revenus* » et « *qu'il y ait le maximum de gens à en vivre, le plus décemment possible* ».

« ... je pense que pas grand monde n'a vraiment idée de la complexité des interactions en baie du Mont. [...] Si on arrive à décortiquer le fonctionnement des interactions, ça sera un grand progrès pour prendre des décisions moins débilés. [...] Il faut mettre à plat la situation objective, la faire partager, que les gens s'écoutent, parlent de leurs peurs, c'est faisable, et ça conduira à de gros progrès. »

1.7.2.4. L'Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Deux personnes ont été rencontrées à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Leurs fonctions les ont amenés à travailler sur la baie du Mont Saint-Michel dans son ensemble, mais ils évoquent essentiellement les outils qu'ils ont mis en place et évoquent les grandes catégories d'acteurs citées ci-dessus. En fait, ils évoquent presque uniquement la population locale et se rejoignent dans la qualification qu'ils en font, puisque l'un et l'autre pensent que les gens ne savent pas ce qu'est la gestion de l'eau, qu'ils attendent que leur eau du robinet soit bonne et que, par conséquent, « *pour l'instant les acteurs locaux se passent très bien de la Commission.* »

Il y a globalement un problème de communication et d'information pour qu'il y ait une prise de conscience des acteurs locaux.

1.7.3. Les services de l'Etat par les autres acteurs

Les services de l'Etat ont donc des perceptions très différentes des acteurs du territoire, en relation avec l'échelle sur laquelle ils sont amenés à travailler.

Ils sont très peu évoqués par les autres acteurs du territoire, qui évoquent parfois l'Etat en tant que tel, et pas ses services. La seule administration qui est régulièrement évoquée est la DIREN, souvent critiquée par des porteurs de projet pour sa position.

« ... la DIREN a un rôle très protecteur, parfois un peu excessif d'ailleurs, c'est « on n'utilise pas, on ne fait rien ». [...] La DIREN est souvent... a des positions quand même très tranchées, on tombe un peu dans l'extrémisme, c'est la protection à outrance. [...] Et puis c'est l'Etat, donc c'est d'une lourdeur... »

Certains élus évoquent toutefois l'administration comme quelque chose qui ne doit pas empiéter sur leur pouvoir, mais qui doit pouvoir débloquer la situation le cas échéant.

Pour un agriculteur du bassin versant de la Sélune, l'administration (il entend par là Agences de l'Eau) est à l'origine de la dynamique de certains projets territoriaux.

Les services de l'Etat sont sans doute la catégorie d'acteurs qui illustre le mieux toute la complexité de la baie du Mont Saint-Michel. Les structures de l'Etat sont censées administrer les activités du territoire. On retrouve donc toute la complexité du territoire au sein des administrations, avec les mêmes difficultés de fédérer les différents services autour d'un projet. Les DIREN n'ayant pas la même perception et les mêmes ambitions pour ce territoire, il est tout aussi difficile de les fédérer dans une démarche commune.

La mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel doit prendre en considération les particularités de fonctionnement des administrations. Le pouvoir de la hiérarchie semble important, il constitue sans doute une voie de succès pour faire travailler ensemble les différentes administrations en coordonnant d'une part leur action par un niveau hiérarchique reconnu par toutes et en définissant d'autre part une politique exposant les lignes de conduite que doivent adopter les administrations dans la réalisation quotidienne de leurs tâches respectives vis-à-vis du projet de gestion concertée. Faute de quoi l'action de l'Etat paraît incohérente aux yeux des acteurs du territoire, ce qui réduit les chances de succès et décrédibilise le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire.

1.8. Les professionnels du tourisme

Bien que la baie du Mont Saint-Michel soit un attrait touristique de premier ordre, il ne semble pas qu'il y ait une stratégie touristique à l'échelle du territoire. L'attrait étant là, les professionnels du tourisme semblent se contenter de gérer le quotidien pour que les saisons se passent bien.

Les personnes rencontrées viennent de structures différentes, deux sont porteuses de projets, la troisième est un restaurateur indépendant. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme réellement représentatives de cette catégorie d'acteurs.

Les personnes travaillant au sein d'une structure à vocation touristique évoquent plus les actions en cours que les acteurs. C'est le restaurateur qui évoque le plus les acteurs du territoire, en particulier dans le cadre d'actions qu'il a menées en collaboration avec une association de défense de l'environnement contre l'installation d'un poulailler à Saint-Méloir des Ondes. Pour lui, il existe encore dans le monde agricole et politique des hommes qui sont des « *verrous insurmontables* » pour tout projet de gestion territoriale en faveur de la préservation de l'environnement.

« ... il y a des politiques en place qui ont une vision, qui ont fait en partie carrière dans le monde de la formation agricole, et qui ont passé leur vie par rapport au productivisme, et qui aujourd'hui détiennent des clés très importantes, et ils ne peuvent absolument pas comprendre une autre politique que celle du productivisme. »

Lui s'est battu dans ce sens, mais il avoue avoir baissé les bras et ne se sent pas reconnu dans son action.

« ... la seule chose qu'on sait me dire, le premier argument c'est : toi c'est différent, tu ne t'occupes que des riches. Alors que ce n'est absolument pas vrai, et pour moi c'est la réflexion qui me chagrine le plus. »

Pour lui, le tourisme en baie du Mont Saint-Michel ne va pas du tout dans le sens d'une valorisation du site, et il le regrette.

« ... ce sont des voyous de la profession, des voyous du tourisme, des gens qui sont des malhonnêtes, de la première sandwicherie aux premiers glaciers ou aux premières gaufrieres. Des gens malhonnêtes et qui cassent un pays comme personne, simplement par un accueil nul, par des prestations nulles, par des produits nuls. »

1.9. Les scientifiques

Les scientifiques rencontrés viennent de deux structures très différentes mais qui concernent la même activité : la conchyliculture. Ils ne qualifient que les personnes avec lesquelles il travaillent ou ont travaillé, c'est-à-dire les conchyliculteurs. Le scientifique de l'Ifremer est en contact régulier avec eux. Le sociologue rencontré a travaillé de façon ponctuelle avec eux dans le cadre du projet Urbamont, mais apporte un point de vue à la fois extérieur et empreint des témoignages des personnes qu'il a rencontrées.

L'Ifremer se positionne comme étant une structure neutre entre les professionnels et les services de l'Etat, son rôle étant de donner des informations, des données, qui peuvent « *déranger les uns ou les autres* ». La personne rencontrée pense qu'il est de bon ton pour les conchyliculteurs de mal percevoir l'Ifremer, et que les professionnels le voient comme « *une grosse maison qui fait ce qu'elle veut, qui fait de la recherche pour son plaisir et que ça ne va pas résoudre leurs problèmes* ». On retrouve le sentiment qu'avait un représentant conchylicole de scientifiques trop éloignés du terrain et peu préoccupés des problèmes réels des conchyliculteurs. Pourtant, le représentant de l'Ifremer pense que les scientifiques, du fait qu'ils sont basés localement, ont une légitimité auprès des conchyliculteurs. C'est la structure Ifremer qui est mal perçue, mais lui en tant que local a des relations privilégiées avec les professionnels.

Il estime lui aussi que les conchyliculteurs fonctionnent dans une logique économique, et que de ce fait ils sont peu sensibles aux problèmes environnementaux. Pour lui, les conflits que les conchyliculteurs ont en interne à la profession les empêchent de prendre réellement conscience des conflits externes.

Le sociologue apporte un point de vue sur la profession beaucoup plus personnel. Selon lui, la clé de la compréhension des comportements et des clivages entre les groupes relève du « *fantasme identitaire* », qui s'illustre dans plusieurs dualités, parfois entrecroisées, qui se mélangent peu à peu mais qui ressortent dans les conflits : identité merrienne / identité terrienne, identité charentaise / identité bretonne, identité mytilicultrice / identité ostréicultrice.

« ... les seuls, avec Saint-Benoît des Ondes, qui affirment une identité merrienne, ce sont les Charentais du Vivier. Eux sont des merriens, des hommes de mer, ils se présentent comme des gens de mer, avec un profond mépris pour les terriens en général, et en particulier les ostréiculteurs cancalais. »

Il évoque l'unité et la puissance des mytilicultriceurs charentais venus s'installer au Vivier.

« ... l'actuel maire [...] s'est entouré de gens qui lui sont très fidèles. Et il a laissé à son cousin Hurtaud le syndicat. Mais eux deux maîtrisent en quelque sorte la communauté toute entière, ce qui fait que c'est réellement une communauté, sauf que justement comme dans toute communauté il y a un moment où les clivages apparaissent. »

Il voit d'un œil vraiment particulier la capacité d'union entre ostréiculteurs et mytilicultriceurs face à un projet comme le poulailler de Saint-Méloir des Ondes. Pour lui, ce n'est pas tant le poulailler qui a effrayé les conchyliculteurs, c'est le fait que ce soit un projet venant du maire du Mont Saint-Michel, qui voulait essaimer sur tout le littoral une douzaine de poulaillers comme celui-ci, pour produire des œufs sous la marque Mère Poulard. Pour lui, l'analyse de cet épisode relève de l'éthologie.

« ... [les dirigeants des syndicats] sont des mâles dominants, on est vraiment dans des figures de mâles dominants, y compris dans le comportement, la posture, dans le

cadre d'une conversation. [...] Et voilà qu'un mâle dominant d'un autre territoire vient sur leur territoire à eux... [...] on est à un point de conjonction entre le comportement éthologique, le comportement économique, le comportement identitaire, et où on voit que les relations entre les hommes ne sont pas de l'ordre de la rationalité courante. »

Il est nécessaire selon lui de mobiliser des compétences très diverses pour étudier un système comme celui de la baie du Mont Saint-Michel. Il reproche aux scientifiques de rester trop cloisonnés dans des disciplines qui, selon lui, sont un handicap à la production de connaissances.

1.10. Bilan sur les logiques d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel

1.10.1. Les acteurs de la baie du Mont Saint-Michel

La perception des acteurs se fait à travers les relations qu'ils ont entre eux, soit à travers leur rôle de représentant ou d'élu, soit à travers leur rôle d'expert, et qui s'expriment dans leur sensibilité individuelle. D'ailleurs, un acteur n'existe sur un territoire que par les relations qu'il entretient avec le milieu et avec les autres acteurs.

L'ouverture des acteurs est plus grande lorsque leur profil combine plusieurs de ces dimensions. La légitimité ou la reconnaissance d'un acteur auprès des autres est en lien avec cette ouverture et cette perception, mais au-delà de ça, ce qui est important c'est la manière dont les acteurs vont mettre à profit leur appartenance à plusieurs « mondes » : est-ce dans un intérêt personnel, ou au profit d'une certaine catégorie d'acteurs, auquel cas la personne n'aura que peu de légitimité et sera contestée par les autres acteurs, où est-ce que la personne met au profit de l'ensemble des acteurs ses différentes appartenances, en ne défendant pas des intérêts particuliers mais l'intérêt collectif des acteurs du territoire ?

Les personnes qui dépassent leurs intérêts personnels constituent des personnes-relais importantes, susceptibles de débloquent des situations conflictuelles. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel, ces personnes sont des relais indispensables. Elles doivent posséder assez de garanties pour se faire porte-parole du projet et le promouvoir auprès des différentes catégories auxquelles elles appartiennent.

Dans les perceptions qu'ont les acteurs entre eux, il est intéressant de constater que malgré des désaccords ou des problèmes de cohabitation entre professionnels de l'agriculture, de la conchyliculture ou de la pêche, c'est la fonction de production qui prévaut, c'est-à-dire qu'ils s'excusent mutuellement de certains comportements parce qu'ils savent qu'ils font un métier difficile. Cela devient plus problématique quand une catégorie d'acteurs ne respecte pas le travail des autres, comme c'est le cas par exemple entre pêcheurs et conchyliculteurs, les pêcheurs détruisant l'outil de travail des conchyliculteurs. Mais ils font cependant la distinction entre le comportement de certains individus et celui de l'ensemble de la profession.

Entre ces acteurs, le respect de la fonction de production semble être un dénominateur commun fiable et sur lequel on peut s'appuyer pour construire une collaboration pour une gestion concertée. Cette fonction de production semble également être au cœur des relations entre les professionnels et les associations de protection de l'environnement. En effet, ces derniers ne la prennent pas toujours en compte dans le jugement qu'ils portent sur les professionnels. Ce jugement est d'autant plus mal perçu qu'il est réalisé par une catégorie d'acteurs qui n'accomplit pas cette fonction, qui ne produit pas et qui donc n'a rien à perdre, contrairement aux professionnels qui ont tout à perdre.

Il semble que le respect mutuel des valeurs portées par chaque catégorie d'acteurs est un préalable indispensable à leur collaboration. C'est un préalable au processus de gestion concertée d'un territoire.

Les élus sont dans une dynamique différente, à savoir défendre l'intérêt général sans risquer de compromettre leurs ambitions politiques, ce qui est légitime, et plus attachée à leur fonction qu'à l'individu, sans oublier toutefois que leur fonction est avant tout un choix personnel. Cette ambiguïté est fortement présente dans la perception des élus qu'ont les autres acteurs du territoire, et c'est de la façon dont les élus gèrent cette ambiguïté que va dépendre leur légitimité, et donc leur capacité à

féderer les acteurs autour d'un projet commun. Un projet de gestion concertée en baie du Mont Saint-Michel ne peut se faire sans les élus les plus fédérateurs.

Ce type de projet nécessite d'une part une légitimité au niveau local, pour fédérer les acteurs, et, d'autre part, la capacité de mobiliser des moyens extérieurs (financements nationaux, européens...) pour mettre en œuvre les moyens d'action nécessaires et préalablement définis de concert avec les acteurs locaux. De plus, il est important que les élus soient bien assis au niveau électoral, pour ne pas que ce projet constitue un risque pour leur réélection, d'autant plus que ce genre de projets s'étale bien souvent sur plusieurs mandats. Cela montre bien l'intérêt de travailler en réseau avec des élus aux compétences complémentaires et réunis autour d'un projet de territoire, en dépassant la dimension politique. Mais ce contexte sera difficile à développer, sauf si le projet est porté par un politique faisant l'unanimité auprès des élus du territoire.

Les administrations sont quant à elles prises entre leur rôle d'aide auprès des administrés locaux, leur rôle de contrôle et de respect des règles établies, et donc de défense de l'intérêt commun à l'échelle nationale et européenne, avec notamment l'application de Natura 2000, ce qui explique parfois l'incompréhension des actions menées par l'Etat sur le territoire. C'est le cas en baie du Mont Saint-Michel où la multiplication des administrations fait apparaître des contradictions et des incompréhensions et où le manque de coordination entre ces administrations décrédibilise l'action publique et remet en doute ses capacités à mener des missions. Une coordination entre services de l'Etat semble indispensable lorsque sur une entité comme la baie du Mont Saint-Michel, ils sont amenés à agir sur des enjeux similaires.

On se rend compte qu'au-delà des faits perceptibles, il existe toute une logique implicite dans les relations entre acteurs, où le non-dit est de rigueur, la dualité intérêt personnel / intérêt commun inconfortable, et où les relations humaines, les liens individuels et le respect d'autrui sont souvent les seuls éléments qui puissent garantir une collaboration entre acteurs pouvant aboutir à un projet commun.

1.10.2. Les sociogrammes, support de la diversité

Le système d'acteurs tel qu'on peut l'analyser ici est différent du système perçu par les acteurs eux-mêmes. A la question « *pouvez-vous représenter sur une feuille les acteurs du territoire, et les rapports qui existent entre eux ?* », les réponses obtenues illustrent bien la diversité de la perception du jeu d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel. Les sociogrammes constituent un support graphique de cette diversité. Il faut distinguer l'information qui y est donnée (et complétée par le commentaire oral) et la façon dont cette information est représentée.

Il ne s'agit pas ici d'analyser de manière approfondie les sociogrammes, mais plutôt de présenter un certain nombre d'entre eux pour illustrer la diversité des représentations.

Le jeu des acteurs est représenté de façon diverse mais on retrouve des grandes tendances. La première est la portée de la représentation : le système d'acteurs peut être interne à un outil ou une démarche ; il peut être restreint à un ou des usages, et enfin il peut être élargi à un système de relations entre catégories d'acteurs. Dans chacune de ces tendances, on a ou non une référence au territoire. Certaines personnes se voient obligées de mentionner le territoire comme support d'acteurs : dans ce cas, le territoire est soit mentionné, soit représenté.

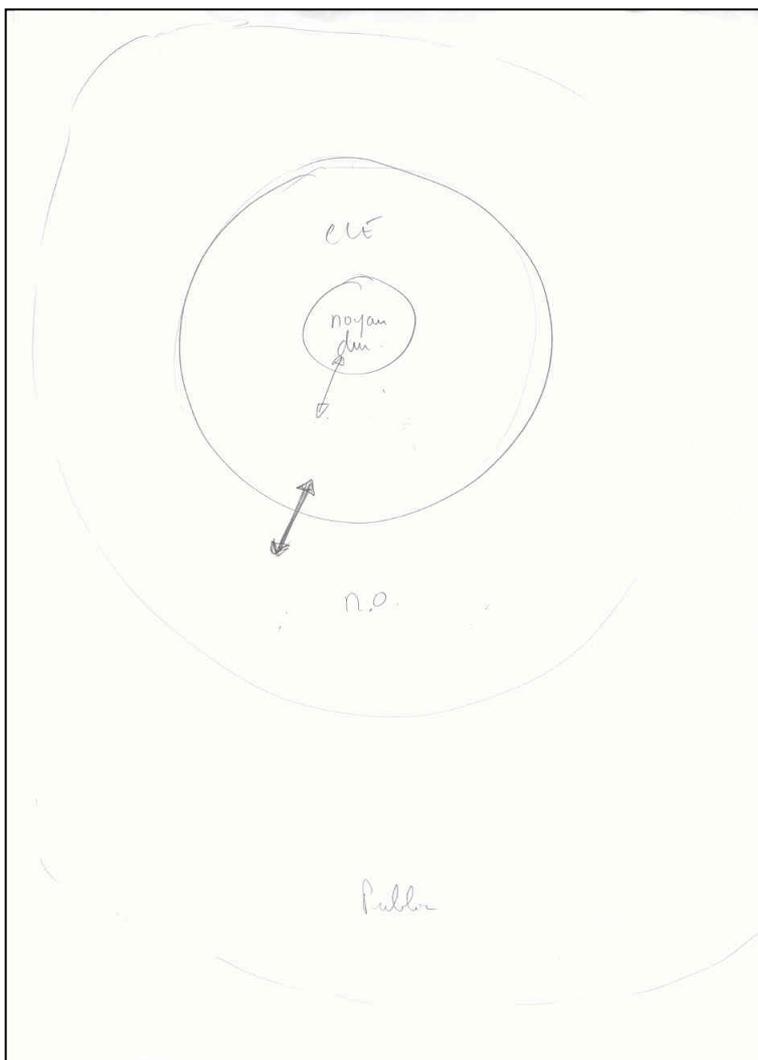
Enfin, c'est la représentation graphique en elle-même qui permet d'observer de grandes tendances. Elle peut être dispersée, organisée, hiérarchisée. Les relations mentionnées peuvent être de l'ordre de la relation (potentielle ou réelle), de la collaboration, de la connaissance, du conflit. L'absence de relations peut signifier la cohabitation, l'indifférence ou le conflit.

On peut donc retenir les critères suivants :

Portée de la représentation	Référence au territoire	Schéma d'organisation	Nature des relations
interne à un outil restreint à un ou des usages élargi aux relations entre catégories d'acteurs	non oui (mentionné) oui (représenté)	dispersé organisé hiérarchisé	représentation collaboration relation indifférence conflit

Chacun des sociogrammes présentés est accompagné d'un court commentaire relatif d'une part à l'information donnée et d'autre part à la façon dont est représentée cette information.

1.10.2.1. Les sociogrammes internes à un outil

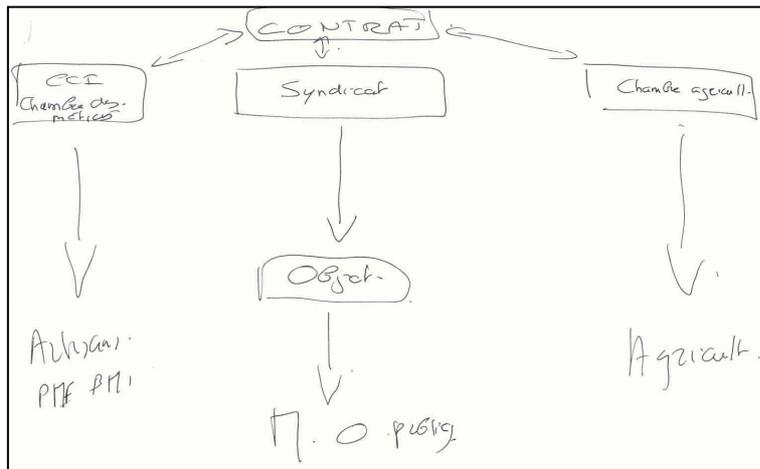


Information

Le jeu d'acteurs est représenté à travers les différentes composantes administratives du SAGE. Il y a un noyau dur, composé en général d'élus dynamiques, qui vont entraîner dans leur sillon un certain nombre d'acteurs qu'ils ont réussi à motiver et qui vont constituer la Commission Locale de l'eau (CLE). Il y a enfin ceux qui vont mettre en œuvre le SAGE, qui sont tous les maîtres d'ouvrage, et enfin le grand public, qui n'est pas vraiment informé de ce qu'est le SAGE mais qui est concerné par la qualité de l'eau.

Représentation

La représentation du jeu d'acteurs est interne à l'outil SAGE, elle ne mentionne donc pas le territoire. La représentation en cercles concentriques est une façon de montrer l'imbrication des structures et l'importance des échanges entre ces structures.

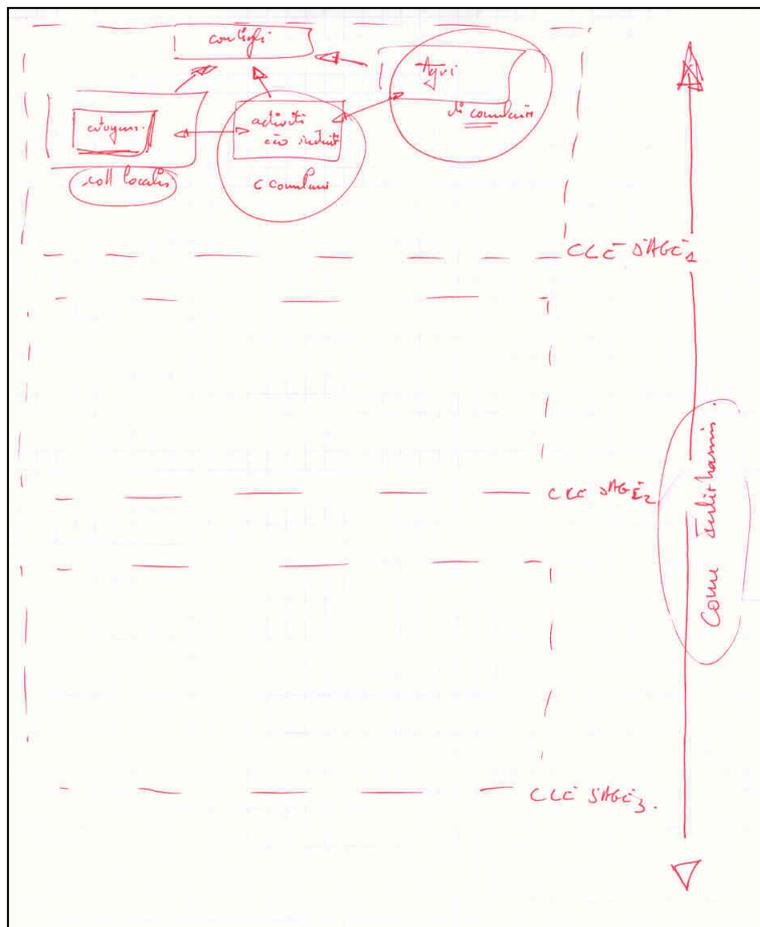


Information

Le syndicat (de rivière), la chambre d'agriculture, la CCI et la chambre des métiers contractualisent entre eux sur un programme d'action, des objectifs et une mise en œuvre.

Représentation

Les différents partenaires du contrat sont représentés de façon organisée, en trois branches descendantes. Les flèches doubles montrent la contractualisation, les flèches simples le rôle de chacun envers ceux qu'ils représentent.



Information

Ce sociogramme est un peu différent des précédents en ce sens qu'il commence par figurer les acteurs du territoire et que dans un second temps seulement il les recadre dans un outil. L'auteur part donc des citoyens, organisés en collectivités locales, et qui peuvent se retrouver au sein de la CLE d'un SAGE. Il y a plusieurs SAGE juxtaposés sur le territoire baie du Mont Saint-Michel, eux-mêmes coordonnés par la Commission Interbassins.

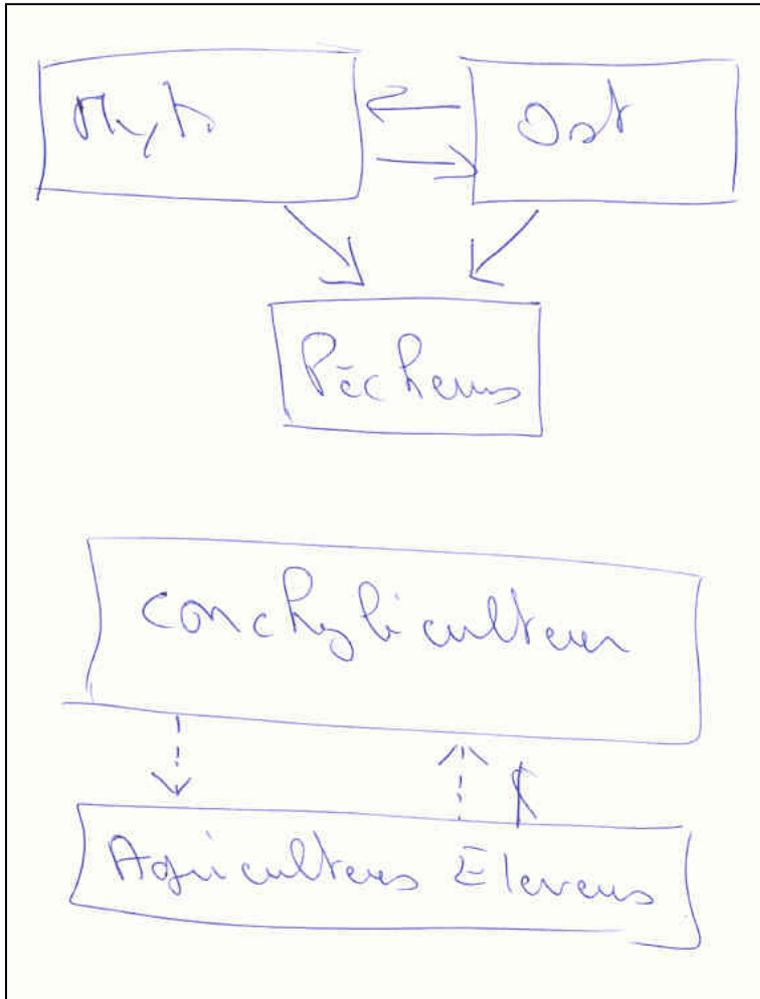
Représentation

La représentation est à la fois interne et externe à l'outil ; le territoire y est à la fois absent et évoqué. Il s'agit d'une représentation organisée en hiérarchie arbre : on part du jeu local illustré par les relations entre acteurs pour remonter à une coordination au niveau plus global.

Les sociogrammes internes à un outil sont le reflet de la perception du jeu d'acteurs à l'échelle du territoire qu'ont certaines des personnes rencontrées : c'est une représentation certes sectorielle mais technique qui a le mérite de bien expliquer le fonctionnement d'un outil et qui, de ce fait, utilise un schéma organisé.

C'est une représentation qui est souvent utilisée par les personnes qui se sont impliquées dans la création d'un outil ou le portage d'un projet.

1.10.2.2. Les sociogrammes mentionnant un ou des usages

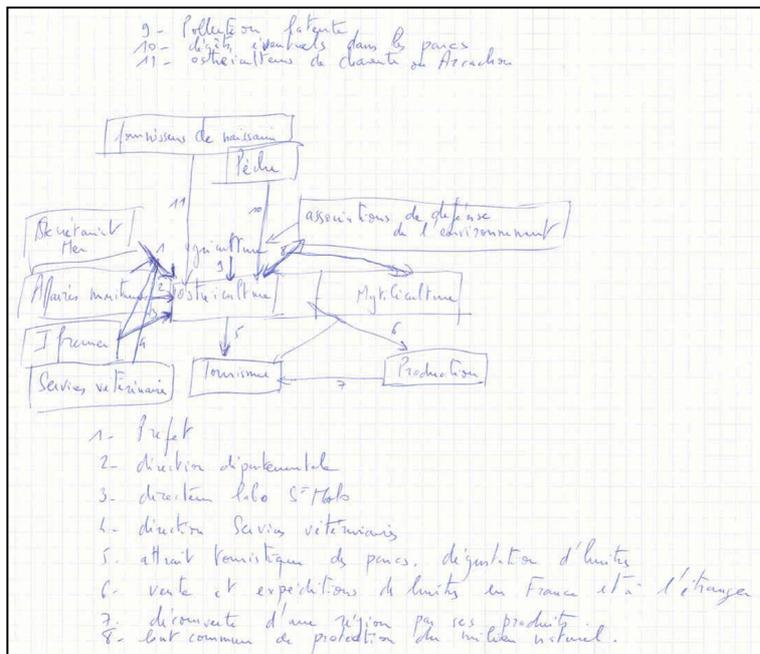


Information

Ce sociogramme se cantonne, selon son auteur, à la bordure littorale, où les acteurs sont donc les mytilculteurs, les ostréiculteurs, les pêcheurs et quelques agriculteurs.

Représentation

L'auteur est parti de sa propre activité avant de décrire les autres. Les flèches donnent un sens aux relations : ostréiculteurs et mytilculteurs sont très liés. Ils sont demandeurs de dialogue envers les pêcheurs, mais n'ont rien en retour. Les flèches en pointillé signifient le peu de relations qui existent entre conchyliculteurs et agriculteurs.

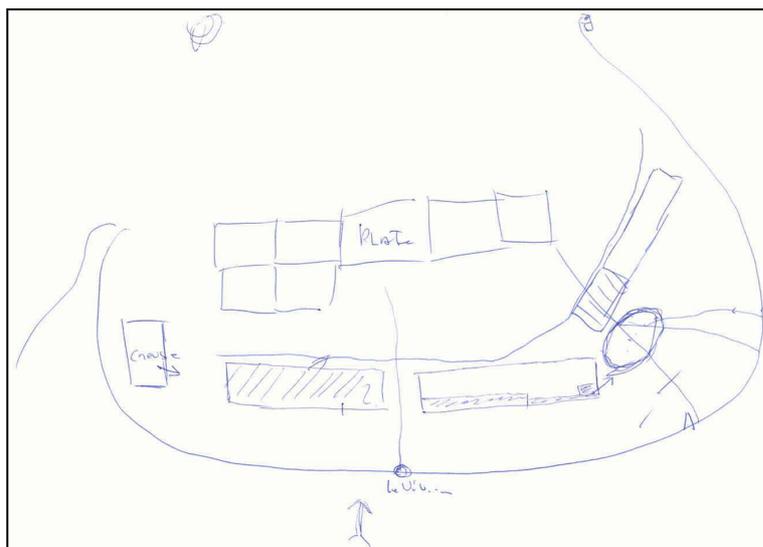


Information

Ce sont ici tous les acteurs liés au monde de la conchyliculture qui sont représentés.

Représentation

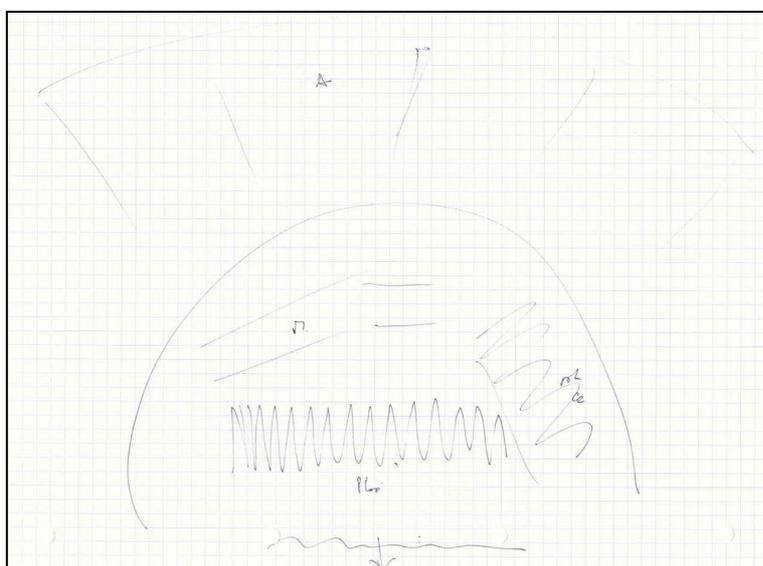
Comme précédemment, l'auteur s'est senti « *obligé de partir de nous, ostréiculture et mytiliculture.* » C'est un des seuls sociogrammes qui explique à ce point la nature des relations.

**Information**

Ce sont les usages qui sont représentés, dans le cadre de la restructuration conchylicole et des déplacements de concessions qui vont avoir lieu. Son auteur mentionne le risque qui peut exister quant aux apports des rivières.

Représentation

Il est intéressant de voir que l'auteur s'est immédiatement référé au territoire, qui n'est pas seulement mentionné mais véritablement représenté.

**Information**

C'est encore le monde de la conchyliculture qui est représenté, cette fois avec l'influence très nette de toutes les rivières qui arrivent en baie. Les conchyliculteurs sont tributaires des agriculteurs qui, selon l'auteur, ont conscience du problème mais n'ont pas les moyens de le résoudre.

Représentation

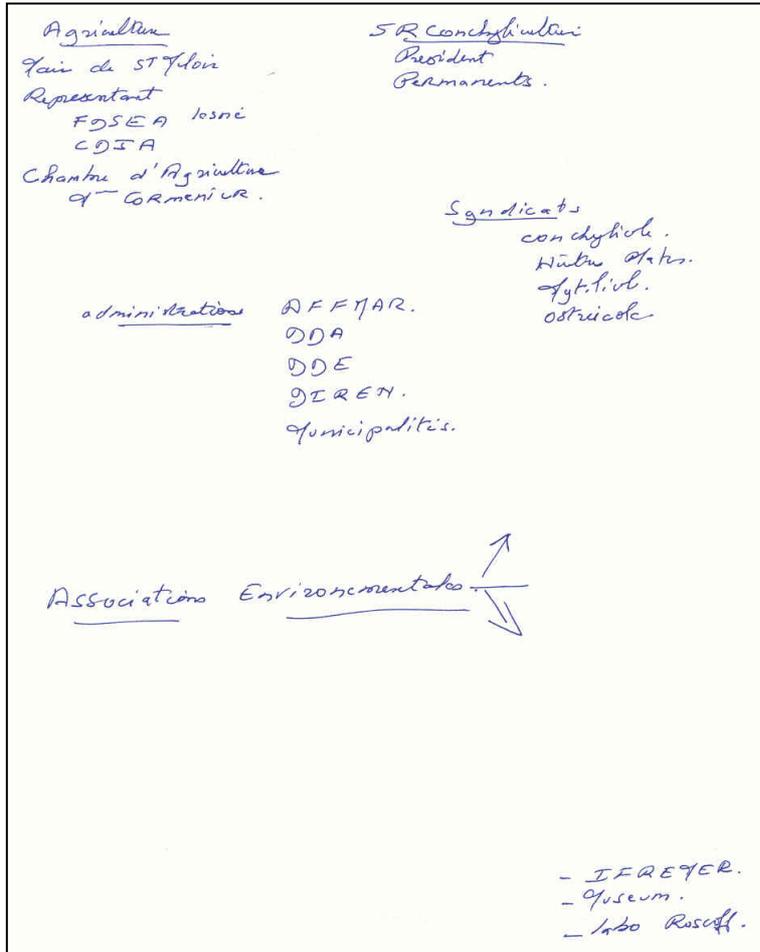
C'est le seul sociogramme qui représente le territoire de cette façon, vu de la mer vers la terre.

Le point commun à tous ces sociogrammes est donc une représentation par les usages, principalement agriculture et conchyliculture, que ceux-ci soient mentionnés en tant que tels ou par le biais des catégories d'acteurs concernées. Ce ne sont plus des porteurs de projet mais véritablement des usagers qui utilisent cette représentation, et bien souvent des conchyliculteurs.

1.10.2.3. Les sociogrammes représentant les différentes catégories d'acteurs

Cette fois, les catégories d'acteurs représentées ne se restreignent plus à une ou deux activités, mais font apparaître un certain nombre de catégories, reliées entre elles par des relations plus ou moins nombreuses et dans des schémas plus ou moins organisés, qui vont du désordre apparent à une organisation réfléchie qui peut prendre la forme d'une hiérarchie.

Il n'y a pas une catégorie d'acteurs plus qu'une autre qui utilise ce type de représentation.

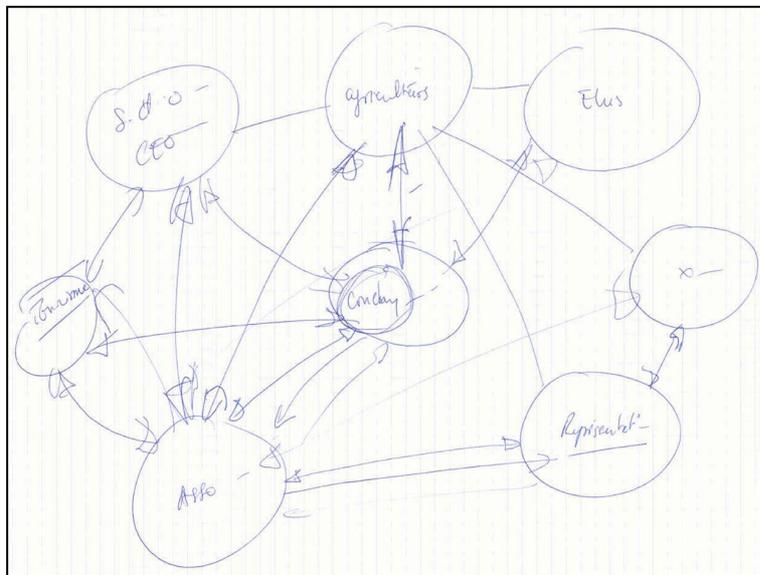


Information

C'est un conchyliculteur qui a représenté ses interlocuteurs de l'agriculture, de la conchyliculture, avec les représentants et les différents syndicats, et l'administration. Les associations environnementales peuvent être des alliées comme des ennemies. Les scientifiques ne sont pas réellement ses interlocuteurs au sens où ils ne sont pas proches du terrain.

Représentation

La représentation est organisée en deux parties, avec les interlocuteurs et les ennemis. La position des scientifiques est volontairement très éloignée, et les associations occupent une place à mi-chemin.

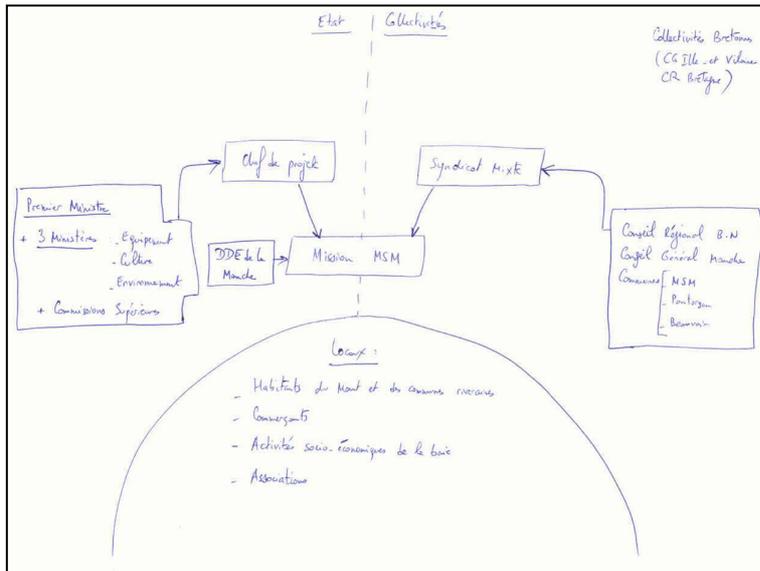


Information

C'est le président d'une association qui a représenté l'ensemble des catégories d'acteurs avec lesquelles il est en contact.

Représentation

Les flèches représentent des relations qui sont bonnes. Le schéma n'est pas réellement organisé, mais il faut noter la position centrale occupée par l'association (bien qu'excentrée sur le dessin) vers laquelle arrive un grand nombre de flèches.

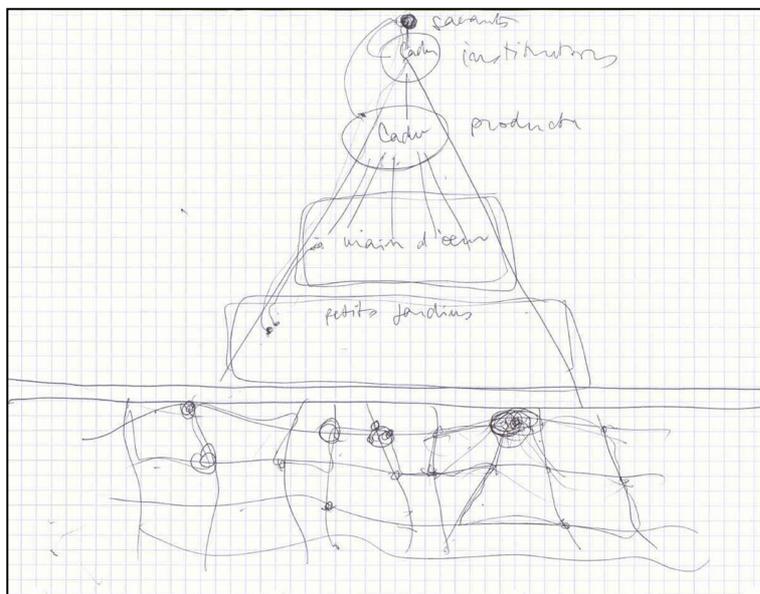


Information

Le représentant de la mission Mont Saint-Michel a voulu représenter la double casquette du projet, Etat et collectivités, qui ont autorité sur le projet. Il représente l'ensemble des partenaires du projet.

Représentation

C'est un schéma très organisé, montrant bien le côté « bicéphale » du projet. Les flèches montrent les regroupements d'acteurs.

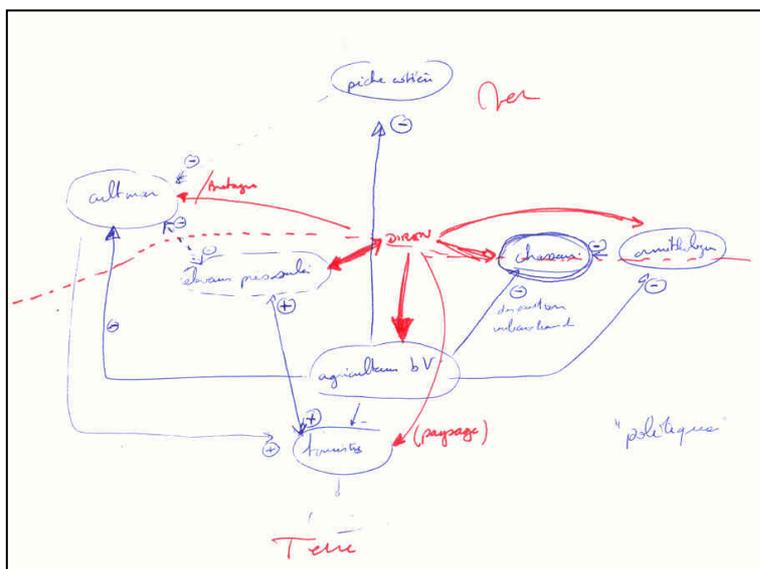


Information

L'auteur a voulu ici représenter le schéma classique, en arbre, avec une autorité descendante, des institutions aux « petits jardins » que sont les acteurs locaux, et le schéma tel que lui le conçoit, avec, entre les deux, une « révolution considérable. »

Représentation

La représentation du système actuel se fait par l'utilisation de la hiérarchie. Au contraire, le deuxième schéma montre plus un canevas où les informations peuvent circuler et les acteurs se concerter.

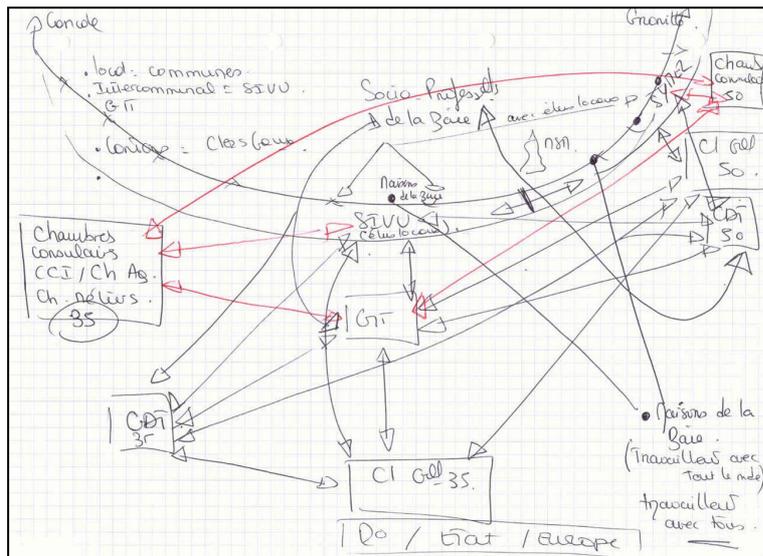


Information

L'auteur mentionne ici les relations de dépendance réelles ou potentielles qui existent entre les cultures marines, les agriculteurs, les pêcheurs, les chasseurs, le monde du tourisme, et montre le positionnement de la DIREN à l'interface entre terre et mer.

Représentation

Les relations sont assorties de signes qui montrent qu'il s'agit d'impacts positifs ou négatifs. Le territoire et l'interface terre/ mer est mentionné sans être véritablement représenté.



Information

Ce sont toutes les collaborations entre acteurs (essentiellement du tourisme) qui sont représentées, de part et d'autre de la frontière entre Manche et Ile-et-Vilaine qui, cette fois, ne semble pas vraiment en être une.

Représentation

« déjà on va faire la baie... » Là encore le territoire est représenté avant toute chose. Les flèches à double sens représentent les collaborations entre les différents acteurs.

Les quelques exemples présentés ne constituent qu'un échantillon des sociogrammes obtenus lors des entretiens. Ils illustrent la diversité des schémas obtenus. Il ne faut pas oublier, à ce niveau d'analyse, que le sociogramme est un exercice difficile qui a fait peur à un certain nombre de personnes. Ainsi, les éléments d'analyse qui ressortent de ce paragraphe doivent être pris avec précaution. Ils ne sont le reflet de la perception des acteurs que dans la mesure où ces derniers se sont sentis à l'aise dans l'exercice : pour les autres, ils sont des éléments d'information mais la contrainte de l'exercice les a forcément restreints à en dessiner le minimum.

Il faut aussi rappeler que l'exercice demandé appelle une réponse immédiate, et que la même question demandée avec un temps de réflexion aurait donné des réponses bien différentes. Toutefois, l'exercice étant demandé à chaque fois dans les mêmes conditions, on peut comparer les réponses obtenues.

2. Le territoire baie du Mont Saint-Michel : perception et appropriation par les acteurs locaux

La perception qu'a un acteur du territoire et de ses enjeux naît dans les relations qui existent entre lui et ce territoire : est-ce son lieu de travail, y vit-il, depuis combien de temps... la perception se fait alors en fonction de plusieurs systèmes de référence :

- le système individuel, reflet de la sensibilité de l'individu : la perception sera différente selon qu'il vit sur ce territoire ou non, depuis longtemps ou pas, s'il a des raisons familiales d'être attaché au territoire, et selon ce qu'il voit depuis chez lui ;
- le système clanique, reflet de la sensibilité d'un groupe : les groupes auxquels appartient l'individu influencent la perception qu'il a du territoire, qu'il s'agisse d'un groupe professionnel qui défend une activité ou d'une association qui défend des idées ;
- le système citoyen : la perception du territoire sera différente selon que l'individu rencontré raisonne dans une logique de défense de l'intérêt général plus que dans une logique de défense de l'intérêt individuel.

Dans la majorité des cas, les personnes rencontrées évoquent leur territoire à travers plusieurs de ces axes : tour à tour, elles vont évoquer leur sensibilité individuelle, les enjeux ou conflits auxquels est confrontée leur profession, et vont, sur certains points, passer de leurs intérêts individuels à l'intérêt général et donc changer d'échelle de perception.

La perception qu'elles ont du territoire s'inscrit dans plusieurs dimensions :

- des lignes, ou frontières, qui isolent deux compartiments ;
- des interfaces, qui évoquent l'idée d'une limite sans pour autant séparer deux compartiments qui sont en relation ;
- des surfaces, ou espaces, à des échelles variables.

2.1. Milieu naturel et découpage administratif : délimitation et qualification

Le milieu évoqué spontanément par les personnes rencontrées est rarement la baie telle que nous la définissons, c'est-à-dire allant de Cancale à Granville et englobant les bassins versants qui l'alimentent. Il s'en rapproche parfois, mais chacun voit « sa » baie du Mont Saint-Michel comme il l'entend.

« ... la baie du Mont Saint-Michel commence à Cancale pour aller jusqu'au Mont Saint-Michel et remonter jusqu'à Cherbourg. »

« ... quand je parle de la baie c'est la baie au sens large, je dirais à minima la grande baie, en tirant une ligne droite entre Cancale et Granville. »

« ... vous avez la pointe de Carolles, et pour nous, les autochtones, c'est plutôt ça la baie [...] étant donné qu'on ne voit pas le Mont. »

« ... géographiquement, même géomorphologiquement parlant, la baie du Mont Saint-Michel s'arrête à Carolles. [...] Granville, c'est un pôle en soi, on est sur une autre logique. »

C'est, beaucoup plus souvent, le territoire en référence à l'action ou aux actions portées par la personne qui est décrit. C'est quelques fois compréhensible, notamment quand le lieu de l'entretien se situe loin du littoral, c'est parfois beaucoup plus surprenant.

2.1.1. Le territoire au fil de l'eau

Les personnes porteuses d'un projet sur un bassin versant évoquent en premier lieu ce bassin versant. C'est notamment le cas des animateurs de SAGE ou contrats ruraux.

La première frontière évoquée est donc sous-jacente, jamais clairement exprimée, mais il y a d'un côté « leur » bassin versant, et de l'autre côté il y a le reste. Cette échelle d'appropriation correspond à l'échelle d'action, c'est-à-dire que les actions décrites par les personnes font référence au territoire qu'ils expriment spontanément.

Cette frontière est, dans un cas, clairement énoncée.

« ... au niveau du bassin du Couesnon on n'a pas beaucoup, pour l'instant, de liens, même pas du tout, avec la baie du Mont Saint-Michel, parce que même si le Couesnon passe à Fougères et se jette dans la baie du Mont Saint-Michel on n'a pas de relations. [...] Même si ça a une incidence sur la baie du Mont Saint-Michel, ça n'a pas beaucoup, pour l'instant, de rapport. [...] Pour 99% des gens c'est loin. Il y en a très peu qui mesurent que ce qui se passe chez nous a une influence sur la baie du Mont Saint-Michel. »

D'autres sont conscients toutefois de la continuité entre eaux continentales et eaux littorales, et de la notion de frontière on passe à la notion d'interface, où le compartiment marin devient tributaire du compartiment terrestre.

« ... nous, le discours qu'on a, c'est une approche par bassin versant, donc ils sont plus concernés par le bassin versant de la Sélune que... même s'ils savent à mon avis que la Sélune a un impact forcément sur la baie. »

« ... on ne peut pas déconnecter les eaux de la baie bien sûr de la qualité des eaux littorales mais aussi de la qualité de toutes les eaux de l'intérieur. »

« ... le bassin versant, c'est une rivière, c'est un petit fleuve qui se jette dans la baie du Mont, il y a une influence sur la mer, sur la qualité de la mer. »

« ... écotone interpénétration terre-mer, toujours intéressant, c'est une zone en terme d'enjeu de l'eau tout à fait intéressante, qualité de l'eau notamment qui influe sur le milieu voisin. »

« ... les pollutions n'arrivent pas que du côté Bretagne, elles arrivent de tout le bassin versant, il est énorme, il y a tout le côté Manche, ça va loin, eux ils polluent... »

« ... dans cette baie arrivent des rivières comme le Couesnon, qui va drainer à plusieurs km de la baie un secteur qui va bien au-delà du littoral, en partie pollué par un tas de rejets qui arrivent d'un peu partout. »

Ce mélange entre eaux continentales et eaux littorales est souvent évoqué, notamment en terme de dilution. C'est la caractéristique de la baie qui est la plus rapidement et la plus systématiquement évoquée. Il est intéressant de voir que les personnes rencontrées ont une idée assez précise de la question, mais qu'elles sont loin d'être d'accord.

« ... il n'y a pas beaucoup de rivières qui se déversent en mer. [...] Il n'y a pas beaucoup d'arrivée d'eau douce, de rivières. [...] En plus il y a un tel renouvellement des eaux qu'une petite pollution est plus rapidement digérée que dans un autre endroit, il y a un brassage énorme. »

« ... on a une baie quand même très aérée, avec peu de villes, et un marnage tel que la pollution est très rapidement diluée. »

« ... vous savez, il y a un sacré brassage quand même. Donc tout ce qui peut nous arriver, en bien, en mauvais, ça sera contrebalancé. »

« ... l'avantage de la baie, c'est quand même l'échelle... on est dans un milieu estuarien qui est très ouvert, avec une fluctuation qui est très importante. »

« ... les apports d'eau douce sont très inférieurs aux apports d'eau de mer. L'eau douce a du mal à combattre l'eau de mer. »

« ... on a de la chance d'avoir un bassin de très bonne qualité, avec un fort marnage donc il y a un renouvellement de l'eau important, pas tant que ça, mais relativement important par rapport à certaines autres baies. »

« ... on fait confiance à l'effet de dilution, c'est le grand principe. Pour ça, la Manche est un département qui a toujours eu confiance dans la dilution. [...] Le principe de dilution, à mon avis, il est très ancré. »

En fait, le principe de dilution évoqué est relativement peu présent chez les normands, et les gens semblent plus méfiants face à ce renouvellement des eaux qui n'est qu'apparent.

« ... cette petite entité [la petite baie] a montré qu'on avait de faibles courants résiduels lors des cycles de marée et qu'on avait des effets de dilution extrêmement limités, contrairement à ce qu'on peut penser. »

« ... je crois que l'eau ne se renouvelle qu'à 30%, que 70% ne quitte pas la baie pendant un an, j'avais été très surpris. [...] C'est quasiment un circuit fermé, ce qui va contre ce que je pensais. »

« ... c'est quand même une zone assez grande, mais qui du point de vue courantologie fonctionne en circuit fermé. »

« ... on a à peu près 10% des eaux qui se renouvellent chaque année, ce qui veut dire que 90% sont des eaux qu'on peut considérer comme stagnantes. »

Ce qui est surprenant, c'est que ceux qui font confiance à ce principe de dilution sont ceux qui en dépendent le plus, et qui sont au contact des eaux littorales. La diversité des avis sur la dilution montre donc le manque d'information à ce sujet.

Pour la DIREN Basse-Normandie, l'écosystème baie n'existe pas, le système de courants fait qu'il y a deux systèmes juxtaposés.

« ... la baie du Mont Saint-Michel est un truc qui n'existe pas du point de vue de l'écosystème, il n'y a pas un écosystème baie du Mont, c'est faux, il y a deux écosystèmes. Il y a la baie de Cancale et la petite baie du Mont Saint-Michel. »

« ... du côté de Cancale il y a des courants qui sont beaucoup plus puissants, qui provoquent un changement des eaux de la baie. Mais ici c'est la même masse qui remonte et qui redescend. »

2.1.2. Le territoire du littoral à l'arrière-pays

Une autre frontière évoquée est la différence entre le littoral et l'arrière-pays en terme de développement, d'attrait touristique. Cette différence est évoquée par des personnes qui ont une vision assez globale du système et qui voudraient un développement de l'ensemble du territoire.

« ... entre le littoral et l'arrière-pays les approches sont complètement différentes, les élus, la population locale, les professionnels sont complètement différents, c'est assez hallucinant. »

« ... il y a un développement à deux vitesses, aussi bien au plan environnemental qu'au plan des activités. Vous avez le liseré côtier qui sera assurément l'objet de toute l'attention des élus [...] et puis passé ce liseré côtier, on peut donner une épaisseur de 10 km, pas bien plus, passée cette zone, c'est la zone agricole productiviste, puis voilà quoi. »

Certains d'ailleurs refusent la dénomination d'arrière-pays, qui donne une image assez négative de ce qui n'est plus le littoral.

« ... on est proche d'un grand site, le Mont Saint-Michel, on a une très bonne image de l'avant-pays du Mont Saint-Michel, je ne dis pas l'arrière-pays. Quand on n'allait pas bien on disait l'arrière-pays, mais je crois qu'il faut une connotation positive maintenant, et c'est bien l'avant-pays du Mont Saint-Michel. »

2.1.3. Le territoire de la Bretagne à la Basse-Normandie

Une autre frontière évoquée, pas toujours de façon spontanée, est la frontière entre Bretagne et Normandie. Certains ne l'évoquent pas du tout, leur vision du territoire reste cloisonnée à une échelle locale. C'est le cas pour la majorité des personnes rencontrées. Généralement, une personne de l'Ille-et-Vilaine va évoquer Cancale, Dol de Bretagne, le Vivier sur Mer, Cherrueix, voire Pleine-Fougères. Une personne de la Manche va évoquer Avranches, Granville, le Mont Saint-Michel, Saint-James... sans passer de l'autre côté du Couesnon.

Pour certains toutefois, elle n'a pas lieu d'exister. C'est le cas, selon une personne rencontrée à Avranches, pour les habitants du sud Manche, dont le développement est plus lié à celui de Rennes qu'à celui de Caen ou même de Saint-Lô. Il y a une attraction vers la Bretagne qui fait fi de toutes les frontières.

« ... il y a vraiment un sentiment d'appartenance des gens du sud Manche à la Bretagne. [...] Il faut savoir que dans le sud Manche on est déjà à moitié bretons. »

Pour d'autres, cette frontière est réellement ancrée depuis des temps historiques.

« ... tout le monde en parle, ça suffit à son existence. »

« ... il y a bien une frontière entre la Manche et la Bretagne. »

« ... ici on est en Bretagne, pas en Normandie. [...] La frontière elle restera toujours, administrativement parlant. Dans l'esprit des gens, ça va être dur. [...] Ça sera long pour qu'il y ait ce sentiment d'appartenance de la population locale à un territoire baie de Granville à Cancale, ça ne sera pas demain la veille. »

« ... il y a des choses qui se passent d'un côté de la frontière, et les gens de l'autre côté de la frontière ne le savent pas. »

« ... il y a toujours eu une hostilité entre les bretons et les normands, qui s'est perpétuée, et une ignorance. »

« ... il y a une rivalité entre les bretons et les normands sur ce site qui est assez fabuleuse quand même. »

Mais c'est peut-être dans la qualification des uns par les autres que la frontière entre bretons et normands semble la plus marquée.

« ... je ne suis pas capable de dire ce que vont faire les bretons, ce sont vraiment des sauvages. »

« ... chacun chez soi. On est tous du même pays, chacun fait ce qu'il peut là où il est. Il y a un individualisme puissant qui prévaut. Je vous dis, on est une terre de tradition, très légitimiste, les gens sont chez eux et puis voilà. »

Certaines personnes avouent mal connaître ce qu'il se passe de l'autre côté de cette frontière administrative.

« ... elle se déverse où, la Sélune ? [...] et qu'est-ce qui s'est passé ? [...] Je ne suis pas au courant de ce qui se déverse dans ces rivières-là, je ne sais pas. »

D'autres, par contre, évoquent ce qui se fait de l'autre côté, notamment en terme d'outils de gestion de l'eau comme les SAGE. C'est le cas notamment en Bretagne, où les démarches sont émergentes, que l'on évoque le plus les démarches entreprises dans la Manche, ce qui montre que les démarches entreprises dans certains secteurs peuvent avoir un effet moteur sur d'autres secteurs, si les porteurs de projet en sont bien informés.

« ... ça existe dans la partie normande, où c'est beaucoup plus avancé. »

« ... côté Manche, tout est organisé, ça veut dire que chaque bassin versant a soit un SAGE soit un contrat de baie [un contrat rural]. »

Il y a un décalage entre les systèmes naturels et les systèmes administratifs. Les frontières administratives, alors qu'elles semblent bien ancrées d'un côté comme de l'autre, sont souvent perçues comme une difficulté ou un point de blocage par les personnes qui se sont approprié l'unité de travail bassin versant. C'est d'autant plus vrai lorsque les bassins en question sont situés à cheval sur une frontière, comme pour la Sélune et le Couesnon.

« ... sans volonté politique de bassin, on est bloqués par ces putains de frontières administratives, surtout quand on est comme nous des frontaliers. [...] Sous prétexte de réflexion administrative ou d'obligation administrative on ne peut pas tronquer un bout de bassin versant. »

« ... les découpages administratifs actuels me semblent des obstacles à la bonne gestion du monde qui nous entoure. »

« ... alors que le milieu a d'autres limites, ces frontières administratives sont toujours un peu difficiles à gérer. »

« ... il y a quelques communes qui sont dans la Manche. [...] Le problème, il y a deux Agences de l'Eau, deux régions, deux départements, et certaines communes se sont déjà engagées dans le SAGE Sélune. »

2.1.4. Un espace unique

Les personnes rencontrées définissent donc le territoire de façon différente, selon l'échelle à laquelle ils se réfèrent. Mais tous, dans l'expression de leur sensibilité personnelle, s'accordent sur l'exceptionnalité de la baie du Mont Saint-Michel.

« ... c'est le plus grand endroit du monde où on peut marcher au fond de la mer, le plus grand estran, c'est un pays qui a rendez-vous avec la Lune, c'est le pouls de l'univers, ce va-et-vient des marées [...] c'est toute cette atmosphère, tout cet univers, à la fois ses sortilèges, son envoûtement, un lieu qui ne laisse pas insensible. »

« ... la baie du Mont Saint-Michel... c'est un des deux ou trois espaces majeurs de la Basse-Normandie en terme d'environnement. [...] C'est un milieu exceptionnel. [...] C'est un espace exceptionnel du point de vue du paysage, le paysage de polders, le paysage de marais salés, le paysage de l'estran qui se découvre, je dis un site quasiment unique au monde. »

« ... il y a tellement de choses dans cette baie, elle est très riche, elle est extraordinaire cette baie. Il y a à la fois le subjectif et tout ce qui s'est fait concrètement. [...] Cette baie je l'ai découverte et elle me passionne. »

« ... cette baie qui est un site exceptionnel, mondialement reconnu, et ce Mont Saint-Michel qui est une merveille... »

Ils justifient cette exceptionnalité par le nombre de mesures de protection qui existent en baie du Mont Saint-Michel, et notamment par l'inscription du site au patrimoine mondial de l'Unesco. Si certains qualifient d'handicapant ce millefeuille de protections, d'autres précisent qu'ils n'en voient pas l'effet sur le terrain et que ce n'est donc pas gênant.

« ... le secteur de la baie du Mont Saint-Michel a une multitude de règlements qui protègent le site, c'est un site protégé par l'Unesco, il y a une convention Ramsar sur le secteur, il y a la loi littoral qui a ses propres contraintes, il y a Natura 2000... Je crois qu'il y a 17 règlements qui se chevauchent sur ce secteur. »

« ... la directive habitats, Natura 2000, ZNIEFF 1, ZNIEFF 2, opération Ramsar, contrat de baie, schéma de mise en valeur de la mer... un millefeuille. »

La richesse de la baie n'est pas souvent évoquée. C'est le directeur de la DIREN qui en parle le plus. Il semble avoir une grande connaissance de la baie dans son ensemble. La biodiversité y est exceptionnelle.

« ... du point de vue biodiversité c'est un endroit exceptionnel [...] un intérêt biodiversité de niveau mondial, même pas européen, on peut se mettre au cran d'au-dessus, c'est mondial. »

« ... cette baie a une fonction halieutique originale de grande qualité, riche. »

Pour les conchyliculteurs, la richesse de la baie est surtout évoquée via les rendements supérieurs obtenus dans l'est de la baie.

« ... plus on va dans l'est de la baie plus la baie est riche, plus les moules poussent. »

C'est d'ailleurs par la qualification des usages, enjeux et conflits que font les personnes rencontrées qu'on se rend compte le mieux du territoire auquel elles se réfèrent.

2.2. Enjeux, usages et conflits en baie du Mont Saint-Michel

La première chose qui frappe c'est l'absence de problème majeur en baie du Mont Saint-Michel, que tout le monde évoquerait spontanément. Bien sûr, les personnes rencontrées évoquent toujours quelques conflits, et qualifient les usages et les enjeux qu'ils connaissent le mieux. Mais bien souvent, elles avouent être dans un milieu « en bon état ».

« ... l'écosystème est préservé pour le moment. »

« ... on est dans une zone encore protégée. »

« ... la pollution dans la baie est minime. »

« ... on est dans une zone pas très polluée. [...] On est encore un peu privilégiés par rapport à certains. »

« ... il n'y a pas aujourd'hui de crise avérée, il y a des micro-conflits d'usage, ou des hantises potentielles. »

Cette absence de problème majeur fait que les gens se sentent peu concernés, d'où une culture de restauration, une logique « de pompier » et non de prévention.

« ... tant qu'il n'y a pas de problème, tout va bien, c'est tout, on ne va pas chercher plus loin la plupart du temps. Donc aujourd'hui on est sur un milieu qui est encore à peu près en équilibre, qui n'est pas trop contrarié par ces problèmes de pollution. [...] C'est toujours difficile de lancer les acteurs, de les mobiliser tant que le mal n'est pas présent, tant qu'on pense que tout va bien. »

« ... dès qu'il y a des problèmes, les gens s'identifient aux problèmes et définissent un plan d'action par rapport aux problèmes. Mais quand vous regardez la qualité des eaux de la baie, à la limite, pourquoi on se casse le derrière ? C'est tout bon, il n'y a pas d'algues vertes, il n'y a pas de *Dinophysis*, il n'y a pas d'*Alexandrium*, donc qu'est-ce que vous venez m'emmerder avec votre truc, puisqu'il n'y a pas de problèmes ? Le seul problème, c'est que le jour où sur un site comme la baie on basculera dans le problème, ça sera une catastrophe. »

Les gens évoquent toutefois un certain nombre d'enjeux ou de conflits via les usages qu'ils décrivent. Les usages les plus évoqués, comme on l'a vu plus haut, s'articulent autour du couple agriculture / conchyliculture, avec la nuance suivante, c'est-à-dire que l'agriculture peut être évoquée en tant que telle, en particulier en amont des bassins versants, ou côté Manche. La conchyliculture est par contre systématiquement évoquée en relation avec l'agriculture dont elle dépend fortement.

Le deuxième point le plus évoqué est lui aussi lié à l'agriculture : il s'agit du volet assainissement et eau potable. Enfin, et ça peut paraître surprenant, le tourisme est relativement peu évoqué par les personnes autres que celles dont c'est le secteur d'activité.

2.2.1. Les enjeux liés à l'agriculture

L'agriculture est évoquée par la grande majorité des personnes rencontrées. C'est une activité qui fait incontestablement partie du patrimoine et qui n'est pas remise en cause en tant que telle, c'est-à-dire en tant qu'activité traditionnelle. C'est sur son évolution que les gens ne sont plus d'accord, et notamment sur l'intensification à outrance, néfaste pour l'environnement.

L'évolution et la modernisation de l'agriculture sont souvent évoquées, en référence aux activités traditionnelles qui existaient dans les principaux secteurs agricoles. Côté breton comme côté normand, l'agriculture s'est intensifiée, au point d'avoir certains cantons classés en zone d'excédent structurel (ZES).

« ... jusque dans les années 60, Cancale, Saint-Méloir des Ondes, c'était la zone légumière de la région de Cancale. [...] Le maraîchage continue, mais c'est très peu de choses à côté des cochons, des bœufs, des moutons maintenant. [...] On voit l'importance de l'élevage bovin en particulier, mais aussi porcin. Le nombre de parcelles de maïs c'est énorme, c'est énorme. »

« ... l'agriculture ce n'est plus de l'agriculture, c'est de l'industrie. [...] Ce n'est pas une terre de maïs, bon dieu, c'est une terre d'herbe ici, de bocage très segmenté, très compartimenté. A l'origine c'était des forêts. »

« ... vous êtes dans les cantons les plus performants de France : Saint-James, Antrain, Louvigné-du-Désert ce sont les trois cantons les plus performants de France en polyculture, agriculture et élevage, c'est le top du top, mais ça a aussi des effets pervers. »

« ... il faut savoir que dans la baie du Mont Saint-Michel, il y a quatre cantons qui sont en ZES, en zone d'excédent structurel. Vous avez Saint-James, Isigny-le-Buat, Juvigny-le-Tertre, Saint-Hilaire-du-Harcouët. [...] Et il y a quatre autres cantons qui sont en zone sensible. »

« ... on a aujourd'hui des cantons en zone d'excédent structurel sur le sud Manche et les cantons qui concernent directement la Sée et la Sélune. »

Si côté normand les gens s'accordent à reconnaître l'intensification des activités agricoles, côté breton ils ne sont pas tous d'accord.

« ... c'était jusqu'à il y a quelques années une agriculture assez traditionnelle, sur la partie ouest c'était les primeurs essentiellement, le milieu de la baie il y avait beaucoup de céréales, de betteraves, et sur la partie est c'était d'autres légumes avec des prairies aussi. Dans la partie polder il y avait de l'élevage qui a été remplacé petit à petit par des cultures type carottes, maïs... Cette évolution de l'agriculture est la même que dans le reste du secteur, elle s'est beaucoup modernisée, avec tout ce que ça comporte, y compris les pollutions que cela engendre. »

« ... dans le marais blanc on est plus sur du blé, du maïs, et plus vers le Mont Saint-Michel les salades, les céleris, les navets, les carottes, avec de très grosses productions. Ce qu'il faut savoir, et qui explique beaucoup de choses, c'est que les rendements dans le marais sont supérieurs aux rendements moyens du département. »

« ... le marais c'est un drôle de truc, [...] c'est tout un univers, je ne connais pas beaucoup, je sais simplement que c'est un univers très étrange et très fermé et où tout le monde s'est recyclé dans les activités productivistes. C'est un des endroits les plus cultivés que je connaisse. »

« ... nous ne sommes pas dans une région particulièrement productiviste, c'est important. Les zones en excédent structurel elles existent en Ile-et-Vilaine, mais certainement pas chez nous. »

Si l'agriculture est évoquée comme premier enjeu, c'est souvent à cause de ses influences sur le milieu et en particulier la qualité de l'eau, nécessaire d'un côté aux activités conchylicoles et d'autre part à l'alimentation en eau potable.

Il faut donc ici s'intéresser aux différentes zones agricoles qui ont chacune leurs spécificités. On distinguera l'agriculture sur les marais de Dol et son influence sur la conchyliculture ; l'agriculture sur les polders récents ; l'élevage sur les prés salés, et l'agriculture sur les bassins versants et son influence sur la qualité de l'eau.

2.2.1.1. Agriculture et conchyliculture

La relation de dépendance entre agriculture et conchyliculture est évoquée uniquement par les personnes rencontrées en Bretagne et par le directeur de la DIREN Basse-Normandie, qui a une vision très globale de la baie du Mont Saint-Michel.

« ... il y a l'enjeu milieu proprement dit par rapport aux apports et à la pollution diffuse qui peut exister, sur le bassin du Couesnon on connaît assez mal tout ce qui est phytos par exemple [...] donc avec l'impact par rapport à la zone de production conchylicole, c'est un enjeu également fort. [...] L'intensification que l'on peut avoir dans ce marais est un risque supplémentaire de pollution diffuse vis-à-vis de la zone conchylicole. »

« ... la baie du Mont Saint-Michel est un milieu d'interpénétration des influences, où des gens dépendent directement de la qualité de fonctionnement d'autres, parce que la conchyliculture dépend directement de la qualité de fonctionnement du milieu agricole de tout le bassin versant, c'est clair. [...] Il ne faut pas oublier qu'au bout de la chaîne, il y a les conchyliculteurs. »

« ... c'est vrai qu'il y a sûrement une certaine quantité de nitrates et de phosphates qui se déversent, il y a beaucoup de maraîchage, mais il n'y a pas beaucoup de rejets. [...] il y a l'agriculture qui pollue forcément un petit peu, mais ça reste limité. »

Une personne de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne évoque cette relation de dépendance d'une toute autre façon, mais la qualifie quand même de conflit d'usage marqué entre l'amont et l'aval, spécifique au bassin versant des marais de Dol.

« ... les conchyliculteurs souhaitent des eaux qui ne soient pas parfaitement propres, parce qu'il faut que les eaux contiennent des nutriments, donc il ne faut pas trop épurer. Par contre il ne faut pas d'autres polluants de type métaux, pesticides... »

L'influence des pratiques agricoles sur la qualité des eaux conchylicoles semble beaucoup plus évidente pour les scientifiques et les associations de défense de l'environnement que pour les conchyliculteurs eux-mêmes, qu'il faut souvent amener à parler des bassins versants et qui n'évoquent pas spontanément, à part Marcel Le Moal, cette relation de dépendance, ou en tout cas qu'ils modèrent, en relation avec le fort renouvellement des eaux qu'ils évoquaient plus haut. Mais, quand ils en parlent, ils disent rester très vigilants par rapport à toutes les activités agricoles du bassin versant.

En fait, ce sont certains agriculteurs qui évoquent les craintes (supposées ?) des conchyliculteurs.

« ... côté mer, ils craignent le développement des élevages hors-sol, ils craignent qu'il leur arrive à travers ça un problème au niveau de la qualité de l'eau. »

C'est d'ailleurs un autre agriculteur qui évoque les rencontres qui ont eu lieu avec les conchyliculteurs. Selon lui, chacun des deux mondes considérait l'autre comme un gêneur et les conchyliculteurs accusaient les agriculteurs de pollueurs. Des rencontres ont eu lieu qui avaient pour but d'expliquer les manières de produire de chacun et de les faire reconnaître aux yeux des autres.

« ... il y avait des gens de bon sens qui ont commencé par se rencontrer, discuter sur la manière de produire de l'un et de l'autre, et de ne pas montrer l'autre du doigt en voulant tout lui interdire. »

« ... les deux professions ont le droit de vivre, il faut qu'elles se respectent les unes les autres, et il faut que les uns essaient de ne pas trop nuire aux autres. Et que ce soit réciproque. »

2.2.1.2. Agriculture et rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel

Les enjeux liés à l'agriculture sur les polders récents ont été évoqués uniquement par les exploitants rencontrés dans cette zone. Ce sont les enjeux liés à la structure des exploitations et à la présence du Mont Saint-Michel qui sont pour eux les plus importants. Le niveau de l'eau du Couesnon, lié à la pluviométrie mais dépendant également des futurs aménagements accompagnant le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, influence l'écoulement des polders. La hausse de son niveau est la menace la plus grande pour les exploitants car les terrains détremés empêchent les interventions dans les champs, voire les récoltes.

« ... ce sont des terres qui sont vulnérables, dès que vous avez de l'eau vous êtes handicapé. »

Le parcellaire et en particulier le nombre important des fossés augmentent le linéaire de bordures et ne permettent pas d'obtenir des rendements concurrents. Ce sont des exploitants qui sont assez découragés. La présence du Mont Saint-Michel leur impose des contraintes en terme de bâti et ne leur permet pas d'apporter une plus-value à leurs produits.

« ... on est un peu déçus de la tournure que prend l'agriculture, alors on se dit : on va tenir le coup, on ne fait pas trop d'investissements, on va tenir le coup jusqu'au bout, et puis on verra bien. On est à 5 ou 6 ans d'arrêter. »

2.2.1.3. Agriculture et gestion des herbues

Les enjeux de l'élevage sur les prés salés ou herbues sont extrêmement liés aux mesures de protection du domaine public maritime. De nombreuses études scientifiques, menées en particulier par l'Université de Rennes 1 et l'équipe de Jean-Claude Lefeuvre, visent à comprendre le fonctionnement de cet écosystème complexe.

Le pré salé est un espace soumis à des durées d'immersion variables et se divise en étages caractérisés par des groupements végétaux. Le haut schorre est dominé par des graminées, le moyen schorre par l'obione et le bas schorre par la puccinellie. Le marais non pâturé est une niche écologique favorable au développement d'*Orchestia gammarellus*, un amphipode consommé par les juvéniles de bars qui remontent se nourrir dans les chenaux de marée.

Dès qu'il est pâturé par les moutons, l'herbu se modifie en une pelouse à puccinellie. Les bars viennent moins s'y nourrir, mais les canards siffleurs et les bernaches, friands de pousses de puccinellie, ont besoin de ces espaces pâturés.

La gestion de ces espaces relève donc d'un choix, qui pose problème : comment concilier la présence de l'élevage et la préservation de ces milieux qui constituent une nourricerie pour les juvéniles de poissons ? Cette question sera abordée dans le cas de Natura 2000, puisque le pré salé atlantique est un habitat reconnu par les directives européennes.

« ... dès qu'on va mettre le pied sur le DPM, que ce soit au titre de Natura 2000 ou au titre des réflexions à terme sur le territoire de la baie, on va forcément rentrer de plein fouet là-dedans. Et c'est presque plus compliqué de parler de ça que de parler de la chasse. »

Pour le directeur du SYMEL, le problème posé est celui de la définition de ce qu'est le pré salé.

« ... on arrive à un discours assez direct des éleveurs, en nous disant : le mouton de pré salé est indispensable à la baie, puisque nous entretenons les herbous. Et s'il n'y avait pas de moutons, il n'y aurait pas d'herbus. Un herbu, au sens agriculture, c'est la pelouse à puccinellie, tandis qu'un marais maritime, pour Jean-Claude Lefeuvre, c'est une population à base d'obione et d'aster maritime. »

La DIREN Basse-Normandie a soutenu en 1994 la réalisation d'une charte des herbous pour essayer de cadrer l'action de l'administration en regard de l'usage de ce milieu particulier. Elle mène en outre, depuis l'été 2002, une étude sur les modalités de pâturage des herbous qui doit définir un seuil de chargement acceptable.

Le régime d'occupation du domaine public maritime est aujourd'hui l'AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire), qui est un système collectif, mais l'association des éleveurs de pré salé revendique un système de concessions identique au système conchylicole qui assurerait le maintien de l'activité dans le long terme. La DIREN refuse.

« ... on ne veut pas l'individualiser. Parce que si on l'individualise, on va voir apparaître le système des cultures marines, c'est-à-dire un droit qui se transmet et l'incapacité de l'Etat après de gérer un milieu qui est fluctuant. »

2.2.1.4. Agriculture et chasse

Les enjeux pour la chasse en baie du Mont Saint-Michel sont liés à la disparition des zones humides qui ont pour la plupart été asséchées après endiguement pour les transformer en terres agricoles. C'est pourquoi les associations de chasse maritime mènent des actions de réhabilitation des zones humides.

2.2.1.5. Agriculture et pollution des eaux marines

Ce qui alerte aujourd'hui l'ensemble des personnes concernées en terme de pollution agricole est le risque de voir apparaître des algues vertes. La pollution est plus dangereuse quand elle se voit.

« ... on n'a jamais eu de marée verte. On constate de plus en plus d'ulves, c'est vrai, un peu plus. »

« ... on s'aperçoit en plus que les algues vertes qui se déposent sur la côte sont de plus en plus nombreuses, ces algues sont dues principalement aux élevages hors-sol, nitrates principalement. »

« ... bien sûr on remarque l'apparition de taches vertes dans la baie, et là je vais encore tirer l'alarme, c'est un signal. »

Selon le représentant de la DDAM, il pourrait y avoir du *Dinophysis* ou de l'*Alexandrium* en baie du Mont Saint-Michel.

« ... par des grosses chaleurs conjuguées avec des marées de mortes-eaux on voit apparaître des algues vertes, ce qui fait craindre en particulier pour les activités marines. »

« ... pour l'instant on n'a pas d'eutrophisation, de marée verte en baie du Mont, mais on n'est probablement plus très loin de la catastrophe. Moi je suis en train de voir des choses sur Chausey qui montrent qu'il y a des problèmes. On a déjà eu des apports d'ulves en masse [à Granville] qui montrent que le système à mon avis n'est plus très loin d'atteindre le déséquilibre. [...] Moi je prends le pari que sous 5 ans on a des marées vertes significatives en baie du Mont. »

« ... il y a eu en 2000 un phénomène d'échouage massif de 60 tonnes d'algues vertes en deux jours. Des études ont été menées par l'Ifremer mais n'apportent pas de réponse précise quant à l'origine de ces algues. [...] On aimerait bien savoir si c'est dû uniquement aux apports des Côtiers ou si effectivement il y a des circulations à l'intérieur de la baie qui font qu'on a des enrichissements dus à d'autres fleuves côtiers comme la Sée ou la Sélune. »

Seules quelques personnes font la distinction entre les polluants qui sont vraiment dangereux car conservatifs, et les apports de nutriments qui peuvent rapidement être utilisés. Ce sont bien sûr les conchyliculteurs qui sont le plus au fait.

« ... le problème bactérien on peut le régler. Mais on sait bien que tout ce qui est à base de lindane, d'atrazine, tous les défoliants, c'est que si ça tue les herbes ou les insectes ça tue le plancton, parce que le plancton c'est végétal. »

« ... beaucoup de polluants ne sont pas conservatifs, les sels nutritifs sont utilisés. Il pourrait y avoir des problèmes avec les métaux lourds et les pesticides, qui ont un temps de résidence de quelques semaines. »

2.2.1.6. Agriculture et baignade

Si l'agriculture est souvent incriminée à cause de l'influence qu'elle a sur les eaux littorales vouées à la conchyliculture, elle a aussi un impact sur la baignade, qui est une activité importante autour de Granville et Jullouville, et il y a déjà eu des menaces sérieuses.

« ... vous voyez les analyses de l'eau de mer, elles sont de mieux en mieux, mais nous avons eu des années où nous avons frôlé la catastrophe. »

2.2.1.7. Agriculture et alimentation en eau potable

L'agriculture est également incriminée à cause de l'influence qu'elle a sur les eaux continentales destinées à l'alimentation en eau potable. Et pour beaucoup, c'est l'enjeu principal.

« ... premier enjeu pour moi, c'est la qualité de l'eau par rapport à la potabilisation, en particulier sur le Couesnon. C'est pour moi l'enjeu majeur. »

« ... on se rend compte que depuis plusieurs années, même si sur la prise d'eau de Fougères on n'est pas en dépassement par rapport aux nitrates, on se rend compte depuis 7-8 ans d'une augmentation constante du taux de nitrates. [...] Lorsque précédemment on avait des pointes, c'était ponctuel sur une ou deux journées. Depuis 4-5 ans, ce sont des pointes d'une semaine, ça nous inquiète un peu. »

« ... l'enjeu important est l'alimentation en eau potable. [...] Il y a quatre points noirs pour l'alimentation en eau potable : Cherbourg, Saint-Lô, Avranches et Granville. [...] Le Thar est doté de deux prises d'eau superficielles, donc soumises à de fortes

variations saisonnières. [...] Le taux de nitrates progresse de 1 mg par litre et par an. Ce sont des eaux de surface qui réagissent très rapidement. »

« ... il y a toute la problématique eau potable, bien sûr, c'est une problématique réelle sur toute la baie, de Granville jusqu'à Cancale, et on est très interdépendants entre les deux départements. »

La problématique alimentation en eau potable est surtout présente du Couesnon aux Côtiers Granvillais. Elle semble tout à fait absente dans les marais de Dol, qui pourtant approvisionnent la ville de Saint-Malo.

2.2.1.8. Quelle évolution de l'agriculture ?

Si beaucoup des personnes rencontrées reconnaissent l'évolution de l'agriculture en terme de prise de conscience des impacts environnementaux, d'autres voient toujours les agriculteurs comme les premiers pollueurs.

« ... l'agriculture est quand même en train d'évoluer de façon significative, ça bouge énormément, bâtiments d'élevage, mise en place d'unités de traitement des lisiers... et puis bonne application des pratiques agricoles avec quand même des bilans de fertilisation, des plans d'épandage... »

« ... je crois qu'aujourd'hui il y a une évolution, surtout dans le monde agricole, qui se rend compte qu'ils ne peuvent plus continuer ce genre d'agriculture dans le secteur, parce que les pouvoirs publics sont eux aussi sensibilisés au problème de la qualité de l'eau, et je pense qu'on arrivera assez rapidement à des règles. »

« ... ce qui ne s'améliore pas ce sont les rejets agricoles, là il y a de gros efforts à faire. »

« ... le problème c'est la gestion des nutriments d'origine agricole qui actuellement continue de dérapier, c'est tout, il faut regarder les choses en face. »

2.2.2. Les enjeux liés à l'assainissement

La qualité de l'eau dépend en outre de la qualité de l'assainissement des agglomérations. C'est une source de pollution qui est évoquée tout le long de la baie du Mont Saint-Michel. Si globalement tous pensent que l'assainissement s'améliore, en particulier suite à la construction de la station d'épuration du Mont Saint-Michel, qui date de quelques années seulement, il semble rester quelques points noirs.

« ... nous, communes, on se plaint des agriculteurs, mais quand on parle de défoliant on en met autant, il faut qu'on fasse attention, chacun de nous dans notre jardin, et c'est insidieux parce que ça ne se voit pas. »

« ... les rejets du littoral commencent à s'améliorer. Je pense que les stations d'épuration sont de plus en plus performantes, dans les villes et les villages. »

« ... depuis quelques années, il y a eu un effort très important fourni par les collectivités, et donc les rejets des stations d'épuration sont tout à fait corrects, les villes sont équipées. »

« ... les collectivités ont fait de gros efforts. Les grosses stations pour nous ont quand même des incidences sur la baie, le Mont Saint-Michel a été assaini, Granville a signé son contrat d'agglomération la semaine dernière pour mettre une station d'assainissement importante. Il y a des choses qui évoluent. Avranches a besoin de faire des efforts importants mais ça va dans le bon sens. »

« ... il faut être clair, l'assainissement des collectivités, il n'est pas parfait, il est en train de s'améliorer. »

« ... le problème de l'assainissement, sur la vallée [de la Sée] c'est une caricature. Sourdeval a une station d'épuration hypertrophiée [...] et qui dit surdimensionnée dit que les lits bactériens ne marchent pas. [...] Ardevon, c'est une station d'épuration qui a été montée par des mafieux, à l'époque c'était le maire du Mont Saint-Michel. [...] »

Des millions, des centaines de millions. [...] Là actuellement elle fait des bulles, c'est extraordinaire. La bêche du bas est remontée et ça fait des bulles de méthane. Je vous assure que ça vaut 10. Si vous vous intéressez à la baie du Mont Saint-Michel, c'est un lieu de visite privilégié, c'est édifiant quant au niveau de l'efficacité, de l'engineering. Là, vraiment, on est très fort. »

Jugement réel, ou querelle d'hommes ? Difficile de savoir, mais cet épisode a quand même fait l'objet d'un article paru dans la Manche Libre du 23 juin 2002.

2.2.3. Les enjeux liés aux productions marines

Les conchyliculteurs évoquent un enjeu qui, cette fois, leur est propre : la capacité trophique de la baie. Ce n'est pas l'enjeu qu'ils évoquent en premier lieu, puisque l'enjeu premier est la restructuration conchylicole. Les deux sont liés, parce que la restructuration devrait conduire à une augmentation des tonnages produits. Mais la capacité trophique semble n'être qu'un problème futur, potentiel, voire uniquement un argument contre le déplacement de petits mytiliculteurs qui pourraient devenir meilleurs.

« ... si on veut tirer sur la baie, produire 20 000 ou 30 000 tonnes, on risque d'avoir de gros soucis. Il faudrait se limiter à 10 ou 20 000 tonnes, parce qu'on produit à contre-nature de la baie, et il y a un risque, la nature peut nous rappeler à l'ordre, il ne faut pas qu'on fasse n'importe quoi si on veut durer. »

« ... il y a un équilibre dans la baie à ne pas dépasser, la baie a une capacité trophique qui n'est pas extensible, on ne peut pas mettre plus que ce qu'il y a de nourriture. »

Certains évoquent aussi la présence des crépidules, qui continuent d'être une grosse menace en terme de compétition trophique et spatiale, en particulier pour les concessions en eau profonde, et qui devaient être récoltées et traitées dans le cadre du projet Crépid'Insert décrit plus haut.

« ...on a un gros problème en baie, c'est l'éradication des pédés. Et ça il faut absolument qu'on le fasse, par la porte ou par la fenêtre, parce que c'est un grand compétiteur, et on ne sait même pas quel tonnage il y a. »

D'autres semblent moins inquiets et apportent des explications.

« ... moi je n'ai jamais été persuadé que c'était un gros problème, parce que les huîtres creuses et les crépidules ne se situent pas sur les mêmes zones, au même niveau. Donc il n'y a pas de grosse compétition entre les deux. »

Pour quelqu'un qui se sent très concerné par le problème des crépidules, cette absence de réaction s'explique facilement.

« ... les professionnels ne réagiront que dans la mesure où ils seront touchés dans leur portefeuille, quand ils ne vont plus gagner de pognon, là ils vont faire attention. »

La pêche à pied est également un enjeu fort de la baie du Mont Saint-Michel, soumis lui aussi à une évolution qui est loin d'être satisfaisante. Les pêcheries ont diminué en nombre, particulièrement suite à l'implantation des bouchots à moules, et les pêcheurs pêchent moins qu'avant.

« ... ce qui a été remarqué, c'est les pêcheurs de crevettes. Il y avait pas mal de pêcheurs de crevettes grises, et ils ont moins de crevettes que dans le temps. Les professionnels laissaient leur tracteur ici, ils mettaient leurs filets tous les jours, ils ont abandonné. »

Les pêcheurs à pied professionnels ont quasiment disparu, restent les pêcheurs de loisir, qui se rendent très régulièrement sur l'estran. Leur nombre peut atteindre, en période de grande marée, 500 personnes sur le banc des hermelles, zone de convoitise pour les pêcheurs à pied qui veulent aujourd'hui défendre cette zone de pêche.

« ... on veut le protéger parce qu'il a plutôt tendance à se dégrader, il était plus étendu il y a une centaine d'années, et beaucoup plus haut. [...] On accuse à mon avis à tort les pêcheurs à pied. »

2.2.4. Les enjeux liés au tourisme

Le dernier point, enfin, abordé par les personnes rencontrées, est l'enjeu touristique de la baie du Mont Saint-Michel. Il est peu évoqué par les personnes autres que les professionnels du tourisme.

Le tourisme est d'abord décrit par le nombre annuel de visiteurs, qui place le site dans la catégorie « grands sites mondiaux ».

« ... il ne faut pas oublier que c'est aussi un paysage extraordinaire, 60 000 personnes qui traversent à pied la baie du Mont, 3 millions de visiteurs au monde, je ne sais pas combien à Saint-Malo mais ce n'est pas mal, je ne sais pas combien de visiteurs à Granville mais c'est énorme, c'est 60 000 passagers payants pour aller aux Chausey, enfin c'est le règne d'une activité liée au tourisme excessivement importante. »

« ... le Mont est très visité aujourd'hui, je crois qu'on tourne autour de 3,5 millions de visiteurs. »

« ... les traversées, j'ai mis ça en place il y a quinze ans maintenant. [...] On traverse 100 000 personnes par an, donc c'est quand même des choses qui sont importantes. »

Il est également évoqué pour ce que le Mont Saint-Michel peut apporter au territoire en terme d'image, de label sur les produits.

« ... je pense que le tourisme dans la région prospère, je pense même qu'il n'a pas atteint son apogée, je pense qu'il continue de prospérer. Vu les atouts qu'on a dans la région, [...] parce qu'ici on regroupe beaucoup d'atouts touristiques : le Mont Saint-Michel, Cancale, Saint-Malo, la Rance, Dinan, Dinard, le Cap Fréhel... il y a énormément de sites touristiques. Pour la vente sur place, c'est un plus, pour l'image de marque. L'huître de Cancale a une bonne réputation, elle n'est peut-être pas encore aussi connue qu'elle pourrait l'être, je pense qu'elle ne fera qu'augmenter. »

« ... je pense qu'on est dans un endroit où on ne valorise pas du tout assez les produits de la terre, on est dans un endroit où déjà le boulot au niveau marketing il est fait. [...] Déjà le logo il est fait, dans le monde entier chacun localise l'endroit. »

« ... c'est certain que ça apporte au monde agricole une petite plus-value. »

L'image du Mont Saint-Michel est pour certains trop répandue, trop utilisée à tout va et ne peut pas à elle seule constituer une plus-value.

« ... tout le monde met le logo Mont Saint-Michel... les gens se servent du logo Mont Saint-Michel. Dans certains cas ça sert, mais pour les légumes et les céréales... à ce niveau-là je ne pense pas que ça changera quelque chose. »

Par contre, un tourisme de qualité peut permettre de mieux faire connaître le territoire, et peut avoir un effet de levier sur le développement local.

« ... je pense qu'on aura de plus en plus de guides qui feront des visites à pied à partir du rivage. Visite des bouchots, visite des pêcheries. Je pense que ce serait profitable pour toutes les communes et que ça ferait mieux connaître la baie. »

« ... à nous de mettre tous les éléments en place pour que derrière une gestion meilleure de l'eau le label Sélune soit un label recherché dans les produits. [...] En requalifiant l'eau comme nous souhaitons le faire, nous allons devenir un espace d'accueil privilégié, attractif, pour des gens qui ont envie de venir car ils savent que l'élément essentiel dont ils ont besoin et qui est l'eau est là en quantité et en qualité. »

Les professionnels du tourisme sont conscients de l'intérêt d'un site comme le Mont Saint-Michel dans le développement du tourisme mais perçoivent aussi la nécessité de concilier le développement

économique avec la préservation du milieu naturel, indispensable au maintien de l'attrait du site. Ils insistent également sur le fait de développer le tourisme dans l'arrière-pays et de ne pas le cantonner à un tourisme de passage sur le littoral. C'est un but de l'Opération Grand Site et du Pays de la baie du Mont Saint-Michel, qui cherchent à travailler dans la transversalité entre avant et arrière-pays.

Le tourisme est évoqué pour ce qu'il peut apporter en bien ou en mal à la baie, et son évolution fait peur.

« ... la baie est sous le feu de l'actualité, vous la voyez partout, télévision, journaux, et notre crainte c'est qu'il y ait un tourisme débridé, le tourisme c'est la meilleure et la pire des choses, et qui abîme durablement dans un souci d'exploitation à courte vue, de rentabilité. »

Pour d'autres enfin, le tourisme n'est pas ou peu un facteur de développement local.

« ... le tourisme, c'est 4 mois de l'année, et il faut vivre 12 mois. »

« ... c'est éphémère, le tourisme, c'est deux mois de l'année, et même depuis un certain temps un mois et demi de l'année. [...] Le tourisme a sa place, mais pas autant qu'on veut bien le faire croire. »

2.3. La perception et l'appropriation du territoire

La perception du territoire est très anthropique. Outre quelques références au patrimoine naturel de la baie, ce sont, plus largement, les actions menées qui sont décrites, en relation avec les principaux usages : agriculture et conchyliculture, assainissement et alimentation en eau potable, tourisme.

Le canevas administratif est omniprésent dans la perception qu'ont les acteurs du territoire. La vision naturaliste est reconnue, mais pas prise comme référence pour décrire la baie du Mont Saint-Michel. C'est plutôt une qualification par les frontières qui est employée : frontière entre « nous » et le reste, frontière entre mer et terre, entre littoral et arrière-pays, frontière entre Bretagne et Basse-Normandie.

Pourtant, l'évocation de l'eau et des enjeux qui y sont liés revient comme un leitmotiv dans les préoccupations des acteurs. Or l'eau s'affranchit des frontières évoquées : en reliant le bassin versant à la baie, l'arrière-pays au littoral, la Bretagne à la Basse-Normandie, elle relie entre eux les acteurs du territoire.

L'échelle d'appropriation correspond à l'échelle d'action, c'est-à-dire que les personnes se réfèrent à l'échelle à laquelle elles mènent leurs actions. Pourtant, quand on invite les personnes à évoquer une échelle plus globale, on décèle un sentiment d'appartenance à quelque chose de plus grand.

3. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont Saint-Michel ?

3.1. Les besoins et les attentes des acteurs

Le paragraphe précédent a montré que les acteurs locaux se sont, au moins en partie, approprié l'entité bassin versant. Cependant, quand on les interroge sur ce qu'ils entendent par gestion concertée de la baie, ou quand ils décrivent les points de blocage de tel ou tel projet, on décèle dans leurs propos ce qu'ils attendent d'un outil de gestion territoriale et quelles sont pour eux les conditions indispensables à la bonne conduite d'un projet.

Toujours dans l'optique de mettre en place une gestion concertée de la baie, il est indispensable d'identifier les besoins des acteurs et leur vision des choses.

La clé d'entrée dans cette analyse des conditions de succès d'un projet de gestion de la baie du Mont Saint-Michel est incontestablement le relais local / global. Il est évoqué, d'une façon ou d'une autre, par la grande majorité des personnes rencontrées.

C'est d'abord l'intérêt de l'échelle locale qui est évoqué, avec un maître mot : la proximité. La proximité pour l'écoute, pour le dialogue, pour l'implication des gens, pour l'élaboration d'un réseau. Il

est nécessaire d'impliquer les gens du terrain, car ce sont eux qui en ont la meilleure connaissance, et cette connaissance doit être partagée entre tous.

« ... je me méfie un peu des échelles trop vastes, parce qu'on a quand même besoin de proximité, pour l'instant. [...] L'animation doit rester locale avec de la proximité. »

« ... être un peu plus à l'écoute, mais ça ce n'est pas facile, je m'en rends compte en tant qu' élu local, à l'écoute des projets individuels, des gens qui travaillent sur le secteur, [...] être à l'écoute de leurs problèmes. »

« ... il faut que ce soit consensuel, il faut que ce soit volontariste, il faut que ce soit un projet citoyen. [...] Il faut que ce projet soit le projet de la population, ce qui est d'ailleurs toute la difficulté aujourd'hui. [...] Il faut vraiment que la population prenne à son compte ce projet-là. »

« ... on ne saisit que mieux le message des gens quand on peut en discuter de vive voix avec eux, et puis il y a un paramètre clé, c'est la communication. »

« ... je trouve que c'est préférable que ce soit les locaux qui connaissent bien leur affaire sur le terrain. Ils sont mieux placés pour appréhender les choses. »

L'information des acteurs, leur consultation, leur participation, la prise en compte de leur opinion au niveau local sont des préalables à la concertation.

« ... il faut que l'on sache s'écouter, là en l'occurrence c'est épouvantable, les gens ne s'écoutent pas. [...] Quand je dis écoute, c'est capable d'écouter jusqu'au bout. [...] Le problème, c'est que si chacun vient à la table avec ses présupposés en disant qu'il ne bougera de rien... [...] Les gens ne peuvent pas commencer à construire des solutions s'ils ne sont pas complètement conscients de la situation, qu'ils ne s'en sont pas imprégnés. [...] On ne peut pas faire de concertation sans bases communes. »

« ... quand on parle de gestion concertée, le premier travail c'est d'amener tous les acteurs à discuter, à dialoguer ensemble. C'est le premier travail. »

« ... la concertation des populations locales, ceux qui y vivent, qui y travaillent, qui y habitent, je pense que c'est la méthode la plus élémentaire. [...] Qu'on s'appuie sur les hommes de terrain, les gens qui y vivent et qui y habitent, et qui sont bien au courant de ce qui se passe. [...] »

Selon un conchyliculteur, les décisions qui viennent « d'en haut » et qui à aucun moment n'ont impliqué les gens de terrain sont très mal perçues. Il est appuyé dans ce sens par un élu :

« ... on doit impliquer les partenaires sur le terrain dans l'action qui les concerne et non pas se faire driver par un élu qui n'est pas souvent là et par des administratifs qu'on ne connaît pas non plus. On doit véritablement, si on veut que l'environnement soit l'affaire de tous, il faut que les élus locaux soient impliqués et impliquent leurs populations. »

L'implication des gens est le fruit d'un échange à double sens : les acteurs locaux ont besoin d'être écoutés, consultés, entendus, mais pour cela ils ont également besoin d'être informés pour comprendre les enjeux des démarches : c'est le minimum pour participer à un débat. Le manque d'implication des acteurs locaux vient d'ailleurs parfois du manque de compréhension des enjeux.

Le manque d'information et de communication de cette information est quelque chose qui a été beaucoup évoqué par les personnes rencontrées.

« ... il y a un énorme travail de communication, de mise à niveau culturelle. [...] La cellule d'animation doit s'assurer que tout le monde comprend le message comme il faut, et, si ce n'est pas le cas, mettre en place des structures pour que ces gens-là apprennent. »

« ... il y a une méconnaissance énorme des choses, de la conséquence de ses propres actes sur un écosystème par exemple. »

« ... vous réunissez des gens qui ont en charge une certaine chose, qui ont des visions, qui ont une formation, et des professionnels qui eux n'ont pas cette formation,

qui ont leur vision de leur travail, quand vous les faites rencontrer, j'ai bien souvent eu le sentiment qu'il y a déjà une incompréhension totale et des positions aussi fermes d'un côté que de l'autre. Vous sortez des réunions comme vous entrez, vous n'êtes pas plus avancé. »

L'information circule mal, faute de volonté ou faute de moyen.

« ... je connais mal les actions, on est pas mal pris sur le projet et j'avoue que j'ai un peu de lacunes sur les actions des autres. [...] C'est vrai que les autres actions n'ont peut-être pas la chance d'avoir des budgets comme on peut les avoir nous en terme de communication pour pouvoir nous alimenter sur le sujet. »

« ... aujourd'hui personne ne sait très bien exactement ce qui est engagé, ce qui est prévu et ce qui va se faire, donc c'est un petit peu aujourd'hui le flou artistique en ce qui concerne les véritables intentions des collectivités, les programmations, et la volonté de les voir aboutir. »

« ... il y a une très mauvaise information de la part de l'institution européenne, et si Natura 2000 a été à ce point conspué, c'est que l'information a été volontairement occultée pour les professionnels. »

Ce besoin de proximité illustre bien le rôle moteur qu'ont à jouer les élus locaux et qui avait été montré plus haut.

« ... il y a besoin d'interlocuteurs de proximité et d'encouragement à l'émergence d'interlocuteurs de proximité. Autrement dit, si on n'a pas un réseau d'élus, d'associations, [...] si on n'a pas un réseau, sur le terrain, qui a les pieds dans l'eau sale, [...] si on n'a pas des gens à ce niveau-là, tout ce qu'on est en train de dire ou faire risque de remplir les bibliothèques. [...] Il faut de l'action, qui passe par la plus large appropriation de toutes les données par la population. »

La majorité des personnes rencontrées évoque donc la nécessité de mettre en place des mesures d'abord à l'échelle locale avant de songer à un élargissement. Si on vise une échelle trop grande, trop vite, la mesure est vouée à l'échec.

« ... c'est bassin versant par bassin versant. Plus il y a d'intervenants et plus c'est dilué, c'est simple, donc il faut que ce soit rétréci tout ça, savoir qui fait quoi, dans un domaine bien précis, parce qu'autrement, c'est les grands messes. »

« ... ce sont peut-être des petits outils qui sont plus efficaces que des grosses machines. »

« ... il faut quelque chose au départ d'assez petit pour ce genre d'opération je pense, ne pas miser trop haut. »

« ... il faut que ça reste à taille humaine, parce que si on fait une trop grosse usine il y aura trop d'acteurs, trop d'intérêts différents et ça risque de ne pas bien fonctionner. »

« ... il ne faut pas qu'une commune perde son identité. Pourquoi on a été réticents pour entrer en communauté d'agglomération, parce que nos communes avaient peur de perdre leur identité. Et il ne faut pas qu'on la perde. »

« ... il faut que les territoires soient déjà bien organisés en interne avant de sauter le pas et de travailler à une échelle plus large. Si on ne crée pas de dynamique interne, les gens ne pourront pas sauter le pas d'aller travailler avec ce qu'ils considèrent encore aujourd'hui comme d'autres territoires. »

« ... il est sûrement indiscutable de raisonner à l'échelle de la baie ou du bassin versant, mais n'empêchons pas les différents projets et les différents lieux de commande. Il faudrait mieux avoir 50% de moins de projets et beaucoup plus de concertation. »

« ... si on fait trop grand, on ne réalise pas, c'est clair, et moi je suis très favorable, j'ai poussé aussi à la mise en œuvre des contrats ruraux de l'Agence Seine-Normandie pour prendre à l'intérieur des périmètres sageables des secteurs plus petits, là où il y avait des volontés politiques et des porteurs de projets. [...] Je crois beaucoup plus à l'action de terrain, avec des unités hydrographiques de plus petite taille, que l'on agglomère doucement une fois qu'il y en a une. »

« ... on ne peut pas avoir la vision globale si on ne commence pas par avoir la vision du jardin et à travailler sur le jardin. [...] Si on n'oublie pas de compter tous les jardins, après, pourquoi pas l'approche globale, c'est sûr, il est important d'avoir une vision d'ensemble. Mais je ne pense pas qu'il y ait à tout jamais une vision d'ensemble qui permette de faire l'économie du dénombrement des jardins, et non plus qu'à partir des jardins on puisse avoir une vision d'ensemble, c'est sans arrêt qu'il faut faire l'aller-retour. »

En baie du Mont Saint-Michel il semble donc indispensable de commencer ou de continuer à travailler à l'échelle du bassin versant, c'est une échelle que les gens se sont appropriée, et on le voit notamment par les SAGE et contrats ruraux qui font que chacun des bassins versants de la baie disposera bientôt de son outil de gestion.

Pour une des personnes rencontrées, s'il faut continuer à travailler à l'échelle locale avant de songer à faire autre chose, c'est parce que ça ne fonctionne déjà pas comme ça.

« ... on peut empiler plusieurs projets ou plusieurs schémas, si les premiers déjà ne sont pas réglés, à quoi ça sert d'en rajouter une couche ? »

Le territoire concerné doit rester à taille humaine pour favoriser les échanges entre acteurs, l'écoute des intérêts de chacun, pour bien saisir les particularités du secteur. Il est vrai que, si le milieu réceptacle est unique, chaque bassin a sa spécificité.

« ... ce qui se passe sur la Sée ou la Sélune ce n'est pas du tout pareil, ne serait-ce que par les deux barrages artificiels qui sont sur la Sélune. Ce qu'il se passe en terme d'usages sur le Couesnon ou ce qu'il se passe sur la Sée dans le fin fond du Mortainais n'a rien à voir en terme de qualité d'eau et de problèmes d'eau. Ce qu'il se passe sur les marais de Dol et ce qu'il se passe sur le Couesnon n'a rien à voir bien qu'ils se jouxtent. Ça veut dire qu'à chacun sa vérité pour arriver à un résultat final global « essayons de remettre sur le territoire et entre autres sur le bassin de collecte une eau de qualité. »

« ... vous savez, faire prendre des décisions par des élus du Pays Granvillais sur ce qui va se passer à Cancale... [...] En quoi les élus du bassin versant de la Sélune ont-ils le droit de décider sur les Côtiers Granvillais ? »

Cette spécificité des bassins est également ce qui a conduit à l'élaboration de deux SAGE distincts sur les marais de Dol et sur le Couesnon.

C'est alors le besoin d'une coordination des SAGE et d'une harmonisation à l'échelle de la baie qui est évoqué.

« ... à mon avis il faudrait concerter justement l'ensemble des opérations, il faudrait harmoniser, et non pas que chacun travaille de son côté. [...] La première étape, à mon avis, est de coordonner l'ensemble des actions par bassin versant, déjà d'une, avant de coordonner l'ensemble des bassins versants pour un objectif b. »

« ... moi je vois notre travail comme étant la partie d'un puzzle qui doit amener à valoriser toute la baie. Il va venir s'ajouter très certainement à d'autres actions qui sont menées à côté. »

« ... il y aura une nécessité à mon sens d'avoir une certaine fédération de l'ensemble des SAGE, pour avoir une coordination d'actions vis-à-vis de la baie également, parce que ça aboutit dans le même endroit. [...] Je pense qu'il faudra arriver à avoir cette structure inter-SAGE pour avoir vraiment une approche sur l'ensemble de la baie, moi je le vois comme ça aujourd'hui. »

« ... l'idée c'est de faire un schéma directeur de toutes les rivières, un SDAGE baie du Mont Saint-Michel, ce qui marche sur la Sélune, pourquoi ça ne marcherait pas sur les autres bassins versants ? »

« ... il faudrait peut-être se mettre d'accord pour travailler tous dans le même sens. Ce qui n'était pas évident, c'est que la baie du Mont Saint-Michel est à deux têtes, il y a deux régions, c'est l'harmonisation de tout ça. »

« ... c'est une aberration d'avoir plusieurs SAGE. Il devrait y avoir un SAGE unique car l'enjeu est le milieu récepteur et non le bassin versant. La vision d'ensemble n'existe pas. Les SAGE ne peuvent pas prendre en compte les problèmes de façon satisfaisante. Il faut une cellule de réflexion inter-SAGE. Qui serait le porteur ? Il faudrait inventer une structure. A l'échelle d'une baie tout reste à inventer. »

C'est d'ailleurs la façon de coordonner l'existant qui est évoquée par plusieurs personnes qui font remarquer l'absence d'un « chef d'orchestre », d'un leader.

« ... beaucoup de gens s'intéressent à la baie, il y a toutes sortes de mesures, de réglementations et autres, mais il manque en quelque sorte un chef d'orchestre. »

« ... il n'y a pas de chef d'orchestre qui regroupe les syndicats aussi bien conchylicole que mytilicole, pêcheurs, pourquoi pas agriculteurs, il n'y a pas, ça n'existe pas. [...] Ça y est, j'ai trouvé, c'est le sous-préfet qui doit organiser tout ça, c'est son rôle. »

« ... il nous faut un leader politique qui soit reconnu. Il faut que ce soit porté par quelqu'un. Là, c'est ce qui nous manque. [...] C'est lui qui va cristalliser tout le monde, qui va fédérer aussi bien les élus que les acteurs locaux, qui va porter la réflexion, donner la parole. Aujourd'hui ça n'existe pas. »

On se rend compte que ce sont souvent des gens qui ont un peu de recul, du fait de leurs responsabilités, de leur fonction, qui ont ce discours quant à l'harmonisation des outils de gestion. Au niveau plus local, les gens revendiquent surtout une lutte contre ce qui pourrait remettre en cause leur activité économique. Ils ne sont pas contre des mesures de protection mais il faut compter avec l'activité de l'homme.

« ... surtout qu'on ne fasse pas une baie sous globe, comme on en a parlé à un moment, avec accès interdit à la grève, ça serait de la folie. Je crois que l'écologie ce n'est pas regarder la nature à travers une vitre. C'est vivre avec la nature, tout en la préservant évidemment, mais pas interdire à l'homme la nature. »

« ... que les implantations terrestres qui pourraient être implantées sur la frange littorale ne soient pas freinées par des multitudes de règles de protection abusives qui n'ont pour effet que de satisfaire une volonté absurde de retour à la nature. Qu'on laisse l'économie aller de l'avant, certes avec des règles, on ne veut pas non plus un monde sans foi ni loi, ce n'est pas du tout ça, mais on veut que ce soit cohérent, que les mesures de protection de la nature puissent être compatibles avec l'activité économique. »

« ... on ne peut pas évincer l'homme de ses territoires. Il faut concilier la nature avec l'activité de l'homme, c'est nécessaire, et que les uns et les autres se respectent. »

« ... il y a deux optiques : il y a ceux qui sont tolérants et qui pensent qu'il y a de la place pour tout le monde, il y en a d'autres [...] qui veulent prévoir des secteurs où personne ne pourra pénétrer. Moi, la sanctuarisation, c'est non. L'homme a aussi sa place dans les milieux naturels. »

« ... ce qui fait la force de notre pays touristiquement c'est qu'il n'est pas vide. Il y a un tas d'endroits en France qui sont très beaux, ce sont des espaces naturels très beaux, mais vous y allez l'hiver, ce sont des endroits qui sont morts. Or nous on a encore la chance d'avoir un endroit vivant. [...] Et que dans cet espace naturel, l'homme y trouve la première place. »

Dans cette optique de concilier développement économique et préservation du milieu, plusieurs des personnes rencontrées ont évoqué l'outil Parc Naturel Régional. C'est un outil qui permettrait de fédérer, autour d'une problématique commune, les acteurs de la terre, de la mer, de la Manche, de l'Ille-et-Vilaine, de passer outre les frontières existantes pour le développement du territoire.

« ... je n'y vais pas par quatre chemins. Je pense que la baie du Mont Saint-Michel devrait être un parc régional, ce qui ne veut pas du tout dire que ce serait une réserve d'indiens où toute exploitation serait interdite, au contraire. [...] Je suis sûr que l'endroit se prête, c'est un endroit où la terre et la mer sont très proches. »

« ... la structure d'une gestion concertée c'est la création, à mon sens, sur la baie du Mont Saint-Michel, d'un Parc Naturel Régional. »

C'est la définition d'un cahier des charges, la mise en œuvre d'une charte de développement qui amènera la concertation. Les acteurs du territoire ont des problématiques différentes, une perception du territoire qui est différente selon l'endroit où ils se trouvent. Selon le technicien du SIVU, il faut regrouper les acteurs et mener la concertation par unité paysagère (marais, dunes...) puis les lier à l'échelle du territoire défini au préalable. C'est la concertation avec les acteurs locaux qui donnera les éléments qui figureront dans la charte de développement. Le parc devra en outre être porté par une structure reconnue par tous. L'association interdépartementale créée à l'automne 2002 pourrait préfigurer une telle structure.

La mise en place de cet outil pourrait en outre favoriser la mise en place d'une marque Mont Saint-Michel unique pour les produits de la mer, les produits de la terre, les produits touristiques, avec le respect d'un cahier des charges unique pour les différents produits.

Certains acteurs politiques commencent de parler de parc, mais il semble difficile de convaincre les responsables agricoles « *qui ne peuvent absolument pas comprendre une autre politique que celle du productivisme* ».

« ... aujourd'hui tout le monde en parle un petit peu, de plus en plus, avec une barrière absolument infranchissable, le monde agricole. »

Selon lui, le monde agricole n'est pas assez informé de ce que représente un parc naturel régional.

D'autres personnes sont plus réservées dans l'évocation d'un éventuel projet de parc, peut-être parce qu'il est trop tôt pour en parler, peut-être parce que ce n'est pas l'outil le plus adapté à la baie du Mont Saint-Michel. Il y aura en effet à prendre en compte, dans une réflexion territoriale interrégionale, tous les aspects qui relèvent de la gestion du domaine public maritime et des activités qui y sont pratiquées. Ces thèmes seront abordés dans le cadre de Natura 2000 mais devront être repris dans une éventuelle charte de développement, et cet exercice peut sembler difficile.

« ... à partir du moment où on va parler d'une réflexion territoriale, c'est évident qu'il va falloir qu'on intègre le domaine public maritime, et là on va commencer à avoir des problèmes, encore plus de problèmes, parce que déjà sur le domaine terrestre ce n'est pas rigolo, mais à partir du moment où on va travailler sur le DPM, on va commencer à avoir des soucis. »

Il faut travailler dès maintenant pour essayer de construire la baie du Mont Saint-Michel de demain.

« ... le plus délicat, c'est d'avoir une vision commune, c'est pour ça qu'il ne faut pas qu'on tarde à lancer des bases de réflexion, de discussion sur ce qu'on va faire de la baie à partir de 2006. Est-ce que tout le monde veut y participer, qu'est-ce qu'on veut en faire, quelle forme on lui donne... »

Le premier mot qui vient à l'évocation de la baie dans l'avenir, et qui montre encore une fois l'attachement des gens au site et l'absence de problème majeur, c'est : « *qu'elle reste comme ça !* »

« ... qu'on la laisse comme elle est, qu'elle reste aussi sauvage... »

« ... tel qu'il est actuellement, et pas de modifications ! »

« ... comment j'aimerais la voir ? J'aimerais qu'elle ne change pas, moi, elle n'est pas si mal que ça en fait. Dans 10 ans, si elle était comme maintenant, ça serait pas mal déjà je trouve. »

Outre le fait de conserver les paysages qu'elles connaissent et auxquels elles sont attachées, les personnes rencontrées évoquent leur activité et souhaitent que la baie de demain compte toujours avec elles : ostréiculteurs, mytiliculteurs, agriculteurs...

« ... qu'on puisse y vivre, et avoir du travail. »

« ... comme il est aujourd'hui, ça me va très bien, avec une production de moules et d'huîtres de qualité, qu'elles soient plates ou creuses, que les gens qui travaillent en vivent bien. »

De nombreuses personnes voient une réflexion portée par des structures différentes des structures actuelles, avec une évolution de la dynamique de territoire vers des structures plus cohérentes. Il s'agit des communautés de communes, des Pays, et enfin de la Région. Les communes et le département deviennent des échelons « *inutiles* ».

« ... à travers les communautés de communes, on voit déjà apparaître [...] une confluence de l'intérêt local. [...] C'est un groupement du « bon sens local ».

3.2. Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel...

Comme les sociogrammes viennent illustrer l'analyse du jeu d'acteurs, il est essentiel de compléter le paragraphe précédent par le point de vue des acteurs sur la notion de gestion concertée. A la question « *quels sont, selon vous, les trois éléments essentiels à la mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire ?* » les réponses obtenues permettent d'appréhender le point de vue des acteurs sur cette question.

Les réponses varient de trois mots à trois phrases selon les personnes rencontrées, et les points évoqués dans ces réponses illustrent bien la diversité de la perception qu'ont les acteurs des enjeux actuels de gestion en baie du Mont Saint-Michel. Selon la catégorie à laquelle ils appartiennent et le recul qu'ils ont par rapport à ces enjeux, et surtout selon qu'ils sont gestionnaires ou non, les acteurs n'interprètent pas la question de la même façon et, de ce fait, donnent des réponses très variées.

En fait, c'est soit le mot « *concertée* » qui domine, soit le mot « *gestion* ». On note alors le caractère paradoxal que prennent ces deux mots lorsqu'ils sont associés : les personnes rencontrées traitent l'un ou l'autre des deux mots mais jamais la notion dans sa globalité.

Dans les cas où le mot « *concertée* » domine, ce sont souvent des termes en relation avec le champ lexical du dialogue et de la connaissance qui sont donnés. Dans les autres cas, et comme le mot « *gestion* » est assez couramment utilisé dans des domaines très variés, les domaines abordés le sont tout autant. Les plus souvent évoqués concernent le milieu naturel, les activités et le développement économique.

Sur 37 personnes qui ont répondu à cette question, 24 ont évoqué au moins un point relatif au dialogue, 10 un point relatif à la connaissance, 12 un point relatif au développement et au maintien des activités, et 5 un point relatif à la protection du milieu.

Certaines personnes ont, en outre, évoqué un point relatif au besoin de coordination des actions et des acteurs.

3.2.1. Le besoin de protéger le milieu

Le milieu a été l'élément le moins évoqué dans cette question. En effet, c'est un thème qui a souvent été abordé au cours de l'entretien de façon spontanée : le fait de poser cette question entraîne donc les personnes à parler d'autre chose. La préservation du milieu est un but en elle-même : la réponse à cette question concerne plus, de ce fait, les moyens de parvenir à ce but.

Certains, cependant, insistent sur la nécessité de préserver ou de reconquérir la qualité du milieu.

« ... laisser totalement intact le paysage [...] d'ailleurs c'est le patrimoine de l'Unesco. »

« ... je vois surtout un problème de milieu naturel à sauvegarder. »

« ... le respect des constantes naturelles, du milieu, c'est le premier truc. »

« ... reconquête de la qualité de l'eau, c'est impératif. On peut dire aussi reboisement et réhabilitation des talus, parce qu'on n'en parle pas beaucoup de ça. On peut peut-être dire aussi réhabilitation des zones humides. [...] Ce sont les plus importants. »

Dans les cas mentionnés ici, on voit bien que le mot « concertée » n'a pas réellement été pris en compte. Ce sont plus des réponses relatives à la gestion du milieu.

3.2.2. Le besoin de maintenir les activités

Le besoin de maintenir les activités a déjà été évoqué plus haut : l'une des craintes des personnes rencontrées est souvent le maintien dans l'avenir de leur activité professionnelle. Certaines d'entre elles évoquent donc le fait qu'il est nécessaire de protéger les activités qui existent.

« ... que chacun puisse vivre de son métier quand même. »

Ce qui est curieux, c'est que la solution pour certains de maintenir leur activité (c'est notamment le cas de la conchyliculture) passe par la suppression d'une autre activité.

« ... il faudrait d'autres pratiques agricoles, je pense que c'est le plus important. Peut-être une prévention des pollutions venant de la mer. »

« ... tout ce qui est élevage hors-sol devrait être interdit sur cette zone-là, tout le bassin versant. »

C'est surtout la notion de compatibilité qui est évoquée. Les personnes sont généralement d'accord avec la protection de l'environnement, mais il faut qu'elle soit compatible avec le maintien et le développement du tissu économique, et surtout qu'elle intègre l'homme.

« ... deuxième objectif c'est de compatibiliser. On peut vivre en respectant, et, le troisième point, c'est de développer. »

« ... moi je crois qu'il faut faire en sorte de protéger, de permettre le développement aussi. »

« ... qu'on laisse l'économie aller de l'avant, certes avec des règles, on ne veut pas non plus un monde sans foi ni loi, ce n'est pas du tout ça, mais on veut que ce soit cohérent, que les mesures de protection de la nature puissent être compatibles avec l'activité économique. »

« ... qu'on ait une vie harmonieuse entre tous. Surtout qu'on ne fasse pas une baie sous globe. »

3.2.3. Le besoin de connaissance

Le besoin de connaissance est rarement évoqué par les acteurs qui ne sont pas déjà impliqués dans la conduite d'un projet ou dans la gestion d'un territoire. Ce que ces derniers évoquent concerne plus les personnes avec lesquelles ils sont amenés à travailler. La connaissance au sens large recouvre plusieurs choses : c'est la connaissance du milieu, la connaissance des enjeux qui y sont liés et la connaissance des enjeux liés aux autres acteurs.

« ... une bonne connaissance de l'endroit où on se trouve, c'est important, on n'apprécie les choses que lorsqu'on les connaît bien. »

« ... le diagnostic et la qualité du diagnostic, c'est fondamental, parce que les gens aiment et sont sensibles à partir du moment où ils ont des données sur leur territoire. »

« ... quel est le problème, quelles sont les solutions, quelle est la meilleure solution. »

L'une des personnes rencontrées évoque la connaissance en terme d'expérience. Pour lui il ne faut pas minimiser les incidents mais au contraire tirer une expérience de tout ce qui arrive.

La connaissance, en cela qu'elle met tout le monde au même niveau, est un préalable à la concertation.

« ... la connaissance, c'est évident, c'est la base, ensuite le partage des connaissances, le partage équitable des connaissances, pas seulement une diffusion. »

« ... à mon avis il faut déjà avoir des bases solides, des objectifs possibles, ne pas hésiter à les afficher, ensuite on discute. »

« ... les gens ne peuvent pas commencer à construire des solutions s'ils ne sont pas complètement conscients de la situation, qu'ils ne s'en sont pas imprégnés. C'est un préalable à l'écoute. [...] On ne peut pas faire de concertation sans des bases communes, et des bases communes qui soient les mêmes, qui soient complètes. »

Les personnes qui évoquent ce besoin de connaissance sont d'ailleurs souvent les mêmes que celles qui évoquent le besoin d'échange et de dialogue.

3.2.4. Le besoin d'échange

Plus que le dialogue, c'est le besoin d'un échange qui est évoqué, sous quelque forme que ce soit. Ce point rejoint donc le précédent, mais en plus de l'échange d'information, qui est donc nécessaire pour que chacun ait la même connaissance, c'est la façon dont doit se faire cet échange qui est évoquée. La majorité des personnes ont évoqué au moins un point relatif à cette notion d'échange.

« ... le premier travail c'est d'amener tous les acteurs à discuter, à dialoguer ensemble. »

« ... quand il y a des décisions à prendre, il faudrait faire des réunions concertées. »

« ... j'aimerais surtout qu'il y ait plus de dialogue. Disons que des fois on s'oppose sur des projets, alors que la concertation pourrait régler. »

« ... un autre point important ce serait des rencontres, car on ne saisit que mieux le message des gens quand on peut en discuter de vive voix avec eux, et puis il y a un paramètre clé, c'est la communication. »

« ... c'est partager, c'est discuter, ne pas hésiter à confronter ses idées. »

« ... essayer de faire en sorte que tous les avis les plus divers puissent être indiqués, autrement, si c'est un discours monocorde, ça ne mène à rien, ce n'est pas la peine d'aller plus loin. »

En plus de cette notion d'échange, il est intéressant de s'attacher à la notion de respect et de reconnaissance. C'est quelque chose qui a été beaucoup évoqué : l'échange en tant que tel est certes important, mais ce qu'il doit permettre, c'est une écoute, un respect et une reconnaissance des autres.

« ... il faut qu'on sache s'écouter, là en l'occurrence c'est épouvantable, les gens ne s'écoutent pas. »

« ... respecter, ne pas diluer les identités, respecter les identités de chacun, travailler ensemble ce n'est pas absorber les partenaires. C'est au contraire promouvoir les partenaires pour un objectif commun. C'est la valorisation des identités. »

« ... personne ne doit arriver en disant : je suis l'autorité, je suis le pouvoir, je suis la science... non. La France n'en veut plus, de ça. [...] Il n'y a pas de possibilité ni d'issue si ce n'est pas dans un esprit de profond partenariat entre tous. »

Le respect des acteurs locaux passe dans la prise en compte de leurs besoins mais aussi de la connaissance qu'ils ont du territoire. Ce point a déjà été évoqué plus haut, mais il paraît fondamental d'en tenir compte dans la mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire.

« ... surtout, tenir compte de l'opinion des résidents. C'est eux qui connaissent le mieux leurs problèmes, qu'on ne vienne pas imposer. Qu'on les implique beaucoup plus qu'ils ne le sont. »

« ... le premier, avant toute décision, la concertation des populations locales, ceux qui y vivent, qui y travaillent et qui y habitent. [...] Surtout qu'on s'appuie sur des hommes de terrain, les gens y vivent et qui y habitent, et qui sont bien au courant de ce qui se passe. »

« ... être un peu plus à l'écoute des projets individuels, des gens qui travaillent sur le secteur. »

« ... reconnaître les compétences là où elles sont et les dynamismes là où ils sont. »

Les échanges sous toutes leurs formes doivent permettre d'obtenir une vision non pas commune mais partagée pour réussir à obtenir un compromis.

« ... la socialisation du conflit. [...] Ça veut dire se mettre autour d'une table et se dire qu'en perdant le moins possible de nos intérêts personnels, de quelle manière allons-nous faire pour que ces intérêts apparemment antagonistes puissent être conjoints pour être mis dans la perspective d'un intérêt commun. [...] La socialisation du conflit c'est la production de compromis, ça c'est clair. La plus grande invention de l'humanité, c'est le compromis. »

Il y a enfin, dans ce qui est lié au besoin d'un échange, tout ce qui concerne les qualités humaines dont il faut faire preuve.

« ... dialogue dans un premier temps, confiance et détermination. »

« ... c'est la participation, c'est vraiment la participation. La deuxième chose, c'est la transparence, ne rien cacher. [...] Troisièmement l'équité, c'est-à-dire éviter, interdire même de se focaliser toujours sur les mêmes. »

« ... le respect des autres... le pragmatisme, le bon sens, ça va avec. Puis le reste, quand je dis respect des autres ça va avec dialogue, et puis allez l'optimisme, l'envie de réussir, ça va avec la spontanéité, ça va avec l'enthousiasme. »

« ... ça nécessite un engagement de tous les jours, c'est vachement prenant, donc il faut avoir une méga-motivation et il y a un paramètre chance qui est la motivation des acteurs. »

3.2.5. Le besoin de coordination

Il est nécessaire de reconnaître les compétences et les dynamismes là où ils sont ; cependant, on ne peut pas rester en permanence focalisés sur une catégorie d'individus ou sur un secteur. Un besoin de coordination des actions et des acteurs se fait alors sentir.

« ... la première c'est la concertation, qui est nécessaire, la deuxième c'est qu'il y ait une cohérence et la troisième c'est l'action. S'il n'y a pas de cohérence les actions ne se feront pas. Cohérence et cohésion. Cohérence des actions et cohésion au niveau des acteurs, parce que ça non plus ce n'est pas toujours simple. »

« ... un mot horrible, mais qui à mon avis est important : subsidiarité, chacun à sa place, en clair. Transversalité au sens territorial, et puis un troisième... [...] chacun doit avoir sa place et reste à sa place. »

Il doit y avoir une transversalité sur le territoire, que les gens apprennent à travailler ensemble, qu'ils aient une place dans le processus de gestion sans faire « à la place de ».

« ... il n'y a pas de transversalité dans ce pays, chacun travaille dans son secteur, et puis la subsidiarité, je pense qu'il y en a, mais on est quand même dans un système bien jacobin dans ce pays. Monsieur le préfet a décidé que, monsieur le président du Conseil Général a décidé que, après les bouseux font. Les bouseux n'ont pas le droit de penser. »

3.3. Les conditions de succès de la mise en œuvre d'une gestion concertée

L'analyse des besoins et des attentes des acteurs en terme d'outil global de gestion et en terme de gestion concertée laisse entrevoir un certain nombre d'éléments qu'il sera nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants.

Ce sont les acteurs qui sont les premiers éléments de succès de la mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire. Même si certaines conditions de succès semblent liées au territoire, et en particulier en ce qui concerne l'échelle à laquelle les actions doivent être menées, ce sont des facteurs humains qui, derrière, font que le passage d'une échelle à une autre sera possible ou non.

Les conditions de succès de la mise en œuvre d'une gestion concertée sont donc avant tout des conditions liées aux hommes, et qui émanent soit des différentes catégories d'acteurs soit de leurs représentants.

C'est la nécessité du partage au niveau local qui apparaît comme condition première, c'est-à-dire partage des connaissances, partage de l'implication, partage pour faire naître une conscience collective sur des bases communes.

Dans cette étape de reconnaissance mutuelle, les acteurs doivent apprendre à se connaître et à respecter les valeurs défendues par les autres. C'est relativement facile dans certains cas, on l'a vu notamment avec le respect de la fonction de production entre agriculteurs et conchyliculteurs, c'est parfois beaucoup plus difficile d'accepter le point de vue des autres.

Cette étape est également celle du partage des connaissances : d'abord entre catégories d'acteurs, pour mieux se connaître, mais aussi avec les porteurs de projet, les scientifiques, pour que tout le monde ait la même capacité à comprendre les enjeux. La concertation ne peut se faire que dans le cas où les enjeux sont compris de la même façon par tout le monde ; dans le cas contraire, c'est utiliser la concertation pour légitimer une action auprès des acteurs locaux mais ne pas les faire participer au processus.

Mais si l'information doit se faire des gestionnaires vers les acteurs locaux, et si ces derniers disent ne pas être suffisamment informés, il ne faut pas oublier que ce sont eux qui ont la meilleure connaissance du territoire, et qu'il est nécessaire dans tout processus de gestion de s'appuyer sur cette connaissance de terrain. Les démarches venant du haut sont ainsi mal perçues si, à aucun moment, elles ne viennent chercher l'information là où elle se trouve.

C'est là qu'intervient le représentant, ou porteur de projet. Il doit certes dépasser les intérêts individuels pour défendre l'intérêt collectif, mais doit veiller à maintenir un lien régulier et fort avec ceux qu'il représente. Il doit posséder assez de garanties pour se faire porte-parole du projet auprès des financeurs, c'est-à-dire être capable de mobiliser des moyens extérieurs, mais il doit avoir une légitimité locale suffisante pour promouvoir le projet auprès de ceux qu'il représente. C'est lui qui va faire le lien entre les acteurs et le projet. C'est son dynamisme et sa reconnaissance locale qui vont lui permettre de fédérer les acteurs dans des démarches collectives.

Le besoin d'un élargissement commence à être évoqué, on l'a vu, par les acteurs locaux. Il l'est rarement spontanément, c'est plutôt une prise de conscience de l'interdépendance des bassins versants qui naît et qu'il faudra faire mûrir. Ce sont surtout les personnes extérieures au territoire, ou du moins qui ont un certain recul lié à leur fonction, qui expriment le besoin d'une coordination à l'échelle de la baie et de ses bassins versants.

Plusieurs personnes ont d'ailleurs évoqué à ce propos l'absence d'un chef d'orchestre, ou d'un leader, susceptible de faire le lien entre différentes démarches et, pourquoi pas, de les coordonner à l'échelle du territoire. Les représentants ou porteurs de projets ont donc là encore un rôle fondamental : ce sont eux qui doivent faire le lien entre l'échelle à laquelle ceux qu'il représente sont prêts à travailler et l'échelle plus globale qui est celle de la coordination entre les mesures.

Conclusion

La baie du Mont Saint-Michel est un système complexe d'interactions entre les hommes et entre les hommes et le milieu qu'ils occupent ou qu'ils exploitent.

L'analyse du jeu des acteurs, de la perception qu'ils ont des autres mais aussi du territoire, et les différentes démarches dans lesquelles ils se sont engagés permet de mettre en évidence trois points-clés, trois dualités qui caractérisent le fonctionnement de cet anthroposystème :

- la dualité frontières administratives / frontières naturelles
- la dualité échelle locale / échelle globale
- la dualité intérêts personnels / intérêt collectif.

Bien qu'elle soit reconnue par tous comme une entité fonctionnelle du point de vue hydrologique, la baie du Mont Saint-Michel est très marquée par sa coupure en trois régions et trois départements. De ce fait, le canevas administratif est omniprésent dans la vision qu'ont les acteurs du territoire, et les idées des uns et des autres franchissent rarement le Couesnon.

Malgré tout, et c'est sans doute le point le plus important, les acteurs locaux commencent de s'approprier l'échelle du bassin versant, et l'évolution vers ce type de gestion montre que l'entité hydrographique prend peu à peu le pas sur les découpages administratifs, la logique du fil de l'eau s'installe petit à petit dans les références des gens.

La mise en place d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel doit maintenant veiller à faire évoluer cette échelle d'appropriation vers une échelle plus globale, pour que le système baie devienne l'échelle d'action.

Cependant, l'ensemble des acteurs s'accordent à dire qu'il est trop tôt pour envisager quelque chose à l'échelle de la baie, et que si un tel projet doit voir le jour, il ne doit pas remplacer le travail qui est fait au niveau local.

La mise en œuvre d'une gestion concertée du territoire doit s'appuyer sur les besoins et les attentes des acteurs locaux. Le besoin de proximité avec les porteurs de projet a été exprimé par tous. Il doit s'établir une relation d'écoute, de confiance, de respect mutuel qui ne peut pas se faire à une échelle trop vaste.

Il est nécessaire de partager les connaissances et les relations au niveau local pour faire naître une conscience collective sur des bases communes, qui sera portée ensuite par des porteurs de projet, souvent des élus, ayant une légitimité au niveau local et capables également de mobiliser les administrations

La légitimité de ces porteurs de projet passe par leur reconnaissance, leur acceptabilité auprès des acteurs locaux, et dépend de leur capacité à dépasser leurs intérêts privés ou les intérêts de leur groupe d'appartenance pour défendre l'intérêt collectif.

Ces trois clés de fonctionnement sont à prendre en compte dans tout projet de gestion concertée. Passer des frontières administratives aux frontières naturelles, de l'échelle locale à l'échelle globale, et dépasser ses intérêts personnels vers un intérêt collectif est la clé de la réussite de l'appropriation, au niveau local, d'un projet tel que celui de la Commission Interbassins.

Références bibliographiques

- Anonyme, 1999a.-** Processus de planification et de gestion : la coopération sectorielle et territoriale. Université de Newcastle, Programme de Démonstration Européen, 62 p.
- Anonyme, 1999b.-** Enjeu n° 12 : la Bretagne et la mer *in* 12 enjeux stratégiques pour la Bretagne. Contrat de Plan Etat-Région, Préfecture de la Région Bretagne, 231-256.
- Anonyme, 1999c.-** La Bretagne, des hommes, un territoire. Atlas de l'Environnement en Bretagne. Faits, chiffres et repères cartographiques, DIREN Bretagne - Conseil Régional, 100 p.
- Anonyme, 1999d.-** Opération Grand Site de la baie du Mont Saint-Michel, programme détaillé / notice. Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, région Bretagne, SCE, AURES, JFTL consultant, tirage 2002, 78 p. + cartes.
- Anonyme, 1999e.-** Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Programme technique détaillé. Chapitre I: la situation existante. Mission Mont Saint-Michel, 111 p.
- Anonyme, 2000a.-** Profil environnemental de la région Bretagne. Préfecture de la Région Bretagne - Direction Régionale de l'Environnement, 69 p.
- Anonyme, 2000b.-** Les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel. Etude préalable à la mise en place d'un outil d'aide à la gestion globale de l'eau sur les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel. Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel, 37 p.
- Anonyme, 2000c.-** Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel. Rencontres 2000. Document de travail de la Commission Interbassins, 66 p.
- Anonyme, 2000d.-** Opération Grand Site de la baie du Mont Saint-Michel, programme technique détaillé. Préfecture de la Manche, Conseil Général de la Manche, Maison de la Baie de Courtils, 65 p.
- Anonyme, 2001a.-** Journal des Rencontres Halieutiques de Rennes 16-17 mars 2001, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 18 p.
- Anonyme, 2001b.-** Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée. Programme LIFE-Environnement baie du Mont Saint-Michel, Conseil Général de la Manche, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, 123 p. + annexes.
- Anonyme, 2001c.-** Monographie des cultures marines, département d'Ille-et-Vilaine, campagne 2000/2001. Préfecture d'Ille-et-Vilaine, Direction Départementale des Affaires Maritimes d'Ille-et-Vilaine, 34 p.
- Anonyme, 2002a.-** Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières : initiatives locales, stratégie nationale, rapport au gouvernement, Commission Environnement Littoral - CIATD (*à paraître*), 81 p.
- Anonyme, 2002b.-** Document de cours DAA Halieutique ENSAR, Option Gestion Intégrée des Zones Côtières, Colloque : zone côtière : quels outils pour quelle gestion ? Université de Bretagne Sud, Lorient.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F., 1996.-** Les nouvelles approches sociologiques des organisations, ed. Seuil sociologie, Paris.
- Atger C., Gallety J.-C., Rousset M., 2000.-** La concertation en aménagement : éléments méthodologiques, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, coll. Dossier, Edition Tec & Doc, 168 p.
- Aubry A., Ferlier M., Léopold M., Zaekossian D., 1998.-** Les relations entre la conchyliculture et les activités en amont dans la baie du Mont Saint-Michel. Institut National Agronomique Paris-Grignon, 32 p. + annexes.
- Baron S., 1999.-** Crépides et ostréiculteurs en baie de Cancale. Mémoire de maîtrise, Université de Rennes 2, 112 p. + annexes.
- Bécet J.-M., 1999.-** Les outils juridiques pour l'aménagement harmonieux du littoral *in* Gérard B. (dir.), 1999.- Le littoral, problèmes et pratiques de l'aménagement, Ed. BRGM, Manuels et Méthodes, Orléans, 352 p.
- Benquet V., 1998.-** Gestion de l'eau en baie du Mont Saint-Michel : aspects sociologiques. Mémoire de DEA Sciences Sociales et Sociétés Rurales, Université de Paris X-Nanterre, 63 p.

- Beuret J.-E., 1999.-** Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 7, n°1, 21-30.
- Beuret J.-E., Pennanguer S., 2002.-** Quand les citoyens modèlent l'action publique : la gouvernance des espaces littoraux. Pour n°174, 171-178.
- Billé R., 2001.-** Actes du Séminaire « Concertation, Décision et Environnement ». Séance 3, Interventions et procédures pour une gestion concertée des cours d'eau, MATE, 64 p.
- Blanc H., 1998.-** La Commission Nationale du Débat Public - Un nouvel âge de la concertation en amont. *Responsabilité & Environnement, annales des Mines*, 57-61.
- Blanc H., 2001.-** La Commission Nationale du Débat Public, premières leçons d'une expérience *in* Vallemont S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. *Systèmes Droit*, Paris, 198 p.
- Blanchet A., Gotman A., 1992.-** L'enquête et ses méthodes : l'entretien. Coll. « 128 », Nathan, Paris, 126 p.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991.-** De la justification : les économies de la grandeur. Paris, Gallimard, 452 p.
- Bontems P., Rotillon G., 1998.-** Economie de l'environnement, Coll. *Repères*, La Découverte, Paris, 119 p.
- Bruchon F., Feunteun E., Fontenelle G., Lefeuvre J.-C., Mounaix B., Radureau A. (éditeurs), 2001.-** La baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants, *Rencontres 2000. Comptes-rendus de la journée publique et des journées scientifiques*. Pontorson, 5-7 avril 2000. Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel, Agence de l'Eau Seine-Normandie, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 78 p. (sous presse).
- Callon M., 1998.-** Des différentes formes de démocratie technique, *Responsabilité & Environnement, Annales des Mines*, 63-79.
- Callon M., Lascoumes P., Barth, 2001.-** Agir dans un monde incertain. *La couleur des idées- Seuil*, 362p.
- Catanzano J., Thébaud O., 1995.-** Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage. Programme national d'océanographie côtière. Ed. Institut Océanographique / Ifremer, Collection « *Propos* », 148 p.
- Cedag, 2001.-** Gestion concertée dans les espaces ruraux, guide repère, Rennes, 65 p.
- Chambat P., Fourniau J.-P., 2001.-** Débat public et participation démocratique *in* Vallemont S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. *Systèmes Droit*, Paris, 198 p.
- C&S Conseils, 1995.-** Aménagement et opinions, actes du colloque : la concertation en amont des projets d'aménagement, MATE- DNP/SDAP, Paris, 50 p.
- Cuvelier H.-M., 1998.-** Concurrences d'usage et enjeux économiques sur les bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel. Mémoire de DEA Economie de l'Environnement, Université Paris X – Nanterre, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Paris, 103 p. + annexes.
- Denis J., Hénocque Y., 2001.-** Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, guide méthodologique vol II, UNESCO-COI - Manuels et guides, 60 p.
- Dziedzicki J.-M., 2001.-** Gestion des conflits d'aménagement de l'espace- quelle place pour les processus de médiation. Thèse d'aménagement de l'espace et urbanisme. Université de Tours, 443 p.
- Fontenelle G., 1999.-** Dynamiques de cogestion : un problème, plusieurs solutions. Cas de la baie du Mont Saint-Michel. *Revue de l'Université de Moncton*, numéro hors-série, Actes du colloque « Nouveaux outils, nouvelles démarches pour la gestion durable du milieu marin », Moncton, 10-13 août 1999, 19-45.
- Fontenelle G., 2001.-** Le programme « Urbamont » (usages et ressources en baie du Mont Saint-Michel) : un essai de convergence disciplinaire sur un site complexe. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 9, n°3, 68-70.
- Fontenelle G., Pennanguer S., 2001.-** Développement d'une approche participative pour la gestion durable de la zone côtière : le cas de la baie du Mont Saint-Michel. Proposition de programme de recherche, ENSAR, 18 p.
- Fourniau J.-M., 2001.-** L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? *Responsabilité & Environnement, annales des Mines*, 67-80.



- Frangouides K., Prat J.-L., Bailly D., 1998.-** Le cadre national des politiques de gestion des zones côtières en France, Coastman Working Papers n°1, 36 p.
- Frangouides K., 1999.-** Les signes de qualité utilisant l'image de la baie du Mont Saint-Michel. Coastman Working Paper n°10, 17 p.
- Frangouides K., 1999.-** L'occupation du domaine public maritime par des cultures marines. Le cas de la baie du Mont Saint-Michel. Coastman Working Paper n°11, 26 p.
- Gasquet R., 1998.-** Historique et évolution de la conchyliculture dans la baie du Mont Saint-Michel, Ifremer – INA-PG, 71 p. + annexes.
- Gerla D., 1990.-** Exemple de gestion d'un bassin mytilicole : la baie du Mont Saint-Michel. Rapport interne DRV-90.25/Saint-Malo, 16 p. + annexes.
- Gerla D., 1993.-** La baie du Mont Saint-Michel ou une bonne gestion d'un bassin mytilicole. Equinoxe n°43, 19-28.
- Gonella J., 2001.-** La participation des citoyens : entre débat public et déni de débat *in* Vallemont S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. Systèmes Droit, Paris, 198 p.
- Guilsou A., 2003.-** Concertation et gestion de la zone côtière : concept flou en milieu vague. Mémoire de DEA Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles, Institut National Supérieur Agronomique de Paris-Grignon, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 103 p. + annexes.
- Hervé C., Tartarin F., Yonger M., 2002.-** La crépidule dans le golfe normano-breton : coupler « l'éradication » à la valorisation pour limiter les impacts d'une espèce envahissante sur un écosystème exploité. Projet d'ingénieur, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 58 p.
- IFEN, 1996.-** L'érosion du littoral, phénomène naturel, doit-elle être contenue à tout prix ? Les données de l'Environnement, n°22, 4 p.
- IFEN, 1998.-** Les différents visages de l'artificialisation du littoral. Les données de l'environnement, n°38, 4 p.
- IFEN, 2000.-** La pression de la construction ne se relâche pas sur le littoral métropolitain. Les données de l'environnement, n°55, 4 p.
- King G., 1999.-** Participation aux processus d'aménagement intégré des zones côtières : mécanismes et procédures nécessaires. Programme de Démonstration Européen, 114 p.
- Lamoureux J., 1996.-** La concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme, cahiers du CRISES, Coll. Cahiers de Recherche, Montréal, 23 p.
- Lascoumes P., 1998.-** La scène publique, nouveau passage obligé des décisions. Responsabilité environnement, annales des Mines, 51-62.
- Laurans Y., Dubien S., Mermet L., 2001.-** L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères: dimensions négociées d'un processus de décision complexe. Responsabilité et environnement, annales des Mines, 24-38.
- Lefeuvre J.-C., 1998.-** Baie du Mont Saint-Michel: synthèse rapide des connaissances acquises sur le fonctionnement de l'écosystème côtier. Agence de l'Eau Seine-Normandie, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel, 13 p.
- Lefeuvre J.-C, Bouchard V., 2002.-** From a civil to an engineering project to an ecological engineering project: an historical perspective from the Mont Saint-Michel bay (France). Ecological Engineering n°18, 593-606.
- Le Mao P, Gerla D., 1999.-** Analyse du fonctionnement de l'écosystème littoral en baie du Mont Saint-Michel. Rapport Ifremer - Agence de l'Eau Seine-Normandie, Direction des Rivages Normands, 27 p. + annexes.
- Le Moal M., 2002.-** Conchyliculture et Natura 2000. Exemple 6, actes du colloque de la Conférence Européenne « La Vérité sur Natura 2000 », Nantes, 6 mars 2002, 101-103.
- Le Pape E. (dir.) , Ribière G. (dir.), 1993.-** L'aménagement du littoral, Secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, DATAR, la Documentation française, Paris, 112 p.
- Le Pennec, 2002.-** La gestion des zones côtières : une profusion de mesures de protections. Actes du colloque: zone côtière : quels outils pour quelle gestion ? Université de Bretagne Sud, Lorient, 14 p.

- Le Pensec L., 2002.-** Vers de nouveaux rivages, sur la refondation du Conservatoire du Littoral. Rapport au Premier Ministre, Coll. Des rapports officiels. La documentation française, 100 p.
- Lévy-Bruhl V., Coquillart H., 1998.-** La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques, MATE, CREN-GIP ATEN. La Documentation Française.
- Luginbühl Y, dir, 1998.-** Les paysages de la baie du Mont Saint-Michel. Projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. CNRS, Université de Paris I, Paris VIII, Paris X, 126 p. + annexes.
- Mermet L., 1991.-** "Dans quel sens pouvons nous gérer l'environnement ?" Gérer et Comprendre, annales des Mines, 68-81.
- Mermet L., 1992.-** Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société? Paris, L'Harmattan, 206 p.
- Mermet L., 1998.-** Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement *in* Faure G.-O. *et al.*, 1998.- La négociation : situations et problématiques, coll. Connaître et pratiquer la négociation, Nathan, Paris, 256 p.
- Mettan N., 1992.-** Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, *in* Ruegg J., Mettan N. et Vodoz L. (dir.), 1992.- La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, 425 p.
- Miossec A., 1999.-** L'aménagement du littoral entre développement économique et protection de l'environnement *in* Gérard B. (dir.), 1999.- Le littoral, problèmes et pratiques de l'aménagement, Ed. BRGM, Manuels et Méthodes, Orléans, 352 p.
- Pennanguer S., 2001.-** Incertitude et concertation en gestion durable de la zone côtière. Projet de thèse, ENSAR/Portances Conseils, 26 p.
- Prémel G., 1999.-** Représentation locale, territoires et identités : les communes du littoral breton. Document de travail Urbamont, 18 p.
- Prieur M., Ghézali M., 2000.-** Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices. Programme d'actions prioritaires, centre d'activités régionales, Split, 26 p.
- Robert Y., 2001.-** L' élu local exposé au débat public : la légitimité de la décision en question, *in* Vallemont S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. Systèmes Droit, Paris, 198 p.
- Roqueplo P., 2001.-** Pluralité de l'expertise et débat démocratique *in* Vallemont S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. Systèmes Droit, Paris, 198 p.
- Saulnier A.-V., 1998.-** Mytiliculture et pêcheries en Bretagne Nord (France) et en Macédoine (Grèce). Diplôme Européen d'Etudes Supérieures en Sciences et Education en Environnement, Université de Rennes, 60 p. + annexes.
- Sauvée S., Frangoudes K., 1999.-** Les mesures de conservation de l'environnement dans la baie du Mont Saint-Michel : des décisions européennes et nationales aux applications locales. Coastman Working Paper n°12, 35 p.
- Sauvée S., Frangoudes K., 1999.-** Enjeux et interactions autour de l'eau dans la baie du Mont Saint-Michel. Coastman Working Paper n°13, 40 p.
- Singly F. de, 1992.-** L'enquête et ses méthodes : le questionnaire. Coll. « 128 », Nathan, Paris, 128 p.
- Tartarin F., 2003.-** Recherche vision partagée pour gestion concertée : perception des particularités locales à prendre en compte dans la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint Michel. Mémoire de DAA halieutique, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 144 p.
- Thibaudeau V., 1998.-** La question de la gestion conservatoire des milieux naturels : application aux usages non-marchands dans la baie du Mont Saint-Michel. Mémoire de DEA Economie et Politique Maritime, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 103 p.
- Tréhet C, Finsterlé C., 1999.-** Mise en place d'un observatoire d'initiatives de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs pour la gestion de l'espace rural. Mémoire de DAA Génie de l'Environnement, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, Université de Lille 1, 72 p. + annexes.



Vallemont. S. (dir.), 2001.- Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, coll. Systèmes Droit, Paris, 198 p.

Vigo J., 2001.- La mer et le littoral en Bretagne. Pour une ambition régionale, Section Mer Littoral, Conseil Economique et Social, Région Bretagne, 156 p.