

**ECOLE NATIONALE SUPERIEURE
AGRONOMIQUE DE RENNES**



**Projet GECOBAIE
« Vers une gestion concertée
de la baie du Mont Saint-Michel »**

- GECOBAIE PHASE II -

Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel : interactions, dynamiques et fonctionnalités

Rapport intermédiaire

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

Décembre 2003



Avant-propos

Ce document constitue le rapport de synthèse de la deuxième phase des travaux du projet GECOBAIE financé par les Agences de l'Eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne. Il présente l'ensemble des travaux qui ont été réalisés d'avril à décembre 2003 au département halieutique de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes avec la collaboration de Stéphane Pennanguer, doctorant, Fanny Tartarin, ingénieur d'études, et Guy Fontenelle, professeur.

Il complète le rapport de la première phase intitulé « GECOBAIE phase I - Acteurs, concertation et territoires » édité en mars 2003. Il présente l'état d'avancement des travaux dont l'axe principal est la compréhension et l'analyse du système fonctionnel de gestion en baie du Mont Saint-Michel et synthétise l'ensemble des données dont nous disposons à ce jour.

Cette synthèse est accompagnée de plusieurs documents qui seront présentés et analysés dans les pages qui suivent :

- un classeur présentant l'ensemble des fiches de synthèse sur les scènes et les événements du système (annexe 1) ;
- une représentation graphique sous forme de frises chronologiques constituée de deux fois quatre pages de format A3 (annexe 2).

Ce document constitue un rapport intermédiaire dans l'exécution du projet GECOBAIE. Son contenu sera exploité et valorisé dans le rapport final, prévu pour le courant de l'année 2004.

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
- 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	7
<i>Chapitre I</i>	<i>9</i>
Une approche systémique de la gestion et de la concertation basée sur une entrée territoriale	
1. Approche retenue	9
2. Méthodologie	11
<i>Chapitre II</i>	<i>13</i>
Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel	
1. Définitions	13
1.1. Les acteurs, trame de fond du système	13
1.2. Les scènes, éléments du système	13
1.3. Les interactions entre éléments du système	14
1.3.1. Les interactions réelles	14
1.3.2. Les interactions potentielles	16
1.4. L'environnement du système	17
2. Echelles d'analyse	17
3. Synthèse des informations (annexe 1)	18
3.1. Les acteurs	18
3.2. Les scènes de gestion et de concertation	18
3.3. Les interactions	18
3.4. Les événements de l'environnement	19
4. Représentation (annexe 2)	20
4.1. Les liens de réactivité	20
4.2. L'état de la concertation et les interactions	21
4.3. Les territoires de gestion	23
<i>Chapitre III</i>	<i>25</i>
Vers un schéma fonctionnel de la gestion en baie du Mont Saint-Michel	
1. L'intérêt d'une approche macroscopique	25
2. Vers un schéma fonctionnel du système de gestion	25
2.1. La fonctionnalité du système naturel	26
2.2. La fonctionnalité du système de gestion	26
2.3. La fonctionnalité du système de concertation	26
2.3.1. Les réseaux d'acteurs	27
2.3.2. Les logiques d'acteurs	27
3. Quelles dynamiques d'ensemble ?	32
3.1. Du schéma fonctionnel...	32
3.1.1. Des connexions	34
3.1.2. Des fractures	34
3.1.3. Des décalages	35
3.2. ... aux déductions opérationnelles	36
Conclusion	39
Références bibliographiques	41

Introduction

Les travaux réalisés dans la phase I de GECOBAIE à partir d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs du territoire ont permis de dresser un portrait de la gestion vue par les acteurs locaux.

Aujourd'hui, l'intérêt est de connaître les dynamiques sur lesquelles se construisent gestion et concertation sur un territoire comme celui de la baie du Mont Saint-Michel. Nous proposons pour cela d'aborder ce deuxième volet des travaux de GECOBAIE selon une approche systémique qui mettra en valeur l'aspect fonctionnel de la concertation et de la gestion du territoire.

S'il est important de penser le territoire en termes de fonctionnalité naturelle, aujourd'hui on se doit d'aller plus loin et de réfléchir par rapport à une dimension fonctionnelle de la gestion et de la concertation, afin de définir les principes à retenir dans la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel. Les axes de travail de cette phase II permettront de répondre à quatre grands enjeux :

- révéler aux acteurs la fonctionnalité naturelle du territoire ;
- révéler la fonctionnalité de la gestion ;
- révéler la fonctionnalité de la concertation ;
- révéler la fonctionnalité d'ensemble.

Ce document est organisé en plusieurs chapitres : le premier présente l'approche retenue pour l'analyse du système de gestion en baie du Mont Saint-Michel. Le second pose un certain nombre de définitions, décrit et explique les documents accompagnant ce rapport. Le troisième chapitre dresse les grandes conclusions obtenues dans ce travail. Il fait l'objet d'une publication dans les actes du colloque « Pêche et aquaculture : pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral », organisé à Nantes en janvier 2004 par l'UMR Géolittomer (Pennanguer *et al.*, 2004).

Une approche systémique de la gestion et de la concertation basée sur une entrée territoriale

Le recensement des démarches de gestion réalisée dans la phase I de GECOBAIE a montré une photo du système de gestion en baie du Mont Saint-Michel à un moment donné. Pourquoi parler de système de gestion ? Dans un premier temps parce que le nombre de démarches recensées évoque quelque chose de complexe, puis, dans un deuxième temps, parce que l'analyse plus fine de chacune des démarches montre comment elle s'intègre dans quelque chose de plus vaste, encore indéfini, que l'on commence à qualifier de « système » sans savoir encore ce qui se cache derrière cette notion couramment utilisée.

La deuxième phase des travaux s'est donc appuyée sur la photo réalisée la première année et l'a dynamisée en la replaçant dans son contexte. Replacer une démarche dans son contexte permet de répondre à une question simple, qui constitue pourtant le fondement de notre réflexion : comment en est-on arrivés là, aujourd'hui ?

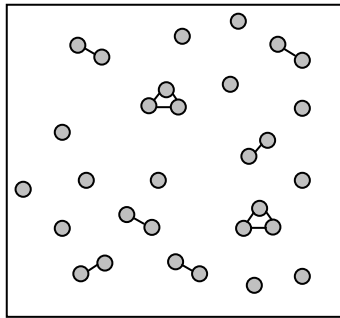
Replacer une démarche dans son contexte implique de savoir pourquoi une démarche est née à un moment donné, quels ont été les facteurs déclencheurs et à quoi sont-ils liés, mais aussi de savoir par quels éléments de l'environnement la démarche est modifiée, et quels impacts sur l'environnement a la conduite de cette démarche. En fait, replacer une démarche dans son contexte implique de faire en permanence l'aller-retour entre la démarche proprement dite et son environnement. Si cela est fait pour chacune des démarches recensées en première phase, on voit très vite l'intérêt d'aborder la problématique qui est la notre sous l'angle de l'approche systémique.

L'approche systémique est « *une nouvelle méthodologie, permettant de rassembler et d'organiser les connaissances en vue d'une plus grande efficacité de l'action* » (de Rosnay, 1975). Alors que l'approche analytique disjoint les éléments, s'appuie sur la précision des détails et tente d'appréhender un ensemble à partir des éléments qui le composent, l'approche systémique prend en compte l'ensemble du système auquel appartient l'élément afin de l'appréhender par les interactions qu'il entretient avec les autres éléments du système (Yatchinovsky, 1999). Elle conjoint les éléments, se concentre sur les interactions entre ces éléments, considère les effets de ces interactions plus que leur nature et s'appuie sur une vision globale des processus (de Rosnay, 1975 ; Kourilsky-Belliard, 1996). Selon Le Moigne (1977), l'un des préceptes de l'approche systémique est de ne jamais regarder un problème sans le replacer dans un fond plus large.

Adopter une approche systémique de la concertation basée sur une entrée territoriale, c'est considérer l'ensemble des expériences de concertation ayant eu lieu sur ce territoire, les replacer dans un champ d'interactions et appréhender le fonctionnement global du système ainsi révélé pour en tirer des déductions opérationnelles.

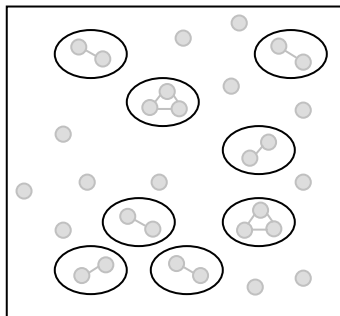
1. Approche retenue

L'approche systémique de la gestion et de la concertation en baie du Mont Saint-Michel est réalisée en quatre étapes.



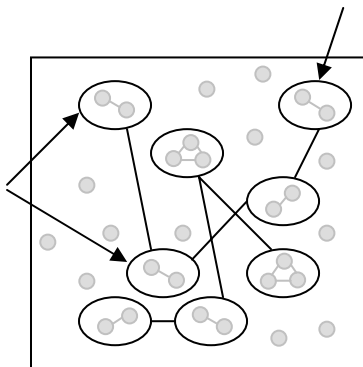
Des acteurs...

En premier lieu, le système est appréhendé comme un territoire sur lequel vivent des acteurs aux usages différents. Ce sont ces acteurs qui constituent la trame de fond du système. Cette étape, réalisée dans la phase I de GECOBAIE à partir d'entretiens semi-directifs, a donné une image du jeu d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel et a permis d'identifier les grands enjeux de gestion.



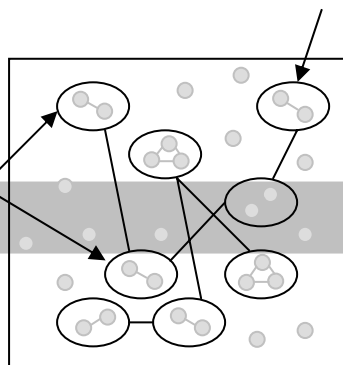
... aux scènes...

La phase I de GECOBAIE a également révélé un certain nombre de démarches de gestion en cours ou en projet. Nous appelons ces démarches des scènes de gestion, qui constituent potentiellement des scènes de concertation. Ces scènes constituent les éléments du système. Elles associent des acteurs autour d'un objet donné. Dans la phase II, nous approfondissons les notions de scène de gestion et de scène de concertation.



... au système...

Ensuite, notre approche se veut systémique, c'est-à-dire que nous cherchons à appréhender le fonctionnement du système à travers les interactions qui lient les éléments entre eux et avec leur environnement. Nous replaçons donc chaque scène dans son contexte, en mettant l'accent sur les événements qui ont pu influencer le déroulement de la démarche ainsi que sur les modifications sur l'environnement qu'a pu apporter le déroulement de cette même démarche.



... à son évolution.

L'approche systémique permet de comprendre des choses que l'on n'aurait pu appréhender à la seule lecture de chacun des éléments pris séparément. Il convient donc de mettre en valeur l'aspect fonctionnel de la gestion et de la concertation en baie du Mont Saint-Michel. L'objectif est d'identifier les éléments et centres stratégiques déterminants pour l'évolution du système de gestion et les conditions nécessaires pour instaurer durablement un climat de concertation entre les acteurs d'un territoire.



2. Méthodologie

Les entretiens semi-directifs réalisés pendant la première phase de GECOBAIE constituent la base essentielle de ce travail. Ils ont été complétés par un travail bibliographique et par quelques entretiens supplémentaires.

L'intérêt de ce travail vient de l'opportunité d'avoir pu tester notre approche sur plusieurs territoires, dans le cadre de GECOBAIE et d'autres projets de recherche :

- en mer d'Iroise, le projet de recherche « activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du parc national en mer d'Iroise » piloté par le Centre de Droit et d'Economie de la Mer (Université de Bretagne Occidentale), financé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable au titre du programme « Espaces protégés » a donné lieu à un travail réalisé par Agnès Sabourin et Stéphane Pennanguer (Sabourin et Pennanguer, 2003) avec la même méthodologie que celle qui a été employée dans les travaux de la phase I de GECOBAIE ;
- dans le Golfe du Morbihan, le projet de recherche CONCERT, piloté par Jean-Eudes Beuret (ENSAR, département Economie Rurale et Gestion) et financé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a donné lieu à plusieurs séries de travaux, dont un travail réalisé par Solenn Follezou et Camille Rivière en collaboration avec Fanny Tartarin sur une approche systémique de la concertation dans le Golfe du Morbihan (Follezou et Rivière, 2003) ;
- à l'échelle de la Bretagne, le projet GECOBAIE piloté par Guy Fontenelle et Stéphane Pennanguer (ENSAR, département halieutique) et financé par les Agences de l'Eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne a donné lieu au travail d'André Guilsou, réalisé sous la direction de Stéphane Pennanguer, sur la place de la concertation dans une dizaine d'outils de gestion de la zone côtière (Guilsou, 2003).

C'est la confrontation avec l'ensemble de ces cas d'étude qui a permis d'une part de développer et de tester notre approche sur plusieurs cas et d'autre part de distinguer ce qui était générique à la zone côtière de ce qui était propre à la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. C'est véritablement un travail d'équipe qui a été mené, tant du point de vue de l'élaboration de la méthodologie que de la confrontation et de la discussion des résultats.

Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel

L'objectif de ce chapitre est de poser un certain nombre de définitions utiles dans la compréhension du fonctionnement du système de gestion en baie du Mont Saint-Michel. Il s'agit aussi d'une notice explicative des différents documents accompagnant ce rapport. C'est pourquoi, après une série de définitions, nous présenterons la façon dont les informations figurant dans l'annexe 1 ont été synthétisées et la façon dont les représentations graphiques de l'annexe 2 ont été construites.

1. Définitions

1.1. Les acteurs, trame de fond du système

Le système est avant toute chose composé d'individus qui vivent sur le territoire. Ils peuvent agir sur le système de manière individuelle ou peuvent s'insérer dans une organisation qui prendra plusieurs niveaux et que nous appellerons « acteurs » au sens large :

- les **associations de défense** ou **groupements d'associations** sont des regroupements d'individus qui s'associent autour des mêmes intérêts et dans une logique d'alliance pour constituer un acteur plus fort ayant plus de poids sur le territoire et pouvant s'inscrire dans le système de gestion territoriale. L'initiative du regroupement revient aux individus eux-mêmes ;
- les **groupements professionnels** peuvent être qualifiés de scènes de concertation « intra catégorielle » : les acteurs d'une même catégorie se regroupent en un lieu de concertation pour élaborer des propositions collectives et parler d'une seule voix face aux autres acteurs. L'initiative du groupement relève des organisations professionnelles (section régionale conchylicole, groupement de vulgarisation agricole...);
- les **institutions** sont des groupes d'individus menant leur action au sein d'une organisation dont l'existence est liée au fonctionnement et à l'organisation de l'Etat français. Ces institutions sont garantes de la position de l'Etat et la représentent sur la scène publique.

Ces premiers niveaux d'organisation, « acteurs » du territoire qui se distinguent des autres par l'influence qu'ils ont sur les processus de concertation, constituent la trame de fond du système.

1.2. Les scènes, éléments du système

Le système se structure autour des acteurs dont les échanges prennent forme autour d'un objet de concertation en un lieu de dialogue appelé scène de concertation. L'objectif est de trouver une issue à la controverse qui existe autour de l'élément déclencheur. L'enjeu est de dépasser les intérêts particuliers pour aller vers un intérêt collectif, dans un but de reconnaissance par tous de la solution trouvée.

Or la concertation est un processus discontinu. Entre plusieurs moments de concertation il existe des moments de veille. Les démarches identifiées comme étant des scènes de concertation ne le sont qu'en des moments particuliers. On se doit donc de préciser à chaque pas de temps (choisi en fonction des objectifs que l'on poursuit) l'état réel de la concertation dans le système étudié. C'est pourquoi nous proposons la notion de scène de gestion : plus large que la notion de scène de concertation, elle pourra prendre plusieurs états :

- **la scène de gestion** est une scène potentielle de concertation, c'est-à-dire qu'elle peut réunir les conditions favorables à la concertation. C'est le cas par exemple d'un outil de gestion qui prévoit des temps spécifiques de concertation : entre ces temps, la scène existe bien officiellement car l'outil est toujours en application, mais il n'y a pas de concertation.

- **la scène de consultation** donne aux acteurs la possibilité de donner leur avis, mais le débat direct et le partage du pouvoir décisionnel n'ont pas leur place puisque aucune garantie n'est apportée à la prise en compte des avis exprimés. Toutefois, la scène de consultation est une scène potentielle de concertation si l'on décide d'ouvrir un débat réel entre les acteurs participants.
- **la scène de concertation fermée** est limitée à certains participants seulement et non ouverte à tous les acteurs concernés par l'objet de concertation. C'est par exemple la concertation préalable à la mise en place d'un outil de gestion de l'eau : avant d'ouvrir la concertation aux différentes catégories d'acteurs concernées, on se concerta entre services administratifs et techniques, entre élus, pour lancer la démarche.
- **la scène de concertation ouverte** constitue la scène de concertation par excellence, regroupant des acteurs autour d'une controverse. Les objectifs poursuivis comme les moyens de les atteindre ne sont pas fixés au départ mais se construisent au cours du processus.
- **la scène de conflit** est très liée à la scène de concertation, puisque dans le cheminement qui mène les acteurs à la constitution d'un accord il existe inexorablement des moments de conflits. Cette notion est utilisée dans le cas de conflits fermés, c'est-à-dire de conflits suffisamment durs pendant une longue période pour qu'on ne puisse plus parler de concertation.

Nous distinguerons par la suite des cortèges de démarches, qui sont en fait des grands groupes de démarches autour d'un objet commun :

- **la gestion de la production agricole et halieutique**: ce cortège regroupera toutes les démarches engagées le plus souvent par les professionnels pour gérer leur production, qu'elle soit halieutique (pêche, ostréiculture, mytiliculture) ou agricole ;
- **la valorisation du site** : ce cortège concerne toutes les démarches engagées dans le développement du territoire, en particulier autour du Mont Saint-Michel mais aussi avec la mise en place des Pays ou des projets d'aménagement ;
- **la gestion de l'eau** : ce cortège concerne toutes les démarches dont l'objet est la reconquête de la qualité de l'eau. En baie du Mont Saint-Michel, ce sont des démarches diverses : Commission Interbassins, SAGE, contrats ruraux, Bretagne Eau Pure, opérations locales...
- **la protection de l'environnement** : ce cortège concerne les scènes de gestion dont l'objet est une protection assez stricte de l'environnement et non un aménagement ou une mise en valeur. En baie du Mont Saint-Michel, il s'agit uniquement des scènes de gestion Natura 2000, les autres mesures de protection (Ramsar, site classé...) ne faisant pas l'objet d'une réelle concertation telle que nous l'entendons.

1.3. Les interactions entre éléments du système

Replacer les éléments du système dans leur contexte permet de mettre en évidence un grand nombre d'interactions que l'on peut organiser en six thèmes, eux-mêmes formant deux grands groupes. Nous distinguerons ainsi les interactions potentielles et les interactions réelles.

Les interactions réelles sont celles que l'on constate effectivement d'après les discours des personnes rencontrées. Les interactions potentielles sont celles dont on pense qu'elles pourraient être un facteur de lien entre des scènes a priori distinctes.

1.3.1. Les interactions réelles

1.3.1.1. La réactivité

C'est une lecture historique parallèle des différentes démarches qui met en évidence des interactions que l'on ne pouvait soupçonner a priori. Ces interactions sont de l'ordre de la réactivité, c'est-à-dire que l'on constate rapidement que les différentes scènes ne sont pas indépendantes les unes des autres dans leur mise en place.

On distingue dans la réactivité plusieurs nuances, selon qu'elle se traduit plutôt par une synergie, plutôt par une opposition ou plutôt par une hiérarchie.

La synergie explique comment une scène peut favoriser l'apparition d'une autre scène. On distingue dans ce cas l'induction, la réaction, et la co-construction ou ping-pong.

- **l'induction** signifie que l'émergence d'une scène est liée à une scène existante et que c'est dans le cadre de celle-ci que son émergence est voulue. En d'autres termes, la création de la nouvelle scène est décidée dans la scène existante ;
- **la réaction** signifie également que l'émergence d'une scène est liée à une scène existante, mais sans lien entre les deux. C'est le simple fait qu'une scène existe quelque part qui favorise l'apparition d'une nouvelle scène, sans que cela ne soit voulu dans la première ;
- **le ping-pong** est un mécanisme de co-construction entre scènes, c'est-à-dire que le déroulement de l'une, tant du point de vue de la conduite de la concertation que des résultats obtenus ou encore des catégories d'acteurs impliquées, vient alimenter le déroulement de l'autre et inversement.

L'opposition signifie que l'apparition d'une scène nouvelle dans le système ou un changement des conditions dans une scène existante peut provoquer l'abandon d'une autre scène. On distingue dans ce cas le conflit, la rupture, le ping-pong d'opposition.

- **le conflit** signifie que deux scènes entrent en conflit, c'est-à-dire que l'existence de l'une freine le déroulement de l'autre ;
- **la rupture** signifie que l'apparition d'une scène provoque l'arrêt d'une autre scène. Par exemple, une scène de conflit peut préoccuper une ou plusieurs catégories d'acteurs au point que ces derniers abandonnent la scène dans laquelle ils étaient partie prenante ;
- **le ping-pong d'opposition** est un mécanisme de co-blocage, c'est-à-dire qu'une scène bloque l'autre et réciproquement.

La hiérarchie, enfin, explique comment les scènes sont amenées à s'organiser entre elles. Ainsi il arrive qu'une scène naissante doive s'inscrire dans le cadre déjà fixé par une scène existante, ou au contraire que la scène naissante englobe un certain nombre de scènes déjà existantes.

1.3.1.2. Les acteurs

A la base de ces relations de réactivité on retrouve souvent des acteurs « nœud de réseau » qui, par leur implication, leur dynamisme, leur aura, participent à un grand nombre de démarche et deviennent incontournables. En participant à plusieurs scènes, ils sont susceptibles de créer du lien ou au contraire de bloquer certains échanges.

Les personnes « relais » sont identifiées comme faisant partie de plusieurs démarches et peuvent donc transmettre de l'information d'une scène à une autre. Il peut s'agir d'experts appelés pour leur connaissance dans plusieurs scènes, d'élus invités à participer à plusieurs scènes...

Les leaders faisant le lien entre plusieurs scènes sont également des personnes relais mais dont le rôle dans la création de démarches est primordial. Ils sont souvent à l'origine du lien par induction : faisant partie d'une scène, ils décident au sein de celle-ci de la création d'une autre scène. Ce sont aussi des personnes qui peuvent éventuellement être extérieures aux scènes mais qui jouent un rôle important dans leur création, par exemple un élu.

Le jeu interindividuel apparaît dès lors que l'on a des personnalités fortes qui veulent porter un projet. Il concerne au moins deux personnes relais ou deux leaders clairement identifiés. Ce jeu entre leaders peut être de l'ordre de **la confiance** (deux leaders ont l'habitude de travailler ensemble), de **la méfiance** (un leader reste prudents par rapport aux agissements de l'autre) ou **du conflit** (deux leaders ne s'entendent pas et s'opposent).

1.3.1.3. Les réseaux d'acteurs

Au-delà des personnes, ce sont les réseaux qui constituent le support d'interactions entre scènes. Il s'agit ici d'un type d'interaction qui concerne les groupes : catégories d'acteurs, institutions, partis politiques...

Le lien par **les catégories d'acteurs** signifie que ce sont les mêmes groupes qui participent aux deux démarches. De ce fait, les représentants de ces catégories d'acteurs constituent des échelons de transfert de l'information entre différentes scènes.

Le jeu interinstitutionnel signifie qu'il existe une lutte de prérogatives entre deux institutions qui portent des projets différents. Ce jeu peut être de l'ordre de **la confiance**, de **la méfiance** ou **du conflit**.

De même, on peut avoir **un jeu politique**, quand les alliances ou les oppositions politiques se ressentent dans les scènes. Le jeu politique peut être de l'ordre de **la confiance** (deux élus du même parti « se serrent les coudes »), de **la méfiance** (deux élus de partis différents restent prudents par rapport aux agissements de l'autre) ou **du conflit** (la couleur politique est alors trop prégnante pour envisager une quelconque collaboration).

1.3.2. Les interactions potentielles

Contrairement aux exemples cités ci-dessus, les interactions sont ici potentielles, c'est-à-dire qu'on relève certains éléments comme étant des facteurs de lien potentiel, que l'on appréhende a priori ou sur lesquels on souhaiterait s'appuyer pour créer plus de lien.

1.3.2.1. Le lien par l'objet de gestion

Il est facile de penser qu'a priori des démarches sont liées par la nature même de l'objet autour duquel elles se forment, par exemple la valorisation d'un site, la gestion d'une ressource commune... Le fait d'avoir le même objectif, le même objet laisse entrevoir des possibilités de collaboration entre les porteurs de projets.

1.3.2.2. Le lien par l'outil choisi

De la même façon, l'outil constitue une possibilité de collaboration entre porteurs de projets. Il peut être intéressant de confronter la mise en place d'outils similaires sur des territoires différents, et de s'enrichir de l'expérience des autres dans la conduite de projets.

1.3.2.3. Le lien par le territoire

Le territoire vaste de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants fait l'objet d'un découpage en de multiples territoires de gestion. Ces territoires se superposent, se recoupent, se juxtaposent. Un même espace géographique peut ainsi appartenir à plusieurs territoires de gestion, offrant par là même une possibilité de collaboration : puisque une partie du territoire est commune à plusieurs scènes de gestion, pourquoi ne pas créer du lien entre ces scènes pour aller vers une gestion harmonisée ?

1.4. L'environnement du système

Donner une limite au système signifie automatiquement lui définir un environnement. Nous avons naturellement choisi de nous appuyer sur les limites utilisées pendant la première phase des travaux et de révéler le système existant sur les bases de ce que nous avons déjà fait. La limite du système étudié est donc calquée sur le territoire de la Commission Interbassins, c'est-à-dire la baie et ses bassins versants.

On retiendra dans l'environnement de ce système un certain nombre d'évènements qui ont une incidence sur son fonctionnement. Nous caractériserons et distinguerons les évènements selon plusieurs critères : leur origine, leur prévisibilité, le vecteur par lequel ils sont traduits sur le territoire.

- Un évènement a plusieurs origines possibles. Il peut être lié **au territoire physique** : la tempête de 1999 a par exemple mis momentanément en veille des démarches dans lesquelles les agriculteurs s'étaient impliqués. Il peut être lié **aux hommes** : les élections municipales ou le changement d'une personne d'autorité comme le préfet redistribuent les cartes, en faveur ou en défaveur des travaux engagés par les équipes précédentes. Il peut être lié à **une scène de gestion ou de concertation** : l'existence du SAGE sur la Sélune constitue un évènement important pour le démarrage de SAGE sur les bassins versants voisins.
- Un évènement est plus ou moins prévisible. Il peut être **cyclique** : c'est le cas des élections, à quel que niveau qu'elles se situent. La date à laquelle surviennent les élections est connue, la période entre deux épisodes est connue. L'approche des élections est d'ailleurs un phénomène tout à fait marquant dans les dynamiques de concertation. Ainsi en baie du Mont Saint-Michel, le projet de contrat rural sur la Sée s'est complètement stoppé pendant la campagne qui a précédé les élections législatives. Si l'évènement est cyclique et donc prévisible, ses résultats comme ses effets sur le territoire restent inconnus. L'évènement peut être **récurrent** : il est de ce fait plus ou moins prévisible dans le temps, on peut l'anticiper sans connaître ni sa date ni la période qui sépare deux épisodes. C'est le cas notamment de la législation française et européenne et des programmes d'action de l'Etat. Par exemple, les lois relatives à la qualité de l'eau en France sont nombreuses et régulièrement réactualisées dans de nouveaux textes. Les programmes d'action comme Bretagne Eau Pure ou le Plan de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) ont initié des démarches de gestion et de concertation. Ce sont des textes prévus pour une durée fixée dont on sait qu'ils seront prolongés par une variante du programme initial. Enfin, un évènement peut être **accidentel** et donc totalement imprévisible. Il s'agit notamment de catastrophes écologiques comme la marée noire de l'Erika qui a mobilisé les associations de protection de l'environnement.
- Un évènement est caractérisé par le vecteur qui le relate sur le territoire et lui donnera plus ou moins d'importance.

2. Echelles d'analyse

Sur la base de ces définitions, nous allons appréhender le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel comme un ensemble de scènes ayant lieu sur un territoire défini, en interaction entre elles et intégrées dans un environnement qui agit sur elles et sur lequel elles agissent.

Cette définition est arbitraire, car on voit très vite que l'intérêt de l'approche systémique est de pouvoir caractériser, avec le même raisonnement, tous les niveaux d'organisation. Chaque scène de notre système peut elle-même être considérée comme un système composé d'éléments en interaction, intégrés dans un environnement.

Cette approche « fractale » peut ainsi être menée à l'échelle d'un territoire, mais aussi à l'échelle d'un projet, à l'échelle d'une scène de gestion, d'un itinéraire de concertation.

3. Synthèse des informations (annexe 1)

L'approche systémique vient compléter les travaux réalisés la première année. Ainsi, au-delà des jeux d'acteurs et avant d'aborder la dynamique générale du système, cette deuxième phase fait le bilan d'un certain nombre d'informations sur ce que nous appelons les éléments du système, à savoir :

- les acteurs, trame de fond du système ;
- les scènes de gestion, éléments du système ;
- les interactions entre éléments du système ;
- les évènements, éléments de l'environnement du système.

3.1. Les acteurs

Nous nous appuyons ici sur la présentation qui a été faite dans le rapport de synthèse des travaux de la phase I sur les associations de défense. Il s'agit en effet d'éléments particuliers du système, à la fois acteurs et scènes de concertation. « Se regrouper pour exister », tel est ce qui les caractérise le plus : alors que les institutions ou les organisations professionnelles participent de fait au système de gestion, les associations de défense doivent au contraire s'organiser pour porter leurs revendications sur la scène publique et cherchent à exister dans le système de gestion. Les associations de défense sont en plus des particularités locales : alors qu'on retrouve les institutions ou les organisations professionnelles sur d'autres territoires, certes avec des particularités dans leur composition ou leur fonctionnement, on ne trouve les associations de défense citées qu'ici.

3.2. Les scènes de gestion et de concertation

Les différentes démarches de gestion en cours sur la baie du Mont Saint-Michel ont été décrites dans la phase I de GECOBAIE à travers le regard des acteurs. Nous avons souhaité aller plus loin dans la description de ces démarches, en prenant également en compte celles qui ont existé, celles qui ont failli exister et celles qui sont encore en projet. Nous nous détachons cette fois du regard des acteurs pour caractériser au mieux ces différentes scènes de gestion en essayant de comprendre la place donnée à la concertation.

Les scènes de gestion sont caractérisées par le tableau suivant :

Structure	La scène prend-elle forme dans le cadre de l'application d'une loi, d'un outil de gestion du territoire ? Au contraire, est-elle informelle ?
Objet	Qu'est-ce qui a motivé l'engagement dans cette démarche ?
Territoire	Quel est le territoire concerné ?
Date	A quelle date le projet a-t-il émergé, à quelle date la démarche a-t-elle été officiellement lancée ?
Initiateur	De qui vient l'initiative ?
Porteur	Quels sont les porteurs de projet ?
Acteurs	Quels sont les acteurs impliqués, quelle est la composition du comité de pilotage le cas échéant ?
Etapes	Quelle a été la conduite de la démarche ? Quelles ont été les phases de concertation ?

3.3. Les interactions

Pour chacune des scènes, l'ensemble des interactions la concernant est représenté dans un tableau qui reprend la typologie des liens évoquée dans le chapitre I. On peut ainsi situer facilement la scène dans son environnement.

Dans l'exemple ci-dessous, la scène A est directement liée à l'existence de la scène B puisqu'elle en est issue ; elle est également liée à la scène B par une personne-relais et des catégories d'acteurs qui participent aux deux, et par le fait qu'elles utilisent le même outil. La scène A induit la scène C avec



laquelle elle est liée par un jeu interindividuel de l'ordre de la confiance. La scène A est également liée avec la scène D par un jeu institutionnel et politique de l'ordre du conflit.

Scène A			
INTERACTIONS REELLES AVEC D'AUTRES SCENES			
Réactivité	Synergie	Antécédent	Scène B
		Ping-pong	
		Réaction	
		Induction	Scène C
	Opposition	Ping-pong	
		Conflit	
		Rupture	
Hiérarchie			
Acteurs	Personne-relais		Scène B
	Leader		
	Jeu interindividuel	Confiance	Scène C
		Méfiance	
		Conflit	
Réseaux	Catégories d'acteurs		Scène B, scène C, scène E
	Jeu institutionnel	Confiance	
		Méfiance	
		Conflit	Scène D
	Jeu politique	Confiance	
		Méfiance	
		Conflit	Scène D
INTERACTIONS POTENTIELLES AVEC D'AUTRES SCENES			
Objet		Toutes les démarches liées à l'objet de la scène A	
Outil		Scène B.	
Territoire		Toutes les démarches concernant tout ou partie du territoire de la scène A.	

3.4. Les événements de l'environnement

Elément nouveau de cette deuxième phase, la caractérisation des éléments de l'environnement susceptibles de modifier les scènes de gestion ou en tout cas le paysage dans lequel évoluent ces scènes.

Ces événements sont caractérisés par le tableau suivant :

Faits	S'agit-il d'une loi, de la mise en place d'un outil de gestion, d'un événement de l'actualité ?
Date	Quelle est la date de l'évènement et celle éventuellement de sa répercussion sur le territoire ?

Origine	Est-ce un évènement qui concerne le territoire, ses activités ou son aménagement, ou est-ce un évènement lié aux hommes qui y vivent ?
Portée	Est-ce un évènement strictement local, ou est-ce un évènement national voire européen qui se décline selon les particularités locales ?
Prévisibilité	L'évènement et ses conséquences sont-ils prévisibles ?
Vecteur(s)	Comment et par qui cet évènement a-t-il été répercuté sur le territoire ?
Influence	Quels effets cet évènement a-t-il eu sur le système de gestion de la baie du Mont Saint-Michel, en termes d'aménagement du territoire, de concertation, de jeux d'acteurs ?

L'ensemble de ces fiches est présenté dans le document joint à ce rapport.

4. Représentation (annexe 2)

Si les fiches présentées ci-dessus donnent une information précieuse, elles ne permettent cependant pas d'avoir une vision globale du système. Il était donc important de passer à une phase de représentation.

Toujours dans le souci d'aborder la problématique qui est la nôtre à travers la clé gestion / concertation / territoires, la représentation en frises multiples est choisie. Sur une échelle chronologique qui permet de suivre l'évolution du système au cours du temps, nous présentons ce travail sous trois formes :

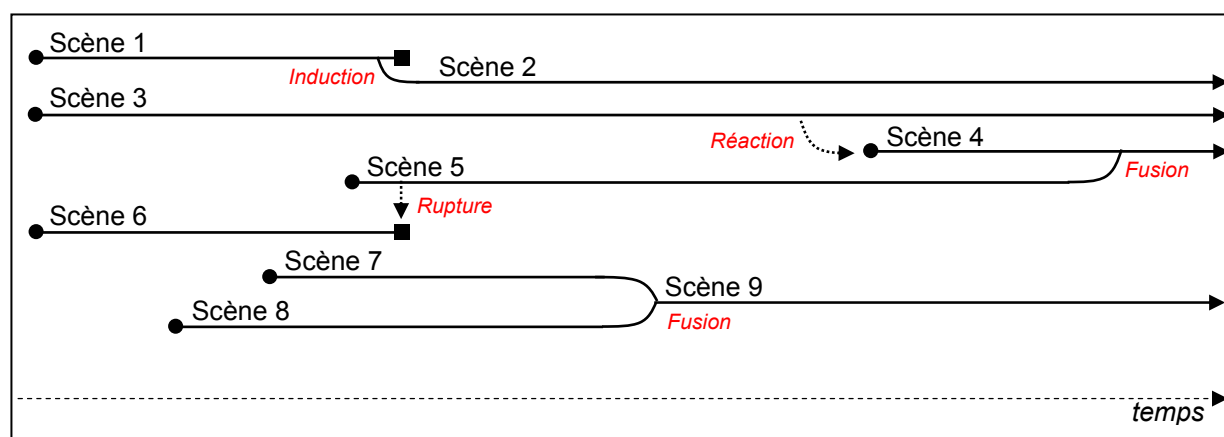
- une représentation linéaire des liens de **réactivité** entre les démarches, qui montre les filiations entre scènes et les principaux évènements de l'environnement ;
- une représentation de **l'état de la concertation** dans le système de gestion, associée à une représentation de l'ensemble des **interactions** ;
- une représentation de l'emprise sur l'espace des différents **territoires de gestion**, organisée selon les cortèges définis plus haut, à savoir : la gestion de la production agricole et halieutique, la valorisation du site, la gestion de l'eau, la protection de l'environnement.

4.1. Les liens de réactivité

C'est une lecture historique parallèle des différentes démarches de gestion existant sur le territoire qui met en évidence les liens de réactivité entre scènes. En replaçant chaque scène dans l'histoire du territoire, on voit comment les scènes s'influencent, se construisent, s'organisent. Une représentation linéaire des liens de réactivité entre les démarches met en évidence cette interdépendance qui s'est construite au cours du temps.

Cette première frise chronologique est construite de la façon suivante :



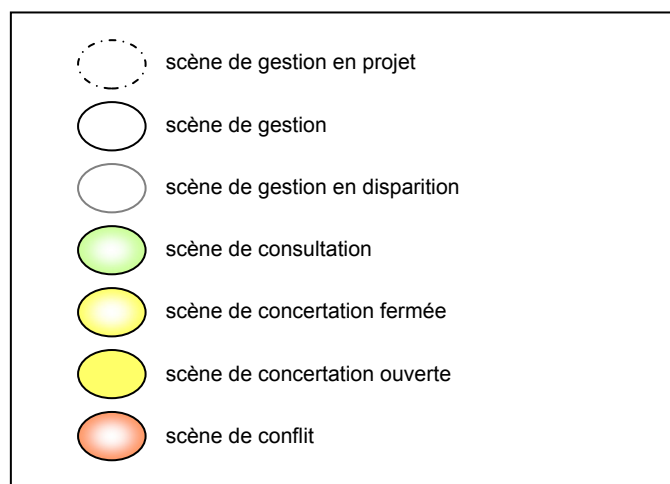


Dans cet exemple, la scène 1 induit la naissance de la scène 2 puis s'arrête. La scène 4 naît en réaction à la scène 3. La scène 5, au départ indépendante, fusionne avec la scène 4. Elle provoque également l'arrêt de la scène 6. La scène 7 et la scène 8 fusionnent pour former une nouvelle scène, la scène 9.

Cette première frise fait également figurer les événements survenus depuis 1988, décrits dans les fiches de synthèse (annexe 1), et montre les liens entre ces événements et l'historique des démarches de gestion.

4.2. L'état de la concertation et les interactions

L'état de la concertation dans le système de gestion est caractérisé suivant les définitions données plus haut.



Sur ce même schéma figurent les principales interactions entre scènes.

Légende des interactions entre scènes

INTERACTIONS REELLES AVEC D'AUTRES SCENES			
Réactivité	Synergie	Antécédent	
		Ping-pong	
		Réaction	
		Induction	
	Opposition	Ping-pong	
		Conflit	
		Rupture	
Hiérarchie			
Acteurs	Personne-relais		
	Leader		
	Jeu interindividuel	Confiance	
		Méfiance	
		Conflit	
Réseaux	Catégories d'acteurs		
	Jeu institutionnel	Confiance	
		Méfiance	
		Conflit	
	Jeu politique	Confiance	
		Méfiance	
Conflit			

	Interaction positive créant des liens dans le système.		Interaction neutre, ne créant ni rupture ni synergie.		Interaction négative créant des ruptures dans le système.
--	--	--	---	--	---



4.3. Les territoires de gestion

La deuxième frise chronologique montre la construction des différents territoires de gestion au cours du temps. Elle est organisée selon les cortèges de démarches définis plus haut, de façon à rendre la lecture des cartes plus facile. Chaque numéro renvoie à la description de la scène dans l'annexe 1 :

- | | |
|-------|--|
| 1. | Projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel |
| 2. | Opération Grand Site Manche |
| 3. | Opération Grand Site Ille-et-Vilaine |
| 4. | Projet de Parc Naturel Régional |
| 5. | Projet Life-Environnement « Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée » |
| 6. | Association interdépartementale |
| 7. | Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel |
| 8. | Opération Beuvron Propre |
| 9. | SAGE Sélune |
| 10. | Contrat rural Sélune amont 1 et 2 |
| 11. | Pays du Mortainais |
| 12. | Pays Avranchin |
| 13. | Pays de la baie du Mont Saint-Michel |
| 14. | Contrat rural Sée |
| 15. | Natura 2000 Vallée de la Sée |
| 16. | Contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais |
| 17. | Natura 2000 Îles Chausey |
| 18. | Natura 2000 Baie du Mont Saint-Michel |
| 19. | Natura 2000 Côte de Cancale à Paramé |
| 20. | Schéma de Mise en Valeur de la Mer |
| 21. | Baie de Granville |
| 22. | Conflit pêche - conchyliculture |
| 23. | Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée « Moule de Bouchot de la baie du Mont Saint-Michel » |
| 24. | Restructuration conchylicole |
| 25. | Areval |
| 26. | Crépid'Insert |
| 27. | Traitement des déchets coquilliers |
| 28. | Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée « Agneau de pré salé de la baie du Mont Saint-Michel » |
| 29. | Charte des herbus |
| 30. | Charte des usages de la baie |
| 31. | Charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont Saint-Michel |
| 32. | SAGE Marais de Dol |
| 33. | SAGE Couesnon |
| 34. | Contrat nature « réhabilitation, gestion et valorisation du marais de Sougéal » |
| 35. | Contrat nature « aménagement de la réserve de chasse maritime de la baie du Mont Saint-Michel » |
| 36. | Bretagne Eau Pure 2 - Bassin versant Loisançe - Minette |
| 37. | Bretagne Eau Pure 3 - Bassin versant du haut Couesnon |
| 38. | CTE collectif « Pâturages du Coglais » |
| 39. | Pays de Fougères |
| 40. | Pays de Saint-Malo |
| 41. | CTE collectif « Terres de Saint-Malo » |
| (42). | SAGE Rance Frémur Baie de Beausseis |

Vers un schéma fonctionnel de la gestion en baie du Mont Saint-Michel

1. L'intérêt d'une approche macroscopique

L'approche systémique est « *une nouvelle méthodologie, permettant de rassembler et d'organiser les connaissances en vue d'une plus grande efficacité de l'action* » (de Rosnay, 1975). Appliquée aux connaissances acquises dans les travaux de la première phase de GECOBAIE (Pennanguer *et al.*, 2003), cette approche nous a permis de dégager deux notions qui semblent essentielles dans la gestion de la zone côtière. Génériques à l'ensemble des zones côtières, elles paraissent fondamentales dans la compréhension des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'initiatives de gestion territoriale.

La première est la notion de « **mémoire du territoire** », que l'on peut définir par « tout ce qui a fait le territoire dans le passé, ce qui le fait aujourd'hui, et ce qui le fera sans doute demain ». Il s'agit des expériences passées en gestion territoriale, et la manière dont chacun a vécu ces procédures, les liens qu'entretiennent les acteurs locaux entre eux... Chaque territoire a son histoire et ses spécificités qui font que si toutes les zones côtières partagent les mêmes enjeux de gestion, chaque cas est unique et l'application d'une démarche de gestion ne produira jamais les mêmes effets sur deux territoires différents.

Les initiatives de gestion de la zone côtière sont souvent amnésiques à cette notion de mémoire du territoire ou alors elles l'abordent après coup lorsque le « **forçage territorial** » n'a pas réussi. La notion de « forçage territorial » évoque les efforts obstinés des promoteurs de démarches à formater les réalités territoriales pour les inscrire dans les cadres et procédures des outils de gestion. L'ignorance des spécificités locales provoque une réaction identitaire et revendicative de la population locale qui anéantit pour une période plus ou moins longue toute possibilité de dialogue et de concertation entre les protagonistes. La confiance est quelque chose qui se suscite, qui ne se force pas.

La seconde notion, celle « **d'intelligence du système de gestion** » est plus difficile à appréhender. Elle est en relation directe avec la première. L'idée est que l'on ne peut pas construire durablement un système de gestion sans tenir compte et sans prendre en compte l'existant. Or les systèmes de gestion sont propres à chaque territoire, ils se structurent autour d'éléments clés qui peuvent être des personnes mais également des idées, des objets ou phénomènes que l'on qualifie d'actants. Ces éléments jouent un rôle structurant dans le fonctionnement et l'évolution des systèmes de gestion, et tout changement du système de gestion doit irrémédiablement passer par ces éléments clés.

L'idée ici est donc d'identifier et de caractériser ces éléments clés afin de savoir comment accompagner le système de gestion en cours pour le faire basculer durablement dans une logique de gestion concertée. La notion « d'intelligence du système de gestion » comprend également les schémas locaux et les modes de pensée en place sur le territoire et qui sont à la base des comportements des acteurs et par conséquent de leur implication ou non dans des processus de gestion collective. C'est par le biais de ces schémas et modes de pensée que les acteurs construisent leur représentation du monde.

2. Vers un schéma fonctionnel du système de gestion

Lorsque l'on observe la baie du Mont Saint-Michel et sa gestion par le biais de ces deux notions, on constate que plusieurs systèmes fonctionnels cohabitent sans être réellement coordonnés entre eux : le système naturel, le système de gestion, et le système de concertation dans lequel vient se greffer le système de référence des acteurs.

2.1. La fonctionnalité du système naturel

Le système naturel de la baie du Mont Saint-Michel est une entité fonctionnelle constituée d'une baie et des bassins versants qui l'alimentent. C'est une entité qui se justifie d'un point de vue écosystémique, puisque toute action menée sur l'un des bassins versants aura des conséquences sur la baie et en particulier sur la qualité de ses eaux.

Or ce système qui apparaît comme une seule et unique entité se structure selon deux axes : un axe longitudinal représenté par le trait de côte et l'interface terre-mer et un axe transversal confondu avec celui des bassins versants. Ces axes déterminent les espaces de fonctionnalité du système naturel : si la baie et ses bassins versants sont interdépendants, on a bien un espace de fonctionnalité autour du littoral et un espace de fonctionnalité autour de chacun des bassins versants.

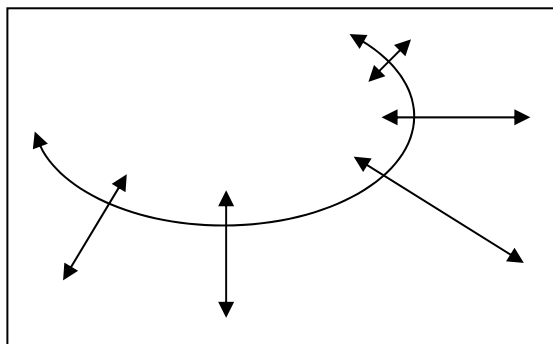


Figure 1.- Le système naturel.

2.2. La fonctionnalité du système de gestion

Les travaux réalisés dans la première phase de GECOBAIE (Pennanguer *et al.*, 2003) ont montré comment le système de gestion venait se superposer au système naturel. Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel se compose d'abord d'un canevas administratif responsable de l'action publique en matière d'aménagement territorial, à savoir les services de l'Etat et les collectivités territoriales, ayant leurs propres prérogatives de gestion. Du fait du découpage du territoire en départements et en régions, on assiste à un pilotage à deux têtes du système de gestion : Bretagne et Basse-Normandie, Ille-et-Vilaine et Manche.

A ce maillage présent par défaut s'ajoute une mosaïque de démarches aussi variées dans leurs finalités que dans leurs caractéristiques. Cette mosaïque de démarches constitue ce que l'on appelle la gestion intentionnelle du territoire, chaque démarche ayant intentionnellement été mise en œuvre.

La gestion de fait, celle que l'on observe, est la conséquence de la gestion intentionnelle et de la manière dont elle transparait sur le territoire (Mermet, 1992). Le système de gestion en cours est le résultat de la confrontation des spécificités du territoire avec l'action publique mise en œuvre pour répondre aux problèmes et aux enjeux de gestion du territoire. Cela se traduit dans certains cas par un remodelage de l'action publique et dans d'autres cas par des accords entre acteurs pour répondre à des besoins autres que ceux couverts par l'action publique.

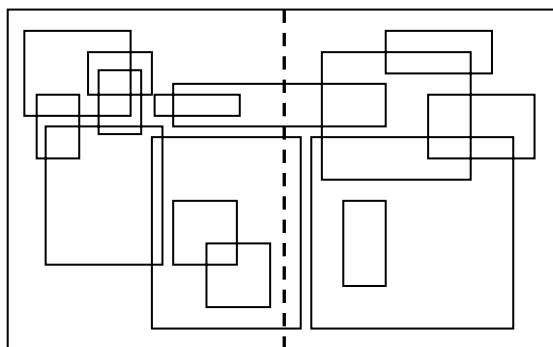


Figure 2.- Le système de gestion.

2.3. La fonctionnalité du système de concertation

2.3.1. Les réseaux d'acteurs

C'est au système de concertation que l'action publique est confrontée dans sa mise en œuvre. Le système de concertation se compose de réseaux d'acteurs du territoire (c'est-à-dire utilisant directement le territoire et ses ressources, pour quelque motif que ce soit) et d'acteurs de sa gestion. Il se structure autour des accords, explicites ou tacites, qui existent entre les acteurs et qui évoluent constamment selon les controverses et selon les rapports qu'entretiennent les acteurs entre eux (appartenance, références communes... qui apparaissent et disparaissent).

Le système de concertation est difficile à révéler du fait du caractère stratégique qu'il revêt : il constitue en quelque sorte la plateforme sur laquelle se fait le jeu d'acteurs, le système de gestion ne devenant que la partie visible du système de concertation, et un espace de confrontation pour des acteurs dont l'objectif principal est de maintenir ou d'acquérir une influence suffisante à l'échelle du territoire pour maîtriser son avenir et préserver sa liberté d'action et d'initiative.

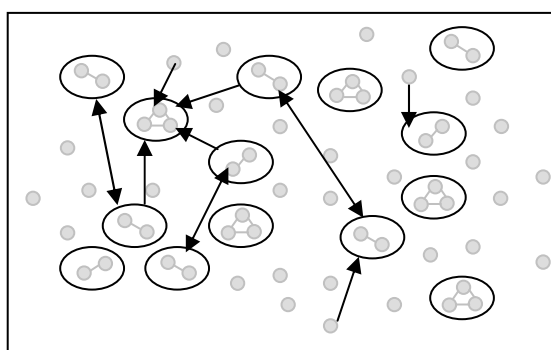


Figure 3.- Le système de concertation.

2.3.2. Les logiques d'acteurs

La compréhension de la fonctionnalité du système naturel, du système de gestion et du système de concertation ne peut se faire qu'à la lumière de la compréhension du système de référence des acteurs, c'est-à-dire la façon dont ils perçoivent leur environnement, adoptent un comportement en conséquence et le portent sur la scène publique. Ce système est inhérent au système de concertation et le structure.

En baie du Mont Saint-Michel comme dans la majorité des initiatives de gestion territoriale, la participation des acteurs locaux, qu'elle soit inexistante ou désorganisée, constitue la principale difficulté de mise en œuvre d'une gestion territoriale. Elle est pourtant aujourd'hui au cœur de l'action publique. Elle constitue l'une des principales revendications de la société civile, et l'un des principes de base du concept de développement durable. L'implication des acteurs locaux se justifie également par la connaissance qu'ils ont du territoire et l'influence qu'ils peuvent avoir sur sa gestion. Dans la mesure où la majorité des mesures de gestion porte sur un réaménagement des activités, il paraît logique que les plus concernés puissent avoir voix au chapitre.

L'un des principaux freins à la concertation est la difficulté d'instaurer dans une démarche collective le dialogue entre des acteurs aux comportements paraissant imprévisibles et défendant des intérêts particuliers. La compréhension des comportements des acteurs permettrait de mieux les accompagner dans cette démarche de gestion collective. Dans ce contexte deux questions se posent :

- comment se construisent les comportements d'acteurs ?
- ces comportements répondent-ils à des logiques génériques ?

Dans les démarches de gestion de la zone côtière, les personnes sont invitées à participer au nom de leur fonction ou comme représentant d'une catégorie d'acteurs, mais réagissent plus ou moins consciemment avec toute leur personnalité. Il en résulte que si les individus possèdent une fonction

première qui justifie et explique leur participation à une démarche de gestion collective d'un territoire, ils interviennent avec l'ensemble de leurs valeurs et dimensions issues de leur formation, de leur expérience, de leur histoire et de leurs ambitions personnelles. Par exemple un élu local, professionnel de la pêche et membre d'une association de chasse, pourra être invité à participer à un processus de concertation en tant qu'élu, mais si au cours des réunions les orientations prises lui paraissent menaçantes pour son activité professionnelle ou pour la pratique de la chasse, il interviendra avec sa « casquette » d'élu mais en tant qu'ostréiculteur ou chasseur. On assiste alors à des phénomènes de découplage entre le statut d'un individu et son comportement.

Les travaux réalisés dans le cadre des deux chantiers décrits précédemment ont mis en exergue le système de participation des acteurs à une démarche de gestion territoriale (figure 4). Si chacun d'entre eux participe d'une manière différente, il semble que celle-ci se construit, pour l'ensemble des acteurs, à travers les interactions qu'ils entretiennent avec :

- **le territoire**, c'est-à-dire via le type d'usages qu'ils en font et la manière dont leur existence et leur développement dépendent de ce territoire ;
- **le projet de gestion**, c'est-à-dire les objectifs poursuivis et la manière dont la démarche est menée. En d'autres termes les acteurs réagiront différemment selon qu'ils sont favorables ou pas à une gestion durable de ce territoire et qu'ils sont en accord avec la manière dont les porteurs pilotent la démarche ;
- **les autres acteurs participant à la démarche** ou qui seraient amenés à y participer. Cette démarche de gestion peut devenir une nouvelle arène pour les jeux d'acteurs déjà en place sur le territoire.

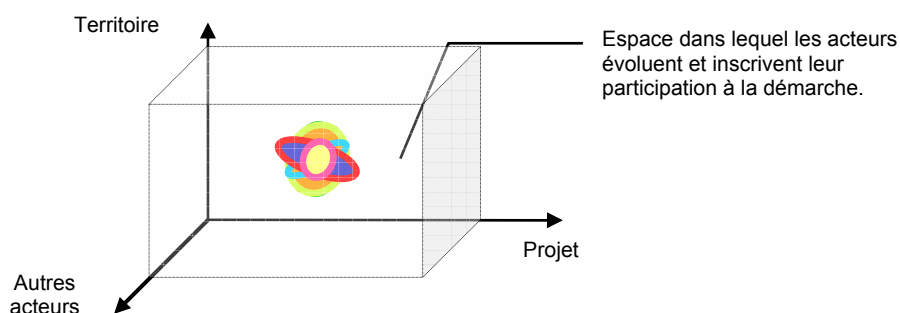


Figure 4.- Le système de participation des acteurs.

Ces trois dimensions constituent l'environnement dans lequel les acteurs évoluent et inscrivent leur participation à la démarche de gestion durable du territoire. Leur comportement sera le résultat de la confrontation de leurs valeurs et de leurs dimensions avec ce qu'ils perçoivent comme événements ou informations de cet environnement et de leurs réactions pour faire valoir leurs préférences et influencer leur environnement en conséquence.

Les comportements se construisent en trois phases (figure 5). La première est une phase de perception lors de laquelle les acteurs appréhendent un événement à travers différents filtres, dont les principaux sont :

- **la sensibilité de l'acteur** : le jugement d'un événement par un acteur peut s'inscrire dans différents registres, bien que ce soit les interactions de dépendance directe qu'il entretient avec le territoire qui priment ;
- **l'échelle de temps et d'espace** dans laquelle les acteurs s'inscrivent et sur laquelle il s'appuient pour percevoir un événement. Un élu réagira par exemple par rapport à la durée de son mandat, à la date des élections et par rapport à sa circonscription ;

- la perception se fera sur la base **des connaissances et des informations** dont l'acteur dispose et de celles qu'il pourra facilement obtenir. Le cas échéant, ce sont les idées préconçues et les préjugés qui viendront satisfaire les questionnements et les inquiétudes des acteurs.

Cette phase de perception est caractérisée par la référence à plusieurs systèmes (Pennanguer et al., 2003) :

- **le système individuel**, qui reflète la sensibilité de l'individu ;
- **le système clanique**, qui reflète la sensibilité du groupe dans lequel s'insère l'individu ;
- **le système citoyen**, lorsque l'individu dépasse ses intérêts personnels pour s'inscrire dans une logique de défense de l'intérêt général.

En passant par ces différents filtres, l'évènement devient pour l'acteur une réalité, sa réalité, qui est pour lui synonyme de vérité. C'est à partir de celle-ci qu'il va construire son comportement.

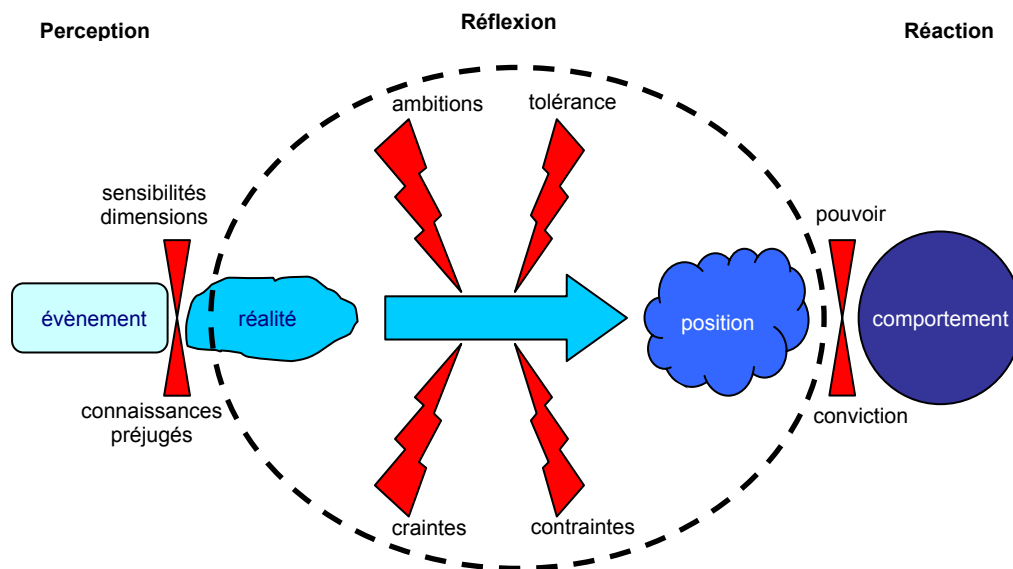


Figure 5.- Processus de construction des comportements d'acteurs.

La seconde phase est une phase de réflexion lors de laquelle l'acteur va confronter cette vérité à ses ambitions et préoccupations les plus profondes (figure 5). Cette partie du processus est difficile à cerner dans la mesure où les acteurs restent toujours discrets. La majorité des acteurs semble cependant construire sa position en confrontant la vérité avec 4 pôles génériques qui interagissent dans des proportions différentes :

- **ses ambitions** : est-ce que l'évènement est favorable ou défavorable aux ambitions et aux objectifs de l'acteur ?
- **ses craintes** : est-ce que cet évènement renforcera ses craintes ?
- **sa tolérance** : dans quelle mesure l'acteur est à même d'écouter et de prendre en compte des positions différentes de la sienne ? Quelles sont ses aptitudes à collaborer avec les acteurs du projet ?
- **ses contraintes** : il importe de mesurer les contraintes de l'acteur en matière de participation à une démarche de territoire qui dépasse largement ses préoccupations et ses missions premières. Est-ce que l'acteur peut participer activement à la démarche ?

Une fois que l'acteur aura jugé et jaugé l'évènement par rapport à ces quatre pôles il définira une position. C'est cette position qui structurera son comportement, il la portera sur la scène de jeu avec plus ou moins de conscience et de robustesse selon son pouvoir et la conviction en sa position. Ce retour sur la scène publique constitue la troisième phase de construction des comportements d'acteurs : la phase de réaction (figure 5).

Selon que l'acteur a une réflexion active ou passive, son comportement pourra être défini comme effectif ou intentionnel. Dans le premier cas la réflexion de l'acteur est implicite et plus ou moins consciente, tandis que dans le second cas, l'acteur mène une réelle réflexion d'analyse et d'évaluation que l'on peut qualifier de stratégique. On peut définir la notion de stratégie d'acteur comme l'adoption intentionnelle d'un comportement capable, quels que soient le contexte et la situation, de promouvoir, dans une optique de décision, les préférences de l'acteur.

Les travaux réalisés sur l'ensemble des sites montrent que les stratégies et par conséquent les comportements d'acteurs se structurent selon deux axes forts : la conviction de l'acteur, c'est-à-dire la robustesse de sa position, et son pouvoir, c'est-à-dire la capacité qu'il a à porter sa position dans l'espace public de gestion.

Quatre grands cas de figure peuvent se présenter (figure 6) :

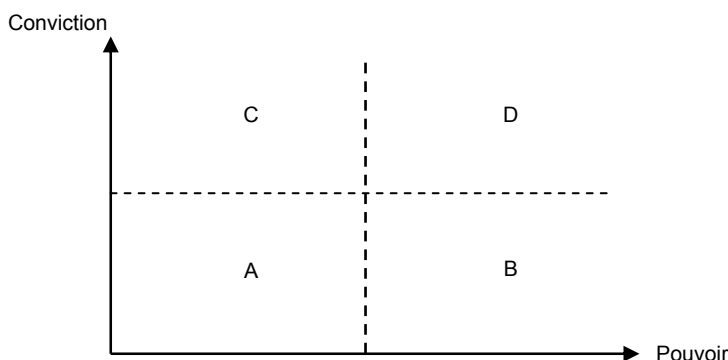


Figure 6.- Les types de comportements d'acteurs.

- en A, les acteurs n'ont ni position ni pouvoir. Il s'agit soit d'acteurs qui ne se sentent pas concernés par un évènement, soit d'acteurs qui n'ont pas encore pris conscience des effets de celui-ci. Malgré cela il faut tout de même les prendre en compte car bien souvent cette situation n'est pas stable dans le temps et ces acteurs migrent dans les autres catégories ;
- en B, les acteurs ont du pouvoir mais pas réellement de conviction ou alors pas de position affichée. On retrouve ici d'une part des acteurs politiques qui adoptent un comportement d'observation avant de prendre une position qui servira en premier lieu leur intérêt personnel. On retrouve aussi ici les acteurs qui sont dépassés par leurs responsabilités et qui se retrouvent constamment dans une situation de crise et prennent des décisions sans forcément avoir conscience des effets encourus. Il va de soi que les acteurs ayant une position peu ou pas arrêtée seront plus enclins à se faire manipuler par des acteurs ayant une position ferme et convaincue surtout si ces derniers ont peu de pouvoir ;
- en C, on retrouve justement les acteurs qui possèdent un avis robuste et déterminé mais n'ont pas les moyens de faire valoir leur position sur le processus décisionnel par manque de prérogatives, de légitimité, d'organisation. Ces acteurs sont donc à la recherche de pouvoir en s'alliant par exemple avec un acteur qui est en C ou en B, en épousant une cause plus large pour acquérir de la légitimité, ou encore en cherchant à influencer les décideurs en mobilisant par exemple l'opinion publique ;
- en D, on retrouve les acteurs ayant à la fois une position robuste et un pouvoir pour la faire valoir et donc influencer la démarche de gestion en conséquence. Ce sont à ces acteurs que

les porteurs de projet devront prioritairement s'intéresser car c'est de cette catégorie qu'émergeront dans un premier temps les leaders, qu'ils soient favorables ou pas à la démarche.

La stratégie des acteurs est en fait dictée par la défense de leur pouvoir décisionnel et, lorsque que cela est possible, par son augmentation. Derrière le terme de pouvoir il faut entendre la capacité à maîtriser son avenir, à préserver sa liberté d'action, à ne pas être tributaire d'autres acteurs ou de phénomènes et de mécanismes qui lui échappent, tout en gardant la capacité à saisir toute opportunité.

Selon le contexte, les acteurs peuvent adopter différents comportements. Le comportement d'évitement ou de refus du dialogue est souvent adopté par les groupes de pression qui agitent l'opinion publique par des déclarations ravageuses, pas toujours fondées, et qui refusent le dialogue dans la mesure où cela leur enlèverait toute consistance. Les comportements de blocage systématique ou de cristallisation sont des comportements très répandus dans les processus de gestion de territoire. Certains réclament de la concertation : c'est un moyen d'obtenir du pouvoir lorsque l'on n'en a pas ! Des stratégies d'alliance peuvent être adoptées pour augmenter sa capacité décisionnelle, d'autres vont d'abord observer afin de prendre la position qui servira au mieux leur intérêt personnel. Les groupes de défense d'intérêts plus ou moins particuliers vont prendre une identité d'emprunt plus présentable sur la scène publique et ayant un pouvoir fédérateur plus fort. Nous avons également identifié des stratégies prospectives qui vont anticiper des événements (restrictions) expliquer que c'est un exemple précis d'évènement en les devançant afin de rester maître de son avenir en s'appliquant des mesures de gestion acceptables. L'acteur peut ainsi contrecarrer l'initiative d'une autorité supérieure, et tout l'enjeu est alors de faire valoir son initiative auprès de cette dernière comme une bonne initiative et donc rendre inutile une action de cette autorité : ceci garantit à l'acteur le maintien du pouvoir sur son destin.

Ces résultats sur le caractère multidimensionnel des acteurs, le système de participation ou la façon dont se construisent leurs comportements et stratégies, révèlent le nombre important de facteurs qui interviennent, à des degrés divers, dans la construction des comportements d'acteurs participant à une démarche de gestion territoriale. Cette complexité peut produire autant de comportements qu'il y a d'acteurs et de situations, leur recensement est utopique vu leur infinie multiplicité et il est en rupture avec le caractère adaptatif et évolutif que doit revêtir tout processus de gestion concertée.

Cependant sept éléments sont récurrents dans la construction des comportements et cela, à chaque niveau et à chaque moment du processus. Ces sept éléments sont des référentiels génériques :

L'appartenance : bien qu'un individu appartienne à plusieurs mondes dans lesquels la zone côtière occupe une place plus ou moins importante, sa participation à une démarche de gestion se fait en général au titre d'un seul de ces mondes. Ce monde est en général la raison d'être de l'acteur sur le territoire. L'acteur va inscrire sa participation dans la logique de ce référentiel d'appartenance, il réagira ainsi comme pêcheur, élu local, ou insulaire ...etc. Cette communauté d'appartenance possède des caractéristiques et préoccupations partagées par l'ensemble de ses membres. On retrouve également dans ce référentiel les aspects organisationnels du groupe et sa capacité à participer à un processus de gestion collectif qui mettra la cohésion du groupe à l'épreuve, notamment par la jonction entre représentants et représentés.

La sensibilité et les valeurs : elles se rattachent non plus au groupe d'appartenance mais aux individus du groupe. Elles sont le fruit de l'histoire de chaque individu (formation, origine, expérience, culture...) et de la manière dont il gère son appartenance à plusieurs mondes (professionnel, familial, communauté, loisirs...). Ces deux notions nuancent en quelque sorte l'exclusivité et la conformité que peut induire la notion d'appartenance. La sensibilité et les valeurs sont rarement partagées par l'ensemble des individus d'une catégorie d'acteurs, au mieux un sous-groupe peut partager un certain nombre de valeurs par l'histoire et la culture communes qu'ont ses membres. Mais l'individu constitue l'unité de base.

La cohabitation entre l'appartenance et les sensibilités et valeurs peut également altérer la cohésion du groupe d'appartenance si les positions prises au nom de celui-ci sont en opposition avec les valeurs et sensibilités de certains de ses membres. Par exemple, les pêcheurs vont faire bloc contre les agriculteurs, les pêcheurs au filet feront bloc contre les pêcheurs au chalut, les pêcheurs du sud

feront bloc contre les pêcheurs du nord, et ainsi de suite pour arriver jusqu'aux individus. Ce schéma repose sur l'appartenance à plusieurs groupes avec une reconfiguration de l'appartenance à chaque situation selon les circonstances et la manière dont l'individu gère son appartenance à plusieurs mondes et la manière dont il assume sa prise de décision. Mais si un pêcheur possède un membre de sa famille pratiquant la pêche au chalut, ou qui est originaire du monde agricole, ce schéma peut être remis en cause selon la priorité que donne le pêcheur à sa famille par rapport à son monde professionnel. Ces deux logiques constituent en quelque sorte la personnalité de l'individu, les impondérables qui feront que même au sein d'un groupe des dissonances apparaissent qui peuvent paraître illogiques si l'on ne connaît pas les valeurs et sensibilités de l'individu.

Le référentiel **de collaboration** représente la logique dans laquelle l'acteur inscrit habituellement ses relations avec les autres acteurs, sa capacité à écouter et à intégrer les positions des autres acteurs. Un autre point important est la capacité qu'il a à évoluer vers davantage de concertation. La vision que l'individu peut avoir de la concertation et son expérience dans le domaine sont ici déterminantes.

Les référentiels **temporels et spatiaux** sont souvent liés. Ils interviennent constamment dans la construction des comportements. La multi-appartenance des individus et leur sensibilité rendent difficile aussi bien la collaboration entre acteurs inscrits dans des échelles spatio-temporelles différentes (un élu s'inscrivant dans la durée de son mandat et son électorat ; un pêcheur dans son chiffre d'affaires annuel et ses zones de pêche) que leur implication dans un processus possédant ses propres références spatiales et temporelles pas toujours en adéquation avec les leurs.

Le référentiel **d'influence** de l'acteur est aussi un élément majeur dans les comportements qu'il adopte. Sous l'intitulé d'influence on comprend les ressources que l'acteur peut mobiliser pour faire valoir sa position dans le processus de décision et garder une certaine liberté d'action dans l'avenir. On peut distinguer le pouvoir légitime de l'acteur tel que les prérogatives qu'il peut posséder, et l'influence qu'il peut avoir sur les décideurs comme par exemple sa capacité à troubler l'ordre public, le lobbying qu'il peut faire ou sa capacité de mobilisation de l'opinion publique.

Le dernier référentiel, celui de **dépendance**, est celui qui va en quelque sorte activer les autres. Ce référentiel représente l'effet que va avoir le projet sur l'acteur et la capacité qu'aura celui-ci à préserver ses acquis. Par exemple si un projet n'enfreint pas l'utilisation qu'un acteur fait de la zone côtière, celui-ci sera peu enclin à réagir, alors que si le projet remet en cause ses acquis sa réaction sera en principe plus conséquente. Selon les effets de la démarche de gestion ou d'un évènement, la réaction de l'acteur sera proportionnelle à sa dépendance. Trois niveaux de réactivité peuvent être identifiés selon que l'évènement touche sa raison d'être, sa fonction et son statut sur le territoire, que l'évènement remet en cause son pouvoir et sa liberté ou qu'il interfère avec ses préférences.

Chaque acteur possède un comportement propre, plus ou moins compatible avec celui des autres acteurs et pouvant s'intégrer dans une démarche collective de gestion territoriale.

3. Quelles dynamiques d'ensemble ?

3.1. Du schéma fonctionnel...

L'analyse de la gestion en baie du Mont Saint-Michel et plus précisément des démarches de gestion en cours révèle que le système de gestion se structure à l'échelle du territoire par objet de gestion. Nous avons identifié quatre objets de gestion autour desquels s'organisent les cortèges dont nous avons parlé plus haut :

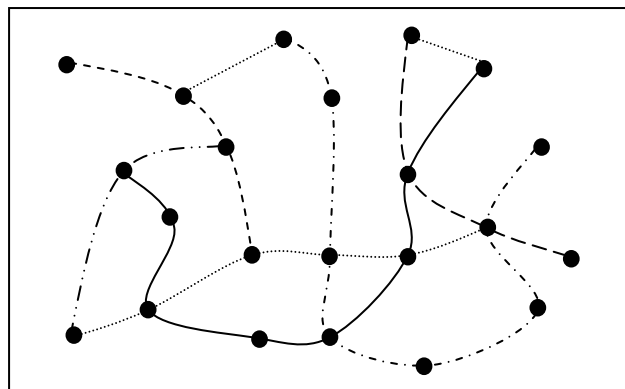
- la valorisation du site et le développement du territoire ;
- la gestion de la production agricole et halieutique ;
- la gestion de l'eau ;
- la protection du milieu.

Cette organisation cloisonnée par objet de gestion (chacun étant en soi une finalité pouvant être incompatible avec les autres) prive ce système d'une réelle cohérence territoriale. C'est cette « incohérence territoriale » due en partie à un manque de coordination que les acteurs dénoncent lorsqu'ils évoquent le « mille-feuilles » administratif.

Mais ces objets de gestion ne suffisent pas à expliquer entièrement les dynamiques et les relations entre les différentes démarches qui constituent le système de gestion du territoire. Malgré le cloisonnement et la structuration par objet de gestion, les démarches sont en interaction entre elles.

La lecture historique parallèle des démarches de gestion, que nous avons présentée plus haut, constitue l'un des moyens de révéler le système de gestion. On constate ainsi que, loin d'être indépendantes ou simplement juxtaposées, les démarches de gestion sont en connexion entre elles par des interactions dont la plus parlante est la réactivité, qui recouvre tous les mécanismes par lesquels l'existence d'une démarche en un lieu donné peut influencer l'existence d'une démarche en un autre lieu.

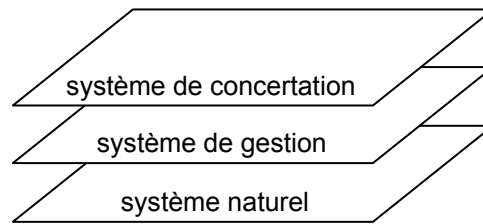
La caractérisation des interactions réelles entre scènes de gestion fait apparaître des regroupements de démarches. Ces sous-systèmes, que nous appelons cortèges de démarches, se définissent en fonction d'une caractéristique commune qui n'est plus obligatoirement l'objet, mais qui peut être un territoire, un même outil de gestion, les mêmes participants... Une scène de gestion peut appartenir à plusieurs cortèges et devient alors un point de connexion entre eux. De cette manière, à l'échelle du territoire, toutes les démarches de gestion sont en relation plus ou moins explicite. D'un système de gestion paraissant confus et incohérent nous obtenons un ensemble de cortèges qui constituent le schéma fonctionnel du système de gestion à l'échelle du territoire.



Cortège de démarches portant sur la gestion de l'eau	—
Cortège de démarches auxquelles participent les agriculteurs	- - -
Cortège de démarches présentes sur un bassin versant	- . - .
Cortège de démarches auxquelles participe l'individu X
Cortège de démarches utilisant le même outil de gestion
Cortège de démarches auxquelles participe l'individu Y
Cortège de démarches regroupant les élus locaux du même parti politique	- . - .

Ce schéma fonctionnel permet d'identifier les différents éléments structurant le fonctionnement du système, sur lesquels il faut agir pour faire évoluer le système de gestion en cours vers un système de gestion concertée, c'est-à-dire rendre le système de gestion du territoire intelligent en termes de concertation. On retrouve ici la notion d'intelligence du système de gestion évoquée précédemment.

La compréhension des différents systèmes (système naturel, système de gestion, système de concertation, système de référence des acteurs) ne doit pas se faire de manière disjointe. Révéler leur fonctionnalité est une première étape ; la seconde est de révéler la fonctionnalité d'ensemble. La difficulté est de coordonner les trois systèmes au sein d'une action cohérente.



L'articulation entre système de gestion et système naturel se pose en termes d'échelle de fonctionnalité : pour la gestion de l'alimentation en eau potable ou la reconquête de la qualité de l'eau, l'échelle d'action sera bien sûr le bassin versant ; elle sera toute autre pour la valorisation du Mont Saint-Michel ou pour la gestion de la production halieutique. Il importe que toute initiative de gestion intègre les principaux aspects fonctionnels de l'objet de gestion.

Pour la coordination entre système de gestion et système de concertation, la difficulté est toute autre. L'enjeu consiste à faire en sorte que les lieux de décision du système de gestion soient de réels centres décisionnels à même de gouverner la gestion du territoire. Pour cela ils doivent regrouper les acteurs influents du territoire, c'est-à-dire ceux qui ont le pouvoir d'agir et ceux qui ont la capacité d'influencer les décisions. Ces centres décisionnels doivent également être des lieux de concertation capables de générer une co-construction territoriale entre acteurs publics et société civile.

Il est nécessaire d'appréhender ces différents systèmes comme un tout et de caractériser les éléments clés sur lesquels il faudra agir pour passer du système actuel vers un système de gestion concertée. Ce sont ces éléments qui influencent la dynamique générale du système, favorisant l'évolution vers un système de gestion concertée ou s'opposant à cette évolution.

3.1.1. Des connexions

Certains éléments favorisent l'évolution du système de gestion actuel vers un système global de gestion concertée. On les appelle facteurs de défragmentation ou tendances. Alors que les travaux de la première phase ont produit une photo du système de gestion à un moment donné, l'approche systémique, en replaçant chaque démarche dans son contexte révèle un certain nombre de connexions.

Ce sont d'abord l'ensemble des interactions positives (synergies, collaborations, jeux de confiance...) qui créent du lien dans le système, lui donnant une existence.

Ensuite, les personnes-relais, dont l'importance a déjà été évoquée dans les travaux de la première phase, constituent des points de connexion entre mondes différents. Certains individus créent du lien entre catégories d'acteurs différentes entre lesquelles le dialogue semble difficile, entre régions différentes, entre monde de la terre et monde de la mer. Ces individus sont capables de rassembler les acteurs en favorisant leur mise en réseau. Ils contribuent ainsi à la structuration et à l'organisation du système de concertation et des réseaux d'acteurs à l'échelle du territoire.

Certaines démarches de gestion, comme la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel et l'Association Interdépartementale (encore en projet) ont déjà engagé une réflexion globalisante à l'échelle du territoire. Ces démarches sont les premières à s'affranchir des limites administratives pour aller vers des espace de fonctionnalité plus proches du système naturel : elles créent des territoires de gestion pertinents.

Enfin, un certain nombre d'enjeux et de préoccupations sont communs à l'ensemble des acteurs du territoire. Les attentes et besoins exprimés concernent le maintien du potentiel socio-économique du territoire avec, en particulier, le maintien des activités dans tout projet de gestion territoriale. Un certain nombre de préoccupations apparaissent dont la résolution nécessite un regroupement des acteurs locaux.

3.1.2. Des fractures

Si l'approche systémique révèle ces points de connexion, elle confirme en revanche l'existence de lignes de fracture, venant de la superposition du système naturel, du système de gestion et du système de concertation. Chacun de ces systèmes possède ses propres lignes de force. Ces lignes de fracture s'opposent à l'évolution vers un système de gestion concertée, favorisent le cloisonnement et la fragmentation de la gestion du territoire.

Le système naturel est marqué par l'interface entre terre et mer. Cette interface se trouve renforcée dans les modes de vie des acteurs locaux et dans les processus de gestion.

Le système de gestion superpose à une entité fonctionnelle un maillage administratif constitué de trois départements et de trois régions. Chaque structure (au niveau départemental ou régional) est indépendante et possède ses propres caractéristiques et prérogatives de gestion. De ce fait, les actions menées ne sont pas toujours coordonnées et leurs missions ne sont pas toujours égales ou homogènes. Cela complique une approche territoriale devant chevaucher cette fragmentation.

Les frontières historiques et culturelles sont très présentes sur le territoire. Les identités locales et les comportements des acteurs du territoire en sont empreints : c'est le cas de la frontière entre Bretagne et Basse-Normandie, entre littoral et arrière-pays, entre terre et mer. C'est le cas également pour les populations venues s'installer tardivement en baie du Mont Saint-Michel comme les mytiliculteurs vendéens et charentais. Ces fractures réapparaissent lors des conflits ou des tensions autour d'une controverse.

La fragmentation du pouvoir est sans doute la plus difficile à appréhender. Les interactions fondées sur les jeux (interindividuel, institutionnel, politique) constituent, si elles sont de l'ordre de la méfiance ou du conflit, un frein à une gestion globale du territoire.

3.1.3. Des décalages

Ces éléments de fragmentation sont d'autant plus robustes qu'il n'existe pas aujourd'hui de problème majeur et visible à l'échelle de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants qui puisse mobiliser les acteurs locaux au-delà de ces lignes de fracture. Aujourd'hui l'enjeu de gestion sur ce territoire n'est pas de résoudre un problème mais plutôt d'éviter qu'il y en ait dans l'avenir. Cet enjeu est faible en termes de mobilisation et d'effet fédérateur.

Selon les évolutions, les événements et surtout la prise de conscience plus ou moins forte des acteurs, on assiste à un jeu de force entre les facteurs de fragmentation et les facteurs de défragmentation du territoire. Ce jeu de force met en lumière un certain nombre de décalages que nous évoquerons ici. Ces décalages sont liés à la façon dont l'action publique est organisée et à la façon dont elle s'articule avec les dynamiques locales.

On a ainsi un décalage entre un territoire conçu par les gestionnaires et les territoires vécus et construits par les acteurs locaux. Si le premier est pertinent en termes de fonctionnalité naturelle, on ne doit pas oublier que le territoire auquel on s'intéresse est le résultat des activités humaines et qu'il fait déjà l'objet, certes à des échelles plus petites qui ne paraissent pas forcément cohérentes par rapport aux objectifs que l'on poursuit, de nombreuses démarches de gestion territoriale.

Ce décalage illustre un décalage plus global et plus courant entre l'action publique et les dynamiques locales. Bien souvent, les démarches de gestion s'inscrivent dans une procédure très cadrée, qui, si elle laisse parfois une place à la concertation avec les acteurs locaux, a des impératifs de résultats, des créneaux dédiés aux différentes actions à mener, des dates butoir au-delà desquelles une étape est définitivement validée. Les acteurs locaux se réfèrent à des échelles de temps souvent différentes, et la phase prévue pour la concertation n'arrivera peut-être pas au moment où les acteurs sont prêts pour la concertation. Les porteurs de projets se vanteront alors d'avoir effectivement laissé la parole, mais, faute de temps pour créer une véritable concertation, le projet passera dans une étape suivante sans que les acteurs aient le sentiment d'avoir été écoutés.

Le décalage entre territoire conçu et territoires vécus illustre aussi cela : les gestionnaires conçoivent un territoire global alors que sur le terrain les acteurs ne sont pas prêts à raisonner à cette échelle.

Mais il existe aussi des décalages au sein même de l'action publique. S'il est compréhensible que les différents échelons (communes, départements, régions...) ne raisonnent pas dans les mêmes échelles de temps et d'espace, il est par contre plus surprenant que des mêmes niveaux décisionnels ne coordonnent pas leurs actions et leurs missions de gestion territoriale.

En baie du Mont Saint-Michel, le « pilotage à deux têtes » est flagrant. Pour la conduite de l'Opération Grand Site en particulier, on a un décalage fort entre l'Ille-et-Vilaine et la Manche. Cet exemple est pertinent car il s'agit d'un même outil, appliqué sur un territoire aux enjeux similaires (les communes littorales de la baie du Mont Saint-Michel), ayant démarré en même temps. Cet exemple permet donc de comparer la conduite de la démarche, seul élément différent entre l'OGS Manche et l'OGS Ille-et-Vilaine. Côté Manche, le Mont Saint-Michel constitue la vitrine du département qui en a fait son logo. Le département assure donc un pilotage fort et centralisé de l'OGS. En Ille-et-Vilaine, l'appartenance à la baie du Mont Saint-Michel est beaucoup moins évidente, presque secondaire, et les porteurs de l'OGS fonctionnent plus dans une logique d'appropriation par les acteurs locaux au niveau des communes. A partir du moment où les deux départements n'accordent pas la même priorité aux actions de gestion en baie du Mont Saint-Michel, comment initier une démarche globale ?

On assiste en fait à un doublement des centres décisionnels. Les mêmes éléments sont présents de chaque côté (communes, communautés de communes, conseils généraux, conseils régionaux, services de l'Etat (DDE, DIREN...) mais ils ne sont pas organisés de la même façon et ne parviennent pas à harmoniser leurs actions.

Ce travail, en montrant les interactions fondées sur les jeux, met en lumière un certain nombre de luttes de prérogatives entre hommes politiques ou entre institutions. La création de l'association interdépartementale en est un bon exemple. Annoncée il y a déjà plusieurs années, elle n'est toujours pas mise en place, et c'est du côté de la Manche que les élus ne se sont pas prononcés sur les statuts de cette association. On assiste dans la Manche à une lutte de prérogatives entre un Pays qui se met en place, porté par un leader fort, et le département qui, dans un contexte de décentralisation, cherche à exister.

Or cette association laissait entrevoir des possibilités d'articulation avec la Commission Interbassins et donc des possibilités de jonction entre les démarches liées à la valorisation du site et les démarches de gestion de l'eau, qui sont absolument disjointes aujourd'hui. Finalement, c'est une version très « édulcorée » de l'association interdépartementale qui sera mise en place, qui servira plus de façade politiquement correcte que de réelle plateforme de collaboration entre les deux départements. Le décalage entre les deux départements persiste et confirme le décalage entre les démarches de gestion de l'eau et les démarches de valorisation du site.

Le point qui a été souvent évoqué par les personnes rencontrées est l'absence de chef d'orchestre susceptible de mobiliser et de fédérer les acteurs locaux. Cette absence de leader reconnu ne se traduit pas de la même façon dans les deux départements : côté Ille-et-Vilaine, il semble réellement qu'il n'y ait pas de leader pour les projets de gestion en baie du Mont Saint-Michel. Côté Manche, le problème semble plutôt venir de conflits entre plusieurs leaders qui ne sont pas prêts à travailler ensemble.

3.2. ... aux déductions opérationnelles

Le schéma fonctionnel de la baie du Mont Saint-Michel se traduit donc par un jeu de forces entre fractures et connexions, jeu de forces inégal du fait que bien souvent, les fractures sont globales (elles concernent le territoire dans son ensemble) alors que les connexions restent au niveau local et sont rattachées à des individus et des histoires particulières. Ainsi, tout le monde s'accorde à dire que le territoire est divisé, fragmenté, et on se doit d'aller voir, au niveau local, les facteurs de connexion et les éléments clés sur lesquels s'appuyer pour aller vers une gestion durable de ce territoire.

La structuration du système en strates montre les éléments de l'existant que l'on doit prendre en compte dans tout projet de mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants : il s'agit des éléments du milieu naturel, du système de gestion en place et du système de concertation construit par les acteurs.

Tout projet global en baie du Mont Saint-Michel s'inscrit dans une logique de prévention et non de résolution d'un problème ou d'un conflit menaçant le maintien du potentiel socio-économique du territoire. Dans cette logique, il est nécessaire d'unifier le territoire pour qu'il devienne un lieu de concertation. Mais l'unifier selon quel maillage ? Il faudrait déterminer le plus grand dénominateur commun qui existe entre les différentes strates. L'idéal serait bien sûr de monter des projets de gestion à l'échelle du système naturel, c'est-à-dire la baie et ses bassins versants ; mais le système de gestion et surtout le système de concertation réduisent considérablement ce dénominateur commun par les lignes de fracture qu'ils créent.

Plusieurs scénarios apparaissent alors :

- l'évolution des échelles de référence et d'action des acteurs vers le système constitué de la baie et de ses bassins versants ;
- le maintien du système de référence des acteurs et l'articulation de leur action pour qu'elle soit cohérente à l'échelle du système baie ;
- l'évolution du système de référence des acteurs vers des sous-unités fonctionnelles ;
- le statu quo.

Actuellement, et en l'absence de problème fédérateur, c'est le statu quo qui prévaut. L'évolution vers l'un des autres scénarios, quel qu'il soit, se fera sous une seule condition : trouver des unités de gestion fonctionnelles aussi bien en termes de gestion qu'en termes de référentiels d'acteurs. C'est pourquoi il est fondamental de connaître la façon dont se sont construits les territoires au cours du temps et quels sont les différents systèmes qui les structurent.

Conclusion

Les travaux menés en baie du Mont Saint-Michel, en mer d'Iroise, dans le Golfe du Morbihan et sur une dizaine de cas en Bretagne montrent que bien souvent, les démarches de gestion émergent autour de conflits entre usages ou autour de la mise en œuvre de politiques publiques. Rares sont les cas où les initiatives de gestion sont pensées et lancées dans un souci de gestion globale du territoire, et plus rares encore sont les démarches de gestion qui créent du territoire en s'appuyant sur les forces et faiblesses de celui-ci pour promouvoir une gestion réfléchie de son utilisation.

Les démarches étudiées dans ces travaux, qu'elles soient de type ascendant ou descendant, sont dans leur majorité conduites dans une dynamique : « Décider - Annoncer - Défendre » qui laisse peu de place à la réflexion et aux discussions. Les échanges avec les acteurs locaux relèvent dans ce cas davantage de la persuasion pour les convaincre de la pertinence des orientations prises que de l'écoute et de leur intégration dans la démarche.

Cela n'est pas propre aux cas étudiés : si on regarde la situation française (CEL, 2002) et la situation européenne (CE, 1999), on constate que les principales difficultés et causes d'échec des démarches de gestion en zone côtière viennent du manque d'intégration des acteurs locaux et de l'absence de prise en compte des dynamiques du territoire dans les processus de gestion. Le dialogue, la participation et la concertation semblent devenir des points de passage obligés pour tout projet de gestion de la zone côtière.

Ce malaise autour de la participation des acteurs locaux aux démarches de gestion des territoires à plusieurs origines. La première tient sans doute de la culture administrative de la gestion du territoire et de la production de l'intérêt général. Les démarches de gestion territoriale en zone côtière reproduisent les schémas traditionnels de fonctionnement de l'administration mettant en contact un minimum d'acteurs (souvent qualifiés de notables) et fondés sur des arrangements secrets. Cette approche est qualifiée par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis (1998) de modèle techniciste. Ils l'opposent au modèle délibératif qu'il faut viser, fondé sur l'ajustement continu des intérêts et des points de vue au moyen du débat public. Cette culture du pouvoir laisse peu de place aux acteurs du territoire et les relègue bien souvent à une position de spectateurs.

Du fait de l'absence d'une culture de dialogue, les responsables de la gestion ne disposent aujourd'hui ni de savoir-faire et ni de moyens pour promouvoir une gestion concertée de la zone côtière. Alors que l'intégration des acteurs locaux est aujourd'hui rendue indispensable dans tout projet de gestion territoriale, le manque de pratique ne fait qu'augmenter la confusion dans le pilotage des démarches.

Mais il ne faut pas s'y méprendre : l'intégration des acteurs locaux et plus globalement des spécificités territoriales dans une démarche de gestion qui se veut structurante et organisatrice à l'échelle de l'ensemble de la zone côtière n'est pas une chose facile. Les principales difficultés viennent de la participation d'acteurs hétéroclites, aux comportements plus ou moins prévisibles et intégrables dans une démarche collective et de collaboration. Dans bien des cas, ses acteurs ne possèdent pas de culture de la concertation, de ce fait ils sont davantage des forces de dénonciation et de contestation, que des forces de proposition et d'initiative. Dans ce cas, en plus d'un travail sur l'objet de la démarche de gestion proprement dite, il est souvent nécessaire d'accompagner les acteurs locaux dans leur participation en leur inculquant les principes de la concertation.

Le dilemme auquel doit faire face la mise en œuvre d'une démarche de gestion concertée est d'amener les acteurs à dépasser leurs propres intérêts pour un intérêt collectif sans forcément savoir s'ils en retireront un avantage personnel et en sachant que cela impliquera nécessairement une évolution et une remise en cause de leurs façons d'être et leurs façons de faire. Pour cela, l'Etat doit revoir sa manière de produire l'intérêt général à l'échelle d'un territoire. Les deux modalités de production territorialisée de l'intérêt général de Lascoumes et Le Bourhis (1998), à savoir le modèle techniciste et le modèle délibératif, se distinguent par la manière dont se construit l'intérêt général. Dans le premier il tire son essence de l'autorité qui le déclare comme tel, alors que dans le second il est le résultat d'un ajustement continu des points de vue et des intérêts par la négociation (Valarié et al., 2000). Seul le second modèle permet réellement la mise en œuvre d'une concertation territoriale,

mais il implique en préalable que l'Etat accepte de partager son pouvoir avec des acteurs locaux et d'intégrer les préférences de ces derniers dans la construction de l'intérêt général.

* * *

Les travaux menés sur le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel montrent que construire à partir de l'existant semble être une condition sine qua non de succès en gestion de la zone côtière. Mais cela implique que les processus de mise en œuvre des outils de gestion passent d'une logique « Décider – Annoncer – Défendre » qui est la leur actuellement à une logique « Exposer – Discuter - Choisir » où le dialogue et la concertation priment dans les relations entre les responsables des initiatives et les acteurs locaux. Malgré les besoins apparents de concertation pour promouvoir une gestion durable de la zone côtière, les discours politiques favorables à une démocratie participative, et la traduction en référentiels administratifs de certains concepts tel que celui de gouvernance, on peut rester dubitatif sur le développement de la concertation dans les politiques publiques en matière d'aménagement et de gestion de la zone côtière.

Est-ce que la concertation est une réelle tendance de notre société ? Dans ce cas il convient de lui donner une place à part entière dans l'action en gestion de la zone côtière en la faisant passer du stade de concept au stade de réalité de gestion, au risque autrement d'en faire un acte manqué.

Est-ce que les changements qu'elle va induire ne vont pas avoir des effets opposés à ceux qui sont recherchés ? Est-ce qu'elle ne fera pas que déplacer le problème, en remplaçant et/ou en amplifiant les difficultés et les carences actuelles de gestion, devenant elle-même une source d'incertitude encore plus insurmontable ? Est-ce que les conditions nécessaires à une gestion concertée peuvent être mobilisées, que ce soit au sein des services publics ou de la société civile ? Autant de questions dont la recherche de réponses contribuera à évaluer les capacités de la concertation à rendre les systèmes de gestion en cours « intelligents » en termes de développement durable de la zone côtière.



Références bibliographiques

Références citées

- Commission Européenne, 1999.** Les enseignements du programme de démonstration de la Commission Européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC). Commission Européenne, 98 p.
- Commission Environnement Littoral, 2002.** Pour une approche intégrée de la gestion des zones côtières : initiatives locales - stratégie nationale. Ifremer, 82 p.
- De Rosnay J., 1975.** Le macroscopie : vers une vision globale. Editions Seuil, Paris.
- Follezou S., Rivière C., 2003.** Approche systémique de la dynamique de concertation du Golfe du Morbihan, ou comment articuler gestion globale et dynamiques locales. Mémoire de DESS Evaluation de projets industriels, agricoles, sociaux et d'environnement, Université de Rennes 1, et mémoire de DAA Halieutique, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 89 p. + annexes.
- 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.
- Kourilsky-Belliard F., 1996.** Du désir au plaisir de changer. InterEditions, Paris, 324 p.
- Lascombes P., Le Bourhis J.-P., 1998.** Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures. Politix n°42, 37-66.
- Le Moigne J.-L., 1977.** La théorie du système général. Théorie de la modélisation. PUF, Paris.
- Mermet L., 1992.** Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ? Editions L'Harmattan, Paris, 206 p.
- Pennanguer S., Tartarin F., Guilsou A., Fontenelle G., 2003.** GECOBAIE phase I. Acteurs, concertation et territoires. Rapport intermédiaire. Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 239 p.
- Pennanguer S., Tartarin F., Beuret J.-E., Fontenelle G., 2004.** Acteurs, concertation et territoires : le cas de la baie du Mont Saint-Michel. Actes du Colloque « Pêche et Aquaculture : pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral », Nantes, 21-23 janvier 2004. (*sous presse*)
- Sabourin A., Pennanguer S., 2003.** Le parc national marin de la mer d'Iroise : un territoire, un projet et des hommes. Rapport du programme de recherche « activités halieutiques et activités récréatives dans la cadre d'un espace à protéger : le cas du parc national en mer d'Iroise ». UBO-CEDEM, 165 p.
- Valarié P., 2000.** La consommation d'espace en zone littorale languedocienne : représentations et systèmes d'action. Systèmes de négociation et procédures contractuelles dans la conduite des politiques publiques d'aménagement et de protection de la zone littorale méditerranéenne. Territoire SUD, 183 p.
- Yatchinovsky A., 1999.** L'approche systémique, pour gérer l'incertitude et la complexité. Coll. Formation Permanente, ESF Editeur, 168 p.

Références à consulter

- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F., 1996.** Les nouvelles approches sociologiques des organisations. Seuil, coll. Sociologie, Paris, 258 p.
- Atger A., Gallety J.-C., Rousset M., 2000.** La concertation en aménagement: éléments méthodologiques. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, coll. Dossier, Editions Tec & Doc, 168 p.

- Bagla L., 2003.** Sociologie des organisations. Coll. Repères, Editions La Découverte, 122 p.
- Bécet J.-M., 1999.** Les outils juridiques pour l'aménagement harmonieux du littoral. In Gérard B. (dir.), 1999. Le littoral, problèmes et pratiques pour l'aménagement, Editions BRGM, Manuel et Méthodes, Orléans, 295-311.
- Beuret J.-E., 1998.** Agriculture et qualité de l'espace rural : coordinations, conventions, médiations. Thèse de doctorat ENSAR, 340 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.
- Beuret J.-E. Tréhet C., 2001.** Des médiations pour la gestion de l'espace rural. Le courrier de l'environnement de l'INRA, n°43, 25-40.
- Billé R., Mermet L., (éditeurs scientifiques), 2003.** Concertation, décision, environnement. Regards croisés, volume I, La Documentation Française, Paris, 222 p.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991.** De la justification : les économies de la grandeur. Gallimard, Paris, 421 p.
- Calame P., 2003.** La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance. Descartes et Cie, Paris, 332 p.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001.** Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique. Editions du Seuil, Paris, 358 p.
- Catanzano J., Thébaud O., 1995.** Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage. Programme National d'Océanographie Côtière. Editions Institut Océanographique / Ifremer, coll. « Propos », 148 p.
- Cormier Salem M.-C., 2003.** Le littoral : un patrimoine controversé. In Gascuel D., Fontenelle G. (éditeurs scientifiques), 2003. Activités halieutiques, aménagement et gestion en zone côtière. Actes des 5èmes Rencontres Halieutiques de Rennes, 16-17 mars 2001. Ifremer, 234 p.
- Denis J., Hénoque Y., 2001.** Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières. Guide méthodologique volume II, UNESCO, 64 p.
- Dziedzicki J.-M., 2001.** Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ? Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 443 p.
- Favereau O., 1989.** Marchés internes, marchés externes. Revue Economique n°2, 273-328.
- 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.
- Gilory J.-M., Chantrel O., 2003.** Réalités, contraintes et efficacité de la régulation en zone côtière. In Gascuel D., Fontenelle G. (éditeurs scientifiques), 2003. Activités, aménagement et gestion en zone côtière. Actes des 5èmes Rencontres Halieutiques de Rennes, 16-17 mars 2001. Ifremer, 234 p.
- Godard, 1990.** Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie du patrimoine naturel. Revue Economique n°2, 215-242.
- Kaloara B., Charles L., 2000.** Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières. Natures, Sciences, Sociétés, vol. 8, n°2, 31-38.
- Kelleher G., Kenchington R., 1991.** Guidelines for establishing marine protected areas. IUCN, Switzerland, 80 p.
- Lafaye, Thévenot L., 1993.** Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. Revue Française de Sociologie XXXIV, 495-524.
- 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.

Lebahy Y., 2002. Un cadre d'aménagement et de gestion des espaces littoraux. Pour, n°174, 109-116.

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.

Orléan, 1994. Analyse économique des conventions. PUF Economie, 403 p.

Schirmann-Duclos D., Laforge F., 1999. La France et la mer. Presses Universitaires de France, Paris, 348 p.

Vitali D., 2000. Le lien politique et la citoyenneté participative comme valeurs d'intégration des politiques de l'eau : portée effective de la démocratisation sur deux bassins versants de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Institut de géographie d'Aix-Marseille II, 11 p.