



HAL
open science

La méta-organisation comme dispositif de gestion des conflits d'usage : la Table de Co-Gestion Maritime en Catalogne

Héloïse Berkowitz

► **To cite this version:**

Héloïse Berkowitz. La méta-organisation comme dispositif de gestion des conflits d'usage : la Table de Co-Gestion Maritime en Catalogne. Anaïs Bereni; Pascale Ricard; Wissem Seddik. Conflits d'usage en mer Regards croisés sur la nécessaire conciliation entre activités humaines dans les eaux européennes, Editions A. Pedone, pp.109-122, 2023, 978-2-233-01043-8. hal-04129572

HAL Id: hal-04129572

<https://hal.science/hal-04129572>

Submitted on 15 Jun 2023

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.

La méta-organisation comme dispositif de gestion des conflits d'usage : la Table de Co-Gestion Maritime en Catalogne

Héloïse BERKOWITZ,

Chargée de recherche au CNRS, Aix-Marseille Université, LEST, UMR 7317 & chercheuse
associée à l'IBEI

I. Introduction

Les organisations, dispositifs d'action collective, qu'elles soient privées ou publiques comme les firmes ou les associations, constituent des systèmes d'exploitation des ressources et des écosystèmes naturels¹. A travers les pressions qu'elles exercent, les organisations contribuent ainsi activement à la destruction de la biodiversité et au dépassement de plusieurs seuils de limites planétaires essentielles à la survie de l'humanité². Dans un contexte de surexploitation des ressources, de perte de biodiversité record et de concentration spatiale et temporelle des activités, ces pressions des organisations sur l'environnement soulèvent un enjeu de gestion durable des écosystèmes mais également de gestion des conflits d'usage. Les conflits d'usage sont définis comme la concurrence juridique et géographique de l'utilisation de l'espace³. Cette notion est surtout mobilisée en planification spatiale⁴, et peu de travaux s'intéressent aux modes d'organisation de la gestion des conflits, pourtant essentiels à leur résolution. Comment coordonner l'action collective de différentes organisations afin d'assurer un usage partagé et socio-écologiquement viable des écosystèmes ?

Il apparaît urgent de repenser les modes de production et de consommation et en particulier de faciliter les multi-usages pérennes des écosystèmes socio-écologiques pour répondre aux enjeux de dérèglement climatique et de pollution de la planète⁵. Dans cette perspective de transformation systémique et en profondeur de nos sociétés, les études de la transition (*transition studies*) montrent l'importance de la gouvernance délibérative pour assurer

¹ P. SHRIVASTAVA, « Castrated environment: Greening organizational studies », *Organization Studies*, 15(5), 705–726..

² G. WHITEMAN, B. WALKER et P. PEREGO, « Planetary Boundaries: Ecological Foundations for Corporate Sustainability », *Journal of Management Studies*, 50(2), 307–336..

³ P. RICARD, « Prévention et résolution des conflits d'usages en droit de la mer: quelques réflexions dans le cadre régional de l'océan Indien », *Carnets de Recherches de l'océan Indien*, 2019.

⁴ P. ARBO et P.T.T. THÛY, « Use conflicts in marine ecosystem-based management — The case of oil versus fisheries », *Ocean & Coastal Management*, 122, 77–86. .

⁵ *Ibid.*

l'engagement des parties prenantes, y compris les citoyens, dans la construction et la réalisation d'une vision commune et cohésive d'un futur souhaitable⁶. Une littérature récente en management et en théorie des organisations met l'accent sur l'importance des méta-organisations comme dispositifs de gestion de l'action collective en matière de transition écologique et sociale⁷⁸⁹. Si ces travaux démontrent que par leur nature, les méta-organisations facilitent la collaboration entre acteurs concurrents et permettent de réguler les pratiques des membres¹⁰, le rôle potentiel de ces dispositifs dans la gestion des écosystèmes et en particulier des conflits d'usage est moins étudié. C'est l'objet de ce travail de recherche que d'interroger les apports d'une perspective méta-organisationnelle pour comprendre la résolution des conflits d'usage.

Nous étudions ici un cas fascinant de constitution d'une méta-organisation permettant la gestion des conflits d'usage sur un littoral. La « Table de co-gestion maritime du littoral du Baix Empordà » est une expérimentation de gouvernance mise en œuvre sur une zone côtière de Catalogne et rassemblant plusieurs organisations de différents domaines d'activités : des acteurs économiques, associatifs, publics et scientifiques. L'objectif de ce dispositif est de gérer conjointement, de manière socialement juste et écologiquement viable, les différents usages du littoral par la pêche commerciale et récréative, les activités touristiques, les activités scientifiques et éducatives, et la protection du patrimoine. Des données qualitatives ont été collectées afin de renseigner l'analyse, qui repose ainsi sur des entretiens avec les acteurs, notamment la Direction Générale des Pêches, certains acteurs économiques et certaines organisations scientifiques (l'Institut de *Ciències del Mar* – ICM, et le *Centre d'Estudis Avançats de Blanes* – CEAB), sur les minutes et rapports publiés sur la plateforme de transparence de la gouvernance de Catalogne, et sur des archives de presse.

En nous appuyant sur la théorie des méta-organisations, nous montrons que ce dispositif habilite les acteurs locaux à gouverner les écosystèmes socio-écologiques en procédant à un triple changement de paradigme : le passage à une approche écosystémique, à une prise de

⁶ K.M. WEBER et H. ROHRACHER, « Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change », *Research Policy*, 41(6), 1037–1047..

H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, « Organizational perspectives on sustainable ocean governance: A multi-stakeholder, meta-organization model of collective action », *Marine Policy*, 118, 104026.

⁸ A.S. CHAUDHURY, M.J. VENTRESCA, T.F. THORNTON, A. HELFGOTT, C. SOVA, P. BARAL, T. RASHEED et J. LIGTHART, « Emerging meta-organisations and adaptation to global climate change: Evidence from implementing adaptation in Nepal, Pakistan and Ghana », *Global Environmental Change*, 38, 243–257.

⁹ J. SANIOSSIAN, C. BEAUCOURT et X. LECOCQ, « Managing social and sustainability issues in a territory through multi-stakeholder meta-organizations », *Handbook*, Lupova-Henry et N.F. Dotti (dir.), 2022, forthcoming.

¹⁰ H. BERKOWITZ et H. DUMEZ, « La dynamique des dispositifs d'action collective entre firmes: le cas des méta-organisations dans le secteur pétrolier », *L'Année Sociologique*, 65(2), 333–356.

décision collective et locale, et à la prépondérance donnée à la bonne santé environnementale. La Table du Baix Empordà permet de transformer la compétition des acteurs sur l'usage en « coopétition », la combinaison simultanée de stratégies de coopération et de compétition (II). Nous montrons également qu'en décentralisant le pouvoir de décision et en facilitant le partage d'expertise et l'expérimentation, les méta-organisations territorialisées et multi-parties prenantes constituent un intermédiaire à la fois de régulation et de transition (III)

II. Les méta-organisations comme dispositifs d'action collective et de coopétition entre organisations

1. La méta-organisation comme ordre social décidé

Ahrne et Brunsson¹¹ ont développé le concept de méta-organisation pour deux raisons : d'une part pour les distinguer des organisations constituées directement d'individus, telles que les firmes ou les associations, et d'autre part pour proposer une approche alternative aux théories des réseaux et institutionnalistes.

Les méta-organisations présentent trois caractéristiques de base qui en font des collectifs aux dynamiques et fonctionnements particuliers¹². Les méta-organisations sont tout d'abord de nature associative, c'est-à-dire que les membres collaborent volontairement. Ensuite, elles constituent des organisations, c'est-à-dire qu'elles reposent principalement sur un système de décisions collectives qui guident leurs fonctionnement et structure, en termes notamment d'appartenance, de hiérarchie, de règles de conduite, de surveillance du respect de ces règles, et de sanctions. Enfin, les membres sont des organisations aux ressources, identités, objectifs stratégiques et cultures propres, ce qui a pour conséquence de modifier un certain nombre de dynamiques, notamment l'accès aux ressources, l'autonomie de la méta-organisation, la construction de son identité, entre autres¹³.

Le concept de méta-organisation peut s'appliquer à de nombreux phénomènes d'action collective entre organisations, depuis les associations professionnelles, jusqu'aux fédérations, en passant par l'Union Européenne ou les initiatives multi-parties prenantes¹⁴. L'objectif de cette approche n'est pas de dire que certains phénomènes constituent des méta-organisations, tandis que d'autres sont des réseaux informels et d'autres encore des institutions formalisées.

¹¹ G. AHRNE et N. BRUNSSON, *Meta-organizations*, Cheltenham, Glos, UK, Edward Elgar Publishing, 2008.

¹² G. AHRNE et N. BRUNSSON, « Organizations and meta-organizations », *Scandinavian Journal of Management*, 21(4), 429–449.

¹³ H. BERKOWITZ et S. BOR, « Why Meta-Organizations Matter: A Response to Lawton et al. and Spillman », *Journal of Management Inquiry*, 27(2), 204–211.

¹⁴ H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

Il s'agit au contraire, par le concept de méta-organisation, d'apporter des éclairages complémentaires ou alternatifs aux approches de réseaux ou institutionnelles, en attirant l'attention sur l'« organisationnalité » (*organizationality*) et la place de la prise de décision¹⁵. Ainsi des clusters professionnels peuvent-ils être étudiés en tant que réseaux, ce qui mettra l'accent notamment sur les flux entre firmes focales, ou en tant que méta-organisations, ce qui mettra à l'inverse l'accent sur le système de décision collective à un niveau différent de celui des firmes membres¹⁶. En outre, il est possible de penser l'« organisationnalité » de ces collectifs, c'est-à-dire leur caractère organisé, comme un *continuum* mettant plus ou moins l'accent sur des aspects structuraux (membre, hiérarchie, règles, surveillance, sanction) et des aspects liés à la création d'une entité nouvelle (capacité d'agir et d'être reconnu comme un acteur collectif ou actorhood, identité collective)¹⁷.

La nature associative, organisée et constituée d'organisations des méta-organisations produit une superposition et une intrication des systèmes de décisions et des ordres décidés. Ainsi, la méta-organisation implique la création d'un nouveau système de décision à un niveau méta, l'ordre collectif rassemblant les membres dans une nouvelle entité. Mais ce système est lui-même constitué d'autres systèmes décisionnels, ceux des membres. Cette imbrication est à l'origine de certaines des difficultés de gouvernance des méta-organisations, puisqu'une tension se crée entre la volonté de maintenir l'autonomie des membres, étant donné qu'il ne s'agit en aucun cas d'une fusion, et le besoin d'autonomie de la méta-organisation pour exister¹⁸. Ces problèmes sont particulièrement prégnants dans les organisations internationales comme l'Union Européenne¹⁹ ou la Commission baleinière internationale²⁰.

¹⁵ GROTHE-HAMMER, H. BERKOWITZ et O. BERTHOD, « Decisional Organization Theory: Towards an Integrated Framework of Organization », *Research Handbook on the Sociology of Organizations* (Edward Elgar Publishing), à paraître.

¹⁶ H. BERKOWITZ et M. GADILLE, « Meta-organizing Clusters as Agents of Transformative Change: Developing 'Responsible Actorhood' », *Handbook on Designing and managing clusters for sustainability*., Lupova-Henry et N.F. Dotti (dir.), Routledge, 2022, à paraître.

¹⁷ GROTHE-HAMMER, H. BERKOWITZ et O. BERTHOD, *op. cit.*, *Research Handbook on the Sociology of Organizations* (Edward Elgar Publishing), 2021.

¹⁸ D. KERWER, « International organizations as meta-organizations: The case of the European Union », *Journal of international organizations studies*, 4(2), 40–53.

¹⁹ G. AHRNE, N. BRUNSSON et D. KERWER, « The partial organization of International Relations: International Organizations as Meta-Organizations », *Organization outside organizations. The abundance of partial organization in social life*, G. Ahrne et N. Brunsson (dir.), Cambridge University Press, 2019, (pp. 390–418).

²⁰ H. BERKOWITZ et GROTHE-HAMMER, « From a clash of social orders to a loss of decidability in meta-organizations tackling grand challenges: The case of Japan leaving the International Whaling Commission », *Research in the Sociology of Organizations*, à paraître.

Néanmoins, cette nature offre aussi des avantages, tels qu'un moindre coût de création, de fonctionnement et de maintenance²¹, la mise à disposition des ressources des membres²², dans un contexte de « coopétition », i.e. les avantages combinés de stratégies de coopération et de compétition entre acteurs concurrents (e.g. mutualisation des coûts, capacité d'innovation), et d'échange d'informations, entre autres²³. Ces avantages sont des clés pour la transition.

2. Méta-organisation et gouvernance de la transition

Certaines caractéristiques des méta-organisations facilitent leur rôle de gouvernance de la transition²⁴. Les méta-organisations possèdent plusieurs fonctions dans cette gouvernance. Elles permettent de construire ou d'améliorer les capacités des membres en matière de développement durable ou d'innovation responsable²⁵. Elles permettent également aux membres de définir des règles de bonnes pratiques, de s'auto-réguler, tout en ajustant ces règles en réponse aux parties prenantes externes que sont par exemple les organisations de consommateurs, comme cela a été étudié dans le cas du *crowdfunding* en France²⁶.

Certaines conditions sont néanmoins nécessaires pour permettre aux méta-organisations de contribuer positivement à la gouvernance de la transition ou des « grand challenges », ces défis sociétaux complexes et profondément incertains que sont par exemple le changement climatique, la perte de biodiversité, la pollution plastique ou l'esclavage moderne²⁷. Ainsi, la littérature a montré qu'une diversification des sphères d'appartenance des organisations membres facilite la gestion des problèmes environnementaux par exemple en permettant de croiser les expertises et les logiques ou valeurs²⁸. Ces méta-organisations sont dites multi-parties prenantes au sens où les organisations membres appartiennent à différentes sphères de la société. Ainsi, des méta-organisations rassemblant des associations de pêcheurs, des centres de recherche en biologie marine, des organisations non gouvernementales environnementales et des administrations publiques sont plus à même de prendre en compte différents enjeux (sociaux, environnementaux, économiques) que des méta-organisations

²¹ H. BERKOWITZ et H. DUMEZ, *op. cit.*, *L'Année Sociologique*, 2015.

²² H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

²³ *Ibid.*

²⁴ A.S. CHAUDHURY, M.J. VENTRESCA, T.F. THORNTON, A. HELFGOTT, C. SOVA, P. BARAL, T. RASHEED et J. LIGTHART, *op. cit.*, *Global Environmental Change*, mai 2016.

²⁵ H. BERKOWITZ, « Meta-organizing firms' capabilities for sustainable innovation: a conceptual framework », *Journal of Cleaner Production*, 175, 420–430.

²⁶ H. BERKOWITZ et A. SOUCHAUD, « (Self-)regulation in the sharing economy: governing through partial meta-organizing », *Journal of Business Ethics*, 159(4), 961–976.

²⁷ H. BERKOWITZ et GROTHE-HAMMER, *op. cit.*, *Research in the Sociology of Organizations*, 2021.

²⁸ H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

sectorielles, ne comptant que des membres du secteur de la pêche par exemple. Ensuite, l'ancrage local ou territorial des méta-organisations (dites territorialisées²⁹) constitue également une condition essentielle pour l'adaptabilité de la gouvernance aux problématiques et variabilités régionales. Enfin, la reconnaissance formelle de la méta-organisation comme acteur collectif et la mise en œuvre de mécanismes de rendu de compte contribuent à rendre les membres collectivement responsables de leurs décisions, un aspect essentiel de la transition³⁰.

Ces travaux ont néanmoins tous porté sur des approches principalement sectorielles, e.g. la pêche³¹, l'huile de palme³², ou portant sur un problème en particulier, e.g. l'égalité de genre³³ ou le changement climatique³⁴. Or, les pressions des organisations sur l'environnement sont multiples et se combinent. Dans un même espace, plusieurs secteurs affectent l'écosystème et entrent en compétition pour les usages de l'espace et des ressources. Comment gérer de façon socio-écologiquement viable ces écosystèmes ? Et quels sont les apports d'une perspective méta-organisationnelle pour comprendre la gestion des conflits d'usage ?

III. L'expérimentation catalane : la Table de Co-Gestion comme méta-organisation multi-parties prenantes

Pour répondre à ces questions, nous étudions le cas d'une méta-organisation multi-parties prenantes territorialisée dédiée à la gestion des conflits d'usage sur une zone littorale, la Table de Co-Gestion Maritime du littoral du Baix Empordà, en Catalogne. Créée formellement en 2018, celle-ci s'ancre dans une politique plus générale de co-gestion des activités maritimes dans la région.

²⁹ M. GADILLE, D.-G. TREMBLAY et A. VION, « La méta-organisation territorialisée, moteur d'apprentissages collectifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, novembre 2013.

³⁰ H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

³¹ *Ibid.*

³² L. CARMAGNAC et V. CARBONE, « Making supply networks more sustainable 'together': the role of meta-organisations », *Supply Chain Forum: An International Journal*, 20(1), 56–67.

³³ E. KARLBERG et K. JACOBSSON, « A Meta-organizational Perspective on the Europeanization of Civil Society: The Case of the Swedish Women's Lobby », *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(4), 1438–1459.

³⁴ A.S. CHAUDHURY, M.J. VENTRESCA, T.F. THORNTON, A. HELFGOTT, C. SOVA, P. BARAL, T. RASHEED et J. LIGTHART, *op. cit.*, *Global Environmental Change*, mai 2016.

1. Le contexte : la stratégie maritime catalane

Depuis plusieurs années, la Catalogne a développé des pratiques innovantes de planification et de gestion de ses secteurs maritimes. En 2012, une première expérimentation a été lancée sur la co-gestion d'une espèce de poisson, le lançon, dans un port du nord de la Catalogne³⁵. Un comité de co-gestion a été testé pour définir et implémenter conjointement un plan de gestion des pêches durables. Cette collaboration entre acteurs économiques (les *cofrarias*, ou associations de pêcheurs), les pouvoirs publics catalans, les centres de recherche catalans et des ONGs environnementales, a contribué à la restauration des populations de lançons ainsi qu'au maintien d'une activité de pêche de qualité et à valeur ajoutée pour les pêcheurs et les consommateurs. Depuis, plusieurs comités ont été mis en place dans d'autres ports de la côte, Palamós, Rosas, Barcelone, le delta de l'Ebre entre autres, et sur d'autres espèces, comme la seiche, ou le poulpe. Ces dispositifs ont ensuite été institutionnalisés comme modes de gestion des pêches en Catalogne par un décret, dans le cadre de la Stratégie Maritime 2018 de l'autonomie³⁶.

Cette stratégie maritime a également mis en œuvre deux autres dispositifs : un conseil multi-parties prenantes au niveau de la Catalogne, visant à évaluer et régulièrement adapter la stratégie maritime pour toute la région, et une table de co-gestion multi-secteurs et multi-usages sur une zone spécifique, notre objet d'étude. S'inspirant des comités de co-gestion des pêches, les parties prenantes locales ont en effet décidé de s'organiser collectivement afin de gérer les conflits d'usage sur le littoral.

2. La Table de Baix Empordà

L'objectif principal de la Table de Co-Gestion est d'assurer la protection du patrimoine naturel maritime de la zone tout en préservant la soutenabilité économique et sociale du territoire. Trois grandes actions guident les discussions et actions prises par la Table : 1) assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et paysager du territoire, 2) assurer la compatibilité des usages et des activités socio-économiques avec la conservation du patrimoine naturel, notamment dans une perspective de dérèglement climatique, et 3) encourager la coopération entre les diverses parties prenantes.

La Table de Co-Gestion du Baix Empordà offre un espace de discussions entre toutes les parties prenantes locales, afin de définir un certain nombre d'actions et de mesures visant à

³⁵ H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

³⁶ Estratègia marítima de Catalunya 2030. Pla Estratègic 2018-2021, http://agricultura.gencat.cat/web/.content/08-pesca/politica-maritima/enllacos-documents/fitxers-binari/ESTRATEGIA-MARITIMA-2030-Pla-2018-2021_CATALA.pdf.

améliorer la gestion et l'organisation des usages et des activités, dans la zone marine protégée du réseau côtier Natura 2000 du Baix Empordà. Sont concernées les zones maritimes des communes de Palamós, Mont-ras, Palafrugell et Begur. Sont également concernées les zones marines du Plan d'espaces d'intérêt naturel (PEIN) de Muntanyes de Begur et Castell Cap Roig. La Table compte soixante-seize organisations membres, rassemblant des parties prenantes de l'administration publique (neuf membres), de la communauté scientifique (onze), des usagers (quarante-quatre) et de la société civile (douze). Les membres et les rôles de chacun ont été identifiés et définis collaborativement.

Ainsi, les membres de l'administration publique visent à faciliter les débats et négociations entre les différentes sphères et incluent notamment les mairies des villes concernées (Begur, Mont-Ras, Palamós), le conseil régional du Baix Empordà, et différents départements de l'administration catalane (Direction Générale des Pêches, Direction du Territoire et du Développement Durable). Le secteur scientifique contribue à l'évaluation socio-écologique de l'état de santé des écosystèmes et il est représenté par différents centres de recherche (Centre d'Estudis Avançats de Blanes (CEAB), Institut de Ciències del Mar (ICM - CSIC)) et les universités de Barcelone et de Gérone. Les activités économiques concernées et représentées incluent la pêche commerciale, la pêche récréative, le nautisme, la plongée, la natation sportive, le kayak, etc. Leurs représentants, qui cherchent à assurer une viabilité socio-économique, sont les entreprises elles-mêmes (centres de plongées etc), les associations professionnelles (e.g. association des armateurs de Palamós) et les fédérations (Fédération Catalane de voile). Enfin, la société civile compte diverses associations locales de protection de l'environnement (e.g. les Amis des Iles Formigues) et défend des intérêts plus larges que le seul intérêt économique (c'est-à-dire culturel, historique, géographique, environnemental, etc.).



Figure 1 : Aire de responsabilité de la Table de co-gestion (source : <https://participa.gencat.cat>) (en bleu l'espace marin, en vert l'espace terrestre)

3. Actions concrètes de la Table

Chaque année depuis 2017, la Table s'est réunie régulièrement afin de faire un état des lieux, de définir un plan d'action et de le mettre en œuvre. En 2017, plusieurs enquêtes ont été menées pour conduire un pré-diagnostic des usagers de l'espace protégé, identifier les usages et leurs interactions et conflits. En 2018, la Table a été formellement constituée. Les membres ont conjointement décidé de sa structure et de son fonctionnement et se sont engagés formellement à respecter ses principes. Plusieurs journées participatives communes et ateliers par groupes de membres ont été organisés afin de définir un vocabulaire commun et continuer le pré-diagnostic. En 2019, la Table a lancé ses premières actions, telles qu'une campagne de sensibilisation, une journée d'information sur les conflits d'usage et les plans de saisonnalité et surtout la définition du plan d'action 2020. En 2020, malgré le confinement, une séance publique en ligne a été tenue afin de présenter la Table, ses objectifs et son Plan d'action 2020. Une autre séance de présentation de bonnes pratiques a également eu lieu en ligne. Depuis 2021, des réunions plénières de travail ont été mises en œuvre afin de mener à bien le plan d'action. Toutes les activités et productions de la Table sont consignées sur la plateforme de transparence et de participation citoyenne de la Catalogne (<https://participa.gencat.cat>) permettant ainsi le rendu de compte.

Parmi ce plan d'action, un certain nombre d'actions sont en cours afin de compléter le pré-diagnostic de 2017 par une évaluation socio-écologique intégrée (multi-acteurs, multi-secteur). Il s'agit dans un premier temps de cartographier et de hiérarchiser les services écosystémiques dans la zone, ainsi que leurs bénéficiaires, mais également les perdants de la priorisation de certaines activités par rapport à d'autres. Ensuite, il s'agit d'identifier les pressions qu'exercent les organisations concernées, puis, dans cette démarche intégrée et participative, de définir conjointement des solutions opérationnelles visant la co-viabilité socio-écologique. D'autres types d'actions ont été proposées ou sont en cours de conception : des actions sectorielles d'une part, telles que la formation des centres de plongée à l'éco-plongée, et d'aménagement d'autre part, comme la définition des plans de répartition des usages et des services saisonniers sur les plages et en mer.

La définition et la mise en œuvre de ces actions se font non seulement de façon conjointe par toutes les organisations membres, mais doivent en outre respecter dix grands principes qui ont été décidés collectivement (Figure 2). Ces principes portent sur la bonne collaboration, le respect des expertises de chaque membre, i.e. même non scientifique, la protection de l'environnement et du patrimoine, le choix du local et du saisonnier, la

sensibilisation de la société, le consensus au sein de la Table, la transparence sur les décisions prises et le rendu de compte régulier.



PROPOSTA DE COMPROMISOS GENERALS DE COL.LABORACIÓ DELS MEMBRES DE LA TAULA EL DECÀLEG

Les persones i entitats membres de la Taula de Cogestió es comprometen, en la mesura del possible, a:

- 1. Aportar i promoure la expertesa local i el coneixement natural, cultural i paisatgístic del territori amb la voluntat i el compromís d'implicar-se en la seva conservació.*
- 2. Incentivar i col·laborar en accions de conservació, vigilància i millora del medi marí.*
- 3. Contribuir a la transferència de coneixements cap a la resta de la Societat sobre l'estat, el funcionament i el monitoratge dels ecosistemes marins i l'impacte de les diverses activitats.*
- 4. Afavorir la creació de sinèrgies entre el diferents àmbits i subàmbits de la Taula per desenvolupar les diferents accions i implementar projectes conjunts.*
- 5. Promoure i divulgar les bones pràctiques dels diferents sectors cap als propis sectors i cap a la resta de la Societat.*
- 6. Realitzar les activitats en el medi marí de manera sostenible perquè suposin un valor afegit en el desenvolupament local.*
- 7. Promoure el territori i els productes locals amb criteris de qualitat i sostenibilitat.*
- 8. Implicar-nos en accions de formació, educació, sensibilització i conscienciació dels valors naturals, culturals i paisatgístics.*
- 9. Impulsar la cooperació i coordinació entre tots nosaltres per a una òptima ordenació dels usos i activitats dins l'àmbit de la Taula, amb l'esperit d'assolir una convivència respectuosa.*
- 10. Complir amb els acords consensuats dins Taula i fer un seguiment del seu impacte.*



Figure 2 : Le « décalogue » de la Table de Co-Gestion du Baix Empordà (source : <https://participa.gencat.cat/>)

IV. Discussion : enseignements sur la gouvernance écosystémique des usages

Dans cette section conclusive, nous revenons sur les enseignements clés de l'analyse de ce cas unique, i.e. le triple changement de paradigme qu'il illustre et les contributions théoriques et pistes futures, avant de conclure

1. Les changements de paradigme

La Table de Co-Gestion du Baix Empordà est un cas unique de gouvernance participative des conflits d'usage. A travers cette étude, nous observons tout d'abord que l'expérimentation de gouvernance a impliqué un triple changement de paradigme, synthétisé à la figure 3 : écosystémique, décisionnel, et cognitif, sur la notion de conflit d'usage elle-même. Tout d'abord, ce dispositif de gouvernance développe une approche non pas sectorielle ou spatiale, mais écosystémique de la gestion des usages. En effet, les évaluations des activités et des usages prennent en compte les interactions avec les services écosystèmes socio-écologiques. Cela implique une collaboration étroite et territorialisée entre les parties prenantes, ainsi qu'une vision trans-sectorielle, intégratrice et en dynamique (spatio-temporelle), complexe. Cela implique également la co-crédation de savoirs scientifiques et « traditionnels », c'est-à-dire émanant d'acteurs non scientifiques. La « multi-référentialité », c'est-à-dire l'intégration de différentes perspectives et logiques au-delà des acteurs économiques, est donc essentielle dans ce contexte.

Changement écosystémique	Changement décisionnel	Changement cognitif
<ul style="list-style-type: none">• Evaluation multi-acteurs, multi-secteurs et en dynamique• Territorialisation• Multi-référentialité	<ul style="list-style-type: none">• Habilitation des parties prenantes locales• Collaboration• Autorité publique comme facilitatrice	<ul style="list-style-type: none">• Conflit entre usages et changement climatique• Primauté du bon état socio-écologique

Figure 3 : le triple changement paradigmatique des méta-organisations pour la gestion des conflits d'usage
Deuxièmement, un changement de modèle décisionnel est opéré. Le dispositif de méta-organisation vise et permet en effet une habilitation (*empowerment*) des parties prenantes locales pour prendre des décisions conjointes, échanger des informations et co-crédier ces savoirs. Parallèlement à cette décentralisation et autonomisation des acteurs locaux, un

changement du rôle de l'administration publique est nécessaire. L'administration publique passe d'un rôle de régulateur à celui de facilitateur des discussions et négociations entre organisations. D'une relation top-down, hiérarchique, la méta-organisation conduit à des relations *bottom up*, horizontales ou du moins hétérarchiques³⁷. C'est cette horizontalité, marquée par la quête du consensus, qui permet la coopération entre acteurs potentiellement concurrents. En effet, les acteurs économiques sont traditionnellement en compétition, et les acteurs de différentes sphères (scientifiques, société civile, économiques) peuvent souvent entrer en opposition à cause de leurs objectifs parfois contradictoires. De façon simpliste, les uns sont souvent accusés de chercher le profit économique, tandis que les autres la conservation, voire la sanctuarisation, c'est-à-dire l'exclusion de toute activité économique, par exemple. Ici deux éléments entrent en ligne de compte. D'une part, la méta-organisation en tant que dispositif permet par nature cette coopération³⁸. D'autre part, l'urgence du changement climatique, la menace existentielle qui pèse sur les usagers puisque les risques d'effondrement écologique menacent la survie même de l'humanité³⁹, et la prise de conscience collective dans la région du Baix Empordà, facilitent également la collaboration des différents membres.

Troisièmement enfin, un dernier changement paradigmatique est opéré, que l'on pourrait qualifier de cognitif. La notion de conflits d'usage ne porte plus sur le conflit entre les activités elles-mêmes dans une zone donnée. Elle porte au contraire sur le conflit entre activités anthropiques et leurs impacts sur les écosystèmes, en d'autres termes, entre le domaine économique et le domaine environnemental. Notamment, la Table fait explicitement mention du conflit avec le climat, et vise à réduire les effets négatifs sur le changement climatique. La Table donne ainsi clairement la primauté à l'environnement sur l'économie ou le social, même si ces derniers restent essentiels puisque l'objectif est également d'assurer le bien-être des communautés locales. Néanmoins, il est intéressant de noter que le premier critère qui guide la hiérarchisation des activités dans l'écosystème socio-écologique est celui environnemental. C'est pourquoi la présence de la communauté scientifique est cruciale pour apporter cette méthodologie complexe de l'analyse intégrée des écosystèmes et des processus et effets sur le changement climatique.

³⁷ H. BERKOWITZ, *op. cit.*, *Journal of Cleaner Production*, 2018.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ UNEP, « UNEP Emerging Issues: Environmental Consequences of Ocean Acidification: A Threat to Food Security », 2010

2. Contributions et pistes de recherche

L'étude du cas de la Table de Co-Gestion du Baix Empordà montre que les collaborations coordonnées sous la forme de méta-organisations multi-parties prenantes territorialisées peuvent contribuer à la gestion pérenne des usages dans une perspective de gouvernance écosystémique. Par méta-organisation multi-parties prenantes territorialisée, il est entendu un dispositif volontaire, associatif, *bottom up*, avec une composition des membres quadri-partite ou plus (i.e. société civile, administration publique, communauté scientifique, acteurs économiques). Ce dispositif se révèle en outre inclusif, participatif et multi-référentiel (c'est-à-dire incarnant différentes logiques, valeurs et cadres de référence des parties prenantes) dans leur fonctionnement. Enfin, il présente un fort ancrage local dans un territoire spécifique, permettant une adaptabilité aux réalités locales de transition. Cet ancrage local concerne à la fois l'appartenance des membres mais aussi la sphère d'action de la méta-organisation. Ces grands principes d'organisation peuvent guider le design d'expérimentations de gouvernance dans d'autres territoires et sur d'autres conflits d'usage. Si la littérature sur la transition nous apprend que de nombreuses trajectoires de transition sont possibles et doivent être co-construites par les parties prenantes, ces grands principes – collaboration, multi-référentialité, territorialisation – aident néanmoins à penser la transférabilité de la Table de Co-Gestion à d'autres contextes et situations.

Ce type de dispositif agit dès lors à la fois comme un intermédiaire de régulation⁴⁰ et comme un intermédiaire de transition⁴¹. La méta-organisation agit comme un intermédiaire de régulation à un niveau très local, c'est-à-dire qu'elle constitue un acteur non étatique, collaboratif, qui produit une forme de régulation des pratiques des membres. La méta-organisation agit également comme un intermédiaire de transition, c'est-à-dire qu'elle permet la transformation de plusieurs secteurs d'activité, des systèmes de production et de consommation, vers plus de soutenabilité socio-environnementale. Ces deux fonctions d'intermédiaire prennent dans les deux cas une perspective très novatrice à la fois écosystémique et de gestion des conflits d'usage. En ce sens, ce travail complète la littérature s'intéressant aux rôles des méta-organisations dans la transition écologique et

⁴⁰ J. JORDANA, « Transgovernmental networks as regulatory intermediaries: horizontal collaboration and the realities of soft power », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 245–262.

⁴¹ P. KIVIMAA, S. HYYSALO, W. BOON, L. KLERKX, M. MARTISKAINEN et J. SCHOT, « Passing the baton: How intermediaries advance sustainability transitions in different phases », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 110–1251.

sociale⁴². Deux questions se posent, tout d'abord celle de la mesure des actions de la méta-organisation sur la régulation et la transition, qu'une étude à plus long terme pourrait explorer. L'autre question est celle de la représentativité des différents usagers, notamment d'États différents, qu'il s'agisse de bateaux battant pavillon d'autres États, ou de touristes, dans ce dispositif de gouvernance, et plus généralement de la place ou des effets sur les non-membres.

Ces résultats ne peuvent néanmoins se comprendre sans prendre en compte les limites de l'analyse. L'Espagne et la Catalogne ont une forte tradition d'auto-organisation qui soulève ainsi des questions de transférabilité à d'autres contextes nationaux voire d'autres domaines. Une telle méta-organisation n'est pas forcément aisément transposable ailleurs, et il apparaît important que chaque territoire expérimente ses propres formes de gouvernance, qu'elles passent par des formes de méta-organisations ou non. Des études comparatives pourraient richement compléter cette analyse afin d'évaluer la pertinence des principes de collaboration, multi-référentialité et territorialisation des méta-organisations. Il s'agirait d'étudier les caractéristiques communes de la gestion des conflits d'usage par des méta-organisations dans divers écosystèmes socio-écologiques. Ensuite, la Table de Co-Gestion reste un dispositif récent. Il se pose donc des questions, liées entre elles, de temporalité d'une part et d'efficacité d'autre part. En effet, étant donné que les méta-organisations n'ont pas ou peu de ressources propres et qu'elles reposent presque entièrement sur la bonne volonté et l'engagement de leurs membres, quelle est la pérennité de ce type de dispositif et quelles sont ses dynamiques d'évolution ? Plusieurs scénarios peuvent être imaginés : 1) que la méta-organisation soit institutionnalisée par la législation et qu'elle devienne le dispositif de gestion principal des écosystèmes, mais cela nécessiterait sans doute des ressources dédiées sur le long terme, 2) qu'elle demeure temporaire et qu'elle soit mise en sommeil une fois les principaux conflits d'usage réglés. Dans cette perspective, il serait donc intéressant de suivre l'évolution de cette Table sur plusieurs années. Néanmoins, cette Table a été mise en œuvre dans le contexte de la Stratégie Maritime de la Catalogne qui a institutionnalisé par décret d'autres dispositifs de ce type, des méta-organisations multi-parties prenantes dédiées spécifiquement à la co-gestion de la pêche et qui ont servi d'expérimentation du modèle de gouvernance⁴³. Ainsi, nous pouvons faire l'hypothèse d'une multiplication et d'une diffusion du dispositif à l'échelle de la Catalogne. Mais cette institutionnalisation pose alors la question des ressources mises à

⁴² H. BERKOWITZ, *op. cit.*, *Journal of Cleaner Production*, 2018 ; A.S. CHAUDHURY, M.J. VENTRESCA, T.F. THORNTON, A. HELFGOTT, C. SOVA, P. BARAL, T. RASHEED et J. LIGTHART, *op. cit.*, *Global Environmental Change*, mai 2016.

⁴³ H. BERKOWITZ, L.B. CROWDER et C.M. BROOKS, *op. cit.*, *Marine Policy*, août 2020.

disposition des acteurs sur le long terme ainsi que de l'efficacité de ces outils pour la co-gestion : étant *a priori* peu contraignants, quels sont les effets concrets sur les écosystèmes socio-écologiques, et comment les mesurer ?

3. Conclusion

Ce cas unique est exemplaire et nous montre qu'il est possible de faire collaborer de multiples parties prenantes pour gérer des conflits d'usage et plus généralement des écosystèmes de façon socio-écologiquement viable. Cette expérimentation de gouvernance constitue également une expérimentation démocratique puisqu'elle revient à délocaliser le pouvoir de décision auprès des communautés locales. La transition écologique et sociale et les grands défis sociétaux auxquels nous faisons face collectivement impliquent sans doute de développer ce genre d'initiatives qui permettent aux territoires de s'auto-gouverner.