

Sciences Eaux & Territoires

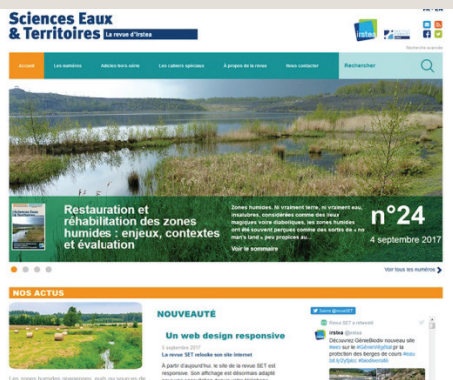
Article hors-série numéro 53

Des concertations et médiations pour concilier les usages du Golfe du Morbihan : réalités, enjeux et bénéfices

Jean-Eudes BEURET
Monique CASSE
Ronan PASCO

© Yannick De Longlée - Adobe Stock

www.set-revue.fr



Sciences Eaux & Territoires, la revue d'Irstea

Article hors-série numéro 53 – 2019

Directeur de la publication : Marc Michel

Directrice éditoriale : Emmanuelle Jannès-Ober

Comité éditorial : Denis Cassard, Nicolas de Menthère, Véronique Gouy, Alain Hénaut, Ghislain Huyghe, Alette Maillard, Isabelle Méhault, Thierry Mougey et Michel Vallance.

Rédactrice en chef : Sabine Arbeille

Secrétariat de rédaction et mise en page : Valérie Pagneux

Infographie : Françoise Peyriguer

Conception de la maquette : CBat

Contact édition et administration : Irstea-DRISE-IE

1 rue Pierre-Gilles de Gennes – CS 10030

92761 Antony Cedex

Tél. : 01 40 96 61 21 – Fax : 01 40 96 61 64

E-mail : set-revue@irstea.fr

Numéro paritaire : 0511 B 07860 – Dépôt légal : à parution – N°ISSN : 2109-3016

Photo de couverture : © Yannick De Longlée - Adobe Stock



Des concertations et médiations pour concilier les usages du Golfe du Morbihan : réalités, enjeux et bénéfices

Le golfe du Morbihan est un site naturel au patrimoine exceptionnel, où la pression des activités humaines est croissante, entraînant parfois de réels conflits d'usages. Mais comment gérer ces conflits pour les rendre constructifs ? À partir de l'observation des dynamiques conflictuelles et de l'étude des actions de concertation et de médiation engagées sur ce territoire par les équipes du Parc naturel régional, cet article s'intéresse aux facteurs de réussite des espaces de coopération et d'innovation créés à partir de ces oppositions.

Problématique et méthodologie

L'économie s'intéresse à la coordination entre les agents économiques (individus, organisations...). Elle passe par le marché, qui assure des équilibres entre offres et demandes, ou par des règles fixées par les pouvoirs publics. Mais l'accumulation de règles parfois peu cohérentes et peu lisibles dans un « millefeuille réglementaire » pose problème. Quant au marché, il est parfois absent ou défaillant, notamment pour la gestion de l'environnement. Une troisième voie, complémentaire, existe : c'est celle de la construction collective d'accords et d'arrangements par les acteurs concernés. Étudiée par Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009, cette construction passe notamment par des processus de concertation qu'il est intéressant d'observer pour voir sous quelles conditions en résultent des accords durables, une gestion efficace et équitable des milieux et ressources naturelles, ainsi qu'une cohabitation harmonieuse des usages. Et lorsque le conflit s'installe, un tiers intervient parfois en position de médiateur : là encore se pose la question de savoir sous quelles conditions la médiation permet de surmonter les blocages, mais aussi de tirer parti des oppositions pour faire émerger des solutions innovantes.

L'observation de situations réelles par la recherche, en comparant de multiples situations, permet d'en déduire d'une part des points de repère pour l'action, d'autre part des connaissances relatives aux mécanismes de coordination qui cimentent – ou fracturent, en cas de défaillances – nos économies et nos sociétés. À ce titre, le Golfe du Morbihan est un terrain d'observation privilégié (photo ❶). Depuis vingt ans, nous y avons observé de multiples conflits sur des objets aussi divers que les sentiers côtiers, le balisage des parcs ostréicoles, l'urbanisation littorale, le dérangement des oiseaux par la pêche à pied, le clapage en mer ou les perspectives relatives aux énergies marines renouvelables. La multiplicité des usages (productifs, résidentiels, récréatifs) du territoire et sa richesse environnementale, l'intensité et la diversité croissante de ces usages, les pressions anthropiques exercées sur les milieux naturels créent des besoins de coordination. Il s'agit pour nous d'observer la façon dont les conflits sont ou non régulés et sont – ou non – producteurs d'innovations, d'analyser les dynamiques conflictuelles ou de concertation et les conditions de leur contribution à une cohabitation harmonieuse des usages et aux équilibres homme-nature.



1 Port de plaisance
de Baden, dans le Golfe
du Morbihan.

Nos recherches ont porté sur des conflits et concertations d'une part autour de la création du Parc naturel régional (PNR), d'autre part sur des objets et espaces très divers au sein du Golfe du Morbihan. Un suivi en longue période s'est appuyé sur plusieurs projets de recherche. Le projet MEDISUD (1997-1999) portait sur des actions de médiation mises en œuvre par le futur porteur du projet de PNR¹, visant à traiter des tensions ou conflits entre usagers du territoire : ce n'est pas encore le projet de PNR qui est observé mais ses prémices. Le projet CONCERT² (2001-2005) portait sur la dynamique d'émergence du PNR : ont été identifiées des scènes de dialogue portant sur différents enjeux, les interactions entre elles, les étapes des processus de concertations (on parle d'« itinéraires de concertation »), des facteurs de succès ou d'échec. Porté cette fois par une équipe de l'Université de Nantes, le projet ORECOLM³, en 2007 et 2008, nous a apporté des éléments sur l'analyse des conflits, en croisant les résultats d'interviews et de l'analyse de deux-cent-douze articles portant sur des conflits d'usage publiés dans *Ouest France*, *Le Télégramme* et *Le Marin* entre 2005 et 2008. Le Golfe du Morbihan sera ensuite l'un des huit cas sélectionnés en France pour l'étude de retours d'expérience des élus locaux

et acteurs environnementaux sur la concertation⁴, en 2011. Enfin, le projet intitulé « Comment construire un intérêt général territorialisé autour de l'environnement littoral »⁵, nous a permis de réinvestir le Golfe du Morbihan dont il était l'un des cas d'étude, de 2013 à 2016 : il s'agissait notamment de voir comment se construisent des compromis entre un intérêt général environnemental global (conservation de la biodiversité, lutte contre le changement climatique...) et des intérêts beaucoup plus locaux. Pour chaque conflit ou concertation a été reconstitué l'historique des événements, en relevant les étapes et facteurs clés qui ont permis, en cas de succès, de surmonter les obstacles et de créer des accords, innovations, proximités entre les parties prenantes. Pour cela, le chercheur croise plusieurs sources d'informations, avec notamment des entretiens auprès des parties prenantes et l'analyse de sources documentaires.

Après avoir présenté différents types de conflits et concertations observés dans le Golfe du Morbihan, ainsi que la façon dont ils ont été gérés par le PNR, nous reviendrons sur ce qu'apporte ce dernier à la « domestication des conflits », en vue d'un bien-vivre ensemble associant l'humain et la nature.

1. Et dans des contextes très différents, s'agissant de comparer des pratiques de médiation pour la gestion de la forêt, de l'eau ou d'espaces soumis à des usages concurrents en Équateur, à Madagascar, au Mali et en France (projet financé par le ministère des Affaires étrangères).

2. Analyse de neuf cas de gestion concertée de ressources et territoires, en France, financée par le ministère en charge de l'environnement.

3. Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes, dirigé par Thierry Guineberteau.

4. Étude commanditée par l'ADEME, co-réalisée avec Anne Cadoret, disponible en ligne :

<http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/retour-experience-sur-la-concertation.pdf>

5. Projet financé par le programme « Quels littoraux pour demain ? » de la Fondation de France.

Voir le webdocumentaire : http://telemme.mms.univ-aix.fr/media/webdoc_environnement_littoral/

Faut-il limiter l'urbanisation littorale ? Un conflit fondateur du PNR

Parmi les soixante-douze conflits d'usage du territoire identifiés en 2008 dans le cas du Golfe du Morbihan (Cadoret *et al.*, 2010), les plus souvent mentionnés sont les antagonismes relatifs aux règles d'urbanisme (application de la loi Littoral, sentiers côtiers), aux interactions homme-nature (perturbation de l'avifaune, dégradation des fonds marins...) et les oppositions portant sur des documents de planification, notamment d'urbanisme. Les conflits d'urbanisme sont les plus médiatisés (44 % des conflits mentionnés dans la presse) et font partie des conflits de forte intensité selon l'indicateur proposé par Cadoret *et al.* (2010). S'ils animent certains débats locaux, ils marqueront aussi le processus de création du PNR, auquel le Conseil national de protection de la nature (CNPN) oppose en 2006 un avis défavorable en dénonçant l'absence d'objectifs chiffrés de maîtrise de l'urbanisation. Nombre d'élus n'en veulent pas. Nonobstant des conflits politiques et de leadership, le processus qui aboutira en 2014 à la création du Parc sera centré autour d'une médiation visant à produire un accord sur un objectif acceptable par tous, en particulier le CNPN et les élus locaux. L'équipe de préfiguration du PNR conduit de facto cette médiation. Elle anime une réflexion prospective sur l'urbanisation à l'horizon 2050 et va estimer le foncier constructible disponible, y compris dans les zones urbanisées ou « à urbaniser » des plans locaux d'urbanisme. Elle intervient comme traductrice : elle apporte des informations qui alimentent le dialogue, ce qui relève d'une traduction du réel en éléments accessibles aux parties prenantes (on parle de traduction scientifique), puis traduira les idées issues du dialogue en propositions opérationnelles à inscrire dans la charte (traduction opérationnelle). Sur cette base, les élus parviendront à se mettre d'accord sur un objectif global de 0,5 % de surface urbanisée supplémentaire en dix ans, soit 364 ha, qu'ils se partageront entre les cinq intercommunalités concernées. L'équipe de préfiguration du PNR est médiatrice, c'est-à-dire qu'elle stimule la construction d'un accord sans en influencer le

📍 Estuaire de la rivière du Pénerf (Morbihan).



© PNRGM

contenu. Mais face aux blocages, elle intervient aussi comme négociatrice : pour préserver l'existence d'une « zone d'accord possible » (Dupont, 2006), elle jouera de certains leviers d'influence (notamment la nature des informations collectées) pour tenter de faire évoluer ce que chacune des parties considère comme acceptable. L'accord obtenu intègre des objectifs environnementaux et économiques initialement antagoniques.

À partir d'un conflit entre activités primaires, une médiation pour la qualité de l'eau

Que ce soit au cours du long processus de création du PNR ou depuis sa création, de nombreuses actions vont inscrire la médiation parmi les missions du PNR. Un premier exemple est celui d'une médiation autour de la qualité de l'eau. À la fin des années 1990, des tensions se transforment en conflit entre des éleveurs laitiers d'une commune littorale et les ostréiculteurs de l'estuaire de la Rivière de Pénerf (photo 📍). Au cœur des controverses se trouvent une directive européenne puis un arrêté préfectoral qui conduisent des agriculteurs à (re)découvrir l'interdiction d'épandages d'effluents organiques à moins de 500 m du rivage en amont de concessions ostréicoles. Du côté des ostréiculteurs, l'exercice de leur activité est conditionné par une bonne qualité microbiologique des eaux, particulièrement précaire. Dès 1997, le Parc en projet organise entre ostréiculteurs et agriculteurs des temps d'explication de leurs métiers, de leurs pratiques et de la portée des réglementations. Passé le positionnement de chaque profession, une véritable capacité d'écoute, d'apprivoisement et de compréhension mutuels par la connaissance des préoccupations et des craintes de chacun se construit. Le processus permet d'acquiescer un langage commun et d'aller vers une communauté d'objectifs. Forts d'une confiance mutuelle et d'accords locaux, les agriculteurs de la bande côtière et les ostréiculteurs de Pénerf souhaitent élargir la démarche à l'échelle du bassin versant. Sur les huit communes concernées, des sources de la rivière à l'estuaire, des binômes agriculteurs-ostréiculteurs démarrent alors un diagnostic participatif afin de mobiliser, outre les élus engagés dans le Parc en projet, les agriculteurs, les industriels, les habitants, les associations de protection de l'environnement, du cadre de vie, de la pêche, dans des actions visant l'ensemble des sources de pollution à une échelle pertinente. En résulte aujourd'hui l'implication d'acteurs très divers dans des commissions thématiques (agriculture, qualité de l'eau, gestion intégrée des zones côtières, citoyenneté) qui font des propositions d'action et en font le suivi. L'intervention initiale de médiation a fait naître un processus de concertation qui s'est stabilisé dans un dispositif de gouvernance spécifique.

Usages récréatifs versus environnement ou activités primaires : médiation et concertation

En 2002, des clubs de plongée sous-marine du Golfe du Morbihan contactent le PNR en projet pour évoquer la dégradation des fonds marins par les ancrages récurrents des clubs et plongeurs individuels. La moitié des vingt à trente mille plongées sous-marines annuelles se concentre au sud de l'île Longue sur deux sites : c'est là que le PNR va mener une concertation. Il commence

par un travail de traduction scientifique visant à faire connaître la biodiversité à préserver. Sur cette base s'engage une concertation avec les clubs de plongée fréquentant le site pilote, qui conduit à équiper le site de mouillages respectueux des fonds marins (photo ③). Les clubs font le choix de les mettre sur un site qui concentre les enjeux de préservation de la faune sous-marine fixée, avec de magnifiques champs de gorgones. La localisation précise des mouillages est décidée à l'issue d'une visite du site avec chacun des responsables de clubs puis d'un dialogue. Pour élargir la sensibilisation et le dialogue, une exposition est créée sur la biodiversité sous-marine du Golfe du Morbihan, « 20 000 lieues sous le Golfe », encore utilisée aujourd'hui. Un suivi de l'impact de la mise en place de ces mouillages montre un développement plus important des jeunes gorgones sur le site pilote par rapport à des sites de plongée non équipés. Toujours après concertation, le Préfet maritime prend un arrêté de cantonnement de pêche et d'interdiction de mouillage forain venu conforter, en 2006, l'action engagée. Puis, en 2008, le Parc et les clubs de plongée vont plus loin en cosignant une charte des bonnes pratiques de la plongée sous-marine dans le Golfe du Morbihan. La concertation a permis de créer puis élargir un réseau d'interventions convergentes au bénéfice du milieu.

Un dernier exemple nous ramène à une situation de conflit. En 2016, le Canoë Kayak Club de Vannes et le Comité régional de la conchyliculture de Bretagne-Sud font appel au Parc pour co-animer une réunion de médiation. En effet, des kayakistes ramassent parfois des huîtres semées sur le sol sur des concessions ostréicoles, avec des préjudices non négligeables. L'événement déclencheur est une altercation entre un ostréiculteur et un kayakiste suivie d'un dépôt de plainte. Le PNR est sollicité probablement car il a tissé des liens avec les deux parties dans le passé et du fait des actions de sensibilisation qu'il met en œuvre dans le cadre de sa mission « Éconaviguer dans une aire marine protégée ». Les clubs et loueurs de kayaks présentent leurs activités puis le Comité régional conchylicole explique les techniques d'exploitation ainsi que leur spatialisation sur une carte du Golfe. Ceci permet aux deux parties de mieux se connaître et révèle que nombre de kayakistes ne savent pas que les ostréiculteurs élèvent encore des huîtres à plat : ils pensent donc qu'une huître au sol est une huître sauvage. La suite de la réunion se déroule sur le terrain et des actions sont proposées. Le PNR a constitué le trait d'union entre ces deux parties : des proximités et coordinations émergent.

Lecture croisée de ces situations : qu'est-ce que produisent la médiation et la concertation ?

Même si bien d'autres situations ont été étudiées, ces quelques exemples montrent déjà plusieurs choses. Le PNR ou, avant 2014, l'équipe de préfiguration du PNR sont chaque fois en position de traducteurs, du langage et du vécu de certains acteurs vers d'autres acteurs, du réel pour le rendre plus facilement discutable dans des espaces de concertation, des idées issues du dialogue pour les traduire en actions, règles, coordinations. De sa capacité à se positionner comme médiateur, négociateur ou encore pilote de proces-



③ Une concertation avec les clubs de plongée a permis d'équiper le site à protéger de mouillages respectueux des fonds marins.

© PNRGM

sus de concertation dépend la construction collective d'accords durables. Les bénéfices observés sont :

- des réseaux d'acteurs qui s'élargissent. Dans le cas de l'eau, des sites de plongée comme des kayakistes, la démarche part d'un problème et d'acteurs très localisés mais capte ensuite de nouvelles parties prenantes (par exemple, le grand public touché via une exposition sur les fonds sous-marins, l'État qui légifère pour soutenir et élargir l'action). Cet élargissement du réseau des parties prenantes consolide les acquis de la démarche en permettant d'atteindre des échelles pertinentes en termes spatial et de catégories d'acteurs. Traiter une conflictualité localisée s'avère moteur pour trouver des solutions innovantes à une échelle adaptée ;
- éviter le partage de l'espace, produire une appropriation croisée des enjeux. L'enjeu majeur de ces démarches est d'éviter un partage exclusif de l'espace entre des zones qui seraient réservées à un seul usage. Les concessions ostréicoles restent accessibles aux kayaks et les fonds sous-marins restent accessibles aux plongeurs sans être dégradés : la médiation produit ici un gain économique. Elle doit aussi produire un capital de connaissances, d'interconnaissance et d'appropriation d'enjeux multiples en élargissant la vision de chacun : dans le cas de Penerf, le processus a permis à chacun de s'approprier de multiples enjeux et services fournis par une eau de qualité (pour les usages conchylicoles, la pêche, les baignades, l'accueil de populations permanente et touristique...), mais aussi le statut de l'eau comme un patrimoine universel intégrant les milieux humides et leurs fonctionnalités écologiques ;
- un capital mobilisable au bénéfice du territoire. Les bénéfices issus de ces démarches sont d'une part des réponses à un problème localisé, d'autre part un capital pour l'action, ce qui rejoint les résultats d'observations d'autres cas (Beuret et Cadoret, 2015). Au sein de ce capital figurent notamment de nouvelles proximités organisées (Rallet et Torre, 2004) : il peut s'agir de proximités d'appartenances, liées au partage d'objectifs communs, de règles communes, de routines organisationnelles, ou de proximités de similitude qui découlent

de l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée (Kirat et Lung, 1995). Quand on pense à la distance qui sépare des activités primaires terrestres et maritimes ou des usages productifs et récréatifs d'un même espace, les proximités qui se sont créées apparaissent comme une richesse pour de futures actions. Au-delà de l'obtention d'un accord, la médiation comme la concertation doivent viser la construction de proximités nouvelles, ce qui déterminera la façon dont on les met en œuvre.

Perspectives

Élargir le regard vers d'autres sites révèle l'existence de deux modèles de gestion du territoire dans des PNR littoraux à l'interface entre des secteurs et enjeux multiples, entre la terre et la mer, entre des enjeux environnementaux globaux et des enjeux locaux. Face aux controverses, une tentation peut être d'éviter la construction de compromis en cloisonnant les enjeux, avec une distribution de compétences exclusives entre l'État gestionnaire de la mer et des collectivités compétentes à terre, et entre les collectivités locales : au PNR le traitement de problématiques environnementales, alors que d'autres intercommunalités s'occupent de développement économique. Le PNR n'est alors plus un espace d'intégration des enjeux, mais une structure qui complète l'activité des collectivités en place, sans l'interroger. Dans certains PNR littoraux, la problématique de l'urbanisation côtière est par exemple traitée de façon fragmentée : les collectivités gardent une maîtrise exclusive des questions quantitatives au sein des schémas de cohérence territoriaux, qu'elles traitent avant tout à partir d'objectifs économiques, le champ d'action du PNR étant restreint à des aspects qualitatifs d'ordre paysager, patrimonial, etc. Ceci résulte souvent de stratégies d'évitement vis-à-vis du défi que représente la construction d'un compromis autour d'une limitation de l'urbanisation littorale, intégrant des préoccupations environnementales, économiques et sociales. Mais c'est alors la mise en échec des principes mêmes d'intégration de ces enjeux au sein du développement durable. On distingue donc un modèle intégrateur et un modèle distributif de gestion territoriale : le second est marqué par une distribution des rôles, un cloisonnement des compétences économiques et environnementales, alors que le premier est marqué par une recherche permanente

d'intégration d'objectifs apparemment antagoniques via des compromis issus de processus de concertation et négociation. Les PNR peuvent être des supports de l'un ou l'autre de ces modèles, mais seul le premier d'entre eux répond aux objectifs du développement durable. Nos recherches ont montré l'existence et l'origine de ces deux modèles (Beuret et Cadoret, 2017) : une comparaison de leurs coûts et bénéfices respectifs reste une perspective de recherche.

L'étude du traitement de la conflictualité dans les aires protégées littorales et maritimes en est une autre. Le conflit est souvent perçu comme une pathologie qu'il faut avant tout éviter. Pourtant, dans le Golfe du Morbihan comme dans d'autres cas, le conflit inscrit à l'agenda de l'action publique des problèmes non traités et peut se révéler constructif. Des conflits étouffés reviennent de façon chronique, des conflits mal traités cristallisent des réseaux antagoniques et fracturent le territoire. Quant à l'évitement de la recherche de compromis, il met en échec l'idée même du développement durable. D'où l'importance de reconnaître et accepter la conflictualité pour la rendre productive. Les aires protégées littorales et maritimes sont des espaces souvent conflictuels : une analyse comparative conduite dans des aires protégées littorales et maritimes à l'échelle internationale nous permettra prochainement de comparer le traitement de la conflictualité dans le Golfe du Morbihan avec la façon dont elle est abordée et traitée dans d'autres contextes : *in fine*, il s'agit d'identifier les facteurs clés qui permettent, au cœur du conflit, de créer un espace de coopération pour la construction de solutions durables. ■

Les auteurs

Jean-Eudes BEURET

Agrocampus-Ouest,
65 rue de Saint-Brieuc, CS 84215,
F-35042 Rennes Cedex, France.

✉ jean-eudes.beuret@agrocampus-ouest.fr

Monique CASSÉ et Ronan PASCO

Parc naturel régional du Golfe du Morbihan,
UBO, Ifremer, CNRS, UMR AMURE,
8 boulevard des îles, CS 50213,
F-56006 Vannes Cedex, France.

✉ monique.casse@golfe-morbihan.bzh

✉ ronan.pasco@golfe-morbihan.bzh

EN SAVOIR PLUS...

- ▣ BEURET, J.-E., CADORET, A., 2017, Négocier l'urbanisation pour un littoral durable : des Parcs Naturels Régionaux facteurs d'intégration ou de fragmentation des enjeux ?, *Norois*, n° 244, 2017/3.
- ▣ BEURET, J.-E., CADORET, A., 2015, La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ?, *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, CJRS/RCSR 38 (1/3), p. 21-28, disponible sur : <http://www.cjrs-rcsr.org/V38/CJRS-RCSR38-3BeuretCadoret.pdf>
- ▣ CADORET, A., FOULQUIER, E., GUINEBERTEAU, T., LAMBERT, C., 2010, Mesurer la conflictualité pour gérer les territoires. Recherche exploratoire sur les conflits littoraux et maritimes, in : *Colloque Outils pour Décider Ensemble*, 25 oct. 2010, Montpellier.
- ▣ DUPONT, C., 2006, *La négociation post-moderne : bilan des connaissances, acquis et lacunes, perspectives*, Paris, Publibook, Coll. Sciences Humaines et sociales, 187 p.
- ▣ KIRAT, T., LUNG, Y., 1995, Innovation et proximité, le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage, in : LAZARIC et MONIER Eds., *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Ed. Economica, p. 206-227.
- ▣ RALLET, A., TORRE, A., 2004, Proximité et localisation, *Économie Rurale*, n° 280, p. 25-41.