

AGROCAMPUS RENNES



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

**- GECOBAIE -**

# **Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants**

**Rapport final**

**Stéphane Pennanguer, Fanny Tartarin, Guy Fontenelle,  
André Guilsou, Yannick Perrot, Marc Bœuf**

**Avril 2005**





## Avant-propos

Ce document constitue le rapport final du projet GECOBAIE (février 2002 - avril 2005), financé par les Agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne. Il s'agit d'un résumé exécutif reprenant les points forts développés lors des travaux de recherche de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes (devenue Agrocampus Rennes)<sup>1</sup> avec la collaboration de Stéphane Pennanguer, doctorant, Fanny Tartarin, ingénieur d'études, Guy Fontenelle, professeur, André Guilsou, ingénieur stagiaire, et lors des travaux réalisés par la société Atlantide, Brest avec la collaboration de Marc Bœuf et Yannick Perrot, ingénieurs consultants.

Il s'appuie sur les différents rapports intermédiaires et documents de recherche réalisés et produits dans le cadre de ces travaux :

- les rapports intermédiaires du programme GECOBAIE :
  - o « GECOBAIE phase I - Acteurs, concertation et territoires » édité en mars 2003 ;
  - o « GECOBAIE phase II - Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel : interactions, dynamiques et fonctionnalités » édité en décembre 2003 ;
  - o « GECOBAIE phase III - Maquette logicielle » édité en juillet 2004 ;
- la thèse de doctorat de Stéphane Pennanguer, intitulée « Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière », soutenue le 8 mars 2005.

Ce rapport final fait appel à ces différents rapports et mémoires, ainsi qu'à leurs annexes.

Les auteurs :

- Stéphane Pennanguer, Agrocampus Rennes, département halieutique  
[Pennanguer@aol.com](mailto:Pennanguer@aol.com)
- Fanny Tartarin, Agrocampus Rennes, département halieutique  
[fannytartarin@hotmail.com](mailto:fannytartarin@hotmail.com)
- Guy Fontenelle, Agrocampus Rennes, département halieutique  
[guy.fontenelle@agrocampus-rennes.fr](mailto:guy.fontenelle@agrocampus-rennes.fr)
- André Guilsou  
[guilsou@wanadoo.fr](mailto:guilsou@wanadoo.fr)
- Yannick Perrot, Atlantide  
[yannick.perrot@ago.fr](mailto:yannick.perrot@ago.fr)
- Marc Bœuf, Atlantide  
[marc.boeuf@ago.fr](mailto:marc.boeuf@ago.fr)

**Agrocampus Rennes**  
Département halieutique  
65 rue de Saint-Brieuc - CS 84215  
35042 Rennes cedex

**Atlantide**  
Technopôle Brest Iroise  
Site du Vernis - CS 23866  
29238 Brest cedex 3

---

<sup>1</sup> Agrocampus Rennes est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité. Il résulte du regroupement de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes (ENSAR), de l'Institut national supérieur de formation agro-alimentaire (INSFA) et de l'Institut d'études supérieures d'industrie et d'économie laitières (IESIEL).



## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>GECOBAIE : un programme de recherche sur la gestion concertée du territoire</b>	
1. Naissance d'un projet	7
2. Une approche originale	7
3. Trois phases opérationnelles	8
<i>Chapitre I</i>	<b>11</b>
<b>La gestion de la baie du Mont Saint-Michel aujourd'hui : quels acteurs, quelles démarches, quels territoires ?</b>	
1. Acteurs et jeux d'acteurs dans la gestion de la baie du Mont Saint-Michel	11
1.1. La perception du territoire	11
1.2. La perception des enjeux et conflits	13
1.3. La perception de la gestion actuelle	14
2. La gestion actuelle : une gestion fragmentée mais dynamique	15
2.1. Une mosaïque d'initiatives de gestion	15
2.2. Un système de gestion	17
3. Un outil d'aide à la concertation	20
3.1. Conception du modèle	20
3.2. Réalisation de la maquette	21
<i>Chapitre II</i>	<b>23</b>
<b>Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel</b>	
1. La spécificité territoriale : les facteurs de fragmentation et de défragmentation	24
1.1. Des connexions	24
1.2. Des fractures	24
1.3. Des décalages	25
2. Les conditions d'émergence d'une gestion concertée	25
2.1. Principes d'action : les notions de mémoire du territoire et d'ancrage territorial	25
2.2. Pour une gestion concertée	26
3. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont Saint-Michel ?	27
3.1. Les besoins et les attentes des acteurs	27
3.2. Un besoin fort de coordination	28
3.3. Perspectives en termes de recherche-action	29
<b>Références bibliographiques</b>	<b>31</b>



## Introduction

# GECOBAIE : un programme de recherche sur la gestion concertée du territoire

### 1. Naissance d'un projet

En 1998, les Agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne envisagent d'associer leurs efforts pour gérer en commun un territoire qu'elles partagent : la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. S'il constitue une entité clairement identifiable du point de vue fonctionnel, ce territoire n'en est pas moins divisé entre trois départements (Manche, Ille-et-Vilaine et Mayenne), trois régions (Basse-Normandie, Bretagne et Pays de Loire), et deux bassins hydrographiques (Seine-Normandie et Loire-Bretagne). Ce découpage administratif forme un obstacle majeur pour une gestion cohérente du territoire et rend difficiles les missions des Agences de l'eau.

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

Les Agences de l'eau, qui portent administrativement et financièrement cette cellule de réflexion, mènent alors un certain nombre d'études scientifiques sur le fonctionnement de l'écosystème et notamment sur les flux arrivant en baie du Mont Saint-Michel. En 2002, elles cherchent à pérenniser la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel en impliquant plus fortement les acteurs locaux dans son fonctionnement et dans la gestion de la baie du Mont Saint-Michel et ses bassins versants. Leur préoccupation est de réunir toutes les conditions nécessaires à l'implication et à l'appropriation de cet outil par les acteurs locaux, dans une dynamique de gestion territoriale à l'échelle de la baie et de ses bassins versants. C'est dans ce contexte qu'est lancé le programme GECOBAIE « Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel », financé à 50% par chacune des Agences de l'eau et piloté par le département halieutique de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, devenue Agrocampus Rennes.

### 2. Une approche originale

S'appuyant sur les nouvelles orientations concernant la participation du public à l'aménagement du territoire, et sur le constat d'échec d'un grand nombre d'initiatives de gestion intégrée de la zone côtière dû au manque de collaboration et de concertation avec les acteurs du territoire, le projet GECOBAIE replace les acteurs locaux au cœur de la gestion et vise à :

- identifier les dynamiques locales existant autour des enjeux actuels du territoire ;
- identifier les besoins des acteurs locaux en termes de gestion du territoire ;
- identifier les conditions de succès de la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel et de ses bassins versants.

Dans le souci de distinguer ce qui est spécifique à la baie du Mont Saint-Michel et ce qui relève des problématiques communes de gestion de la zone côtière, et dans le but d'identifier les véritables contraintes juridiques et de procédure que posent les outils de gestion en termes de mise en œuvre d'une gestion concertée, une étude est menée en parallèle sur dix sites en Bretagne concernés par un outil de gestion de la zone côtière. Elle a pour objectif d'identifier la place et les conditions de mise en œuvre de la concertation dans les processus formalisés de gestion de la zone côtière.

Sans oublier les autres actions de recherche menées sur cette zone, par de nombreuses équipes (Université de Rennes 1, Ifremer, CNRS), l'approche adoptée dans ce nouveau programme repose sur des travaux menés par l'Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes : d'une part, sur les résultats issus du programme de recherche URBAMONT (Programme Environnement, Vie et Société

du CNRS), coordonné par Guy Fontenelle, portant sur les usages et les ressources de la baie du Mont Saint-Michel, et d'autre part sur les travaux de Jean-Eudes Beuret et Stéphane Pennanguer dans le cadre du programme de recherche CONCERT portant sur la gestion concertée de l'espace rural et financé par le programme Concertation, Décision, Environnement du Ministère de l'écologie et du développement durable.

La méthodologie adoptée dans GECOBAIE est la rencontre des acteurs du territoire et la collecte d'informations par l'écoute. La principale action menée sur le terrain est l'entretien semi-directif, réalisé auprès de 46 personnes choisies pour leur rôle dans la gestion territoriale en baie du Mont Saint-Michel, et auprès de 30 personnes impliquées dans des processus de gestion ailleurs en Bretagne. Le choix des entretiens semi-directifs est motivé par la volonté de bien comprendre les logiques qui régissent le comportement des acteurs dans une démarche de gestion concertée. La non prise en compte de ces logiques est un frein pour l'implication et l'appropriation des acteurs locaux dans la démarche, et rend souvent hypothétique l'efficacité de la gestion territoriale. L'objectif est de capter, à travers le discours des acteurs, les éléments qui favoriseraient leur implication dans une démarche de gestion concertée mais aussi de percevoir l'importance d'une ambition commune pour la gestion future du territoire.

### **3. Trois phases opérationnelles**

Le travail d'analyse et de synthèse de ces entretiens s'articule autour de trois entités : des **acteurs** / des **territoires** / des **processus de gestion**. Cette clé d'entrée est adoptée à deux échelles : d'abord, à l'échelle de chaque processus de gestion identifié, puis à l'échelle de la baie et de l'ensemble de ses bassins versants. Cela permet à la fois de rendre compte de l'existant, de comprendre les logiques d'acteurs et leur expérience en matière de gestion et de concertation, mais aussi de connaître ce qui est envisageable à l'échelle de la baie et de ses bassins versants.

Ces deux approches, constituant les deux premières phases du programme GECOBAIE, sont ensuite reprises dans le développement d'un outil d'aide à la concertation sous forme d'un site Internet, qui constitue la troisième phase du programme.

L'ensemble des travaux réalisés dans GECOBAIE se structure ainsi en trois grandes phases correspondant aux trois années du programme :

- Phase I (février 2002 - mars 2003) : **Acteurs, concertation et territoires**

Dans cette première phase, à l'échelle de chacun des processus de gestion identifiés, GECOBAIE montre quels sont les objets qui réunissent les acteurs (gestion de l'eau, gestion de la production agricole et halieutique, valorisation du site et développement du territoire...), comment et pourquoi les processus ont émergé, quel territoire ils concernent, quels acteurs ils impliquent, mais aussi quelles sont les difficultés rencontrées et les solutions adoptées.

A l'échelle de la baie et de ses bassins versants, GECOBAIE permet de bien comprendre la perception qu'ont les acteurs du territoire, les différentes échelles auxquelles ils se réfèrent et souhaitent travailler, et de bien connaître la perception qu'ils ont des enjeux actuels et surtout des enjeux de gestion futurs.

- Phase II (mars 2003 - mars 2004) : **Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel : interactions, dynamiques et fonctionnalités**

A la suite de la première phase, il apparaît que tous les processus de gestion identifiés (42 processus) ne sont pas indépendants les uns des autres : outre le fait qu'ils partagent tout ou partie du même territoire, ils sont liés entre eux par différents éléments et font partie d'un ensemble plus vaste, le « système de concertation » de la baie du Mont Saint-Michel. En retraçant dans le temps l'émergence et la dynamique des différents processus de concertation ayant pour objet la gestion du territoire, on met en évidence ce « système », résultat de l'expérience des acteurs de la baie du Mont Saint-Michel depuis de nombreuses années.



- Phase III (mars 2004 - avril 2005) : **GECOBAIE : maquette logicielle**

GECOBAIE s'inscrit dans une démarche de recherche-action. Les résultats obtenus lors des deux premières phases du programme doivent contribuer à la mission de la Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel dans sa volonté de promouvoir une gestion concertée du territoire. Pour cela, il est essentiel de montrer aux acteurs du territoire leurs interdépendances et leur intérêt à collaborer pour préserver cet espace.

La solution qui a été retenue consiste à développer un démonstrateur pour l'aide à la concertation. Il s'agit d'une application sous forme de site Internet qui permet de montrer aux acteurs de la baie leur intérêt à mettre en œuvre une gestion concertée de leur territoire. Cet outil a pour objectifs :

- d'apporter aux acteurs un dispositif d'échange, des méthodes et des outils pour construire et prendre des décisions en concertation ;
- de proposer à une autorité pertinente des axes pour une cogestion de la zone.



## **La gestion de la baie du Mont Saint-Michel aujourd'hui : quels acteurs, quelles démarches, quels territoires ?**

Dans le cadre d'une réflexion sur la mise en œuvre d'une gestion concertée d'un territoire et afin d'en assurer un meilleur succès, il est essentiel :

- d'évaluer les dynamiques locales, à savoir les relations qu'entretiennent les acteurs entre eux, les enjeux de chacun et ce qu'ils partagent, la perception qu'ils ont du territoire, les démarches dans lesquelles ils sont impliqués ;
- d'évaluer dans quelles perspectives une gestion concertée de ce territoire peut être mise en œuvre, sur quels axes porteurs, avec qui et selon quelle approche ;

afin de montrer l'intérêt des acteurs de cette zone à collaborer pour la mise en œuvre d'une gestion commune du territoire.

Il existe actuellement en baie du Mont Saint-Michel une dynamique forte de gestion territoriale ; pour la révéler, il est important de dresser un état des lieux des initiatives qui ont été prises et d'évaluer l'expérience des différents groupes d'acteurs en matière de concertation : c'est en comptant avec cette expérience, et non en l'ignorant, que tout projet de gestion globale verra le jour.

Ce chapitre présente les principaux résultats de GECOBAIE dessinant le schéma fonctionnel de la gestion actuelle de la baie :

- qui sont les acteurs du territoire, et quelles sont les logiques dans lesquelles ils s'inscrivent ?
- quelles sont les démarches qui existent ou ont existé sur le territoire ?
- quels sont les territoires concernés par ces démarches de gestion ?

### **1. Acteurs et jeux d'acteurs dans la gestion de la baie du Mont Saint-Michel**

« *Racontez-moi la baie du Mont Saint-Michel...* » Poser cette question à un habitant de la baie du Mont Saint-Michel ou de ses bassins versants, c'est éveiller en lui un sentiment d'appartenance à la baie parfois passionné, parfois distant, parfois indifférent. Les réponses obtenues illustrent la diversité des perceptions de la baie, de ses enjeux, de ses conflits, de sa gestion : il y a autant de baies du Mont Saint-Michel que d'acteurs rencontrés ! (Pennanguer *et al.*, 2003a).

#### **1.1. La perception du territoire**

La perception qu'a un acteur du territoire et de ses enjeux naît dans les relations qui existent entre lui et ce territoire : est-ce son lieu de travail, y vit-il, depuis combien de temps... la perception se fait alors en fonction de plusieurs systèmes de référence :

- le système individuel, reflet de la sensibilité de l'individu : la perception sera différente selon qu'il vit sur ce territoire ou non, depuis longtemps ou pas, s'il a des raisons familiales d'être attaché au territoire, et selon ce qu'il voit depuis chez lui ;
- le système clanique, reflet de la sensibilité d'un groupe : les groupes auxquels appartient l'individu influencent la perception qu'il a du territoire, qu'il s'agisse d'un groupe professionnel qui défend une activité ou d'une association qui défend des idées ;
- le système citoyen : la perception du territoire sera différente selon que l'individu rencontré raisonne dans une logique de défense de l'intérêt général plus que dans une logique de défense de l'intérêt individuel.

Dans la majorité des cas, les personnes rencontrées évoquent le territoire à travers leur sensibilité individuelle, les enjeux ou conflits auxquels elles sont confrontées dans leur profession, et vont, sur certains points, passer de leurs intérêts individuels à l'intérêt général et donc changer d'échelle de perception.

La perception qu'elles ont du territoire s'inscrit dans plusieurs dimensions :

- des lignes, ou frontières, qui isolent deux compartiments ;
- des interfaces, qui évoquent l'idée d'une limite sans pour autant séparer deux compartiments qui sont en relation ;
- des surfaces, ou espaces, à des échelles variables.

Le milieu évoqué spontanément par les personnes rencontrées est rarement la baie telle que nous la définissons, c'est-à-dire allant de Cancale à Granville et englobant les bassins versants qui l'alimentent. Il s'en rapproche parfois, mais chacun voit « sa » baie du Mont Saint-Michel comme il l'entend.

### **Le territoire au fil de l'eau**

Les personnes porteuses d'un projet sur un bassin versant évoquent en premier lieu ce bassin versant. C'est notamment le cas des animateurs de SAGE ou contrats ruraux.

La première frontière évoquée est donc sous-jacente, jamais clairement exprimée : il y a d'un côté « leur » bassin versant, et de l'autre côté le reste. Cette échelle d'appropriation correspond à l'échelle d'action, c'est-à-dire que les actions décrites par les personnes font référence au territoire qu'ils expriment spontanément.

D'autres personnes sont toutefois conscientes de la continuité entre eaux continentales et eaux littorales. De la notion de frontière on passe à la notion d'interface, où le compartiment marin devient tributaire du compartiment terrestre.

Ce mélange entre eaux continentales et eaux littorales est souvent évoqué, notamment en termes de dilution. C'est la caractéristique de la baie qui est la plus rapidement et la plus systématiquement évoquée. Il est intéressant de voir que les personnes rencontrées ont une idée assez précise de la question. Mais elles sont loin d'être d'accord : pour certains, il y a un renouvellement tel que les pollutions telluriques sont rapidement diluées ; pour d'autres, la baie fonctionne en circuit fermé.

### **Le territoire du littoral à l'arrière-pays**

Le littoral et l'arrière-pays ont des dynamiques très différentes en termes de développement et d'attrait touristique. Dès que l'on s'éloigne du rivage, le sentiment d'appartenance à la baie s'efface. Certains habitants pourtant proches du trait de côte ne sentent pas appartenir à la baie alors que d'autres, plus éloignés mais qui jouissent d'une vue sur le Mont Saint-Michel parce qu'ils vivent sur un promontoire, ont un sentiment très fort d'appartenance à la baie.

### **Le territoire de la Bretagne à la Basse-Normandie**

Pas toujours évoquée de façon spontanée, la frontière entre Bretagne et Basse-Normandie est cependant fortement présente dans la perception des acteurs. Certains ne l'évoquent pas du tout, leur vision du territoire reste cloisonnée à une échelle locale. C'est le cas pour la majorité des personnes rencontrées. Généralement, une personne de l'Ille-et-Vilaine va évoquer Cancale, Dol de Bretagne, le Vivier sur Mer, Cherrueix, voire Pleine-Fougères. Une personne de la Manche va évoquer Avranches, Granville, le Mont Saint-Michel, Saint-James... sans passer de l'autre côté du Couesnon.

Pour certains toutefois, elle n'a pas lieu d'exister. C'est le cas, selon une personne rencontrée à Avranches, pour les habitants du sud Manche, dont le développement est plus lié à celui de Rennes qu'à celui de Caen ou même de Saint-Lô. Il y a une attraction vers la Bretagne qui fait fi de toutes les frontières.

Pour d'autres, cette frontière est réellement ancrée depuis des temps historiques. Certaines personnes avouent mal connaître ce qui se passe de l'autre côté de cette frontière

administrative. D'autres encore déplorent le décalage entre les systèmes naturels et les systèmes administratifs. Alors qu'elles semblent bien ancrées d'un côté comme de l'autre, les frontières administratives sont souvent perçues comme une difficulté ou un point de blocage par les personnes qui se sont approprié l'unité de travail bassin versant. C'est d'autant plus vrai lorsque les bassins en question sont situés à cheval sur une frontière, comme pour la Sélune et le Couesnon.

La perception du territoire est très anthropocentrée. Outre quelques références au patrimoine naturel de la baie, ce sont, plus largement, les actions menées qui sont décrites, en relation avec les principaux usages : agriculture et conchyliculture, assainissement et alimentation en eau potable, tourisme.

Le canevas administratif est omniprésent dans la perception qu'ont les acteurs du territoire. Si la vision naturaliste est reconnue, elle n'est pas prise comme référence pour décrire la baie du Mont Saint-Michel. C'est plutôt une qualification par les frontières qui est employée : frontière entre « nous » et le reste, frontière entre mer et terre, entre littoral et arrière-pays, frontière entre Bretagne et Basse-Normandie.

Pourtant, l'évocation de l'eau et des enjeux qui y sont liés revient comme un leitmotiv dans les préoccupations des acteurs. Or l'eau s'affranchit des frontières évoquées : en reliant le bassin versant à la baie, l'arrière-pays au littoral, la Bretagne à la Basse-Normandie, elle relie entre eux les acteurs du territoire.

## **1.2. La perception des enjeux et conflits**

La première chose qui frappe en baie du Mont Saint-Michel est l'absence de problème majeur, que tout le monde évoquerait spontanément. Bien sûr, les personnes rencontrées évoquent toujours quelques conflits, et qualifient les usages et les enjeux qu'ils connaissent le mieux. Mais bien souvent, elles avouent être dans un milieu « en bon état ».

Les gens évoquent toutefois un certain nombre d'enjeux ou de conflits via les usages qu'ils décrivent. Les plus importants sont :

### **Les enjeux liés à l'agriculture**

L'agriculture est évoquée par la grande majorité des personnes rencontrées. C'est une activité qui fait incontestablement partie du patrimoine et qui n'est pas remise en cause en tant que telle, c'est-à-dire en tant qu'activité traditionnelle. C'est sur son évolution que les gens ne sont plus d'accord, et notamment sur l'intensification à outrance, néfaste pour l'environnement.

L'évolution et la modernisation de l'agriculture sont souvent évoquées, en référence aux activités traditionnelles qui existaient dans les principaux secteurs agricoles. Côté breton comme côté normand, l'agriculture s'est intensifiée, au point d'avoir certains cantons classés en zone d'excédent structurel (ZES) ; mais si côté normand les gens s'accordent à reconnaître l'intensification des activités agricoles, côté breton ils ne sont pas tous d'accord.

Si l'agriculture est évoquée comme premier enjeu, c'est souvent à cause de ses influences sur le milieu et en particulier la qualité de l'eau, nécessaire d'un côté aux activités conchyliques et d'autre part à l'alimentation en eau potable.

Il faut donc ici s'intéresser aux différentes zones agricoles qui ont chacune leurs spécificités. On distinguera l'agriculture sur les marais de Dol et son influence sur la conchyliculture ; l'agriculture sur les polders récents ; l'élevage sur les prés salés, et l'agriculture sur les bassins versants et son influence sur la qualité de l'eau.

### **Les enjeux liés à l'assainissement**

La qualité de l'eau dépend en outre de la qualité de l'assainissement des agglomérations. C'est une source de pollution qui est évoquée tout le long de la baie du Mont Saint-Michel. Si globalement tous pensent que l'assainissement s'améliore, en particulier suite à la construction

de la station d'épuration du Mont Saint-Michel, qui date de quelques années seulement, quelques points noirs semblent subsister.

### **Les enjeux liés aux productions marines**

Les conchyliculteurs évoquent un enjeu qui, cette fois, leur est propre : la capacité trophique de la baie. Ce n'est pas l'enjeu qu'ils évoquent en premier lieu, puisque le chantier majeur qui mobilise les professionnels en baie du Mont Saint-Michel est la restructuration du cadastre conchylicole. Ces deux enjeux sont liés parce que la restructuration devrait conduire à une augmentation des tonnages produits. Mais la capacité trophique semble n'être qu'un problème futur, potentiel, voire uniquement un argument utilisé par certains mytiliculteurs dans le conflit qui les a opposés à d'autres mytiliculteurs voulant étendre leurs concessions.

Certains évoquent aussi la présence des crépidules, qui continuent d'être une grosse menace en termes de compétition trophique et spatiale, en particulier pour les concessions en eau profonde.

La pêche à pied est également un enjeu fort de la baie du Mont Saint-Michel, soumis lui aussi à une évolution qui est loin d'être satisfaisante. Les pêcheries ont diminué en nombre, particulièrement suite à l'implantation des bouchots à moules, et les pêcheurs pêchent moins qu'avant. Les pêcheurs à pied professionnels ont quasiment disparu. Seuls restent les pêcheurs de loisir qui se rendent très régulièrement sur l'estran. Leur nombre peut atteindre, en période de grande marée, 500 personnes sur le banc des hermelles, zone de convoitise pour les pêcheurs à pied qui veulent aujourd'hui défendre cette zone de pêche.

### **Les enjeux liés au tourisme**

Le dernier point, enfin, abordé par les personnes rencontrées, est l'enjeu touristique de la baie du Mont Saint-Michel. Il est peu évoqué par les personnes autres que les professionnels du tourisme.

Le tourisme est d'abord décrit par le nombre annuel de visiteurs, qui place le site dans la catégorie « grands sites mondiaux ». Il est également évoqué pour ce que le Mont Saint-Michel peut apporter au territoire en termes d'image, de label sur les produits.

L'image du Mont Saint-Michel est pour certains trop répandue, trop utilisée à tout va et ne peut pas à elle seule constituer une plus-value. Mais un tourisme de qualité peut permettre de mieux faire connaître le territoire, et peut avoir un effet de levier sur le développement local.

Les professionnels du tourisme sont conscients de l'intérêt d'un site comme le Mont Saint-Michel dans le développement du tourisme mais perçoivent aussi la nécessité de concilier le développement économique avec la préservation du milieu naturel, indispensable au maintien de l'attrait du site. Ils insistent également sur le fait de développer le tourisme dans l'arrière-pays et de ne pas le cantonner à un tourisme de passage sur le littoral.

## **1.3. La perception de la gestion actuelle**

La baie du Mont Saint-Michel est très marquée par sa coupure en trois régions et trois départements. De ce fait, le canevas administratif est omniprésent dans la vision qu'ont les acteurs du territoire. A cela s'ajoute un grand nombre de mesures de protection (inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, désignation de ZNIEFF et de ZICO, protection des zones humides au titre de la convention Ramsar, etc.) souvent qualifié de « millefeuille » par les acteurs qui y vivent. Ce millefeuille est handicapant pour les uns, incompréhensible pour d'autres. Mais, pour beaucoup, c'est plutôt un amoncellement de couches de protection sans réelle portée.

Le développement des activités humaines sur les bassins versants a entraîné l'apparition, outre les mesures de protection précédentes, d'un certain nombre de démarches de gestion qui prennent forme autour d'objets divers. Il n'y a pas en baie du Mont Saint-Michel d'outil de gestion globale mais une mosaïque d'initiatives de gestion qui se distinguent par le territoire qu'elles concernent, les outils qu'elles mobilisent, les acteurs qu'elles impliquent.

## 2. La gestion actuelle : une gestion fragmentée mais dynamique

### 2.1. Une mosaïque d'initiatives de gestion

Un inventaire basé sur le discours des personnes rencontrées fait état d'une quarantaine de démarches de gestion (tableau 1) qui existent ou ont existé sur ce territoire (Pennanguer *et al.*, 2003a, 2003b). Le sens donné à la notion de démarche se veut volontairement très large : on entend par démarche toute initiative regroupant des acteurs sur un territoire défini autour d'un évènement, qu'il s'agisse d'un conflit, d'un projet, d'une réglementation...

Tableau 1. Ensemble des initiatives de gestion recensées en baie du Mont Saint-Michel.

INTITULE	OBJET
<b>1. Projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel</b>	Redonner son caractère insulaire au Mont Saint-Michel.
<b>2. Opération Grand Site Manche</b>	Accompagner le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Préserver, mettre en valeur et favoriser le développement économique de l'ensemble de la baie. Mener des actions de requalification exemplaires. Favoriser l'émergence d'une identité commune baie du Mont Saint-Michel.
<b>3. Opération Grand Site Ille-et-Vilaine</b>	Accompagner le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Préserver, mettre en valeur la baie. Développer un tourisme différent, respectueux. Capter le tourisme.
<b>4. Projet de Parc naturel régional</b>	Créer une véritable unité dans la mise en valeur du territoire et des produits associés à ce territoire.
<b>5. Projet Life-Environnement « Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée »</b>	Développer une méthode d'appropriation locale de l'environnement à travers un projet fédérateur, une voie verte reliant Granville à Cancale via le Mont Saint-Michel. Le but est de développer une identité baie, en sensibilisant et en informant, en fédérant les acteurs autour de la voie verte, en permettant une appropriation de l'environnement dans le cadre d'une réflexion élargie avec tous les acteurs.
<b>6. Association interdépartementale</b>	Coordonner les actions des deux départements sur le territoire de la baie. Fédérer les acteurs locaux autour de la problématique de la baie.
<b>7. Commission Interbassins Baie du Mont Saint-Michel</b>	Coordonner les politiques de gestion de l'eau sur les 5 bassins versants qui alimentent la baie du Mont Saint-Michel. Développer la connaissance et la communication.
<b>8. Opération Beuvron Propre</b>	Sensibiliser les agriculteurs et les impliquer dans une démarche de réduction des pollutions.
<b>9. SAGE Sélune</b>	Protéger la ressource en eau potabilisable, gérer les ouvrages.
<b>10. Contrat rural Sélune amont 1 et contrat rural Sélune amont 2</b>	Préserver la qualité de l'eau. Traiter l'ensemble des problématiques : agricoles, industrielles, PME, collectivités, alimentation en eau potable, entretien des rivières. Avoir une approche globale et réunir l'ensemble des acteurs.
<b>11. Pays du Mortainais</b>	Avoir une approche collective des différents problèmes dans un objectif de développement local. Donner les moyens aux agriculteurs et aux acteurs économiques de se mettre aux normes et de réfléchir sur la problématique environnement.
<b>12. Pays Avranchin</b>	Animer des projets territoriaux et notamment le programme Leader II Avranchin.
<b>13. Pays de la baie du Mont Saint-Michel</b>	Raisonner dans la transversalité entre l'avant-pays et l'arrière-pays pour permettre un développement harmonieux du sud Manche. Conserver le maillage de bourgs ruraux qui fait sa spécificité.
<b>14. Contrat rural Sée</b>	Impliquer tous les partenaires dans la protection de la Sée, mettre en œuvre les textes existants (SAGE puis contrat rural).
<b>15. Natura 2000 - Vallée de la Sée</b>	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
<b>16. Contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais</b>	Améliorer la qualité des eaux continentales et des eaux littorales vis-à-vis des usages que sont l'approvisionnement en eau potable, la baignade et la pêche à pied sur le littoral. La spécificité du milieu vient de l'absence d'eaux souterraines, les ressources sont exclusivement des eaux de surface, plus sensibles et plus réactives aux dégradations du milieu.
<b>17. Natura 2000 - Îles Chausey</b>	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
<b>18. Natura 2000 - Baie du Mont Saint-Michel</b>	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
<b>19. Natura 2000 - Côte de Cancale à Paramé</b>	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
<b>20. Schéma de Mise en valeur de la mer</b>	Fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Préciser la vocation des différentes zones et préciser les mesures de protection de l'environnement.
<b>21. Baie de Granville</b>	Conserver les droits de pêche dans les eaux de Jersey pour les pêcheurs français.
<b>22. Conflit pêche - conchyliculture</b>	Régler le conflit entre les pêcheurs à la seiche au chalut et les conchyliculteurs disposant d'installations fixes sur les zones de pêche.
<b>23. Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « moule de</b>	Améliorer la qualité de la production, légiférer dans les pratiques de production, protéger le nom Mont Saint-Michel pour éviter que des moules d'autres provenances soient vendues sous ce label.

bouchot de la baie du Mont Saint-Michel »	
<b>24. Restructuration conchylicole</b>	Améliorer la productivité du bassin mytilicole puis restructurer l'ensemble du bassin conchylicole.
<b>25. Association pour la récolte et la valorisation des crépidules (Areval)</b>	Piloter un programme d'éradication de la crépidule 1998-2006. Promouvoir les opérations de restauration des gisements de coquillages et d'extraction des crépidules en Bretagne Nord, particulièrement dans les baies de Saint-Brieuc et de Cancale ; contrôler les opérations de pêche et assurer le suivi des phénomènes de recolonisation des fonds marins en liaison avec l'Ifrémer et Côtes-d'Armor Développement.
<b>26. Crépid'Insert</b>	Créer une entreprise d'insertion pour la transformation de la crépidule à Cancale.
<b>27. Traitement des déchets coquilliers</b>	Trouver un accord entre agriculteurs et conchyliculteurs, pour évacuer les déchets coquilliers des uns et fournir un amendement calcaire aux autres. Discuter pour maintenir une activité légumière dans le marais face à l'évolution de l'agriculture dans certaines régions.
<b>28. Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « agneau de pré salé de la baie du Mont Saint-Michel »</b>	Protéger l'appellation « agneau de pré salé de la baie du Mont Saint-Michel ».
<b>29. Charte des herbus</b>	Cerner les usages liés aux herbus (exploitation de la tanguie, courses équestres).
<b>30. Charte des usages de la baie</b>	Dans une charte réunissant les communes littorales, régler les conflits liés aux usages du domaine public maritime et réfléchir aux relations agriculture/conchyliculture.
<b>31. Charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont Saint-Michel</b>	Construire une charte sur la base d'une concertation entre les différents partenaires et donner des axes stratégiques à suivre pour un développement durable de la baie, de Saint-Coulomb à Saint-Georges de Gréhaigne, uniquement en Ile-et-Vilaine. En faire un outil d'aide à des décisions cohérentes.
<b>32. SAGE Marais de Dol</b>	Mettre en place un outil réunissant toutes les professions qui agissent sur la baie, suite notamment à un projet de poulailler. Gérer les risques d'une pollution diffuse sur l'activité conchylicole.
<b>33. SAGE Couesnon</b>	Préserver la ressource en eau potabilisable, les milieux, les populations piscicoles. Avoir une vision globale alors que les structures sont aujourd'hui dispersées.
<b>34. Contrat nature « réhabilitation, gestion et valorisation du marais de Sougéal »</b>	Remettre en état la partie la plus humide du marais, améliorer la gestion hydraulique du marais, aménager des sentiers et des petits équipements de découverte pédagogique et culturelle.
<b>35. Contrat nature « aménagement de la réserve de chasse maritime de la baie du Mont Saint-Michel »</b>	Augmenter la capacité d'accueil de l'herbu.
<b>36. Bretagne Eau Pure 2 - Bassin versant Loisançe - Minette</b>	Améliorer la qualité de l'eau, par rapport au taux de nitrates essentiellement.
<b>37. Bretagne Eau Pure 3 - Bassin versant du haut Couesnon</b>	Améliorer la qualité de l'eau au niveau de la prise d'eau de Mézières-sur-Couesnon, propriété de la ville de Rennes.
<b>38. CTE collectif « Pâturages du Coglais »</b>	Améliorer la qualité de l'eau et des paysages, travailler sur la valorisation d'un lait de qualité produit principalement à base d'herbe.
<b>39. Pays de Fougères</b>	Dynamiser le pays de Fougères. Accueillir et fixer les populations jeunes. Réaliser des actions indispensables pour permettre la poursuite d'un développement durable et équilibré pour le pays.
<b>40. Pays de Saint-Malo</b>	Dynamiser les potentiels économiques, améliorer le cadre de vie et l'environnement, s'ouvrir à l'international.
<b>41. CTE collectif « Terres de Saint-Malo »</b>	Reconsolider la viabilité collective d'une région devenue économiquement fragile face au tourisme, à la conchyliculture, en l'intégrant dans une dynamique territoriale forte. Maintenir un volume de production suffisant, éviter la fuite de main d'œuvre et relancer une dynamique d'installation. Engager une certification Agriconfiance.
<b>(42). SAGE Rance Frémur Baie de Beausais</b>	Améliorer les ressources en eau potable, protéger les milieux aquatiques, protéger les populations piscicoles, restaurer la circulation piscicole, redévelopper les usages littoraux.

Ces 42 démarches de gestion constituent à l'échelle de la baie du Mont Saint-Michel une véritable mosaïque de gestion. Chacune a été décrite selon plusieurs critères (tableau 2), de façon à évaluer l'expérience des acteurs de la baie du Mont Saint-Michel en matière de concertation. Cette évaluation permet de connaître les raisons qui ont déclenché une démarche de collaboration, les sensibilités ou valeurs qui ont poussé les différents acteurs à s'impliquer ; d'identifier les évolutions dans le comportement des acteurs et leurs prédispositions à participer à une démarche de gestion concertée ; et, enfin, d'identifier les conditions ou éléments qui ont eu un rôle déterminant dans le succès ou l'échec de ces démarches.



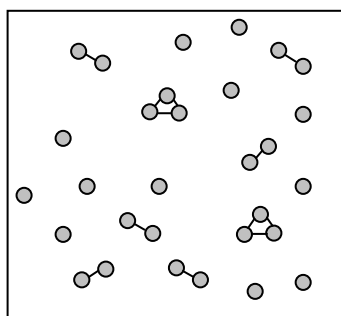
Tableau 2. Caractérisation d'une démarche de gestion.

<b>Structure</b>	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 ?
<b>Objet</b>	Qu'est-ce qui a motivé l'engagement dans cette démarche ?
<b>Territoire</b>	Quel est le territoire concerné ?
<b>Date</b>	A quelle date le projet a-t-il émergé, à quelle date la démarche a-t-elle été officiellement lancée ?
<b>Initiateur</b>	De qui vient l'initiative ?
<b>Porteur</b>	Quels sont les porteurs de projet ?
<b>Acteurs</b>	Quels sont les acteurs impliqués, quelle est la composition du comité de pilotage le cas échéant ?
<b>Etapas</b>	Quelle a été la conduite de la démarche ? Quelles ont été les phases de concertation ?

Une lecture historique et parallèle des démarches de gestion montre que, loin d'être indépendantes ou simplement juxtaposées, les démarches de gestion sont en connexion entre elles au sein d'un champ plus vaste : le « système de gestion » (Pennanguer *et al.*, 2003b ; Pennanguer, 2005).

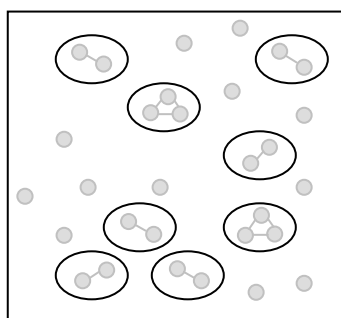
## 2.2. Un système de gestion

Adopter une approche systémique de la gestion à l'échelle du territoire de la baie et de ses bassins versants, c'est considérer l'ensemble des initiatives 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.



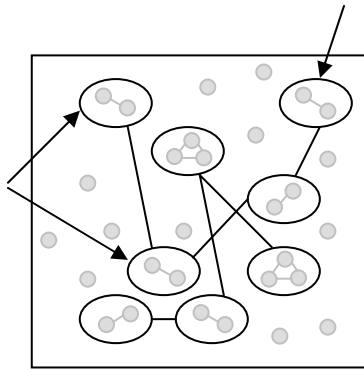
Des acteurs...

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, donne une image du jeu d'acteurs en baie du Mont Saint-Michel et permet d'identifier les grands enjeux de gestion.



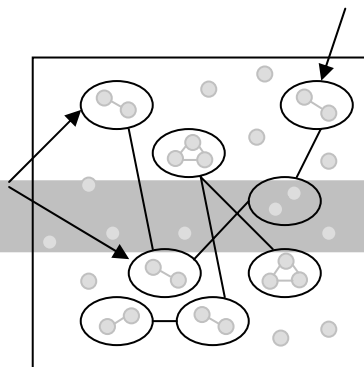
... aux scènes...

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.

A partir de l'analyse systémique des différentes démarches de gestion identifiées, nous avons identifié quatre niveaux fonctionnels du système de gestion d'un territoire :

### Les acteurs

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

- les associations de défense ;
- les groupements professionnels ;
- les institutions.

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.

### 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. 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 avons défini différentes scènes, la plus large étant la scène de gestion :

- **la scène de gestion** est une scène potentielle de concertation, c'est-à-dire qu'elle peut réunir les conditions favorables à la 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 ;
- **la scène de concertation fermée** est limitée à certains participants seulement et non ouverte à tous les acteurs concernés par l'objet de concertation ;
- **la scène de concertation ouverte** constitue la scène de concertation par excellence, regroupant des acteurs autour d'une controverse ;

- **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.

### 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 distinguons 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. Parmi les interactions réelles, la plus parlante est la réactivité : elle 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. Cette réactivité a plusieurs supports, dont les réseaux d'acteurs et les personnes-relais qui, par leur position de nœud de réseau, constituent des échelons importants en termes de transfert d'information, de synergie mais aussi de blocage potentiel.

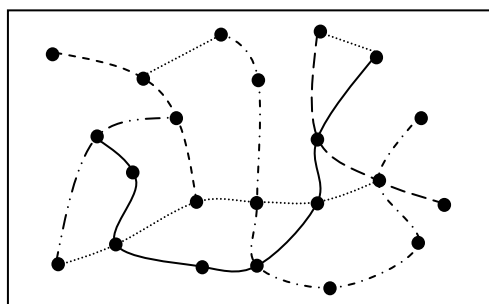
Les **interactions potentielles** sont celles dont on pense qu'elles pourraient être un facteur de lien entre des scènes *a priori* distinctes. Ce sont les liens par le territoire (deux démarches peuvent concerner tout ou partie du même territoire), par l'objet de gestion qui peut être identique, et par l'outil de gestion choisi pour répondre à cet objet.

### 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 retient dans l'environnement de ce système un certain nombre d'évènements qui ont une incidence sur son fonctionnement. Nous caractérisons et distinguons les évènements selon plusieurs critères : leur origine, leur prévisibilité, leur portée, et leur influence sur la dynamique globale de gestion du territoire.

La caractérisation des interactions 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 (figure 1).



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	- . . .

Figure 1. Le schéma fonctionnel du système de gestion.

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.

### 3. Un outil d'aide à la concertation

L'analyse du système de gestion de la baie du Mont Saint-Michel a révélé sa complexité, ses relations de dépendance et d'influence et les enjeux de ce territoire.

Dans la mesure où la reconnaissance de toutes ces interdépendances n'est pas bien perçue par tous les acteurs, il devient pertinent de proposer un type d'outil pouvant aider à réaliser cette tâche. Le recours à cet outil doit contribuer à démontrer aux acteurs de la zone leurs interdépendances et leur intérêt à collaborer pour une gestion concertée et durable.

Afin de contribuer à ce problème, la solution retenue a consisté à développer un **démonstrateur pour l'aide à la concertation**. Il s'agit d'une application sous forme de site **Internet** permettant de montrer aux acteurs de la baie leur intérêt à mettre en œuvre une gestion concertée de leur territoire.

Ce projet technique, réalisé par la société Atlantide (Perrot et Boëuf, 2004) sur la base travaux de l'ENSAR, a notamment pour buts :

- d'apporter aux acteurs un dispositif d'échange, des méthodes et des outils pour construire et prendre des décisions en concertation ;
- de proposer des axes pour une cogestion de la zone.

Le développement de ce démonstrateur a consisté en une phase de réflexion et de conceptualisation rassemblant les différents partenaires du programme GECOBAIE pour aboutir à une maquette logicielle.

#### 3.1. Conception du modèle

Après de multiples réunions pluridisciplinaires au sein de l'équipe du programme GECOBAIE, un modèle conceptuel a été élaboré sous forme d'une architecture évoluée intégrant la majorité des éléments et des processus reflétant les dynamiques de concertation (figure 2).

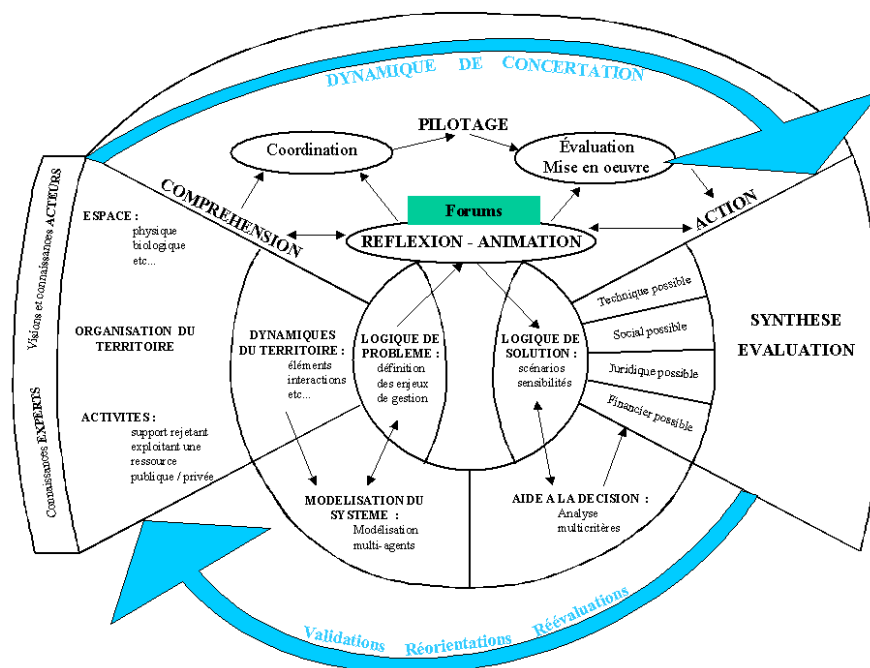


Figure 2. Schéma conceptuel d'un outil d'aide à la concertation.

Ce modèle dispose des modules suivants :

### **Module « Compréhension »**

Pour une problématique donnée donnant lieu à une scène de concertation, ce module présente :

- d'une part, la connaissance « expert » disponible ;
- d'autre part, les visions des différents acteurs concernés vis-à-vis de la problématique.

Les données de ce module permettent de présenter et de définir la problématique d'une scène sur la plupart de ses axes (espace, organisation du territoire, activités, dynamiques de territoires...) afin d'aboutir à une compréhension objective de la problématique et des points de vue de chaque acteur (locaux et institutionnels) favorisant une meilleure compréhension mutuelle.

### **Module « Réflexion - Animation »**

Ce module permet d'explicitier les enjeux de la scène de concertation considérée et les logiques de solutions repérées. Ce module étant ouvert à tous les acteurs, les scénarios de mise en œuvre de solutions peuvent être discutés (à travers un espace « forum », par exemple) et analysés au fur et à mesure de l'évolution du processus de concertation. Un outil de modélisation du type multi-agents pourrait, de plus, aider, à travers des simulations réalistes, à évaluer et à prévoir les évolutions possibles du système de concertation au fur et à mesure des décisions adoptées et des engagements formulés. Ce module devra être sous la responsabilité d'un animateur.

### **Module « Action »**

Ce module permet de mesurer les impacts (à travers un outil d'aide à la décision, par exemple) et de réaliser le suivi technique, social, juridique et financier d'une solution auparavant adoptée par les acteurs. Il propose enfin les synthèses et évaluations de la mise en œuvre de cette solution.

Selon les évolutions significatives du processus (nouvelles mesures mises en œuvre, positions et visions des acteurs et des experts, etc.), les modules « compréhension » et « réflexion » peuvent être actualisés.

## **3.2. Réalisation de la maquette**

Sur la base de cette conceptualisation d'outil d'aide à la concertation, une maquette a été réalisée. Celle-ci pourra, à terme, s'insérer dans le module « compréhension ». L'objectif de cette maquette est d'illustrer les principales conclusions du programme GECOBAIE en soulignant :

- l'importance de l'implication des acteurs locaux dans les programmes de gestion de la baie du Mont Saint-Michel ;
- l'imbrication des scènes de gestion et les interactions résultant entre les acteurs locaux ;
- la nécessité d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel

Deux démarches sont proposées :

- une **navigation interactive** à partir des parcours de quatre acteurs types (dont les profils ont été imaginés) qui traversent une série de scènes de concertation faisant partie du système de gestion des bassins versants de la baie du Mont Saint-Michel. Il s'agit ici d'illustrer les implications directes et indirectes des acteurs sur plusieurs scènes de concertation, les interactions entre les acteurs et l'imbrication des scènes.
- une **restitution formelle** d'une partie du programme GECOBAIE (destinée aux utilisateurs désireux d'approfondir les résultats de l'étude).

Le site interactif comporte trois volets :

- la première page, accueil de l'application ;
- le « cœur » de l'outil, la partie interactive ;
- une analyse générique des concepts issus des travaux de recherche.

Il est possible de naviguer selon deux modes :

- un mode « par acteurs » : le visiteur sélectionne un acteur et suit son parcours (les scènes de gestion dans lesquelles il est impliqué, ses interactions avec les autres acteurs). La navigation s'effectue à l'aide d'un menu qui contient toutes les scènes de gestion dans lesquelles cet acteur est impliqué ;
- un mode « par scènes » : le visiteur sélectionne directement une scène de gestion, sans aucun lien avec un acteur. La navigation s'effectue à l'aide d'un menu qui contient toutes les scènes de gestion traitées dans l'outil.



## Vers une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel

Outre la compréhension des dynamiques des acteurs et du système de gestion territoriale, les travaux réalisés dans le cadre de GECOBAIE ont révélé un certain nombre d'enseignements et d'éléments indispensables à la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel (Pennanguer *et al.*, 2003b).

L'observation de la baie du Mont Saint-Michel montre que plusieurs systèmes fonctionnels cohabitent sans être réellement coordonnés entre eux : le système naturel, le système de gestion et le système de concertation entre acteurs (figures 3 à 5).

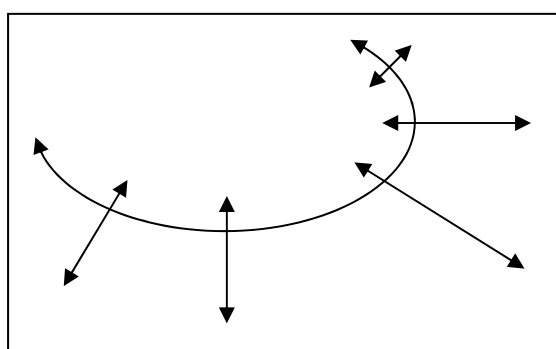


Figure 3. Le système naturel.

Le **système naturel** est une entité fonctionnelle constituée d'une baie et des bassins versants qui l'alimentent.

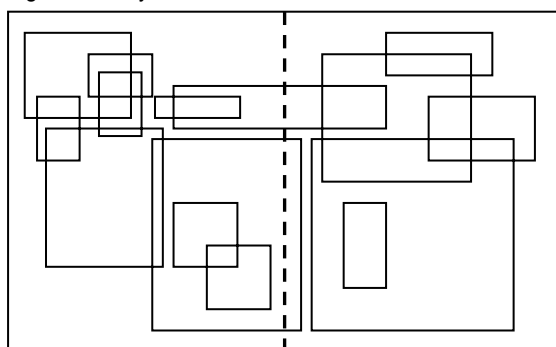


Figure 4. Le système de gestion.

Le **système de gestion** se compose d'un canevas administratif et d'une mosaïque d'initiatives de gestion aussi variées dans leurs finalités que dans leurs caractéristiques.

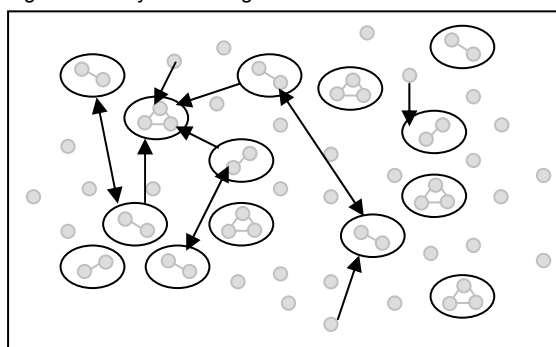


Figure 5. Le système de concertation.

Le **système de concertation** se compose des réseaux d'acteurs du territoire. Il constitue l'espace dans lequel se construisent les jeux d'acteurs.

L'enjeu a été d'identifier les éléments (leviers et blocages) sur lesquels il faut agir pour faire passer le système de gestion actuel, sectoriel et fragmenté, à un système de gestion global et concerté. La compréhension des différents systèmes 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.

## **1. La spécificité territoriale : les facteurs de fragmentation et de défragmentation**

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.

### **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.

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 constituent des points de connexion entre mondes différents. Certains individus créent du lien entre plusieurs catégories d'acteurs entre lesquelles le dialogue semble difficile, entre les deux régions, entre le monde de la terre et le 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 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 espaces 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 social et 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.

### **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 politiques constituent, si elles sont de l'ordre de la méfiance ou du conflit, un frein à une gestion globale du territoire.

### **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.

Selon les évolutions, les événements et surtout la prise de conscience plus ou moins grande des acteurs, on assiste à un jeu de forces entre les facteurs de fragmentation et les facteurs de défragmentation du territoire. Ce jeu de forces 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.

Le décalage entre territoire conçu et territoires vécus illustre aussi que 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.

## **2. Les conditions d'émergence d'une gestion concertée**

### **2.1. Principes d'action : les notions de mémoire du territoire et d'ancrage territorial**

Deux notions 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 nous définissons comme « 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 est la notion « **d'intelligence** » du système de gestion. 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. La notion d'intelligence du système de gestion comprend également les schémas locaux et les modes de pensée en place sur le territoire. Ceux-ci 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.

Dans le cadre de la gestion territoriale en zone côtière, la concertation est portée par des réseaux dont la consolidation et l'élargissement déterminent le succès. L'idée ici est donc d'identifier et de caractériser les éléments-clés pour l'élargissement et la consolidation de ces réseaux, afin d'accompagner le système de gestion en cours et le faire basculer durablement d'une gestion fragmentée et sectorielle à une gestion concertée à l'échelle d'un territoire.

## **2.2. Pour une gestion concertée**

L'émergence et le développement de la concertation dans la gestion territoriale en zone côtière dépendent à la fois de phénomènes globaux s'inscrivant dans de grandes échelles et d'éléments particuliers et plus précis. Il est difficile, voire impossible de donner toutes les conditions d'émergence d'un processus de concertation territoriale tant il est vrai que le domaine d'application (la zone côtière), l'objectif poursuivi (le développement durable) et le moyen recherché (la participation de l'ensemble des acteurs) sont complexes.

Les observations faites à partir des cas étudiés (Pennanguer, 2005) nous permettent tout de même d'avancer un certain nombre d'éléments et de facteurs qui semblent être indispensables à l'émergence d'un processus de concertation :

- **une controverse** : en l'absence de problème, les acteurs sont peu enclins à se concerter. Plus la controverse est claire, plus elle a un pouvoir de mobilisation important ;
- **une prise de conscience** : elle est liée à la controverse. Sans prise de conscience, les acteurs ne collaborent pas réellement. Bien souvent ils ne prennent pas tous conscience en même temps de la nécessité de se concerter. Cela dépend de la manière dont le problème leur apparaît ;
- **l'absence de « porte de sortie »** autre que la concertation joue également un rôle important dans l'émergence d'un processus de concertation. Une concertation émerge bien souvent parce que le système de gestion en cours n'est pas capable d'apporter une réponse satisfaisante à l'enjeu de gestion et qu'il n'offre pas aux acteurs d'autres options plus satisfaisantes que celle de se concerter ;
- **la présence d'un leader charismatique** apparaît également comme une condition d'émergence. Ce leader doit cumuler à la fois autorité et pouvoir, c'est-à-dire avoir la légitimité, aux yeux des parties prenantes, d'occuper ce rôle de leader et avoir le pouvoir nécessaire pour mobiliser les moyens de répondre à l'enjeu de gestion. Bien souvent ce sont des individus qui se trouvent en position de nœud de réseau et qui cumulent plusieurs responsabilités. Cela peut toutefois les mettre dans des situations délicates ;
- **la présence de soutiens** est nécessaire pour renforcer les premiers signes de concertation. Cela passe bien sûr par le réseau selon les principes de la sociologie de l'innovation et se traduit notamment par la mobilisation de moyens pour faire vivre le processus de concertation : moyens d'animation, moyens logistiques, etc. C'est bien souvent dans ce contexte de fragilité que l'appui public est sollicité avec tous les



avantages et les inconvénients que cela peut avoir en termes de concertation territoriale.

Dans chacune de ces conditions d'émergence on retrouve de façon implicite la notion de **proximité**. Selon les sujets et les domaines ce sont ses synonymes qui prévalent : la cohésion pour un groupe d'acteurs, la dépendance vis-à-vis d'une ressource, la confiance dans les relations entre deux individus, la convivialité au sein d'une association de quartier, l'accessibilité à un décideur public ou encore le pragmatisme d'une mesure de gestion. On peut également mentionner la proximité du lieu de décision avec l'objet et le lieu d'application (Delavalle *et al.*, 1985) et entre ceux qui décident et ceux qui sont affectés par la décision (Crozier et Friedberg, 1977).

Il en résulte que l'émergence et la pérennisation d'une démarche de concertation nécessitent une proximité avec des éléments qui peuvent être très éloignés dans l'espace, dans le temps, dans leur sujet ou dans leur nature :

- **une proximité avec le territoire** pour bien saisir ses spécificités et ses dynamiques et être à même de répondre à de nouveaux enjeux et conditions de gestion, mais aussi une proximité avec les pôles scientifiques et décisionnels afin de connaître ce qui fera la gestion « de demain » ;
- **une proximité avec les acteurs du territoire** pour créer de la confiance et développer une communauté d'appartenance et d'action. Cette proximité doit également exister avec les acteurs susceptibles d'apporter leur aide au processus et qui bien souvent n'ont pas les mêmes préoccupations et préférences que les acteurs du territoire ;
- **une proximité dans l'action** en inscrivant ces opérations sur des sujets concrets et dans des échelles de temps et d'espace facilement assimilables par les participants, afin de favoriser l'implication et la mobilisation des acteurs locaux. L'action doit également être en adéquation avec l'enjeu de gestion, ce qui l'inscrit de fait dans le long terme et dans une échelle spatiale plus large que le territoire concerné.

A la lumière de ces aspects fonctionnels et de ces conditions d'émergence, il importe de réévaluer la manière de penser l'action publique en gestion de la zone côtière.

### **3. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont Saint-Michel ?**

#### **3.1. Les besoins et les attentes des acteurs**

A l'évocation de l'avenir de la baie du Mont Saint-Michel, la réponse est unanime : « qu'elle reste comme ça ! » Outre le fait de conserver les paysages qu'elles connaissent et auxquels elles sont attachées, les personnes rencontrées évoquent leur activité et souhaitent que la baie de demain compte toujours avec elles : ostréiculteurs, mytiliculteurs, agriculteurs...

L'absence de problème majeur fait que les gens se sentent peu concernés par la gestion de la baie du Mont Saint-Michel. 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, ce qui est peu fédérateur en termes de mobilisation des acteurs.

Cependant, les travaux menés dans le cadre de GECOBAIE ont permis d'identifier un certain nombre de conditions à la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel.

A l'évocation de la notion de gestion concertée, les personnes rencontrées expriment les besoins suivants :

- le besoin de protéger le milieu ;
- le besoin de maintenir les activités ;
- le besoin de connaissance ;
- le besoin d'échange ;
- le besoin de coordination.

Sur ces trois derniers points, c'est d'abord l'intérêt de l'échelle locale qui est évoqué. Il est nécessaire d'impliquer les gens du terrain, car ce sont eux qui en ont la meilleure connaissance ; et cette connaissance doit être partagée entre tous. L'information des acteurs, leur consultation, leur participation, la prise en compte de leur opinion au niveau local sont des préalables à la concertation. L'implication est le fruit d'un échange à double sens : les acteurs locaux ont besoin d'être écoutés, consultés, entendus, mais pour cela ils ont également besoin d'être informés pour comprendre les enjeux des démarches : c'est le minimum pour participer à un débat. Le manque d'implication des acteurs locaux vient d'ailleurs parfois du manque de compréhension des enjeux.

La majorité des personnes rencontrées évoque donc la nécessité de mettre en place des mesures d'abord à l'échelle locale avant de songer à un élargissement. Si on vise une échelle trop grande, trop vite, la mesure est vouée à l'échec.

En baie du Mont Saint-Michel il semble donc indispensable de commencer ou de continuer à travailler à l'échelle du bassin versant, c'est une échelle que les gens se sont appropriée. On le voit notamment par les SAGE et contrats ruraux qui font que chacun des bassins versants de la baie disposera bientôt de son outil de gestion.

C'est d'ailleurs la façon de coordonner l'existant qui est évoquée par plusieurs personnes qui font remarquer l'absence d'un « chef d'orchestre », d'un leader.

### 3.2. Un besoin fort de coordination

Evoqué à de nombreuses reprises par les acteurs locaux, gestionnaires, décideurs et scientifiques, le besoin de coordination peut être illustré par cette représentation du système de gestion de la baie du Mont Saint-Michel en 1994, 1997, 2000 et 2003 (figures 6 à 9).

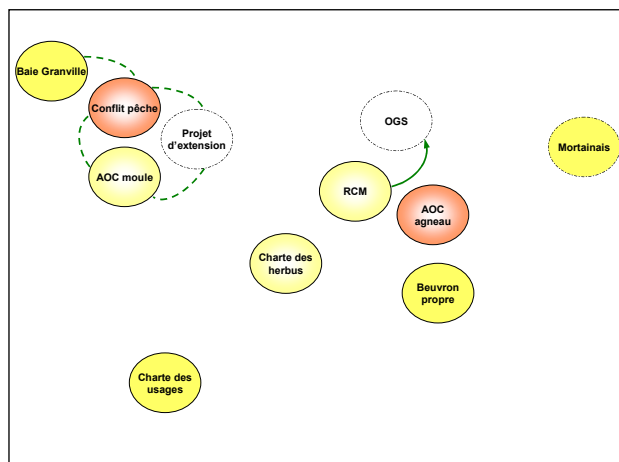


Figure 6. Le système en 1994.

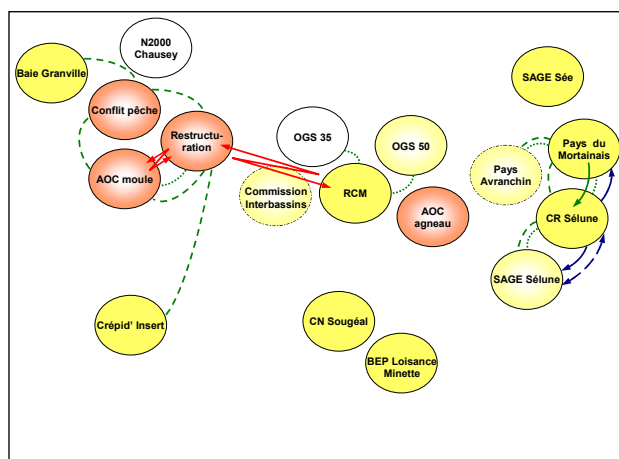


Figure 7. Le système en 1997.

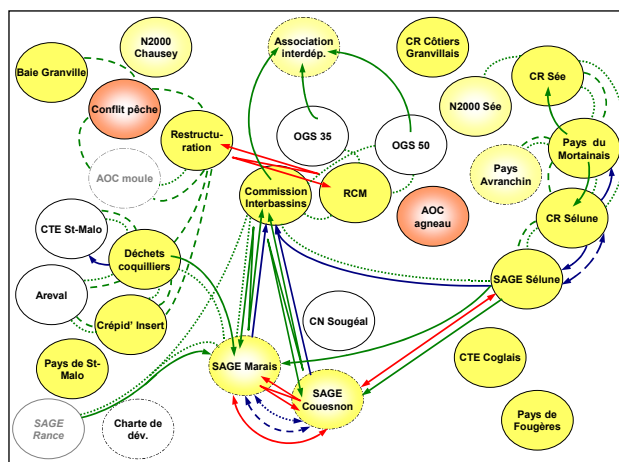


Figure 8. Le système en 2000.

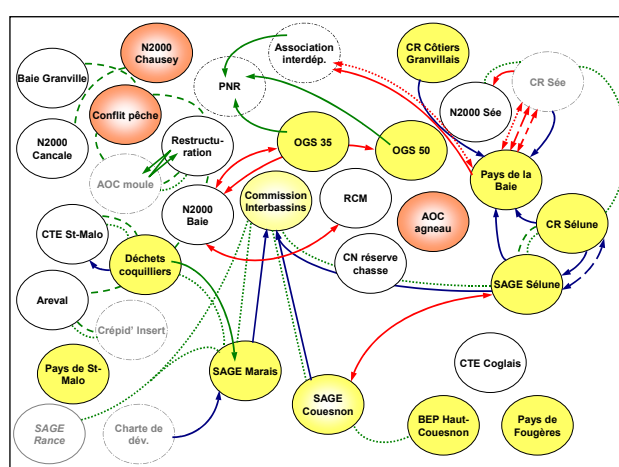


Figure 9. Le système en 2003.

**Le programme GECOBAIE, en faisant état de l'expérience des acteurs en matière de gestion et de concertation, et en montrant les dynamiques qui ont conduit au système actuel de gestion, montre que face à la fragmentation du territoire une coordination s'impose. Il ne s'agit pas de créer quelque chose de nouveau, mais bien de prendre en compte l'existant, de coordonner les différentes initiatives pour amener le système de gestion en cours vers un système de gestion globale et concertée.**

### 3.3. Perspectives en termes de recherche-action

A partir des travaux effectués dans le cadre du programme GECOBAIE et de la thèse de Stéphane Pennanguer, l'axe qu'il semble opportun d'emprunter à la suite de ce travail est à chercher du côté de l'action publique qui pourrait être mobilisée en fonction des aspects dynamiques que nous avons révélés. Ce travail sur la gouvernance territoriale et l'action publique en gestion de la zone côtière permettrait de définir un système alternatif de gestion de la zone côtière basé sur deux enjeux majeurs : la participation des acteurs locaux aux processus de gestion et l'articulation entre les dynamiques locales de concertation et l'action publique. Nous avons vu que le succès de l'action publique en gestion de la zone côtière dépend fortement de son accroche territoriale et des synergies qu'elle peut développer avec l'action collective territoriale. L'enjeu de la poursuite de cet axe de recherche serait d'identifier des modes et des cadres de coordination et d'articulation qui puissent répondre de façon durable aux enjeux de gestion de la zone côtière à l'échelle locale tout en intégrant les nouveaux défis de la décentralisation et de la construction européenne.



## Références bibliographiques

**Crozier M., Friedberg E., 1977.** L'acteur et le système. Seuil, Paris, 500 p.

**Delavalle M., Gendrin P., Davigo J., Ollagnon H., 1985.-** La gestion patrimoniale des eaux. Aménagement et nature, n°78, 5-10.

### Travaux réalisés dans le cadre de GECOBAIE

**Guilso 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 agronomique de Paris-Grignon, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, 103 p. + annexes.

**Pennanguer S., Tartarin F., Guilso A., Fontenelle G., 2003a.-** Acteurs, concertation et territoires. Rapport intermédiaire du projet GECOBAIE, phase I. Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, département halieutique, 239 p.

**Pennanguer S., Tartarin F., Fontenelle G., 2003b.** Le système de gestion en baie du Mont Saint-Michel : interactions, dynamiques et fonctionnalités. Rapport intermédiaire du programme GECOBAIE, phase II. Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, département halieutique, 43 p. + 130 p. annexes.

**Tartarin F., 2003.-** Recherche vision partagée, pour gestion concertée : perception des particularités locales à prendre en compte dans la mise en œuvre d'une gestion concertée de la baie du Mont Saint-Michel. Mémoire de DAA halieutique, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, 140 p.

**Perrot Y., Bœuf M., 2004.** GECOBAIE : maquette logicielle. Rapport intermédiaire du programme GECOBAIE, phase III. Atlantide, Brest, 43 p.

**Pennanguer S., 2005.** Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière. Thèse de doctorat en halieutique, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, 368 p. + annexes.