



## LES PUBLICATIONS AMURE



## SÉRIE DOCUMENT DE TRAVAIL

N° D-24-2007



< Participation versus non-participation des acteurs et représentation des enjeux dans le processus de gestion intégrée de la Baie du Mont-Saint-Michel >

Fabienne Kervarec  
UBO / CEDEM  
Projet COREPOINT

DOCUMENT DE TRAVAIL



ISSN 1951-641X

Les Publications AMURE. Série document de travail.

Publications électroniques disponibles en ligne sur le site internet [www.gdr-amure.fr](http://www.gdr-amure.fr)





# **Participation versus non-participation des acteurs et représentation des enjeux dans le processus de gestion intégrée de la Baie du Mont-Saint-Michel**

**Fabienne Kervarec  
Cedem - UBO**

# Table des matières

Introduction.....	3
1 - Quels acteurs et quelle représentation des intérêts et des enjeux dans le projet GIZC ?.....	5
1.1 - Les acteurs pressentis de la concertation en environnement et en GIZC : approche bibliographique.....	5
Les documents européens (à partir des documents du programme de démonstration (1997-1999) et de la Recommandation Européenne de 2002).....	6
L'implication des acteurs dans les documents nationaux.....	7
Qui sont les acteurs concernés par la GIZC ?.....	7
Les acteurs pressentis initialement pour le projet GIZC en Baie du Mont-Saint-Michel .....	8
1.2 - Différentes approches possibles de la participation.....	9
Le choix de l'Association Interdépartementale : « impliquer les acteurs locaux du territoire de la Baie » .....	9
A titre de comparaisons, l'approche adoptée dans le cadre de Natura 2000 .....	10
L'approche du SMVM du Golfe du Morbihan .....	10
L'approche du Parc Naturel Régional (Golfe du Morbihan) .....	11
1.3 – Les acteurs participant au projet GIZC : identifier les présents pour connaître les absents. 11	
La méthode .....	11
Quelques résultats .....	12
2 - L'analyse des niveaux de représentation des acteurs : quel impact sur la dynamique de représentation des enjeux et sur le processus de concertation ? .....	16
2.1 – L'analyse globale : méthode, hypothèses et tendances globales .....	16
2.2 A l'origine des absences : une analyse par catégorie d'acteurs.....	20
Des acteurs absents parce que non ou peu informés : .....	20
Des acteurs « absents par (manque d')habitude » .....	20
Des acteurs absents parce « qu'enfermés dans leurs rôles » / « hors public » : .....	22
Des acteurs « absents par définition » .....	23
2.3 L'influence de ces absences sur le processus de concertation et sur sa légitimité .....	24
3 - Quel rôle de l'association dans les niveaux et la dynamique de représentation des intérêts et des enjeux ? .....	27
3.1 L'approche très ouverte de la concertation comme fondement méthodologique : intérêt et difficultés.....	27
Le choix d'ouvrir.....	28
La nécessité de cibler pour ouvrir ?.....	28
3.2 La nécessité de resituer le processus de concertation dans le processus de GIZC : la concertation, pour quoi faire ?.....	29
3.3 Construire des désaccords pour dépasser le « consensus mou » ? .....	31
Conclusion .....	32
Références.....	32

## Introduction

Ce document présente une analyse de la participation/non-participation des acteurs du littoral à une initiative de GIZC menée par l'Association Interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine en Baie du Mont-Saint-Michel. Le processus de concertation présente des spécificités susceptibles d'orienter la nature de la participation (acteurs présents, nature de leurs interventions...) :

1) D'une part, la phase de concertation se situe très en amont du projet : l'implication des acteurs ne les conduit donc pas à réagir à un projet déjà bien avancé, mais elle suppose au contraire qu'ils fassent des propositions pour construire ce projet (éventuellement en réaction à des problèmes observés en baie).

2) D' autre part, la démarche est très ouverte à plusieurs niveaux :

- elle ne comporte pas d'appel spécifique en direction de certains acteurs ;
- de même les thématiques proposées sont très larges, marquant surtout la volonté d'une approche prospective et participative en direction des citoyens.

Un contexte de départ aussi ouvert nous semble particulièrement propice à des questionnements sur les démarches et stratégies des acteurs : quels acteurs font le choix de participer à l'initiative ? De ne pas participer ? Est-ce réellement un choix ? Est-ce analysable en terme de stratégie ?

Cette analyse s'inscrit dans le cadre du projet COREPOINT (programme européen INTERREG IIIB) dont l'objectif est de promouvoir une coordination des compétences en gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe du Nord-Ouest et une coopération efficace entre gestionnaires et experts. L'équipe française du projet COREPOINT se compose du Centre de Droit et Économie de la Mer (CEDEM / Université de Bretagne Occidentale) et de l'IFREMER. Deux sites d'études ont été retenus en France : la Baie du Mont-Saint-Michel et le Golfe du Morbihan.

En Baie du Mont-Saint-Michel, l'équipe Corepoint France suit tout particulièrement le projet GIZC porté par l'Association Interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine, qui a été sélectionné dans le cadre de l'appel à projets lancé par la DIACT (ex-DATAR) et le SG-Mer. Le projet a débuté à l'automne 2005. Corepoint France (CEDEM et Ifremer) est membre du comité scientifique de la Baie créé par l'Association.

Dans l'optique de l'accompagnement du projet, cette analyse de l'implication des acteurs dans le projet GIZC de l'Association Interdépartementale se veut opérationnelle :

- nous sommes partis de l'expérience GIZC en cours pour préciser notre questionnement, suivant le déroulement du processus de concertation mis en place par l'Association et échangeant régulièrement avec les techniciens sur les problèmes soulevés par la mise en œuvre du projet et sur les besoins d'analyse qu'ils perçoivent ;
- cette analyse nous conduit à des éclairages à vocation opérationnelle, en terme d'analyse par l'Association elle-même et d'améliorations possibles des pratiques en cours de projet.

Notre apport se veut celui d'une prise de recul et d'un soutien analytique et méthodologique dans l'analyse participative du projet GIZC mis en œuvre en Baie du Mont-Saint-Michel.

Nos observations sur nos sites d'étude, et plus largement notre connaissance d'autres initiatives de GIZC en France et en Europe, nous ont conduits à mettre en évidence les différentes modalités possibles de mise en œuvre d'un processus de concertation :

- en fonction du degré d'ouverture de la concertation : quels sont les acteurs impliqués ? avec qui concerter ?
- en fonction de l'étape ou des étapes où se développent la concertation par rapport à

l'avancement du projet de territoire : quand impliquer les acteurs ?

Le choix de l'Association Interdépartementale a été de lancer un processus de concertation très ouvert (il n'y a pas de listes prédéfinies des acteurs participant au projet et ceux-ci ont pu intervenir en tant qu'individus/citoyens dans les forums géographiques) et de créer les conditions d'une concertation très en amont par rapport à la définition du projet de territoire, intégrant des phases participatives dès la construction du diagnostic. Cette compréhension ambitieuse de la participation et de la concertation mérite d'être saluée.

Cette analyse porte plus précisément sur l'implication des acteurs dans le projet GIZC de l'Association Interdépartementale. Il s'agit d'une étude à mi-projet (ce terme correspond au projet déposé par l'Association auprès de la DIACT et du SG-Mer, qui se déroule sur 18 mois ; il est en fait réducteur, car l'initiative devrait se poursuivre après ces 18 mois) ; elle intervient au terme d'une phase de diagnostic participatif, s'appuyant sur plusieurs actions telles que les « Journées de la Baie 1 » (octobre 2005), les forums géographiques (18 forums de janvier à mai 2006) et des rencontres bilatérales entre l'Association et certains acteurs du territoire, en particulier les acteurs institutionnels, tout au long du projet.

Nos observations sur les spécificités du projet GIZC en Baie du Mont-Saint-Michel (évoquées ci-dessus) nous ont conduit à soulever deux questions principales concernant l'implication des acteurs :

- Comment l'absence (entendue comme la non-implication) de certains acteurs modifie-t-elle la représentation des intérêts ou des enjeux et l'intégration des connaissances dans une démarche de concertation ?
- Quelles sont les conditions pour une démarche participative légitime ?

Cette seconde question nous conduit bien sûr à préciser ce que nous entendons par *démarche participative légitime*. Il s'agit notamment de réfléchir sur les justifications et fondements méthodologiques de la démarche choisie en matière de participation des acteurs à la gestion du littoral et de s'intéresser aux biais éventuels qu'elle risquerait d'introduire en terme de produits ou résultats des différentes phases ; dans notre cas précis, nous analyserons notamment les biais possibles sur le diagnostic de territoire produit par la première phase du projet.

Notre programme de travail s'est construit en trois temps :

- dans un premier temps, nous avons réalisé un bilan à partir de l'expérience des « Journées de la Baie » et des forums géographiques organisés par l'Association Interdépartementale. Il s'agissait de dégager les informations disponibles en matière d'implication des acteurs et de représentation. L'objectif était fondamentalement de rassembler les données nécessaires pour une « analyse en creux », centrée sur les acteurs qui ne s'impliquent pas / ne s'engagent pas dans la concertation.
- dans un second temps, nous avons mobilisé nos outils pour réaliser une analyse dynamique liant d'une part les stratégies des acteurs individuels (spécialement les absents du processus), et d'autre part la dynamique de représentation des intérêts et des enjeux, la mise en œuvre du processus de concertation lui-même et la production de connaissances qui en découle.
- dans un troisième temps, nous avons repris nos principaux résultats tirés de l'expérience pour éclairer les choix méthodologiques du projet en cours.

L'analyse des stratégies des acteurs absents se fonde sur plusieurs sources. D'autres travaux réalisés sur la Baie, en particulier ceux conduits à l'Agrocampus, ont produit des analyses des logiques d'acteurs en Baie du Mont-Saint-Michel. Une revue de presse mais aussi une revue de littérature générale y compris théorique, donnent également des éclairages intéressants sur l'implication des acteurs dans le débat public. Dans notre optique de suivi analytique du projet

GIZC, nous mettons les informations, résultats et recommandations ou propositions que l'on recense dans la littérature, en regard de l'expérience actuelle. La spécificité de cette analyse, dans sa partie « étude des stratégies d'acteurs », tient :

- d'une part au fait qu'elle est centrée sur le déroulement du processus de concertation et d'intégration de différentes formes/sources de connaissance, dans le cadre du projet GIZC de la Baie du Mont-Saint-Michel (ce qui n'exclut pas de mettre en regard des informations ou analyses plus théoriques ou sur d'autres terrains).
- d'autre part à l'approche « en creux » ou « en négatif » sur les acteurs qui échappent au processus de concertation parce que non impliqués dans le projet GIZC (projet qui a priori peut inclure toute personne intéressée).

## **1 - Quels acteurs et quelle représentation des intérêts et des enjeux dans le projet GIZC ?**

Cette première étape de notre programme de travail vise à réaliser un bilan analytique de l'implication des acteurs, à partir des « Journées de la Baie » et des forums géographiques. L'objectif est d'identifier les acteurs pressentis comme participants à ce projet de GIZC et de mesurer leur implication ou non-implication dans la démarche, pour dresser un bilan en terme de représentation des intérêts et des enjeux de territoire sur la Baie du Mont-Saint-Michel.

### ***1.1 - Les acteurs pressentis de la concertation en environnement et en GIZC : approche bibliographique***

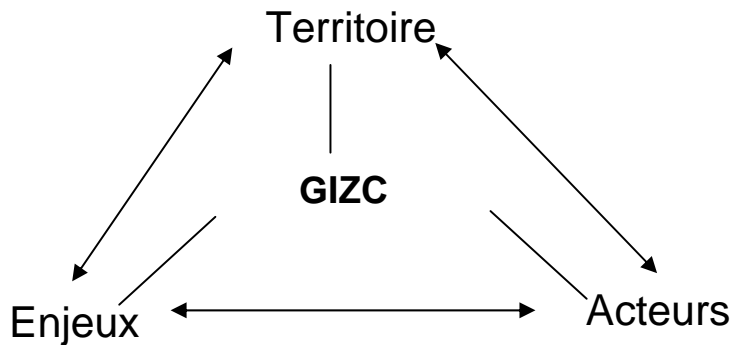
« Par définition », il n'est pas facile de déterminer les acteurs pressentis de la concertation dans le cadre d'un projet de gestion intégrée de la zone côtière<sup>1</sup>. La GIZC comporte en effet plusieurs dimensions qui, parce qu'elles s'articulent entre elles compliquent le questionnement sur la participation :

- la gestion territoriale implique que les acteurs concernés dépendent des caractéristiques du territoire et des enjeux ;
- la gestion concertée suppose que les acteurs définissent eux-mêmes les enjeux ;
- la gestion adaptative nécessite une capacité d'évolution des modalités de gestion, permettant d'intégrer de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs.

---

<sup>1</sup> Il n'est pas de définition communément entendu de la GIZC. Toutefois, pour fixer les idées, nous reprenons ici l'approche de la GIZC telle qu'indiquée dans la Recommandation Européenne de 2002 : « La gestion des zones côtières devrait notamment être fondée sur les éléments suivants : (a) perspective globale élargie (thématique et géographique) (...); (b) perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures; (c) gestion adaptative (...) qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances (...); (d) prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes (...); (e) mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes (...); (f) association de toutes les parties intéressées (...) au processus de gestion (...); (g) soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local (...); (h) utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion. »

**Figure 1 : La GIZC comme processus dynamique de gestion concertée, territoriale et adaptative.**



L'implication des acteurs constitue donc un processus fondamentalement dynamique ; on pressent d'ailleurs que c'est précisément la dimension *concertation* de la GIZC qui en fonde parallèlement la dynamique. En tout cas, il n'est pas facile, et d'une certaine manière paradoxal, de vouloir dresser une liste a priori des acteurs à impliquer<sup>2</sup>. Ainsi, les acteurs pertinents doivent être définis en fonction des problématiques ; les groupes d'intérêts notamment doivent être identifiés en fonction des enjeux du territoire. La difficulté vient de ce que ce sont également les groupes d'intérêts qui définissent les enjeux, ce qui induit une certaine circularité. L'un des enjeux d'un processus de GIZC tient alors au dépassement de cette circularité (*apprendre à faire avec*) lors de la construction participative du diagnostic de territoire.

Il apparaît intéressant de parcourir les nombreux documents institutionnels qui traitent de la GIZC (aux niveaux européen, national et régional), pour examiner comment est abordée cette question de la participation et qui sont les acteurs pressentis comme susceptibles de s'impliquer dans un projet de gestion concertée du littoral.

*Les documents européens (à partir des documents du programme de démonstration (1997-1999) et de la Recommandation Européenne de 2002).*

L'importance d'identifier et d'impliquer tous les acteurs concernés est soulignée dans les documents de synthèse issus du programme de démonstration européen<sup>3</sup> : « *une analyse des intervenants doit permettre d'identifier toutes les organisations et les personnes qui :*

- *détiennent des responsabilités de gestion dans la zone côtière, ou*
- *sont en mesure d'influencer le processus décisionnel, ou*
- *pourraient jouer un rôle dans la mise en œuvre des décisions, ou*
- *seraient affectées par les activités de gestion envisagées. »<sup>4</sup>*

Le document souligne par ailleurs la nécessaire « *identification complète et la réévaluation*

<sup>2</sup> L'expression « impliquer les acteurs » est elle-même révélatrice, paradoxale dans un contexte où l'on cherche à promouvoir des « acteurs actifs », c'est-à-dire véritablement *auteurs de leurs propres choix et comportements*. Il s'agit en fait davantage de créer les conditions pour que les acteurs « concernés » (mais qui sont-ils ?) s'impliquent.

<sup>3</sup> Voir par exemple « Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégrée des zones côtières », EU Demonstration programme on integrated management in coastal zones, 1997-1999, Groupe d'experts du programme de démonstration, 98p.

<sup>4</sup> EU demonstration programme, op.cit, p.24.



*régulière des acteurs concernés »<sup>5</sup>.*

La question de la participation des acteurs est mentionnée dans les principes de la GIZC (chapitre II, alinéa f)) de la recommandation comme « *l'association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées* ».

La recommandation reste par contre relativement vague sur les identités de ces acteurs.

### *L'implication des acteurs dans les documents nationaux.*

Les documents suivants ont été consultés : relevés de décisions des comités interministériels (CIMER et CIADT), rapports et analyses commandés ou réalisés par la DIACT, le SG Mer, le Commissariat Général du Plan et la Commission Environnement Littoral (voir références en fin de document).

Ces documents ne sont pas non plus très précis concernant les acteurs participant (et/ou devant participer) à la GIZC. Plusieurs catégories d'acteurs sont néanmoins identifiées :

- Les élus locaux et les collectivités territoriales apparaissent logiquement comme des acteurs centraux ; ils défendent l'intérêt collectif des communautés de vie dans les périmètres de gestion intégrée (DIACT-SG Mer, 2006, p.44).
- L'État et les administrations concernées par la gestion du littoral jouent un rôle clef pour défendre l'intérêt général et garantir le respect des engagements internationaux et communautaires de la France (DIACT-SG Mer, 2006).
- La diversité des acteurs socio-économiques et des associations impliqués doit traduire la multiplicité des usages et des activités en zone littorale.
- Selon les approches de la GIZC, les citoyens peuvent être représentés par les associations ou à titre individuel.
- Les experts, parmi lesquels figurent notamment les scientifiques, sont souvent envisagés comme des acteurs à part. La plupart des rapports font référence aux experts, plutôt qu'aux scientifiques, adoptant une conception plus large de l'expertise que la connaissance produite par les seules institutions de recherche ou universités. Les experts fournissent des informations qui seront utilisées par les décideurs sur différentes bases : en tant que professionnels, en tant que collectivités, en tant qu'administration, en tant que scientifiques. Leur identité n'est pas neutre et oriente la perspective qu'ils adoptent.

Mais finalement la représentation doit être « *ajustée en fonction des spécificités de la zone et des enjeux qui s'y expriment* » (Rapport DIACT-SG Mer, 2006). On retrouve ici la composante territoriale de la GIZC.

### *Qui sont les acteurs concernés par la GIZC ?*

La liste des acteurs découle des objectifs du projet, mais ceux-ci sont parfois eux-mêmes définis par ces acteurs. On retrouve le problème de la circularité entre définition des enjeux et identification des acteurs concernés, abordée plus haut (ce document, p.3). La nécessaire réévaluation évoquée dans le rapport du programme de démonstration constitue l'une des solutions possibles à cette question. On perçoit par ailleurs le risque que pourrait comporter la fermeture du dispositif de

---

<sup>5</sup> EU demonstration programme, op.cit., p.25.

concertation aux seuls acteurs impliqués dès le début du projet (approche adoptée par certains porteurs de projet comme nous le verrons plus loin, p.6 et suivantes).

En outre, plusieurs biais peuvent intervenir : d'une part, certains problèmes sont peu visibles ou identifiables, tandis que d'autres le sont plus ; cela ne présage pourtant pas de leur degré d'importance. D'autre part, on pense naturellement aux acteurs [déjà] impliqués dans la gestion des zones côtières, tandis que ceux qui, précisément, sont peu entendus habituellement, sont plus facilement oubliés. Ce biais tendrait alors à renforcer la hiérarchie des enjeux préalablement perçue par les porteurs de projet, ce qui ne se justifie pas a priori.

La représentation de certains acteurs, par définition absents, se pose : c'est le cas des générations futures et des acteurs qui ne sont pas physiquement présents dans la zone au moment où le processus se met en place (car situés dans les régions périphériques, ou bien touristes...). En outre, certains acteurs paraissent difficiles à toucher parce que difficiles à définir ou à cerner : par exemple, on regroupe parfois une grande diversité de personnes sous l'appellation collective « grand public » (ou individuellement *citoyen lambda*), pourtant souvent visé par les textes législatifs relatifs aux dispositifs de participation.

### *Les acteurs pressentis initialement pour le projet GIZC en Baie du Mont-Saint-Michel*

Le dossier de candidature à l'appel à projets DIACT / SG Mer déposé par l'Association Interdépartementale liste les acteurs participant aux démarches identifiées en Baie du Mont-Saint-Michel, en reprenant le travail mené dans le cadre du projet GECOBAIE<sup>6</sup> :

- État ;
- Collectivités territoriales : Conseils Régionaux (Basse Normandie et Bretagne), Conseils Généraux (Manche et Ille-et-Vilaine) ;
- Communes et EPCI ;
- DIREN (Basse Normandie et Bretagne) ;
- Agences de l'Eau Seine Normandie et Loire Bretagne ;
- Élus ;
- Professionnels : agriculteurs, conchyliculteurs, pêcheurs ;
- Association de défense de l'environnement ;
- Socioprofessionnels.

Cette liste présente l'intérêt d'identifier les acteurs déjà impliqués dans la gestion du littoral en Baie du Mont-Saint-Michel. Il nous semble qu'il s'agit d'une liste a minima, qui correspond dans une certaine mesure aux acteurs déjà visibles de la gestion du littoral. Elle doit orienter les efforts pour identifier les acteurs à impliquer. Mais elle demande évidemment à être complétée : peu de représentants des administrations et services de l'état, absence des scientifiques, des acteurs sociaux et socio-éducatifs, des mouvements citoyens (hors associations de défense de l'environnement) et des générations futures (dont la représentation n'est bien sûr pas évidente).

Par ailleurs, un certain nombre de structures sont identifiées (p.15 du dossier) pour être associées à la démarche : services de l'État, établissements publics, collectivités territoriales, groupements interconsulaires, syndicats professionnels, associations, scientifiques... La collaboration qui pourrait être proposée à ces structures va au-delà des simples participations (volontaires et individuelles) aux forums ou aux « Journées de la Baie », mais la liste révèle la perception initiale des acteurs clefs de la GIZC sur le territoire par l'association, acteurs auxquels elle souhaite d'emblée s'associer dans la mise en œuvre du projet.

Toutefois, le dossier n'identifie pas, en tant que tels, les acteurs concernés par le projet ou les

---

<sup>6</sup> S. Pennanguer et al., 2003.

acteurs dont l'implication dans le projet est souhaitée *a priori* (dans le sens par exemple, de leur participation aux différents événements organisés par l'Association, tels que les forums et les « Journées de la Baie »). Les événements seront *ouverts au public*, mais il n'y a pas de précision supplémentaire apportée sur les acteurs qui composent ce public. C'est en quelque sorte aux acteurs eux-mêmes de s'identifier comme tels. Une telle démarche, bien sûr très intéressante parce que particulièrement ouverte et novatrice en ce sens, pose toutefois le problème de la capacité du *public* (ou du *citoyen lambda*) à s'identifier comme *acteur de son territoire*. Nous retrouverons cette difficulté dans la suite de notre analyse (voir en particulier p.16).

Finalement, le dossier ne laisse pas apparaître d'attente très précise concernant les catégories d'acteurs à impliquer dans le projet. Cette observation s'est trouvée confirmée par nos échanges avec les techniciens chargés de la mise en œuvre du projet. Pour autant, la question de la participation des acteurs se trouve au centre du projet et il y a une volonté manifeste de toucher une grande diversité d'acteurs, y compris des usagers « lambda ». D'ailleurs, le dossier souligne la multiplicité des acteurs « utilisateurs de la Baie » : conchyliculteurs, agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, touristes, résidents permanents et temporaires... Enfin, remarquons que l'un des principes méthodologiques retenu implicitement dans la démarche participative adoptée est celui de la réactivité et de l'adaptation du projet à son contexte.

## ***1.2 - Différentes approches possibles de la participation.***

Dans les projets de gestion concertée du littoral que nous suivons dans le cadre de COREPOINT (principalement sur nos sites ateliers : Golfe du Morbihan et Baie du Mont-Saint-Michel), plusieurs types d'acteurs participent au processus de concertation :

- les élus, les administrations et les scientifiques qui peuvent participer à la construction de la décision, y compris hors initiative de gestion concertée ;
- les autres acteurs, qui ne prennent pas habituellement part à la construction de la décision.

Parmi ces derniers, nous avons identifié principalement trois groupes de participants en fonction de leurs perspectives<sup>7</sup> :

- les *usagers*, sensibles à ce qui dans le projet de territoire peut modifier leur vie quotidienne et leurs usages en tant que professionnels, résidents, etc. ;
- les *militants*, qui défendent davantage des convictions personnelles (en lien avec leur approche de l'intérêt général) que des intérêts particuliers ;
- les *observateurs*, enfin, qui se placent surtout en position de veille, pour suivre la construction du projet de territoire, s'informer et se préparer à réagir le cas échéant.

L'implication, variable en fonction de la position des acteurs, dépend également du contexte. Les situations de crise immédiate (pollution par exemple) sont mobilisatrices ; il est par contre bien sûr plus difficile de mobiliser lorsque les problèmes sont encore peu visibles au quotidien, alors même qu'il est nécessaire de les anticiper.

*Le choix de l'Association Interdépartementale : « impliquer les acteurs locaux du territoire de la Baie »*

C'est l'un des objectifs, en terme de concertation, que se fixe l'Association Interdépartementale dans le dossier de candidature à l'appel à projets DIACT-SG-Mer. Elle a en effet choisi d'organiser plusieurs séquences de forums ouverts au public, à un degré de concertation très élevé, puisque le projet se construit collectivement dès le diagnostic de territoire. Cette ouverture permet

---

<sup>7</sup> F. Kervarec, M. Philippe et B. Queffelec, 2006.

l'appropriation du projet par toute personne décidant de s'impliquer ; elle permet également l'expression de positions dissidentes, car chacun peut se faire entendre. Durant la première phase du projet, deux séquences ont eu lieu, chacune de neuf forums géographiques répartis sur l'ensemble de la Baie de Granville à Cancale<sup>8</sup>. Ces forums se sont révélés particulièrement riches en échanges entre les participants et en circulation d'information. Une telle approche pose toutefois la question de la représentativité globale des forums géographiques et celle, liée, des absents de la concertation – *ont-ils toujours tort ?* Comment les différents intervenants (professionnels du tourisme et du secteur primaire, élus, autres résidents et usagers...) se perçoivent-ils en termes de légitimité entre acteurs ? Il nous apparaît essentiel que les porteurs de projet se confrontent à ces questions ; c'est à cette condition que la concertation, au-delà des intentions, débouchera sur la mise en œuvre effective d'un projet reflétant la démarche participative choisie par l'Association Interdépartementale.

### *A titre de comparaisons, l'approche adoptée dans le cadre de Natura 2000*

L'approche de la participation des acteurs adoptée dans le cadre de la démarche Natura 2000 en Baie du Mont-Saint-Michel diffère, répondant à un cadre plus formel. Le comité de pilotage (COFIL) comprend une centaine de membres qui ont été identifiés et sollicités par le préfet sur proposition du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, et des DIREN. Leur nomination fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Le COFIL validera les grandes lignes de la démarche et du document d'objectifs.

Des groupes thématiques de travail sont ouverts *en théorie* à qui veut, tout en s'adressant à des représentants de groupes d'intérêts et non à des particuliers issus du « grand public ». Un certain nombre de personnes invitées seront identifiées au préalable. Les membres du Comité de Pilotage déjà impliqués seront en premier lieu concernés ; toutefois d'autres acteurs pourront participer aux groupes thématiques.

On peut donc considérer que ces groupes thématiques sont plus ouverts que le COFIL et sont réellement les lieux de concertation, bien plus que le comité de pilotage. Il est vrai qu'une grande partie du travail collectif se fera au sein des groupes thématiques tandis que le comité de pilotage validera les propositions des groupes. De plus, le poids de chaque membre du comité de pilotage dans cette validation se limitera à une voix sur 100. Pour autant, certains acteurs absents du comité de pilotage ont déjà fait part de leur déception, alors même qu'ils participeront aux groupes thématiques. En effet, la présence au sein du comité de pilotage constitue une reconnaissance pour les acteurs qui en sont membres, ce qui prend une certaine importance dans un processus de concertation, éventuellement même par rapport à la légitimité de la prise de parole ou de position par un acteur en cours de réunion : il se pourrait que les membres du COFIL gagnent en poids dans les groupes thématiques eux-mêmes par rapport aux autres.

La forte implication des scientifiques dans l'initiative caractérise Natura 2000. Cela s'explique notamment par les textes encadrant la démarche Natura 2000, qui prévoient de fonder l'état des lieux sur une base de connaissance scientifique. Les scientifiques sont présents à la fois dans le Comité de Pilotage (ce qui n'est pas le cas pour le projet GIZC, pour lequel seul un représentant du comité scientifique participe au comité de pilotage) et dans les groupes thématiques.

### *L'approche du SMVM du Golfe du Morbihan<sup>9</sup>*

Le dispositif mis en place dans le cadre du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) du

---

<sup>8</sup> Par la suite, une troisième séquence de forums, forums thématiques cette-fois (4 thèmes, 3 forums par thème), s'est tenue en novembre-décembre 2006, selon des modalités de participation différentes.

<sup>9</sup> Source : F. Kervarec, M. Philippe, B. Queffelec (2006).

Golfe du Morbihan peut, par certains aspects, paraître assez comparable notamment par son fonctionnement en COPIL et en groupes de travail. Des entretiens portant sur le projet de SMVM ont fait apparaître que des acteurs étaient présentés comme « évidents » (élus, représentants professionnels des activités primaires, scientifiques...). Un certain nombre d'entre eux a donc été sollicité par les services de l'État (porteurs du projet de SMVM) afin de participer au comité de pilotage et aux groupes de travail. Cette démarche s'est accompagnée d'une ouverture aux acteurs représentant des intérêts collectifs qui se sont fait connaître en cours de processus et qui ont eu accès aux groupes de travail du SMVM. Les acteurs ainsi impliqués représentaient tous les intérêts ou opinions d'un groupe (socioprofessionnels, associations, scientifiques...) par lequel ils avaient été choisis (élus ou nommés).

### *L'approche du Parc Naturel Régional (Golfe du Morbihan)<sup>10</sup>*

Toujours dans le Golfe du Morbihan, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et de Gestion du Golfe du Morbihan (SIAGM) anime des projets de gestion de bassins versants et porte le projet de Parc Naturel Régional (PNR). Pour illustration, la mise en place d'un contrat de bassin versant a conduit le SIAGM à faire appel à toute personne intéressée à la question sans qu'il y ait eu de choix *a priori* des acteurs légitimes, intéressants ou potentiellement intéressés. Ces acteurs se sont engagés à suivre le processus jusqu'à son terme, en particulier des professionnels devenus des référents sur chaque commune (conchyliculteurs et agriculteurs). Ces interlocuteurs n'étaient pas nécessairement élus par leur profession mais ils défendaient, par leur implication, leur profession et les intérêts qui y sont attachés. Les groupes de travail ainsi suivis par des référents professionnels se sont réunis régulièrement à l'invitation du SIAGM. Ce choix du SIAGM a permis d'impliquer des acteurs tout au long de la démarche en leur accordant une légitimité rarement reconnue lorsqu'il ne s'agit pas d'élus. La population locale a de plus été largement impliquée dans la démarche. Dans ce cas, il semble que la question de la légitimité des acteurs impliqués se soit posée en des termes très différents, par rapport au projet de SMVM notamment.

### ***1.3 – Les acteurs participant au projet GIZC : identifier les présents pour connaître les absents.***

#### *La méthode*

Nous avons dressé notre bilan sur la participation à partir des sources suivantes :

- les questionnaires individuels des « Journées de la Baie » : ceux-ci, à la disposition des participants à la « journée en salle », le samedi 29 octobre 2005, ont été remplis par 29 personnes (sur 103 participants le samedi) ;
- les feuilles de présences aux différents forums géographiques, sources clefs d'information dans le cadre de cette étude ;
- les comptes rendus des forums géographiques, effectués par les techniciens de l'association, validés en fin de forums par les participants puis mis à disposition du public sur le site internet du projet GIZC (<http://www.baie-mont-saint-michel.fr/fr/la-gestion-integree-de-la-zone-cotiere.php>).

Nous avons ensuite cherché à confronter les résultats obtenus en termes de participation aux forums géographiques :

- aux attentes initiales des porteurs de projet ;
- aux informations statistiques disponibles (données socio-économiques et démographiques)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Source : F. Kervarec, M. Philippe, B. Queffelec (2006).

Des informations clefs sur les participants aux forums sont donc déduites des feuilles de présence, en circulation durant chaque forum, sur lesquelles chaque participant peut mentionner ses nom, prénom, adresse ou commune, activité et structure. Toutes les informations sont bien sûr fournies par les personnes qui le souhaitent et comme elles le souhaitent. De ce fait, les informations sont peu homogènes selon les participants, certains ne mentionnant que leurs nom/prénom, d'autres précisant leurs professions et/ou activités associatives. Pour les personnes ayant participé à plusieurs forums, des recoupements étaient possibles entre les différentes feuilles de présence sur lesquelles une même personne avait émargé. Mais cela ne concerne qu'une part relativement faible des participants aux forums. Ces remarques incitent donc à considérer les résultats qui suivent comme indicatifs. Toutefois en soi la manière dont les différents acteurs se présentent constitue une intéressante source d'information.

### *Quelques résultats*

#### Les « Journées de la Baie »

Les premières « Journées de la Baie » organisées au Val-Saint-Père ont rassemblé 103 participants à la journée en salle le samedi 29 et 164 participants aux randonnées animées du dimanche 30 octobre 2005. Le samedi, un questionnaire était mis à la disposition des participants, permettant d'une part à chacun de s'exprimer sur l'organisation des journées et plus généralement sur les enjeux en Baie ; et d'autre part de recueillir quelques informations concernant le profil des participants. Seules 29 personnes ont rempli ces questionnaires. Avec la réserve que suppose le taux relativement faible de retour sur ces questionnaires (somme toute de 27%, mais partant d'une population totale de petite taille), il est néanmoins possible de cerner le profil des personnes qui y ont répondu et de donner quelques indications sur les attentes exprimées.

---

<sup>11</sup> Ce travail n'a pu être développé autant que prévu faute de données accessibles à l'échelle de la Baie.

a) Profil des personnes présentes aux « Journées de la Baie » (sur la base de 28 questionnaires<sup>12</sup>)

<i>Critères</i>	<i>Informations fournies par les questionnaires</i>	<i>Observations</i>
<b>Âge</b>	< 25 ans : 3 25-39 ans : 4 40-59 ans : 9 > 60 ans : 11 1 non-renseigné	Il y a relativement peu de participants jeunes (moins de 25) ; toutefois les actifs, de 25 à 59 ans sont bien représentés. Une relative diversité en âge donc, que l'on a a priori moins retrouvé lors des forums (à ce sujet, on ne dispose pas d'information précise sur l'âge des participants aux forums. Néanmoins, la tendance étant très nette, le faible nombre de jeunes et très jeunes participants était observable directement lors des forums. Elle s'est trouvée confirmée par le très faible nombre de scolaires et d'étudiants et le grand nombre de retraités, enregistrés dans les feuilles de présences).
<b>Profession</b>	10 retraités 2 agriculteurs 4 enseignants 4 prof. libérale et cadres 1 étudiante, 1 apprenti 2 artisans-commerçant-chef d'ent. 5 autres	Les retraités représentent plus d'un participant sur trois, ce qui est bien sûr très important. Pas de professionnels de la mer dans l'échantillon. L'organisation de cette journée le samedi n'a pas forcément permis de toucher les actifs dans toute leur diversité.
<b>Sexe</b>	6 femmes, 17 hommes (5 « non renseigné »)	Cette large proportion d'hommes se vérifiera également lors des forums.
<b>Activités associatives</b>	13 personnes ont déclaré être membre d'une association de protection de l'environnement et du patrimoine ; 9 autres ont dit être membre d'une association sans préciser.	La forte présence des membres d'associations de protection de l'environnement se confirmera lors des forums. On retrouve aussi parmi les participants un public déjà sensibilisé à l'avenir de la Baie, voire impliqué dans un projet de territoire.
<b>Mandats électoraux</b>	5 personnes ont déclaré avoir un mandat électoral.	La proportion des élus parmi les personnes ayant rempli le questionnaire est en fait trompeuse. Plusieurs participants ou organisateurs avaient regretté la présence relativement faible des élus lors de cette première journée, notamment compte tenu du fait qu'il s'agissait d'un événement de lancement du projet.
<b>Source d'information sur les journées</b>	Presse : 16, Entourage : 5 Site web : 5 Autres (Association inter-départementale, Maisons de la Baie, invitation...) : 8	Plusieurs réponses ont été données par participant, notamment pour le site internet, qui semble avoir été utilisé comme source complémentaire d'information (dans une optique « pour aller plus loin »). La presse constitue le principal vecteur pour faire passer l'information, surtout en l'absence d'invitation personnelle. Il est très possible que cela ait influencé le public touché par exemple, si l'on fait l'hypothèse que la lecture de la presse locale est plutôt moins répandue parmi les jeunes et les actifs que parmi les retraités.

<sup>12</sup> Une personne a rempli la première partie du questionnaire (« Votre avis sur la Baie ») mais pas la seconde (« renseignements personnels »).

b) Principales attentes en matière de concertation et d'implication des acteurs (à partir de 29 questionnaires) :

Nous avons recueilli dans les questionnaires un certain nombre d'attentes mentionnées par les participants en matière de concertation et d'implication des acteurs. Nous ne reprenons pas ici l'ensemble des réponses au questionnaire, mais seulement les avis exprimés sur la participation des acteurs et le processus de concertation à mettre en œuvre.

D'une manière générale, les questionnaires traduisent la volonté que les usagers de la Baie soient mieux informés sur la Baie et sur les projets : l'importance de la circulation de l'information est mentionnée, d'une manière ou d'une autre, dans presque toutes les réponses. 13 personnes soulignent la nécessité de porter plus d'attention ou de mieux impliquer les usagers dans les projets. Plusieurs participants ont reconnu à ce propos l'intérêt de ces « Journées de la Baie ». En outre, par rapport aux pratiques habituelles, l'information devrait intervenir plus en amont des projets pour pouvoir impliquer réellement les usagers et citoyens. Un dernier point qui ressort régulièrement concerne la nécessité d'actions à brève échéance (« pas trop de blabla ») (7 réponses).

Les forums géographiques

Durant les forums géographiques organisés en hiver et printemps 2006 dans le cadre du projet GIZC de l'Association Interdépartementale, quelques tendances peuvent être repérées concernant la participation des acteurs.

*Les grandes tendances*

1) La participation globale :

Les feuilles de présence mentionnent 393 participations. Plus précisément, 269 personnes ont participé aux forums, certaines étant présentes à plusieurs forums.

Moy. sur l'ensemble des forums (1 et 2 / d'après les feuilles de présence) : 21,33 Min.: 8 Max.: 57

2) La représentation de quelques acteurs particulièrement impliqués :

- Les élus : 15% des participants sur l'ensemble des forums.
- Des membres d'associations environnementales : 15,7% des participants. Autres associations (notamment associations de pêcheurs à pied) : 5% des participants.

3) La représentation par catégories socioprofessionnelles :

50,6% des participants ont indiqué leur profession sur la fiche de présence. Parmi eux :

- 27,9% sont retraités.
- 18,4% travaillent dans le secteur primaire<sup>13</sup>.
- 11,05% travaillent dans le secteur du tourisme (chambres d'hôtes, campings, guides...).
- 10,53% sont enseignants<sup>14</sup>.

4) Des acteurs peu représentés ou absents des forums :

- Les femmes ne représentent que 23,2% des participants ; en outre, le nombre de femmes présentes est extrêmement variable d'un forum à l'autre (de 5% à 44% des participants).
- Les associations de loisirs (sports nautiques et de plein air notamment) sont peu représentées, hormis la présence de quelques guides de la Baie.
- Les employés et/ou représentants des administrations concernées par la gestion de la zone côtière sont peu présents.
- Les scientifiques sont également peu présents. Quelques membres du comité scientifique ont assisté aux forums mais n'ont pas émergé sur les feuilles de présence.

<sup>13</sup> Ce secteur couvre 15% des emplois sur la zone littorale des départements Manche et Ille-et-Vilaine : calculs à partir des données INSEE, 1998.

<sup>14</sup> 3 à 5% des emplois de la zone littorale des départements Manche et Ille-et-Vilaine relèvent du secteur éducatif.



A partir de ces tendances, nous réfléchissons dans la section 2 sur l'impact des biais liés à la participation des acteurs du point de vue de l'issue du processus de concertation (diagnostic, orientation) et de la construction d'une vision et de connaissances communes.

*Un début d'analyse à partir de la perception des techniciens de l'Association*

Comme souligné plus haut, il n'y avait pas d'attente véritablement précise de la part des porteurs de projets, en termes d'acteurs à toucher ou à impliquer dans les forums<sup>15</sup> ; par conséquent ils n'étaient donc pas réellement surpris non plus par les acteurs participants aux forums. Toutefois les techniciens de l'Association qui ont animé les forums ont relevé quelques éléments intéressants à ce sujet :

- le nombre variable de participants d'un forum à l'autre et en particulier le très faible nombre de participants à certains forums (à Saint James par exemple) ;
- une forte proportion de « nœuds de réseaux », particulièrement en Ille-et-Vilaine, et de personnes qu'ils connaissaient déjà dans les réseaux habituels s'intéressant à l'avenir de la Baie ;
- la très bonne qualité des interventions globalement : une grande partie des participants a pris la parole et les débats ont été intéressants et ouverts.

Cette dernière observation s'explique probablement en partie par la précédente : les débats de qualité et animés découlent notamment du fait que les acteurs se connaissent et surtout qu'ils sont pour beaucoup déjà impliqués dans des projets, passionnés, ou au moins très intéressés par la Baie.

En outre, la perception que les animateurs peuvent avoir de la participation de toutes les personnes présentes aux débats est peut-être biaisée : on remarque davantage ceux qui parlent que ceux qui se taisent. Il aurait fallu un travail plus précis (mais laborieux) de recensement des interventions des uns et des autres pour se rendre réellement compte du nombre de personnes intervenant dans les débats et du nombre de personnes silencieuses. Toutefois, la technique d'animation employée, notamment durant les seconds forums géographiques, favorisait très certainement la participation de toutes et tous :

- Dans un premier temps, partant de grandes thématiques identifiées (sous forme de questions très ouvertes), chacun/e était invité/e à se prononcer via des expressions clefs sur les enjeux de la Baie.
- Après une synthèse des idées recueillies, le travail s'organisait en groupes de quelques personnes.
- Suivaient une restitution par l'un des membres de chaque groupe, puis une synthèse globale par l'un des techniciens de l'Association, validée par tous au terme de la séance.

Il est apparu assez clairement que les débats n'ont pas été confisqués par l'un ou l'autre des participants. Cette qualité des débats est primordiale à noter pour notre analyse en terme de représentativité des enjeux, pour mesurer à quel point les synthèses des débats reflètent les avis des participants aux forums.

Il aurait été intéressant également de mesurer ce qu'attendaient les participants aux forums et ce qui les a surpris, agréablement ou non. Toutefois, nous n'avons pas d'information précise à ce sujet, hormis les attentes émises dans les questionnaires des « Journées de la Baie » sur le souhait de voir des usagers de la Baie et des résidents s'impliquer dans le projet. En outre, lors de certains forums géographiques, les personnes présentes ont pu regretter l'absence de certains acteurs de la Baie, alors que des thématiques précises les concernant étaient abordées : par exemple, ce fut le cas concernant les acteurs du tourisme absents de forums durant lesquels l'enjeu du tourisme en arrière-

---

<sup>15</sup> Ce qui par ailleurs témoigne d'un certain souci de ne pas orienter préalablement la participation. Cela peut en soi prévenir d'un autre biais lié aux attentes préalables des porteurs de projet.

pays était évoqué.

## **2 - L'analyse des niveaux de représentation des acteurs : quel impact sur la dynamique de représentation des enjeux et sur le processus de concertation ?**

Cette analyse s'organise en trois temps :

- 1) Pourquoi certains acteurs sont-ils absents ?
- 2) Qu'est-ce que cela change dans le résultat des forums géographiques : diagnostic biaisé ? enjeux à valoriser ?
- 3) Qu'est-ce que cela change dans la concertation en tant que processus ?

Les paragraphes suivants reprennent notre progression dans l'analyse : après avoir réfléchi sur la pertinence globale de quelques hypothèses qui avaient été formulées avant le travail de terrain (2.1), nous avons approfondi l'analyse par catégorie d'acteurs (2.2). Ces deux axes se recoupent donc parfois, mais donnent néanmoins deux éclairages complémentaires nous semble-t-il. Le paragraphe 2.3 fait le point sur l'impact des tendances observées sur les résultats du processus de concertation.

### ***2.1 – L'analyse globale : méthode, hypothèses et tendances globales***

L'approche « en creux » adoptée pour notre analyse supposait un travail de terrain adapté, permettant de rencontrer les acteurs absents des forums géographiques ou certains acteurs présents aux forums dont l'éclairage peut être pertinent.

En préparation au travail de terrain nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses concernant la participation ou la non-participation aux forums géographiques, afin de les tester. Le travail de terrain ne nous a pas permis à proprement parlé une validation des hypothèses, car nous n'avions pas les moyens de rencontrer un nombre suffisamment important de personnes pour constituer un échantillon représentatif des acteurs absents (par définition beaucoup plus nombreux que les présents). Les entretiens nous ont permis cependant de confronter ces hypothèses aux réalités dont ont témoigné les acteurs rencontrés, de conforter certaines pistes d'analyse sur les raisons de l'absence des uns et des autres et enfin de mieux comprendre les risques de biais que pourraient introduire ces absences dans les résultats des forums géographiques, c'est-à-dire dans la construction du diagnostic.

Les entretiens ont été réalisés pour partie sur place, durant une semaine en Baie du Mont-Saint-Michel en septembre 2006, et pour partie par téléphone.

Les entretiens étaient parfois relativement difficiles à mener car il fallait dans un premier temps convaincre les personnes contactées qu'elles pouvaient avoir des choses à exprimer sur le sujet des forums et de l'avenir de la Baie du Mont-Saint-Michel. Dans la mesure où il s'agissait pour la quasi-totalité de personnes absentes des forums, le travail de présentation puis d'explication du cadre de l'entretien et de son objet devait être particulièrement soigné pour accrocher et motiver l'interlocuteur.

En outre, l'approche se voulait très qualitative, en terme de perception par les personnes interrogées elles-mêmes. Une telle approche demandait de la part de nos interlocuteurs un certain recul, une certaine expérience, une capacité à réfléchir sur ses propres pratiques. Dans certains cas, il a suffi d'aider les acteurs à révéler cette réflexion dans un cadre analytique pré-construit/adapté à l'analyse. Dans le cas d'acteurs ayant moins de recul parce que peu impliqués dans la vie locale ou les projets de territoire, il devient nécessaire de les accompagner dans la construction de cette réflexion. Se posent alors le problème de la durée de l'entretien (qui n'excédait généralement pas 1h30 en face-à-face ou 45mn par téléphone) et celui de leur réceptivité à la démarche.

Pour autant, une vision globale des entretiens permet de dégager quelques grandes tendances, d'infléchir ou de conforter certaines hypothèses énoncées avant le travail de terrain. Nous reprenons ci-dessous une synthèse de ces hypothèses, ainsi que quelques éléments d'analyse à l'issue de la phase d'entretiens :

**1) L'accès à l'information et la capacité des acteurs à réagir à cette information comme préalable à la participation aux forums géographiques.**

Hypothèse 1	Observations
L'une des causes de l'absence de certains acteurs serait le manque d'accès à l'information et/ou l'incapacité à réagir à cette information, pour des raisons principalement pratiques ou matérielles.	Les entretiens confortent cette hypothèse : aucun absent interrogé n'avait d'information précise (la plupart d'entre eux n'avaient aucune information) sur les forums organisés. Au mieux, ils en avaient entendu parlé, mais ne savaient pas que cela les concernait.

**2) Pour participer aux forums géographiques, il faut se percevoir comme légitime à le faire**

Parmi les participants aux forums, certains se présentent en tant que Président d'association par exemple : cet élément révèle la nécessité ressentie par les participants de renforcer leur légitimité comme acteur du territoire. On peut, par symétrie, émettre l'hypothèse que lorsqu'un acteur se perçoit lui-même comme peu légitime à intervenir dans le débat public, cela le décourage à participer aux forums.

Hypothèse 2	Observations
Certains acteurs ne se percevaient pas comme des acteurs légitimes (ou « pertinents » ?) pour prendre part au débat public voire à la construction de la décision.	Certains entretiens ont conforté cette hypothèse (à travers l'idée que « c'est intéressant mais je ne sais pas ce que je peux apporter au débat »). En outre, plusieurs personnes ont exprimé un fort sentiment d'incertitude sur les perspectives futures, ce qui nuit également à la capacité d'expression d'idées personnelles. Cette impression d'incertitude était sans doute d'autant plus révélée lors d'entretiens bilatéraux avec les absents, favorisant l'expression de doutes (tandis que l'expression en forums se veut plus affirmative, plus sûre et que les échanges entre acteurs réduisent les zones d'incertitude).

A ce sujet, le fait de se savoir *légitime d'un point de vue légal* à participer aux forums (la démarche de l'Association est volontaire et non contrainte juridiquement en terme d'organisation de la participation ; les affiches annonçaient des forums ouverts à tous) ne suffit pas à se percevoir comme *acteur légitime* de la construction de la décision. La légitimité est aussi sociale<sup>16</sup>, s'appréciant et se construisant entre les acteurs, les uns vis-à-vis des autres, se trouvant renforcée par la représentativité de l'acteur au sein de sa profession ou d'un collectif de résidents ou d'usagers. Cette *légitimité entre acteurs* dépend également de la perception par les participants de la légitimité des enjeux et usages défendus sur le littoral. Dans cette optique, la *légitimité sociale ou entre acteurs* se construirait en partie sur la base de ce que l'on a à défendre : encore faut-il pouvoir

<sup>16</sup> Kervarec, Philippe, Queffelec, 2006.

exprimer ces enjeux. Pour un certain nombre d'acteurs, le fait de devoir expliciter des enjeux alors que le titre des forums (« *Quelle Baie voulons-nous demain ?* ») n'annonçait pas, par un souci d'ouverture au débat, de thématique ou de projet précis sur lequel se prononcer, peut poser problème. Plus clairement, certains acteurs ne pouvaient pas forcément expliciter leur légitimité sociale à prendre part à la construction de la décision sur la question très générale de la gestion de la Baie et de son avenir. Il faut dans un tel contexte s'être construit un angle d'entrée, éventuellement sa propre grille d'analyse et au moins ses propres priorités, pour se reconnaître légitime pour les défendre. Paradoxalement, sur des thématiques plus précises, telles que celles qui seront abordées aux forums thématiques, il pourrait être plus facile pour certains acteurs de se sentir concernés, et du même coup légitimes, par les discussions prévisibles. En outre, il est vraisemblablement plus dans les habitudes de s'opposer à un projet défini que de participer à la construction d'un projet.

### **3) Les participants aux forums géographiques cherchent à y défendre des intérêts, qu'ils jugent légitimes**

Hypothèse 3	Observations
Un certain nombre d'acteurs n'auraient pas d'intérêt / d'enjeu spécifique à défendre ou trouveraient d'autres lieux, d'autres modalités pour les défendre.	Le fait d'avoir des intérêts spécifiques à défendre rejoint la discussion sur la capacité à exprimer/expliciter des intérêts jugés légitimes.  Les entretiens confirment l'existence de différents lieux et modalités où certains acteurs, absents des forums, ont pu défendre des enjeux ou intérêts, les faire valoir comme devant être pris en compte par les élus et les décideurs. Les collectifs citoyens par exemple expriment le fait qu'ils défendent certains enjeux par des contacts avec des partenaires locaux et des actions ponctuelles de sensibilisation.

Néanmoins de nombreuses associations étaient présentes aux forums, bien que par ailleurs impliquées dans un certain nombre d'actions et de réseaux et cherchant à intervenir donc dans la vie locale bien en dehors des forums.

Par contre, l'absence de certains acteurs socio-économiques des forums tels que les pêcheurs professionnels (rencontrés par l'Association lors de réunions bilatérales) et dans certains lieux, les professionnels du tourisme, pourrait s'expliquer par le fait qu'ils trouvent d'autres lieux d'expression de leurs enjeux et qu'ils s'y concentrent. Nous n'avons pas pu toutefois confronter cette hypothèse en entretiens faute de temps et de moyens.

### **4) Pour participer aux forums géographiques, il faut se percevoir comme un acteur parmi (voire comme ?) les autres**

Hypothèse 4	Observations
Certains acteurs ne se percevraient pas comme un acteur comme les autres. Ce serait notamment le cas des scientifiques et des représentants des administrations. Dans ce cas, ce ne serait pas leur place, leur rôle de participer aux forums.	Le fait que certains acteurs, tels que les scientifiques et représentants des administrations ne se perçoivent pas comme des acteurs comme les autres, est d'autant plus logique qu'ils ne sont pas perçus par les autres non plus comme des acteurs comme les autres. Ils sont attendus comme références sur des points précis de débat. Pour favoriser leur implication, il s'agirait alors de les encourager à réfléchir sur leur position parmi les acteurs du débat public : peuvent-ils être des acteurs parmi les autres dans le débat public ?

Notons par ailleurs que les scientifiques et représentants des administrations interviennent dans le débat public en d'autres lieux et à d'autres niveaux, ce qui rapproche également leur situation de l'hypothèse 3.

Une autre piste de réflexion pourrait concerner très certainement également le droit d'être « plusieurs identités » : se perçoit-on comme légitime en tant que « scientifique et citoyen », « représentant d'une administration et citoyen » comme on peut être « agriculteur et citoyen » ou « enseignant et citoyen » par exemple ? Les multiples sollicitations de certains d'entre eux constituent naturellement un autre élément à prendre en compte, un autre facteur explicatif de leur absence aux forums.

\*\*

Par ailleurs, les forums n'ont vraisemblablement pas constitué une priorité dans l'emploi du temps des acteurs absents. Cela dépend de leur intérêt pour la réflexion proposée (« quelle Baie voulons-nous demain ? »), de leur motivation et bien sûr tout simplement de leur agenda. La difficulté que nous avons eu à obtenir certains rendez-vous avec des « absents des forums », voire l'impossibilité d'en obtenir pour 4 d'entre eux, révèle également en partie cet intérêt relatif par rapport à un agenda plus ou moins chargé.

Le poids de l'engagement des acteurs dans un processus de concertation explique par ailleurs certaines hésitations à y prendre part :

- D'une part, la durée des phases de concertation durant lesquelles les réunions se succèdent donne une mesure du temps consacré par les acteurs socioprofessionnels à des activités qui ne sont pas directement productives. Certains acteurs ont souligné le fait que les forums étaient des lieux de discussion mais qu'ils voudraient surtout constater des réalisations concrètes ; ces témoignages reprennent l'idée déjà mentionnée dans les questionnaires des « Journées de la Baie », de la nécessité d'actions à courtes échéances, dépassant rapidement le stade du débat. Ils ont exprimé leur crainte de trop longues phases de discussion sans actions concrètes, peu motivantes. En outre, l'issue d'un processus de concertation est souvent jugée incertaine et en tout cas hors de la seule maîtrise des participants : dans quelle mesure leur avis sera-t-il pris en compte dans le projet de territoire qui en découlera ? Plusieurs personnes interrogées ont mentionné leurs expériences passées à ce sujet. L'un d'eux a vivement regretté par exemple que lors de l'enquête publique réalisée dans le cadre du Rétablissement du Caractère Maritime, le projet était déjà ficelé et les avis émis par les acteurs du territoire à cette occasion n'ont pas été entendus. Même si l'Association Interdépartementale adopte une démarche très différente, participative dès l'amont du projet – c'est-à-dire dès sa construction –, l'expérience passée crée une certaine méfiance de la part d'acteurs préalablement déçus. L'enjeu pour l'Association serait donc également de les encourager à dépasser cette déception.
- D'autre part, le fait de s'engager dans un processus de concertation peut comporter une part de risque, dans la mesure où cela peut entraîner une négociation où chaque acteur ou groupe d'acteurs parvient plus ou moins bien à défendre ses intérêts.

## ***2.2 A l'origine des absences : une analyse par catégorie d'acteurs***

Selon les acteurs, plusieurs éléments peuvent expliquer leur absence des forums géographiques : le manque d'information, le peu d'habitude de ce genre de forums, le fait de ne pas se sentir appartenir au « public », ou l'impossibilité, par définition, de leur présence physique. Les « catégories d'acteurs » et les causes possibles de leur absence des forums peuvent bien sûr se combiner entre elles, en particulier concernant les deux premiers motifs : le manque d'habitude de ces forums et d'information à leur sujet.

### *Des acteurs absents parce que non ou peu informés :*

Parmi les acteurs absents contactés après les forums géographiques, la majorité d'entre eux ont mentionné qu'ils n'étaient pas informés de l'organisation des forums. La plupart d'entre eux avaient déjà vu « Vue sur Baie », mais ne faisaient pas le lien avec les forums. Certains d'entre eux ont exprimé le souhait de recevoir une invitation directement adressée<sup>17</sup>. L'un d'entre eux ne se trouvait pas dans la région.

L'absence d'information a été évoquée en particulier par certains acteurs socio-économiques, tels que les personnes impliquées dans des activités nautiques et de plein-air (voile, char à voile, sport équestre, randonnées pédestres), ainsi que par des membres des mouvements citoyens (Association sans doute / Agrobio 35). Bien que nous ne puissions nous appuyer sur des entretiens les concernant plus précisément, nous pouvons supposer aussi que ce fut logiquement la raison pour laquelle les nouveaux arrivants étaient très peu présents (d'autant qu'il n'y a pas d'organisation de nouveaux arrivants en Baie).

Plus précisément, le manque d'information se rapportait non seulement au fait que des forums soient organisés sur la Baie mais aussi au public concerné par ces forums. En l'absence de sollicitation directe ou explicite les visant, il était parfois difficile pour certains acteurs de se sentir concernés par les discussions. Ils ne s'auto-identifiaient pas naturellement comme pouvant prendre part légitimement au débat (voir hypothèse 2, paragraphe 2.1).

### *Des acteurs « absents par (manque d')habitude »*

Cette seconde explication possible de certaines absences est très liée à la première, d'une part parce que les acteurs peu informés des forums sont aussi des acteurs peu habitués à participer à ce type d'événement ; d'autre part, parce que l'interprétation de l'information reçue dépend également de l'habitude ou du manque d'habitude que l'on a de réagir à une telle invitation à prendre part au débat public.

#### Le « citoyen lambda », absent parce qu'il n'existe pas ?

L'un des objectifs assez clairement affiché par les porteurs de projet dans l'organisation des forums était de toucher *le simple usager ou le citoyen lambda*. Mais qui est-il ? Existe-t-il réellement ? De même, qui est le *public* généralement visé dans les textes juridiques encadrant les procédures de consultation ou de participation ?

Il peut y avoir une connotation péjorative à l'expression « citoyen lambda ». On ne se qualifie d'ailleurs généralement pas soi-même ainsi : ce serait plutôt une manière de se disqualifier du débat, de ne se reconnaître aucune particularité si ce n'est d'être ordinaire et anonyme, hors réseaux. La prise en compte de ces « citoyens lambda » représente un point fréquent d'achoppement de la réflexion sur la démocratie participative, dont l'objectif ultime serait de donner la parole à ceux qui ne l'ont pas habituellement, c'est-à-dire précisément à ces « citoyens lambda ». On touche ici à un paradoxe de la démocratie participative, qui devrait conduire à faire sortir le « citoyen lambda » de son anonymat et de sa condition propre de « citoyen de base », « passif et incolore »<sup>18</sup>.

En outre, il apparaît difficile d'affirmer que ce citoyen « incolore » existe véritablement : la multiplicité des identités citoyennes tendrait à faire penser le contraire. On n'est jamais vraiment *lambda*, *sans couleur*, tout comme on n'est jamais non plus tout-à-fait *monochrome*. Par exemple, l'âge et la profession (ou l'absence de profession) d'un(e) citoyen(ne) mais aussi son histoire de vie

<sup>17</sup> Il est bien sûr impossible pour l'Association de répondre à une telle sollicitation, par un courrier aux 73000 habitants de la Baie. Cette remarque dénote toutefois la difficulté de certains participants potentiels à se convaincre de la légitimité de leur présence aux forums géographiques (« Est-ce vraiment ma place ? »).

<sup>18</sup> Selon l'expression de J.Cl. Chirollet, 2006.

et ses aspirations colorent et orientent ses prises de position lors des forums.

Le défi de la démocratie participative ne serait donc pas de toucher tous les citoyens, parmi lesquels les « citoyens lambda », mais de chercher à convaincre ceux qui ne le font pas encore qu'ils peuvent sortir de l'anonymat et prendre part aux débats. De nombreuses personnes en effet ne se perçoivent pas comme des *acteurs* de la société civile ; ils ne se sentent pas forcément concernés et moins encore convaincus qu'ils ont leur part à apporter au débat : peut-être n'ont-ils rien de spécifique ou d'original à exprimer... Ce n'est pour autant bien sûr pas sans importance, car le risque existerait dans ce cas de manquer la perception générale des enjeux en ne captant que des perceptions spécifiques, des éclairages très orientés, voire parfois caricaturaux.

Cette approche de la participation recentre la réflexion sur la question de la sensibilisation du *public* et sur la communication par rapport aux forums. L'enjeu est ici d'encourager l'expression de positions non portées par les mouvements dominant le débat public habituellement : ces positions peuvent alors apparaître aux autres acteurs du débat comme « ordinaires », sans surprise, ou au contraire comme dissidentes et embarrassantes. On se heurte à nouveau à un manque d'habitude, de la part des protagonistes :

- un manque d'habitude de celui qui se perçoit comme un « citoyen lambda », de s'exprimer, de clarifier puis de faire connaître ses perspectives ;
- un manque d'habitude des acteurs coutumiers du débat public d'entendre ces voix ordinaires, parfois moins passionnées que les leurs, mais tout aussi légitimes.

Pour toucher le « citoyen lambda », l'une des pistes expérimentées par l'Association serait de fonctionner par les « nœuds de réseaux », ces acteurs qui constituent des personnes-ressources permettant de faire le lien entre l'Association Interdépartementale et les acteurs individuels. Cette approche intéressante peut cependant présenter quelques difficultés :

- d'une part, parce que les réseaux engagés (voire militants), qu'ils soient liés à une profession, à un cercle d'associations ou un collectif citoyen, auxquels appartiennent la majorité de ces « nœuds de réseaux », constitue un milieu relativement fermé, comme nous l'ont rappelé certaines personnes rencontrées (présentes aux forums géographiques). En témoigne, le nombre d'associations ou de syndicats professionnels qui désespèrent eux-mêmes de trouver le moyen de sortir de leur réseau habituel. Cela s'explique en partie parce que la participation à des réunions ou initiatives telles que les forums vient bousculer la vie quotidienne : par les implications concrètes en terme d'organisation de la vie de famille le soir même du forum et par ce que cela suppose de réflexion avant et après.
- d'autre part, parce que le langage est important : ceux, très spécifiques à chaque milieu, peuvent faire blocage dans la mise en lien et ensuite dans l'appropriation par le public d'un débat qui lui semble au départ extérieur.

#### L'absence des femmes ? ou des *citoyennEs lambda* ?

Leur absence du débat public est fréquemment observable et ne peut constituer une réelle surprise dans le cas des forums géographiques organisés par l'Association Interdépartementale. L'explication nous semble relever du même ordre que l'absence des « citoyens lambda » : les femmes auraient peu participé aux forums essentiellement parce que les *citoyennEs lambda* étaient peu représentées. Les hommes dominent globalement les réseaux militants, professionnels ou associatifs, du moins lorsqu'il s'agit de prendre part aux débats publics et à la gestion des territoires. De même, les élus sont majoritairement des hommes.

Une analyse plus fine pourrait viser à comparer la proportion de femmes présentes aux forums à celles des femmes mobilisées dans les réseaux associatifs et professionnels représentés dans les forums, ainsi que la part d'élus. Nous pourrions ainsi vérifier si comme les hommes participant

aux forums, les femmes présentes sont déjà actrices de la vie publique ; et mesurer dans quelle mesure la difficulté de toucher les femmes se confond avec la difficulté de toucher le « citoyen lambda ».

*Des acteurs absents parce « qu'enfermés dans leurs rôles » / « hors public » :*

Le cas des représentants des administrations et des scientifiques, très peu présents aux forums géographiques, semble répondre à un autre contexte, spécifique à ces acteurs :

1) D'une part, en règle générale, les scientifiques comme les représentants des administrations sont associés de diverses manières à la construction des choix publics, y compris bien sûr en matière de gestion du littoral : parce qu'ils apportent des connaissances, une expertise, des arguments ; parce qu'ils sont acteurs de la mise en œuvre des décisions ; et/ou parce qu'ils apportent, dans leur perspective propre, une garantie du respect de l'intérêt général.

2) D'autre part, dans le cas spécifique du projet GIZC porté par l'Association Interdépartementale, ces acteurs ont été associés directement au diagnostic, par d'autres voies que les forums :

- les scientifiques, en tant que membres du comité scientifique, et par des relations régulières avec l'équipe technique de l'Association sur des axes précis.
- les représentants des administrations, par les consultations bilatérales menées par les techniciens de l'Association pour participer à la construction du diagnostic de territoire<sup>19</sup>.

Scientifiques comme représentants des administrations ne pourraient donc se percevoir comme des acteurs *comme les autres* (c'est-à-dire le public visé par les forums). Ils ne sont d'ailleurs pas perçus non plus par les autres acteurs du débat comme des acteurs *comme les autres*. Quelques membres du comité scientifique ont assisté aux forums géographiques, mais ils se sont visiblement positionnés en tant qu'observateurs, ne se sont pas forcément ouvertement identifiés comme scientifiques et se sont abstenus d'émerger sur la liste des participants.

La question se pose également de savoir si scientifiques et représentants des administrations peuvent être des acteurs *parmi* les autres. L'une des distinctions importantes qui orientent forcément leur participation, vient de la recherche d'objectivité pour les uns ou de défense de l'intérêt général pour les autres. Ces orientations pourraient les prévenir d'une tentation de « compléter leur casquette » de scientifique ou de représentant d'administration par d'autres composantes de leur identité. Leurs avis scientifiques, leur expertise ou leur position comme défenseur de l'intérêt général se voudraient sources d'une connaissance qui relève moins de l'émotionnel et du parti pris que d'autres sources. Ce faisant, il devient plus délicat pour eux de se positionner en cours de forum par exemple non plus en tant que scientifique uniquement, mais en tant que scientifique citoyen ou « scientifique impliqué ». Une difficulté comparable se pose pour les représentants des administrations. Il est alors naturel de chercher à se détacher du débat en cours, à prendre du recul, et parfois à analyser les arguments en jeu avant de se prononcer ouvertement. Ce recul constitue aussi bien entendu leur apport spécifique.

Pour autant, l'hypothèse d'une connaissance scientifique objective opposée à une connaissance non-scientifique qui ne serait que subjectivité et parti pris nous semble discutable, si l'on envisage les hypothèses nécessaires aux estimations et modèles scientifiques, aux approches de la connaissance et surtout si l'on prend en compte les zones d'ombre qui demeurent dans un contexte où la prospective est encore affaire de scénarios, donc d'hypothèses. Par contre, la connaissance scientifique permet le plus souvent de renforcer les arguments des uns et des autres, d'approfondir

---

<sup>19</sup> A ces rencontres bilatérales, s'ajoutent depuis l'automne 2006 des réunions Interservices de l'État amorcées durant la préparation des forums thématiques, réunions elles aussi organisées par l'Association.



les débats et, dans certains cas, de les dépassionner. Cela nous conduit à regretter l'absence d'interaction dynamique entre les différentes sources de connaissance dans la construction du diagnostic de territoire – dans la mesure où les scientifiques et les participants aux forums n'ont pas échangé directement. Nous reviendrons sur cette question plus loin (paragraphe 2.3).

### *Des acteurs « absents par définition »*

Certains acteurs sont « par définition » physiquement absents des forums géographiques : il s'agit bien sûr en premier lieu des générations futures auxquelles on peut associer les enfants, et en second lieu des personnes de passage (touristes). Pour autant les enjeux qu'ils portent ne peuvent être ignorés du débat et du diagnostic de territoire. La question de la participation de ces acteurs ne se pose pas de manière aussi directe mais plutôt à travers d'une part la possibilité que d'autres acteurs participant aux forums portent ces enjeux ; d'autre part à travers la nécessité de mettre en place d'autres modalités d'écoute et de sensibilisation, mieux adaptées à certains publics.

#### Les générations futures et les très jeunes

Des entretiens ont été conduits sur la thématique des enjeux des générations futures et des enfants, auprès de deux personnes qui ont participé aux forums, et qui ne sont ni des enfants, ni des générations futures, mais qui par leur profession (enseignant) et leur engagement associatif (association de défense de l'environnement et du patrimoine) portent un intérêt particulier pour ces générations futures.

Ces entretiens n'ont pu bien sûr apporter de réponse catégorique à la question de la représentation des générations futures. Mais quelques éléments relevés lors des échanges méritent d'être soulignés.

Les deux perspectives recueillies durant les entretiens sont en fait assez divergentes par, d'un côté, un certain optimisme concernant la sensibilisation des plus jeunes et des générations futures qui acquièrent des réflexes en matière de tri des déchets par exemple ; et de l'autre côté un (relatif) pessimisme, fruit d'expériences déçues. La difficulté de mobiliser les enfants sur des problématiques environnementales se trouve en effet renforcée par certaines habitudes des adultes, en matière de gestion des déchets sur l'estrade en particulier.

Néanmoins, ces perspectives se rejoignent en divers points et les deux entretiens nous ont semblé traduire la difficulté de faire porter par des associations, qu'il s'agisse d'associations de défense de l'environnement et du patrimoine ou de mouvements citoyens, des enjeux propres aux générations futures. Ces associations ou collectifs nous semblent agir et se mobiliser d'abord à partir des problèmes qui se posent aujourd'hui, sans se vouloir représentants des générations futures, même si elles adoptent des perspectives de long terme qui de fait intéresseront les générations futures.

Dans cette optique, la question de la représentation des générations futures et des enfants peut être retraduite de la manière suivante : y a-t-il véritablement des enjeux spécifiques propres aux générations futures ? Pourrait-on ou devrait-on plutôt les envisager davantage comme des prolongements sur le long terme d'enjeux soulevés par des citoyens du présent ? Ou devrait-on plutôt les considérer comme devant être inclus (traités par) la défense de l'intérêt général ?

Signalons enfin que les scolaires et les étudiants, et plus généralement les jeunes et très jeunes étaient très peu représentés durant les forums géographiques. Cette observation n'est bien sûr pas surprenante compte tenu des modalités d'organisation de ces forums, qui mobilisent en soirée et en semaine et sont peu compatibles avec les emplois du temps des enfants et adolescents. En outre, les jeunes générations se posent vraisemblablement également les questions que se posait le « citoyen lambda » : « comment puis-je me sentir concerné ou estimer que je peux apporter au débat ? »

Notons que parmi les actions que l'on peut observer dans d'autres régions d'Europe, en particulier en Grande Bretagne, celles qui parviennent à toucher les enfants ou les adolescents sont

spécialement conçues en ce sens<sup>20</sup>. On ne peut attendre de forums généraux qu'ils touchent les moins de 18 ans. Sans doute, faudrait-il d'ailleurs élargir cette observation aux jeunes adultes, également très peu présents lors des forums<sup>21</sup>.

### Les personnes de passage

La question de la représentation se pose en des termes très proches concernant les « personnes de passage », principalement les touristes. Elle peut se traduire nous semble-t-il là aussi en terme de capacité des autres acteurs à porter les enjeux qu'ils défendraient : plus précisément, dans quelle mesure le secteur touristique et des activités de loisir peut-il être considéré comme représentant ces enjeux ? Par ailleurs, comme dans le cas des nouveaux arrivants, le fait que ces acteurs soient peu organisés ou structurés ne facilite pas la circulation de l'information et la mobilisation des acteurs. Ils se trouvent véritablement hors réseaux et nous semblent de ce fait peu mobilisables via les nœuds de réseaux par exemple.

\*\*

Il est clair que pour certains acteurs, il s'est avéré tout simplement impossible matériellement de se rendre disponible au moment des forums géographiques. Toutefois, si cette contrainte joue forcément à titre individuel, nous n'avons pas noté, a priori, d'empêchement matériel touchant une catégorie entière de personnes parmi celles que nous avons rencontrées, hormis probablement les acteurs « absents par définition » comme signalé plus haut.

Par ailleurs, d'autres absences auraient pu être soulevées dans cette analyse. En nous référant à la liste des membres du Conseil National du Littoral, citons en particulier les syndicats de salariés et le monde de l'entreprise. La présence de ces acteurs pourrait renchérir le diagnostic en Baie, par une approche globale des problématiques d'emploi en lien avec le développement local et le développement de la Baie.

## ***2.3 L'influence de ces absences sur le processus de concertation et sur sa légitimité***

L'approche GIZC porte notamment sur l'intégration des connaissances, sous toutes leurs formes (scientifiques ou non). L'un des objectifs de la concertation entre les acteurs est de produire, ensemble, une vision commune du territoire qui se fonde en particulier sur le partage et l'intégration des connaissances. Ce processus intégratif détermine également les connaissances que s'approprient puis utilisent les acteurs lorsqu'ils prennent leur décision. Les acteurs contribuent ainsi collectivement à la construction de savoirs partagés. L'intégration des connaissances est dynamique.

Dans cette perspective, se posent en particulier les questions suivantes : comment la dynamique de représentations (les sous/sur-représentations) influence-t-elle les connaissances produites par la concertation ? Quel impact a-t-elle sur la légitimité du processus participatif ?

Globalement l'analyse montre lors des forums géographiques une certaine sous-représentation du milieu marin et nautique, une relative absence des scientifiques et des administrations et la faible implication des *citoyens lambda*, des femmes et des enfants/génération futures. Ce biais en terme de représentation a pu être en partie au moins corrigé dans les forums thématiques. Mais comment cela a-t-il influencé la construction du diagnostic ?

### - La nécessité d'ouvrir le panel des enjeux vers une vision prospective

---

<sup>20</sup> CoastNET, 2006.

<sup>21</sup> C'est dans cette perspective que l'Association Écoulène a organisé des ateliers s'adressant spécifiquement aux jeunes dans le cadre d'une action de sensibilisation du public mise en œuvre au Mont-Dol, pour le projet GIZC de l'Association Interdépartementale.

Les acteurs des activités de loisir (nautisme de loisir, activités de plein air...) sont assez peu impliqués dans les questions liées à la gestion du littoral ou impliqués dans d'autres lieux de discussions / d'échange / de construction d'initiatives locales. Il semble pour autant primordial de les intégrer, d'une part, pour étoffer le panel d'enjeux par des questions qu'ils ont soulignées et qui méritent discussion ; d'autre part, pour les sensibiliser et les ouvrir aux problématiques globales de gestion de la Baie.

Lors d'entretiens bilatéraux avec quelques uns de ces acteurs absents des forums géographiques, des enjeux spécifiques ont été soulevés concernant :

- Une vision maritime de la Baie.
- Une approche spécifique de l'espace marin.
- Une certaine complémentarité des activités de loisir sur l'estran et en mer avec les activités touristiques de type hébergement, restauration, dans la perspective du développement local.
- Les problèmes envisageables pour les activités de traversée de la Baie, suite à la mise en œuvre du projet de Rétablissement du Caractère Maritime de la Baie (RCM).
- Une forte incertitude sur le futur de la Baie et de leurs activités après la mise en œuvre du projet de RCM. Plus généralement, les acteurs s'interrogent sur les perspectives futures pour la Baie et pour leur activité.

Globalement, il s'est avéré assez difficile d'amener les acteurs rencontrés à dévoiler les « conflits » auxquels ils sont – peut-être - confrontés : parce qu'ils ne se sentaient pas suffisamment en confiance au cours d'entretiens forcément ponctuels ? parce qu'ils ne sont confrontés à aucun conflit ou au moins à aucun conflit ouvert ? parce que les différends ne sont pas forcément perçus comme des conflits, ce dernier terme apparaissant trop fort pour les personnes impliquées ?

Quelques différends ou conflits ont néanmoins été clairement exprimés :

- Par rapport à l'impact du RCM sur les activités de randonnées et de traversée de la Baie. Abordé dès le début de l'un des entretiens, il en a constitué le fil conducteur. Un autre acteur l'a mentionné mais essentiellement comme source d'incertitude sur son panel d'activités relativement diversifié (en sport et loisirs équestres).
- Par rapport aux problèmes posés pour les activités de loisir en mer et sur l'estran, par les déchets (voire des épaves en quelques lieux) laissés par certains professionnels – pêcheurs et conchyliculteurs. Quelques acteurs ont mentionné les risques pour les activités de loisir concernées.
- Par rapport à une certaine concurrence sur l'espace, qui fait émerger quelques difficultés entre activités de loisir notamment à terre (chemins) et sur l'estran (activités équestres, char à voile).

Le développement prévisible des activités touristiques et de loisir en Baie du Mont-Saint-Michel (qu'elles s'exercent en mer, sur l'estran ou à terre) justifie de mieux prendre en considération ces enjeux soulignés par des acteurs dont les activités sont liées. En outre, les questions et problèmes soulignés ici peuvent paraître relativement anecdotiques pour le moment car ne concernant que peu d'acteurs et localisés/circonscrits sur des zones limitées. Toutefois ils pourraient gagner en importance à moyen terme. En témoignent les entretiens avec les acteurs des activités de loisirs qui soulignent à la fois un développement très net de leurs activités (nautisme, sports équestres et autres activités de plein air), observable ces dernières années, et l'existence ou l'émergence de quelques conflits sur l'espace.

Cet axe de l'analyse resterait encore à développer sur la base de données économiques et prospectives.

- L'impact de l'absence des scientifiques et des administrations sur la dynamique du processus de concertation en tant que tel.

*L'absence des scientifiques.* Concrètement, trouver les modalités d'intégration des connaissances scientifiques et profanes s'avère difficile dans beaucoup de projets de GIZC. Le fait que les différentes sources de connaissances soient mobilisées au cours du projet ne garantit pas l'intégration effective des connaissances scientifiques et profanes. Ainsi, dans le projet GIZC de la Baie du Mont-Saint-Michel, les scientifiques sont intervenus à plusieurs niveaux durant la phase de construction du diagnostic :

- au sein du comité scientifique de l'Association ;
- lors des « Journées de la Baie », en octobre 2005, ouvert à tout public et au cours desquelles des scientifiques ont fait part de leurs travaux et principaux résultats sur la Baie.

De même, les connaissances et expériences des acteurs non-scientifiques ont été particulièrement mobilisées au cours des 18 forums géographiques organisés par l'Association de janvier à mai 2006, à travers les échanges d'expériences qui ont alimenté les débats et ont conduit à construire un diagnostic. Au terme de la phase 1 du projet visant à construire le diagnostic, on ne peut pas encore parler d'intégration ; il n'y a pas eu de véritables mises en regard des connaissances scientifiques et profanes et on pourrait imaginer se retrouver avec plusieurs diagnostics non intégrés sur le territoire. Les modalités concrètes d'intégration restent encore à définir ; cela nous a semblé constituer l'un des enjeux principaux pour la suite du projet, c'est-à-dire pour les forums thématiques et les secondes « Journées de la Baie », organisés de novembre 2006 (forums) à janvier 2007 (« Journées de la Baie »).

Les connaissances des acteurs non-scientifiques semblent trouver leur place dans le cadre d'un processus de concertation selon au moins deux modalités principales, qui peuvent se compléter :

- elles peuvent permettre aux acteurs de questionner la connaissance scientifique en mettant en évidence la pertinence – ou à l'inverse une certaine déconnexion – des travaux scientifiques par rapport aux observations des acteurs non-scientifiques ;
- elles peuvent produire des questionnements initiaux, développés ensuite dans le cadre de travaux scientifiques.

Les acteurs non-scientifiques pourraient d'autant mieux expliciter leurs connaissances qu'ils le feraient dans l'échange et l'interaction avec des scientifiques. En effet, les connaissances issues des expériences professionnelles et des histoires de vie sont souvent implicites et de ce fait difficiles à exprimer dans le débat public. Elles existent pourtant et gagneraient à être davantage mobilisées. Or, leur mobilisation serait sans doute facilitée « en réaction à » d'autres sources de connaissances, plus formelles et plus explicites. Produisant un processus dynamique d'apprentissage collectif, l'interaction entre les différentes sources de connaissances devrait créer les conditions de leur appropriation – partielle du moins - par les acteurs qui débattent, ce qui conduirait idéalement à une réelle intégration des connaissances. Ainsi envisagée, l'intégration des connaissances pose donc la question du positionnement des scientifiques *parmi* les acteurs du processus de concertation. Elle conduit par ailleurs à légitimer différentes sources de connaissances comme fondement de la décision.

#### *Les administrations :*

Les techniciens de l'Association ont souligné que les enjeux relevés lors de leurs rencontres bilatérales avec des représentants des administrations confortaient pour l'essentiel les enjeux soulevés au cours des forums géographiques. Malgré cela, deux questions nous semblent devoir être posées :

- D'une part, ce consensus relatif sur les enjeux pourrait-il se vérifier concernant les solutions à apporter aux problèmes mentionnés ? Si ce n'est pas le cas, l'interaction directe entre les représentants des administrations et le public devient nécessaire : non seulement pour que les

participants au processus de concertation se sentent réellement entendus et mais aussi pour que chacun reconnaisse simultanément les points d'accord et les lieux de divergence.

– D'autre part, le diagnostic de territoire a été construit sur la base des forums géographiques et des rencontres bilatérales. A ce titre, il a intégré les enjeux qui ont été soulevés à ces différentes occasions. Toutefois, dans quelle mesure peut-on considérer que la synthèse qui a en été faite par l'Association Interdépartementale – sans conteste avec grand souci d'objectivité – équivaut à un processus dynamique de confrontation des positions des uns et des autres, fussent-elles proches ?

Deux axes principaux ont été mis en évidence comme sources de biais, dans le panel des enjeux soulevés et dans la dynamique du processus de concertation ; il y en a probablement d'autres, mais nous avons insisté ici sur ceux qui nous semblaient les plus nets et les plus déterminants.

Nous souhaitons enfin mettre à profit cette analyse pour réfléchir sur le rôle de l'Association dans les niveaux et la dynamique de représentation des intérêts et des enjeux. Cela devrait permettre de donner quelques éclairages concernant les évolutions possibles de l'approche méthodologique de la concertation dans le cadre du projet GIZC. Cet axe fera l'objet de la troisième partie de l'étude.

### **3 - Quel rôle de l'association dans les niveaux et la dynamique de représentation des intérêts et des enjeux ?**

D'un point de vue opérationnel, l'objectif de cette analyse de l'implication des acteurs dans le projet GIZC de l'Association Interdépartementale est de réfléchir sur le rôle de l'Association dans le processus de concertation en regard de son impact sur les résultats de la concertation. Cet éclairage vise par ailleurs à proposer des pistes de réflexions voire des orientations possibles concernant l'organisation de la concertation.

Pour cela, il convient nous semble-t-il, dans un premier temps, de revenir sur l'approche très ouverte de la concertation adoptée par l'Association Interdépartementale et sur son intérêt et ses difficultés en terme de participation des acteurs. Dans un deuxième temps, il nous paraît indispensable de resituer cette approche dans le contexte plus global du projet GIZC. En effet, la concertation, bien qu'étant une dimension clef du projet, doit être vu davantage comme un moyen que comme un objectif final en soi : quel en est alors le résultat attendu ? Enfin, cela nous conduira dans un troisième temps à relier l'animation des débats et ce qu'ils produisent : peut-on dépasser le « consensus mou » ? Nous exposerons à ce propos dans ses grandes lignes la méthode de « construction des désaccords ».

#### ***3.1 L'approche très ouverte de la concertation comme fondement méthodologique : intérêt et difficultés***

Le choix d'ouvrir le processus de concertation oriente toute la méthodologie du projet, bien au-delà de la seule ouverture des forums géographiques.

##### *Le choix d'ouvrir*

A la base de l'organisation des forums géographiques, se trouve la volonté de permettre à chacun – à « qui veut » - de s'impliquer, accompagnée d'une méthodologie d'animation très participative.

De cette approche de départ ont découlé les orientations en matière :

a) *De communication* : très ouverte sur le public, elle fait appel à la presse locale généraliste, à la

lettre « Vue sur Baie » distribuée dans les boîtes aux lettres<sup>22</sup>, à un affichage dans les lieux publics et de vie quotidienne, au site internet<sup>23</sup>. La circulation de l'information via les réseaux vient en complément. Il y a peu de communication spécifique dirigée vers des acteurs ciblés - du moins pour les « Journées de la Baie » et les forums géographiques ; au contraire, l'approche très « horizontale » vise d'emblée le « grand public ».

b) *De thématiques abordées* : le thème des forums géographiques, tel qu'annoncé sur l'affiche, était très ouvert : « Quelle Baie voulons-nous demain ? ». Il ne fait pas directement référence à des questions précises, ni à un espace privilégié (toutefois les porteurs de projets ont le souci d'englober la Grande Baie, terrestre et maritime), ni à une temporalité donnée (à quelle échéance correspond « demain » : 5, 10, 20 ans ?). Ce sont les participants aux forums qui engagent la discussion vers les thématiques qu'ils souhaitent mettre en débat. La représentation des acteurs lors de ces forums n'en prend que davantage d'importance.

c) *D'animation des débats* : il y a une volonté, une vraie recherche sur la méthode d'animation pour ne pas trop orienter les discussions. Cette approche était d'ailleurs explicite lors des seconds forums géographiques : les questions proposées en débat étaient formulées, volontairement, sans forme verbale, afin de les soumettre aux participants en orientant le moins possible la discussion. En outre, tout au long des forums, les animateurs avaient pour souci d'équilibrer les débats et non de les guider.

### *La nécessité de cibler pour ouvrir ?*

Soulignons tout d'abord que c'est précisément parce qu'il y a au départ cette forte volonté d'ouverture du projet GIZC, le souci de n'exclure personne, que l'on peut, dans cette analyse, identifier certains acteurs comme absents. L'ambition – louable bien sûr - du projet en matière de concertation favorise les observations critiques. La volonté d'ouverture du projet place donc la barre haut en matière de représentation des acteurs. Au cours de nos échanges ou des comités scientifiques, les techniciens de l'Association ont d'ailleurs souvent rappelé avec raison la dimension expérimentale du projet.

Le cadre très ouvert des forums présente pour autant des difficultés de lecture par le public « non initié » ou peu impliqué initialement dans ce genre de débat, et au final il nous semble orienter malgré tout la représentation des acteurs. Cette observation nous conduit à réfléchir sur l'intérêt que pourrait avoir une communication et des thématiques plus ciblées pour, paradoxalement, ouvrir les forums et autres événements (Journées de la Baie 2) vers un public plus large, plus diversifié, hors des réseaux habituels.

a) « **Cibler sans la fermer** », la **communication** : dès lors qu'il n'y a pas de communication ciblée, c'est la capacité des acteurs, à titre individuel, à saisir, interpréter puis réagir à l'information qui détermine le taux de participation aux forums. La seconde partie de cette analyse a montré à quel point il peut s'avérer difficile pour les habitants de se situer comme intervenant dans le débat public, sans y être explicitement invités voire accompagnés. Paradoxalement, il peut être judicieux d'accompagner une démarche très ouverte de concertation, d'une communication plus ciblée : non pas en fonction des caractéristiques socio-professionnelles ou des engagements associatifs, que les participants potentiels savent généralement saisir comme prétexte ou motivation à leur implication légitime dans le débat, mais en fonction de caractéristiques en apparence plus « neutres » par rapport au débat, telles que, par exemple, l'âge (communication spécifique vers les jeunes, lycéens, familles avec de jeunes enfants...) ou les loisirs pratiqués (plein air, nautisme...). Cette approche peut orienter vers d'autres lieux de communication plus ciblés (lycées, maisons de quartier, clubs

---

<sup>22</sup> Hormis le numéro 9, juin 2006, distribué principalement dans les mairies.

<sup>23</sup> Site internet du projet GIZC : <http://www.baie-mont-saint-michel.fr/fr/la-gestion-integree-de-la-zone-cotiere.php>

sportifs) et vers d'autres messages : « en tant que lycéen et/ou amateur de voile ou de kayak, votre avis sur la Baie nous intéresse ». Elle peut supposer de guider un peu plus un certain nombre d'acteurs potentiels dans leur réflexion sur l'avenir de la Baie, pour les mettre en confiance en tant qu'acteur du débat : la difficulté d'une telle approche vient bien sûr de la nécessité de guider sans réellement orienter, ce qui demande un temps d'écoute plus long – donc plus coûteux. Se pose alors le problème des moyens financiers et de la durée du financement. En retour, cela permettrait une compréhension plus fine du projet<sup>24</sup> par l'ensemble de la population concernée, favorable au passage à l'action et à sa mise en œuvre.

**b) « Cibler sans les fermer », les thématiques :** Durant les forums géographiques, il est apparu difficile de toucher la (le) « *citoyen(ne) lambda* » par des thématiques très ouvertes. Celles-ci supposent que les participants potentiels entrent dans le questionnement via leur propre grille d'analyse pré-établie, ce qui leur permet de prendre confiance dans leur capacité à s'impliquer, à nourrir le débat. Ce n'est certainement pas évident pour tous.

Le choix a déjà été fait par l'Association Interdépartementale de recadrer les questionnements pour les forums thématiques ; cela a pu contribuer parallèlement à cibler les acteurs participant. Pour autant, cela peut conduire, dans une certaine mesure, à mieux toucher certains habitants « sans étiquette » : il devient en effet moins nécessaire pour les participants potentiels d'avoir une grille de lecture pré-établie (personnelle) pour se sentir concernés par la question posée, lorsque celle-ci se précise. On peut alors plus aisément se sentir concerné par une thématique à laquelle on est sensible via la vie quotidienne et non seulement via un engagement associatif ou professionnel. En bref, d'une manière générale un thème de discussion plus précis – sans être trop technique – sera souvent « plus parlant » pour les habitants, du moins dans la mesure où il est plus facile à raccrocher à leur quotidien.

### ***3.2 La nécessité de resituer le processus de concertation dans le processus de GIZC : la concertation, pour quoi faire ?***

La complexité de la mise en œuvre d'un processus de concertation dans le cadre d'une démarche GIZC est en partie liée à la circularité déjà mise en évidence plus haut (voir §1.1) entre :

- 1) la gestion territoriale nécessitant la prise en compte des caractéristiques locales dans l'identification des enjeux et des acteurs concernés ;
- 2) la gestion adaptative permettant d'intégrer les nouveaux enjeux émergents ;
- 3) la gestion concertée supposant la définition par les acteurs eux-mêmes des enjeux voire du territoire du projet.

L'une des questions clefs des porteurs de projet concerne la manière de dépasser cette circularité. L'un des moyens pourrait être de replonger le processus de concertation dans le contexte de la construction des choix publics visés : la démarche participative n'est pas un objectif final en soi. Il sert un projet de gestion du littoral, volontairement orienté vers une approche intégrée et participative. Dans cette perspective, quel est l'objectif visé par la participation dans le cadre du projet GIZC mis en place par l'Association Interdépartementale ? La concertation, pour quoi faire ? Quels en sont les résultats attendus ?

Il ne nous appartient pas dans cette analyse de répondre à ces questions. Mais nous pouvons proposer quelques pistes générales sur les objectifs que l'on peut assigner à la concertation, afin d'accompagner la réflexion de l'Association Interdépartementale en ce sens.

---

<sup>24</sup> Il faut pour cela également pouvoir préciser, concrètement, le projet, y compris, éventuellement, des réalisations concrètes envisageables.

De fait, les résultats d'une démarche de concertation dépendent de ce que les acteurs entendent faire de la concertation, compte tenu du cadre juridique dans lequel elle s'inscrit. Ils ne donnent pas forcément tous le même sens au processus. De plus, l'objectif central et les résultats attendus de la concertation par les porteurs de projet, par les élus et plus généralement par les participants au processus sont situés historiquement. D'une manière générale, un certain nombre d'expériences passées de politiques de gestion du littoral ont pu alimenter une certaine méfiance de la part des acteurs concernés, ce que confirment en Baie du Mont-Saint-Michel plusieurs de nos entretiens avec les absents des forums géographiques. Cette observation s'accompagne du constat des difficultés (voire, selon les cas, d'échec) de mise en œuvre des politiques de gestion du littoral, en partie lié à la remise en cause de la légitimité sociale des décisions, au moment du passage à l'action.

Schématiquement, en considérant les caractéristiques de la concertation en tant que processus de construction des choix collectifs plus ou moins partagés entre différents acteurs, deux perspectives au moins conduisent les acteurs à promouvoir ou à s'impliquer dans une démarche de concertation<sup>25</sup>:

- du point de vue de l'effectivité des politiques publiques, la concertation permettrait de rendre les mesures prises mieux acceptées et plus acceptables, facilitant ainsi la mise en œuvre des choix de gestion ;
- du point de vue de la légitimité sociale des décisions, la concertation permettrait de prendre en compte dans les choix collectifs l'ensemble des intérêts jugés légitimes.

Ces perspectives correspondent à différents niveaux de préoccupations des acteurs :

- l'un, concernant les politiques publiques, affiché principalement par les décideurs nationaux et les élus locaux, qui par la concertation, acceptent de partager, partiellement au moins, leur pouvoir de décision ;
- l'autre, questionnant la légitimité sociale des décisions, argument privilégié par tous les participants potentiels au processus de concertation.

En outre, elles conduisent à promouvoir diverses modalités de concertation, correspondant à différents degrés de participation dans la construction de la décision. À l'extrême, la perspective « politique publique » pourrait se satisfaire d'une simple information du public sur un projet pré-construit – la concertation s'avère alors plus affichée qu'effective. La perspective « légitimité sociale des décisions » par contre pourrait aller jusqu'à une réelle co-construction d'un projet de territoire, fondée sur la concertation et la négociation. Certaines modalités sont envisageables afin de combiner les deux perspectives : ainsi, par exemple, pour rendre le projet de territoire plus acceptable, donc mieux accepté, il est nécessaire de collecter des informations sur la base des connaissances locales. Cela implique de récupérer de l'information, la discuter, l'échanger et la mettre en forme<sup>26</sup>. L'approche de la concertation articule alors une dimension pédagogique d'explication du projet et la prise en compte des savoirs locaux dans le processus de décision.

Dans un même processus de gestion concertée du littoral, les différents participants peuvent privilégier l'une ou l'autre de ces deux perspectives, qui correspondent à des attentes différentes du processus. Ces différences s'avèrent déterminantes dans l'issue de la concertation en terme de projet de territoire. Bien sûr, les perspectives se rejoignent en certains points du processus, l'un des nœuds se situant entre des mesures plus acceptables et la légitimité sociale de ces mesures. Toutefois elles ne peuvent véritablement se combiner et s'imbriquer que sous l'effet d'une réelle dynamique du processus de concertation, alimenté par des échanges entre les acteurs clarifiant les objectifs du

---

<sup>25</sup> La suite de ce paragraphe reprend des extraits de Kervarec F., Phillippe M., Queffelec B. (2006).

<sup>26</sup> Gazzano J. dans Roux et al, 2004, p.49.



processus en cours. Ces échanges favoriseraient, symétriquement, d'une part l'adhésion des acteurs particuliers à l'intérêt général et d'autre part la prise en compte des intérêts particuliers que les décideurs de politiques publiques articulent avec l'intérêt général.

Dans ce contexte, le positionnement original de l'Association Interdépartementale pourrait être de faire le lien entre ces différentes perspectives sur l'objectif de la concertation, favorisant une dynamique articulant les attentes des uns et des autres.

Les perspectives sur lesquelles doit déboucher le processus de concertation ne sont pas toujours discutées au moment de son lancement : la question de l'arbitrage final, des décisions et actions qu'entraînerait le processus n'est pas toujours annoncée. Les modalités de partage du pouvoir de décision ne sont pas systématiquement définies. Lorsque les attentes des uns et des autres par rapport au dispositif de concertation sont peu (ou sous-)entendues, elles risquent de ne se révéler qu'au moment des premières décisions collectives. Ces décalages menacent alors de bloquer le processus de concertation et la mise en œuvre du projet de GIZC<sup>27</sup>.

C'est l'anticipation de ces blocages dans le passage à la décision puis à l'action, qui peut guider les choix, les orientations prises par l'Association Interdépartementale. De ce point de vue, elle est contrainte de faire connaître des choix en matière de thématiques abordées, de participants ciblés ; l'important est de clarifier auprès des participants aux forums :

(1) l'objectif final du projet : même si celui-ci doit se construire en échangeant avec les participants, par souci de ne pas imposer le cadre lui-même, et même si cela suppose des modalités d'adaptation en cours de route – rediscutées avec les participants, il apparaît nécessaire à un moment donné d'indiquer un objectif plus précis<sup>28</sup>, d'une part pour mobiliser davantage et d'autre part pour s'affranchir d'un flou sur les résultats attendus du processus, qui seraient sources d'interprétations variées et potentiellement de conflits au moment où les non-dits se révèlent.

(2) les modalités de décision / d'arbitrage et de mise en œuvre : là aussi, l'important est de ne pas favoriser les déceptions et les frustrations, par rapport à des attentes en début ou en cours de processus de concertation, attentes trop élevées et/ou non clairement discutées.

### ***3.3 Construire des désaccords pour dépasser le « consensus mou » ?***

En resituant le processus de concertation dans la prise de décision, on perçoit mieux le risque que ferait peser sur la mise en œuvre du projet de territoire un faux consensus ou « consensus mou ». Il revient à « se mettre d'accord sur rien »<sup>29</sup>. Si on peut accepter un diagnostic de territoire relativement consensuel – ce qui caractérise assez bien le diagnostic produit en Baie du Mont-Saint-Michel dans le cadre du projet GIZC, la préparation des phases de décision et d'action<sup>30</sup> exige un positionnement ou des débats plus tranchés. Dans le cas contraire, le risque est réel de ne satisfaire personne vraiment et surtout de ne pouvoir aboutir ensuite à une mise en œuvre effective.

C'est dans cette perspective qu'une méthode de « construction de désaccords », peut devenir nécessaire afin d'identifier ou d'anticiper certains points de désaccords profonds en les distinguant des « points de malentendus ». Cela devient en outre l'occasion de clarifier le degré de partage de la

---

<sup>27</sup> Ainsi, R. Roux s'exprimant au sujet du processus de concertation sur le projet de contournement autoroutier d'Arles, explique que : « après un certain nombre d'expériences, on s'est rendu compte que si on ne donne pas la parole aux gens, quand ils finissent par la prendre, les blocages sont encore plus importants ». Roux et al, 2004, p.48.

<sup>28</sup> Il nous semble que la Charte, proposée dans le dossier déposé du projet GIZC, relève davantage du moyen que de l'objectif final.

<sup>29</sup> Selon l'expression de P. Deloustal, dans Roux et al, 2004.

<sup>30</sup> Les séquences des phases « discussion-décision-action » ne doivent pas être envisagées comme forcément linéaires : des phases de décision et/ou d'action peuvent alimenter de nouvelles discussions. La dynamique du processus de concertation y gagne.

décision et d'argumenter sur les motifs d'arbitrages au moment des orientations de politiques publiques.

## Conclusion

Pour conclure, il nous semble essentiel de rappeler la nécessité de décisions voire d'actions concrètes, même modestes par leur échelle et leur contenu, à relativement courte échéance :

- D'une part, parce que provoquant des réactions, que l'on souhaitera constructives, les réalisations sont mobilisatrices.
- D'autre part, parce qu'elles permettent, par étapes successives, de tester la « résilience du processus de GIZC », en particulier dans sa dimension gestion concertée, face aux chocs que représentent toujours le passage des phases de discussion vers les phases de décision et de mise en œuvre.
- Enfin, et surtout, parce qu'elles permettent de légitimer l'Association Interdépartementale en tant qu'acteur de la gestion du littoral, dans un contexte où l'absence de cadre législatif contraignant – le projet GIZC lancé par l'Association Interdépartementale et la démarche de concertation associée sont volontaires –, pour le projet de territoire, peut se doubler d'une absence de légitimité (juridique) initiale. En outre, l'Association Interdépartementale, créée à l'occasion du projet, ne peut fonder sa légitimité (sociale) sur son histoire. Elle fait donc le pari de gagner sa légitimité par ses réalisations actuelles : de ce fait, elle est plus attendue sur ses actions concrètes, que d'autres acteurs des politiques de gestion du littoral.

## Références

ASSOCIATION INTERDÉPARTEMENTALE MANCHE-ILLE ET VILAINE, 2005, *Projet de GIZC en Baie du Mont-Saint-Michel*, appel à projets DIACT-SG Mer.

ASSOCIATION INTERDÉPARTEMENTALE MANCHE-ILLE ET VILAINE, 2006, *Diagnostic de la phase 1 du Projet de GIZC en Baie du Mont-Saint-Michel*.

CEL, 2002, *Pour une approche intégrée de la gestion des zones côtières*, Commission Environnement Littoral, Rapport au gouvernement, Paris.

CHIROLLET J.C., 2006. « Être ou ne pas être un citoyen lambda », dossier *Les hommes de moindre importance*, [http://www.strasmag.com/00\\_dossiers/14\\_importance/lambda.htm](http://www.strasmag.com/00_dossiers/14_importance/lambda.htm) (consulté le 14/11/06).

CIADT, 2004, *Synthèse des décisions*, 14 septembre.

CIADT, 2004, *Dossier de presse du Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire*, Matignon, septembre.

CNADT, 2003, *Synthèse des propositions*, juillet.

COASTNET, 2006, *Engaging the public*, Dossier du magazine The Edge, Automne, pp.6-15.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 2005, *Horizons 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?*, Groupe Manon, mars, 194p.

DATAR, 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, La Documentation Française, Paris.

DENIS J. et HENOQUE Y. (coord.), 2001, *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, guide méthodologique*, COI, Manuels et Guide, n°42, Unesco, Ifremer.

DIACT-SG MER, 2006, *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*, Paris.

FOURNIAU Jean-Michel, 2004, « Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision. L'exemple du débat public sur le projet d'extension du port de Nice », *Faire Savoirs*, n°4, juin, pp.63-72.

KERVAREC F., PHILIPPE M., QUEFFELEC B., 2006, *La concertation, pour quoi faire ? Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières*, Communication au Congrès « Les environnements côtiers », Vannes, 6-7 Septembre.

PENNANGUER S., TARTARIN F, GUILSOU A., FONTENELLE G., 2003, *Acteurs, concertation et territoires – Rapport intermédiaire du programme GECOBAIE, phase 1*. École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes – Département halieutique.

PENNANGUER S., 2005, *Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière*, Thèse de doctorat en halieutique, École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes.

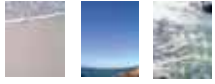
PNUE/PAM/PAP, 2001, *Livre blanc : gestion des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires.

ROUX R., GAZZANO J., MASSON J-L., DELOUSTAL P., BALLAN E. et CEZANNE-BERT P., 2004, « Le rôle du sociologue dans les procédures de concertation : retour sur une expérience arlésienne », *Faire Savoirs*, n°4, p.45.

SG MER, 2005, *Stratégie Nationale pour la biodiversité*, plan d'action mer, Novembre.

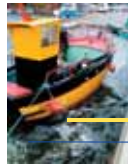
UNION EUROPÉENNE, 1999, *Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré de la gestion des zones côtières*, EU Demonstration programme on integrated management in coastal zones, 1997-1999, Groupe d'experts, 98p.

VIVERET P., 2005, *Reconsidérer la richesse*, éd. de l'aube, coll. poche essai, avril, 238 p.

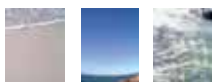


Research Group

Regulation of the Uses of the Marine and Coastal Resources and Ecosystems



[www.gdr-amure.fr](http://www.gdr-amure.fr)



Groupement de Recherche

AMénagement des Usages des Ressources et des Ecosystèmes marins et littoraux

