



HAL
open science

PAMACO-G Gouvernance des patrimoines naturels maritimes côtiers appliquée à la Baie du Mont-Saint-Michel

Denis Bailly, Jérôme Guitton, Marie Lesueur, Rémi Mongruel, José Perez Agundez, Pascal Raux, Carolle Raymondie, Fanny Tartarin, Yann Fournis, Jabouin Coraline, et al.

► To cite this version:

Denis Bailly, Jérôme Guitton, Marie Lesueur, Rémi Mongruel, José Perez Agundez, et al.. PAMACO-G Gouvernance des patrimoines naturels maritimes côtiers appliquée à la Baie du Mont-Saint-Michel. [Rapport de recherche] AMURE - Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux - Centre de droit et d'économie de la mer; UBO - Université de Brest; IUEM Institut Universitaire Européen de la Mer; IFREMER Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer; AGROCAMPUS OUEST; ARENES - Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe. 2008. hal-03655116

HAL Id: hal-03655116

<https://hal.science/hal-03655116>

Submitted on 12 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

2008

PRIR PAMACO-G

"Gouvernance des patrimoines naturels maritimes côtiers"



AMURE
UMA
CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER

UBO
université de bretagne
occidentale

Ifremer

AGRO
CAMPUS
OUEST

crape Centre de Recherches sur l'Action
Politique en Europe - UMR 6051

Rapport et Bilan Final
(Mars 2005 / Mars 2008)

Code dossier : 691,11

UMR AMURE (UBO / IFREMER)

AGROCAMPUS OUEST

GRAPE (UMR 6051)

PRIR PAMACO-G

"Gouvernance des patrimoines naturels maritimes côtiers"

Rapport et Bilan Final (Mars 2005 / Mars 2008)

Code dossier : 691,I1 - PRIR (anciens),2004,PAMACO-G

AMURE (UMR M101) - AGROCAMPUS OUEST - CRAPE (UMR 6051)



PRIR PAMACO-G
"Gouvernance des patrimoines naturels maritimes côtiers"

Programme de Recherche d'Intérêt Régional, Région BRETAGNE – PRIR 691,I1

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Actions thématiques 1 et 2 : Tableau économique et indicateurs de développement durable

Denis BAILLY	UMR AMURE Université de Brest
Jérôme GUITTON	AGROCAMPUS OUEST
Marie LESUEUR	AGROCAMPUS OUEST
Rémi MONGRUEL	UMR AMURE Ifremer (DEM)
Jose PERES AGUNDEZ	UMR AMURE Ifremer (DEM)
Pascal RAUX	UMR AMURE Université de Brest
Carolle RAYMONDIE	UMR AMURE Université de Brest

Action thématique 3 : Explicitation de la relation entre groupes d'acteurs, perception des enjeux et légitimation des innovations institutionnelles pour la gouvernance du littoral

Fanny TARTARIN	AGROCAMPUS OUEST
Yann FOURNIS	CRAPE
Coraline JABOUIN	AGROCAMPUS OUEST
Arnaud MARCHAND	AGROCAMPUS OUEST
Yannick RAYMOND	AGROCAMPUS OUEST
Stéphane PENNANGUER	chercheur associé à AGROCAMPUS OUEST

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Le contexte d'application : la Baie du Mont-Saint-Michel.....	5
Actions thématiques 1 et 2: Tableau économique et indicateurs de développement durable.....	7
1. Lier économie et pression sur la ressource : le problème des échelles	10
2. Les Activités et leur représentation.....	13
3. Informations et bases de données	15
4. Construction du tableau économique	17
5. Du tableau économique de l'espace baie du Mont-Saint-Michel à l'atlas en ligne : un mode de restitution, la production d'indicateurs et un outil d'interrogation interactif. 24	
5.1. Création de la base de données du tableau économique	25
5.2. Mise en place de l'atlas en ligne	26
5.3. Interface : guide de l'utilisateur de l'atlas en ligne	28
5.4. Perspectives	35
6. Les indicateurs de développement durables – application à la gestion intégrée des zones côtières.....	36
6.1. Identification d'indicateurs du développement durable utiles à la clarification des enjeux locaux de la mise en valeur du littoral	37
6.2. Les indicateurs de développement durable : produits d'une démarche scientifique ou production soumise à l'aléa des intérêts politiques?	41
7. Modélisation des systèmes territoriaux côtiers. Application à la conchyliculture de la baie du Mont-Saint-Michel.....	43
7.1. La conchyliculture dans le "système" baie du Mont-Saint-Michel	43
7.2. Modélisation de la conchyliculture dans le système côtier sous le logiciel ExtendTM	46
Conclusion	53
Bibliographie Axes Thématiques 1&2	55
Action thématique 3 : Explicitation de la relation entre groupes d'acteurs, perception des enjeux et légitimation des innovations institutionnelles pour la gouvernance du littoral	58
Quel modèle d'action publique pour une gestion concertée de la zone côtière ?.....	61
La baie du Mont-Saint-Michel : Un exemple de gestion de la zone côtière.....	63
1. La baie du Mont-Saint-Michel.....	64
1.1. De la protection à la gestion, une fragmentation du territoire	66
1.1.1. De multiples outils de protection.....	66

1.1.2. De multiples démarches de gestion.....	67
1.1.3. La gestion de la production agricole ou halieutique.....	67
1.1.4. La valorisation du site et le développement du territoire	68
1.1.5. La gestion de l'eau	70
1.1.6. La protection de l'environnement	71
1.1.7. ... qui fragmentent le territoire	74
1.1.8. L'association Interdépartementale Manche - Ille-et-Vilaine	75
1.2. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont-Saint-Michel ?.....	77
1.2.1. Les besoins et les attentes des acteurs.....	77
1.2.2. La communication : entre scientifiques, grand public et gestionnaires	79
1.2.3. La communication en gestion intégrée de la zone côtière	80
1.2.4. L'identification des processus de partage et d'intégration des connaissances dans la baie	80
1.2.5. L'identification des outils pratiques d'information et de communication	81
1.3. L'intérêt des réseaux dans la gestion de la zone côtière	83
1.3.1. Le cadre conceptuel.....	84
1.3.2. Les résultats	84
2. Conclusion.....	88
Les Pays : un moyen pour mettre en œuvre une gestion intégrée de la zone côtière en Bretagne ?	90
3. Histoire des Pays en Bretagne.....	91
3.1. Les années 1960 : le régionalisme et les pays.....	92
3.1.1. Le régionalisme	92
3.1.2. Le développement des pays	93
3.2. Les années 1974-1988 : le régionalisme contre les pays.....	95
3.2.1. La consolidation du régionalisme	95
3.2.2. Le régionalisme contre les pays.....	97
3.3. Les années 90 : les pays par le régionalisme.....	99
3.3.1. Le renversement du régionalisme	99
3.3.2. Le développement inégal des pays.....	101
3.3.2. Conclusion.....	108
4. Evolution juridique de la notion de « Pays »	109
4.1. L'émergence des Pays	109
4.2. La relance des années 1990-2000	110
4.2.1. La LOADT : l'émergence des pays	110
4.2.2. La loi Voynet ou LOADDT (juin 1999) : développement durable et territoires de projet	111
4.2.3. Le complément de la loi « Chevènement » (juillet 1999) et de la loi SRU (décembre 2000)	113
5. Conclusion.....	115
La gestion de la zone côtière au Canada : quelques éléments de compréhension	116
6. La gestion de la zone côtière au Canada.....	117
6.1. L'arsenal juridique du Canada en environnement marin	117
6.2. Les outils de gestion intégrée de la zone côtière.....	118
6.2.1. Les Aires Nationales Marines de Conservation (ANMC)	118
6.2.2. Les Zones de protection marine issue de la Loi sur les océans (ZPM)	120
6.2.3. Les Réserves Nationales de Faune. Zones Marines Protégées et Refuges d'Oiseaux Migrateurs	121
6.3. Le cas du programme Saint-Laurent Vision 2000	123
Bibliographie Axe Thématique 3.....	125

Introduction

Les objectifs de PAMACO-G se déclinent autour d'une question centrale : comment coordonner les différentes pressions anthropiques et les ajustements de ces pressions anthropiques aux limites des potentiels naturels ? L'examen de cette question s'efforce en outre de prendre en compte le fait que les limites des potentiels naturels peuvent être considérés comme très évolutives, en fonction de l'innovation technique, institutionnelle, des représentations (valeurs / normes).

Sur le plan opérationnel, la production de connaissances scientifiques s'accompagne d'une analyse des possibilités et des modalités de l'action à l'échelle locale. Il s'agit d'abord de définir des périmètres qui peuvent correspondre à des entités territoriales (espaces au sens physique) ou écosystémiques, à des découpages politico-administratifs, voire à des logiques culturelles ou économiques, puis d'examiner les dynamiques à l'œuvre en termes de transformation des organisations, de perception des contraintes et limites des potentiels naturels, ou encore de capacité d'infléchir les évolutions malgré (ou via) la pression des changements externes. La perspective devient alors celle de l'identification des éventuels leviers, ou simplement des signaux, qui permettraient de maintenir ou de ramener les trajectoires du développement local sur le sentier de la durabilité. Ces préoccupations relatives à l'action locale tendent à prendre une part croissante dans les derniers projets engagés ; la raison en est que les organismes de recherche sont de plus en plus appelés à dépasser la simple production de connaissances scientifiques pour envisager simultanément leur mise à disposition des utilisateurs.

Les projets en cours témoignent de cette tendance. Le projet réalisé pour le compte du programme Liteau comme le projet Interreg COREPOINT¹, visent ainsi à apporter des connaissances, produites selon une démarche scientifique, sur des lieux de concertation voire de prise de décision pour la mise en œuvre d'un cadre réglementaire (la Directive Cadre sur l'Eau et sa transcription en droit français) et d'un processus (la GIZC), qui s'inscrivent dans le champ des déclinaisons locales, ou territorialisées, du développement durable. Le cas de la DCE et de sa transcription en droit français pose le problème de l'application au niveau local d'un cadre réglementaire évolutif et négocié aux échelles nationale et communautaire, qui crée pour les acteurs une situation d'incertitude juridique et des conflits de temporalité. La GIZC, en tant que démarche de projet visant à mobiliser les acteurs dans des processus de concertation et de décision qui conduiront notamment (mais pas seulement) à la mise en œuvre de politiques publiques, a pour intérêt de susciter la construction de représentations collectives ainsi que le repositionnement des acteurs par rapports aux enjeux de concurrence. Ces observations indiquent que les scientifiques pourraient devoir s'apprêter à franchir une nouvelle étape : au-delà de la mise à disposition des connaissances, ils auraient aussi à analyser en retour les conséquences de leur production notamment sur les processus de concertation, dans un contexte de forte incertitude pour la plupart des acteurs.

C'est donc dans ce contexte qu'est mise en œuvre sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel, la problématique du PRIR PAMACO-G. Celle-ci repose sur les questions suivantes: dans une

¹ *Creating a sustainable framework for ICZM*, projet européen INTERREG, dont un des sites d'application est la baie du Mont-Saint-Michel. <http://corepoint.ucc.ie/>

scène (sociale, politique) qui se construit, quelle peut être la contribution pour une recherche impliquée de la part des économistes ? Que peut on faire si l'on part des ressources existantes, avec d'un côté des raisonnements économiques et de l'autre une information sous forme de descripteurs quantitatifs ou qualitatifs produits de manière régulière? Une piste étudiée par PAMACO-G est :

- la reterritorialisation de l'information statistique disponible selon les catégories proposées par les approches théoriques;
- une cartographie de l'espace social par les descripteurs économiques au travers de la construction d'un tableau économique;
- la mise en débat de cette information pour la faire évoluer;
- la combinaison avec d'autres angles d'analyse du système (nature/société) pour une démarche prospective.

Les questions se posent alors en termes de démarche scientifique, de procédure de collecte et de traitement de l'information d'une part et ce qu'est le débat sur les indicateurs de développement durable. Les indicateurs de développement durable, qui peuvent inclure des démarches de développement humain, de conservation de la diversité biologique, écosystémique, culturelles, pourraient ils devenir des produits (des outils) d'une démarche scientifique qui serait la science du développement durable? Ou rester dans le champ des signaux dont la production serait soumise à l'aléa des intérêts politiques, économiques, symboliques?

Trois actions thématiques ont été définies : l'évaluation économique du patrimoine naturel (action thématique 1), les indicateurs du développement durable (action thématique 2) et les relations entre acteurs et la gouvernance du littoral (action thématique 3). Les deux premières actions ont été fusionnées en une unique action à mi-projet (étape2). Le CEDEM (UBO) et le Département d'Economie Maritime de l'IFREMER² sont intervenus dans cette action. Agrocampus Rennes³ et le CRAPE sont intervenus dans l'action thématique 3. Le présent rapport restitue les résultats du projet selon ces trois actions thématiques.

² Depuis 2008 ces deux laboratoires ont été associés pour créer l'Unité Mixte de Recherche AMURE. L'unité est membre de l'OSU-IUEM (Observatoire des Sciences de l'Univers - Institut Universitaire Européen de la Mer).

³ Agrocampus Ouest depuis juillet 2008.

Le contexte d'application : la Baie du Mont-Saint-Michel

La problématique d'analyse de la baie du Mont-Saint-Michel est celle des interactions et des contraintes auxquels les différents usages de la baie sont soumis du fait des compétitions générées par l'interdépendance des ressources du site et des limitations quantitatives et qualitatives affectant la disponibilité de ces ressources. D'un point de vue fonctionnel, le site peut être présenté comme l'agglomération de quatre grandes catégories de ressources naturelles, qui toutes ont le statut de ressources partagées : les ressources trophiques primaires de la partie marine de la baie, la ressource en eau, la diversité biologique et les paysages. Et ces ressources donnent lieu à un large éventail d'activités humaines : des activités marchandes (agriculture, conchyliculture, pêche maritime, tourisme), des activités non-marchandes (consommation en eau des ménages, chasse et pêche récréative, observation du site) et enfin des services publics appuyant ou encadrant ces activités marchandes et non-marchandes (administration et recherche) (Bailly & Fontenelle 2000, Mongruel 2002).

Parmi les quatre grandes catégories de ressources identifiables en baie du Mont-Saint-Michel, la diversité biologique est celle qui a fait l'objet des travaux de recherche les plus anciens, le site bénéficiant de nombreuses reconnaissances patrimoniales en ce domaine (ces travaux ont notamment été menés par l'équipe de l'Université de Rennes 1, devenue l'UMR ECOBIO "écosystèmes-biologie-évolution"). La question des paysages n'a été posée que plus récemment, et les travaux menés dans le cadre de l'Opération Grand Site ont montré comment la problématique en la matière, longtemps focalisée sur le Mont-Saint-Michel et le maintien de son caractère maritime, s'élargit désormais à une prise en compte d'unités paysagères plus vastes et diversifiées (Luginbühl et al 1998). La ressource en eau est pour sa part étudiée par les Agences de l'eau à l'échelle des bassins versants (Pennanguer et al 2005). Enfin, les ressources trophiques primaires sont au centre des travaux en cours de finalisation pour le compte du chantier du PNEC.

Les usages auxquels ces ressources donnent lieu bénéficient également de degrés de connaissance très hétérogènes. Le programme URBAMONT⁴ a permis de dresser un inventaire exhaustif des activités humaines supportées par les ressources de la baie du Mont-Saint-Michel, mais les problèmes posés par l'utilisation partagée de ces ressources n'ont été véritablement abordés que dans le cas de la conchyliculture. D'autre part, un bilan des enjeux relatifs aux usages de l'eau a également été établi à l'initiative des Agences de l'eau. Sur le plan des études sectorielles, seule la conchyliculture a donné lieu à des travaux intégrant la spécificité de l'insertion de cette activité dans le site, dans le cadre du programme URBAMONT et du volet économie du chantier PNEC. Ces travaux ont mis en évidence les stratégies adoptées par les conchyliculteurs afin de faire face à des contraintes telles que le partage des ressources trophiques primaires, les différentiels de productivité internes à la zone conchylicole et les effets externes négatifs induits par la présence de prédateurs dans les zones protégées (Fontenelle 2000, Mongruel et Thébaud 2006).

⁴ Usages et ressources en baie du Mont-Saint-Michel, projet conduit pour le compte du thème " systèmes écologiques et l'action de l'Homme " du Programme interdisciplinaire Environnement Vie et Société (PEVS) du CNRS.

En ce qui concerne les processus de concertation et les modes de gestion, les résultats disponibles portent à la fois sur les politiques publiques, les arrangements institutionnels locaux et la révélation de choix collectifs implicites. Le programme COASTMAN⁵ a étudié les politiques publiques d'encadrement des activités conchylicoles de la baie, les mesures européennes, nationales et locales de conservation de l'environnement dans la baie, le consentement à payer pour le maintien du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et les labels de qualité utilisant l'image de la baie (Frangoudes et al 1999, Frangoudes 2000). Le programme URBAMONT a traité du partage de l'espace productif de la baie par les conchyliculteurs confrontés au dilemme des communs, des concurrences d'usage et des enjeux économiques sur les bassins versants, et de la gestion conservatoire des milieux naturels appliquée aux usages non-marchand de la baie (Bailly et Fontenelle 2000). Enfin, le volet économie du chantier PNEC " baie du Mont-Saint-Michel " a analysé les choix collectifs en matière d'utilisation et de préservation des ressources naturelles de la baie en adaptant la méthode de l'analyse ex-post des dépenses publiques à une problématique locale. L'hypothèse était que les choix collectifs en matière d'utilisation et de préservation du site peuvent être révélés par les comportements observables que sont les dépenses publiques qui y sont consacrées. L'analyse sur longue période (de la fin du XIX^{ème} siècle à nos jours), appliquée au dilemme entre l'accélération de l'ensablement du Mont-Saint-Michel et la restauration de son caractère maritime, permet de vérifier l'hypothèse selon laquelle les dépenses de protection se substituent aux budgets liés à l'utilisation à mesure que la pression anthropique sur les ressources s'accroît, à condition que l'information relative à l'état du patrimoine naturel soit à la fois disponible et prise en compte. L'analyse sur la période récente fait ressortir les résultats suivants : (i) une relative inertie des dépenses d'utilisation (ressource en eau) ou de préservation (paysages) par rapport aux évolutions supposées de l'état des ressources, et (ii) dans le cas de la capacité trophique, un niveau élevé des dépenses d'utilisation (pour des dépenses de préservation quasi nulles), qui traduit une perception collective des ressources trophiques primaires comme étant en très bon état (Mongruel 2003).

La réflexion sur les choix collectifs et les processus de concertation locaux doit notamment se poursuivre sous la forme d'une analyse du rôle du poids économique des principaux groupes d'acteurs dans la gestion du site. C'est d'abord dans cette perspective qu'a été lancée l'idée de construire un tableau économique des activités humaines en baie du Mont-Saint-Michel.

⁵ *Comparative analysis of institutional arrangement experiences and needs for Integrated Coastal Zone Management in France, Norway and Greece*, projet financé dans le cadre du 4^{ème} programme européen sur l'environnement et le climat.

Actions thématiques 1 et 2: Tableau économique et indicateurs de développement durable

Tableau économique et indicateurs en ligne:

<http://halieut.roazhon.inra.fr/pamaco/>

Utilisateur : pamaco

Mot de passe : agrocampus

L'action thématique 1 menée sur le site de la baie du Mont-Saint-Michel visait à étudier et expliciter les stratégies individuelles et les choix collectifs en matière d'utilisation et de préservation des ressources naturelles partagées en zone littorale. L'approche retenue pour l'évaluation économique est l'élaboration d'un tableau économique sur le site de la baie du Mont-Saint-Michel. En les replaçant dans le cadre de l'économie locale et régionale, le tableau économique décrit en priorité les activités humaines qui s'appuient sur une utilisation directe ou indirecte des principales ressources constitutives du patrimoine naturel de la baie du Mont-Saint-Michel (ressources trophiques primaires des eaux côtières, ressource en eau des bassins versants, biodiversité, paysages) : la conchyliculture, la pêche professionnelle, l'agriculture (élevage ovin, cultures légumières, agriculture industrielle), les industries agro-alimentaires et le tourisme culturel ou vert. Bien que construit dans un cadre partiel du point de vue des bilans et des équilibres économiques, ce tableau économique vise à produire deux types de résultats : i) une caractérisation du poids économique des groupes d'acteurs, notamment les secteurs d'activité fondés sur l'utilisation directe ou indirecte des ressources partagées du site, et ii) des indicateurs du développement économique dans le périmètre d'étude, incluant les dimensions sociales et environnementales du développement.

La méthodologie retenue pour l'élaboration du tableau économique repose sur la modulation des périmètres d'agrégation des données en fonction de deux critères : un premier critère écologique, lié à la logique de fonctionnement des écosystèmes du site et aux délimitations des quatre grandes catégories de ressources naturelles retenues pour l'analyse, et un second critère institutionnel, lié aux échelles de gestion du site (bassins versants, communautés de communes, zones d'activité, aires protégées). Le tableau économique se veut ainsi une contribution à l'analyse de scénario de gestion en visant à terme les réalisations suivantes :

- la définition et l'utilisation d'indicateurs explicatifs de la stratégie des acteurs sur le partage des ressources naturelles et la pression exercée sur celles-ci ;
- une approche dynamique avec l'intégration d'indicateurs de variabilité pour une prospective territoriale et économique ;
- l'identification d'unités potentielles de gestion ;
- et enfin une perspective de transposition de la méthodologie à plus grande échelle.

Il s'agit donc de reconstruire le tableau économique sur la base de données existantes (à réorganiser) ou à collecter et de produire une autre carte de l'économie pour obtenir une mesure des enjeux à l'échelle de la problématique, selon les frontières hydrosystémiques ou selon les unités potentielles de gestion. On peut parler d'une reterritorialisation du tableau économique tel qu'on a l'habitude de l'appréhender. L'idée sous-jacente est la transposition de comptes satellites de l'environnement aux échelles de la problématique.

L'approche retenue a d'abord été la mise en œuvre de matrices Input/Output (ou TES) en essayant de "verdir" ces matrices pour l'intégration de manière qualitative du tableau économique dans une approche écosystémique vise à coupler l'économique et le biophysique (par exemple coupler le besoin d'eau d'une certaine qualité avec une certaine quantité). Cette approche appelée NAMEA (National Accounting Environmental Accounts) s'est développée pour intégrer la dimension environnementale dans la comptabilité nationale, grâce à l'ajout de comptes satellites mettant en évidence les interactions entre l'économie et l'environnement.

Alors que l'approche en termes d'input/output est une approche fermée avec des coefficients techniques statiques, le couplage de modèles économiques avec des processus biophysiques doit permettre d'obtenir un tableau économique dynamique (profils et évolution).

L'accès aux données requises pour la mise en œuvre de la méthodologie retenue s'est avéré plus difficile que prévu. Ces données sont essentiellement collectées par l'INSEE puis réagréguées selon des échelles et des frontières administratives. Le fait de travailler à une échelle écosystémique induit une reconstruction/réagrégation des données collectées à l'échelle de la commune ou du quartier. Certaines données économiques deviennent alors sensibles (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, etc.) puisqu'elles peuvent devenir individuelles à cette échelle avant d'être réagréguées aux échelles écosystémiques. L'accès à ces données via des clés de recodage (affectation des communes aux entités écosystémiques) n'a pas permis leur accès dans des délais satisfaisants. Ces données ont donc été reconstruites sur la base de multiplicateurs identifiés à des échelles locales (études et enquêtes existantes) ou nationales.

La difficulté réside donc dans la construction d'un tableau entrées/sorties à l'échelle écosystémique de la baie du Mont-Saint-Michel. Bien qu'il existe des règles de régionalisation, celles-ci n'ont pas été appliquées, car dans ce contexte d'accès difficile aux données, voire de leur existence même, l'intérêt de la démarche résidait non pas dans un "calcul exact" mais plutôt dans l'illustration de l'intérêt d'un tel outil pour une mise en routine d'une agrégation/restitution aux échelles écosystémiques des données économiques collectées par les services de l'Etat. En l'absence de données publiques, le tableau entrées/sorties national français de 2004 en nomenclature 40 établi par l'INSEE a été retenu. Les coefficients techniques nationaux ont été calculés et ont été supposés identiques pour la baie du Mont-Saint-Michel. Une matrice input/output "locale" a été ainsi reconstruite.

Il n'a malheureusement pas été possible d'aller plus loin de manière satisfaisante Au-delà des difficultés liées aux règles de secret statistique attachées aux bases de l'INSEE, mais également à l'intégration de l'agriculture dans ces bases et l'existence de matrice input output au niveau local, les difficultés structurelles attachées à NAMEA rendent difficile une telle mise en œuvre. Si séduisant soit-il, l'opérationnalité du concept aux échelles locales et à des problématiques environnementales moins internationales ou nationales reste discutable. Néanmoins la recherche s'attache à progresser sur ces aspects et notamment sur la dynamisation des coefficients techniques. En effet, dans cette optique et dans une approche prospective il est essentiel d'intégrer les aspects dynamiques. Or l'approche en termes d'input/output est une approche fermée avec des coefficients techniques statiques. C'est pourquoi la quasi-totalité des applications NAMEA ont eu lieu à des échelles macroéconomiques et nationales et principalement sur la thématique des gaz à effet de serre (GES). L'enjeu réside donc dans une

adaptabilité du concept à des échelles plus locales. En l'état, il reste hors de portée de ce projet tant en termes de ressources et de temps :

- (i) si l'on pousse le raisonnement au bout il s'agit alors de mettre en œuvre des modèles d'équilibre général calculable de façon à représenter le plus fidèlement possible et dans sa totalité le système économique considéré. L'objectif est alors très éloigné de l'objectif initial d'une mise en routine d'un outil peu onéreux sur la base d'une réorganisation de l'information existante ;
- (ii) le temps de sa réalisation serait également difficilement compatible avec les échelles de temps des décideurs.

C'est pourquoi une approche en termes de tableau économique comme outil d'aide à la prospective territoriale a également été développée. A priori peu usité car considéré comme un outil ancien (en 1758, François Quesnay présente le tableau économique d'un royaume agricole), simpliste et peu novateur, le tableau économique semble cependant posséder des atouts non négligeables de par sa simplicité de transmission et de communication aux décideurs mais également et surtout dans un contexte environnemental où il peut être représenté à des échelles territoriales différentes des habituelles échelles administratives.

La reconstruction de données sur la base de multiplicateurs a résulté en une perte d'information au niveau plus fin des bassins versants et sous-bassins versants. Aux échelles des enjeux de gestion environnementale et de la durabilité des écosystèmes littoraux, la pertinence des indicateurs construits n'est pas toujours avérée en raison de règles liées au secret statistique. Cela a conduit à limiter un certain nombre de ces indicateurs à des échelles supérieures aux bassins versants. Les travaux ont alors porté plus sur la structuration d'un démonstrateur (le tableau économique) et son mode de restitution de l'information (interactif) que sur les résultats de l'outil aux échelles fines.

L'action thématique 2 relative à l'identification et à la construction d'indicateurs du développement durable sur le littoral est étroitement liée au tableau économique et justifiait la fusion des actions thématiques 1 et 2. La réflexion conceptuelle s'est poursuivie via l'intégration de travaux récents (IFEN, Université de Montpellier, conférence ENCORA), mais aussi la poursuite de la revue de littérature et l'analyse des limites des indicateurs qui ont été définis jusqu'à présent. L'identification et construction d'indicateurs du développement durable appropriés à la gestion du littoral ont également conduit à repenser la représentation du concept de développement durable et ses implications en termes de gouvernance des zones côtières.

Les difficultés liées à l'accès aux données requises pour la mise en œuvre de la méthodologie retenue ont conduit à étudier des approches complémentaires en termes de restitution de l'information et de mode opératoire (développement d'une plateforme Web 2.0). En étroite collaboration avec le projet intégré européen SPICOSA (Sciences and Policy Integration for Coastal System Assessment), une approche systémique a également été développée et une modélisation entamée à partir du secteur de la conchyliculture en baie du Mont-Saint-Michel. Cette dernière approche ne sera achevée que dans le cadre de nouveaux projets (Liteau3)

mais la représentation du socio-écosystème de la baie du Mont-Saint-Michel est présentée. De la même façon, l'approche NAMEA sera reprise à partir d'autres sites d'étude.

Le matériel utilisé pour ces actions thématiques repose essentiellement sur la base de données SIRENE de l'INSEE. C'est la seule source homogène et complète permettant la réalisation des objectifs. Des bases de données locales et nationales (observatoires et délégations) viennent compléter la base SIRENE, en particulier pour l'identification de multiplicateurs (emploi, valeur ajoutée, etc.). Pour les indicateurs les matériels spécifiques utilisés sont: les grilles existantes d'indicateurs et leurs tests (ICAM, UNESCO, PNUE, PNUD, OMS, OCDE, IFEN et MINEFI pour les plus importants) ainsi que le tableau économique. Enfin la plateforme de simulation Extend a été utilisée pour une première approche de la représentation systémique du socio-écosystème baie du Mont-Saint-Michel.

1. Lier économie et pression sur la ressource : le problème des échelles

Situé au fond du golfe normano-breton l'espace baie du Mont-Saint-Michel est un écosystème riche dont la valeur est reconnue et n'est plus à démontrer (estran vaste et riche, zones humides périphériques, etc.). C'est également un milieu rural soumis à l'attraction des centres urbains. Les cinq bassins versants (BV) constitutifs de la baie du Mont-Saint-Michel couvrent une superficie de 3389 km², à cheval sur les départements d'Ille et Vilaine, de la Manche et de la Mayenne et donc des régions Bretagne, Basse-Normandie et Pays de Loire. Ils sont le siège de trois principaux fleuves: le Couesnon, la Sée et la Sélune. Ces bassins versants sont déterminés par cinq grandes unités hydrogéographiques: les Marais de Dol, le bassin du Couesnon, le bassin de la Sélune, celui de la Sée et les Côtiers Granvillais. Les cinq bassins versants sont déclinés en dix sous-bassins versants (SBV):

Tableau 1 Espace baie du Mont-Saint-Michel: frontières écosystémiques et administratives

Bassins Versants :	Sous-bassins Versants :	Unités administratives départementales et régionales	
SEE	SEE NORD	Manche	Normandie
	SEE SUD	Manche	Normandie
SELUNE	SELUNE NORD	Ille et Vilaine / Manche	Bretagne / Normandie
	SELUNE CENTRE	Ille et Vilaine / Manche	Bretagne / Normandie
	SELUNE SUD	Ille et Vilaine / Manche / Mayenne	Bretagne / Normandie / Pays de Loire
GRANVILLAIS	GRANVILLAIS	Manche	Normandie
COUESNON	COUESNON NORD	Ille et Vilaine / Manche	Bretagne / Normandie
	COUESNON CENTRE	Ille et Vilaine	Bretagne
	COUESNON SUD	Ille et Vilaine	Bretagne
DOL	DOL	Ille et Vilaine	Bretagne

Ces BV et SBV chevauchent parfois différentes frontières administratives. C'est par exemple le cas du Couesnon Nord, de la Sélune Nord ou encore de la Sélune Sud à cheval sur trois départements. C'est ainsi que l'Airon, affluent de la Sélune, prend sa source dans le département de la Mayenne, en Région Pays de la Loire, et que le bassin de la Sélune se trouve pour partie dans le département de la Manche, en Région Basse-Normandie et dans le département d'Ille et Vilaine en Bretagne. En termes de gestion intégrée, la prise en compte de cet espace constitue une entité cohérente pour appréhender les concurrences d'usage qui y siègent, la baie étant en relation étroite avec ses bassins versants via les trois fleuves côtiers qui s'y déversent. Cet espace correspond également au périmètre retenu par la commission interbassins issue des deux Agences de l'Eau dont relève la baie (Loire-Bretagne et Seine-Normandie).

Sur le territoire de la baie du Mont-Saint-Michel la ressource en eau est utilisée à des fins différenciées par de nombreux usagers. La baie est un lieu de convergence des eaux de plusieurs bassins versants caractérisés à la fois comme polders à vocation agricole, mais également comme zones d'exploitation conchylicoles et de grandes plages touristiques. Les pressions sur la ressource en eau sont donc multiples et les caractéristiques de cette ressource sur les bassins versants reflètent les pressions anthropiques qui s'y exercent. Ainsi l'échelle écosystémique, paraît être la mieux adaptée pour mesurer l'impact environnemental de chaque type d'activité. C'est d'ailleurs ce principe de gestion qui a été unanimement reconnu en 1992 avec la loi sur l'eau en France. La décentralisation a ainsi permis d'engager une véritable politique de l'eau avec la mise en place des six Agences de Bassins. La gestion de l'eau se fait en respectant les limites des bassins versants, tenant compte des réalités hydrologiques et écologiques du territoire, plutôt que les limites administratives du territoire. L'avantage de ce type de gestion est une gestion coordonnée de l'eau au sein d'un bassin versant afin d'optimiser le bien-être socio économique tout en préservant les écosystèmes. La collaboration entre tous les acteurs et usagers de l'eau doit assurer la coordination des activités en amont et en aval des cours d'eau. Cette approche de gestion participative favorise une plus grande protection de la ressource et une utilisation plus harmonieuse entre les différents usagers. La mise en place d'un processus de déterritorialisation et de reterritorialisation de la gestion de l'eau illustre la volonté d'un nouveau mode de gestion. Le bassin versant a une nouvelle dimension territoriale : ce n'est plus uniquement un espace mais un territoire adapté à la régulation entre l'économie, le social, et l'environnement.

Des efforts ont été entrepris pour adopter ce mode de gestion sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel à cheval sur plusieurs départements et dépendant de deux Agences de l'eau (Loire-Bretagne et Seine-Normandie). En 1998, une Commission Interbassins dans la baie est créée avec une volonté affichée d'une gestion cohérente, coordonnée et harmonisée sur l'ensemble des bassins versants. Elle se compose de représentants départementaux et régionaux, de différents secteurs d'activités (pêche, conchyliculture...), de la recherche scientifique et d'associations de protection de la nature.

Cependant, bien que ce mode de gestion des ressources en eau à l'échelle écosystémique soit reconnu, l'agrégation des données économiques françaises sur les secteurs d'activités ne se fait qu'à une échelle administrative ne tenant pas vraiment compte des réalités écologiques du territoire. Le niveau de collecte de l'information statistique nationale permet pourtant une reterritorialisation de l'information économique et sociale selon des frontières

écosystémiques. Mais cette reconstruction de l'information remet en cause les routines développées par l'INSEE et les investissements qui y ont été attachés. Enfin cette approche susciterait sans doute une demande de renforcement de moyens. Les données existent cependant à des échelles permettant leur réagrégation aux frontières écosystémiques et une mise en routine par interrogation ou publication de bases ne semble pas très onéreuse.

2. Les Activités et leur représentation

D'un point de vue fonctionnel, le site peut être présenté comme l'agglomération de quatre grandes catégories de ressources naturelles ayant le statut de ressources partagées : ressources trophiques primaires, ressource en eau, diversité biologique et paysages. Ces ressources donnent lieu à un large éventail d'activités humaines : marchandes (agriculture, conchyliculture, pêche maritime, tourisme) ou non-marchandes (consommation en eau des ménages, chasse et pêche récréative, observation du site). Ces activités basées sur une ressource partagée (l'eau) sont au sein de conflits d'usage ou sous la menace potentielle d'autres secteurs.

C'est ainsi qu'avec une capacité d'accueil estimée à 118000 personnes, la population saisonnière qui se concentre sur le pourtour de la baie vient accroître de plus de 40% la population des bassins et exerce une pression significative sur le littoral et les activités connexes. L'enjeu est alors de concilier développement économique et touristique avec la protection du milieu. Les Marais de Dol illustrent quant à eux les conflits d'usage entre agriculture et conchyliculture quant la qualité de l'eau est un enjeu sur l'ensemble des bassins versants (pollutions industrielles, agricoles).

La Commission interbassins du site a ainsi identifié deux enjeux majeurs:

- pérenniser la protection et assurer une gestion d'ensemble des divers milieux de la baie (approvisionnement en eau potable, qualité des eaux et préservation des usages);
- concilier le développement des potentiels économiques et touristiques du littoral avec la protection des milieux.

Pour nourrir les échanges en cours, dans un contexte d'arbitrage des concurrences d'usages et de négociations, il est donc proposé de construire un outil d'information économique sous la forme d'un tableau économique. La problématique de ce tableau économique s'inscrit dans la question de l'information économique pour les problématiques environnementales, en visant notamment à fournir des indicateurs pour l'explication de la stratégie des acteurs sur le partage des ressources naturelles : ressources trophiques primaires des eaux côtières, ressource en eau des bassins versants, biodiversité, paysages. L'identification des principaux acteurs (agriculture, aquaculture et tourisme) et l'élaboration de fiches profils des principaux secteurs (emploi total d'une région et distribution par secteur, chiffre d'affaires, valeur ajoutée et distribution/utilisation de cette valeur ajoutée) permettent de caractériser le poids économique de ces groupes d'acteurs. Le tableau économique vise donc à évaluer le poids économique qui peut expliquer ou contribuer à l'explication des jeux d'acteurs dans l'exploitation des ressources naturelles, selon les frontières liées à cette exploitation (aux échelles plus fines que sont les bassins versants et sous-bassins versants). Par exemple la concentration d'un secteur peut apparaître comme un de ces facteurs explicatifs: un secteur peut ainsi mettre la main sur le débat alors que d'autres secteurs plus éparpillés ou

déconcentrés mais de poids économique similaire ou supérieur seront privés de ce débat. Quel est encore le poids relatif de l'activité agricole qui commande la gestion de l'eau et celui de l'activité conchylicole qui a demandé cette gestion de l'eau?

La mise en place d'un tel outil pour produire de l'information dans le domaine de l'environnement se veut un support d'aide à l'analyse et au débat avec comme première conséquence le passage d'un outil d'aide à la décision à un outil d'aide à la participation. L'information économique de base, une description des différentes activités en termes de chiffre d'affaires, valeur ajoutée, d'emploi, d'effets directs, indirects, induits, ne constitue pas une base normative pour d'éventuels arbitrages mais simplement une contribution à la reconnaissance par les acteurs de leur position respective, mesurée en termes de poids économiques, par rapport aux problèmes d'environnement en débat. On imagine facilement qu'une simple photographie, même construite à partir de moyennes sur plusieurs années, ne donne pas toute la portée voulue. On se propose donc de qualifier chacun des indicateurs en termes de tendances et d'incertitude. Les distributions dans l'espace social (différentes activités) et dans l'espace géographique (physique) peuvent aussi constituer une information efficace par rapport à l'objectif de contribuer à la communication et donc à la construction de représentation pour chacun de l'état du monde. En donnant aux acteurs une information sur ce qu'ils sont, ils deviennent plus réceptifs sur ce que sont les autres.

Les secteurs d'activités retenus sont ceux qui s'appuient sur une utilisation directe ou indirecte des ressources trophiques primaires des eaux côtières, de la ressource en eau des bassins versants, de la biodiversité et du paysage, à savoir : la conchyliculture, la pêche professionnelle, l'agriculture (élevage ovin, cultures légumières, agriculture industrielle), les industries agro-alimentaires et le tourisme.

Les activités prises en compte, définies selon la nomenclature NES à 36 postes (Nomenclature Economique de Synthèse de l'INSEE) sont les suivantes :

- A0 : Agriculture, sylviculture, pêche.
- B0 : Industries agricoles et alimentaires.
- P1 : Hôtels et restaurants.

Concernant les indicateurs, ceux qui reflètent le poids économique d'un secteur d'activité sont nombreux. Pour cette étude, les indicateurs suivants ont été retenus pour leur propriété synthétique, leur capacité à capter une grande partie de l'information du système économique local ou régional et leur communicabilité aux décideurs :

- Nombre d'emplois.
- Le chiffre d'affaires comme approximation de la production et de l'importance du secteur en valeur absolue.
- La valeur ajoutée brute qui permettra de pondérer le chiffre d'affaires par un critère de redistribution et d'effet induit dans l'économie et la société locales.
- Enfin ces indicateurs donnent eux-mêmes naissances à d'autres indicateurs par la construction de ratios (CA et VA rapportés à l'emploi, taux de VA, etc.).

L'objet de la mesure des enjeux en poids économiques est de donner une idée sur l'importance que ces enjeux pourraient avoir lors d'une négociation. Les poids économiques

sont mesurés ici par des indicateurs de nombre d'entreprises et de chiffres d'emploi par activités.

Au regard des secteurs, variables et indicateurs retenus, il n'apparaît pas nécessaire de mettre en œuvre des procédures de collecte de données complémentaires à celles existantes, ce qui est une condition pré requise à l'utilité et à la facilité de mise en œuvre de l'outil. L'information existe, mais l'accès limité à la donnée de base permettant les travaux de réagrégation soulève un certain nombre de problèmes.

3. Informations et bases de données

La recherche de données en adéquation avec la problématique développée sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel impose plusieurs contraintes:

- éviter les données non homogènes, ponctuelles et très localisées (enquêtes de suivi non régulières, études ponctuelles). Cependant ces données seront utilisées dans un deuxième temps pour le calibrage de certains multiplicateurs lorsque l'information n'existe pas ou est indisponible au niveau recherché (observatoires de Pays, chambres d'agriculture, chambres consulaires, etc.);
- identifier une source de données existante qui ne demanderait qu'une remise en forme de l'information statistiques aux échelles de gestion de la ressource; c'est à dire sans requérir la mise en œuvre de nouvelles procédures de collecte, coûteuses et peu pérennes dans le temps si elles ne sont pas institutionnalisées.

La recherche et l'évaluation des différentes sources de données disponibles sur la zone d'étude ont révélé que si les sources de données sont nombreuses elles sont trop souvent locales et/ou sectorielles ou ne concernent que des indicateurs (emploi, statut juridique). Si elles sont pertinentes pour étudier la vitalité et le dynamisme d'un secteur, elles ne permettent pas de comparaison entre secteurs. Elles sont ainsi trop hétérogènes pour pouvoir reconstruire une unique base de données homogène sur les secteurs étudiés. Enfin le travail se déroule à des échelles systémiques différentes des niveaux d'agrégation administratifs auxquels l'information statistique est usuellement restituée par les services de l'Etat ou les collectivités territoriales. Ainsi deux régions et trois départements sont impliqués sur le système espace baie du Mont-Saint-Michel. Ce sont aussi quatre bassins d'emploi (Rennes, Fougères, Saint-Malo, Avranches) dont les frontières administratives dépassent également les frontières écosystémiques. Ces problèmes de frontières se retrouvent également entre secteurs où l'agriculture est par exemple du domaine des chambres d'agriculture mais où l'agroalimentaire est suivi par les CCI.

Face à ces difficultés, la base de données SIRENE, relative aux entreprises et établissements, apparaît comme la base tendant le plus vers l'homogénéité recherchée. La base utilisée est la plus récente disponible, soit l'année 2006.

Sous la gestion de l'INSEE et élaborée à partir du répertoire officiel d'immatriculation des entreprises, la base de données SIRENE enregistre l'état civil de toutes les entreprises et de tous les établissements implantés en France. Les données de la base SIRENE sont disponibles par communes et peuvent ainsi être agrégées à des niveaux supérieurs tels que les cantons

ou reconstruites à l'échelle des bassins versants et sous bassins versants tels que définis par les Agences de l'Eau. Enfin ces données ont l'avantage d'être récentes et l'agriculture est intégrée en totalité à la base SIRENE depuis 1998. La base fournit entre autre le nombre d'établissements et la tranche d'effectifs salariés par secteur et sous-secteur de l'économie, mais aussi par type et sous-type d'activités (selon la nomenclature NAF). Cependant la règle du secret statistique est appliquée aux variables d'effectifs et sur les résultats d'extractions:

- aucune case de tableaux ne doit comporter moins de 3 unités,
- aucune unité ne doit concourir à plus de 85% du résultat d'une case.

C'est pourquoi les variables d'effectifs ne sont délivrées que sous la forme de tailles et ne précisent donc pas l'emploi exact. Pour approcher cet emploi, la médiane a été retenue pour les tailles d'effectifs salariés. Concernant les actifs, la tranche 0 à 4 a été valorisée à 1, c'est à dire le chef d'exploitation. Au-dessus de cette tranche, l'effectif salarié seul a été considéré comme représentatif de l'emploi total. Dans le cas de l'agriculture la valeur attribuée a été de 1,5 actif par exploitation de 0 salarié pour tenir compte du travail familial et sur la base de données MSA et d'études de suivi de l'Observatoire du Pays de Fougères (CREDAF - Centre de recherches économiques pour le développement de l'arrondissement de Fougères).

Concernant l'emploi, l'INSEE dispose par ailleurs d'un outil récent intitulé le CLAP (Connaissance Locale de l'Appareil Productif) qui contient des données détaillées sur l'emploi et la rémunération. Il s'agit d'un système d'information alimenté par différentes sources dont l'objectif premier est de fournir des statistiques localisées, par activité, sur l'emploi et les rémunérations. Les données résultent d'une mise en cohérence des sources DADS, URSSAF et Fonction Publique d'Etat. Par contre une partie des emplois du secteur agricole est exclue (déclarations peu exploitables) et la règle du secret statistique s'applique toujours sur la plupart des variables⁶.

Pour les données comptables et notamment les deux variables clés du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée, l'INSEE dispose d'une base comptable appelée ALISSE (Accès en Ligne aux Statistiques Structurelles d'Entreprises). La base ALISSE représente des données issues de 17 sources statistiques et notamment des enquêtes annuelles d'entreprise, des sources administratives sur les déclarations de TVA (INSEE) et du système unifié de statistiques d'entreprises (SUSE-INSEE). Ce dernier permet l'analyse du système productif sous différents angles : production, facteurs de production, compte de résultat et bilan, performances économiques des entreprises. Pour faciliter l'utilisation de cette source, un fichier unique a été créé. Ce fichier qui contient l'ensemble des entreprises, tous régimes d'imposition confondus à l'exception du micro-BIC, couvre l'ensemble des secteurs d'activité hormis l'agriculture pour la France métropolitaine et les DOM. Enfin la règle du secret statistique s'applique toujours et apparaît comme encore plus draconienne que pour la base SIRENE⁷.

⁶ A l'extraction aucune case de tableaux ne doit comporter :

- moins de 3 unités (entreprises ou établissements) ;
- moins de 5 salariés.
- aucune unité (entreprise ou établissement) ne doit concourir à plus de 85% des effectifs ou des rémunérations d'une case ;

⁷ La définition de la confidentialité pour les agrégations est stricte. Pour qu'un agrégat soit diffusible, il faut :

- respecter la règle de dominance (seuil à 85 %),
- au moins 11 unités pour les entreprises individuelles,
- au moins 3 unités pour les sociétés sous formes juridiques.

D'autres bases ont été consultées pour compléter les bases existantes, reconstruire l'information cachée en raison du secret statistique, définir des multiplicateurs. Il s'agit notamment :

- d'AGRESTE, base de la statistique agricole du Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques (SCEES) du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et en particulier le réseau d'information comptable (RICA);
- les bases du SESSI (service des études et des statistiques industrielles) de la Direction Générale des Entreprises du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Emploi;
- des études de suivi ponctuelles des diverses chambres de commerces et d'industries, mais aussi des enquêtes et études sectorielles ainsi que des résultats de programmes de recherches (GECOBAIE, PNEC);
- pour le tourisme les Comités Départementaux du Tourisme sous-traitent le suivi statistique à l'INSEE.

Si les coûts d'accès et d'extraction de l'information apparaissent comme relativement modiques, en revanche l'accès en lui-même reste difficile en raison des clauses de confidentialités (secret statistiques). Collectée régulièrement selon les obligations faites aux entreprises, l'information statistique recherchée a été identifiée et existe à des niveaux de détail très fins. A l'exception de l'agriculture pour les données comptables (déclarations peu exploitables), l'ensemble de l'information est disponible dans les bases INSEE. La remise en forme de l'information aux échelles des sous-bassins versants est alors envisageable à partir des données communales. Cependant le passage par ce niveau de détail ne permet pas d'obtenir un certain nombre de variable en raison des règles de secret statistique. Une réagrégation par les services de l'INSEE directement au niveau des sous-bassins versants pourrait être une solution, même si la structure du tissu économique sur certains sous bassins-versants peut parfois et encore poser des problèmes de secret statistique, notamment au niveau du respect de la règle de dominance (seuil à 85%).

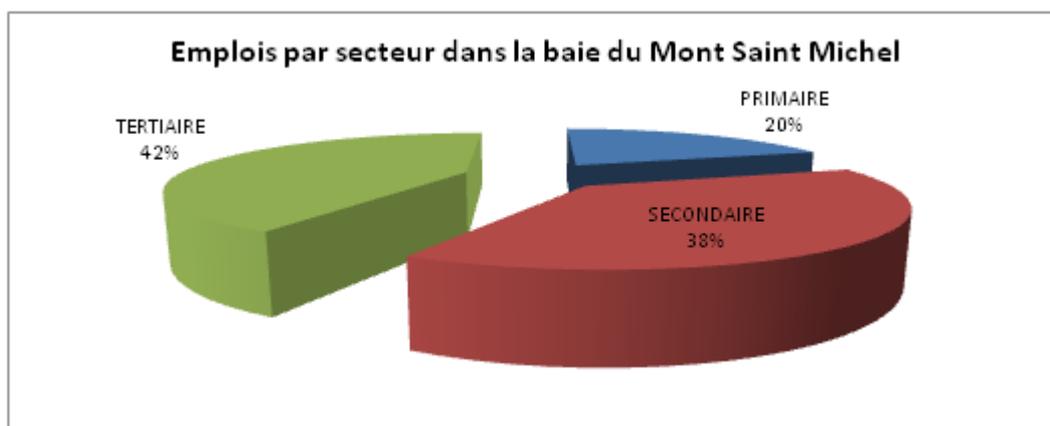
En l'absence d'accès à la totalité de l'information requise, le présent travail prend alors la forme d'un exercice en partie théorique sur la base de variables proxys utilisées à des échelles régionales ou nationales qui visera à illustrer la pertinence d'une mise en routine d'une procédure de reconstruction de l'information aux échelles écosystémiques sur la base des variables collectées par l'INSEE.

4. Construction du tableau économique

L'exercice est d'abord conduit sur l'ensemble de la baie du Mont-Saint-Michel pour descendre ensuite à des niveaux de plus en plus fins (BV et SBV). Les grandes généralités en termes des secteurs d'activités retenus sont présentées et en particulier leur positionnement par rapport à l'ensemble des activités qui s'exercent sur la baie.

Figure 2 Emplois par secteur

Par précaution, chaque case doit comporter au moins 11 unités lorsqu'on n'est pas sûr de pouvoir distinguer sociétés et entreprises individuelles. De plus, aucune donnée individuelle d'entreprise issue de SUSE ne peut être diffusée dans le cadre du service universel. Enfin les codes NAF de l'activité de défense sont interdits de diffusion.



Source SIRENE INSEE 2006

Les secteurs tertiaire et secondaire sont très présents avec respectivement 42% et 38% des emplois, le secteur primaire représentant 20% des actifs. Le tableau 2 restitue l'information à l'échelle des bassins versants et en isolant les secteurs de l'analyse :

Tableau 2 Emplois par secteurs et bassins versants

BASSIN VERSANT	ACTIFS	PRIMAIRE en %		SECONDAIRE en %		TERTIAIRE en %	
		AGRICULTURE PECHE	AUTRE	IAA	AUTRE	HOTELS ET RESTAURANTS	AUTRE
COUESNON	22857	16,07	0,63	7,41	36,58	4,38	34,93
DOL	9277	19,01	1,20	3,17	29,23	9,03	38,36
GRANVILLAIS	9283	10,65	0,17	4,24	23,52	6,72	54,70
SEE	10465	19,16	0,48	5,14	28,50	3,85	42,87
SELUNE	15673	29,85	0,63	4,98	35,41	3,21	25,91

Source SIRENE INSEE 2006

La taille du secteur primaire s'explique essentiellement par le poids de l'agriculture. Pour les deux autres secteurs les industries agro alimentaires et les hôtels restaurants sont de poids relativement et faiblement identiques par bassin versant. Le bassin versant des Côtiers Granvillais présente une dominante tertiaire, de même que les bassins versants de Dol et de la Sée, alors que ceux plus terrestres ont une dominance primaire et/ou secondaire.

Le tableau 3 synthétise les indicateurs économiques par secteur et bassin versant en termes d'emplois, de chiffres d'affaires et de valeur ajoutée après extraction et retraitement de l'information.

Tableau 3 Indicateurs économiques par secteurs et bassins versants

		Agriculture, chasse, services annexes	Hôtels et restaurants	Pêche, aquaculture	Industries agro alimentaires
COUESNON	Emplois	3 632	1 016	9	1 695
	Chiffre d'affaires	223 505 562	60 999 597	774 814	398 097 828
	Valeur ajoutée	111 302 915	26 303 517		76 896 667
DOL	Emplois	1 177	879	563	294
	Chiffre d'affaires	72 440 051	52 770 208	48 425 904	69 070 972
	Valeur ajoutée	36 074 220	22 754 939		13 341 765
GRANVIL	Emplois	789	628	187	396
	Chiffre d'affaires	48 529 295	37 723 040	16 055 877	93 034 370
	Valeur ajoutée	24 166 969	16 266 479		17 970 540
SEE	Emplois	1 991	403	5	538
	Chiffre d'affaires	122 508 005	24 207 619	387 407	126 277 712
	Valeur ajoutée	61 007 422	10 438 520		24 391 832
SELUNE	Emplois	4 656	522	3	782
	Chiffre d'affaires	286 529 022	31 325 741	258 271	183 601 919
	Valeur ajoutée	142 687 794	13 507 912		35 464 589

Source : Base SIRENE, DGI INSEE, DPMA et AGREST. Montants en euros.

En termes d'emplois, les bassins versants terrestres ont une dominante plus marquée pour l'agriculture, et l'agroalimentaire, (Sélune, Couesnon et Sée). En revanche le secteur des hôtels restaurants est plus marqué sur les bassins versants côtiers (Dol et Côtiers Granvillais). Pour ce dernier secteur, cela est encore plus marqué à l'échelle des sous bassins versants, où ceux présentant une interface avec la mer, (Dol, Côtiers Granvillais, Couesnon1), représentent la part la plus importante en termes d'emplois, soulignant une concentration des entreprises du secteur sur la frange littorale et l'importance récréative du littoral. Les sous bassins versants à frontière littorale ont donc une activité tertiaire (par le tourisme essentiellement) plus importante, alors que les sous bassins versants terrestres ont une activité secondaire et/ou primaire plus prépondérante.

Le tourisme, dont le poids est mesuré au travers du secteur des hôtels et restaurants, représente 5% des actifs de la baie, tout comme les IAA, contre respectivement 18% et 1,13% pour l'agriculture et la pêche/aquaculture activité emblématique de la baie. Les emplois des IAA se distribuent de façon plus importante sur les bassins versants du Couesnon et de la Sélune, qui représentent respectivement 46% et 21% des emplois des IAA sur la baie. En termes d'activité, l'industrie des viandes prédomine.

Les IAA et l'agriculture ont ainsi un profil assez terrestre et sont plutôt opposées et en amont des secteurs tourisme et pêche/aquaculture. Cela est d'autant plus marqué au niveau des sous-bassins versants.

L'accès à l'information sur la Valeur Ajoutée (VA) par établissement n'a pas été possible pour le secteur pêche / aquaculture. Des valeurs moyennes sont disponibles par secteur au niveau national, mais à ce niveau la pêche/aquaculture n'est pas différenciée de l'agriculture. C'est

donc une variable clé manquante pour resituer le poids économique de ces acteurs dans un contexte de redistribution. Pour pallier ce manque, une enquête mise en œuvre dans le cadre du volet économique du chantier PNEC baie du Mont-Saint-Michel de 2002 à 2004 a été utilisée pour collecter l'information permettant de reconstruire cette variable, et plus précisément un taux de valeur ajoutée, pour les secteurs conchylicole et mytilicole.

L'enquête permet de reconstruire les indicateurs d'emplois, de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée pour le secteur de la conchyliculture (ostréiculture + mytiliculture + établissements mixtes). Ce secteur représente 113 établissements, dont 22 mixtes (recensement conchylicole 2001), à l'exception du secteur des huîtres plates (*Ostrea edulis*) comptant pour 8 établissements.

Tableau 4 Indicateurs économiques pour les sous-secteurs conchylicoles sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel

	Ostréiculture	Mytiliculture	Conchyliculture
Nb. Etablissements	51	62	113
VA secteur €	13 027 985	15 877 276	28 905 261
VA moy./Etablissement €	255 451	256 085	255 799
CA Tot €	16 374 663	18 676 145	35 050 807
CA moy./Etablissement €	321 072	301 228	310 184
Tx VA %	79,6%	85,0%	82,5%
Emplois	303	227	530
Emplois Moyen / Etablissement	5,9	3,7	4,7

Source: enquête volet économique chantier PNEC baie du Mont-Saint-Michel – 2002/2004

En termes de poids économique, les deux sous-secteurs conchylicoles sont relativement proches, tant en ce qui concerne la VA que le chiffre d'affaires. Les taux de VA sont élevés; celui-ci est légèrement supérieur pour la mytiliculture qui est également moins intensive en capital humain (près de 4 emplois en moyenne par établissement contre 6 pour l'ostréiculture). Du point de vue économique, la mytiliculture crée plus de richesse par unité de chiffre d'affaires, cependant en termes d'effets induits elle utilise moins de main d'œuvre. Elle requiert un investissement également supérieur à la conchyliculture (1,5 fois supérieur en moyenne) et ne présente pas un indice de concentration important. Le jugement entre les deux secteurs est ainsi assez nuancé et s'il fallait favoriser une activité par rapport à une autre, la redistribution de la VA au sein de l'économie locale serait un élément clé de l'analyse, hors considération environnementale.

La quasi-totalité des élevages conchylicoles est située sur le bassin versant de Dol (91%), les Grandvilliers étant surtout marqués par la pêche et la conchyliculture étant développée sur Grandville (Iles Chausey) au-delà de l'espace baie du Mont-Saint-Michel. C'est ainsi que les côtiers Grandvilliers comptent pour moins de 5% de l'aquaculture dont une partie en pisciculture. La distribution de l'aquaculture sur les sous-bassins versants du Couesnon est anecdotique et exprimée en termes de pisciculture également, tout comme sur la See et la Sélune. En première approximation, la totalité du secteur conchylicole est affectée au bassin versant de Dol. Le tableau 12 actualisé au secteur conchylicole est alors le suivant (Tableau 5):

Tableau 5 Tableau économique de la baie du Mont-Saint-Michel

Etablissements et emplois en Nb. CA et VA en €		Agriculture, chasse, services annexes	Hôtels et restaurants	Conchyliculture	Industries agro alimentaires
COUESNON	Etablissements	2306	335	-	143
	Emplois	3 632	1 016	-	1 695
	Chiffre d'affaires	223 505 562	60 999 597	-	398 097 828
	Valeur ajoutée	111 302 915	26 303 517	-	76 896 667
	Tx. VA	49,8%	43,1%	-	19,3%
DOL	Etablissements	716	251	113	65
	Emplois	1 177	879	530	294
	Chiffre d'affaires	72 440 051	52 770 208	35 050 807	69 070 972
	Valeur ajoutée	36 074 220	22 754 939	28 905 261	13 341 765
	Tx. VA	49,8%	43,1%	82,5%	19,3%
GRANVIL	Etablissements	511	204	-	65
	Emplois	789	628	-	396
	Chiffre d'affaires	48 529 295	37 723 040	-	93 034 370
	Valeur ajoutée	24 166 969	16 266 479	-	17 970 540
	Tx. VA	49,8%	43,1%	-	19,3%
SEE	Etablissements	1305	129	-	65
	Emplois	1 991	403	-	538
	Chiffre d'affaires	122 508 005	24 207 619	-	126 277 712
	Valeur ajoutée	61 007 422	10 438 520	-	24 391 832
	Tx. VA	49,8%	43,1%	-	19,3%
SELUNE	Etablissements	3034	187	-	98
	Emplois	4 656	522	-	782
	Chiffre d'affaires	286 529 022	31 325 741	-	183 601 919
	Valeur ajoutée	142 687 794	13 507 912	-	35 464 589
	Tx. VA	49,8%	43,1%	-	19,3%

Source : Base SIRENE, DGI INSEE, DPMA, enquête PNEC et AGREST. Montants en euros.

En termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée, l'indicateur pertinent est le taux de valeur ajoutée, matérialisé par le rapport entre la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires. En raison du difficile accès à ce type d'information, il n'a pas été possible de l'obtenir à un niveau assez fin, à savoir une valeur ajoutée et un chiffre d'affaires par établissement. Ces taux ont donc été définis pour des niveaux d'agrégation supérieurs par secteurs et sous-secteurs, à l'exception du secteur pêche/aquaculture où l'information a été reconstruite sur la base d'enquêtes (enquête PNEC).

Reflétant la création de richesses, le secteur présentant le plus fort taux de valeur ajoutée est de loin celui de la conchyliculture (0,82)⁸. L'agriculture suit avec un taux de 0,49 qui serait à pondérer en considérant la part de l'approvisionnement sur l'économie locale (part des consommations intermédiaires) et donc un facteur de pression indirecte plus ou moins important sur la ressource. Il peut s'agir par exemple de la part d'approvisionnement des établissements d'élevage en termes d'intrants et plus particulièrement d'aliments. Si cet

⁸ Chiffre signifiant que pour 1€ de chiffre d'affaires est généré 0,82€ de valeur ajoutée.

approvisionnement est essentiellement local il en résultera une pression accrue via la pression des établissements fourragers et/ou céréaliers sur la ressource. A la lecture du tableau, il n'apparaît pas de fortes discordances entre bassins versants au niveau de l'agriculture.

Le secteur des hôtels restaurants et les IAA suivent ensuite avec respectivement des taux de 0,43 et 0,19. Cependant les contributions de chaque secteur en termes d'emplois, chiffre d'affaires et de valeur ajoutée peuvent aussi se définir selon des ratios tels que la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires rapportés à l'emploi (Tableau 6). Les chiffres d'affaires et la valeur ajoutée étant pour la plupart issus de données sectorielles agrégées au niveau régional et national, les données sont sensiblement les mêmes sur l'ensemble des bassins versants pour l'agriculture, le tourisme et les IAA. C'est pourquoi seul le bassin versant de Dol est représenté car incluant également le secteur de la conchyliculture. Les données pour l'ensemble des bassins versants ont cependant été traitées et sont disponibles en ligne (cf. section 5) ainsi que dans un rapport d'étape du projet Liteau2 "Les stratégies d'utilisation des ressources partagées de la baie du Mont-Saint-Michel et leurs conséquences en termes de gestion intégrée d'une zone côtière" (AMURE 2007).

Tableau 6 Indicateurs de VA et CA rapportés à l'emploi par secteur sur le BV de Dol

Bassin Versant de DOL	Agriculture, chasse, services annexes	Hôtels et restaurants	Conchyliculture	Industries agro alimentaires
Etablissements	716	251	113	65
Emplois	1 177	879	530	294
Emplois moy./étab.	1,6	3,5	4,7	4,5
Chiffre d'affaires €	72 440 051	52 770 208	35 050 807	69 070 972
CA moy./Etablissement €	101 173	210 240	310 184	1 062 630
CA moy./Emploi €	61 546	60 034	66 134	234 935
Valeur ajoutée €	36 074 220	22 754 939	28 905 261	13 341 765
VA moy./Etablissement €	50 383	90 657	255 799	205 258
VA moy./Emploi €	30 649	25 887	54 538	45 380
Tx. VA	49,8%	43,1%	82,5%	19,3%

Encore proches en termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée par emploi, l'agriculture et le tourisme sont plus intensives en capital humain pour créer une unité de valeur que les IAA dont la valeur ajoutée par emploi est plus forte.

Moins nombreux mais présentant un taux de VA très élevé, les conchyliculteurs génère logiquement un chiffre d'affaires moins élevé que les secteurs concurrents en termes de partage ou d'usage concurrent de la ressource. Ils génèrent cependant la plus forte VA sur le bassin versant après l'agriculture et la plus forte VA par établissement, devançant même les IAA. Ces dernières concentrent une grande activité en termes de chiffre d'affaires sur un nombre réduit d'établissements peu intensif en capital humain. Les IAA représentent ainsi un poids économique moindre en termes de création de richesse et effets induits mais pèsent par leur niveau d'activités en termes de chiffre d'affaires. Elles captent ainsi une part importante du discours mais se révèlent moins importantes économiquement au travers des effets induits, que la conchyliculture qui génère autant d'emplois par établissement pour un

niveau d'activité moindre et une VA élevée. L'organisation de celle-ci pour peser de façon plus importante sur les choix publics en matière de partage de la ressource apparaît donc plus "légitime".

L'agriculture est à l'opposé des IAA sur le tableau économique, alors qu'elle apparaît proche dans le discours des acteurs en termes de jeu de pouvoir et de dépendances. Si son activité par établissement est en moyenne la plus faible, elle est en revanche celle qui crée le plus de richesse par établissement. Son emprise sur le bassin versant est également plus importante par le nombre d'établissements qui au total conduisent le secteur à la plus forte activité. Il y a donc une plus faible force individuelle mais une force collective et un pouvoir de représentation plus important que les autres secteurs.

Le secteur des hôtels restaurants, utilisé comme proxy du tourisme, apparaît comme intermédiaire par rapport aux trois autres secteurs et pourrait expliquer sa représentation plus faible dans les jeux d'acteurs sur le bassin versant de Dol alors que le chiffre d'affaires du secteur traduit néanmoins une importante activité. La comparaison avec d'autres bassins versants serait donc intéressante mais le fait de ne pouvoir disposer d'une information plus fine localement ne permet pas encore ce type d'analyse, ni en inter sous-bassins, qui pourrait révéler les enjeux de gestion environnementale associés aux territoires et aux secteurs.

S'il est possible d'évaluer à moindre coût l'impact selon différents scénarii de gestion (restructuration, préservation d'une zone par rapport à une activité, etc.) en termes d'équivalent emplois ou richesse créés/perdus, c'est cependant moins la valeur exacte du changement que la tendance qui est à retenir en illustrant les conséquences de tel ou tel choix public. Le tableau économique délivre finalement une information moins précise que des modèles sectoriels mais suffisante pour évaluer les tendances et surtout pour un coût moindre. Mais le manque d'information relative à l'utilisation/distribution de la VA est un facteur limitant important pour son application dans la révélation du poids économique des acteurs et de leurs stratégie. Enfin des variables telles que le niveau de rémunération des salariés ou la qualification des employés peuvent également être ajoutées au tableau économique pour affiner les poids des acteurs, mais cela jouera plus à la marge et le supplément d'information n'est pas suffisant et décisif au regard notamment du coût consacré à sa collecte.

Le problème d'accès à l'information ne permet donc pas de vérifier l'ensemble des hypothèses émises à la conception du tableau économique. Mais l'information existe et est collectée en routine et sur une base régulière par les services de l'Etat. En la matière l'évolution est lente mais positive et l'accès plus complet qu'il y a 10 ans. Les nouvelles directives européennes en la matière devraient significativement contribuer à une amélioration de l'accès à la donnée statistique en environnement.

Partiel par rapport aux objectifs initiaux, le tableau économique et son analyse peuvent être réalisés à un niveau plus fin tel qu'un sous-bassin versant où une problématique particulière peut être plus pertinente, mais aussi en détaillant les sous secteurs d'activités. De tels exemples et les graphiques associés ont été réalisés, en particulier sur le sous-bassin versant du Couesnon illustratif de concurrences d'usages entre secteurs. La question de la restitution

de l'information se pose dès lors, de façon à éviter des listes exhaustives de tableaux et graphiques et de façon à permettre une utilisation et un accès aisés ainsi que des outils de synthèse. Le choix s'est porté sur une interface Web 2.0 sous la forme d'un atlas en ligne dont la présentation et le mode d'emploi font l'objet de la section suivante.

L'utilisation de multiplicateurs définis à des niveaux d'agrégation supérieurs par secteurs et sous-secteurs pour reconstruire la donnée couverte par le secret statistique, a conduit à une perte d'information sur les BVs et SBVs. Cette perte d'information a pour conséquence un lissage des informations au niveau des BVs et SBVs pour les indicateurs de valeur ajoutée et de chiffre d'affaires. Aux échelles des enjeux de gestion environnementale et de la durabilité des écosystèmes littoraux, la pertinence des indicateurs construits n'est donc pas toujours avérée en raison de règles liées au secret statistique. Les travaux ont alors porté plus sur la structuration d'un démonstrateur (le tableau économique) et son mode de restitution de l'information (interactif) que sur les résultats de l'outil aux échelles fines. L'atlas se veut donc une illustration partielle de ce qu'il serait possible de construire sur la base d'une mise en routine du traitement et remise en forme de quelques informations clés issues des bases statistiques de l'INSEE.

5. Du tableau économique de l'espace baie du Mont-Saint-Michel à l'atlas en ligne : un mode de restitution, la production d'indicateurs et un outil d'interrogation interactif.

L'atlas en ligne est disponible à l'adresse: <http://halieut.roazhon.inra.fr/pamaco/>
Avec les login et mot de passe suivants: **Utilisateur : pamaco**
Mot de passe : agrocampus

L'atlas en ligne se veut une réponse à la question de la restitution du tableau économique sous une forme accessible et didactique, mais aussi sa traduction en indicateurs. Les nouvelles technologies de l'information offrent de nouvelles perspectives : la création d'outil en ligne permet ainsi le développement plus facile de synthèses rapidement actualisables. Une solution originale pour mettre en forme la donnée peut être la constitution d'atlas en ligne. Ces atlas permettent de produire une information visuelle, synthétique et qui peut être actualisée de manière automatique (ou quasi automatique) à l'arrivée de séries de données actualisées.

L'atlas en ligne conçu dans le cadre de PAMACO-G est un outil qui consiste à mettre en forme un ensemble d'indicateurs et de textes classés par fiche thématique au travers du média Internet et en relation directe avec une base de données regroupant les données du tableau économique.

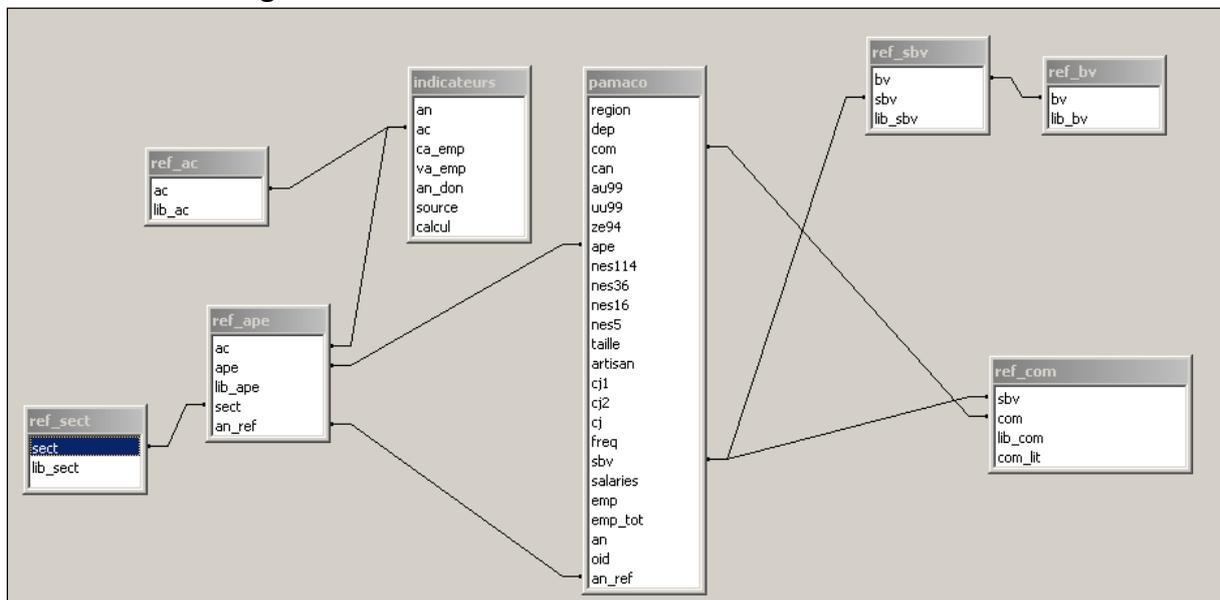
Cette section présente la documentation technique de l'atlas en ligne et un guide d'utilisateur. L'outil atlas en ligne doit être vu comme un greffon sur la base de données qui permet d'en extraire un certain nombre d'indicateurs et de les publier sous forme graphique au sein de fiches thématiquement cohérentes.

5.1. Création de la base de données du tableau économique

Les sources de données utilisées pour la mise en place du tableau économique ont été détaillées dans les sections précédentes, elles ne sont donc pas représentées. Lors des étapes précédentes (construction du tableau), les données et les traitements n'ont pas fait l'objet d'une organisation particulière, le stockage étant réalisé sous format Excel, sans formalisme sur la structure de la donnée. Pour la mise en place de l'atlas, ces données ont été organisées sur le mode d'une base de données classique. Ce changement d'outil est nécessaire pour assurer la cohérence des données.

La structure de la base de données comprend 8 tables (Figure 3). Deux types de table peuvent être distingués : les tables servant aux données utilisées pour les traitements et les tables comprenant les référentiels.

Figure 3 Relation entre les tables de la base de données



Stockage des données

Les données nécessaires pour la construction du tableau économique proviennent de sources différentes et sont également de nature différente. Elles ont été structurées dans deux tables. La première contient les données extraites des bases INSEE (situation géographique, type d'activité, caractéristiques des entreprises, fréquence) ainsi qu'un certain nombre d'informations issues d'un pré traitement (nombre d'emplois, rattachement à un sous bassin versant, année des données, année des référentiels⁹). La seconde table rassemble les indicateurs économiques comme le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée. Pour une activité donnée (agriculture, pêche et aquaculture, industries agroalimentaires ou tourisme), il s'agit de rentrer les informations suivantes : l'année, le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée générée par un emploi du secteur, l'année de collecte de la donnée, la source de la donnée et le calcul réalisé pour obtenir ces indicateurs.

⁹ Les référentiels utilisés par l'Insee évoluent au cours du temps. Pour permettre de réaliser des extractions, il est nécessaire de connaître le référentiel utilisé. L'année sert alors de lien.

Référentiels

Pour bien structurer la base de données, les référentiels ont été annexés dans d'autres tables. On y retrouve des référentiels d'activité et des référentiels sur les bassins versants. Les référentiels des activités sont scindés en trois tables. Une première regroupe le référentiel le plus détaillé qui reprend chaque code APE, son libellé et l'année du référentiel. Les deux autres tables contiennent les référentiels plus agrégés : les activités concernées par les projets (agriculture, pêche et aquaculture, industries agroalimentaires ou tourisme) pour la seconde table et les secteurs d'activité (primaire, secondaire ou tertiaire). Ces trois tables sont reliées par des codes permettant l'agrégation des données. Les bassins versants sont définis par un regroupement de sous-bassin versants, étant eux-mêmes un regroupement de communes. Ces trois niveaux correspondent à trois tables de la base. Dans la table des communes, un code a aussi été ajouté pour identifier les communes littorales.

5.2. Mise en place de l'atlas en ligne

La conception technique de l'atlas en ligne a été établie au regard de plusieurs contraintes qui sont :

- la nécessité d'avoir une diffusion interne simple,
- la diffusion rapide et simple de données mises à jour,
- la centralisation d'informations de sources différentes,
- la description de la structure de l'indicateur (données et mise en forme).

Le cœur de l'outil est constitué d'une base de données qui permet d'interroger la base de données regroupant les données du tableau économique, de les mettre en forme et de créer des pages internet types.

Base de données de l'atlas

La base de données de l'atlas est composée d'une dizaine de tables ayant chacune des fonctions définies. Une première table contient les données utiles pour la construction de l'indicateur, la qualification de la donnée (version, date de mise à jour, auteur et le cas échéant raison de la mise à jour de la donnée) ainsi que certains paramètres de mise en forme. Les données présentes dans cette base sont extraites automatiquement de la base de données du tableau économique présentée ci-dessus. La transformation de la donnée en indicateur passe par la mise en forme de celle-ci et l'ajout de fonctions de qualification de l'indicateur (source, fiche descriptive, date de mise à jour...). Au sein de la base de données, chaque type de données d'une fiche est relié à une mise en forme. Cette alliance entre les données et une mise en forme permet de créer l'indicateur. Chaque indicateur est ensuite relié à une ou des sources de données et est complété avec des informations descriptives (guide de lecture, échelle, mode de calcul...). Une fois les indicateurs créés, la dernière étape permet de donner la forme globale de la fiche, le modèle en positionnant les titres, les graphiques et les textes.

Interface web

Les indicateurs sont assemblés au sein de fiches. L'accès à ces fiches se fait au travers d'une interface web qui permet de naviguer au sein de chaque fiche d'un groupe thématique.

La construction de l'outil est basée sur le langage PHP qui permet l'interrogation de la base de données. Ce langage vient ajouter des fonctionnalités de base de données au serveur web et ainsi lie la donnée au média.

L'interface est constituée de deux cadres principaux. Le cadre de gauche, toujours présent, contient le menu et le cadre de droite permet d'afficher les résultats demandés par l'utilisateur. Un ensemble de fiches thématiques est disponible : fiches par activité, par bassin versant, par sous-bassin versant ainsi que deux fiches générales : une sur l'ensemble de la Baie et une autre sur les communes littorales. Chaque fiche est constituée d'un ensemble d'indicateurs commentés par une série de textes.

Suite logicielle

L'atlas développé présente deux caractéristiques techniques : les données sont centralisées et la diffusion de l'atlas est assurée via internet. La suite logicielle suivante a été choisie pour réaliser l'atlas :

Système de Gestion de Base de Données :	Postgres
Serveur Web :	Apache
Langage de script :	PHP

Dans le cadre de PAMACO-G, une suite logicielle "Open source" et considérée comme un standard de la diffusion d'information via le média web a été utilisée. Cette solution permet d'assurer la disponibilité de l'information sans installation préalable de logiciels clients autres que le navigateur. Le résultat est une information accessible via un serveur web conforme aux modes de diffusion actuels. L'utilisation d'un langage de script ouvert permettra de rajouter aisément des fonctionnalités nouvelles dont le besoin se fera sentir au cours de l'exploitation de l'atlas.

PostgreSQL est un système de gestion de base de données, capable d'enregistrer et de conserver des informations (numériques) et de les restituer à la demande d'un utilisateur. La base de données PostgreSQL est un produit Open Source disponible à l'adresse <http://www.postgresql.org> pour une grande variété de plate-forme (Windows, Unix...). Ce type de système de gestion fournit une souplesse dans la gestion et la sécurisation des bases de données importantes à travers un réseau local de type intranet (Internet dans l'entreprise) ou mondial de type internet.

Un serveur web est un logiciel permettant à des navigateurs d'accéder à des pages web, c'est-à-dire en réalité à des fichiers au format HTML mis à disposition sur un ordinateur distant. Le serveur Apache, disponible à l'adresse : <http://www.apache.org/>, est le serveur le plus répandu sur internet. Il s'agit d'une application fonctionnant à la base sur les systèmes d'exploitation de type Unix, mais il a été désormais porté sur de nombreux systèmes, dont Microsoft Windows.

PHP (Hypertext Preprocessor) est un langage de scripts généraliste et Open Source, spécialement conçu pour le développement d'applications web. Il peut être intégré facilement au HTML. Il assure notamment l'interface entre le serveur web et des bases de données en permettant l'accès à des fonctions de connexions à ces bases et d'exécution de requêtes SQL. Ce logiciel est disponible à l'adresse suivante : <http://www.php.net>.

5.3. Interface : guide de l'utilisateur de l'atlas en ligne

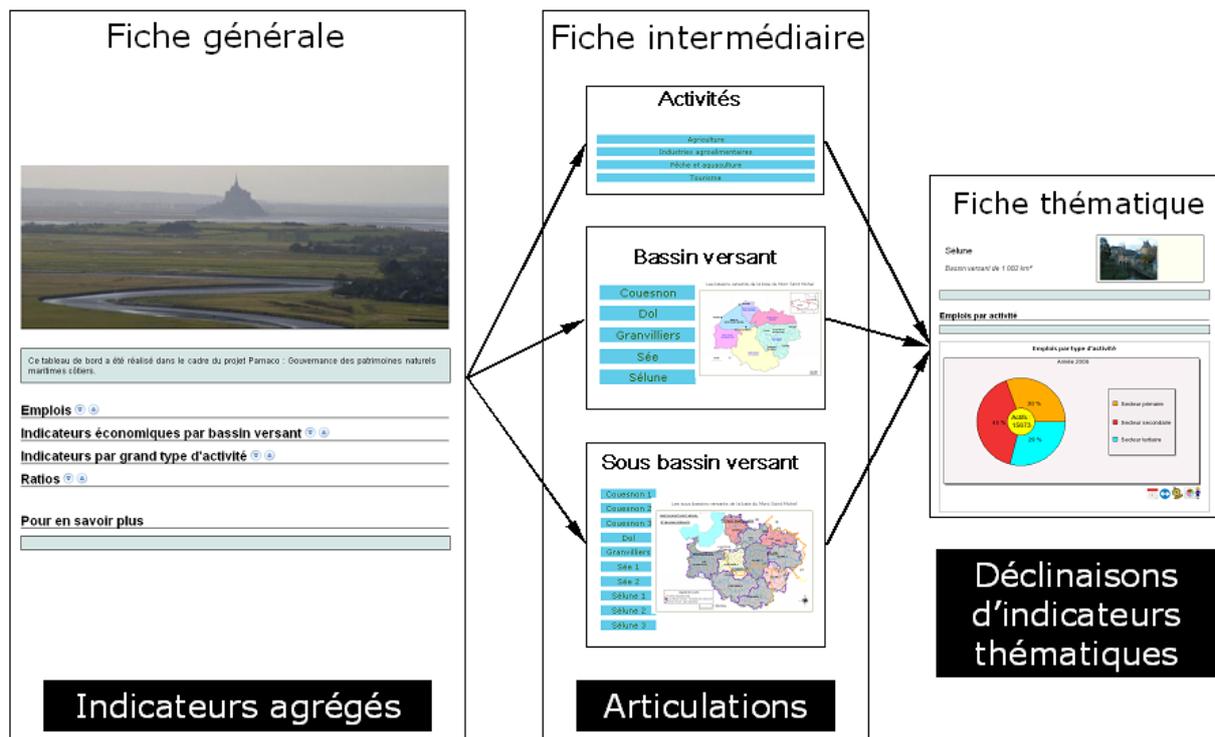
Le guide de l'utilisateur de l'atlas en ligne est présenté sous la forme d'un guide de lecture de l'interface de l'atlas. Cette interface est constituée de deux cadres principaux. Le cadre de gauche, toujours présent, contient le menu et le cadre de droite permet d'afficher les résultats des commandes effectués par l'utilisateur. L'utilisateur navigue sur le site à partir de liens hypertextes.

La structure générale de l'atlas est d'abord présentée et en particulier les différents niveaux de lecture de l'atlas. Chacun de ces niveaux comprend un ou plusieurs indicateurs. Un indicateur type est alors détaillé pour guider l'utilisateur dans la lecture de l'atlas. Enfin il est expliqué la façon dont l'utilisateur peut avoir accès aux données utilisées pour la création de chaque indicateur ainsi qu'aux versions antérieures du ou des graphiques de l'indicateur. En plus de cette fonctionnalité, l'utilisateur peut avoir accès à un certain nombre d'informations concernant les commentaires ou avis d'experts présents sur chaque page.

Structure de l'atlas

L'interface internet de l'atlas est hiérarchisée en trois niveaux principaux (Figure 4).

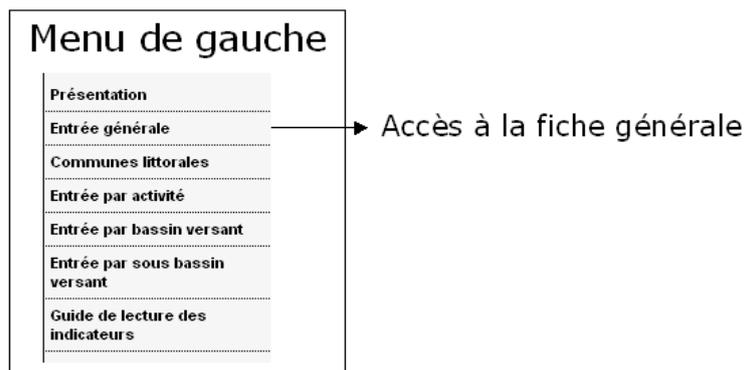
Figure 4 Structure de l'atlas : présentation des trois niveaux



- **Fiche générale**

La fiche générale décline des indicateurs au niveau d'agrégation le plus haut. Les indicateurs de cette page mettent en forme des données générales sur les activités, l'emploi et les indicateurs économiques en la baie du Mont-Saint Michel. L'accès à cette fiche se fait par le bouton "Entrée générale" du menu de gauche (Figure 5).

Figure 5 Schéma de la procédure d'accès à la fiche principale



Cette fiche est structurée en différentes parties et une rubrique "En savoir plus" (Figure 6).

Figure 6 Structure de la fiche principale



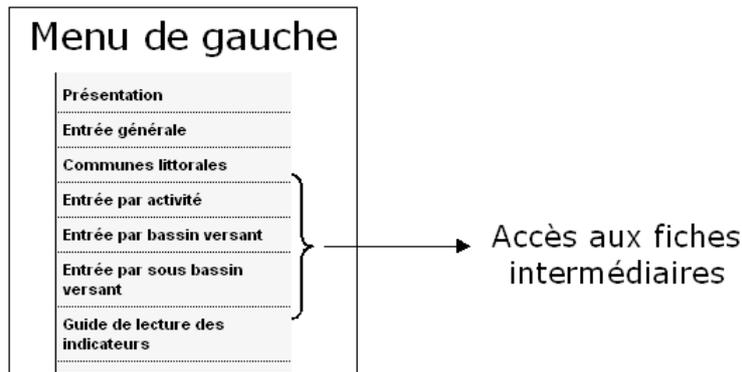
Les différentes parties comprennent chacune des commentaires ou des avis d'experts et un ou plusieurs indicateurs. La dernière rubrique permet d'apporter des informations permettant à l'utilisateur d'approfondir ses recherches. Elle comprend une liste de documents ou de sites internet, l'icône  permet d'accéder directement au site ou au document.

Une autre fiche est construite sur le même principe, l'utilisateur y accède par l'entrée "Communes littorales". Cette fiche comprend essentiellement des indicateurs économiques agrégés pour l'ensemble des communes littorales de la baie.

- **Fiches intermédiaires**

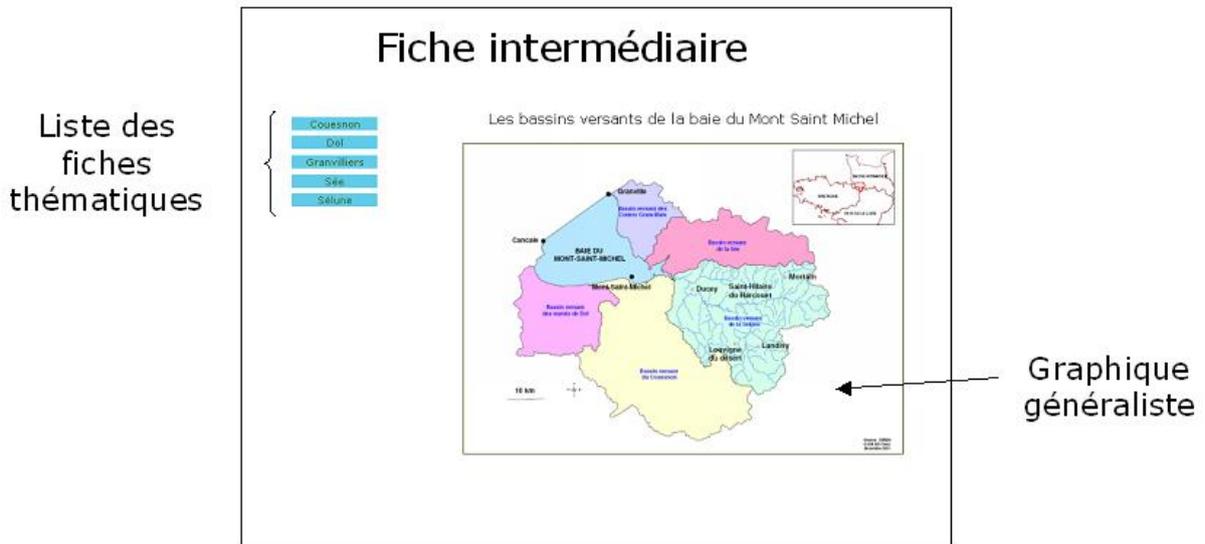
Le second niveau de l'atlas est constitué de fiches intermédiaires servant de la liaison entre la fiche générale et les fiches thématiques. Il en existe trois : "Bassin-versant", "Activités", "Sous-bassin versant". L'accès aux fiches intermédiaires se fait à partir des boutons du menu de gauche (Figure 7).

Figure 7 Schéma des procédures d'accès aux fiches intermédiaires



Cette fiche comprend la liste des objets disponibles pour l'entrée choisie. Par exemple, pour l'entrée bassin versant, il s'agit d'une liste des bassins versants de la Baie. Cette fiche peut être agrémentée d'un graphique de cadrage (Figure 8).

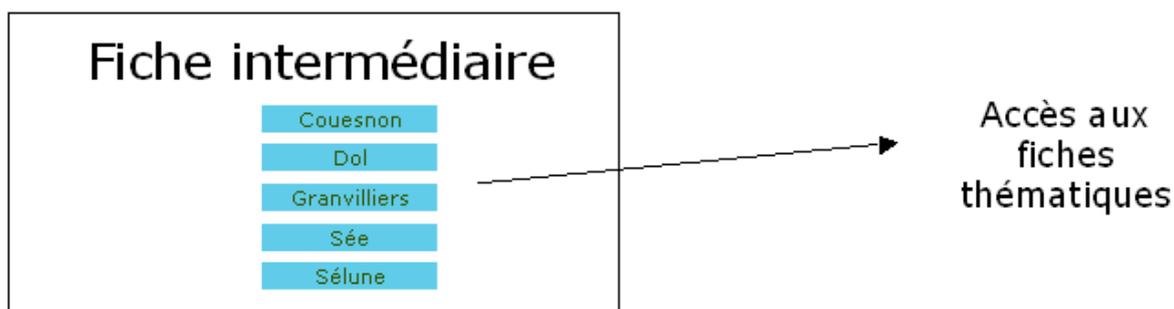
Figure 8 Structure des fiches intermédiaires



- **Fiches thématiques**

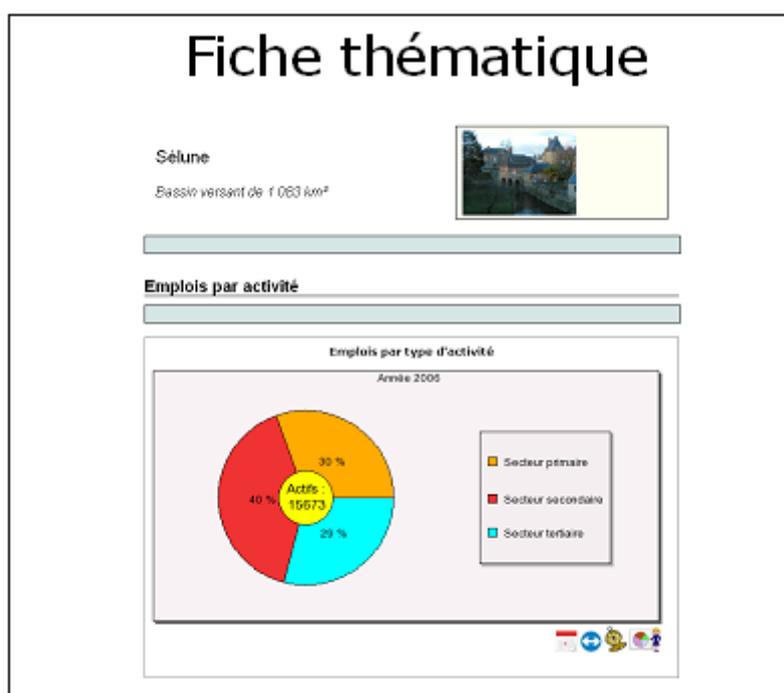
Finalement, l'utilisateur a accès à une série de fiches thématiques. Ces fiches déclinent des indicateurs à un niveau d'agrégation plus fin. Les indicateurs de cette page mettent en forme des données sur l'objet sélectionné (activité, bassin versant ou sous-bassin versant). L'accès à ces fiches se fait par la liste présente sur les fiches intermédiaires (Figure 9).

Figure 9 Schéma de la procédure d'accès aux fiches thématiques



Comme la fiche générale, chaque fiche thématique comprend des paragraphes de textes (avis d'expert et commentaires), des indicateurs et une rubrique "En savoir plus" (Figure 10).

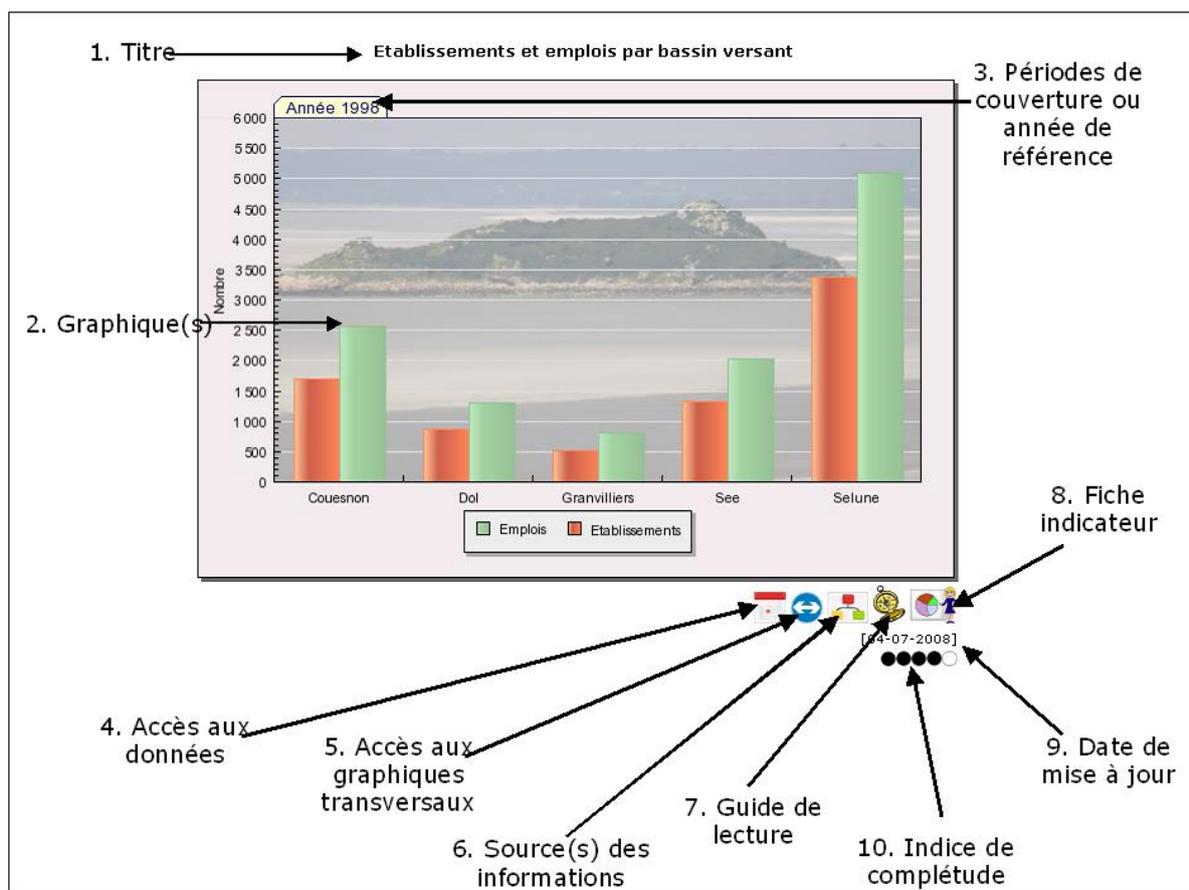
Figure 10 Structure des fiches thématiques : exemple des fiches "Bassin versant"



Présentation d'un indicateur

Les fiches des différents niveaux comportent un ou plusieurs indicateurs. Tous les indicateurs de l'atlas se présentent de la même manière (Figure 11).

Figure 11 Eléments composant un indicateur de l'atlas



Chaque indicateur comprend les éléments suivants.

1. Un titre

Il exprime la nature de l'élément observé.

2. Un ou plusieurs graphiques

Le graphique permet à l'utilisateur de l'atlas d'approfondir son niveau d'information. Le choix de la représentation graphique dépend du phénomène à mettre en évidence. Il peut prendre différentes formes : carte, courbe, histogramme, camembert...

3. La ou les période(s) de couverture des données

Il faut que l'utilisateur puisse rapporter les données de l'indicateur à une échelle de temps. Si l'indicateur comporte plusieurs graphiques, chaque graphique précise à quelle période il correspond.

4. L'accès aux données

L'icône "Accès aux données"  situé sous le graphique permet à l'utilisateur d'accéder aux données détaillées qui sont utilisées pour la construction de l'indicateur. Cette manipulation ouvre une nouvelle fenêtre comprenant (Figure 12) :

- *Version* : le numéro de la mise à jour des données,
- *Date* : la date de la mise à jour (identique à celle présente sous le graphique),
- *Auteur* : le nom de la personne ayant mis à jour les données,
- *Commentaires* : les commentaires entrés par la personne ayant mis à jour les données,
- *Données* : le tableau de données. La première colonne correspond au titre des champs, les suivantes comprennent les données.

Figure 12 Exemple de fenêtre présentant les données alimentant un graphique

Version : 1		
Date : [04-07-2008]		
Auteur : Marie Lesueur		
Commentaires : Données de 1998		
ABSCISSE	TOTAL	GROUPE
Couesnon	1693	Etablissements
Couesnon	2575.5	Emplois
Dol	864	Etablissements
Dol	1309	Emplois
Granvilliers	520	Etablissements
Granvilliers	807.5	Emplois
See	1325	Etablissements
See	2031.5	Emplois
Selune	3369	Etablissements
Selune	5081	Emplois

[Visualiser la liste complète des modifications](#)

Sous le tableau de données, un lien hypertexte permet à l'utilisateur de visualiser les **modifications des données de l'indicateur**. Dans cette nouvelle fenêtre, sont disponibles les dernières mises à jour des données, de la plus récente à la plus ancienne. Pour chaque modification, l'utilisateur a accès au numéro de la version, à la date de mise à jour, au nom de l'auteur et à ses commentaires et enfin au graphique.

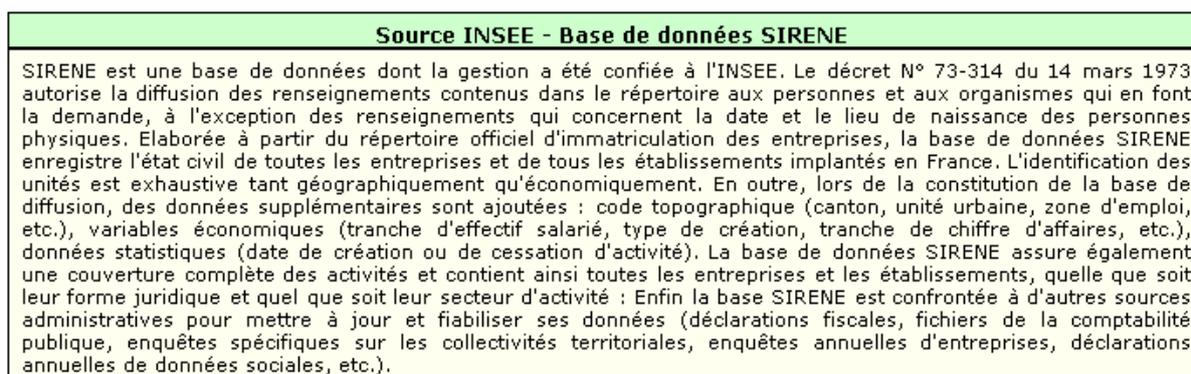
5. L'accès aux graphiques transversaux

Si l'utilisateur veut visualiser ce même indicateur mais pour des objets différents, il peut le faire à partir de l'icône "Graphiques transversaux" ➡️ situé sous le graphique. Il accède alors à la liste des objets pour lesquels il peut construire un graphique transversal. Après avoir fait son choix dans la liste, il accède à la série de graphique en cliquant sur le bouton "Envoyer".

6. La ou les source(s) d'informations

Un texte précise quelles sont les sources d'informations utilisées pour construire l'indicateur concerné. Cet élément est un lien hypertexte qui permet d'ouvrir une fenêtre comprenant un texte de présentation de l'organisme qui fournit les informations (Figure 13).

Figure 13 Exemple de fenêtre présentant la source de données



7. Le guide de lecture

Le guide de lecture décrit la manière de lire l'indicateur, il concerne aussi bien le fond que la forme. Ce guide peut être visualisé par l'utilisateur en cliquant sur l'icône "Guide de lecture"  placé sous chaque graphique (Figure 14).

Figure 14 Exemple de fenêtre présentant le guide de lecture



8. La fiche indicateur

L'utilisateur peut accéder à une fiche descriptive de l'indicateur en cliquant sur l'icône "Fiche indicateur"  situé sous le graphique. Cette fiche comprend les champs suivants :

Type de fiche	Place de l'indicateur dans l'architecture de l'atlas
Objectif	Objectif de l'indicateur
Représentation graphique	Présentation graphique de l'indicateur
Guide de lecture	Guide de lecture de l'indicateur
Source(s) des données	Origines des données utilisées, organismes
Echelle géographique	Echelle géographique
Echelle temporelle	Echelle temporelle
Périodicité	Périodicité de la mise à jour
Données à mobiliser	Données alimentant l'indicateur (données d'entrée)
Calcul	Calculs réalisés à partir des données à mobiliser pour obtenir l'indicateur
Commentaires	Commentaires divers

9. La date de mise à jour

Elle figure sous les icônes précédentes.

10. L'indice de complétude

L'indice de complétude est un indice de périmètre de couverture de l'indicateur. Il permet à l'utilisateur d'avoir une qualification des données. L'échelle s'étend de 1 à 5 et la signification de chaque note est la suivante :

- 1 La qualité de l'information est très mauvaise. Le système de récolte de l'information fournit une information inexacte ou très incomplète. Les tendances sont aussi erronées.
- 2 Il y a de l'information mais d'importants problèmes rendent son usage très délicat. Ce problème peut être lié à la continuité de la série (changement de méthodologie) ou à des récoltes incomplètes/partielles/biaisées.
- 3 L'information est biaisée ou très imprécise sur les valeurs absolues mais on peut considérer que les tendances sont avérées.
- 4 L'information est issue d'un échantillonnage et d'une méthode décrite, les précisions sont calculables et restent dans une gamme comprise entre + et – 20 % (Intervalle de confiance).
- 5 L'information est de très bonne qualité, issue d'une approche exhaustive.

Cet indice est représenté sous forme d'icône sous chaque graphique : ●○○○○ - ●●●●●. En cliquant sur cet indice, l'utilisateur accède à une nouvelle fenêtre contenant un texte commentant l'indice de complétude.

5.4. Perspectives

L'utilisation d'un outil comme l'atlas en ligne développé dans le cadre de ce projet possède de nombreux avantages. Par sa diffusion sur le média Internet, il permet un accès rapide et peut toucher un large public. L'outil est convivial et l'utilisateur peut naviguer d'une fiche à une autre très facilement. Par les différentes entrées, l'utilisateur dispose de données plus ou moins agrégées suivant le niveau d'information qu'il cherche. De part sa conception, la mise à jour des indicateurs est très simple et rapide. Une fois les nouvelles données insérées dans la base de données du tableau économique, les indicateurs de toutes les fiches peuvent être mises à jour en quelques secondes.

Le tableau économique des activités de la baie du Mont-Saint-Michel a été élaboré dans la perspective de situer la place des enjeux économiques dans les processus de décision et de contribuer à des réflexions conduites en termes de GIZC. L'outil "atlas en ligne" peut alors servir d'outil de discussion. L'accès à une donnée plus précise au niveau des BVs et SBVs par réagrégation de données couvertes par le secret statistique permettrait de toucher la finalité de l'outil aux échelles des enjeux de gestion environnementale et de la durabilité des écosystèmes littoraux. Enfin cet outil pourrait facilement être amélioré et étendu à d'autres activités et sites.

6. Les indicateurs de développement durables – application à la gestion intégrée des zones côtières

Certains indicateurs ont été présentés dans l'atlas en ligne en croisant champ environnemental (dimension écosystémique) et valeur économique. Mais pour aller plus loin et en complément d'une caractérisation du poids économique des groupes d'acteurs, le tableau économique vise également à produire des indicateurs du développement économique dans le périmètre d'étude, incluant les dimensions sociales et environnementales du développement. Ces indicateurs de développement durable peuvent inclure des démarches de développement humain, de conservation de la diversité biologique, écosystémique, culturelles. Mais la question qui se pose est également de savoir s'ils peuvent devenir des produits (des outils) d'une démarche scientifique qui serait la science du développement durable? Ou rester dans le champ des signaux dont la production serait soumise à l'aléa des intérêts politiques, économiques, symboliques?

Une revue de la littérature sur les indicateurs de développement durable a été conduite et présentée dans un des rapports intermédiaires du projet. Celle-ci illustre que l'expérience française en la matière est des plus limitée et souvent cantonnée à de macro indicateurs. Elle prend souvent la forme d'une expérience "managériale" par l'intégration au sein des entreprises d'indicateurs de développement durable associés aux résultats. Il s'ensuit des indicateurs sectoriels révélateurs d'un état, d'une pression exercée sur un système. Peu d'indicateurs ont été développés dans une optique d'aide à la décision en termes de politique publique et dans une approche dynamique.

Par ailleurs et en particulier pour le littoral, les interactions entre activités sont peu prises en considération à travers la mesure des indicateurs. L'appartenance à différentes disciplines, une méconnaissance ou une connaissance insuffisante du fonctionnement d'écosystèmes complexes tels que les écosystèmes côtiers peuvent être à l'origine d'une forte sectorialisation des indicateurs. Cependant cette forte segmentation est aussi intrinsèque aux indicateurs qui entretiennent trop souvent l'illusion de capter et restituer un concept complexe en une information simple et synthétique. Cette tendance à une simplification à l'extrême est favorisée et demandée par le décideur.

Le développement durable est avant tout multidimensionnel, impliquant différents niveaux institutionnels et différentes échelles de temps. C'est pourquoi au-delà de l'intégration horizontale des différentes dimensions (DPSIR, la méthode modulaire de l'IFEN, la construction d'indice de durabilité comme l'Environmental Sustainability Index (ESI), etc.), une autre forme d'intégration tend à gouverner la construction de tableaux de bord d'indicateurs: l'intégration verticale. Celle-ci procède à une relative standardisation des indicateurs par l'application d'initiatives locales et nationales selon les modèles d'initiatives internationales. C'est par exemple le cas de l'initiative des Nations-Unies (UN-CSD). A l'échelle européenne, cette approche de standardisation des indicateurs a conduit à une relative homogénéisation des données environnementales.

6.1. Identification d'indicateurs du développement durable utiles à la clarification des enjeux locaux de la mise en valeur du littoral

Les indicateurs de développement durable vont quasiment de pair avec le concept de développement durable à travers la question de la mesure des progrès vers la durabilité. Ces dernières années ont vu la multiplication de propositions d'indicateurs à diverses échelles (locales, nationales et internationales) et à différents niveaux (sectoriel ou global). Ces approches ont souvent pris un caractère plus environnemental au détriment d'approches plus intégrées: PIB vert, revenu soutenable, Indicateur de Développement Humain (IDH), ISEW ou Index of Sustainable Economic Welfare (un indice monétaire corrigeant le PIB), GPI pour Genuine Progress Indicator (directement dérivé de l'ISEW), MDP ou Measure of Domestic Progress (dérivé de l'ISEW proche du GPI), l'indicateur de bien-être économique et social de Osberg et Sharpe, HWI ou Human Well-Being Index, etc. Il en résulte souvent une forte segmentation des indicateurs et un aspect statique à travers la définition/caractérisation d'un état.

C'est le cas notamment de la proposition des Nations Unies (PNUE, PNUD, et l'aide de la Banque Mondiale, de l'OCDE, de l'OMS, etc. 1995) qui élabore un cadre de référence de 134 indicateurs, par domaine (Economique, Social et Environnement) et par nature (Etat, Pression, Réponses). Ces indicateurs sont avant tout pragmatiques et destinés à un chiffrage des indicateurs à court terme. Il convient également de citer les travaux de l'Institut Français de l'ENvironnement (IFEN) pour la mise en œuvre du test de ces 134 indicateurs sur la France, puis les études complémentaires relatives à la sélection d'un panel de 45 indicateurs de développement durable (IFEN 2001, 2003).

D'autres travaux ont un aspect plus méthodologique et se basent sur des systèmes de collecte d'informations non existants et à mettre en œuvre ou bien sont dépendants de la mise en œuvre d'appareils statistiques complexes (tel l'exemple de la comptabilité des ressources naturelles et de l'approche NAMEA développés au chapitre précédent).

Enfin, de façon plus spécifique et visant les activités impactant le littoral, ces indicateurs de développement durable sont développés au service de la gestion intégrée des zones côtières, dans une optique de "bonne" gouvernance (UNESCO COI 2001 et Canadian Department of Fisheries and Oceans 2002).

La traduction de la durabilité des écosystèmes côtiers en une panoplie d'indicateurs requiert une identification des secteurs clés sur lesquels seront basés les indicateurs. Les questions/enjeux marins et côtiers retenus comme significativement contributifs au développement durable sont:

- les impacts environnementaux (dégradations) issus des activités terrestres;
- l'exploitation non durable (soutenable) des espèces marines et autres ressources vivantes du marin;
- les pollutions marines issues du transport maritime et des exploitations des gisements d'hydrocarbures offshores;
- la protection/conservation/préservation de la biodiversité et des écosystèmes fragiles;
- les impacts du changement global (changement climatique) incluant les conséquences en termes d'élévation du niveau des océans;

(United Nations Framework Convention on Climate Change, the United Nations Convention on Biological Diversity, the International Coral Reef Initiative, and the Code of Conduct for Responsible Fisheries).

Un certain nombre d'indicateurs associés aux secteurs de la pêche, des zones côtières ou de la biodiversité ont déjà été listés dans les rapports intermédiaires, mais ils reflètent une constante dans les propositions d'indicateurs de développement durable. Si les propositions de panels d'indicateurs du développement durable sont très abouties conceptuellement, notamment en termes d'articulation entre sous-ensembles d'indicateurs, au niveau opérationnel la mise en œuvre de ces propositions ne reflète pas ces avancées conceptuelles. Ces panels sont souvent très fournis de peur de ne pas être exhaustifs. Face à un nombre conséquent d'indicateurs, 80 en limite basse, il est difficile de les hiérarchiser et l'aspect synthétique lié à la notion même d'indicateur se retrouve dilué dans le nombre. Au final les indicateurs restent très segmentés et l'intitulé d'indicateurs de développement durable recouvre une agrégation d'indicateurs sectoriels sous des thématiques du développement durable. Il est cependant illusoire et dangereux de chercher à obtenir un indicateur synthétique et global du développement durable à l'image du PNB pour le développement ou sous la forme d'un hypothétique thermomètre fournissant le degré de durabilité d'un système. La demande d'un tel indicateur est forte et découplée de la réalité de fonctionnement et de la spécificité des écosystèmes. L'empreinte écologique peut être vue comme une réponse à ce type d'attente. Déposée et brevetée elle est certainement un bon outil de communication, mais elle n'apporte guère d'aide à la décision, tout comme l'environmental sustainability Index ou l'Index of Sustainable Economic Welfare qui restent peu applicables localement.

La sémantique joue certainement un rôle dans la difficulté d'établir un set d'indicateurs pertinents, transposables et reproductibles. Ainsi plutôt que de parler d'indicateurs de développement durable il serait certainement plus adapté de parler d'indicateurs de durabilité. En se positionnant sur un chemin ou un sentier de durabilité et donc sur une tendance plutôt que de se focaliser sur un état que l'on sait peu définir de façon opérationnelle. En ce sens la prise en compte de la dynamique est essentielle dans la définition, la construction et la mise œuvre de tels indicateurs.

Mais à côté de la conception du développement durable en termes de domaines (ou piliers), coexistent des conceptions en termes de ressources (stocks de capitaux productifs), de bien-être (besoins) ou de normes (efficacité, efficience, équité, etc.) (Boulanger, 2004). L'approche en termes de domaines souligne ainsi la forte segmentation des indicateurs qui sont souvent développés sur cette base. Quand cela est possible et selon la qualité des données disponibles, l'approche en termes de bien-être devrait être favorisée.

Si l'information peut être suffisamment détaillée aux échelles écosystémiques, les indicateurs dégagés du tableau économique permettent une caractérisation du poids économique des groupes d'acteurs impliqués dans l'utilisation directe ou indirecte des ressources partagées du site. En la matière les ratios de valeur ajoutée, d'emplois et de chiffre d'affaires sont révélateurs de ce poids, mais ils nécessitent d'être considérés dans le contexte d'utilisation des ressources partagées et couplés à des indicateurs environnementaux. Enfin, plus que leur valeur c'est leur évolution qui est importante et leur analyse nécessite également un cadre

dynamique. De la réflexion conceptuelle et méthodologique, il ressort le besoin et la nécessité de définir et d'élaborer des d'indicateurs de développements durable à trois niveaux:

- des indicateurs d'état,
- des indicateurs de risque pour capter une part de la dynamique d'évolution du secteur,
- des indicateurs de prospective, indicateurs de capacité adaptative: résilience, etc.

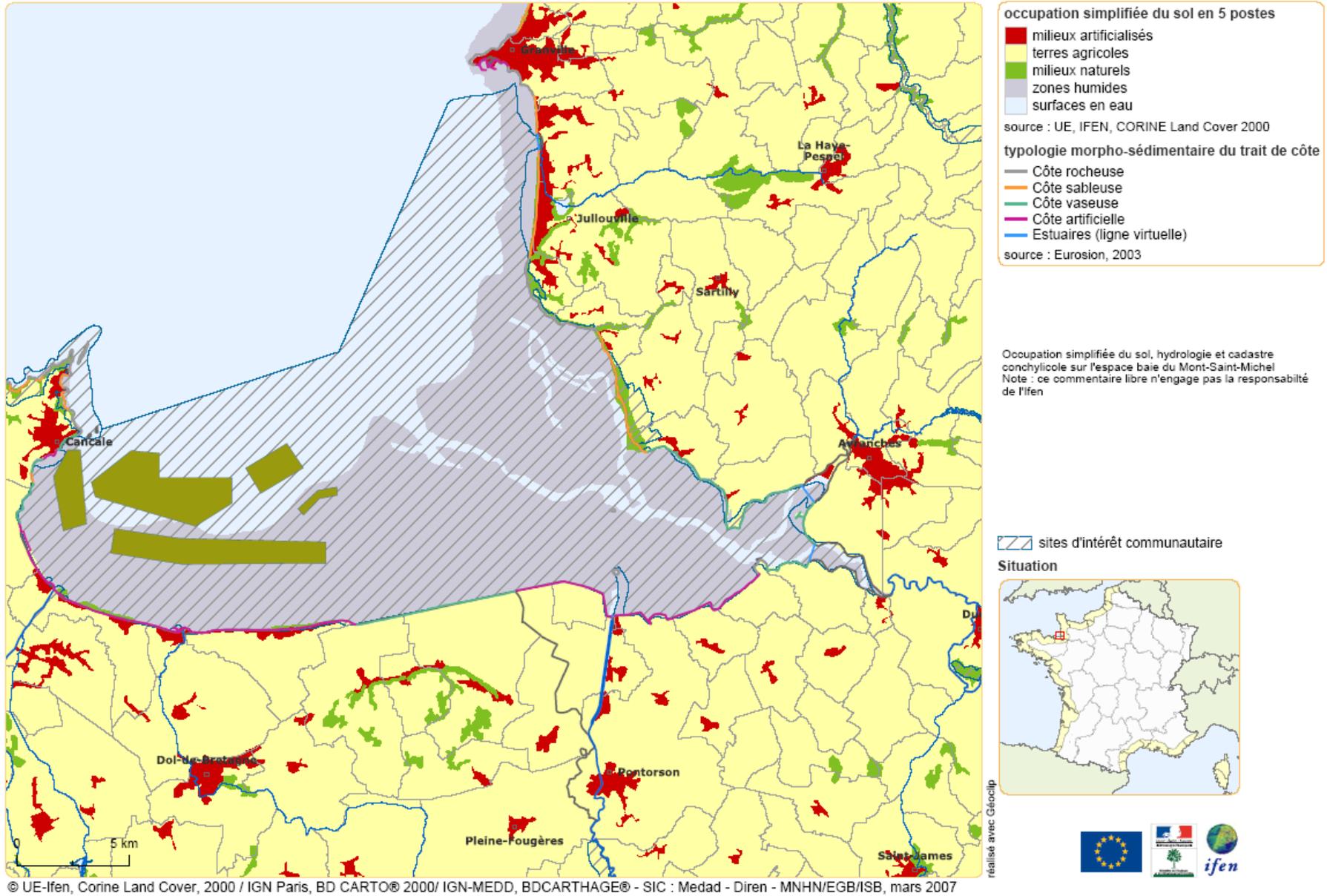
Au-delà de la revue de la littérature, il existe un certain nombre de travaux appliqués tels que ceux de l'IFEN à travers l'observatoire du littoral proposant un ensemble de 21 fiches indicateurs et une cartographie interactive. Le module proposé par l'IFEN illustre bien le type d'outil demandé par les décideurs. Celui s'avère un travail très important, novateur et qui s'enrichit continuellement.

A partir cette cartographie interactive, une représentation d'indicateurs est proposée sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel (Figure 15). Cependant ceux-ci sont fortement issus d'indicateurs géographiques ou spatiaux et traitent souvent d'occupation des sols (CORINE Land cover, Land use) ou de gestion du trait de côte. Sur la présente thématique de recherche et son application à l'espace baie du Mont-Saint-Michel, peu d'indicateurs sont réellement utilisables car peu sont issus de thématiques économiques et sociales. Il existe par exemple un indicateur de cohésion sociale aux Pays-Bas, mais cela soulève également la problématique et la pertinence de la traduction en termes quantitatifs des enjeux sociaux.

Sur l'enjeu du partage des ressources en baie du Mont-Saint-Michel et des choix publics qui y sont associés, les indicateurs liés au champ du tourisme et de l'agriculture s'avèrent pertinents ainsi que les zones de production conchylicoles, mais ils ne peuvent traduire d'intensité d'activité. Les acteurs peuvent ainsi être représentés et positionnés permettant l'illustration d'un conflit existant ou potentiel en termes de pression sur ou de partage de la ressource (Figure 7), mais la quantification des effets qui les opposent ou les associent n'est pas possible. En l'occurrence les indicateurs proposés seraient beaucoup plus bénéfiques s'ils étaient doublés par des données d'emplois ou de chiffre d'affaires. Les zones d'emplois existent mais elles ne sont pas lisibles en termes d'acteurs, de même qu'un certain nombre de données économiques qui ne sont restituées qu'à des niveaux d'agrégation nationaux (chiffres clés). Il est cependant difficile d'imaginer un outil aussi complet traitant d'une grande variété de secteur d'activités au niveau local, mais le fait que l'INSEE contribue déjà à la formulation et restitution d'une partie des indicateurs de l'observatoire devrait permettre un tel travail. Cela requiert néanmoins une reformulation des objectifs de restitution de l'information dans une approche plus écosystémique. Cette approche complémentaire à l'approche déjà mise en œuvre s'avère peu coûteuse en termes de routines additionnelles, car elle ne consiste qu'en une reformulation d'une donnée existante. En l'état, l'information restituée concerne essentiellement la zone côtière ou la gestion du trait de côte, mais très peu l'interfaçage terre mer. Cela se ressent au niveau des indicateurs qui sont déclinés selon les activités traditionnelles sises sur le littoral (pression urbaine et immobilière, tourisme et agriculture, gestion du trait de côte et risque, démographie) sur des échelles administratives.

Figure 15 Occupation du sol en 5 postes (2000), conchyliculture (1999) et site d'intérêt communautaire en baie du Mont-Saint-Michel

Observatoire du littoral Occupation simplifiée du sol, hydrologie et conchyliculture sur l'espace baie du Mont-Saint-



L'approche du tableau économique pourrait contribuer à de tels développements et être un outil parallèle et complémentaire d'évaluation. Il pourrait également suggérer une approche à des échelles différentes des échelles administratives.

Au regard de l'instrument proposé par l'IFEN et dont le concept est souvent repris, le rôle du tableau économique en termes d'indicateurs s'affirme. En complément d'une caractérisation du poids économique des groupes d'acteurs, il vise à produire des indicateurs du développement économique dans le périmètre d'étude, incluant les dimensions sociales et environnementales du développement. Cette dimension environnementale est notamment saisie au travers du poids économique des acteurs sur la ressource. Sur la base de l'emploi, du Chiffre d'Affaires (CA) et de la Valeur Ajoutée (VA), une part importante de l'information est captée : création de richesse, niveau d'activité, effets induits. La construction d'indicateurs tels que le taux de VA (VA/CA), les CA et VA rapportés aux établissements et aux emplois, permet de contrebalancer des données d'activité par des effets induits, l'efficacité économique des secteurs les uns par rapport aux autres ou bien encore des phénomènes de concentration. Ceux-ci permettent ainsi d'éclairer certaines stratégies au regard du poids économique.

Pendant l'absence d'information précise sur la redistribution de la VA ou de l'approvisionnement sur l'économie locale limite l'analyse. Plus que la mise œuvre d'une matrice I/O régionalisée lourde et onéreuse, un travail complémentaire en termes de collecte de ces éléments paraît plus adéquat : reconstruction par enquête sectorielle ou d'établissement, élaboration de multiplicateurs par une méthode de transfert, etc. En revanche d'autres indicateurs tels que le niveau de rémunération des salariés ou la qualification du travail peuvent être ajoutés au tableau. Enfin la construction du tableau permet la reconstruction d'un PIB à l'échelle de l'écosystème considéré.

Des tous les indicateurs issus du tableau économique il ressort que leur lecture et leur analyse doivent être fait à la lumière de l'analyse des jeux d'acteurs, qui a été l'objet d'une autre action du présent projet.

6.2. Les indicateurs de développement durable : produits d'une démarche scientifique ou production soumise à l'aléa des intérêts politiques?

L'information scientifique produite par le présent projet ne constitue pas en soi des indicateurs de développement durable mais simplement des catégories produit d'une démarche analytique fortement contrainte par l'information disponible ou le coût pour en générer d'autre. Cette science n'est pas coproduite. Mais c'est sa mise en débat qui peut faire émerger ce qui pourrait devenir des indicateurs de développement durable, parmi d'autres, en tant qu'éléments de dispositifs de suivi, d'alerte. Ca n'épuise pas le potentiel de la connaissance scientifique comme source d'outils d'aide à la concertation (plus de connaissance du monde), à la décision (outils de prospective). Il y a en plus la nécessité de poser la question d'une connaissance scientifique mise à disposition de la société qui accepte d'être contestée, de communiquer avec les autres savoirs et de s'inventer de nouvelles formes (nouvelles disciplines, pratiques transdisciplinaires).

La question de la co-interprétation est alors soulevée, plus que la question de la co-construction, souhaitable pour l'appropriation. D'où une préférence à donner à des approches

descriptives à partir de l'information construite, en privilégiant la diversité des représentations (la distribution de l'information dans les différents espaces), plutôt que proposer a priori une approche normative qui présuppose une grande part des conclusions éventuelles de l'interprétation. Ensuite, on est acteur de l'échange et l'on peut proposer des pistes telles qu'une interprétation à base normative, mais aussi une reconstruction de la synthèse selon d'autres critères.

Il se pose par ailleurs la question de l'impact de l'input des connaissances sur la représentation des acteurs et l'organisation des rapports entre les acteurs. Par rapport à l'objectif d'une concertation à base de connaissances ou d'une décision informée, peut-on dire que toute contribution sous réserve d'un minimum de déontologie quant à la qualité de l'information et de sa communication, "améliore" la qualité des processus ou des décisions? Il y a un risque fort, pour une recherche en économie, à biaiser les rapports et donc les conclusions dans le sens d'un économisme. On peut penser que les processus sociaux disposent de mécanismes autocompensateurs ou régulateurs permettant de limiter les dégâts d'une surinterprétation en situation d'exposition à un seul point de vue. Mais le scientifique ne peut se contenter d'une foi sans faille d'une autonomie des processus sociaux par rapport à la contribution des scientifiques, il doit se poser la question de la manière dont il pèse. Ceci nous ramène à la question, en particulier en environnement, d'une attitude proactive des chercheurs pour favoriser l'accès à une connaissance plurielle (multidisciplinaire) et aussi à l'intégration des connaissances (inter / transdisciplinarité) qui pose également la question de notre capacité à une co-interprétation de nos observations. Il faut également rappeler que le processus de communication entre scientifique et le reste de la société, n'est qu'un processus de confrontation / consolidation / élimination de différents savoirs et que nos sociétés se posent la question du potentiel de la connaissance scientifique pour modifier les trajectoires dont on semble supposer qu'elles sont plus déterminées par les savoirs non-scientifiques.

A supposer que le processus de co-interprétation conduise à identifier de nouveaux indicateurs, il se pose la question de la production d'informations qui suppose l'instrumentation de l'observation de phénomènes naturels et sociaux. Elle peut aussi être produite par la parole, mettre les acteurs en situation d'expert. Aujourd'hui il existe encore une certaine défiance du scientifique par rapport à cette information. Mais elle peut servir d'hypothèse pour des travaux qui ne sont plus dans le temps du débat social et politique mais dans l'espace (temps et social) de la recherche.

Face à un certain nombre de difficultés d'application et d'accès à l'information statistique pourtant existante et collectée sur des fonds publics, face enfin au manque d'opérationnalité de certains outils pour une mise en routine, il est proposé d'aller conceptuellement plus loin en proposant une approche systémique de la problématique et un cadre d'analyse en couplant processus biophysiques et économiques. Cette approche en termes de modélisation systémique est centrée sur la conchyliculture, un des secteurs clés en termes d'utilisation des ressources partagées de la baie du Mont-Saint-Michel. L'approche proposée permet dans un second temps de coupler d'autres secteurs et systèmes pour une représentation plus complète.

7. Modélisation des systèmes territoriaux côtiers. Application à la conchyliculture de la baie du Mont-Saint-Michel

Une des principales clés de la réussite des processus de gouvernance relève de la capacité des acteurs pour générer et mettre à disposition des processus de concertation la connaissance pertinente pour la prise de décisions. Cependant, cette connaissance est souvent incomplète, désagrégée ou formatée de manière inappropriée qui la rend peu opérationnelle pour ces processus. Par conséquent, le développement de plateformes de connaissance intégratives contrastées et validées par les acteurs, utilisables dans processus délibératives, est un préalable de réussite.

L'intégration de la connaissance peut être structurée par des représentations systémiques à l'intérieur desquelles interagissent des processus, écologiques économiques et sociaux. Ces trois éléments sont en général reliés par des relations complexes que déterminent des équilibres et des dynamiques dans son ensemble. Cette complexité est souvent renforcée par l'existence d'interactions avec d'autres systèmes connexes. Par ailleurs, les modes de représentation peuvent varier en fonction des référentiels spatiaux et temporels utilisés. Cependant, la connaissance est souvent incomplète, désintégrée et soumise à de nombreuses lacunes. Or les processus décisionnels requièrent une connaissance pertinente et disponible dans un laps de temps relativement court. Il est donc nécessaire de trouver un compromis entre complexité de la représentation et utilité pour la gouvernance.

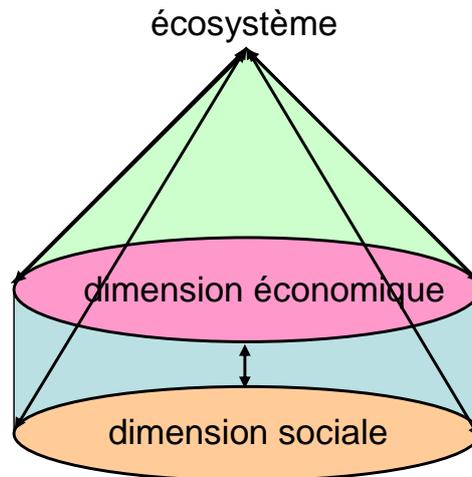
Dans une telle optique d'opérationnalité, il est proposé des démarches de modélisation suivant une approche holistique permettant de représenter les principales relations du système les plus agrégées, pour descendre ensuite à une échelle aussi détaillée que possible. L'objectif est donc d'explorer les sources qui causent des problèmes de durabilité dans les espaces côtiers et de construire des scénarii de gestion prospectifs en évitant de se heurter à des représentations inadaptées en termes d'échelles et de résultats.

Cette approche est appliquée au cas du territoire de la baie du Mont-Saint-Michel et à l'utilisation de ressources partagées dans la baie et plus précisément au partage de la ressource trophique primaire marine.

7.1. La conchyliculture dans le "système" baie du Mont-Saint-Michel

La baie du Mont-Saint-Michel peut être représentée sous la forme d'un système structuré principalement par les relations entre les écosystèmes qu'elle abrite et les usages anthropiques qui s'y développent. Une telle représentation peut prendre des formes diverses. On en retiendra une forme conique au centre et au sommet duquel se place l'écosystème et autour duquel sont articulés ces biens et services rendus à des fins naturels ou anthropiques. La base de ce cône est double et recouvre les dimensions économiques et sociales du système.

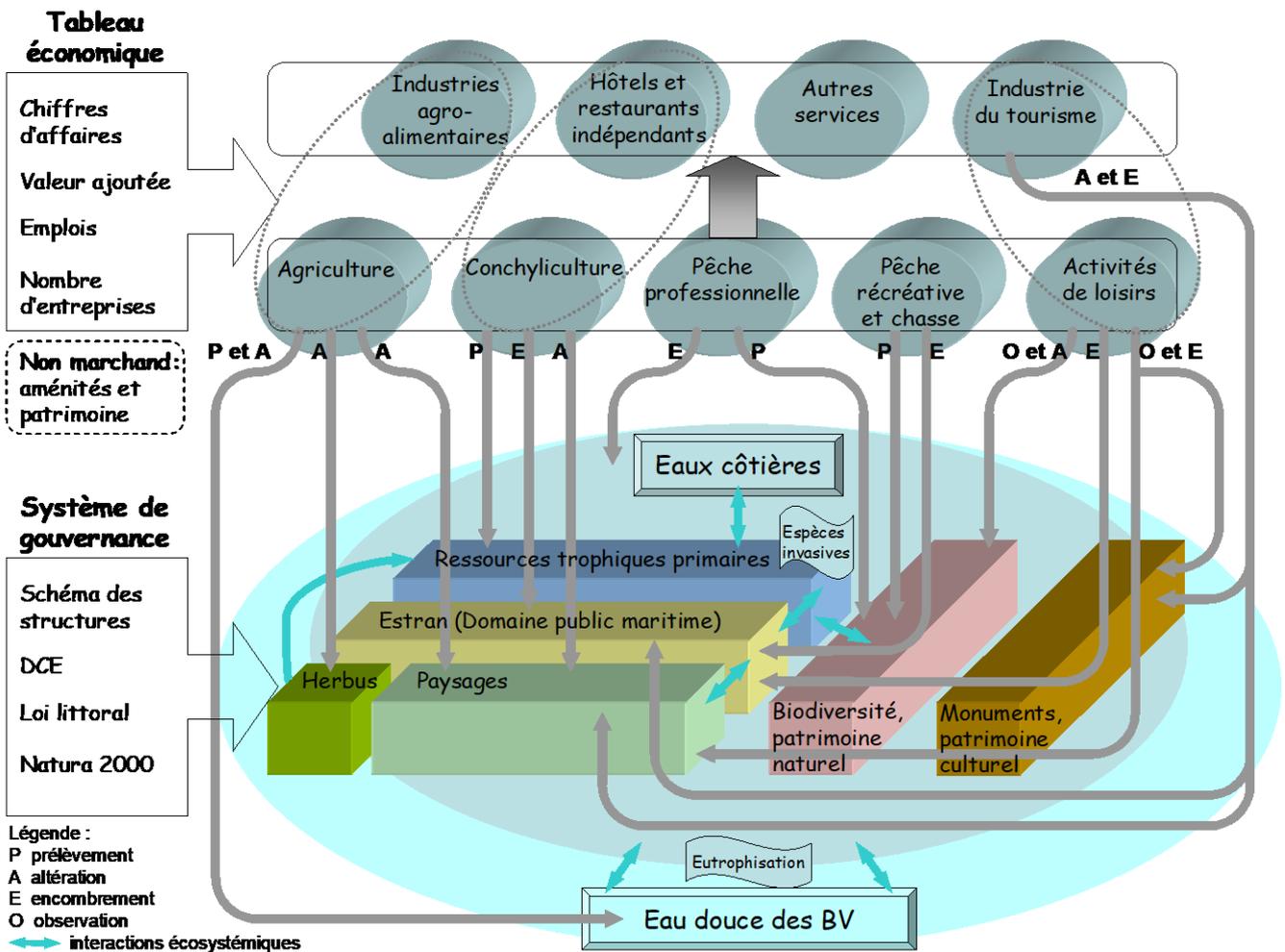
Figure 16 une représentation du système côtier de la baie du Mont-Saint-Michel



On retrouve l'écosystème au cœur des relations entre l'ensemble des éléments. En pratique, il est possible de caractériser les relations entre chacun des éléments de la base du cône avec l'écosystème par le biais de fonctions plus ou moins complexes qui peuvent opérer dans les deux sens. A titre d'exemple, les modes d'exploitation des entreprises du secteur agricole peuvent induire des effets sur la qualité de l'eau (dus aux rejets de substances polluantes) qui ont ensuite des effets sur d'autres activités partageant la ressource en eau. Pareillement, les modifications climatiques peuvent impacter les autres éléments du système et réalimenter ainsi des boucles de rétroaction qui créent la dynamique du système.

La gouvernance du système ainsi considéré sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel peut être représentée par la Figure 17. Ce système de gouvernance n'est cependant représenté que partiellement car réduit à ses composantes qui concernent directement les modes de gestion et d'utilisation des ressources du site. Il illustre la connexion du tableau économique comme input à l'approche systémique.

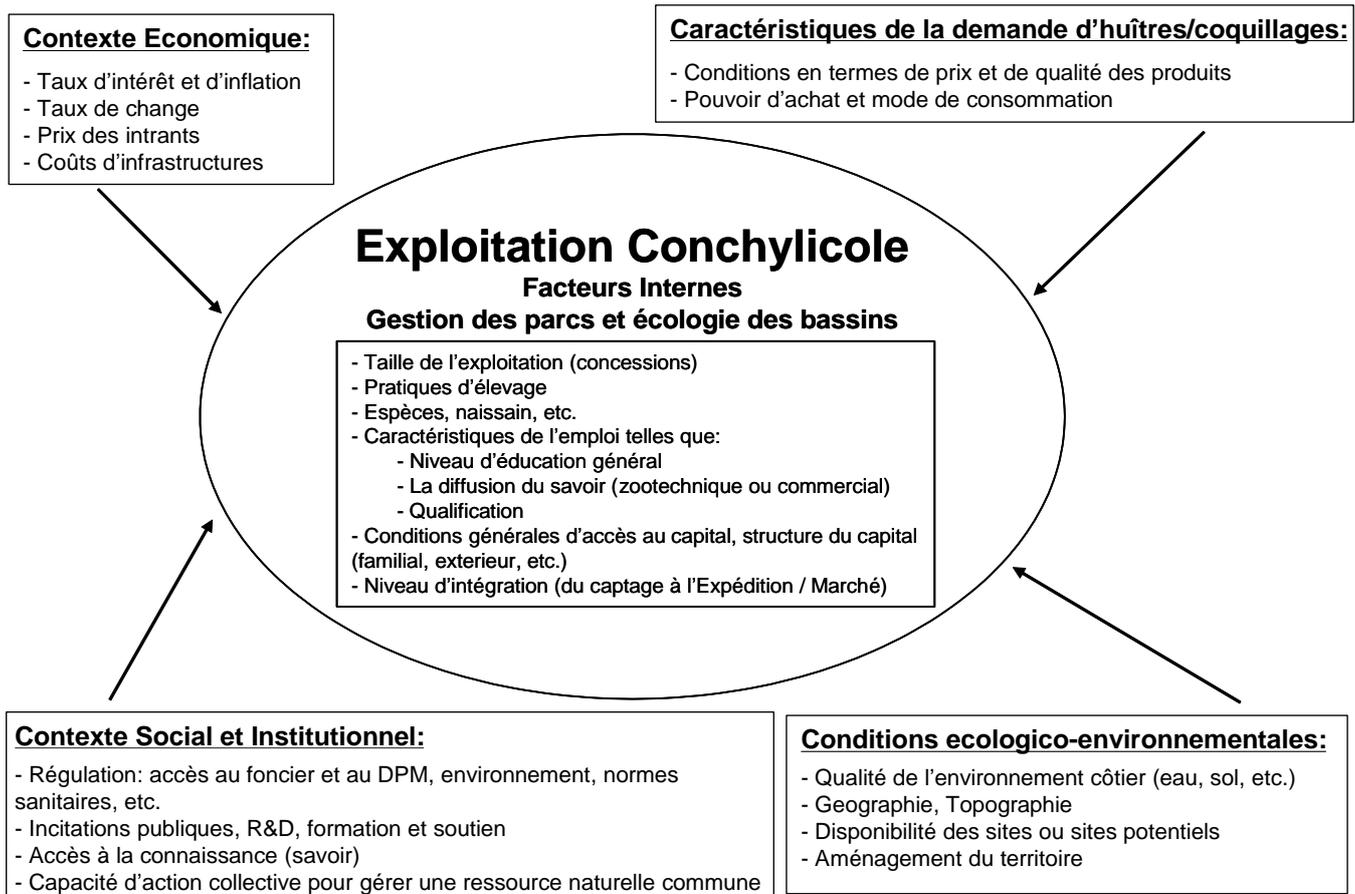
Figure 17 Utilisation du tableau économique dans le cadre d'une approche système



Les interactions entre les éléments du système ne relèvent pas exclusivement de dimensions écologiques mais peuvent avoir des origines et des conséquences de dimensions économiques et sociales. Les effets enchaînés peuvent induire des effets à la fois positifs et négatifs d'où la nécessité de faire un bilan pour chacune des dynamiques possibles.

A l'intérieur de ce système, la conchyliculture joue un rôle important en tant qu'activité structurante génératrice de richesse économique qui supporte un certain terroir culturel et qui participe à certains objectifs sociaux en termes d'emploi et de démographie. Par conséquent, se poser des questions de durabilité du secteur conchylicole ramène à analyser le secteur proprement dit mais aussi à analyser ses interactions avec son environnement économique, écologique et social aux échelles spatiales et temporelles pertinentes. La Figure 18 illustre le système conchylicole et ses interactions avec son environnement, en soulevant notamment la question du couplage entre systèmes.

Figure 18 Facteurs déterminant le système opérationnel de l'exploitation conchylicole



7.2. Modélisation de la conchyliculture dans le système côtier sous le logiciel ExtendTM

La conchyliculture développe ses activités d'élevage à partir du prélèvement de phytoplancton dissous dans les masses d'eau (ressource primaire). Cette ressource est partagée avec d'autres usages et fonctionnalités de l'écosystème. Le secteur est composé par les filières mytilicoles et ostréicoles qui partagent également cette même ressource pour des élevages différenciés. Il interagit par ailleurs avec d'autres activités anthropiques environnantes car elles sont concurrentes en termes d'espace, de ressources trophiques et de ressources en eau. Par ailleurs, la conchyliculture interagit également avec les autres secteurs du territoire par l'ensemble de relations économiques directes et indirectes.

Les approches de modélisation systémique permettent d'analyser cet ensemble de relations complexes en s'appuyant sur le développement de plateformes intégratrices. Un exemple d'application sera détaillé à l'aide du logiciel de simulation ExtendTM. Ce logiciel permet de simuler les flux et de reproduire la réalité sans cependant la "calculer". Fonctionnant en blocs hiérarchisés simulant des systèmes et sous-systèmes, ExtendTM autorise le fonctionnement de ces blocs en "boîtes noires", permettant d'abord de simplifier le système puis de le complexifier graduellement au fur et à mesure des progrès réalisés sur le fonctionnement analytique de ces "boîtes noires". Il permet par ailleurs de prendre en compte les règles de

gestion du système et de simuler des scénarii de gestion, mais surtout il est accessible au plus grand nombre en termes de compréhension et de représentation pour une appropriation par les acteurs.

La représentation complète de ce type de systèmes permet de prendre en compte la quasi-totalité des relations possibles entre ces éléments. Cependant, son paramétrage intégral est généralement difficile voire inenvisageable en raison des niveaux de complexité qui peuvent augmenter à l'infini, ou en raison de lacunes de connaissance totales ou partielles d'un ou plusieurs de ces éléments. En dépit de ces difficultés, les besoins d'opérationnalité de ces modèles requièrent l'utilisation de modèles à l'échelle la plus désagrégée possible en commençant par la plus agrégée disponible.

La caractérisation des relations entre les éléments permet de structurer des scénarii d'équilibre et de dynamique du système. Ces relations peuvent être de différents types en fonction de leur dimension économique, écologique ou sociale, en fonction du degré de complexité (interne à un secteur/élément du système, entre éléments d'un sous-système, entre éléments de systèmes ouverts). Ces types de relations peuvent être transversales et appartenir à plusieurs catégories. Elles seront analysées ci-dessous au travers d'exemples.

a) Relations de dimension économique

La demande d'équipement (et son entretien) par des entreprises conchyloles contribue au développement du tissu économique local. Pareillement, l'utilisation de coquilles broyées peut servir à la production d'amendements calcaires pour le secteur agricole, etc. Cet ensemble de relations économiques existantes entre les secteurs productifs peut être caractérisé par des tableaux économiques. L'objectif étant de modéliser les impacts de modifications dans un secteur d'activité (issus de changements de production ou de consommation) sur le reste de l'économie. Ces interactions possèdent une origine purement économique pouvant entraîner des impacts sociaux dans un premier temps. Les modifications des comportements productifs peuvent conduire dans un deuxième temps à des effets sur les écosystèmes.

Les effets économiques peuvent être indirects via le développement économique d'un des secteurs du territoire pouvant avoir des retombées sur les autres activités en termes de réinvestissement de la richesse créée (investissements privés et/ou redistribution de fonds publiques), d'augmentation de la demande d'autres biens et services à l'échelle du territoire, etc.

Ces interactions économiques transversales illustrées à la Figure 17, peuvent être linéaires, simultanées et plus ou moins complexes. Elles peuvent être analysées par l'intermédiaire de matrices I-O (Input-Output) caractérisant les relations entre les différents secteurs d'une économie. La manière dont ces interactions évoluent pose la question de la dimension sociale en termes de partage par les acteurs des effets positifs et négatifs qui résultent du propre système.

b) Relations de dimension écologique

La prolifération d'espèces invasives telles que la crépidule présente une menace pour le secteur conchylicole dans la mesure où les espèces cultivées et sauvages se partagent une

même ressource primaire. La croissance excessive de la biomasse de crépidule peut générer à terme des problèmes de productivité des élevages de coquillages. Les réductions de disponibilité de ressource primaire se traduisent par une baisse mécanique de la production des élevages questionnant la durabilité du secteur conchylicole. Dans ce contexte, les types de mécanismes de gestion visant le contrôle de l'espèce proliférante posent des questions sur l'ampleur de type de pollution naturelle, sur les coûts associés aux types d'intervention compte tenu des impacts économiques et sociaux liés à chaque scénario.

A une échelle plus large, la dynamique du secteur de la conchyliculture dépend également des décisions qui peuvent être prises sur d'autres secteurs économiques. A titre d'exemple, des modifications de l'intensité productive du secteur agricole peuvent avoir des conséquences sur les apports en pesticides et en matières organiques dissoutes dans les masses d'eau du bassin versant pouvant entraîner de conséquences sur la pousse des animaux cultivés. Il s'agit là de variables de forçage externes au secteur de la conchyliculture.

L'intensité touristique peut également avoir des conséquences sur la conchyliculture. D'une part les deux secteurs sont concurrents pour l'espace et d'autre part, l'augmentation de la densité de population et notamment dans certaines périodes de l'année entraîne également de fortes augmentations d'apport en matières contaminantes.

c) Relations de dimension sociale

Les relations de dimension sociale sont tout autant variées et peuvent être d'origines diverses, associées ou non aux externalités générées par un secteur d'activité. La préservation d'une zone à caractère remarquable ou le développement d'un secteur au détriment d'un autre peuvent ainsi s'exprimer en termes de pertes et de gains d'emplois. Cependant il existe aussi de nombreuses valeurs attachées à des dimensions non marchandes. Elles débattent ainsi et par exemple des systèmes ou modes de gouvernance à travers notamment l'identification et l'analyse des jeux d'acteurs. L'intégration de telles relations dans une approche systémique reste encore difficile de par leur nature peu souvent quantifiable ou non exclusivement quantifiable. Une approche est cependant en cours de développement via une méthode multicritères participative.

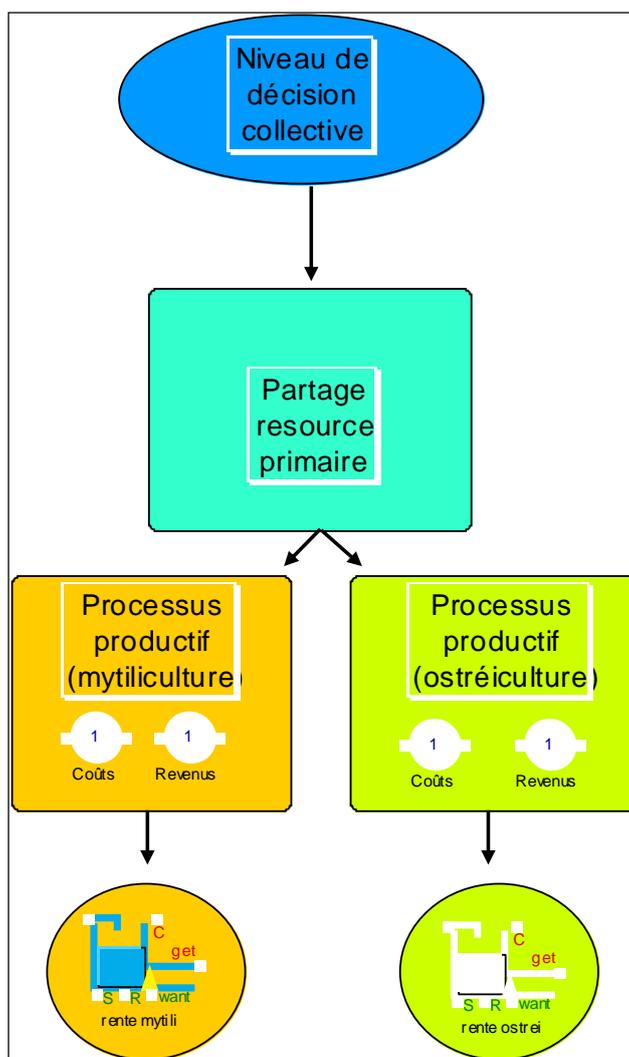
d) Relations interne à un secteur/élément du système

Le caractère renouvelable de la ressource primaire à un niveau limité implique une certaine dépendance entre le niveau de charge de l'exploitation et le niveau de productivité qui peut être dégagée. La gouvernance de ce secteur consiste à définir des critères réglementaires conduisant à sa durabilité. Plus concrètement, il s'agit de définir des niveaux d'exploitation adaptés à la capacité de charge du milieu (relation entre ressource primaire disponible et niveau maximum de production) puis des modes de redistribution de la rente conchylicole potentielle entre les entreprises du secteur. Cette gouvernance s'appuie sur deux instruments :

- La commission des cultures marines, en tant que dispositif de proposition, de concertation et de mise en application décisionnel,
- Le schéma des structures qui est un document réglementaire prévu dans le décret du 22 mars 1983 définissant les objectifs économiques et sociaux de la conchyliculture respectivement en termes de niveaux de charge par unité de surface et des niveaux d'exploitation minima et maxima assurant la rentabilité et l'équité à l'intérieur du secteur.

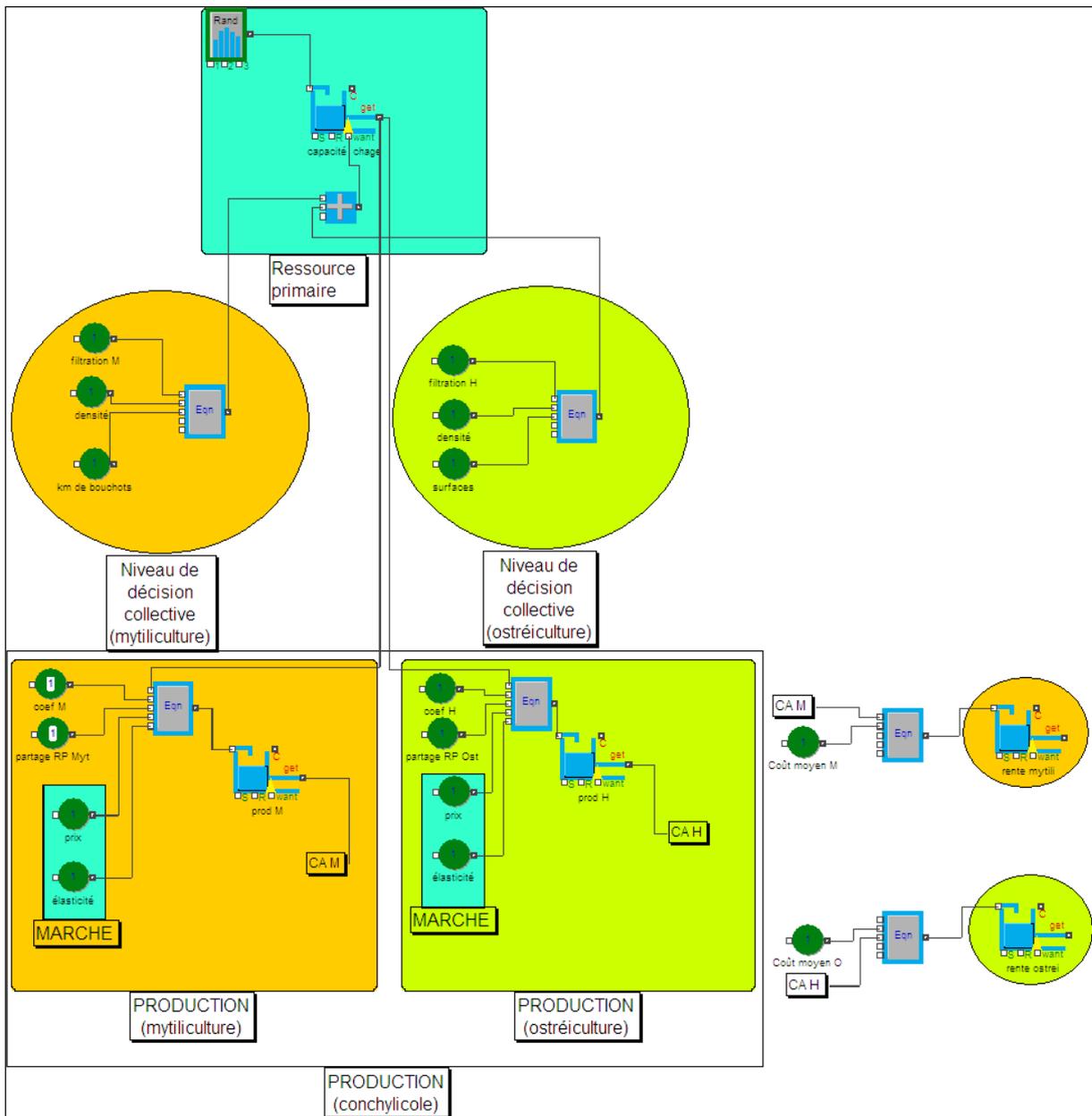
Les modes de régulation issus de ce niveau décisionnel (Figure 19) se traduisent par un partage de la ressource primaire au niveau sectoriel mais aussi au niveau individuel de chaque entreprise. L'allocation de surfaces d'exploitation aux entreprises (via l'octroi de concessions) assujettie à des règles d'exploitation (densités de charge) détermine le potentiel qui peut être produit par unité de surface et donc la rente qui peut être dégagée par sa mise en exploitation.

Figure 19 Partage privé/public de la ressource primaire issu du niveau décisionnel



Par conséquent, il est relativement simple de représenter des modifications globales des niveaux de rente de la profession en fonction de variations des mécanismes de régulation productifs du secteur. Dans la mesure où cela est possible, ce modèle relativement simpliste peut être détaillé via le développement de chacune des "boîtes" de représentation des éléments du système (Figure 20).

Figure 20 Système conchylicole, mode de régulation et ressources primaire sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel



Cependant, cette gouvernance sectorielle ne permet pas de prendre en considération les effets induits par les modifications d'autres éléments du système et qui peuvent avoir des impacts sur le secteur lui-même. Pour prendre en compte ces effets, le modèle permet de relier le sous-système de la conchyliculture aux autres sous-systèmes ou composantes via la création de relations économiques ou écologiques. Il s'agira alors de procéder au couplage du socio-économique et du biophysique.

A l'échelle du territoire de la baie du Mont-Saint-Michel, il n'existe pas un seul et unique mode de gouvernance. On se heurte souvent à une atomisation des mécanismes de gestion sectorielles qui tiennent peu ou pas en compte les interactions avec d'autres éléments du système auquel ils appartiennent. Si l'on se place uniquement sur le plan du secteur

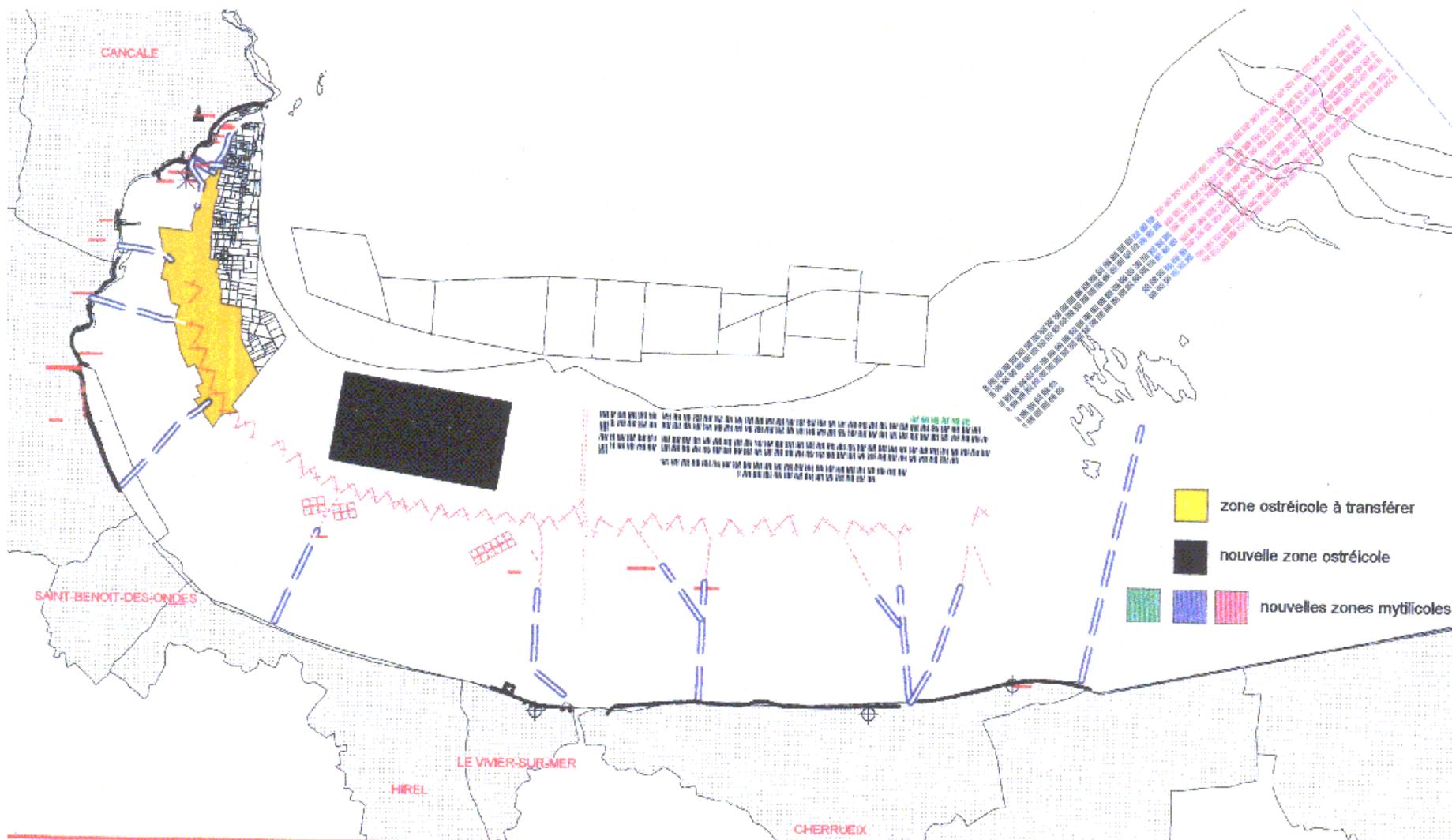
conchylicole, le niveau de richesse générée par cette activité dépend dans un premier temps de la gouvernance opérée à l'intérieur du secteur, mais aussi des processus décisionnels issus de niveaux supérieurs qui tiennent compte d'autres secteurs de l'économie territoriale. La jonction de ces différents niveaux de gouvernance permet de structurer une gestion intégrée.

e) Relations entre éléments de systèmes ouverts

La pertinence de la structuration du modèle dépend en grande partie des échelles spatiales et temporelles considérées. Si l'on se focalise sur la dimension géographique, la gestion sectorielle de la conchyliculture se limite à la frontière de la juridiction des sections régionales conchylicoles. Hors, ce zonage administratif traduit mal une réalité biologique qui possède une frontière beaucoup plus floue. La mobilité de la ressource primaire sur l'ensemble de la baie du Mont-Saint-Michel se traduit par son partage entre les conchyliculteurs de la région de Bretagne Nord et ceux de Normandie. L'existence d'un gradient de productivité croissant vers l'est de la baie a justifié en 2002 le remembrement du foncier conchylicole et l'extension du cadastre vers la zone des "Hermelles" (Figure 21). Une telle démarche a été relayée par l'initiative côté normand d'un projet de création de nouvelles implantations mytilicoles sur l'espace nommé "super-est" de la baie. Une telle démarche, indépendamment de sa légitimité, aurait bien évidemment des conséquences sur le niveau de charge global de la baie. Par conséquent, la prise en compte de la baie en tant qu'entité écosystémique semble plus pertinente qu'un simple découpage pseudo administratif. Le tableau économique précédemment défini et construit prend ici toute sa dimension et son utilité. A l'échelle du modèle, l'intégration d'une nouvelle "boîte" caractérisant une conchyliculture normande dans la baie permettrait d'alimenter le modèle par ses différents effets : (1) via le partage de la ressource primaire et donc de la rente conchylicole de la baie et (2) via le marché de produits conchylicoles du fait de l'introduction de nouveaux entrants et (3) via les effets indirects qui peuvent exister entre secteurs économiques locaux.

La prise en compte générale des interactions du système permet de surmonter l'inefficacité de la gestion sectorielle qui ne peut apporter de réponses au delà des frontières définies par le périmètre du secteur. Cependant, la trop grande complexité du modèle analysé peut induire davantage de "bruit" que de solutions analytiques. Dans un esprit d'utilité et d'opérationnalité, il est donc indispensable de trouver un compromis entre complexité et réalisme de la connaissance apportée par le modèle. L'approche systémique permet de définir ces niveaux de complexité selon le niveau d'information disponible ou souhaité.

Figure 21 Restructuration du secteur conchylicole sur l'espace baie du Mont-Saint-Michel



Conclusion

Face aux incertitudes qui pèsent non seulement sur le devenir d'un territoire, mais également sur celui des ressources environnementales, l'intérêt de la prospective environnementale et territoriale, par sa volonté de se tourner vers le futur, va permettre au travers de ses outils de guider les acteurs du territoire dans leur prise de décisions en décrivant une ou plusieurs anticipations plausibles du futur. Le tableau économique de la baie du Mont-Saint-Michel s'inscrit dans cette démarche.

La tentative d'élaboration d'un tableau économique à l'échelle écosystémique illustre que par une simple remise en forme de l'information économique existante, et donc pour des coûts relativement faibles, il est possible d'obtenir une caractérisation du poids économique des acteurs pesant sur les ressources naturelles et pouvant contribuer à expliquer les jeux d'acteurs dans l'exploitation de ces ressources. Ceci malgré une démarche qui n'a pu être conduite jusqu'au bout et en détails en raison des règles de secret statistique attachées à la diffusion des données issues des bases de l'INSEE et du niveau de détail requis pour réagréger les données à l'échelle des bassins et sous-bassins versants (niveau communal). La restitution directement par l'INSEE de la donnée économique à l'échelle des bassins versants devrait permettre d'éviter ces problèmes en permettant de respecter les règles de diffusion et du secret statistique attachées aux données d'établissement individuel. Cependant à moyen constant, les missions dévolues à ce service de l'Etat ne permettent pas encore d'envisager une telle action. Espérons que l'intégration de plus en plus forte des problématiques environnementales au sein des politiques publiques puisse contribuer à cette reconstruction de l'information statistique administrative vers une information environnementale, de même que les obligations qui découleront de la Directive Européenne INSPIRE¹⁰ et de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. L'évolution de la réglementation et des pratiques devrait donc permettre d'envisager l'obtention d'un tableau économique aussi détaillé que possible.

L'utilité du tableau économique dans le cadre d'une démarche prospective est importante : il permet, en identifiant à la fois les activités et les liens qu'elles entretiennent entre elles, d'être le support à l'élaboration de scénarios sur le devenir du territoire, au travers d'enjeux de long terme comme l'environnement. Il permet ainsi de synthétiser et de donner une information certes réduite mais suffisante à une échelle écosystémique pour l'analyse de tendances. Cependant les hypothèses n'ont pu être toutes vérifiées en raison de l'accès encore difficile à l'information et le tableau économique reste malgré tout construit dans un cadre partiel du point de vue des bilans et des équilibres économiques. Aussi pour aller plus loin, l'idée était de saisir simultanément, au travers de leurs consommations intermédiaires, les relations entre activités qui n'avaient été prises en compte qu'indépendamment les unes des autres ou deux à deux et donc de procéder à un couplage via une matrice d'input/output pour évaluer les effets de transfert. L'idée sous-jacente était la transposition de comptes satellites de l'environnement aux échelles de la problématique en s'inspirant des cadres existants au niveau national (comptabilité du patrimoine naturel et celle des dépenses consacrées à

¹⁰ Directive 2007/2/EC du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

l'environnement, cadre NAMEA, etc.). Cela se traduisait par le "verdissement" et la régionalisation ou territorialisation d'une matrice I/O. Cette approche s'avère très peu opérationnelle à l'échelle considérée et nécessite encore beaucoup de recherches en termes de dynamisation des coefficients techniques, notamment pour atteindre une réelle opérationnalité en termes de coûts et de temps.

De même, la recherche sur les indicateurs a pâti de l'incomplétude de la mise en œuvre du tableau économique. Quelques indicateurs caractéristiques de l'activité économique au niveau territorial ont été isolés. Cependant en termes d'indicateurs de développement durable il n'a pas été possible d'aller aussi loin que prévu. La revue critique de ces indicateurs souligne plus une innovation lexicologique en termes de concept que réellement opérationnelle. A côté de ces indicateurs de développement durable ont également été développés des indicateurs de GIZC sans doute plus probants en termes de cheminement vers une démarche GIZC et donc un développement durable des zones côtières. Ces types d'indicateurs apparaissent encore trop souvent comme assez peu aboutis et construits a priori plutôt qu'issus de résultats de recherche. La recherche en la matière consistant plus en des listings et tests de mise en œuvre. Pour éviter un "simple" assemblage d'indicateurs sectoriels selon des thématiques de développement durable, une approche a posteriori est nécessaire sur la base de la validation des scénarii et des modes de délibération conduisant au choix des scénarii.

C'est pourquoi il est proposé d'aller conceptuellement plus loin en proposant une approche complémentaire en termes d'approche systémique de la problématique, en couplant processus biophysiques et économiques. Le cadre d'analyse construit est celui d'une modélisation systémique pour une mise en œuvre centrée sur le secteur de la conchyliculture. Le tableau économique peut alors contribuer à la quantification des flux mais aussi et surtout de scénarii de gestion dans une approche systémique. Basée sur la plateforme de simulation Extend™ et bénéficiant des résultats du présent programme, la mise en œuvre de ce cadre conceptuel sera réalisée dans le cadre de nouveaux projets.

Dans la même logique, l'outil d'atlas en ligne au caractère didactique important, devrait être amélioré. Son élaboration, sa mise en œuvre et son test ont posé les jalons d'une version améliorée:

- indicateurs plus parlants et pertinents aux échelles fines (intra BVs) par l'accès plus complet aux données INSEE,
- restructuration et développement de nouvelles entrées,
- ajout d'un outil simple de test et de simulation de scénario jouant sur les indicateurs (caractère dynamique de l'outil par rapport à une statique comparative).

Bibliographie Axes Thématiques 1&2

Allaire G. et Dupeuble T.; 2004. "Des concepts aux indicateurs du développement durable: multidimensionnalité et responsabilisation". Revue Développement Durable et Territoires – Varia – 21 janvier 2004; 11p.

AMURE ; 2007. Le Tableau Economique : un Outil d'Aide à la Prospective Environnementale et Territoriale en baie du Mont-Saint-Michel. Eléments pour une approche systémique. Programme LITEAU 2, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, "Les stratégies d'utilisation des ressources partagées de la baie du Mont-Saint-Michel et leurs conséquences en termes de gestion intégrée d'une zone côtière". Septembre 2007. 106p.

Bailly D., Raux P. et Mongruel R.; 2006. "Le tableau économique comme outil d'aide à la prospective territoriale : une application en baie du Mont-Saint-Michel"; Usages des indicateurs de développement durable, session 2: "Comment les scientifiques tiennent compte de la demande et des usagers dans la construction des indicateurs de développement durable ? Les problèmes méthodologiques" .Colloque International, 3-4 avril 2006, CIRAD Montpellier, 11p.

Bailly D. et Fontenelle G.; 2000. Usages et ressources en baie du Mont-Saint-Michel : dynamiques, interactions et coordination. Rapport final du projet pour le programme SEAH du PEVS, CNRS.

Boulangier P-M.; 2004. "Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique"; Les séminaires de l'Iddri, n° 12, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, Paris, France, Juillet 2004, 24p.

Creusat J.; 2005. "Du diagnostic à la prospective: une démarche pour passer des enjeux aux scénarios". INSEE Lorraine, janvier 2005, 7p.

Department of Fisheries and Oceans, Canada, and the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO; 2002. "International Workshop on the Role of Indicators in Integrated Coastal Management", Ottawa, April 29-May 1, 2002, Workshop Report, 19p.

Eurostat; 2005. "Rapport final de la task force "Indicateurs de développement durable"", Thème 70, 57ème Réunion du Comité du Programme Statistique, CPS 2005/57/20/FR, Luxembourg, 29 et 30 novembre 2005, 33p.

Fontenelle G.; 2000. Dynamiques de cogestion : un problème, plusieurs solutions ; cas de la baie du Mont-Saint-Michel, France. Revue de l'Université de Moncton, numéro hors série, 2000, pp. 19-45.

Frangoudes K., Prat J.-L. & Bailly D.; 1999. Le cadre national des politiques de gestion des zones côtières en France. Coastman Working Papers, n°1, Rennes, 32 p.

Frangoudes K. (coord.); 2000. Comparative analysis of institutional arrangement experiences and needs for Integrated Coastal Zone Management in three European Countries : France, Norway and Greece. COASTMAN Final Report, OIKOS Report n° 8, 206 p.

Ghiotti S.; 2006. "Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence"; Développement Durable et Territoire, Dossier 6: les territoires de l'eau. Mis en ligne le 10 février 2006. <http://developpementdurable.revues.org/document1742.html>

Hass J. L., Brunvoll F. and Hoie H.; 2002. "Overview of sustainable development indicators used by national and international agencies", OECD statistics working paper 2002/2, 90p.

INEA Ingénieurs-conseil, IFEN; 2003. Observatoire Littoral et Montagne, Indicateurs de suivi de la loi Littoral, Etude de faisabilité, Document final, Mars 2003, 200p.

IFEN (Institut Français de l'Environnement); 2001. "Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France", Collection "Etudes et travaux", n° 35, Novembre 2001, ISSN 1263-9508 - ISBN 2-911089-47-2, 108p.

IFEN; 2006. Les indicateurs et le suivi de la gestion intégrée des zones côtière. Actes du séminaire technique, ministère de l'Écologie et du Développement durable, le 23 mars 2006; Juillet 2006, 67p.

IFEN; 2003. Indicateurs de suivi de la Loi Littoral. Actes du Séminaire de l'Observatoire du Littoral, Ministère de L'Écologie et du Développement Durable, Paris, le 14 octobre 2003, 33p.

Jouvenel H.; 2002. "La démarche prospective. Un bref guide méthodologique". Revue Futuribles, N°247, novembre 1999, mise à jour 2002, 23p.

Loinger G.; 2005. "La prospective territoriale". Article pour le guide permanent du développeur économique, avril 2005, 11p.

Luginbühl Y., Cros Z., Berki O. & Raymond R.; 1998. Les paysages de la baie du Mont-Saint-Michel. Rapport de l'UMR "Dynamiques sociales et recomposition des espaces", CNRS. Mission Mont-Saint-Michel, 127 p.

Mongruel R.; 2002. Enjeux économiques de la gestion des écosystèmes en baie du Mont-Saint-Michel : une proposition de cadre d'analyse. Revue Océanis, vol. 28 n° 1-2, pp 151-173.

Mongruel R; 2003. Méthodes d'évaluation économique du patrimoine naturel maritime : application à l'écosystème de la baie du Mont-Saint-Michel. Rapport interne. Service d'Économie Maritime, Ifremer Centre de Brest, 157 p.

Mongruel, R., O. Thébaud. Externalities; 2006. Institutions and the location choices of shellfish producers: the case of blue mussel farming in the Mont-Saint-Michel bay (France). Aquaculture Economics and Management 2006. 10(3): 163-181.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); 1999. "Towards Sustainable Development: Indicators to Measure Progress"; Proceedings of the OECD Rome Conference, 15-17 December 1999; Paris, OECD, 416p.

Pennanguer S., Tartarin F., Fontenelle G., Guilsou A., Perrot Y. & Bœuf M.; 2005. Vers une gestion concertée de la baie du Mont-Saint-Michel et ses bassins versants. Rapport final du projet GECOBAIE, Rennes, 31 p.

Storme S., Zuinen N. et De Bruyn T.; 2003. "De Lisbonne à Göteborg, les indicateurs dans le cadre des stratégies de l'UE", Cadre de travail de la Plate-forme indicateurs pour un développement durable pour 2003-2004. Juillet 2003, 20p.

Theys J., 2001. "A la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs" in "Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche"; Paris, Elsevier, collection : Natures, Sciences, Sociétés, déc. 2001.- 288 p., Editeur scientifique : Marcel Jollivet, Actes du colloque "La notion de durabilité : quelles pistes pour la recherche ? ", décembre 1997, organisé par Natures Sciences Sociétés – Dialogues, ISBN : 2-84299-335-7, pp. 269-279

TRNEE (Table Ronde Nationale sur l'Economie et l'Environnement); 2003. "L'Etat du débat sur l'environnement et l'économie: les Indicateurs d'environnement et de développement durable pour le Canada", ISBN 1-894737-30-X, Editions Renouf Ltée, Ottawa, Canada, 100p.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development; 2005. "Expert Group Meeting on Indicators of Sustainable Development", New York, USA, 13 - 15 December 2005, 26p.

Action thématique 3 : Explicitation de la relation entre groupes d'acteurs, perception des enjeux et légitimation des innovations institutionnelles pour la gouvernance du littoral

La caractérisation et l'explicitation des relations entre groupes d'acteurs ont été menées à plusieurs échelles, constituant ainsi une base de travail importante pour l'étude et l'analyse des outils de la gouvernance territoriale, de l'articulation entre niveau local, régional et éclairage étranger.

Le premier chantier s'est déroulé à l'échelle locale, en baie du Mont-Saint-Michel, et avait pour objectif de caractériser les relations entre trois groupes d'acteurs que sont les scientifiques, les gestionnaires ou décideurs, et les acteurs locaux. C'est en effet sur l'articulation et la coopération entre ces trois groupes que repose la gestion de la zone côtière. Ce travail a été conduit par le biais d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs du territoire, entretiens qui ont été analysés et retranscrits selon les méthodes développées dans des projets de recherche antérieurs. Ces entretiens ont permis d'appréhender les perceptions des personnes autour de trois grands thèmes :

- la perception et l'expression des connaissances dans la baie, et leur transmission ;
- les relations entre les scientifiques et les acteurs locaux ;
- les souhaits en termes d'échange de connaissances et de collaboration ainsi que les obstacles éventuels.

A l'échelle locale, c'est la dynamique du territoire de la baie du Mont-Saint-Michel qui a été particulièrement étudiée. Une démarche de gestion intégrée (projet DIACT) a été mise en place en baie du Mont-Saint-Michel et portée par une association interdépartementale, qui cherche à développer un véritable projet de territoire, s'appuyant sur les acteurs locaux et transcendant les habituels découpages administratifs. Dans ce contexte, l'objectif des travaux a été d'analyser la façon dont cette démarche interdépartementale peut s'articuler avec l'existant, aussi bien en termes de démarches de gestion que de structures de coopération, dispositifs divers, réseaux d'acteurs ou de groupes d'acteurs, afin de s'appuyer sur l'existant et promouvoir une bonne gouvernance territoriale.

Ce travail s'est appuyé sur les précédents travaux sur la zone étudiée en les approfondissant, notamment :

- en retraçant l'historique de la démarche menée par l'association interdépartementale ;
- en identifiant les réseaux d'acteurs susceptibles d'avoir une influence sur la gestion de la baie du Mont-Saint-Michel ;
- en identifiant et en caractérisant l'ensemble des scènes de concertation inter et intra catégorielles présentes sur ce territoire ;
- en analysant le cheminement de l'information au sein de ces réseaux et de ces scènes de concertation ;
- en analysant la façon dont ces réseaux peuvent être mobilisés pour une gestion intégrée, et articulés à la démarche de l'association interdépartementale.

Le second chantier s'est intéressé à l'action collective territoriale, et plus particulièrement au développement des Pays en Bretagne comme outils d'articulation entre la régulation politique et les dynamiques sociales locales. Ce travail a consisté en une analyse rétrospective et critique du développement des Pays en Bretagne, de 1950 à 2005.

L'élaboration d'une politique en gestion intégrée de la zone côtière pose la question du dispositif territorial de sa mise en œuvre. La pertinence de cette politique dépendra de sa capacité à s'inscrire dans les territoires et par conséquent à prendre en compte les dynamiques qui animent ces derniers. Des travaux ont ainsi été menés à l'échelle régionale pour permettre d'évaluer la pertinence des pays maritimes comme dispositifs de gouvernance territoriale et de réfléchir à la manière de prendre en compte les espaces maritimes dans un dispositif territorial de gestion intégrée de la zone côtière. Ces travaux ont reposé sur une analyse de la façon dont la dimension maritime est prise en compte dans la définition et dans les ambitions des Pays ayant une façade littorale.

Il s'est agi :

- d'appréhender les territoires fonctionnels de la zone côtière en Bretagne ;
- de caractériser ces territoires en analysant les dynamiques qui les constituent (activités, acteurs, réseaux d'acteurs, etc.) ;
- puis de comparer ces territoires fonctionnels aux maillages de gestion actuellement en place.

Enfin le troisième chantier a consisté en une réflexion sur les outils de la gouvernance. Il a porté plus particulièrement sur la recherche d'une expérience de gouvernance territoriale en gestion de la zone côtière qui puisse être source d'enseignements pour la mise en œuvre de politiques en gestion intégrée de la zone côtière en France. Il existe un grand nombre de projets en gestion de la zone côtière à l'échelle mondiale, mais peu offrent à la fois des modèles de gouvernance territoriale pouvant être intéressants par rapport au contexte français et suffisamment de recul pour tirer des enseignements en termes de dispositifs de concertation. Après une analyse de différents programmes, le cas des ZIP (Zone d'Intervention Prioritaire) développées au Québec dans le cadre du programme Saint-Laurent Vision 2000, a été retenu comme expérience de référence.

Ce travail s'est appuyé sur les échanges privilégiés entretenus avec l'Université du Québec à Rimouski pour étudier la gestion du fleuve Saint-Laurent au Québec. Ceci s'est notamment traduit par la prise de contact avec les responsables du programme québécois Saint-Laurent Vision 2000 pour acquérir les informations nécessaires à l'élaboration de l'itinéraire de concertation de cette démarche (témoignages, revue de presse, rapports et autres documents). Elle a aussi permis l'étude des comités ZIP en parallèle avec les études de cas en Bretagne.

Un cadrage de l'expérience de la gestion intégrée de la zone côtière au Canada a été conduit. Il a porté sur un certain nombre d'éléments de compréhension, à savoir :

- l'arsenal juridique du Canada en environnement marin,
- les outils de gestion intégrée de la zone côtière,

- les Aires Nationales Marines de Conservation (ANMC),
- les Zones de Protection Marine issue de la loi sur les océans (ZPM),
- les réserves nationales de faune, les zones marines protégées et refuges d'oiseaux migrants,
- et le cas du programme Saint-Laurent vision 2000.

Sur le plan *methodologique*, cette action thématique apporte un cadre de référence pour l'analyse fonctionnelle de la gestion de la zone côtière, qui est reproductible sur différents territoires et permet une approche comparée sur plusieurs sites en Bretagne. Sur le plan *théorique*, elle contribue à une meilleure connaissance des processus de gouvernance territoriale, des jeux d'acteurs dans les démarches collectives et des phénomènes d'innovation sociale en termes de gestion territoriale. Sur le plan *opérationnel*, elle apporte aux régions maritimes des éléments et un cadre de réflexion et d'action pour la mise en œuvre d'une politique de gestion de leur zone côtière en adéquation avec les enjeux territoriaux et leurs nouvelles missions en matière d'aménagement du territoire.

Les travaux qui ont été menés sont ainsi restitués sous le questionnement du modèle d'action publique pour une gestion concertée de la zone côtière.

Quel modèle d'action publique pour une gestion concertée de la zone côtière ?

La définition d'un système alternatif de gestion de la zone côtière basé sur la concertation implique 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.

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 (Pennanguer, 2005).

Si la compréhension et la prise en compte des dynamiques territoriales sont nécessaires au succès d'une démarche de gestion de la zone côtière à l'échelle locale, les solutions doivent s'inscrire dans les cadres institutionnels nationaux et européens. En d'autres termes, la définition d'une nouvelle gouvernance de la zone côtière doit prendre en compte les nouveaux défis de la décentralisation et de la construction européenne.

Cet axe de recherche, dont la thèse de Fanny TARTARIN constitue la colonne vertébrale, part de l'hypothèse que les régions prennent de plus en plus d'importance dans la gestion de la zone côtière. Si la gestion de la zone côtière doit se faire à l'échelle locale, l'échelle stratégique et de coordination sera régionale. Cette échelle devra en outre s'approprier les enjeux locaux, définir une ambition d'action et prendre en compte les cadres institutionnels nationaux et européens effectifs en matière de gestion de la zone côtière. L'expérience du CRAPE, en matière de gouvernance territoriale et notamment sur les dynamiques qui ont animé la mise en œuvre des Pays, permettra de mieux saisir les dispositifs territoriaux pouvant être mis en œuvre pour promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière.

L'objectif de l'action thématique 3 de ce PRIR est 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 et en mobilisant les cadres institutionnels nationaux et européens.

Pour répondre à ces questions, ce travail de recherche s'appuie notamment sur une étude comparée entre la Bretagne et le Québec. Il s'intéresse notamment au programme Saint-Laurent Vision 2000 qui constitue une expérience intéressante en gestion concertée de territoires côtiers, en matière de coordination entre local et régional et d'implication de la société civile dans l'action publique.

L'expérience des comités de concertation créés dans des Zones d'intervention prioritaire (ZIP), le long du Saint-Laurent, est intéressante à plus d'un titre en matière de gestion concertée de la zone côtière. Ces comités, regroupés en réseau et coordonnés à l'échelle du fleuve, offrent un espace favorable à la gouvernance territoriale en impliquant et en responsabilisant les acteurs locaux, tout en s'inscrivant dans le cadre général d'une politique publique.

La première partie des travaux de l'action thématique 3 porte sur la baie du Mont-Saint-Michel. Elle porte d'une part sur les relations entre les scientifiques, les gestionnaires et les acteurs locaux et d'autre part sur l'étude des réseaux d'acteurs sur ce territoire.

La seconde partie concerne l'action collective territoriale, et plus particulièrement le développement des Pays en Bretagne comme outils d'articulation entre la régulation politique et les dynamiques sociales locales. Ce travail a consisté en une analyse rétrospective et critique du développement des Pays en Bretagne, de 1950 à 2005.

La troisième partie pose les bases d'une analyse comparée avec le Canada, et plus précisément avec la stratégie « Saint-Laurent Vision 2000 ».

La baie du Mont-Saint-Michel : Un exemple de gestion de la zone côtière

1. La baie du Mont-Saint-Michel

Figure 1 La baie du Mont-Saint-Michel et ses cinq bassins versants



La baie du Mont-Saint-Michel est avant tout un milieu de vie. De tous temps, l'homme a su tirer parti de ses incroyables richesses pour y vivre ou simplement y passer. Il l'a occupée, utilisée, modifiée, aménagée, protégée. Souvent considérée comme un milieu naturel exceptionnel, la baie doit néanmoins sa configuration actuelle aux activités de l'homme, qui, au cours du temps, l'a façonnée pour mieux l'utiliser.

L'agriculture représente la principale activité des bassins versants de la baie, qui sont des secteurs essentiellement ruraux. Les activités agricoles, assez diversifiées auparavant, évoluent vers une dominance de la culture des céréales et de l'élevage bovin. Autour de Cancale et de Saint-Malo, c'est la culture maraîchère qui domine, avec deux produits phares, le chou-fleur et la pomme de terre, quoiqu'un peu en perte de vitesse. La partie basse du marais de Dol, le marais noir, de nature tourbeuse, est de plus en plus orientée vers la culture des céréales, au détriment de l'élevage laitier. Le marais blanc, en amont, est beaucoup plus fertile et voué essentiellement à la culture des céréales, ce qui a entraîné une diminution des surfaces toujours en herbe. Sur le bassin du Couesnon, la Compagnie des Polders de l'Ouest a conquis 3 000 hectares de polders au cours du temps, aujourd'hui cultivés en légumes et en céréales. Plus en amont, l'élevage est très présent, comme dans le sud Manche où c'est l'élevage intensif qui domine avec bovins, porcs et volailles. Dans le nord-est de la baie c'est plutôt un élevage de type extensif avec prairies et pâturages. Les herbues sont pâturés par un troupeau de 13 000 brebis appartenant à 55 éleveurs bretons et normands. Ils produisent de l'agneau de pré salé, renommé en gastronomie, et qui participe à l'image du Mont-Saint-Michel (Tartarin, 2003).

Le développement de la partie bretonne de la baie est très lié à celui de la conchyliculture, qui a notamment donné sa renommée à la ville de Cancale. La baie de Cancale a été par le passé

l'un des centres les plus importants de production d'huître plate *Ostrea edulis*, qui était alors pêchée. Le dragage intensif et les épidémies ont quasiment anéanti les bancs naturels d'huîtres plates, et c'est la culture de l'huître creuse *Crassostrea angulata* qui a pris le relais. A son tour décimée, les ostréiculteurs se sont tournés vers l'huître japonaise *Crassostrea gigas*. Aujourd'hui, 128 concessionnaires produisent 1000 tonnes d'huîtres plates et 3500 tonnes d'huîtres creuses. Au droit du Vivier-sur-Mer et de Cherrueix, les mytiliculteurs élèvent depuis la moitié du vingtième siècle les moules de bouchots. Les plus grandes concessions ont été octroyées à des mytiliculteurs charentais spécialistes de ce type d'élevage (Le Mao et Gerla, 1999 ; Fontenelle, 2000 ; Tartarin, 2003). Depuis, la zone mytilicole s'est étendue à l'ouest vers Saint-Benoît des Ondes et à l'est au niveau du banc des Hermelles. Il n'y a pas de captage de moules en baie du Mont-Saint-Michel, et les mytiliculteurs s'approvisionnent en naissain dans le Morbihan, en Charente et en Vendée. En 2001, l'ensemble de la zone mytilicole comptait 322 000 pieux, pour 109 concessionnaires et une production de 9 000 à 10 000 tonnes. Un vaste projet de restructuration du cadastre conchylicole, démarré en 1997 et réunissant ostréiculteurs et mytiliculteurs, a vu le jour en 2002. Il prévoit une nouvelle extension des concessions mytilicoles vers l'est, apportant ainsi une solution à la baisse de productivité observée dans les secteurs ouest.

Il existe en baie du Mont-Saint-Michel différents types de pêche : les pêcheries fixes, la pêche à pied et la pêche embarquée. Les pêcheries fixes sont des installations en forme de V à la pointe dirigée vers le large, longeant la côte de Cancale à Cherrueix. 16 sont exploitées et entretenues aujourd'hui. Elles piègent le poisson à marée descendante : plies, soles, bars, mullets, etc. (Saulnier, 1998). La pêche à pied est une activité traditionnelle. C'est devenu presque exclusivement une activité récréative, la baie comptant moins de 10 professionnels. C'est essentiellement la population locale qui pratique cette pêche à la crevette et aux coquillages sur le banc des hermelles. La pêche embarquée a concerné pendant longtemps les bancs d'huîtres plates de Cancale. Aujourd'hui, c'est le Comité local des pêches de Saint-Malo qui gère les flottilles exploitant la baie du Mont-Saint-Michel. Outre les activités traditionnelles, pêche au chalut, casiers à crustacés, drague à praires et coquilles Saint-Jacques, mais qui ne représentent que quelques bateaux à l'année, la baie du Mont-Saint-Michel se distingue par l'activité de pêche à la seiche qui a lieu chaque année en été. Elle concerne 60 bateaux côté breton. C'est une activité soumise à une dérogation des Affaires maritimes qui autorise exceptionnellement le chalutage dans la bande des trois milles. Elle a du mal à coexister avec les cultures marines, car elles convoitent les mêmes zones.

La Sée est un cours d'eau de première catégorie pour les poissons migrateurs et les saumons essentiellement. Sur la Sélune, les peuplements sont perturbés par la qualité des eaux mais surtout par la présence de deux barrages hydroélectriques qui contrarient la remontée des poissons. Le Couesnon a également un intérêt piscicole majeur, mais il est très perturbé par la mauvaise qualité des eaux.

La chasse au gibier d'eau est gérée en baie du Mont-Saint-Michel par deux associations, l'une en Manche, l'autre en Ille-et-Vilaine. Ces deux associations possèdent respectivement 19 et 18 installations de chasse fixe sur le domaine public maritime, les gabions, soumis à une AOT (Autorisation d'occupation temporaire) délivrée par le préfet. Ce nombre est fixé dans le bail de location et demeure immuable. La chasse se pratique également à la passée et au hutteau.

Ce sont les anatidés et les limicoles qui sont chassés. Une réserve de chasse maritime de 3000 hectares, à l'ouest du Mont-Saint-Michel, protège la faune du littoral.

L'attrait touristique de la baie du Mont-Saint-Michel n'est plus à prouver. Le pôle touristique majeur est le Mont-Saint-Michel lui-même, qui compte plus de trois millions de visiteurs chaque année, essentiellement l'été. Les touristes restent très peu de temps sur place, quelques heures seulement, et vont rejoindre l'un des deux pôles touristiques de part et d'autre de la baie : Saint-Malo/Dinard et Granville. C'est un tourisme de passage qui laisse peu de retombées économiques sur le territoire. Toutefois, le secteur de Granville/Jullouville est réputé pour son tourisme balnéaire, tandis que le pôle Cancale/pointe du Grouin se développe peu à peu et constitue un élément majeur dans un développement touristique plus ancré en baie du Mont-Saint-Michel.

La baie du Mont-Saint-Michel est faiblement urbanisée. Les communes sont généralement peu peuplées. Les agglomérations les plus importantes sont Fougères, Granville, Avranches et Cancale. La Manche se distingue de l'Ille-et-Vilaine par le grand nombre de résidences secondaires qui continue de s'accroître. La présence des villes de Saint-Malo et de Rennes a une influence sur la quantité d'eau prélevée pour l'alimentation en eau potable, notamment sur les bassins des marais de Dol et du Couesnon. Le secteur est globalement peu industrialisé.

1.1. De la protection à la gestion, une fragmentation du territoire

1.1.1. De multiples outils de protection...

C'est d'abord le site du Mont-Saint-Michel lui-même qui a bénéficié d'une protection au titre de son inscription partielle suite à la loi du 2 mai 1930 visant à préserver les espaces présentant un intérêt artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. La baie ne fut reconnue que beaucoup plus tard, en mai 1987, lorsque le domaine public maritime fut classé sur plus de 8500 hectares.

Le patrimoine naturel de la baie du Mont-Saint-Michel fait l'objet d'inventaires scientifiques servant d'appui à la définition de périmètres de protection, ZICO et ZNIEFF. C'est sur la base des ZICO que la directive Oiseaux aboutit en juin 1990 à la désignation d'une Zone de protection spéciale (ZPS) de 18 000 ha. Quatre sites sont retenus pour la désignation de Zones spéciales de conservation (ZSC) : la baie du Mont-Saint-Michel associée aux marais de Sougéal et de Ducey, les Îles Chausey, la vallée de la Sée et la côte de Cancale à Paramé. L'ensemble des ZPS désignées au titre de la directive Oiseaux et des ZSC désignées au titre de la directive Habitats constitue le réseau européen Natura 2000.

La convention Ramsar concerne depuis 1994 un périmètre de 75 000 hectares en baie du Mont-Saint-Michel, comprenant l'estran de Cancale à Granville mais aussi des zones intérieures, notamment dans les marais de Dol et les estuaires du Couesnon, de la Sélune et de la Sée.

Enfin, la reconnaissance internationale du caractère exceptionnel de la baie est affirmée depuis 1979 par son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, aussi bien pour sa dimension naturelle que culturelle. L'abbaye ajoute au site exceptionnel une valeur architecturale, historique et sacrée (Cormier-Salem, 2003).

1.1.2. De multiples démarches de gestion...

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. Contrairement par exemple à la mer d'Iroise et au golfe du Morbihan, 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.

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 entendra par démarche toute initiative regroupant des acteurs sur un territoire défini autour d'un événement (conflit, projet, réglementation...) ou simplement d'idées ou de valeurs partagées.

Nous pouvons regrouper ces démarches en quatre groupes, qui sont des « cortèges » de démarches :

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

Pour simplifier la lecture de la concertation territoriale, les initiatives de gestion recensées, appelées « scènes » par la suite, sont numérotées entre parenthèses.

1.1.3. La gestion de la production agricole ou halieutique

En baie du Mont-Saint-Michel, depuis la première concession accordée en 1965 pour l'élevage d'huîtres plates en eau profonde, un conflit oppose les conchyliculteurs aux pêcheurs à la seiche, qui pêchent traditionnellement dans cette zone (scène n°1). Ce conflit, qui naît dans des actes malveillants visant à détruire les installations fixes sur une zone de pêche, se poursuit par de nombreux incidents. Le chalutage sur les concessions en eau profonde et à proximité des bouchots occasionne des dégâts parfois importants.

Les conchyliculteurs de la partie bretonne de la baie réfléchissent à un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (scène n°2), mais faute de parvenir à rassembler des acteurs qui ne voient pas l'intérêt de la démarche, le projet est abandonné. Les mytiliculteurs envisagent d'étendre leurs concessions vers des zones plus productives, mais la zone qu'ils convoitent est classée insalubre. En 1992, ils se lancent dans un projet d'Appellation d'origine contrôlée (AOC) pour la moule de bouchot (scène n°3), afin d'améliorer la qualité de la production, de légiférer dans les pratiques et de protéger une appellation parfois utilisée abusivement par des producteurs d'autres régions. La même année, les éleveurs d'agneaux de pré salé déposent eux aussi une demande d'AOC pour protéger une appellation utilisée abusivement. Mais éleveurs bretons et normands, qui n'ont pas les mêmes pratiques, ne s'entendent pas sur la démarche (scène n°4).

En 1992, des négociations s'ouvrent entre pêcheurs bretons, pêcheurs normands et pêcheurs jersiais autour des droits de pêche autour des îles anglo-normandes (scène n°5). Ces

négociations vont durer 8 ans : les accords relatifs à la baie de Granville sont signés en 2000 à Saint-Hélier.

Face à l'envahissement de la baie de Cancale par les crépidules, deux initiatives voient le jour. En 1996, le projet de créer une entreprise d'insertion pour la transformation de la crépidule (scène n°6) aboutit à la formation d'un comité de pilotage « Crépid'Insert » composé d'ostréiculteurs, d'élus locaux et départementaux et de professionnels de l'agro-alimentaire. En 1998, l'Association pour la récolte et la valorisation des crépidules en Bretagne (Areval) est créée (scène n°7). Elle regroupe des conseillers généraux de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes-d'Armor et des représentants des professionnels autour de la valorisation industrielle de la crépidule sous forme d'amendement agricole.

En 1997, suite au constat d'une baisse de productivité des bouchots situés les plus à l'ouest de la baie, le syndicat mytilicole reprend son projet d'extension vers l'est (scène n°8) et demande une nouvelle étude de salubrité. Suite à la construction de la station d'épuration du Mont-Saint-Michel, les résultats sont satisfaisants et la croissance dans cette zone est même particulièrement intéressante. Face à cela, et sur fond de conflit lié à l'AOC, les mytiliculteurs entrent en compétition pour savoir qui pourra déplacer le maximum de bouchots dans cette nouvelle zone prometteuse. Les ostréiculteurs s'inscrivent à leur tour dans ce projet de restructuration. En 1998 et 1999, le conflit est à son maximum : les mytiliculteurs les mieux lotis (à l'est) bloquent le projet, et les moins bien lotis (à l'ouest) souhaitent le faire avancer au plus vite pour déplacer l'ensemble de leurs concessions. Un premier accord est trouvé entre les mytiliculteurs de l'ouest et les ostréiculteurs qui convoitent les zones abandonnées. Les mytiliculteurs de l'ouest quittent alors le syndicat mytilicole. Le changement des représentants relance le projet, qui remobilise l'ensemble des mytiliculteurs qui veulent profiter des avantages de la restructuration. Un compromis est trouvé en 2001 et les premiers pieux sont plantés dans la nouvelle zone en 2002.

En 2000, un projet d'installation de poulaillers en plusieurs zones proches du littoral fait prendre conscience aux conchyliculteurs de l'importance de maintenir l'activité légumière traditionnelle face aux menaces d'installations intensives. Le dialogue s'engage alors entre conchyliculteurs et agriculteurs légumiers (scène n°9) pour trouver un accord pour évacuer les déchets coquilliers des premiers et fournir un amendement calcaire aux seconds. Cet accord est susceptible d'être repris dans le cadre d'un Contrat territorial d'exploitation (CTE) collectif. Il existe deux CTE sur le territoire de la baie du Mont-Saint-Michel et de ses bassins versants : le CTE collectif « Pâturages du Coglais », porté par une association mais aussi par un syndicat intercommunal en compétition (scène n°10), et le CTE collectif « Terres de Saint-Malo » (scène n°11) qui vise à redynamiser une région économiquement fragile face au développement du tourisme et de la conchyliculture.

1.1.4. La valorisation du site et le développement du territoire

Après l'arrivée des quotas laitiers en 1984 et une profonde mutation du paysage agricole, des agriculteurs, des élus, des socioprofessionnels et des acteurs locaux créent une association de développement local dans la région du Mortainais, à l'est des bassins versants de la baie du Mont-Saint-Michel (scène n°12). C'est une expérience de concertation qui porte ses fruits, puisqu'elle se transformera en pays quelques années plus tard.

En 1994, le Premier ministre demande la préparation d'un projet pour le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel (scène n°13). Ce projet, plusieurs fois abandonné, est préparé et annoncé officiellement lors de la campagne présidentielle de 1995. Une réflexion est engagée en parallèle sur la possibilité de monter une Opération Grand Site pour accompagner le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. L'OGS Manche (scène n°14) et l'OGS Ille-et-Vilaine (scène n°15) sont annoncées au printemps 1995. Elles ont pour objectif la valorisation du littoral de la baie et la promotion d'un tourisme durable. Elles reprennent des réflexions initiées lors de l'élaboration de la charte des usages de la baie (scène n°16) par un groupe de travail qui participe au comité de pilotage des OGS. Cette charte était contemporaine de la charte des herbues (scène n°17) visant à fixer les conditions d'usage d'une zone très réglementée.

En 1996, la dynamique initiée par des agriculteurs dans la région du Mortainais est choisie pour expérimenter la notion de pays. C'est l'un des 42 pays en préfiguration retenus pour l'application de la loi Pasqua. Il est composé de commissions thématiques, d'un conseil de pays et d'un comité de développement économique. Dans la région voisine, le pays Avranchin est en préfiguration (scène n°18) pour gérer et animer le programme Leader II. En 2001, le préfet de région émet une proposition relative à l'organisation des pays en Basse-Normandie. Il propose de partager le département de la Manche en trois grands ensembles, ce qui se traduit par une réduction du nombre de pays. La proposition de créer trois pays en Manche invite à des rapprochements entre le pays du Mortainais et le pays Avranchin pour former le pays de la baie du Mont-Saint-Michel (scène n°19), dont la charte de développement est élaborée en 2002.

Côté Bretagne, la dynamique des pays est lancée en 1999 autour du pays de Fougères par la mise en place de commissions thématiques (scène n°20). L'objectif principal est de dynamiser la région de Fougères, d'accueillir et de fixer des populations jeunes. La même année, le pays de Saint-Malo est créé (scène n°21).

Dans le cadre de l'Opération Grand Site, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine propose en 2001 une nouvelle action éligible au programme européen Life-Environnement intitulé « Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont-Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée ». Ce projet a pour but, à travers le projet de voie verte reliant Granville à Cancale via le Mont-Saint-Michel, de créer une appropriation partagée. Le projet est monté en partenariat avec un certain nombre de participants, collectivités territoriales, associations (scène n°22). En 2002, l'idée d'un Parc naturel régional (scène n°23) émerge en plusieurs endroits du territoire : c'est, pour certains, l'outil qui permettra de créer une véritable unité dans la mise en valeur du territoire et des produits associés à ce territoire. Dès son émergence, cette idée suscite chez certains une méfiance, chez d'autres une opposition.

Sur des problématiques plus spécifiques d'aménagement et de restauration de milieux spécifiques, deux contrats nature sont signés en baie du Mont-Saint-Michel. Le premier est signé en 1997 pour la réhabilitation, la gestion et la valorisation du marais de Sougéal (scène n°24), qui connaît des conflits entre les chasseurs qui veulent restaurer les surfaces en eau, les éleveurs qui souhaitent drainer pour avoir plus de pâturages, les pêcheurs qui veulent restaurer les frayères et les naturalistes qui sont opposés aux aménagements envisagés par

les chasseurs. Le second contrat nature est relatif à l'aménagement de la réserve de chasse maritime de la baie du Mont-Saint-Michel (scène n°25).

En 2001, un comité de pilotage est créé afin d'élaborer une charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont-Saint-Michel (scène n°26). Il s'appuie sur des groupes de travail thématiques et la rencontre des acteurs locaux.

En 2000, des élus de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine ainsi que les présidents des deux Conseils généraux décident de s'unir pour assurer la protection et la valorisation de la baie du Mont-Saint-Michel, ainsi que l'accueil des touristes. Le rapprochement entre les deux départements, initié autour de la gestion de l'eau dans le cadre de la Commission Interbassins Baie du Mont-Saint-Michel, renaît sur la base des deux Opérations Grand Site. La création d'une association interdépartementale (scène n°27) est mentionnée dans le projet Life-Environnement, ses statuts sont définis en 2001 et soumis aux collectivités des deux départements.

1.1.5. La gestion de l'eau

La question de la gestion de l'eau émerge en baie du Mont-Saint-Michel en 1989 lorsqu'une étude du Conseil général de la Manche montre l'augmentation des teneurs en nitrates dans les affluents de la Sélune. En 1991, une opération pilote est menée sur l'un de ces affluents pour sensibiliser les agriculteurs : c'est l'opération « Beuvron Propre » (scène n°28), qui implique agriculteurs et élus. Les nombreuses réunions permettent une prise de conscience et une mise en relation des acteurs. Mais le bassin versant est à cheval entre deux départements, Manche et Ille-et-Vilaine, et l'opération s'essouffle en 1995 faute de participation des agriculteurs situés en amont du bassin versant, la Bretagne refusant de s'engager financièrement. A l'échelle du bassin versant de la Sélune, les vidanges des barrages de Vezins et de la Roche qui Boit en 1993 sont une catastrophe écologique. Ces deux événements entraînent la prise en main du problème de l'eau par un élu, qui veut profiter de la dynamique lancée par l'Opération Beuvron Propre et s'affranchir des limites administratives : il crée une association d'élus en 1995, qui élabore un projet de Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Sélune (scène n°29). Le SAGE émerge en 1996, le périmètre est défini en 1998 et la Commission locale de l'eau (CLE) est constituée en 1999. Sur le bassin versant voisin, celui de la Sée, une association d'élus se crée autour de la réflexion pour la mise en place d'un SAGE (scène n°30), mais des différends politiques entre l'amont et l'aval du bassin bloquent l'avancée du projet.

En 1996, dans son 7ème programme d'intervention, l'Agence de l'eau Seine-Normandie met en œuvre un nouveau type de contractualisation : le contrat rural, qui fédère les acteurs locaux autour d'un programme de gestion globale de la ressource en eau. Un premier contrat rural est mis en place sur l'amont du bassin versant de la Sélune (scène n°31) avec une réflexion guidée par la recherche de compromis entre les différentes catégories d'acteurs. Signé en 1999, il est étendu en 2002. Avec l'arrivée de ce nouveau type de contrat, la réflexion engagée sur la Sée abandonne l'idée de SAGE pour construire un contrat rural, mais le conflit politique perdure dans le cadre de la mise en place du pays de la baie du Mont-Saint-Michel. Un troisième projet de contrat rural voit le jour sur le bassin versant des Côtiers Granvillais, avec un volet spécifique dédié aux problématiques littorales (scène n°32). Un diagnostic est lancé qui porte sur des problématiques identifiées par des groupes de travail mis en place en 2000.

Bretagne Eau Pure est un programme de reconquête de la qualité de l'eau spécifique à la Bretagne. C'est une démarche fondée sur l'association de tous les acteurs aux actions engagées. Le choix des bassins versants sur lesquels portent ces actions se porte sur des secteurs en contentieux européen ou sur des secteurs considérés comme stratégiques pour l'approvisionnement en eau de la Bretagne. En 1997, le bassin versant Loisanse-Minette est déclaré bassin versant d'action renforcée (scène n°33). En 2001, la prise d'eau de Mézières sur Couesnon, propriété de la ville de Rennes, est en contentieux européen, ce qui oblige le propriétaire à mettre en place un plan de gestion de la ressource en eau. Ce plan s'inscrit dans la prolongation du programme Bretagne Eau Pure 3, sur le bassin versant du Haut Couesnon (scène n°34).

Face à la multiplication des initiatives de gestion de l'eau sur les bassins versants de la baie du Mont-Saint-Michel, une mission de réflexion et d'études préalables est confiée aux Agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne, qui se rapprochent autour d'une problématique qu'elles ont en commun. L'idée de créer un organe de coordination émerge en 1997 et est officialisée en janvier 1998 : lors d'une réunion réunissant 200 acteurs de la baie, la création de la Commission Interbassins Baie du Mont-Saint-Michel est annoncée (scène n°35). Cette commission, constituée à part égale de membres des comités de bassin Seine-Normandie et Loire-Bretagne, a pour objet de coordonner les politiques de gestion de l'eau sur les cinq bassins versants de la baie du Mont-Saint-Michel.

Initie-t-elle une nouvelle dynamique dans la gestion de l'eau ? Toujours est-il qu'aux outils existant ou en projet vient s'ajouter une nouvelle initiative : le projet de faire un SAGE sur les bassins versants du Couesnon et des marais de Dol. Très vite se pose la question du périmètre envisagé : faut-il faire deux SAGE ou un seul ? Des tensions politiques, et la volonté de préserver les identités locales entraînent l'élaboration de deux projets distincts, l'un sur les marais de Dol (scène n°36), l'autre sur le Couesnon (scène n°37). Les deux SAGE émergent en 2002.

1.1.6. La protection de l'environnement

L'application des directives européennes liées à la constitution du réseau européen Natura 2000 est relativement tardive en baie du Mont-Saint-Michel. Elle débute en 1988 lorsqu'une ZPS est désignée sur les îles Chausey. La zone est proposée comme site d'intérêt communautaire en 1997 : un comité de pilotage est alors créé et la réalisation du document d'objectifs est lancée (scène n°38). Deux associations se créent alors : l'une, composée principalement de continentaux, opposée à Natura 2000, l'autre, composée de chausiais, favorable à Natura 2000. La concertation se poursuit quand même et le document d'objectifs est achevé en 2002. Il est dénoncé pour n'avoir pas été réalisé dans les règles de l'art et est invalidé par la communauté de communes de Granville.

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

INTITULE	OBJET
1. Projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel	Redonner son caractère insulaire au Mont-Saint-Michel.
2. Opération Grand Site Manche	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.
3. Opération Grand Site Ille-et-Vilaine	Accompagner le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. Préserver, mettre en valeur la baie. Développer un tourisme différent, respectueux. Capturer le tourisme.
4. Projet de Parc naturel régional	Créer une véritable unité dans la mise en valeur du territoire et des produits associés à ce territoire.
5. Projet Life-Environnement « Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont-Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée »	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.
6. Association interdépartementale	Coordonner les actions des deux départements sur le territoire de la baie. Fédérer les acteurs locaux autour de la problématique de la baie.
7. Commission Interbassins Baie du Mont-Saint-Michel	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.
8. Opération Beuvron Propre	Sensibiliser les agriculteurs et les impliquer dans une démarche de réduction des pollutions.
9. SAGE Sélune	Protéger la ressource en eau potabilisable, gérer les ouvrages.
10. Contrat rural Sélune amont 1 et contrat rural Sélune amont 2	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.
11. Pays du Mortainais	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.
12. Pays Avranchin	Animer des projets territoriaux et notamment le programme Leader II Avranchin.
13. Pays de la baie du Mont-Saint-Michel	Raisonnement 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.
14. Contrat rural Sée	Impliquer tous les partenaires dans la protection de la Sée, mettre en œuvre les textes existants (SAGE puis contrat rural).
15. Natura 2000 - Vallée de la Sée	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
16. Contrat rural et littoral des Côtiers Granvillais	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.
17. Natura 2000 - Îles Chausey	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
18. Natura 2000 - Baie du Mont-Saint-Michel	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
19. Natura 2000 - Côte de Cancale à Paramé	Promouvoir une gestion concertée et assumée par tous les acteurs intervenant sur les espaces naturels.
20. Schéma de Mise en valeur de la mer	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.
21. Baie de Granville	Conserver les droits de pêche dans les eaux de Jersey pour les pêcheurs français.

22. Conflit pêche - conchyliculture	Régler le conflit entre les pêcheurs à la seiche au chalut et les conchyliculteurs disposant d'installations fixes sur les zones de pêche.
23. Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « moule de bouchot de la baie du Mont-Saint-Michel »	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.
24. Restructuration conchylicole	Améliorer la productivité du bassin mytilicole puis restructurer l'ensemble du bassin conchylicole.
25. Association pour la récolte et la valorisation des crépidules (Areal)	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.
26. Crépid'Insert	Créer une entreprise d'insertion pour la transformation de la crépidule à Cancale.
27. Traitement des déchets coquilliers	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.
28. Projet d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) « agneau de pré salé de la baie du Mont-Saint-Michel »	Protéger l'appellation « agneau de pré salé de la baie du Mont-Saint-Michel ».
29. Charte des herbus	Cerner les usages liés aux herbus (exploitation de la tanguie, courses équestres).
30. Charte des usages de la baie	Dans une charte réunissant les communes littorales, régler les conflits liés aux usages du domaine public maritime et réfléchir aux relations agriculture/conchyliculture.
31. Charte de développement raisonné du milieu de la baie du Mont-Saint-Michel	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 Ille-et-Vilaine. En faire un outil d'aide à des décisions cohérentes.
32. SAGE Marais de Dol	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.
33. SAGE Couesnon	Préserver la ressource en eau potabilisable, les milieux, les populations piscicoles. Avoir une vision globale alors que les structures sont aujourd'hui dispersées.
34. Contrat nature « réhabilitation, gestion et valorisation du marais de Sougéal »	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.
35. Contrat nature « aménagement de la réserve de chasse maritime de la baie du Mont-Saint-Michel »	Augmenter la capacité d'accueil de l'herbu.
36. Bretagne Eau Pure 2 - Bassin versant Loisançe - Minette	Améliorer la qualité de l'eau, par rapport au taux de nitrates essentiellement.
37. Bretagne Eau Pure 3 - Bassin versant du haut Couesnon	Améliorer la qualité de l'eau au niveau de la prise d'eau de Mézières-sur-Couesnon, propriété de la ville de Rennes.
38. CTE collectif « Pâturages du Coglais »	Améliorer la qualité de l'eau et des paysages, travailler sur la valorisation d'un lait de qualité produit principalement à base d'herbe.
39. Pays de Fougères	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.
40. Pays de Saint-Malo	Dynamiser les potentiels économiques, améliorer le cadre de vie et l'environnement, s'ouvrir à l'international.
41. CTE collectif « Terres de Saint-Malo »	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.
(42). SAGE Rance Frémur Baie de Beaussais	Améliorer les ressources en eau potable, protéger les milieux aquatiques, protéger les populations piscicoles, restaurer la circulation piscicole, redévelopper les usages littoraux.

La baie du Mont-Saint-Michel en elle-même est classée en ZPS en 1990 et proposée comme site d'intérêt communautaire en 2002. La réalisation du document d'objectifs est prévue pour 2003 (scène n°39) mais le découpage de la zone entre deux départements entraîne un blocage et une réflexion sur la présence d'un seul ou des deux préfets à la tête du comité de pilotage. La présence de grands projets (rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et Opérations Grand Site) bloque peut-être également l'avancée des choses.

La côte de Cancale à Paramé est proposée comme site d'intérêt communautaire en 2002 (scène n°40). Aucune commune, sauf une, ne vote oui à cette délimitation, non pour protester contre Natura 2000, mais pour montrer que cette délimitation s'est faite sans concertation. Une association prend l'exemple de Chausey pour lutter contre Natura 2000 à Cancale.

Un seul site non littoral est proposé comme site d'intérêt communautaire en 1999 : la vallée de la Sée (scène n°41). Un comité de pilotage est créé en 2000, des groupes de travail sont constitués et la réalisation du document d'objectifs est lancée. La démarche est freinée par l'élaboration du contrat rural sur la vallée de la Sée.

1.1.7. ... qui fragmentent le territoire

La superposition des périmètres de protection désignés au titre des différentes lois et directives est souvent évoquée comme un millefeuille assez incompréhensible pour les acteurs locaux. A ce millefeuille s'ajoutent des mesures de gestion morcelées, concernant des territoires plus ou moins étendus, juxtaposés, souvent superposés. Ces mesures ne sont pas conçues dans un but de gestion globale et concertée de la baie du Mont-Saint-Michel. Or la baie et ses bassins versants forment un système, une unité fonctionnelle dont l'un des principaux fils conducteurs est celui de l'eau. En effet l'eau fait le lien entre toutes les unités qui composent la baie, qu'elles soient paysagères ou liées aux activités qu'on y trouve, et sa qualité conditionne le bon fonctionnement des écosystèmes et la satisfaction des usages économiques.

Cette gestion morcelée de l'unité fonctionnelle « baie du Mont-Saint-Michel » est favorisée par la fragmentation du territoire. Cette fragmentation est culturelle et historique : si la région Basse-Normandie se sent concernée par la baie du Mont-Saint-Michel (selon un dicton populaire « le Couesnon, dans sa folie, mit le Mont en Normandie ») et que le département de la Manche a fait du Mont-Saint-Michel son logo, il n'en est pas de même pour la région Bretagne : côté Ille-et-Vilaine, on parle plus de la « baie de Cancale ». De ce fait, la fragmentation devient une réalité de terrain dans les descriptions que font les acteurs de la baie du Mont-Saint-Michel. Cette fragmentation historique s'est naturellement transformée en une réalité administrative. La baie du Mont-Saint-Michel et ses bassins versants sont constitués de trois départements (Ille-et-Vilaine, Manche et Mayenne) appartenant à trois régions (Bretagne, Basse-Normandie et Pays de la Loire). Les bassins versants, à cheval sur deux bassins hydrographiques, sont sous la juridiction de deux Agences de l'eau, Loire-Bretagne et Seine-Normandie.

En plus de ces frontières, le sentiment d'appartenance des acteurs locaux au territoire est fortement marqué par la distance et le rapport à la côte. La fragmentation entre littoral et arrière-pays est très prégnante dans les discours des acteurs locaux, mais, même sur le littoral,

le rapport à la baie est différent. Prémel (1999) évoque ainsi les identités « terriennes » ou « merriennes » des communes littorales de la baie du Mont-Saint-Michel, selon qu'elles étaient traditionnellement tournées vers l'agriculture ou vers la pêche.

1.1.8. L'association Interdépartementale Manche - Ille-et-Vilaine

Afin de présenter un projet dans le cadre de l'appel à projets de la Diact, l'Association Interdépartementale Manche - Ille-et-Vilaine est officiellement créée en mars 2005. Par le biais de cette association, les deux départements souhaitent prolonger la collaboration amorcée à l'échelle des cantons littoraux par la mise en œuvre de l'Opération Grand Site Baie du Mont-Saint-Michel.

Les premières réflexions que l'éventualité de créer une association Interdépartementale remonte à 1999, mais le projet prend véritablement corps en 2002, d'abord les techniciens, puis les politiques des deux départements concernés.

Le 23 janvier 1998, lors d'une réunion à Pontorson réunissant 200 acteurs de la baie, la Commission Interbassins Baie du Mont-Saint-Michel est officialisée. C'est le premier rapprochement entre les Conseils Généraux de Manche et d'Ille-et-Vilaine. Le 18 juin 1999, lors d'une réunion de la Commission Interbassins Baie du Mont-Saint-Michel à Fougères se pose la question de la création d'une structure locale de maîtrise d'ouvrage pour prendre le relais de ce qui avait été engagé par les Agences de l'Eau et les DIREN. Il est alors évoqué la possibilité d'un syndicat ou d'une entente interdépartementale entre les deux principaux départements concernés, la Manche et l'Ille-et-Vilaine. Lors des « Rencontres 2000 », Claude Halbecq élu du Conseil général de la Manche, annonce que son département et le département de l'Ille-et-Vilaine travaillent à l'élaboration d'une structure porteuse interdépartementale, une entente interdépartementale qui pourrait être relayée par la suite par une autre structure. Il indique que le choix d'une entente se justifie par la souplesse de la procédure qui y est associée. Ce projet a été soumis au bureau restreint du Conseil Général de la Manche, qui a donné son accord. Le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine est également favorable au projet. La question doit être discutée lors d'une prochaine rencontre des présidents des deux Conseils Généraux. La création de l'entente sera soumise à la validation des deux assemblées départementales. L'objectif est alors d'obtenir une structure opérationnelle au 1^{er} janvier 2001.

Le 23 juin 2000, des élus de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine ainsi que les présidents des deux Conseils Généraux, Pierre Méhaignerie pour l'Ille-et-Vilaine et Jean-François Legrand pour la Manche se réunissent à Dol de Bretagne. Les deux départements ont décidé de s'unir pour assurer la protection et la valorisation de la baie du Mont-Saint-Michel, ainsi que l'accueil des touristes. Sur la base de l'OGS qui concerne les deux départements, 5 points de collaboration sont abordés :

1. l'information touristique sur les axes A84 et RN76 ;
2. la reconquête de la qualité de l'eau par la mise en place d'une instance de concertation sur le suivi de la qualité de l'eau sur les bassins de la Sélune, de la Sée, du Couesnon et du marais de Dol, qui associera les agriculteurs ;
3. la réponse au programme Life-Environnement qui permettrait de compléter les actions réalisées dans le cadre de l'OGS ;

4. la réalisation d'un dépliant intitulé « Route de la baie » qui présente l'ensemble des communes concernées par cette action ;
5. le projet d'un itinéraire vélo de Cancale à Vire.

Entre 2000 et 2002, des discussions politiques entre les deux Conseils Généraux retardent le projet, selon certains la Manche était plutôt pour, l'Ille-et-Vilaine préférant rester plus indépendante. Lors des élections de mars 2001, Marie-Joseph Bissonnier remplace Pierre Méhaignerie à la présidence du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine. Du côté Manche, Jean-François Legrand est réélu.

La « route de la baie », inaugurée le 18 juin 2001, constitue la première action concrète interdépartementale. Le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine propose une nouvelle action éligible au programme européen Life-Environnement intitulé « Environnement, tourisme et population locale en baie du Mont-Saint-Michel : du désintérêt à l'appropriation partagée ». Ce projet a pour but, à travers le projet de voie verte reliant Granville à Cancale via le Mont-Saint-Michel, de créer une appropriation partagée. Le projet est monté en partenariat avec un certain nombre de participants, collectivités territoriales, associations, Conseil Régionaux de Bretagne et Basse-Normandie. La création d'une association interdépartementale est mentionnée dans le projet.

Entre 2001 et 2002, alors que du côté des Agences de l'Eau, l'idée de se raccrocher un jour à une structure interdépartementale existe toujours de façon sous-jacente, de nouvelles réflexions naissent du côté des services techniques des Conseils Généraux quant à la création d'une association interdépartementale, qui pourrait, sur la base de l'OGS, rejoindre d'autres problématiques pour lesquelles les deux départements s'étaient déjà rapprochés.

La réflexion des techniciens est relayée par une volonté politique des deux Conseils Généraux. Ainsi en 2002 une première définition des statuts de la future association interdépartementale est faite et le 11 septembre 2002, une réunion de travail entre élus et fonctionnaires des deux départements, présidée par les présidents des deux Conseils Généraux (Marie-Joseph Bissonnier pour l'Ille-et-Vilaine, Jean-François Legrand pour la Manche) a lieu à Rennes. Au cours de cette réunion, les élus et fonctionnaires se penchent sur les statuts d'une association interdépartementale Manche - Ille-et-Vilaine. Sur la base de l'OGS, cette association devrait avoir une question à traiter rapidement, celle de l'amélioration de la qualité de l'eau. 2003 : les statuts de la future association sont soumis aux collectivités des deux départements. Si côté Ille-et-Vilaine ils sont rapidement adoptés, c'est plus long du côté des collectivités de la Manche, avec en particulier une lutte de prérogatives entre le département de la Manche et le Pays de la baie du Mont-Saint-Michel.

Il faudra attendre l'appel à projets de la DIACT pour que les statuts de l'association soient déposés en préfecture et donc que l'association soit officiellement créée. L'article 3 de ces statuts précise que l'association a pour objet de favoriser le développement de projets de partenariat entre les départements de la Manche et de l'Ille et Vilaine. Elle est « *un lieu de rencontres et de réflexion sur des thèmes intéressant l'avenir de la baie du Mont-Saint-Michel et notamment relatifs à :*

- *la préservation et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel de la baie, reconnu au titre de l'UNESCO ;*

- *les activités touristiques respectueuses de l'environnement ;*
- *l'amélioration de la gestion de l'eau dans la baie. »*

L'action de cette association porte sur la baie du Mont-Saint-Michel mais aussi sur un périmètre élargi au territoire des 5 bassins versants, afin de prendre en compte l'interdépendance entre le milieu maritime, la frange littorale et l'arrière-pays littoral.

Dans le cadre de son projet de promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière en baie du Mont-Saint-Michel, l'Association Interdépartementale se fixe les objectifs suivants :

- *Mettre en œuvre une gestion dynamique et durable de l'eco-socio-système « Baie du Mont-Saint-Michel » en tenant compte de tous les paramètres (environnement, socio-économique) et des volontés locales ;*
- *Conforter l'identité Baie du Mont-Saint-Michel ;*
- *Engager une réelle démarche participative avec tous les partenaires : pouvoirs publics et privés, représentants de la société civile, les scientifiques et décideurs ;*
- *Elaborer un diagnostic partagé (points forts et faibles), valider des enjeux communs, définir des axes stratégiques d'intervention partagés et un plan d'actions ;*
- *Responsabiliser et engager par la contractualisation.*

Cette initiative a défini 9 enjeux prioritaires :

- Enjeu n°1 : Rendre ces connaissances acquises sur la Baie par les scientifiques accessibles aux acteurs locaux pour enrichir le diagnostic territorial et le débat contradictoire ;
- Enjeu n°2 : Valoriser les démarches innovantes, les amplifier, en faire des modèles d'intégration ;
- Enjeu n°3 : Garantir sur le long terme la fonctionnalité de l'écosystème Baie (Patrimoine naturel et écologique) ;
- Enjeu n°4 : Mettre le Mont-Saint-Michel au milieu de la Baie (Patrimoine culturel) ;
- Enjeu n°5 : Gérer l'extension attendue des zones urbaines et leur interdépendance avec le rural ;
- Enjeu n°6 : Valoriser un espace exceptionnel et favoriser des activités durables (Eco-Tourisme) ;
- Enjeu n°7 : Assurer la pérennité des activités agricoles et conchylicoles en limitant leur impact sur le milieu et en favorisant leur identification au territoire ;
- Enjeu n°8 : concilier les usages sur le milieu maritime en limitant leur impact environnemental ;
- Enjeu n°9 : construire des outils, des passerelles, pour assurer la compréhension des enjeux et la co-construction du projet.

Les travaux réalisés sur ce territoire ont permis d'identifier les éléments clé d'une démarche de gestion intégrée de la zone côtière, c'est-à-dire les éléments autour desquels un projet de territoire devra être élaboré.

1.2. Quel(s) projet(s) pour la baie du Mont-Saint-Michel ?

1.2.1. 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.

A partir des travaux effectués dans le cadre du programme GECOBAIE, du chantier PNEC de la baie du Mont-Saint-Michel, 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 est 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 (thèse de doctorant de Fanny Tartarin à Agrocampus Rennes).

1.2.2. La communication : entre scientifiques, grand public et gestionnaires

Le succès ou l'échec d'une politique repose de plus en plus non pas sur sa valeur intrinsèque mais sur la capacité de communiquer les connaissances sous-jacentes à un public préoccupé par sa thématique (Jarvis 1998). Leiss et Powell (1997) illustrent que la confusion du public et des « petits » gestionnaires face aux aspects scientifiques, notamment la notion de risque, peut contrecarrer les décisions politiques. Ils insistent sur les risques qui se posent pour une démocratie lorsque les réalisations intellectuelles importantes ne sont comprises que par une poignée de gens. La fonction de communication des connaissances ne doit pas se restreindre à la communauté scientifique mais doit se développer vers le grand public et les gestionnaires. Jarvis (1998) soutient qu'il faut « *voir le monde à travers les yeux des destinataires* » ! Dans ce cadre, les chercheurs devraient s'interroger sur les conséquences économiques et sociales de leurs résultats et expliciter aux gestionnaires et au grand public, l'incertitude ou l'état d'avancement de leurs travaux. Un rôle grandissant d'expert leur incombe (ASPERT 2003).

Les hommes politiques sont amenés à faire des choix sur du long-terme, en engageant les générations futures ou des pans entiers de notre économie. Leurs décisions reposent la plupart du temps sur des avis d'experts scientifiques. Les experts doivent donc fournir des informations très précieuses en fonction des enjeux sociaux, économiques et politiques dans lesquels ils se trouvent engagés. Il se trouve bien souvent à l'interface de la connaissance et de la prise de décision (Roqueplo 1996) et doit éclairer le choix des politiques. Certains experts peuvent être mandatés pour représenter l'intérêt d'un organisme ou d'un pays. Il aura alors des consignes politiques. D'autres experts seront envoyés au nom de leur expérience et de leurs connaissances pour contribuer à l'élaboration d'une réflexion.

Or le fonctionnement relativement corporatif de la recherche française est souvent source d'incompréhension entre chercheurs, experts et gestionnaires. Les impératifs des uns ne sont pas forcément ceux des autres (ASPERT 2003). Au lieu d'opposer ces deux populations et leur logique respective, il faudrait créer des collaborations en insistant sur les missions et finalités communes. Un rapprochement entre société et experts permettrait un partage des responsabilités.

Il convient aussi de distinguer les experts scientifiques, formés à haut niveau académique et les acteurs locaux, les gens de terrain qui ont souvent une très bonne connaissance de leur territoire. Jusqu'à présent la tendance était à la course à l'expertise en ignorant cette partie de la connaissance de terrain et les préoccupations des acteurs locaux. Ces connaissances sont accumulées dans les mémoires des personnes et sont très rarement écrites. La mémoire n'étant pas parfaite et souvent biaisée par les opinions des personnes, il est important d'évaluer sa pertinence pour intégrer cette source de savoir dans des processus tels que la GIZC. Les sciences humaines ont l'habitude de travailler avec de telles données et possèdent des outils de collecte des connaissances locales « de mémoire » bien rodés. Les questionnaires et entretiens sont des outils très puissants pour ce type de collecte (Singly (de) 1992). On se rend compte à présent que ces acteurs locaux ont besoin d'être consulté et entendu ainsi que d'être informé.

1.2.3. La communication en gestion intégrée de la zone côtière

Les zones côtières se prêtent bien à une étude du rôle des scientifiques dans les processus de gestion intégrée. Observée depuis de nombreuses années par différents domaines de la science : biologistes, sédimentologues, océanographes, économistes ou sociologues, elles offrent un formidable terrain d'étude sur ce thème. Les questions et enjeux complexes propres à ce milieu nécessitent la collaboration étroite de ces disciplines.

En termes de communication scientifique, le problème n'est souvent pas la pénurie de bases de données mais plutôt l'incapacité à présenter ces informations à ceux qui « doivent savoir » (Commission européenne 1999). Les bases de données ne sont pas toujours créées pour répondre aux attentes particulières des acteurs ou dans un souci de diffusion ultérieure. Il est important de créer un langage commun entre les acteurs scientifiques, administratifs et le grand public. Sensibiliser tous les acteurs au caractère dynamique de la zone côtière, à sa valeur socio-économique et à l'intérêt de la gestion intégrée grâce à des supports médiatiques traditionnels permet de renforcer le soutien public.

La qualité du dialogue entre les chercheurs d'un côté et les décideurs aux diverses échelles, les gestionnaires et les acteurs de terrain d'autre part est primordiale ainsi que le rôle des travaux de recherche.

Dans le domaine de la gestion de la zone côtière, on assiste souvent à des empilements de projets d'étude scientifiques du milieu, des empilements de mesures de gestion et/ou de protection des écosystèmes et des ressources. Par contre, très peu d'études se penchent sur les liens entre les savoirs académiques et locaux. Ils sont cependant tous les deux le résultat d'observations, de comparaisons, de classification et d'accumulation de données empiriques. Ces savoirs sociaux peuvent être des savoirs scientifiques à part entière même si ils ne sont pas construits dans un cadre académique, sont souvent transmis oralement et ont recours presque exclusivement aux intuitions et aux évidences perceptibles par les sens. (Pennanguer 2005). Chaque acteur peut être considéré comme détenteurs de savoirs spécifiques. Reconnaître l'expertise de la population conduit à des décisions plus légitimes et mieux acceptées. La participation de la population marque la reconnaissance d'une légitimité de cette population à prendre part aux décisions qui l'affectent et qui affectent les territoires auxquels elle appartient, légitimité qu'elle revendique car elle tente de satisfaire un besoin de reconnaissance sociale (Dziedzicki 2001).

1.2.4. L'identification des processus de partage et d'intégration des connaissances dans la baie

Prendre en compte les connaissances, les logiques et les souhaits de chaque acteur permet de faire émerger quelques pistes pouvant améliorer les collaborations entre les scientifiques et les acteurs locaux afin de rendre mobilisables leurs connaissances respectives pour un projet de gestion durable et concertée.

Trois modes de partage des connaissances ont été identifiés :

- des scientifiques vers les acteurs locaux : autour des questions de diagnostics de l'environnement notamment. Les scientifiques peuvent également être en mesure de répondre à des questions précises provenant des acteurs locaux. Ces derniers peuvent

se servir des connaissances scientifiques pour améliorer leurs pratiques (les conchyliculteurs, les agriculteurs), par curiosité ou pour obtenir une expertise et une aide à la décision (les gestionnaires).

- des acteurs locaux vers les scientifiques : leurs connaissances peuvent parfois compléter celles des scientifiques et être ainsi validées. Il est cependant difficile d'intégrer ces connaissances dans le cadre d'une recherche fondamentale. Les acteurs locaux souhaitent pouvoir davantage apporter « leur vision du terrain » aux scientifiques.
- dans les deux sens lors d'une étroite collaboration : c'est le cas des conchyliculteurs et des scientifiques d'Ifrémer. Le principal facteur de réussite d'une collaboration est la présence d'une structure scientifique dont une partie de l'activité est rattachée à celle des acteurs.

Les usages de la science peuvent différer selon qu'il s'agit d'une nécessité primordiale pour une profession comme la conchyliculture, d'un outil d'expertise pour des gestionnaires ou d'une arme de contestation pour certaines associations de défense de la nature.

Dans l'ensemble, les acteurs locaux disent n'avoir que peu de retours sur les recherches scientifiques en cours et peu de lieux de rencontres et de dialogues. Les scientifiques et leurs travaux ne sont pas toujours bien identifiés par les autres acteurs et sont parfois perçus comme étant un peu « lointains ». Un fossé se creuse parfois entre l'activité des scientifiques et leur représentation dans la baie. Des confusions ont été notées entre les programmes scientifiques, de gestion ou d'aménagement, ce qui peut entraîner des incompréhensions sur les rôles de chacun dans le cadre d'un projet de territoire.

Si en baie du Mont-Saint-Michel, la majorité des personnes rencontrées souhaite plus d'information, elles n'ont pas toute une volonté personnelle pour développer des collaborations plus poussées. L'enjeu de collaboration entre les scientifiques et les acteurs locaux autour d'un projet de territoire commun n'est pas encore bien identifié par tous les acteurs. La plupart des personnes expriment un besoin d'être reconnus et entendus mais n'abordent pas forcément l'élaboration de questions communes. Les personnes ayant une formation scientifique de départ, ou ayant déjà l'habitude de travailler avec des scientifiques se disent prêtes à voir ces collaborations se développer : que ce soit par le prêt de locaux ou une aide à la vulgarisation (certaines structures touristiques), par le biais de projets communs (certains chargés de mission autour de projets de gestion). Ces personnes (syndicat, techniciens, animateurs) sont prêtes à être des relais entre les scientifiques et les gestionnaires.

1.2.5. L'identification des outils pratiques d'information et de communication

En fonction des enjeux révélés, quelques outils peuvent être développés pour améliorer la circulation de l'information entre les scientifiques et les acteurs locaux.

Premier obstacle identifié : « On ne sait pas qui fait quoi et où aller chercher de l'information ».

Un outil proposé : un atlas simple avec :

- les programmes scientifiques
- les programmes de gestion
- les programmes de protection

Le descriptif du programme contiendrait : un historique, un calendrier, les enjeux, les structures porteuses, des personnes ressources et des ouvrages de références où aller chercher un complément d'informations

Un deuxième outil proposé : L'idée d'avoir au sein d'une structure d'éducation à l'environnement une personne ressource. Cette personne ressource pourrait tenir un centre de documentation sur ce qui se fait dans la baie et serait surtout à même d'aiguiller les personnes demandeuses d'informations vers des personnes relais. Elle jouerait le rôle de « traducteur et de médiateur » entre le monde scientifique et les acteurs locaux.

Deuxième obstacle identifié : « les différences de langage entre les scientifiques les acteurs locaux ».

Lors d'une conférence de restitution de travaux scientifiques, les problèmes de langage sont omniprésents. Les notions d'échelle temporelle et d'incertitude ne sont pas perçues de la même manière par toutes les personnes et doivent être explicitées au départ. Les personnes rencontrées attendent une explication claire de la genèse du programme, des objectifs, des méthodes et surtout une présentation des applications éventuelles des conclusions scientifiques : quelles sont les changements de pratiques qu'elles doivent mettre en oeuvre suite aux conclusions fournies. Les gestionnaires attendent parfois des « recettes » de la part des scientifiques.

Troisième obstacle identifié : « Personne n'a le temps de se rencontrer ou de lire toutes les informations disponibles ».

Un outil proposé : une unique grande réunion annuelle de présentation des programmes scientifiques autour de deux ou trois grands thèmes identifiés à l'avance. Ces réunions permettraient de présenter les travaux à venir, puis leur état d'avancement et enfin leurs conclusions. La priorité est de développer un langage commun pour que ces informations soient accessibles à tout le monde.

Un deuxième outil proposé : des synthèses en quatre pages pour connaître les conclusions des recherches. A la fin de ces synthèses, il serait nécessaire que figurent des noms de personnes ressources et la possibilité de savoir où aller chercher un complément d'informations. La présentation de ces synthèses est également un facteur important pour les rendre claires et attrayantes.

Quatrième obstacle identifié : « Il manque un lieu de mutualisation des connaissances ».

Les gestionnaires ont souvent évoqué le fossé qu'ils ressentent entre les études scientifiques et leurs propres préoccupations. Ils souhaiteraient être davantage associés aux projets scientifiques pour pouvoir éventuellement ajouter une problématique supplémentaire qui leur permettrait de faire évoluer leurs pratiques.

Un outil proposé : un observatoire de l'environnement pour mutualiser les connaissances disponibles quelles proviennent des scientifiques, des gestionnaires ou des autres acteurs du territoire. Cela suppose que chacun fasse un inventaire de ses connaissances. L'idée sous-jacente à cet observatoire est qu'il doit exister des doublons dans les études préalables aux projets d'aménagement ou de gestion par exemple, par méconnaissance de ce qui a déjà pu être fait. Cette structure pourrait devenir un lieu d'échange de connaissances entre les scientifiques et les acteurs locaux soucieux de développer des questionnements communs.

Un deuxième outil proposé : des visites de terrain communes aux scientifiques et aux acteurs locaux, sur des projets ponctuels. Elles permettent de développer des questions communes autour de projets de gestion du territoire.

1.3. L'intérêt des réseaux dans la gestion de la zone côtière

Véritable interface stratégique entre terre et mer et bénéficiant à ce titre de spécificités littorales propres, la zone côtière suscite depuis plusieurs dizaines d'années un intérêt croissant dans les pays disposant de frontières maritimes. Cet espace est soumis à de nombreux conflits d'usages, qui le mettent en péril. La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été développée pour tenter d'enrayer ces conflits ; ce concept vise à utiliser les échelles géographique, institutionnelle et sociale les plus pertinentes pour la résolution d'une problématique globale associant aménagement, développement et protection de l'espace côtier. La GIZC, en sus des acteurs institutionnels classiques requière la participation de la société civile, garante d'une appropriation durable des projets de territoire.

Ce type de démarche est mis en œuvre depuis avril 2005 sur la baie du Mont-Saint-Michel par une structure créée à cet effet, l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine. Celle-ci regroupe principalement des acteurs institutionnels élus des deux départements et des collectivités locales. Dans la continuité des deux « Opération Grand Site » (OGS) qu'a connues la baie, le but de l'association est de développer un projet de GIZC basé sur les acteurs locaux à l'échelle des cinq bassins versants de la baie tout en veillant à intégrer à sa démarche, les nombreuses dynamiques de gestion préexistantes. Elle doit pour ce faire mobiliser tous les acteurs du territoire qu'ils soient institutionnels, associatifs ou encore civils, mais comment procéder ? Faire participer la société civile est l'un des enjeux forts de la GIZC, et sans doute un des plus difficiles à appréhender. L'approche adoptée dans cette étude repose sur les réseaux sociaux car ce sont des moyens disponibles sur le territoire qui, une fois identifiés, permettent d'atteindre un nombre considérable d'acteurs à des fins variées. Pour les comprendre, il convient de caractériser les réseaux d'acteurs en s'intéressant à leurs dynamiques, leur place et leurs rôles dans la gestion actuelle et future du territoire. Concernant l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine, il est important de cerner ses actions passées, présentes et futures pour connaître les acteurs qu'elle a déjà ou qu'elle souhaite associer à sa démarche. Il sera alors possible en utilisant la connaissance acquise sur les réseaux sociaux de comprendre comment elle peut les intégrer à sa démarche, dans l'optique de tendre vers une gestion globale cohérente de la baie. Après une brève présentation du concept de réseau d'acteurs, nous exposons la méthodologie suivie ainsi que les résultats obtenus.

1.3.1. Le cadre conceptuel

Comme le dit Musso (2003), « le réseau est biface : notion et technique » ; c'est à la fois un outil de communication dont on se sert tous les jours, et l'objet de recherche appliquée en sciences humaines, en psychologie, ou en sciences physiques... C'est en partie de cette ambivalence que naît le fort engouement pour ce terme. En sciences sociales, deux théories font du réseau un de leur élément central : il s'agit de la sociologie de l'innovation d'une part et de l'approche diffusionniste dite des « réseaux sociaux » d'autre part. Ces deux courants de pensée sont complémentaires : quand la théorie diffusionniste étudie la composition et le fonctionnement du réseau, la sociologie de l'innovation analyse sa dynamique et son rôle dans l'émergence d'une innovation sociale ou technique. Chaque courant de pensée définit le réseau selon ses termes. En sociologie de l'innovation, Amblard et al (1996) écrit que « *le réseau est une « métaorganisation » rassemblant des humains et des non-humains mis en intermédiaire les uns avec les autres* ». Cette définition fait appel à des éléments non-humains qui peuvent être par exemple, des comptes rendus de réunion, qui facilitent la transmission de l'information au sein d'un groupe de personnes et donc la convergence des acteurs du réseau vers l'objectif commun. Pour Lemieux (2000) adepte de l'approche diffusionniste, le réseau social est « *fait de liens, généralement positifs, forts ou faibles, tels qu'il y a une connexion directe ou indirecte de chacun des participants à chacun des autres, permettant la mise en commun des ressources dans le milieu interne* ».

La définition opérationnelle que nous avons adoptée considère le réseau d'acteurs comme un groupe de personnes fédérées autour d'un but commun : la raison d'être du réseau. Si les acteurs ne se lient pas spontanément mais qu'on leur impose une structure réticulaire établie par des contraintes extérieures, la première des choses à faire pour les participants est sans aucun doute de créer cette « finalité partagée » (Barnèche-Miqueu et Lahaye, 2001).

Après ces définitions, cette étude présente quelques éléments théoriques intrinsèques aux réseaux d'acteurs et notamment à leur capacité à s'adapter à la tâche pour laquelle ils sont conçus, aux différences existant entre réseau latent et vivant, au comportement du réseau dans son environnement... Elle évoque aussi les rôles des structures réticulaires qui constituent une base à l'itinéraire de concertation (Beuret, 2006), qui sont à même de porter les innovations et qui co-construisent un lien étroit et réciproque avec le territoire.

1.3.2. Les résultats

1. Un panorama des réseaux d'acteurs en baie du Mont-Saint-Michel

Où se joue la gestion de la baie du Mont-Saint-Michel ? La question posée ici s'intéresse à la localisation fonctionnelle de cette gestion : où sont prises les décisions, où se trament les jeux d'acteurs et les rapports de force déterminants pour le devenir de la baie, où sont réfléchies les orientations à prendre en matière d'environnement, de tourisme ou de transport par exemple ? S'il existe à l'évidence des organes étatiques, des structures para-publiques et privées en charge de cette gestion, leur description et l'analyse de leurs actions est insuffisante pour comprendre toutes les évolutions auxquelles est soumise la baie, que ce soient des évolutions en matière de gestion ou en matière de comportement des acteurs. Des structures aux contours plus flous influent également la dynamique territoriale. Pour les identifier, il faut emprunter les canaux d'information employés par les structures reconnues, il faut faire jouer les relations qu'ont les acteurs ; ainsi se dessinent des réseaux sociaux sur la baie du Mont-Saint-Michel. Cette étude décrit la grande diversité trouvée parmi les nombreux

réseaux d'acteurs identifiés (plus de 80 au total). Ces derniers ont été classés selon une typologie relative à leur finalité : réseau de défense d'intérêts, de promotion, de communication ou de mutualisation. La toile tissée à l'échelle de la grande baie par les réseaux constitue une source d'originalité quasi infinie difficile à représenter et donc à appréhender. Un schéma de ces réseaux est présenté dans le rapport : l'intérêt d'une telle figure est bien de montrer la complexité des relations et des réseaux sur ce territoire. En outre, tous les réseaux n'ont pas été détectés. Identifier et associer toutes ces structures est donc un challenge pour l'association interdépartementale. Ceci nécessite des méthodes de travail efficaces et très réfléchies. En effet, élaborer un projet partagé de gestion avec une petite centaine de réseaux, implique de rencontrer entre 100 et 200 personnes environ. Mais cela permet en contrepartie de toucher une population peut-être dix fois plus importante. La GIZC doit donc mettre en place de nouvelles habitudes de travail, et notamment en s'appuyant sur les réseaux d'acteurs. Le panorama dressé dans ce mémoire rend également compte de la multiplicité des réseaux dans les objectifs d'une part, mais aussi dans les domaines d'actions, dans la composition des participants, dans la date de création... En outre, la dualité Ille-et-Vilaine/Manche entraîne une diversité dans l'ancrage géographique, allant d'une implantation départementale à interdépartementale. Cette frontière administrative a également pour effet de générer plusieurs réseaux miroirs et à titre d'exemple, la MIMEL dans la Manche est similaire au réseau inter services de l'Etat à la sous-préfecture de St Malo, VIGIBAIE s'apparente au Collectif de vigilance de la baie. Créer des passerelles entre ces structures homologues est donc souhaitable.

2. Considérer les membres remarquables des réseaux d'acteurs

Si l'identification des réseaux d'acteurs présente un intérêt évident pour les gestionnaires et en particulier pour l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine lui permettant de mieux cerner les organes stratégiques déterminants en matière de devenir de la baie, cela reste insuffisant. En effet au sein même de ces structures réticulaires, il est indispensable de sélectionner des personnes-clés membres du réseau, l'association ne pouvant pas sensibiliser individuellement tous les participants. Notre travail décrit quatre profils de personnes-clés – ressource, relais, sentinelle et support – un individu pouvant bien sur assurer plusieurs de ces fonctions. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche de GIZC, il convient dans la mesure du possible d'identifier l'ensemble de ces personnes-clés à l'échelle du territoire en sachant qu'elles ne sont pas toujours facilement identifiables. Il s'agit donc de les révéler en amenant certains individus à assumer ce rôle et la responsabilité de personne-clé au sein de leur secteur d'activités. Identifier et révéler ne suffisent pas, il faut également développer une manière de travailler avec eux en faisant en sorte de mettre à profit leur statut de personne-clé tout en veillant à ce qu'eux même tirent profit de la collaboration.

3. Repérer des caractéristiques génériques des réseaux d'acteurs

Certains réseaux, de par leurs caractéristiques, doivent être « enrôlés » dans la GIZC car ce sont des structures d'appui pour les projets transversaux développés par l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine. En outre, déceler les contrastes au sein des réseaux doit permettre de composer avec et de les mettre en résonance avec la démarche de GIZC.

Age et logique d'émergence des réseaux

Cette étude identifie ces caractéristiques en commençant par l'âge du réseau et les différences qui existent entre réseau naissant et mature. Elle fait également état des logiques d'émergence des réseaux, ascendante – ils émanent du territoire – ou descendante s'ils sont imposés par une contrainte hiérarchique. La tendance actuelle sur la baie, même si elle est peu prononcée, est plutôt à l'émergence de réseaux selon une logique ascendante que descendante.

Interaction réseau-territoire

L'étude nous apprend que le réseau peut être enraciné à des distances variables du territoire allant de la base pour des structures monothématiques jusqu'à des échelons hiérarchiques supérieurs traitant de l'aménagement stratégique de l'espace et englobant par exemple les institutions étatiques. La GIZC doit intégrer des réseaux ancrés à tous les échelons de prise de décision (du local au global). Concernant la pêche à pied par exemple, il existe une association en « prise directe avec l'estran », la LIPAP qui s'intéresse essentiellement à la défense de son activité. Cette association est très proche du territoire. A un échelon supérieur, le groupe inter services de l'Etat mené par la sous-préfecture de Saint-Malo est très éloigné du territoire d'une part, parce qu'il est composé de gestionnaires eux-mêmes détachés de la baie et d'autre part, parce qu'il a vocation à réglementer des activités variées nécessitant un point de vue global. La GIZC doit mobiliser ces deux réseaux pourtant très différents si elle veut parvenir à construire son projet.

Dans la relation réseau-territoire, les réseaux confortent le sentiment d'identité territoriale grâce aux solidarités qu'ils induisent. Et réciproquement, le sentiment d'appartenance influe directement sur la constitution d'un réseau, et notamment sur la forme qu'il prend. En baie du Mont-Saint-Michel par exemple, les acteurs s'identifient à leur département avant de s'identifier à la baie : les réseaux qui en découlent sont donc de nature départementale. Le gestionnaire qui souhaite mobiliser les acteurs d'un territoire doit donc s'imprégner du contexte local pour comprendre et si possible prédire à court terme les évolutions du territoire. En outre, ceci lui permettra de détecter les réseaux qui évoluent réellement avec le projet qu'il défend, ceux qui s'y opposent ou ceux qui y sont indifférents. Ainsi, il pourra comprendre les éventuelles oppositions qu'il rencontre et agir en conséquence par exemple en recherchant des facteurs d'intégration. A titre d'exemple, la partie terrestre de la baie est divisée en deux départements ; l'espace maritime qui lui est continu, constitue donc potentiellement un facteur d'intégration dont la mise en évidence facilite la prise de conscience de la nécessité d'une gestion intégrée pour la baie.

Philosophie des réseaux

La philosophie des réseaux est une autre caractéristique d'intérêt. La plupart des réseaux ont une manière de penser – une philosophie – qui est le reflet de la manière de penser du groupe leader (groupe constitué des quelques acteurs les plus actifs dans le réseau). La philosophie du réseau dépend assez directement de l'objectif pour lequel il a été conçu. Une dualité se dessine donc entre des réseaux sectoriels d'une part et des réseaux dont la vocation est de s'intéresser à une thématique de manière intégrée d'autre part. L'intérêt de mobiliser des réseaux sectoriels est qu'ils ont une connaissance très pointue des problèmes les concernant ; l'inconvénient est qu'ils restent parfois figés sur leur position, sans accepter les consensus soit par opposition, soit par incapacité à s'ouvrir à d'autres thématiques. Ils ont longtemps été prédominants au sein des instances de gestion territoriale. Cependant, depuis quelques

d'années, les réseaux désireux de réfléchir aux mêmes problématiques mais de manière transversale se multiplient en baie. Ils se composent de membres appartenant à des catégories professionnelles diversifiées. Ainsi le réseau devient pluridisciplinaire, atout important pour faire de la gestion intégrée : Natura 2000 ou l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine sont des exemples de réseaux à « philosophie intégrée ». Un réseau qui pense de manière intégrée est un outil extrêmement intéressant à solliciter, pour promouvoir l'idée de gestion intégrée et pour en montrer les avantages induits. Ceci sera d'autant plus facile à faire que les membres sont déjà a priori convaincus de l'intérêt de l'approche intégrée. En outre, les réseaux à philosophie intégrée appelant les acteurs en prise directe avec le territoire à se rencontrer pour exposer leurs problématiques, sont d'une importance capitale puisqu'ils font de l'éducation à la concertation (même s'ils n'ont pas été initialement conçus dans ce but) : c'est typiquement le cas des forums publics organisés par l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine. La philosophie d'une structure repose partiellement sur la composition de cette dernière.

Composition des réseaux

Une composition hétérogène peut être due à une variabilité interprofessionnelle, inter-associative, intergénérationnelle... Ce type de composition génère en principe des réflexions vastes et intégrées puisque les acteurs ont des savoirs, des attentes et des ressentis différents. En conséquence, le travail produit est à la fois plus riche et plus enrichissant comme en témoigne le résultat d'une étude prospective du CRDA sud Manche sur le devenir de l'agriculture (Comité Régional de Développement Agricole, 2006). Sur ce thème, la baie est un espace relativement évolué puisque les gestionnaires sont confrontés depuis plusieurs années à la pluridisciplinarité. En revanche, les acteurs utilisateurs (Pennanguer, 2005) commencent seulement à entrer dans cette logique, qui doit occuper une place de plus en plus grande dans la gouvernance territoriale.

Réseaux formels et informels

L'étude évoque aussi les difficultés liées à l'identification des réseaux informels présents sur le territoire. Ceux-ci existent à tous les degrés de représentation, des acteurs jusqu'aux gestionnaires les plus influents. Nous avons identifié grâce aux entretiens plusieurs réseaux informels reliant par exemple, les trois Maisons de la baie ou les chargés de mission SAGE/CEPE. Les structures réticulaires informelles doivent être considérées avec le plus grand intérêt car elles permettent des échanges d'informations souvent déterminants dans les prises de décision. Combiner les réseaux informels aux réseaux formels est la meilleure solution pour construire des projets partagés puisque les réseaux formels sont insuffisants pour expliquer la globalité d'une dynamique territoriale, les jeux d'acteurs s'exprimant largement en dehors du cadre officiel.

4. Bilan de l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine et recommandations

Ce travail a bien sûr révélé des réseaux que l'on retrouve classiquement sur un territoire : réseaux associatifs, professionnels, d'usagers ou encore politiques. Il a aussi permis d'identifier de nouveaux réseaux sur lesquels l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine doit s'appuyer parce qu'ils prônent et utilisent la transversalité, et des brides de réseaux jouant le même rôle du côté breton et bas-normand présentant des complémentarités. Depuis sa création en avril 2005, l'association interdépartementale Manche Ille-et-Vilaine est sensible à la nécessité d'impliquer les acteurs locaux et elle a à ce

titre, multiplié les actions pour toucher un maximum de citoyens et d'acteurs dans le cadre de la mise en œuvre de sa charte de développement durable de la baie du Mont-Saint-Michel. Les membres de la cellule technique ont su mener le projet en capitalisant au mieux les relations sociales et les connaissances acquises lorsqu'ils étaient animateurs des OGS évitant ainsi la perte d'une majorité de connexions entre acteurs de la baie. Un réseau a donc survécu à la disparition d'une démarche en étant repris et adapté à une autre. Le bilan très positif des actions de l'association auprès des acteurs professionnels est à comparer aux résultats assez moyens obtenus en termes de participation de la société civile, trop peu nombreuse aux forums publics organisés, peu au fait du but de l'association qui peine à se faire connaître.

En termes de recommandations apportées à l'association interdépartementale, il importe d'abord qu'elle continue à affirmer sa légitimité à porter une démarche de GIZC, ce qui pourrait passer par plus de communication sur son projet ou par l'organisation de réunions interservices de l'Etat jusqu'alors conduites par une autorité étatique. L'association doit chercher à mobiliser les acteurs absents mis en évidence par cette étude (activités de loisirs, jeunes et vieilles générations). Elle doit renforcer ses contacts avec les structures réticulaires en identifiant les personnes-clés dans chaque réseau. Un des points clés repose sur l'intérêt qu'a le réseau à s'inscrire dans un cadre de gestion intégrée. Si le réseau ne prend pas de manière autonome cette orientation, il faut convaincre les leaders d'entraîner leur structure car entrer dans une nouvelle démarche demande des efforts, du temps supplémentaire. En contrepartie, s'inscrire dans une démarche de GIZC, c'est aussi remettre en jeu ses acquis et son pouvoir et ceci constitue souvent un frein à l'implication des réseaux.

Pour finir, l'association interdépartementale doit également réfléchir à son devenir qui suscite de nombreuses interrogations pour toutes les catégories d'acteurs confondus.

2. Conclusion

Les travaux menés en baie du Mont-Saint-Michel ont montré les enjeux de la gestion du littoral en Bretagne sous un angle qui est celui de la nécessaire mais difficile coopération entre groupes d'acteurs qui, s'ils partagent un même territoire, n'en partagent pas forcément les enjeux, et, en tout état de cause, n'en partagent pas les connaissances. Cela ne signifie pas qu'un groupe d'acteurs plus qu'un autre les détient : chaque groupe d'acteurs détient des connaissances et des compétences propres. S'ils cherchent souvent à les faire partager, ils manquent de moyens pour le faire. L'intégration des connaissances des uns des autres est un préalable indispensable à une gestion du littoral qui soit comprise et acceptée par tous.

Les résultats obtenus ont permis, d'une part, d'identifier et de caractériser ce que peuvent être les connaissances d'un territoire : outre les connaissances scientifiques, il existe de très nombreuses formes de connaissances dites « de terrain », ou encore « locales », qui recouvrent des formes très diverses mais dont la complémentarité avec les connaissances scientifiques est évidente. Le mode de partage des connaissances a particulièrement été étudié, qu'il s'agisse de la vulgarisation des connaissances scientifiques vers les acteurs locaux, de l'intégration des connaissances locales par les scientifiques, ou d'un mode de collaboration étroite entre les uns et les autres. Le partage des connaissances doit faire face à un certain nombre de difficultés telles que la différence de langage entre les uns et les autres, qui nécessite de gros efforts de communication ; telles que la multiplication des interlocuteurs qui

nécessite, pour mieux se repérer, d'avoir recours à des personnes ou des lieux « ressources » où aller chercher l'information. En tout état de cause, la collaboration entre ces groupes d'acteurs que sont les scientifiques, les gestionnaires ou décideurs et les acteurs locaux nécessite des médias au sens large du terme, c'est-à-dire des moyens ou des supports qui permettent de faire se rencontrer les différents savoirs.

Aujourd'hui, les réseaux prépondérants dans la gestion de la baie du Mont-Saint-Michel sont : la conchyliculture, l'agriculture, le tourisme, le monde politique, les services de l'Etat et le monde associatif. Malgré cette richesse, ces structures réticulaires ne permettent d'associer qu'une partie de la population concernée. Les opinions de certains acteurs ne sont donc pas prises en compte ce qui est préjudiciable à une appropriation large et effective de la GIZC par les acteurs du territoire. Aboutir à une acceptation du projet par la société civile implique de l'associer et les réseaux sociaux sont des intermédiaires indispensables.

Dans ce contexte, l'objectif de nos travaux est d'analyser la façon dont cette démarche interdépartementale peut s'articuler avec l'existant, aussi bien en termes de démarches de gestion que de structures de coopération, dispositifs divers, réseaux d'acteurs ou de groupes d'acteurs, afin de s'appuyer sur l'existant et promouvoir une bonne gouvernance territoriale.

Les Pays : un moyen pour mettre en œuvre une gestion intégrée de la zone côtière en Bretagne ?

3. Histoire des Pays en Bretagne

La mobilisation récente autour des pays en France semble naturellement favorable aux impératifs posés par les démarches de gestion intégrée de la zone côtière : leur succès dépend de leur capacité à renverser les rapports traditionnels entre action publique et territoire, c'est-à-dire à ancrer les politiques publiques dans les dynamiques ascendantes des territoires, en mettant en valeur les spécificités de leurs ressources et acteurs collectifs – et non à les effacer au profit d'une approche descendante de l'action publique. Cette convergence est d'autant plus évidente en Bretagne que l'identité régionale, très présente par le biais d'un régionalisme ambitieux depuis les années cinquante, a encouragé le développement de fortes mobilisations au niveau des pays : ceux-ci ont acquis très tôt un rôle historique (années soixante), avant d'être théorisés avec dynamisme (années soixante-dix), puis de donner lieu à une mobilisation précoce (années quatre-vingt-dix). De fait, il est très tentant d'examiner si cette identité régionale est aujourd'hui encore un levier important des dynamiques qui sous-tendraient une Gestion intégrée de la zone côtière en Bretagne. Toutefois, il s'agit ici de contourner la vision enchantée d'une identité régionale « fourre-tout », qui valorise le potentiel des pays et de leur mobilisation en Bretagne sans évaluer avec précision les contradictions qui les traversent. Ainsi, pour examiner si les Pays peuvent être un niveau adéquat de gouvernance territoriale pour mettre en œuvre une GIZC, il apparaît nécessaire de revisiter dans la longue période leurs évolutions et leur rapport avec d'autres échelles d'action publique – et en particulier le régionalisme. Ceci peut passer par un examen des liens qui se tissent entre les élus locaux et les acteurs sociaux, à condition de prendre en compte à la fois toute leur complexité (en particulier leur dimension multiscalaire, sur un territoire où le succès des pays est indissociable du régionalisme) et toute leur densité sociologique (en particulier en restituant à l'action publique, envisagée à partir des dynamiques des élus politiques, son inscription sur les territoires, considérés sous l'angle des acteurs sociaux). Ici, il s'agit donc d'envisager le développement des pays en Bretagne sur la longue période (1950-2005), en les envisageant en fonction d'une pluralité de niveaux d'action et de processus politiques et sociaux très différents, diversité que souligne la notion de gouvernance, en distinguant ¹¹ :

1) une capacité d'intégration interne et une capacité de projection externe. Ceci permet d'envisager conjointement le développement des pays et du régionalisme, non seulement au regard de l'Etat et sa gestion territoriale, mais aussi en fonction des stratégies des autres acteurs locaux ; en particulier, ceci restitue la densité des mobilisations bretonnes, où le régionalisme a longtemps été le faux-nez des départements et où les pays sont de plus en plus celui des intercommunalités – dans un cadre englobant déterminant mais changeant (retrait de l'Etat, essor de l'Europe). Ainsi, l'articulation entre les mobilisations des pays et le régionalisme ouvre à l'ensemble du tissu de l'action publique dans la société bretonne, qui encadre la gestion quotidienne de la zone côtière.

¹¹ La gouvernance publique est une « *capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, d'une part, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec les acteurs privés, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement* » (Le Galès, 1995). La gouvernance territoriale est de son côté un « *processus de coordination d'acteurs publics et privés, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains* » (Le Galès, 1997, p. 241).

2) un mode de coordination de l'action publique (gouvernance publique) et un mode d'articulation de différents types de régulation (politique, économique, culturelle...) sur un territoire (gouvernance territoriale). Cette distinction ouvre à considérer systématiquement les rapports entre l'action publique et les groupes sociaux territoriaux sans conférer *a priori* une prééminence à l'un ou à l'autre, pour examiner comment un même échelon collectif (région, pays) peut avoir des réalités politiques et sociologiques très différentes, sans articulation nécessaire (Fournis, 2006). Spécifiquement, ceci met en valeur que le régionalisme et les pays portent un même enjeu (la difficile articulation entre la régulation politique et les dynamiques sociales locales), qu'ils résolvent par des équilibres très différents selon les périodes. La conciliation entre ces deux types de processus de gouvernance renseigne donc sur les processus au cœur d'une gestion intégrée de la zone côtière : l'intégration ascendante des acteurs locaux (économiques, associatifs, etc.) au sein de dispositifs d'action publique.

Sur ces deux bases, l'examen du comportement des élus régionaux face aux dynamiques des pays permet de distinguer trois périodes distinctes.

3.1. Les années 1960 : le régionalisme et les pays

Entre les années 1950 et les années 1970, le régionalisme breton instaure une mécanique très efficace qui articule le centre et la périphérie au niveau régional en y canalisant à la fois les processus de gouvernance publique et ceux de gouvernance territoriale. Les grands élus régionaux redéfinissent le régionalisme par deux paradigmes : ils instaurent une coalition régionale autour du CELIB pour contraindre l'Etat à appliquer des politiques territoriales ambitieuses (paradigme institutionnel) et investissent le territoire régional comme périphérique et en retard de développement, appuyés par les acteurs socioprofessionnels. Les pays apparaissent dans cette configuration au milieu des années soixante, à la suite d'une ré-appropriation localiste du régionalisme. Autant que l'articulation local-régional, leur efficacité puise à la convergence sur plusieurs niveaux entre les animateurs de la gouvernance publique (les élus) et ceux de la gouvernance territoriale (les organisations professionnelles).

3.1.1. Le régionalisme

Alors que le régionalisme breton était largement culturel et réactionnaire avant-guerre, il devient politique et moderniste dans les années cinquante : anticipant le régionalisme fonctionnel promu par l'Etat, les élites politiques régionales sont l'incarnation parfaite et stable du « régionalisme décentralisateur » (Grémion, 1976). Loin de nier l'appartenance à la France, elles entendent au contraire participer à leur niveau à la modernisation de la nation par l'Etat, en bénéficiant des politiques de planification nationale pour assurer le développement économique (Martray, 1983). Ceci implique la constitution d'une capacité fonctionnelle légère (un organe et un budget régionaux, assurant une reconnaissance minimale des élites locales) (Grémion, 1976). Dans l'immédiat, les élus mettent en branle en mobilisation générale des élites politiques et socioprofessionnelles autour d'expériences ascendantes de planification régionale (programmes bretons de 1952-53 et de 1962) et d'un organisme ad hoc : le CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons). Durant une vingtaine d'années, celui-ci rassemble les élus locaux (plus de 170 réunions en vingt ans) pour articuler au niveau régional les revendications locales et sectorielles, puis les relayer

collectivement au centre – ce qui lui permet de s’imposer sensiblement aux administrations de l’Etat et d’obtenir des mesures d’aménagement du territoire et d’industrialisation.

L’un de ses apports essentiels sera la redéfinition du territoire régional, comme périphérique et sous-développé – ce que R. Pleven (1961) a pu résumer comme le « mal breton¹² ». Dès lors, toute les « idées-forces » du CELIB sont tournée vers l’inversion de cette tendance : priorité régionale dans la politique de l’aménagement du territoire, industrialisation exogène et endogène, sauvegarde du tissu des villes moyennes, désenclavement, etc. (Martray, 1983, p. 226). La plus grande originalité de ce régionalisme sera peut-être de s’appuyer progressivement sur les acteurs socioprofessionnels (« les forces vives ») qui, souvent malthusiennes au sortir de la guerre, se convertissent ensuite au développement capitaliste – ainsi du patronat des zones urbaines (influencé par le CJD à Rennes, Lorient, Brest) et des élites agroalimentaires (influencé par la JAC, dans le Finistère, l’Ille-et-Vilaine) (cf. notamment Pierret, 1978 ; Berger, 1975). En phase avec les évolutions économiques du territoire régional, le CELIB exerce alors une forte influence sur l’ensemble des groupes de la société régionale, en articulant par le régionalisme les localismes et les politiques d’Etat. Ce succès explique qu’il est progressivement ré-approprié par des acteurs de plus en plus diversifiés.

Une tentative marquante de réappropriation sera le fait des élus des départements périphériques à la fin des années soixante, qui reprennent le flambeau régionaliste dans un contexte d’épuisement du CELIB suite à la défection des principaux élus départementaux et urbains. En 1971, ils expriment dans le Livre Blanc du CELIB une inflexion radicale : leur « ambition nouvelle » comprend à la fois une définition de l’institution régionale comme « pouvoir au ‘second degré’ » et une définition du territoire régional précisant la place des grandes villes au regard de ses « atouts » ruraux (culture, environnement, etc.). Il s’agit de proposer un développement régional insérant l’institution dans le territoire par une ré-articulation du rural et de l’urbain, via un réseau urbain et de pays favorable à un « cadre de vie original » (car qualitatif, évitant « l’impasse urbaine » des grandes régions industrielles). Ceci imposerait de définir la région comme gouvernement subsidiaire, doté d’une fonction de contrôle du développement des grandes villes afin de favoriser les villes moyennes et les pays (CELIB, 1971)¹³. A l’approche de la création de la région (en 1972-74), le régionalisme breton prend le parti des pays contre les grandes villes...

3.1.2. Le développement des pays

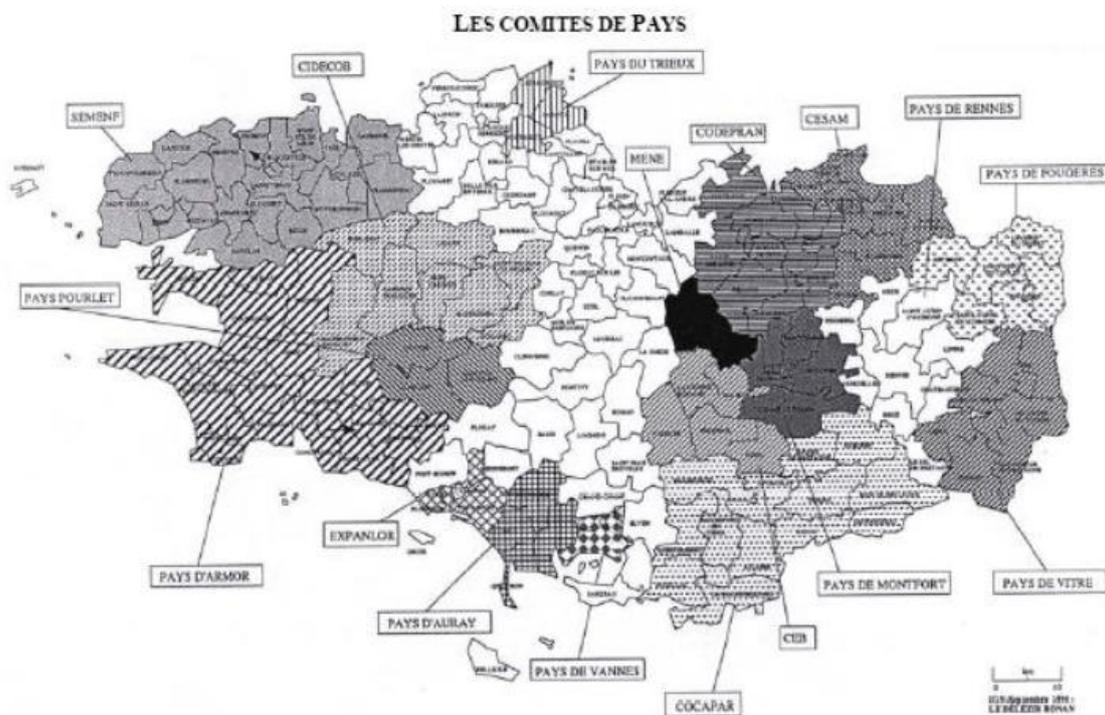
Cette nouvelle définition du territoire est progressivement utilisée par de fortes mobilisations locales en faveur du développement économique. Même si certains territoires restent peu mobilisés, des groupes sociaux ou des réseaux de développement émergent localement en 1963-65 pour promouvoir un développement micro-territorial. Cette première vague de la dynamique des « pays » trouve des racines sociales très différentes selon les localités : les syndicats ouvriers et réseaux de gauche du Comité d’Expansion de Cornouailles (Sud

¹² Hémorragie démographique des jeunes actifs, handicaps naturels, ceux du sous-équipement (en matière de transport, de communication, d’énergie, d’enseignement, d’industrialisation, dans le monde agricole). Pleven, 1961.

¹³ « Une région plus large [que la Bretagne administrative] où, dans une certaine mesure, les grandes villes se neutralisent au profit des villes secondaires, serait amenée à rechercher d’avantage un développement qualitatif de ses villes les plus importantes plutôt qu’un développement quantitatif. Cette région permettrait de s’orienter à termes vers une organisation interne d’inspiration fédérale, basée sur la notion de ‘Pays’ (structure beaucoup plus favorable à l’exercice du pouvoir régional axé sur la stratégie du développement urbain) ».

Finistère) ; les organisations agricoles et patronales et les élus locaux dans le Nord Finistère (avec le SEMENF) ; un mouvement social inspiré d'intervention socioculturelle dans le Menée – voire, plus tardive, une mobilisation sous l'impulsion directe des administrations (le Commissariat à la Rénovation Rurale à Redon). Loin d'être seulement le symptôme d'une société traditionnelle en mal d'Eglise (Dulong, 1975), toutes ces mobilisations localistes participent de l'affirmation de groupes sociaux nouveaux (Quéré, 1978) qui entendent prendre en charge une modernisation ascendante des sociétés locales. Or, même si le régionalisme du CELIB apparaît un temps bousculé par ces processus de gouvernance territoriale, il parvient finalement à les canaliser avec succès pour obtenir de l'État la majeure partie de ses revendications depuis le début des années cinquante.

Figure 2 Les Comités de Pays en Bretagne



Source : CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?*, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

Est exemplaire la mobilisation de forces sociales majeures dans le Finistère, autour de la SEMENF (Société d'économie mixte d'étude du Nord Finistère) puis du Cabro (Comité d'Action pour la Bretagne de l'Ouest). Ici, les acteurs économiques (CCI, syndicats agricoles) et publics (mairie de Brest, conseil général du Finistère) du Finistère opèrent un mouvement de réappropriation locale du régionalisme pour relancer l'économie locale. Après un large travail d'expertise en 1965-66, la mobilisation s'élargit sous la forme d'un programme local de développement et de désenclavement, qui rassemble les principaux élus du département et les syndicats agricoles (Quéré, 1978). Pour accéder directement au centre, le département entier entre dans la contestation en 1968, lorsque les comités locaux d'expansion et les syndicats agricoles du Finistère (SEMENF et CECOR) créent le Cabro et lancent un ultimatum au Ministre de l'aménagement du territoire pour obtenir des mesures d'aménagement. Or,

cette première vague des pays s'achève sur un triomphe, grâce à l'articulation efficace des processus de gouvernance publique et territoriale au niveau régional.

Car les revendications finistériennes sont prises en charge par le CELIB qui, en pleine crise du régime, est reçu à Paris par le Premier Ministre qui les accepte. Confirmés par des échanges ultérieurs au plus haut niveau, ces programmes transforment à eux seuls la trajectoire économique de la région. Sans doute est-ce l'apogée du régionalisme breton¹⁴, du fait de deux dynamiques vertueuses : les échanges entre localisme et régionalisme permettent de maximiser les revendications communes ; à ces deux niveaux, les élus et les groupes sociaux sont étroitement associés. La conjonction de cette équation à plusieurs niveaux liant gouvernance territoriale et gouvernance publique est l'acte de naissance des pays modernes en Bretagne.

3.2. Les années 1974-1988 : le régionalisme contre les pays

A partir du milieu des années soixante-dix, l'articulation vertueuse entre les processus de gouvernance publique et ceux de gouvernance territoriale s'enraye : les groupes sociaux qui animent le territoire sur un mode ascendant sont quasi totalement domestiqués par la recomposition de la gouvernance publique. Les principaux élus urbains et départementaux se réorganisent au niveau régional en vue de contrôler les tensions territoriales (paradigme territorial) pour maintenir la présence de l'État en Bretagne (paradigme institutionnel) ; ils mettent aussi en place des politiques publiques pour désamorcer les mobilisations des pays, en répondant à certaines de leurs revendications sans reconnaître leur pertinence politique voire en mobilisant ce niveau pour leurs propres politiques sectorielles.

3.2.1. La consolidation du régionalisme

Avec la crise économique, la gestion de l'État perd de sa stabilité : les mesures d'aménagement du territoire perdurent, mais commencent à s'essouffler au profit d'une gestion territoriale plus attentive aux dynamiques ascendantes – ce qui explose avec la décentralisation, où l'État laisse jouer la base en l'encadrant par ses politiques institutionnelles et constitutives. Dans la plupart des régions, ceci limite sérieusement l'étendue de la régionalisation (avec la création des Etablissements publics régionaux en 1972-74), coincée entre la vigueur des villes et départements d'une part et la longueur de l'Etat d'autre part (Grémion, 1980 ; Hayward, 1981). Après une période de flottement¹⁵, ce jeu nouveau pousse les élus bretons à redéfinir leur régionalisme comme instrument de mutualisation des revendications locales pour accroître leur capacité de négociation au sein des canaux politico-administratifs liant le centre et la périphérie – et ce bien après la décentralisation. Ils tentent d'abord de pérenniser son équation traditionnelle au sein de l'institution régionale : quitte à marginaliser les acteurs sociaux (CESR et mouvements

¹⁴ Il obtient la pérennisation de sa vocation électronique (la mise en œuvre de l'automatisation du téléphone est promise en Bretagne) et la relance industrielle de Brest (avec vocation pétrolière de son port et une raffinerie) ; le Plan routier breton (qui prévoit la mise à quatre voies des routes nationales) et la construction du port de Roscoff (Pierret, 1978).

¹⁵ Après l'échec de la réforme régionale gaullienne, la consultation des élites régionales quant à la future institution régionale (cf. Celib, 1971) suscite des conflits entre leaders historiques, notamment entre J. Martray (1970), relativement ambitieux quant à l'administration régionale, et R. Pleven, plus proche du système local traditionnel. Le Celib s'effondre au moment même où naît l'EPR, puis le maître d'œuvre de la Réaction ruraliste, R. Marcellin, en est élu président.

sociaux), ils resserrent la coalition régionale autour des seuls élus régionaux pour résister au retrait de l'Etat. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, ils protestent vigoureusement contre la réforme de la planification et la remise en cause de l'aménagement du territoire – et hésitent même face à une décentralisation qui augure un désengagement étatique. Ces revendications et critiques collectives ne sont pas sans succès face à l'Etat : enfant gâtée par la Datar, la Bretagne obtient encore des mesures d'industrialisation ou d'aménagement essentielles. Face aux acteurs locaux, la région doit moins se poser comme acteur propre que comme une instance légère de régulation entre les élus et le préfet, médiatisant les mécanismes d'influence des départements. Ceci délimite sérieusement la position de la région dans les relations intergouvernementales, mais assure la survie de la majeure partie de l'équation vertueuse du CELIB : spécialisée exclusivement sur ses attributions fonctionnelles, elle encadre les concurrences entre localités et relaye leurs revendications communes au centre, elle articule efficacement le régionalisme et les localismes départementaux – ce qui est remarquable au vu des tensions territoriales qui émergent à cette époque.

Car le paradigme territorial antérieur (définissant la région comme une périphérie en retard de développement) est déstabilisé par l'éclatement des stratégies de développement – en particulier entre les grandes villes, très dynamiques, et les zones périphériques, méfiantes face à la nouvelle gestion territoriale de l'Etat. En conséquence, les tensions territoriales qui avaient conduit le CELIB à l'éclatement au début des années soixante-dix réapparaissent puissamment lors des premiers débats au sein de l'assemblée régionale en 1974. Autour de quelques enjeux interdépendants, deux conceptions de l'action régionale s'affrontent lors de la définition d'une politique régionale d'aménagement du territoire. Les représentants des zones périphériques et / ou rurales prônent une politique régionale qui limiterait les coûts sociaux et collectifs des grandes concentrations urbaines – conformément à la mobilisation du CELIB au tournant des années 1960-70 (CELIB, 1971) ; les représentants des grandes villes, qui connaissent depuis les années soixante une forte croissance démographique, économique et politique (Grémion, 1976), revendiquent que la région soutienne le renforcement des pôles urbains.

Ce conflit territorial, qui dépasse largement les clivages partisans, se poursuit sur des enjeux connexes et empêche la prise en compte des dynamiques ascendantes du territoire régional que certains élus tentent de faire valoir (tel P. Méhaignerie)¹⁶. Ceux-ci sont rapidement isolés dans la refonte de la définition des politiques régionales, qui fonde le consensus élu entre urbains et ruraux sur le recentrage des mécanismes de fabrication des politiques publiques sur les notables des systèmes départementaux. Laissant les mains libres au maire de Rennes¹⁷,

¹⁶ Les mêmes acteurs s'opposent sur la politique de maîtrise foncière, qu'ils tentent d'orienter vers leurs territoires, puis sur la localisation du Conseil régional, les élus des départements périphériques protestant contre la matérialisation physique de la coalition privilégiée entre Rennais (préfet et élus rennais). Dans cette configuration, P. Méhaignerie est bien seul, en 1974, à insister sur les dynamiques ascendantes du territoire régional : pour stopper l'exode et le « bourrage urbain », la région doit agir en matière d'emploi et de cadre de vie en soutenant les expériences de « pays ». Il entend laisser librement les acteurs locaux se convertir au « développement économique, social et culturel » et « passer d'une démocratie revendicative à une démocratie de responsabilité ». Cf. Letertre, Chroniques régionales de 1974.

¹⁷ H. Fréville, qui est aussi président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, propose lui-même de recentrer la politique régionale sur les notables du système départemental : constatant « le grand défaut de notre région, le goût de ce qui divise, les 'petits pays' », il propose de renvoyer la question aux départements. Cf. Letertre, chroniques régionales de 1974.

les élus périphériques obtiennent la mise en place pragmatique d'une politique régionale d'aide à la Bretagne Centrale. Cette régulation consensuelle des localismes reconduit une part de l'originalité de la région en Bretagne : contrairement à ce qu'avait noté P. Grémion quant à la régionalisation en France (1976), la régionalisation aura vu perdurer en Bretagne, sous une forme différente, la capacité du répertoire régionaliste à encadrer sans conflit majeur les localismes. Placée dans une forte dépendance par rapport aux équilibres entre intérêts locaux, la politique régionale n'est guère plus qu'une addition d'intérêts départementaux – ce que symbolise la longue présidence de R. Marcellin au Conseil régional, qui n'aura de cesse de rappeler sa forte orientation départementaliste.

3.2.2. Le régionalisme contre les pays

Le brouillage des paradigmes du régionalisme explique l'échec de l'articulation avec les dynamiques de pays : alors que des groupes sociaux s'organisent à travers des mobilisations locales puissantes, les élus régionaux mettent en place des politiques publiques pour les désamorcer. Sans jamais reconnaître les mobilisations locales autonomes (dont les pays), les élus négocient des politiques sectorielles avec l'État au sein des seuls canaux du système politico-administratif. Les élus répondent certes à certaines revendications locales en bricolant des mesures envers les zones sensibles ; mais ils délaissent généralement les contrats de pays et inventent des politiques de contre-feux (tourisme).

Le tournant des années 1970-80 aurait pu être la grande époque d'une politique régionale des pays en Bretagne, appliquant les ambitions du Livre blanc du CELIB par d'autres moyens. Depuis la fin des années soixante, une deuxième vague de comités de pays (17) monte en force. Certes, parfois éphémères, ils sont aussi diversifiés : L. Le Pensec (élu député en Cornouailles avec le Nouveau Parti Socialiste) défend un « choix de classe anticapitaliste » ; E. Quémener (Conseiller général dans la zone du SEMENF) réunit les acteurs économiques en faveur du développement endogène ; P. Houée (élu maire dans le Menée en 1977) mêle l'intervention socioculturelle et l'humanisme chrétien en faveur du développement local. Mais tous ces élus locaux mobilisent la population locale sur un univers symbolique partagé : « les revendications du 'vivre, travailler et décider au pays' »¹⁸. Cette effervescence locale aurait pu trouver naturellement un prolongement au niveau régional, où certains techniciens tentent de faire valoir les idées du Livre blanc du CELIB. L. Ergon et L. Laurent défendent une étape nouvelle de la décentralisation, assise sur la complémentarité entre deux échelons le pays (l'arrondissement comme zone d'interdépendance ville-campagne) et la région (comme « fédération de pays ») : limitant les effets pervers de la concentration urbaine, cette réorganisation de la vie publique donnerait lieu à une gestion plus efficiente et plus démocratique (Ergon, Laurent, 1977). Las, ces deux techniciens prêchent dans le désert au niveau de la région et doivent rapidement trouver ailleurs des interlocuteurs sensibles à leurs ambitions d'aménagement local¹⁹ : les élus refusent de réorganiser la politique régionale en faveur des pays. Ils répondent certes à certaines de leurs revendications, en mettant en place une politique en faveur de la Bretagne Centrale, en s'intéressant à minima aux contrats de

¹⁸ Comme le conclue une série d'entretiens en 1979 auprès des principaux animateurs des pays (E. Quémener et A. Arzel du SEMENF, L. Le Pensec du CECOR, P. Houée du Comité d'expansion du Menée). Cf. *Autrement*, 1979.

¹⁹ L. Ergon, technicien du CELIB en 1967-68, passe par l'EPR, mais le quitte en 1979 : à la tête de son agence d'urbanisme, il mettra en œuvre la politique d'aménagement de Rennes. L. Laurent sera directeur régional de l'INSEE, traditionnellement favorable aux pays.

pays ou en organisant à ce niveau quelques politiques sectorielles. Mais toutes ces actions resserrent les politiques régionales sur les seuls élus locaux et l'administration d'État.

Grande affaire de la fin des années soixante-dix, la politique en faveur de la Bretagne centrale s'appuie certes les zones de force des mobilisations locales (une vingtaine de cantons du Centre Ouest, marqués par le CIDECOB et une dizaine du Centre Est, marqué par un syndicat intercommunal). Mais, malgré quelques tentatives des techniciens de la préfecture²⁰, elle ne s'embarrasse pas de critères techniques pour définir les pays et se contente de passer la zone floue de cette Bretagne « en moindre développement » à la centrifugeuse des négociations avec les conseillers généraux influents – ce qui débouche sur une addition d'environ 35 cantons. Si cette politique est originale (la zone bénéficie de financements privilégiés), elle reconnaît moins les dynamiques territoriales qu'elle n'exprime la diversité des préoccupations sectorielles (écoles, routes, santé ...) des élus concernés. Ceux-ci obtiennent même une relance très consensuelle au début des années quatre-vingt, via un dispositif très souple qui reconduit le « flou du catalogue » – avec un succès non négligeable, notamment pour enrôler d'autres acteurs publics²¹. Et cette souplesse a aussi pour effet de marginaliser les acteurs proches de la démarche des pays. En particulier, le CESR échoue à faire valoir les comités de pays et les acteurs locaux : progressivement mis de côté par la coalition couple préfet-majorité régionale, il ne peut que souligner les effets pervers d'une politique resserrée sur les seuls élus (saupoudrages, retard breton par rapport aux autres régions...). Pour autant, lorsque les élus s'intéressent plus directement aux pays, leur apport est redoutable – au point de ressembler à une non-politique.

De manière plus générale, la faiblesse de la politique du Conseil régional déçoit les militants des pays. Certes, dans un premier temps, l'EPR les considère : il soutient en 1975 des enquêtes auprès des communes et de la population, et évoque la possibilité d'une aide spécifique. Certaines expériences pilotes ont même lieu en Bretagne (Vitré et Ploërmel en 1975, Douarnenez et Auray en 1976) – même si les élus locaux (notamment P. Méhaignerie) apprécient fort peu que les initiatives de la DATAR court-circuitent les élus (contrats de villes moyennes, contrats de pays). Toutefois, la région est peu volontariste lorsque la procédure est partiellement régionalisée par l'Etat à partir de 1977. En termes quantitatifs, la politique en faveur des pays frise la non-politique : passant de 5 % du budget en 1976 à 3,5 % l'année suivante, elle se fixe vers 1980 à 1 %, puis descend en dessous pour atteindre moins de 0,4 % en 1985-86... Alors que la région voisine des Pays de la Loire a mis en place une vingtaine de contrats de pays, les quatre contrats initiaux ne sont pas relayés par une nouvelle génération de pays – le total des contrats atteint péniblement la douzaine en 1976-87. Tout se passe comme si l'EPR avait pris en charge les impératifs de soutien aux zones rurales fragiles par sa propre politique en faveur de la Bretagne centrale, en marginalisant les pays et leur potentiel participatif au profit de négociations entre élus locaux. A ceux qui, comme le CESR, qui tentent de rappeler l'importance des pays en 1980, la coalition du préfet et des notables rappelle

²⁰ Ainsi que le souligne René Pleven, « il y a des notions claires qui ne gagnent pas à être enfermées dans des définitions ». Cité par Letertre, chroniques de mai 1974 et de février 1977. Sur les découpages ultérieurs, cf. Letertre, chroniques n° 68-96.

²¹ Le propos est d'A. Madelin, maire de Redon, qui s'en félicite ; R. Marcellin se fait de son côté plus critique envers cette « somme d'actions ponctuelles » (cf. Letertre, chroniques n° 75-121). Le succès de cette action est effectivement parlant (un millier d'opérations pour 195 MF en 1981-87), d'autant plus qu'elle oriente progressivement les politiques et financements étatiques (FIDAR, Datar) et européens (des relations sont nouées à cette époque, qui expliquent l'obtention ultérieure de fonds européens).

sèchement qu' « il n'y a pas de structure existante de pays »²²... La vive réaction de Paul Houée au CESR est sans doute pertinente : « longtemps référence en matière de pays et de développement micro-régional, la Bretagne est maintenant nettement dépassée par une dizaine de régions. Il est urgent qu'elle se ressaisisse »²³.

L'un des seuls cas où l'expérience des pays a été ré-appropriée est le tourisme, où la démarche ascendante est largement une politique par défaut. Après une réflexion de quelques années, une politique touristique (dite des « pays d'accueil ») est lancée en lien avec la DATAR en 1981 (avec les contrats de pays d'accueil), relayée (comme pour 19 autres régions) et prolongée par l'inscription dans le contrat de plan 84-88 (9 MF en 5 ans pour la région et autant pour l'Etat). Faiblement consensuelle parmi les élites régionales et peu organisée au niveau professionnel, la politique touristique est contrôlée par les élus départementaux et ne vise guère qu'à une tentative de régulation légère d'un secteur spécifique de politique publique, le tourisme rural, particulièrement éclaté. Marginale, cette politique ne connaîtra guère de succès et sera remise à plat au milieu des années quatre-vingt autour d'un organe régional plus directif.

3.3. Les années 90 : les pays par le régionalisme

Rompant avec son immobilisme des années 1970-80, le régionalisme catalyse spectaculairement l'essor des pays en Bretagne dans les années quatre-vingt-dix. Si cette dynamique générale nuance la dichotomie antérieure entre les processus de gouvernances publique et territoriale, elle ne renoue pas avec l'articulation vertueuse des années soixante : certes, la mobilisation à plusieurs niveaux des principaux élus réorganise profondément le tissu des gouvernements locaux ; mais ces « pays », au sens de la gouvernance publique, restent fort peu ouverts aux acteurs de la gouvernance territoriale. Contraints de réagir au retrait définitif de l'État, les élus imposent leur leadership incontesté sur les mobilisations du territoire régional (paradigme institutionnel) pour faire face à l'aggravation des tensions entre territoires locaux. Ils redéfinissent le paradigme territorial du régionalisme sur un mode ascendant, en plaçant le développement régional sous les impératifs de concurrence internationale et des équilibres territoriaux à préserver. Dans ce cadre, ils précèdent la relance nationale de la politique des pays en 1995-99, puis s'en saisissent avec dynamisme pour faire de cet échelon nouveau un puissant outil de recomposition des rapports entre acteurs publics. Pour autant, cette mobilisation institutionnelle se heurte aux limites de la démocratie consultative, échouant encore à associer efficacement les groupes sociaux et à respecter leurs ambitions.

3.3.1. Le renversement du régionalisme

Au-delà de l'évolution rapide des textes relatifs à la gestion du territoire, les années quatre-vingt-dix représentent une période d'érosion définitive de la gestion descendante de l'État (planification, aménagement du territoire), au profit de dynamiques ascendantes plus centrées sur les élus locaux et les collectivités locales. La tentative de retour local de l'État en 1990-93 est efficacement personnifiée par le préfet E. Lacroix : partisan d'une conception noble de la déconcentration en rupture avec les pratiques antérieures, il prône une réorganisation des administrations déconcentrées sous la férule des préfets, en proximité

²² Le propos est du préfet, conforté par le rapporteur du conseil régional, qui défend une concertation restreinte aux seuls acteurs publics supra-communaux. Cf. Letertre, chroniques régionales n° 75.

²³ Cité par Letertre, in Chroniques régionales n° 146.

avec les élus locaux, « afin de passer d'un État-puissance à un État-acteur »²⁴. Un temps, les élus soutiennent volontiers cette déconcentration²⁵, avant que de sévères conflits ne les opposent aux stratégies de l'État et s'achèvent par une inversion des rapports de force. Désormais prééminents par rapport à lui, les élus régulent les intérêts locaux sans (voire contre) l'État, avec succès. Après avoir fait subir une lourde défaite aux administrations (préfecture, Datar), ils parviennent à obtenir du Premier ministre et du Ministre de l'Aménagement du Territoire un engagement étatique préférentiel lors de la signature du CPER²⁶. Apogée des tensions liées à l'usure du régionalisme traditionnel, cette période oblige plus largement les élus à se tourner plus directement vers le territoire régional : la région ne peut plus se contenter de réguler a minima les relations entre élus locaux pour influencer l'État, elle doit prendre un rôle plus actif. Elle impulse une conception propre du territoire régional pour assurer la gestion de ses tensions principales par ses politiques publiques.

Les équilibres instaurés au niveau régional entre la capitale régionale et les pôles périphériques au milieu des années soixante-dix sont fragilisés après la décentralisation : la stabilité de l'ordre territorial ancien est remplacée par des pratiques gouvernementales plus concurrentielles, sur fond d'exacerbation de la compétition économique internationale. Ces tendances produisent une réaffirmation des localismes, dans un système local qui se différencie de plus en plus entre ses expressions urbaines et rurales (Le Galès, 1995 ; Mabileau, 1994). Même si ce mouvement est moins fort que dans d'autres régions, il rend obsolète en Bretagne les équilibres antérieurs qui déléguaient les enjeux conflictuels aux conseils généraux. Un consensus régional nouveau se met en place entre la capitale régionale et les localités plus périphériques qui, en plusieurs étapes, ouvre à la région un rôle plus actif.

La première étape de refondation du consensus régional, en 1988, est économique : à cette époque, les élites régionales prennent collectivement conscience des facteurs technologiques de la compétition économique. Comme au temps du Cabro, la Basse-Bretagne sort les griffes : G. Lombard anime une mobilisation générale de la région brestoise pour l'arrimer au développement régional, grâce à une remise à plat du débat régional sur l'aménagement du territoire. Mais, faute de trouver le soutien escompté en Basse-Bretagne, Brest inverse spectaculairement les alliances au niveau régional : nouant une coalition avec Rennes, elle obtient un séminaire spécifique sur le sujet. Le consensus régional se recompose autour d'une hiérarchisation nouvelle du territoire breton qui, au nom de critères technologiques et économiques, valorise la complémentarité entre la technopole rennaise (unique) et les pôles technologiques des autres grandes villes régionales. Contre les équilibres territoriaux antérieurs contrôlés par les départements, les « grandes » villes bretonnes redéfinissent leur rôle territorial au cours de l'aggiornamento économique de la région – ce qui, tout

²⁴ Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 185. Sur l'esprit des réformes de déconcentration, cf. respectivement Institut de la Décentralisation, 1996 et Mercier, 2000.

²⁵ Celle-ci semble adapter le régionalisme traditionnel, centré sur l'État, sous la forme d'un projet collectif généré par les dynamiques locales ascendantes – ce qui donne d'ailleurs lieu à une certaine « mystique » du projet durant la préparation du CPER 1994-98 (le colloque Bretagne 1993-2000 rassemble 400 personnes à Rennes en septembre 1992). Cf. Letertre, chroniques régionales de 1991-92.

²⁶ Le préfet est remplacé sur pression des élus, les projets de la Datar suscitent une fronde générale ; ceci n'empêche pas (et explique sans doute) que la Bretagne concentre à elle seule de 7,5 % du montant total des CPER. Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 216, 221, 222.

naturellement, légitime la stratégie de croissance rennaise (Le Galès, 1993 ; Hervé, 1994)²⁷. Pour autant, les menaces nationales et européennes sur l'aménagement du territoire au début des années quatre-vingt-dix réactivent les revendications de la Basse-Bretagne et poussent à une refondation de la politique régionale d'aménagement du territoire.

Tandis que la Bretagne Centrale obtient une relance des politiques à son égard, les villes périphériques et / ou moyennes s'imposent sur la scène territoriale, suite à la prise de conscience de leur rôle politique nouveau en alliant développement économique et rééquilibrage du territoire. Après des mobilisations efficaces²⁸, elles impulsent un aggiornamento territorial du Conseil régional lors de la préparation du III^e CPER en 1992, qui fonde une vision globale du territoire breton sur le rôle structurant des villes moyennes pour soutenir les zones fragiles (Bretagne Centrale, Ouest). Le plan régional 1994-1998 vient résumer l'aménagement régional du territoire autour d'une répartition des rôles des différents niveaux territoriaux, pour « structurer » le territoire régional par une « spécialisation de sous-ensemble » (Conseil régional, 1994)²⁹. Cette option est reconduite par le CPER 2000-2006 qui fait valoir pour la Bretagne « son propre mode de développement fondé sur l'équilibre, la cohésion et la solidarité de son et de ses territoires », structuré par des villes « rayonnant sur un pays favorisant de ce fait une solidarité naturelle entre les espaces urbains et ruraux » (Conseil régional, 2000).

A l'approche de la génération prochaine, le Conseil régional veut renforcer cette dynamique en appuyant systématiquement le potentiel endogène de chaque territoire et en l'articulant au reste du territoire régional : il s'agit de catalyser l'invention de projets propres aux territoires, basés sur l'attractivité des villes régionales tout en assurant l'équité territoriale. Ce faisant, la région doit acquérir un « rôle tout particulier à assumer : celui 'd'ensembliser' », au moyen d'une animation non directive, traduite par divers instruments nouveaux³⁰. Désormais, la régulation ascendante du territoire régional passe par le Conseil régional, qui est chargé de garantir par ses propres politiques la nouvelle hiérarchisation territoriale : il doit à la fois soutenir l'affirmation des villes (notamment Rennes) et la protection des zones rurales (notamment la Bretagne centrale) – soit développer une approche globale et cohérente des différentes trajectoires des localités de la région.

3.3.2. Le développement inégal des pays

L'une des principales caractéristiques de la région Bretagne en matière de pays est de précéder la législation nationale : en vue de résorber les tensions du territoire régional, les

²⁷ Le débat à Mûr-de-Bretagne, en mars 1988, place le développement territorial sous la suprématie économique des villes, en particulier de Rennes – comme le résume la synthèse technique de G. Gilbert ; cf. notamment Letertre, Chroniques régionales, n° 157.

²⁸ Outre l'essor de réseaux de villes, cette période est marquée par la réforme Université 2000. Si Rennes et Brest y font reconnaître leur prééminence, les villes moyennes revendiquent des délocalisations universitaires en vue d'un aménagement équilibré du territoire – ce que symbolise la création de la quatrième université bretonne : l'Université de Bretagne Sud, répartie entre les villes moyennes de Lorient, Vannes et Quimper.

²⁹ Il faut à la fois conforter l'armature urbaine (des métropoles et des villes moyennes), dynamiser le monde rural et affirmer la priorité à l'ouest et à la Bretagne centrale. Chaque pôle d'acteurs est conforté dans une politique valorisant à la fois la croissance de Rennes et de Brest, le soutien aux zones rurales, en passant nécessairement par les villes moyennes. Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 206-217.

³⁰ Des instances de concertation et de mise en cohérence entre les principales collectivités locales, des concertations systématiques avec les pays. La citation est extraite du discours de M. Lebranchu aux assises régionales de territoires à Morlaix en novembre 2004, *in* Even, Jourden, 2005.

élus régionaux mettent en place une nouvelle politique territoriale en 1994-95, financée par un fonds spécifique (le FRAT) qui entend organiser des politiques relativement homogènes en faveur des zones privilégiées. Poursuivie et renforcée par le volet territorial du CPER, cette politique facilite l'appropriation par les élus locaux du cadre national des pays – surtout après la loi Voynet de 1999.

Tableau 2 Une dynamique des Pays très inégale selon les Régions

	Nombre de pays reconnus	Nombre de pays en projet	Nombre de pays reconnus ou en projet	Part de la population résidant dans un pays
Alsace*	2	8	10	68 %
Aquitaine*	13	9	22	67 %
Auvergne*	1	7	8	33 %
Basse-Normandie*	7	4	11	94 %
Bourgogne	12	3	15	50 %
Bretagne*	21	0	21	100 %
Centre	20	10	30	68 %
Champagne-Ardenne*	6	17	23	74 %
Corse	1	0	1	7 %
Franche-Comté*	15	2	17	83 %
Haute-Normandie*	8	5	13	50 %
Ile-de-France	0	1	1	0.2 %
Languedoc-Roussillon*	3	11	14	49 %
Limousin*	0	17	17	99 %
Lorraine*	5	9	14	43 %
Martinique	0	1	1	28 %
Midi-Pyrénées*	20	11	31	66 %
Nord - Pas-de-Calais	2	9	11	34 %
Pays de la Loire*	9	6	15	36 %
Picardie*	0	7	7	24 %
Poitou-Charentes	8	15	23	58 %
Prov. - Alpes-Côte d'Azur*	6	9	15	13 %
Rhône-Alpes*	5	9	14	21 %

* région concernée par un ou plusieurs pays interrégionaux. Il existe 12 pays interrégionaux dont 5 reconnus et 7 en projet.

La politique PRAT du Conseil régional est explicitement lancée comme une politique ambitieuse (600 MF pour 1994-1999) de soutien privilégié aux zones traditionnellement fragiles. Au-delà même du calage sur certains zonages récents pertinents en termes fonctionnels (fonds européens, bassins d'emploi INSEE), elle est aussi novatrice puisque la définition d'une douzaine de zones annonce une nouvelle carte sociale et économique d'ensemble du territoire régional : le PRAT est une esquisse de politique constitutive (Duran, Thoenig, 1996), qui vise moins à créer une nouvelle échelle d'action publique qu'à catalyser les mobilisations des acteurs locaux en faveur d'un développement ascendant du territoire. Léger, le dispositif du Conseil régional s'appuie sur le terreau des nombreuses structures de développement local liées à l'histoire régionale qui, malgré leur diversité (SEM, agence de développement, association, instance intercommunale, etc.), créent un cadre de coopération stable autour d'un projet associant des acteurs socioprofessionnels et des élus. Plus précisément, le Conseil régional renforce une filière strictement élective (comité régional – élu local référent – structures intercommunales) qui doit piloter ces dynamiques endogènes et les recentrer sur les EPCI. Jugée apte à concilier les optiques de développement économique et de cohésion territoriale, la coopération intercommunale est privilégiée par les PRAT – certains ont pu lui donner une impulsion voire la créer lorsqu'elle était inexistante (notamment grâce à l'incitation financière).

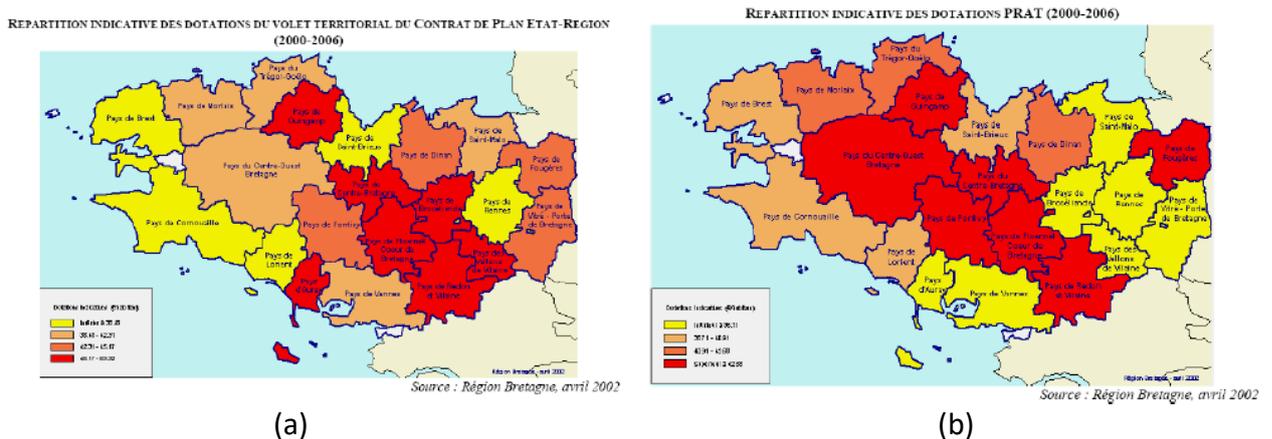
Ce programme s'adapte sans difficulté à la transformation de la gestion territoriale de l'Etat au tournant des années 1990-2000, avec l'exhumation des pays en 1995 et 1999, la relance

de l'intercommunalité et l'orientation de plus en plus ascendante des CPER. Pratiquement, le dispositif est largement renforcé et réorganisé en deux volets complémentaires :

- le Conseil régional confirme d'abord sa politique propre du PRAT (102 millions d'euros en 2000 et 2006). Les fonds sont d'abord destinés aux zones les plus fragiles (Pays du Centre-Bretagne, Centre Ouest Bretagne, Guingamp...) et pour trois types d'interventions (l'amélioration de l'offre de services à la population, le développement économique du Pays et le développement équilibré entre les pôles urbains et les zones rurales) – mais la convention valorise des axes différents en fonction des orientations endogènes fixées par la charte du pays.
- les pays sont aussi soutenu depuis les CPER 2000-2006 par son nouveau volet territorial, où la contractualisation entre l'État et la région contribuer au financement des pays et agglomérations (114,34 M€ assurés par l'Etat et la Région, dont 60,97 M€ pour elle seule). Ce programme est moins centré sur la péréquation que sur le soutien indifférencié (en fonction de la population) à l'organisation des Pays, le développement des territoires et l'articulation entre espaces urbains et ruraux. Ici, le contrat liant l'Etat, la région (mais aussi les Conseils généraux) et le pays doit permettre de concrétiser la charte du pays en actions cohérentes avec les priorités régionales et nationales.

Finalement, la démarche PRAT de soutien aux pays par la région seule garde une certaine prééminence financière et une antériorité sur le volet territorial du CPER (la convention PRAT entre les pays et la région seule est souvent signée avant le contrat de pays, plus lente du fait de sa complexité et des lenteurs de l'État). Bien que des rodages parfois sévères aient eu lieu, le plus remarquable est sans doute l'articulation efficace entre les démarches : si les PRAT et les contrats de pays poursuivent des objectifs complémentaires (respectivement la discrimination positive et l'indifférenciation – avec notamment la règle de non cumul sur un projet), leurs paramètres essentiels convergent. Après l'adaptation rapide des périmètres PRAT à la carte nouvelle des 21 pays, la politique des pays du Conseil régional dessine un ordre territorial d'ensemble étroitement verrouillé par les élus – en particulier par le biais de la réaffirmation du soutien privilégié aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les EPCI. Appelé à être réformé, ce dispositif régional des pays sera le cœur du prochain projet régional (cf. Even, Jourden, 2005 ; Conseil régional de Bretagne, 2005).

Figure 3 Les contrats de Pays : volet territorial du Contrat de Plan (a). Les conventions PRAT (b)



Si l'on descend d'un niveau pour observer la dynamique des pays sur le territoire régional, ces tendances sont confirmées. Les élus réalisent une articulation efficace entre les dynamiques des pays et les dynamiques intercommunales – au point que les secondes semblent prééminentes. En zone urbaine, ceci se concrétise par une intéressante réconciliation entre les villes et les campagnes, nettement plus accentuée que dans les autres régions françaises. Dans la moitié des pays (10 sur 21) qui doivent articuler les projets de pays et des projets de communauté, la majorité prévoit une articulation forte (trois par une convention d'articulation entre deux projets et quatre par un projet unique) – ce qui corrobore le soutien des villes bretonnes aux pays³¹. Dans les zones rurales, où les élus locaux semblent plus réticents, les pays sont sévèrement encadrés par l'explosion de la coopération intercommunale : comme le souligne le CESR, les pays doivent respecter la prééminence des EPCI (de leur périmètre et de la maîtrise d'ouvrage dans le CPER), au point d'apparaître « comme un moyen pour plusieurs EPCI de se regrouper et d'élaborer un projet commun de développement à une échelle supra-communautaire » (Even, Jourden, 2005). Cette position est encouragée par les conseils généraux, les plus dynamiques (Ille-et-Vilaine) comme les plus réservés (Morbihan), qui y trouvent un instrument novateur pour encourager la coopération entre communautés de communes³² - même si certains se sont mis en retrait récemment du fait de l'instabilité générale de la décentralisation.

Plus largement, les principaux élus locaux sont désormais leaders de cette politique des « pays », qu'ils mettent en place grâce à leur leadership : l'émergence des pays laisse peu de doute quant à leur suprématie. Et sans doute est-ce la prééminence de leurs impératifs qui explique les caractéristiques des premières chartes de pays. Au-delà de leur inachèvement inévitable, celles-ci ont pu être considérées comme assez éloignées de l'esprit projet de loi :

³¹ Durant la récente consultation régionale sur les pays, les villes militent pour le développement des pays et leur soutien par le Conseil régional. Cf. Conférence des villes de Bretagne, 2003 : Contribution de la conférence des villes de Bretagne au Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, Fougères, p. 9-10.

³² Comme le précise J.-F. Kergueris, président du conseil général du Morbihan, le pays est « un espace de travail en commun et un outil pertinent dans une boîte à outils plus large » - étant bien compris qu'« en aucun cas, il ne s'agit d'un lieu de compétition de pouvoir avec le Département et le Canton » : « le Pays sert de bureau d'étude pour les Communautés de communes ». Cité in Even, Jourden, 2005, p. 150. L'expérience en Ille-et-Vilaine est encore plus parlante, la création des pays étant pilotée par le Conseil général lui-même.

les structures intercommunales ont obéré la définition d'une réelle stratégie de l'ensemble du pays, privilégiant des priorités peu articulées car issues d'une logique de guichet.

Figure 4 La carte des Pays en Bretagne



Source : Conseil régional Bretagne

Ainsi, dans le pays de Redon, la mobilisation est initiée par l'opération test des pays Pasqua en 1995-96 : le sous-préfet, traditionnellement central dans la coopération locale dans une zone écartelée entre plusieurs départements, réunit les puissants acteurs associatifs locaux – mais l'indifférence des élus, qui se consacrent alors à la construction de l'intercommunalité, décourage rapidement les bénévoles, malgré le sérieux de leur démarche prospective. Par contre, la dynamique s'inverse en 1998-99, lorsque les élus sont sensibilisés aux pays par les perspectives de maîtriser l'échelon et d'obtenir des financements (avec les contrats de pays). Marginalisant l'administration et les acteurs associatifs, le nouveau maire de Redon (et président de sa communauté de communes) s'impose comme chef de file dans la construction du pays (Clavier, 2001).

Dans les Côtes-d'Armor, la création du pays du Trégor-Goëlo est dominée par les conflits entre les grands élus locaux. Dans une zone PRAT regroupant les aires d'influence de Guingamp et de Lannion, les projets initiaux en 1997-98 sont multiples : tandis que le Goëlo pense à constituer un pays seul, la zone de Lannion tente de réagir à ses difficultés économiques et celle de Guingamp à imiter l'expérience proche du Galcob. Finalement, l' élu référent du Conseil régional pour le PRAT est marginalisé (notamment par son opposition historique à l'intercommunalité), dans une démarche qui respecte un partage du pouvoir local entre deux leaders. Le pays de Guingamp fait cavalier seul sous l'impulsion du maire de la ville-centre (N. Le Graët, qui devient président du GIP créé en 2001, dans un dispositif centralisé sur sa personne) et le GIP du pays du Trégor Goëlo s'organise en 2001 sous l'influence forte du sénateur-maire de Cavan (P.-Y. Trémel) et sur la base des communautés de communes (Paimpol, Lannion). Face à ces divisions, le Conseil général se positionne comme une instance neutre, privilégiant systématiquement l'intercommunalité et apportant son soutien aux élus de base engagés dans la démarche pays, par le financement d'une part du fonctionnement des pays et par l'expertise de son agence (Cotes d'Armor Développement) (Trédan, 2002).

En Ille-et-Vilaine, la démarche des pays est très consensuelle, comme l'indique les projets du conseil général et de la ville de Rennes. Le premier projet en Ille-et-Vilaine émane du conseil général, qui vise à « aménager son territoire en vue de résister à l'attraction socio-économique du pôle urbain rennais et d'assurer le développement des zones rurales »³³. A partir de 1989, le conseil général pilote une grande opération de prospective territoriale (Demain, l'Ille-et-Vilaine), qui soutient une conception d'un territoire cohérent, autour d'une armature urbaine multipolaire et hiérarchisée et une approche globale du développement économique en milieu rural (Michel, 1997). L'opération aboutit à un projet de rééquilibrage endogène basé sur le développement qualitatif et économique du milieu rural, où le Conseil général s'est posé moins comme l'opérateur direct que comme le constructeur d'un projet partenarial de mise en cohérence des politiques locales de développement. Relancée en 1998 avec l'opération Partager l'avenir, la démarche s'achève par les assises des pays en 1999-2000 qui tentent de prolonger le succès de l'intercommunalité par un volet pays : dans le cadre de la politique nationale, ces pays sont envisagés comme des espaces de projet et de coopération entre partenaires locaux, assis sur le respect de « la liberté » des communes et des structures intercommunales (Conseil général, 2000). Le second projet territorial d'Ille-et-Vilaine est celui du district rennais qui s'est doté à l'orée des années quatre-vingt-dix des moyens institutionnels, matériels et administratifs d'une politique de compétitivité européenne. Après avoir conquis de haute lutte (sur les enjeux des transports), la légitimité de cette stratégie urbaine, l'équipe municipale accentue à la fin des années 90 sa dimension intercommunale et la projette au niveau du pays. L'intercommunalité et le pays sont indissociables : en phase avec l'élaboration du 4e plan de développement de l'agglomération rennais, le pays de Rennes est créé en novembre 1999 avant que le district ne se transforme en communautés d'agglomération en janvier 2000. Sur le fond d'un large accord sur la nécessité de gérer à long terme la forte croissance économique et démographique en la canalisant et en fournissant les équipements nécessaires dans une optique d'équilibre, le pays préserve soigneusement les pouvoirs décisionnels des communes ou EPCI. Construit sur l'exclusive contractualisation entre EPCI, le pays opte pour la forme souple d'une association de concertation respectueuse de l'identité des communes³⁴. Finalement, la dynamique des pays dans le département d'Ille-et-Vilaine puise à la mobilisation des grands élus, qui projettent à un nouvel échelon territorial leur projet de développement économique des années quatre-vingt (Le Galès, 1993). Ce jeu n'est toutefois pas à somme nulle : loin de reconduire les tensions entre deux projets opposés qui se sont longtemps ignorés, la formation des pays participe d'une certaine ré-articulation des zones rurales et urbaines du département – ou, plus strictement, de leurs élus.

³³ Ce projet naît en 1986-87, et articule un volet routier (désenclavement) et un volet économique (attractivité économique), puis un volet intercommunal (« politique des échangeurs »). Assise sur une incitation financière, cette politique est un succès, puisque en quelques années les SIVOM couvrent les deux tiers du département.

³⁴ L'agence d'urbanisme de Rennes (l'AUDIAR) devient l'instance technique du pays (elle rédige le pré-diagnostic de la Charte en coopération avec l'Association des EPCI de la grande couronne rennais), tandis que le Codespar (organe du Comité du Bassin d'Emploi puis de négociation entre le district et les communes environnantes) est adapté pour devenir en sus le conseil de développement du pays.

Il est aussi une autre caractéristique de la mise en place des pays en Bretagne : l'échec à s'articuler aux processus de gouvernance territoriale, à articuler la démocratie représentative et la démocratie participative. Si la politique nationale des pays a une sensible portée démocratique, elle se caractérise en Bretagne par la marginalisation rapide des organes de participation des acteurs sociaux (les Conseils de développement – CD). Au-delà d'un portrait général peu évocateur³⁵, deux filtres semblent avoir efficacement limité leur poids dans la démarche des pays. En amont de la constitution du CD, les élus ont privilégié une logique consensuelle qui exclue les associations revendicatives (notamment écologistes), au profit de leurs partenaires traditionnels cooptés par une négociation informelle contrôlés par les notables (associations établies ; acteurs consulaires disposant de ressources importantes d'expertise – à la condition que ceux-ci ne concurrencent pas les élus ou leurs agences de développement). Au cours de la démarche de pays, la participation du CD est différenciée en fonction de l'étape : active lors de l'élaboration de la Charte dans 18 pays sur 21, elle devient plus problématique ensuite. Au moment stratégique de la signature des contrats de pays, les CD ont été globalement marginalisés par les négociations entre élus des communautés de communes – tendance éventuellement renforcée par la région elle-même qui a pu refuser certains projets localement très mobilisateurs en fonction de critères peu transparents (ce que certains considèrent comme une opacité commode). Si quelques CD ont été réintroduits dans le suivi du contrat de pays, leur rôle réel se réduit en fait à une expertise, sans responsabilité directe dans la mise en œuvre du projet – l'évaluation prévue par la loi n'ayant de son côté pas encore été mise en œuvre. Bref, dans ces conditions, l'on comprend ceux qui estiment que les CD sont victimes d'une grande perte de crédibilité (Even, Jourden, 2005) – sans doute ne faut-il pas confondre ici démocratie participative et « démocratie » consultative. Ces tendances rappellent en tout état de cause que l'élargissement aux acteurs territoriaux du cercle de la gouvernance publique est encore inachevé. Vivre au pays, certes, mais sans décider directement...

³⁵ En Bretagne, les CD rassemblent en moyenne 100 membres, dont à peu près 60 participants réguliers (de 30 à 200), dominés par les représentants socioprofessionnels et associatifs – comportant ou non des élus (8 n'en comportent pas).

Les conclusions de l'Association pour la Promotion des Pays à partir d'une enquête sur 4 pays sont néanmoins plus nuancées :

1°) Dans les Pays de Cornouaille et de Vannes, les listes des membres des conseils de développement ont été élaborées sur proposition des élus. Ceux-ci ont été aidés dans leur démarche par les services techniques de Quimper et de Vannes. Par ailleurs, les conseils de développement de ces pays sont des structures informelles qui ne possèdent pas de budget propre.

2°) Dans les Pays du Trégor-Goélo et de Vitré, l'élaboration du conseil de développement est issue d'une démarche plus participative. En effet, les membres de ces conseils ont été choisis au sein de groupes de travail qui ont été créés au début de la démarche territoriale. Leur composition est plus ouverte. Ces 2 pays ont chacun un conseil de développement structuré autour d'une association qui possède son propre budget.

Ex : Le Pays de Vitré. Il se caractérise par une démarche très participative. Si ses premiers pas (comité de pilotage) sont dominés par les élus et des représentants consulaires, ils s'appuient rapidement sur les Communauté de Communes et la participation des habitants pour définir la notion de pays (enquête, 220 personnes mobilisées dans une dizaine de groupes de travail, information du public par les médias ou des réunions-débats). Ces consultations permettent la rédaction d'une charte de territoire consensuelle : le périmètre, le pays et son conseil de développement sont créés et reconnus en 2000-01.

Cette ouverture s'exprime dans la composition et le rôle du CD. Attaché à la participation, P. Méhaignerie intègre les personnes motrices de la consultation initiale dans un CD ouvert (une centaine de membres, répartis en quatre collèges : collège économique et emploi ; collège qualité de la vie, environnement et services à la personne ; collège enseignement, formation, culture, patrimoine et sport ; collège des élus et des personnes qualifiées) – y compris les élus. Les missions du conseil de développement sont larges : outre sa participation à la rédaction de la charte, le conseil doit mobiliser les acteurs locaux, émettre des avis et des propositions, donner son avis sur la mise en oeuvre du projet de pays et participer à son évaluation.

3.3.2. Conclusion

L'articulation des différents niveaux d'acteurs publics (la gouvernance publique) en Bretagne est un succès, malgré le retrait de l'État – mais l'articulation avec les processus de gouvernance territoriale est un échec jusqu'à présent. Une enquête récente constate une « pause » ou un risque d'essoufflement, du fait du blocage de fonctionnement des pays (flou du rôle du Conseil de développement, faible avancement des projets...) mais aussi d'un manque de reconnaissance par les élus (Even, Jourden, 2005). Si l'objectif de recomposer les rapports entre élus est atteint, l'objectif de participation est plus délicat : la logique de projet peine à émerger dans des pays constitués très rapidement, souvent dans une logique de guichet et toujours sous le contrôle des élus – voire sans véritable projet spécifique. Dès lors, il s'agit sans doute moins de s'interroger sur l'opposition éventuelle entre les collectivités que de constater que, à tout prendre, celles-ci s'articulent fort bien en Bretagne (corroborant l'idée d'« une continuité entre intercommunalité de gestion et supra communauté de projets »). Cette gouvernance publique à plusieurs niveaux est redoutablement efficace pour déjouer les risques de la démocratie participative : l'efficacité des rapports entre acteurs publics de différents échelons contraste étonnamment avec la stérilité des relations acteurs publics et privés, quasi systématique à tous les niveaux. En ce sens, l'expérience des pays en Bretagne relève bien plus de la règle en France que de l'exception bretonne.

4. Evolution juridique de la notion de « Pays »

4.1. L'émergence des Pays

Les premiers développements institutionnels menant aux pays sont les Plans d'Aménagement Rural, prévus dans la Loi d'Orientation Foncière de 1967 pour « définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale ». S'ils restent largement des dispositifs de planification descendant, sans portée juridique pour les collectivités (le périmètre des pays ne sont pas définis), ils initient des partenariats au niveau local qui connaissent un grand succès (ils existent dans la quasi-totalité des départements ; ils sont parfois investis par les conseils régionaux – Bourgogne) et sont souvent prolongés (la moitié des 146 PAR approuvés donnera lieu à un contrat de pays).

Les pays apparaissent formellement avec les contrats de pays en 1975, instaurés sous l'impulsion de la DATAR en direction des communes en milieu rural – et des coopérations. Il s'agit de freiner le dépeuplement des espaces régionaux et l'accroissement des grandes métropoles, en s'appuyant sur la mobilisation des acteurs locaux : ceux-ci doivent prendre en charge le développement du pays en fonction de ses spécificités. Ces territoires sont l'objet d'une définition : le pays est un « ensemble formé d'une petite ville (généralement entre 5 000 et 15 000 habitants) et sa zone d'influence géographique, soit un ou plusieurs cantons ». Les principaux objectifs de cette première génération sont l'amélioration du cadre de vie et les équipements (habitat, organisation des services et équipements collectifs, patrimoine culturel) et, dans une moindre mesure, le développement économique.

L'Etat reste central en termes de financement (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire – FIAT – et par le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural – FIDAR) et d'expertise (rôle important des administrations centrales et du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire). Ces dynamiques deviennent de plus en plus ascendantes : initialement centralisée, la procédure de contrat de pays se régionalise progressivement en 1976-78 (12 contrats expérimentaux, puis 51 contrats signés entre l'Etat et des groupements de communes). La négociation entre l'Etat et les EPR fixe la procédure régionale et sélectionne les dossiers de candidature (sont signés 268 contrats de pays régionalisés en quelques années). Après 1982, les EPR sélectionnent seuls les dossiers (300 contrats de pays strictement régionaux entre EPR et groupements de communes, soutenus financièrement par l'Etat et le FIDAR). Ces générations de contrats de pays s'orientent de plus en plus vers le développement économique (emploi). Un bilan de la Datar en 1982 indique que les 372 contrats de pays, nationaux et régionalisés, l'apport de la procédure à la coopération locale entre communes (38% des contrats confortent les SIVOM existants, 45 % suscitent la création de syndicats intercommunaux et 17% celle d'associations). Pour autant, le renouvellement de l'action publique apparaît plus (territorialisation, logique de projet) nuancée, du fait des saupoudrages de crédits et l'éclatement sectoriel (simple réalisation d'équipements satisfaisant toutes les communes) sans projet global (à partir de quelques priorités précises ayant un effet multiplicateur).

Ce qui domine donc à cette époque est la prépondérance d'une logique descendante qui recouvre des mobilisations très hétérogènes, regroupées sous le vocable flou de « pays ». Ceci peuvent être un micro-territoire (à l'échelle du canton ou d'une intercommunalité, fondé sur la proximité géographique à la commune principale) ; un territoire social plus vaste marqué

par une histoire et une culture communes (le pays Basque, le pays Bigouden...); une mobilisation locale dans une politique publique (contrats de pays, pays touristiques).

Evolution de la gestion territoriale dans les années 80 :

- La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, définit les principes qui régissent le fonctionnement des collectivités locales (voir décentralisation).
- 1983 : Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 portent répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.
- 1985 : La loi du 10 juillet 1985 prévoit l'élection des conseillers régionaux à la représentation proportionnelle, dans le cadre départemental.
- 1986 : Première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux.
- 1988 : La loi du 5 janvier 1988, dite « d'amélioration de la décentralisation », précise notamment les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes.
- 1992 : La loi ATR de 1992 entend notamment relancer l'intercommunalité par la création de nouvelles structures de coopération intercommunale (communautés de communes et communautés de ville) ; la déconcentration de l'Etat ; le développement de l'information et de la participation des citoyens (commissions consultatives, référendum avec d'une valeur d'avis). Ceci provoque notamment le développement des communautés de communes en milieu rural.

4.2. La relance des années 1990-2000

La relance de la notion de pays, avec la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de février 1995, pose les bases d'une réorientation de la planification et de la contractualisation – mais elle n'est pas totalement appliquée. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 accentue les dynamiques ascendantes au prix d'une grande lourdeur (elle en reprend les principes, mais réorganise les CPER pour leur quatrième génération). Ses dispositions seront confortées par la loi Chevènement de juillet 1999 et la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de décembre 2000. Enfin, la loi Urbanisme et Habitat en 2003 simplifie les procédures d'organisation et de reconnaissance des pays, ouvrant à un fort développement.

4.2.1. La LOADT : l'émergence des pays

La planification est définitivement réformée en 1995, lorsque la loi Pasqua remplace le plan national par des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et un schéma national d'aménagement du territoire, rapidement délaissé au profit de 9 schémas de services collectifs thématiques³⁶, dont 8 sont approuvés en 2002. Ceux-ci ont un triple objectif : réguler la coopération des territoires, garantir les services publics et intégrer les impératifs du développement durable.

La politique de pays inscrite dans la loi Pasqua de février 1995 (loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire – LOADT) s'appuie sur quatre principes : la

³⁶ Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ; schéma de services collectifs culturels ; schéma de services collectifs sanitaires ; schéma de services collectifs de l'information et communication ; schéma multimodal des transports de marchandises ; schéma multimodal des transports de personnes ; schéma de services collectifs de l'énergie ; schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ; schéma de services collectifs du sport.

solidarité villes – campagnes, la logique de projet, la libre définition des limites territoriales par les acteurs locaux, l'ouverture aux socioprofessionnels et à la société civile. L'objectif n'est pas nouveau : il s'agit de « mieux structurer l'espace rural » sous la forme d'un contrat pris en application du CPER, autour d'échelles pertinentes 1) qui reflètent la réalité de la vie collective et du développement économique et 2) qui assurent une mobilisation des acteurs locaux autour de projets de développement spécifiques. Si ces principes flous (ou volontairement souples : il n'y a aucune précision sur les acteurs concernés, le contenu du projet ou la structure juridique du pays), ils permettent toutefois une définition de la notion de pays, conçue pour favoriser des démarches ascendantes, en respectant la diversité des formes locales de coopération :

« Article 22 – I. Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays ».

NB : la loi Pasqua se base sur la notion de bassin de vie (i-e un « territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matières d'activités et de services » (Datar, 2001), c'est-à-dire une zone environnant une ville-centre, polarisée sur des activités homogènes, les flux migratoires quotidiens et les équipements et services au public (transport, enseignement, santé...). Bref, ceci correspond au canton.

NB : les organismes ad hoc sont plutôt départementaux (CDCI).

Après une opération test avec 42 pays, différents rapports [Leurquin (1995) et Kotas (1997)] et la circulaire de février 1998 marquent la fin de cette expérimentation ; ils fixent quelques jalons pour l'avenir (en particulier les bases de l'élaboration des chartes de pays et leur articulation aux CPER 2000-2006 à travers une contractualisation entre l'Etat, le conseil régional et les pays). Toutefois, la loi ne s'exprime pas entièrement, du fait de réticences locales : elle est considérée comme trop ruraliste et inachevée (du fait notamment de son flou et de ses lacunes : l'absence de définition de collectivités chefs de file, de péréquation financière, de Schéma National d'Aménagement du Territoire). Le bilan n'est pas négligeable quantitativement (environ 230 initiatives de pays sont lancées ; en juin 1999, près de 120 pays sont officiellement « constatés »). Mais il est biaisé qualitativement : ces pays sont en majorité des territoires ruraux restreints (quelques cantons) organisés autour d'une petite ville, surtout présents dans un grand quart nord-ouest de la France (notamment en fonction des politiques régionales plus ou moins favorables).

4.2.2. La loi Voynet ou LOADDT (juin 1999) : développement durable et territoires de projet

Après les premiers jalons posés en 1995 par la LOADT, les pays sont intégrés par la loi Voynet de juin 1999 dans une conception nouvelle de l'aménagement du territoire : la perspective de développement durable pose la réorganisation de l'espace dans une logique de projet au niveau des agglomérations et des pays.

La refonte de la gestion territoriale continue, par deux instruments privilégiés de territorialisation. 1) Les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) créés par la loi Pasqua et complétés par la loi Voynet montent en force, en compatibilité avec les schémas de services collectifs. Ces documents de planification, élaborés par chaque région, définissent les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements et des services d'intérêt général. Parallèlement, dans l'optique de la génération 2000 – 2006, les CPER sont l'objet d'une redéfinition générale : ils doivent s'articuler avec l'Europe (politiques des fonds structurels : calendrier européen de sept ans) et assurer l'encadrement des territoires de projet par l'Etat (via la combinaison entre les contrats territoriaux et les CPER). En particulier, ils offrent une architecture articulant deux volets principaux (régional, territorial)³⁷. Le volet territorial des CPER 2000 - 2006 constitue une réelle innovation : environ 25 % des crédits de l'Etat affectés aux CPER sont réservés au volet territorial ; le FNADT laisse une plus grande marge d'appréciation aux préfets.

La LOADDT introduit les principes du développement durable dans l'aménagement du territoire, conçu désormais comme un développement intégré (solidaire et partagé), faisant converger des préoccupations sociales, économiques et environnementales. Ses grands choix stratégiques sont (article 2) :

« - le renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne ;

- le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ;

- l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace ;

- le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer - régions ultra périphériques françaises ».

La LOADDT impulse des « territoires de projet » (i-e non de nouveaux échelons territoriaux : pays et agglomérations), pour rassembler l'ensemble des acteurs concernés et concevoir les politiques publiques sur des espaces reflétant la réalité des modes économiques et sociaux actuels. Il s'agit de représenter les spécificités de chaque territoire dans un projet unique, défini par ses acteurs et engagé dans une contractualisation avec l'Etat et la région (articles 22 et 23). L'élaboration de ce projets de territoire et la définition des périmètres sont à l'initiative des communes et groupements de communes – même si la loi oblige à associer la société civile (articles 25 et 26), via un conseil développement, qui assure une mission de réflexion et d'animation et peut être consulté sur toute question relative au territoire (même si les communes et leurs groupements définissent librement sa composition et ses statuts). NB : la loi Voynet privilégie des organismes de reconnaissance régionaux (CRADT) et le pays correspond au bassin d'emploi : un « espace géographique regroupant généralement

³⁷ « Le volet régional présentera les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble, qu'il s'agisse d'équipements structurants ou d'actions qui, par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale [...] Le volet territorial présentera les modèles d'actions qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire. [...] Ce volet constituera le cadre des engagements de l'Etat et de la région pour les futurs contrats d'agglomération et de pays ».

plusieurs cantons et regroupant une cohésion en matière d'infrastructures de marché du travail et de mouvements économiques » (déplacements domicile-travail, recrutement dans le bassin d'emploi). Cf. les ZEDE (zones d'études démographiques et d'emploi de l'INSEE depuis 1962).

Bilan : Le principal apport de la LOADDT est de proposer aux pays (et agglomérations, parcs naturels régionaux et réseaux de villes) un contrat particulier en application des contrats de plan Etat-Région : la loi Voynet relance la dynamique de création des pays qui s'était rapidement essoufflée après 1995. La perspective du contrat motive le démarrage de nombreuses démarches, surtout dans les régions où le volet territorial du Contrat de plan Etat-Région est bien doté. Mais la lourdeur de la procédure, définie après des négociations serrées lors de l'adoption de la loi³⁸, s'oppose à une reconnaissance rapide des pays (11 à avoir fait l'objet d'un arrêté de périmètre définitif fin 2001) – notamment parce que cette lourdeur doit limiter l'effet d'aubaine ou la logique de guichet.

4.2.3. Le complément de la loi « Chevènement » (juillet 1999) et de la loi SRU (décembre 2000)

Les orientations de la loi Voynet ont trouvé appui et complément dans la loi Chevènement de juillet 1999 (loi « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ») et la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de décembre 2000, qui achèvent de renouveler l'aménagement du territoire.

La loi Chevènement (juillet 1999)

La loi Chevènement entend simplifier la coopération intercommunale avec la création de trois grandes formes d'intercommunalité en fonction du seuil de population : communautés d'agglomération (au moins 50 000 habitants), communautés urbaines (au moins 500 000 habitants), communautés de communes. Il s'agit aussi de catalyser l'intercommunalité en développant les instruments financiers (avec le système de la taxe professionnelle unique, TPU) et techniques (exercice obligatoire de certaines compétences³⁹). Les collectivités réunies élaborent et conduisent un projet commun pour le développement et l'aménagement de l'espace de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

Le dynamique s'accélère rapidement : en 2002, les trois quart de communes en France appartiennent à des structures de coopération intercommunale dotées d'une fiscalité propre (soit 45 millions d'habitants contre 34 millions en 1999) – dont plus de 2000 communautés de communes (surtout en milieu rural), 120 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines.

La loi SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (décembre 2000)

³⁸ Avec une première étape de reconnaissance d'un périmètre d'étude marquant l'engagement dans la démarche puis, une fois la charte rédigée et approuvée localement, la reconnaissance du périmètre définitif du pays. A chaque étape, sont consultés pour avis simple les commissions départementales de coopération intercommunale, préfets de département, conseils généraux, conseils régionaux concernés, et pour avis conforme la ou les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire concernées. Mais les organismes mobilisés par la loi (CRADT, CDCI) fonctionnent rapidement mal (Portier, 2002).

³⁹ Cf. six compétences obligatoires pour la communauté urbaine, quatre compétences obligatoires (+ trois compétence facultatives) pour la communauté d'agglomération et deux compétences obligatoires (+ une compétence facultative) pour la communauté de communes.

La loi SRU veut assurer aux aires urbaines un développement plus cohérent, plus durable et plus solidaire, en refondant les dispositifs publics en matière d'urbanisme opérationnel, de logement social et d'habitat et de transport. Elle modernise les outils de la planification créés par la Loi d'Orientation Foncière de 1967. A l'échelle communale, les Plans d'Occupation des Sols (POS) laissent la place aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), tandis qu'à l'échelle de l'agglomération, les Schémas Directeurs (SD) évoluent en Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Le SCOT expose la stratégie du territoire urbain à un horizon de 20 ans et fédère l'ensemble des politiques sectorielles menées à l'échelle de l'agglomération, afin de les harmoniser. L'Etat encourage à ce que l'aire du territoire concerné par le contrat d'agglomération ou le contrat de pays et l'aire du territoire concerné par le SCOT soient cohérentes.

Cette réforme permet un rapprochement des mobilisations dans les espaces urbains et ruraux, avec l'apparition de nombreux pays à forte dimension urbaine. L'articulation entre intercommunalité et pays progresse : dans les régions où les communautés sont nombreuses, les pays ont le plus de facilité à se constituer (Bretagne, Poitou-Charentes, Franche-Comté...) ; sur les territoires faiblement intercommunalisés, la dynamique du pays provoque la constitution d'EPCI. Plus spécifiquement, les ajustements des périmètres de pays nécessaires au respect de l'intégrité des EPCI (obligatoires avec la LOADDT) ne rencontrent pas de difficultés majeures – et le progrès de l'intercommunalité facilite même leur constitution à une échelle plus large que par le passé (en gros, le bassin d'emploi) (Portier, 2002).

NB : hétérogénéité des chartes malgré trois grands thèmes dominants (développement socioéconomique, la gestion de l'espace et les services aux populations) ; forte implication des acteurs de la société civile (Portier, 2002).

Pourtant, le changement de majorité après les élections législatives et présidentielles de 2002 entraîne un certain flottement de la politique des pays. Les incertitudes sur la position du nouveau gouvernement à leur égard se traduisent par un ralentissement du rythme de reconnaissance, par le retard pris dans la signature des contrats et par un quasi-arrêt de l'émergence de nouvelles démarches. Il faut attendre la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat pour observer une véritable relance.

La relance par la loi urbanisme et habitat (juillet 2003)

Les dispositions du titre V de cette loi, relatif aux pays, opèrent une sorte de synthèse entre la loi Pasqua et la loi Voynet. Le pays est défini comme un territoire présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » - double référence qui laisse une grande latitude aux élus locaux. La notion de charte introduite par la loi Voynet est conservée, comme l'obligation de créer un conseil de développement. En revanche la procédure de constitution est simplifiée, avec la suppression de l'étape du périmètre d'étude et la réduction du nombre de structures consultées : seuls les conseils régionaux et généraux concernés se prononcent sur la charte et le périmètre du pays, avant que le préfet de région prenne son arrêté. L'obligation de structuration juridique du pays disparaît elle aussi ; en cas d'organisation informelle, le contrat de pays est conclu directement par les EPCI et communes isolées qui composent le territoire.

Les pays qui avaient été reconnus définitivement dans le cadre de la loi Voynet sont confirmés, ceux qui en étaient au stade du périmètre d'étude doivent poursuivre leur démarche. Assez rapidement, la dynamique repart : dans le courant du 2nd semestre 2003, 31 arrêtés sont pris (portant à 99 le nombre de pays constitués) et 15 contrats sont signés (portant leur total à 34). Quant aux pays en projet, ils peuvent être évalués à environ 200 au 1^{er} janvier 2004.

5. Conclusion

Les réflexions sur les pays menées dans le cadre de la première phase ont permis de mieux saisir les dynamiques qui régissent l'émergence des pays et leur fonctionnement. Les opérations qui seront menées dans le cadre de la troisième année porteront plus spécifiquement sur la dimension et le caractère maritimes des pays littoraux.

En effet, l'élaboration d'une politique en gestion intégrée de la zone côtière pose la question du dispositif territorial de sa mise en œuvre. La pertinence de cette politique dépendra de sa capacité à s'inscrire dans les territoires et par conséquent à prendre en compte les dynamiques qui animent ces derniers. Les travaux menés à l'échelle régionale permettront d'évaluer la pertinence des pays littoraux comme dispositifs de gouvernance territoriale et de réfléchir à la manière de prendre en compte les espaces maritimes dans un dispositif territorial de gestion intégrée de la zone côtière. Ces travaux reposeront sur une analyse de la notion de pays maritime et de la façon dont la dimension maritime est prise en compte dans la définition et dans les ambitions des Pays ayant une façade littorale.

La gestion de la zone côtière au Canada : quelques éléments de compréhension

6. La gestion de la zone côtière au Canada

Le Canada possède l'un des patrimoines marins les plus impressionnants de la planète. Il borde trois océans et entretient des relations étroites avec les activités économiques du pays. En effet, les zones marines sont importantes pour la pêche, le tourisme et les loisirs, les transports, les activités de subsistances et l'extraction des ressources minérales.

Face à ces usages multiples, le Canada a rapidement ressenti le besoin d'une gestion efficace relative aux problèmes d'allocation des ressources. Ainsi une série de séminaires sur le sujet virent le jour au début des années soixante-dix. Le premier fut tenu à Dartmouth en 1972 sur la nécessité d'élaborer une stratégie de gestion préservant l'environnement tout en favorisant un développement socio-économique équitable. Un autre séminaire, tenu au Nouveau-Brunswick en 1973, a débouché sur des déclarations voulant que les zones côtières constituent une importante ressource nationale et la plus importante valeur active des Maritimes. En 1974, Environnement Canada commandait une étude portant sur la question du cadre juridique et institutionnel de la gestion des zones côtières. En 1978, le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement parrainait un symposium national sur les questions relatives à la gestion du littoral.

Parcs Canada fut la première administration à se pencher sur la question de la préservation du milieu marin. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral possède trois principaux outils pour gérer le milieu marin : les Aires Nationales Marines de conservation (ANMC) sous la responsabilité du ministère Parcs Canada, les Zones de protection Marine (ZPM) administrées par le ministère Pêches et Océans, et enfin les Réserves nationales de Faune, les Zones Marines Protégées et les refuges d'oiseaux Migrateurs tous gérés par le ministère Environnement Canada.

Mais c'est l'adoption par le parlement canadien, en 1997, de la Loi sur les Océans du Canada qui marque officiellement l'engagement du gouvernement à promouvoir la gestion intégrée comme modèle à suivre pour gérer les océans. Cet engagement a été renforcé récemment avec la publication de la Stratégie sur les Océans du Canada (MPO, 2002a) et du Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins du Canada (MPO, 2002b).

6.1. L'arsenal juridique du Canada en environnement marin

Le gouvernement canadien dispose de plus de quarante textes pour protéger l'environnement marin dont les principaux sont :

- Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (dépôt de déchets) ;
- Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada- Terre-Neuve (exploration et production pétrolière) ;
- Loi sur la marine marchande du Canada (protection de l'environnement) ;
- Loi sur les ressources en eau du Canada ;
- Loi sur la faune du Canada ;
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement ;
- Loi sur la protection des pêches côtières ;
- Loi sur les pêches ;
- Loi sur les ports de pêche et de plaisance ;

- Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs ;
- Loi sur la protection des eaux navigables ;
- Loi sur la production et la rationalisation du pétrole et du gaz ;
- Loi sur le pilotage ;
- Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche.

La loi canadienne sur la protection de l'environnement, votée en 1988, concerne la protection de l'environnement mais aussi, la protection de la vie humaine et de la santé. Elle permet de prendre des dispositions à propos des substances toxiques, de l'immersion des déchets en mer, la prévention des problèmes environnementaux. Cette loi contribue à atteindre certains buts de la gestion des zones côtières tels que le maintien d'un environnement côtier de qualité, la sensibilisation du public et le contrôle de la pollution de sources terrestres, mais son rôle reste tout de même secondaire dans la gestion des zones côtières.

Le Canada s'est également engagé sur le plan international en ratifiant un certain nombre de conventions et programmes d'actions en faveur de la préservation de son patrimoine marin dans sa globalité. Les principaux étant :

- La ratification et la mise en application de la Convention sur la biodiversité biologique ;
- La politique fédérale sur la conservation des terres humides ;
- La mise en œuvre de la Convention de Ramsar ;
- Le plan collectif pour la côte du pacifique ;
- Le programme de gestion de l'estuaire Fraser ;
- Le programme d'action des zones côtières de l'atlantique ;
- Le projet de gestion communautaire des côtes ;
- Le conseil de gestion du golfe du Maine ;
- L'élaboration de politiques dans le cadre de la Stratégie de protection de l'environnement arctique.

Enfin, le Canada participe, avec sept autres pays de l'arctique, à l'élaboration de la Stratégie internationale de protection de l'environnement arctique. S'ajoute à cette liste, une multitude de conventions internationales touchant de près ou de loin la protection du milieu marin.

6.2. Les outils de gestion intégrée de la zone côtière

6.2.1. Les Aires Nationales Marines de Conservation (ANMC)

Le développement des parcs marins canadiens est le produit de deux politiques, celle concernant les parcs nationaux de Parcs Canada, dont la première initiative date de 1930, et celle touchant plus particulièrement les ressources marines des eaux territoriales. Les premières mesures de préservation du milieu marin ont été entreprises lors de la signature par le Canada de la quinzième recommandation de la première conférence mondiale sur les parcs nationaux en 1962.

Cette recommandation invitait les gouvernements et les agences concernées des pays ayant des frontières marines à considérer de façon pressante la possibilité de créer des parcs ou des réserves consacrés à la protection du milieu sous-marin. C'est ainsi que le réseau des parcs nationaux canadiens se voit doté de parcs nationaux côtiers vers la fin des années soixante. Ces parcs furent Kouchibouguac au Nouveau-Brunswick, Pacific Rim en Colombie-Britannique, Auyuittuy dans les îles de Baffin et Forillon au Québec, ils ne possèdent pas de plan de gestion

de leurs zones marines qui se limitent à une bande de 500 pieds le long du rivage. Celles-ci servent surtout à protéger le littoral des activités humaines. Dans ces parcs nationaux à caractère côtier, la politique sur les parcs nationaux s'applique à la zone terrestre et la politique sur les parcs marins à la composante marine.

La première politique sur les parcs marins date de 1986, elle permis l'identification de 29 régions naturelles marines devant être représentées dans le réseau des parcs nationaux marins canadiens.

Cette première démarche sert de base pour la création du premier parc national dont la vocation de conservation se limitait exclusivement au milieu marin : le parc marin national Fathom Five crée en 1987 dans la Baie Georgienne du Lac Huron. Durant cette même année, une entente fédérale-provinciale (première du genre) fut élaborée pour la création d'un parc marin South Moresby Island dans l'archipel des îles de la Reine Charlotte en Colombie-Britannique. A noter que la création de ce parc fut le résultat d'une grande mobilisation du public qui exerça de fortes pressions sur les administrations.

A la même époque, sur la côte atlantique un projet de parc marin est lancé à la confluence du Saguenay et de l'estuaire du Saint-Laurent (1 138 km²). Ce projet connu un problème significatif : la présence de la double juridiction, provinciale et fédérale. Ce dernier possède l'ensemble des pouvoirs sur la navigation et le secteur des pêcheries alors que, le pouvoir provincial se limite aux activités entourant le secteur des pêches, l'aquaculture et les activités minières et pétrolières. De ce fait, une entente intergouvernementale a été signée en 1990 pour la création du parc marin du Saguenay- Saint- Laurent. Le plan directeur a été élaboré en commun accord entre les deux paliers de gouvernement et a été signé par les deux parties en présence.

L'expérience issue de la création de ces parcs marins a poussé Parcs Canada en 1994, à restructurer et clarifier sa politique sur les parcs marins. Il profita de cette réforme pour introduire de nouveaux concepts et principes de gestion en milieux marins et pour créer les aires marines nationales de conservation (ANMC).

Les aires nationales marines de conservation ont pour but « de protéger et de conserver à jamais un réseau d'aires représentatives des océans et des Grands Lacs et de favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance du patrimoine marin naturel et culturel du pays ».

Les ANMC comprennent plusieurs zones correspondant au degré de fragilité des richesses en jeu, les usages multiples pouvant être présent font l'objet d'une gestion coopérative. Ces zones englobent le fond marin, le sous-sol et la colonne d'eau qui les recouvre. Dans les régions côtières, des zones humides, des estuaires, des îles et d'autres terres côtières peuvent y être incorporés. Toutefois, on peut également établir des ANMC à grande distance des côtes.

Contrairement à ce qui se produit dans les parcs nationaux, qui ont pour but premier de conserver des écosystèmes dans un état essentiellement libre de toute activité humaine, dans les ANMC, seules les activités comme l'immersion en mer, les activités minières sous-marines et l'extraction d'hydrocarbures sont complètement prohibées. À l'extérieur des zones

hautement protégées, des activités comme la navigation commerciale ainsi que la pêche, la chasse commerciale et sportive sont permises dans la mesure où celle-ci n'entraînent pas une importante dégradation de la structure et de la fonction essentielles des écosystèmes. La souplesse s'impose dans la planification et la gestion de ces aires. Les traditions et les valeurs socio-économiques liées à la protection et à l'utilisation du milieu marin varient d'une région à l'autre au Canada. Les ANMC doivent non seulement apporter une contribution significative à la protection du patrimoine marin, mais aussi s'harmoniser aux modes de vie de ses habitants.

La gestion de chaque ANMC se fait selon un plan qui reflète les décisions prises pendant l'étude de faisabilité de l'ANMC proposée. Il énonce les objectifs de gestion, contient un plan de zonage de l'aire visée et fournit des lignes directrices pour la gestion et l'utilisation quotidiennes du territoire. Dans chaque ANMC, un comité consultatif de gestion veille à ce que les habitants de l'aire participent directement à l'élaboration, à l'examen et à la mise en œuvre du plan de gestion.

Il existe actuellement que trois ANMC qui représente seulement quatre régions des 29 régions naturelles marines. Ce sont : Fathom Five dans la baie Georgienne, la réserve de parc marin national Gwaii Haanas, au large des îles de la Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique et le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent au Québec.

Des études de faisabilité sont actuellement menées pour créer des ANMC dans d'autres régions naturelles marines. Par ailleurs, en 1995 les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en route le programme de cinq ans appelé « héritage patrimonial marin du pacifique », qui vise la création d'un réseau étendu et intégré de parcs côtiers et marins le long de la côte du Pacifique. Dans le cadre de ce programme, deux créations d'ANMC sur ce littoral sont actuellement étudiées.

6.2.2. Les Zones de protection marine issue de la Loi sur les océans (ZPM)

La Loi sur les océans comporte trois parties, la première concerne la reconnaissance des droits souverains du Canada sur ses zones maritimes en constituant une zone économique exclusive (ZEE) et une zone contiguë (ZC), conformément aux règles et à la pratique du droit international.

La seconde partie de la loi contient des dispositions touchant l'élaboration et la mise en œuvre, par le ministre des Pêches et des Océans, d'une stratégie nationale de gestion des océans s'appuyant sur les principes suivants :

- le développement durable ;
- la gestion intégrée des activités qui se déroulent dans les estuaires, les eaux côtières et marines ;
- la prévention.

Cette stratégie repose sur la gestion intégrée des activités qui se déroulent en mer ou qui affectent les océans. Il s'agira d'une stratégie souple (elle est actuellement en phase d'élaboration) qui pourra être mise en œuvre au niveau régional par les parties intéressées selon leur champs de compétence.

Elle donne certains pouvoirs et outils de gestion au ministère des Pêches et des Océans pour atteindre les objectifs fixés. Ces pouvoirs touchent notamment :

- la création de zones de protection marine ;
- l'établissement et l'application de critères et de normes sur la qualité du milieu marin afin de conserver et de protéger la santé des écosystèmes ;
- l'élaboration de plans de gestion, notamment de plans de gestion intégrée de la zone côtière.

A noter que l'application de cette approche de gestion intégrée aux océans signifie que le ministère des Pêches et des Océans et les personnes intéressées mettront en œuvre des plans qui tiendront compte des intérêts de tous les utilisateurs et des disparités régionales, tout en assurant une gestion structurée des activités.

Quant à la troisième partie de la loi elle concerne le regroupement de la plupart des responsabilités fédérales relatives aux océans au sein d'une même organisation. Ainsi, la gestion des océans sera la responsabilité d'une seule et même structure fédérale: le Ministère des Pêches et des Océans.

Ainsi, en vertu de cette loi, un espace maritime peut être constitué en ZPM en vue de conserver et de protéger l'une ou l'autre des composantes suivantes :

- les ressources halieutiques, commerciales ou autres, y compris les mammifères marins, et leurs habitats ;
- les espèces en voie de disparition et les espèces menacées, et leur habitat ;
- les habitats uniques ;
- les espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique ;
- toute autre ressource marine ou tout autre habitat marin, au besoin, pour la réalisation du mandat du ministre.

Le succès du programme de ZPM repose sur la souplesse nécessaire à la gestion de chaque ZPM selon ses besoins particuliers, de même que sur la coordination des activités humaines et des objectifs de conservation des océans.

6.2.3. Les Réserves Nationales de Faune. Zones Marines Protégées et Refuges d'Oiseaux Migrateurs

Environnement Canada utilise trois mécanismes de protection de zones océaniques et terrestres visant la conservation d'habitats et de ressources fauniques importants, en particulier d'oiseaux migrateurs : les réserves nationales de faune, les zones marines protégées et les refuges d'oiseaux migrateurs.

Les réserves nationales de faune, établies en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, protègent des Habitats d'importance nationale pour les oiseaux migrateurs, à des fins d'étude, de conservation et d'interprétation des espèces sauvages. Les zones marines protégées, appelées « réserves naturelles marines », étendent le concept des réserves nationales de faune au-delà de la mer territoriale jusqu'à la limite des 200 milles marins. Ces zones sont aussi assujetties à la loi sur les espèces sauvages du Canada, mais elles exigent un régime de réglementation différent. Les refuges d'oiseaux migrateurs, créés en vertu de la loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, ont pour but de préserver la diversité

des oiseaux migrateurs en régissant les activités humaines à l'intérieur d'importantes zones dont la gestion est axée sur la protection des oiseaux.

Cet ensemble de mécanismes permet au Canada de protéger d'importantes régions marines côtières et pélagiques où l'on observe de grandes concentrations d'oiseaux marins et d'autres animaux en saison. Ces régions comprennent des lieux où les oiseaux se rassemblent pour nicher, se nourrir, muer et hiverner et aussi pour se reposer pendant les migrations.

Cet ensemble de mesures a pour but de protéger les espèces sauvages en interdisant les activités humaines qui pourraient être nuisibles à ces espèces (refuges d'oiseaux migrateurs) ainsi qu'à l'environnement (réserves nationales de faune et zones marines protégées). Un régime de permis souple autorise la pratique d'activités particulières, comme l'écotourisme, à la condition qu'elles soient compatibles avec l'objectif de conservation des espèces sauvages. Il permet aussi l'adaptation du régime de gestion aux conditions particulières d'un endroit donné pour une période donnée. Des ententes de partenariat entre les différents paliers de gouvernement, les collectivités et les particuliers pour la délimitation d'une zone protégée et sa gestion collective.

La Loi sur les espèces sauvages du Canada autorise la création de réserves nationales de faune sur les terres et dans les eaux intérieures et territoriales du Canada. En 1994, des dispositions conférant le pouvoir de réglementer lui ont été ajoutées pour permettre l'établissement de zones marines protégées à l'intérieur de toute zone de pêche prescrite en vertu de l'article 4 de la loi sur la mer territoriale et la zone de pêche. Aucune réglementation n'a encore été élaborée concernant les zones marines protégées.

Dans la Loi sur les espèces sauvages du Canada, le terme « espèce sauvage » désigne les animaux, les végétaux et les autres organismes appartenant à des espèces sauvages ainsi que leurs habitats respectifs. Vu les responsabilités nationales et internationales du gouvernement fédéral à l'égard des oiseaux migrateurs, les zones protégées ont pour objet principal la protection des oiseaux migrateurs, mais leur gestion vise également la protection de toutes les espèces sauvages qui s'y trouvent.

En vertu de la loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, le gouverneur en conseil peut adopter des règlements établissant des zones qui assurent la protection des oiseaux migrateurs et de leurs nids ainsi que le contrôle et la gestion de ces zones, qui peuvent être établies sur les terres et dans les eaux intérieures et territoriales du Canada.

Un certain nombre de refuges d'oiseaux ont une composante marine. De même, certaines réserves nationales de faune englobent des zones humides côtières. C'est en 1995, dans les Territoires du Nord-Ouest, qu'on a créé la première réserve nationale de la faune principalement marine. Une deuxième réserve nationale de faune marine, issue d'une proposition conjointe d'Environnement Canada, du ministère des Pêches et Océans, d'organismes Inuits et d'autres intervenants, sera désignée avant la fin de 1996. D'autres réserves éventuelles sont à l'étude.

6.3. Le cas du programme Saint-Laurent Vision 2000

Le cas des Zones d'Intervention Prioritaire (ZIP) développées au Québec dans le cadre du « Plan d'action Saint-Laurent », puis reprises par le projet « Saint-Laurent Vision 2000 » fait figure de référence en matière de gouvernance territoriale. Il offre des perspectives intéressantes en termes de gestion concertée de territoires en zone côtière.

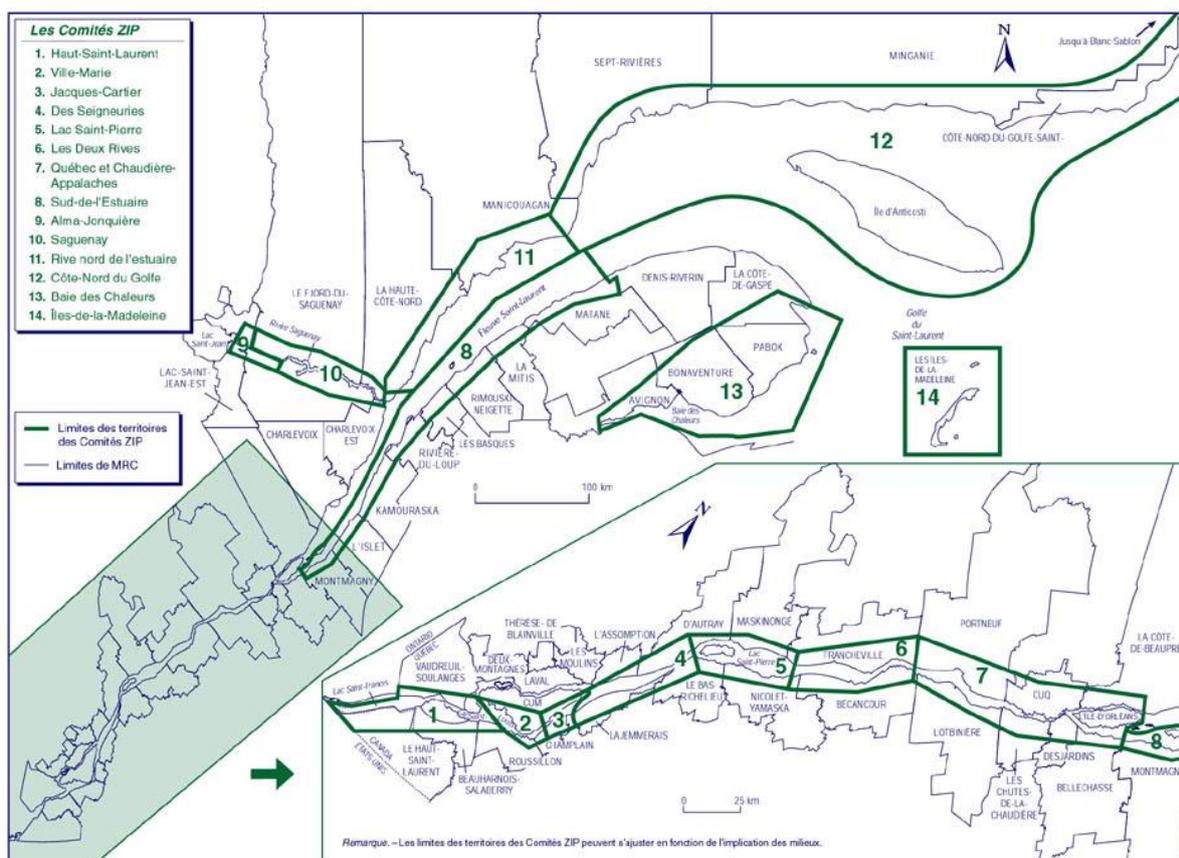
En 1988, plusieurs ministères fédéraux et provinciaux lancent un programme de dépollution et de sauvegarde du Saint-Laurent sur cinq ans intitulé « Plan d'action Saint-Laurent ». Ce programme ne prévoit alors pas l'implication des communautés riveraines, mais, en 1989, plusieurs groupes environnementaux du Québec se regroupent avec l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) à leur tête pour fonder « Stratégies Saint-Laurent » (SSL). Leur objectif est de favoriser l'implication de la population et des décideurs régionaux dans la protection, la sauvegarde et la mise en valeur du Saint-Laurent. Dans ce cadre, des comités de concertation multisectorielle sont créés dans des Zones d'Intervention Prioritaire (ZIP) : ce sont les premiers « comités ZIP ». En 1993, les gouvernements reconnaissent Stratégies Saint-Laurent comme partenaire privilégié du Plan d'action Saint-Laurent.

La phase II du Plan d'action Saint-Laurent est lancée en 1994 sous le nom « Saint-Laurent Vision 2000 » (SLV 2000). Dans cette nouvelle phase (1994-1998), sept volets sont développés dont l'un portant sur l'implication des communautés riveraines et s'appuyant sur la dynamique lancée par Stratégies Saint-Laurent. C'est d'ailleurs cet organisme qui coordonne le programme ZIP. De 1989 à 1998, 10 comités ZIP se forment, couvrant dix tronçons le long du Saint-Laurent. Cette mobilisation permet aux communautés riveraines d'identifier, en concertation avec les intervenants du milieu, leurs priorités d'action à l'échelle locale, et d'élaborer un plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE).

Le processus dynamique initié dans la phase II par la mobilisation et la participation des populations riveraines s'avère très efficace au fil des ans pour assurer le succès des efforts de protection et de conservation de l'écosystème fluvial. La population est également bien placée pour prendre en charge la réalisation d'initiatives locales en matière de protection et de mise en valeur des usages et des ressources du Saint-Laurent, tout en constituant un vecteur important d'information dans la diffusion de connaissances scientifiques et techniques sur le Saint-Laurent.

En 1998, les gouvernements s'entendent pour poursuivre Saint-Laurent Vision 2000 pour une troisième phase (1998-2003). Six volets sont inclus dans cette troisième phase dont le principal est l'implication communautaire. L'action des communautés riveraines se traduit par la réalisation de onze nouveaux PARE mis en œuvre sur cinq ans. Quatre nouveaux comités ZIP vont voir le jour. Aujourd'hui on compte quatorze comités ZIP répartis sur l'ensemble du Saint-Laurent.

Figure 5 La répartition des comités ZIP le long du Saint-Laurent.



La phase IV (2003-2008) est actuellement en cours et porte vers une implication accrue des communautés locales.

L'expérience des comités ZIP est intéressante à plus d'un titre en matière de gestion concertée de la zone côtière et trouve tout son intérêt dans le cadre d'une réflexion sur un système de gestion publique de la zone côtière en France. Les comités ZIP offrent un espace favorable à la gouvernance locale en impliquant et en responsabilisant les acteurs locaux. Le fait que les comités ZIP soient regroupés en réseau et coordonnés par une structure de concertation offre un cadre favorable à l'adage « penser globalement, agir localement ». Chaque comité ZIP devient une scène de concertation où se confrontent l'intérêt général et l'intérêt local. Les acteurs locaux sont responsabilisés en étant impliqués dans les choix de gestion et dans leur mise en œuvre, tout en s'inscrivant dans le cadre général d'une politique publique qu'est le programme Saint-Laurent Vision 2000.

Bibliographie Axe Thématique 3

ASPERT Association. 2003. Evaluer pour agir. Neuf propositions pour la recherche publique. Actes du Colloque ASPERT'01 : Chercheurs et gestionnaires de la recherche publique : même combat ? octobre 2001. Paris. France. 4p. Article en ligne : www.arborescience.net/forum/textes/texte_014.php

Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G., Livian, Y.F., 1996. Les nouvelles approches sociologiques des organisations, Paris, Seuil, coll. Sociologie.

Autrement, 1979 : Bretagnes, les chevaux d'espoir..., dossier n°19, juin.

Bardini, T., 1996. Changement et réseaux socio-techniques : de l'inscription à l'affordance, Réseaux, CNET, 76,125-155.

Barneche-Miqueu, L., Lahaye, N., 2001. Stratégies d'acteurs et dynamique territoriale, 3ème Journées de la proximité « Nouvelles Croissances et Territoires », [en ligne] Paris, Université de Paris Sud et Institut national de la recherche agronomique, [référence du 01 avril 2006] disponible à l'adresse : www.jm.u-psud.fr/~adis/rubriques/p/prox/i3-3.pdf.

Becet J.M., 1999. Les outils juridiques pour l'aménagement harmonieux du littoral. In Gérard B. (Dir.), 1999. Littoral - Manuels & méthodes. BRGM, 295-311.

Berger S., 1975 : Les paysans contre la politique, Paris : Le Seuil.

Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, un retour a la proximité, Economie Rurale, 280:77-95.

Beuret, J.-E., 2006. La conduite de la concertation – pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, Paris, Ed. L'Harmattan.

Beuret J.E., Tréhet C., 2001. Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales. Le Courrier de l'environnement de l'INRA, n°43, 25-40.

Beuret J.E., Pennanguer S., 2002. Quand les citoyens modèlent l'action publique : la gouvernance des espaces littoraux. Revue POUR, n° 174, 171-178.

Calame P., 2003. La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance. Paris, Descartes et Cie, coll. Gouvernance et démocratie, 332 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique. Paris, Seuil, 358 p.

Callon, M., Latour, B., 1991. La science telle qu'elle se fait, Paris, La Découverte.

CELIB, 1971 : Bretagne : une ambition nouvelle, Saint-Brieuc : Presses Universitaires de Bretagne.

Comité Régional de Développement Agricole (CRDA), 2006. Quels types d'agricultures pour le territoire du pays de la Baie du Mont-Saint-Michel dans les 10-15 ans ? Synthèse des travaux du groupe de prospective, [en ligne, référence du 14 décembre 2006] disponible à l'adresse : <http://www.manche.chambagri.fr/pageLibre0001140e.asp#>

Clavier C., 2001 : Le « pays » dans la loi du 25 juin 1999 : De l'émergence d'un territoire de projet à l'élaboration d'un projet de territoire. L'exemple du pays de Redon et de Vilaine, IEP Rennes.

Commission européenne, 1999a. Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC). Office des publications officielles des Communautés européennes, 98 p.

Commission européenne, 1999b. Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : principes généraux et options politiques. Office des publications officielles des Communautés européennes, 32 p.

Conseil général d'Ille-et-Vilaine, 2000 : Partager l'avenir. Projet départemental 2000-2010, Rennes : Éditions Apogée.

Conseil régional de Bretagne, 1994 : Un Plan pour la Bretagne 1994-1998, Rennes.

Conseil régional de Bretagne, 2000 : Contrat de Plan État-Région Bretagne, Rennes, Conseil régional de Bretagne, 2005 : « Contrat pour la Bretagne », 2e Assises régionales des territoires de Bretagne, novembre.

Cormier-Salem M.C., 2003. Le littoral : un patrimoine controversé. In Gascuel D., Fontenelle G. (Ed.), 2003. Activités halieutiques, aménagement et gestion en zone côtière. Actes des 5èmes rencontres halieutiques de Rennes, 16-17 mars 2001. Ifremer, 29-48.

Denis, J., Hénocque, Y., 2001. Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Guide méthodologique, Volume II, Unesco.

Dulong R., 1975 : La question bretonne, Paris : A. Colin et presses de la FNSP.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996 : « L'État et la gestion publique territoriale », Revue Française de Science Politique, vol. 46, n°4, août.

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.

Ergan L., Laurent L., 1977 : Vivre au pays. Comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir, Les sables d'Olonne : Éditions du Cercle d'or.

Even A., Jourden G., 2005 : La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne, rapport du Conseil économique et social de Bretagne, février.

Filippi, M., Torre, A., 2003. L'organisation en réseau : de l'instauration de règles locales aux actions collectives, Entreprises et territoires : Les Nouveaux enjeux de la proximité, Dupuy C., Burmeister A., ss dir., Paris, Les études de la documentation française.

Fontenelle G., 2000. Dynamiques de co-gestion : un problème, plusieurs solutions. Cas de la baie du Mont-Saint-Michel, France. In Nouveaux outils, nouvelles démarches pour la gestion durable du milieu marin. Revue de l'Université de Moncton, Nouveau Brunswick (Canada), Actes de Colloques, n° hors-série, 19-45.

Fournis Y., 2006 : Les régionalismes en Bretagne : la région et l'État (1950-2000), Bruxelles : Peter Lang.

Gilory J.M., Chantrel O., 2003. Réalités, contraintes et efficacité de la régulation en zone côtière. In Gascuel D., Fontenelle G. (Ed.), 2003. Activités halieutiques, aménagement et gestion en zone côtière. Actes des 5èmes rencontres halieutiques de Rennes, 16-17 mars 2001. Ifremer, 130-153.

Grémion P., 1976 : Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris : Le Seuil.

Grémion P., 1980 : « Crispation et déclin du jacobinisme », in Mendras H. (éd.), La sagesse et le désordre. France 1980, Paris : Gallimard.

Guilou 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. (Pennanguer S. Dir.).

Guttinger P., 2002. Aménagement intégré des zones côtières. Revue POUR, n°174, 96-101.

Hayward J., 1981 : « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », Pouvoirs, n°19.

Hervé E., 1994 : « L'intercommunalité de projet : le district rennais », in Caillosse J. (sd), 1994 : Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français, Rennes : PUR.

Institut de la Décentralisation, 1996 : La décentralisation en France, Paris : La Découverte.

Jarvis B. 1998. Rôle et responsabilités du scientifique dans les politiques publiques. Document de réflexion destiné au Forum des politiques publiques. Canada. 47p. Article en ligne : www.ppforum.com

Kotas M., 1997 : La politique de pays, Paris : la Documentation française.

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

Le Galès P., 1993 : Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique, Paris : L'Harmattan.

Le Galès P., 1995 : « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Revue Française de Science Politique, vol. 45, n° 1.

Le Galès P., 1997 : « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C., 1997 : Les paradoxes des régions en Europe, Paris : La Découverte.

Leiss W. and Powell D. 1997. Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication. McGill-Queen's University Press. Montréal. Canada.

Le Pensec L., 2001. Mission sur la réforme du Conservatoire du littoral et des milieux lacustres. Rapport au Premier ministre, 100 p.

Le Mao P., Gerla D., 1999. Analyse du fonctionnement de l'écosystème littoral du Mont-Saint-Michel. Ifremer, Agence de l'eau Seine-Normandie, direction des rivages normands, 27 p. + annexes.

Lemieux, V., 2000. A quoi servent les réseaux sociaux ?, Sainte-Foy, Québec, IQRC, coll. Diagnostic.

Letertre R., 1974-2001 : chroniques régionales, in Armor Magazine.

Leurquin B., 1995 : Mise en œuvre de la politique de pays : l'opération de préfiguration, Paris : DATAR.

Lévy-Bruhl V., Coquillart H., 1998. La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Mabileau A., 1994 : Le système local en France, Paris : Montchrestien.

Martinand, C., 1994. Réseaux, territoires et organisation sociale, Problèmes politiques et sociaux, décembre, n°740.

Martray J., 1970 : La région. Pour un Etat moderne, Paris : Editions France-Empire.

Martray J., 1983 : 20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB - 22 juillet 1950 - 2 février 1969, Paris : Editions France-Empire.

Mercier M., 2000 : Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, mission commune – rapport d'information du Sénat, juin.

Michel H., 1999 : Intercommunalité et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France, Paris: L'Harmattan.

Musso, P., 2003. Réseaux et société, Paris, PUF, coll. La politique éclatée.

Offner, J.-M., Pumain, D. (dir.), 1996. Réseaux et territoires - significations croisées, La Tour d'Aigues, éditions de l'aube.

Pennanguer S., 2001. Incertitude et concertation dans la prise de décision en gestion de la zone côtière. Projet de thèse de doctorat, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, Portances Conseils, 21 p.

Pennanguer S., Tartarin F., Guilsou A., Fontenelle G., 2003a. Acteurs, concertation et territoires. Rapport intermédiaire du programme 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.

Pennanguer S., Tartarin F., Beuret J.E., Fontenelle G., 2004. Acteurs, concertation et territoires : le cas de la baie du Mont-Saint-Michel. Communication au colloque « Pêche et aquaculture, pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral », Nantes, 21-23 janvier 2004.

Pennanguer S., 2005. Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière. Thèse de Doctorat Halieutique, Ensa-Rennes. 373 p.

Pierret G., 1978 : Mai breton, Rennes : Euregio.

Pinson G., 2003 : « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », Lien social et Politiques, 50, automne, p. 39-55.

Pleven R., 1961 : Avenir de la Bretagne, Paris : Calmann-Lévy.

Portier N., 2002 : « Pays : le succès et les leçons », Intercommunalités 2003, <http://www.intercommunalites.com/communautes/document1641.htm>, consulté le 28 avril 2005

Prémel G., 1999. Représentation locale, territoires et identités : les communes du littoral breton. Document de travail Urbamont, 18 p.

Quéré L., 1978 : Jeux interdits à la frontière : essai sur le régionalisme, Paris : Anthropos.
Roqueplo P. 1996. Entre savoir et décision, l'expertise scientifique. Coll Sciences en questions. INRA éditions. Paris. 111p.

Saulnier A.V., 1998. Mytiliculture et pêcheries en Bretagne Nord (France) et en Macédoine (Grèce). Diplôme européen d'études supérieures en sciences et éducation en environnement, Université de Rennes, 60 p. + annexes.

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

Singly F. (de). 1992. L'Enquête et ses méthodes : le questionnaire. Nathan édition. 126p.

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.

Trédan O., 2002 : Le pays du Trégor-Goëlo, de l'émergence d'un territoire de projet à l'élaboration d'un projet de territoire, DEA IEP Rennes.

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.