Groupe de Recherche en Gestion
sur les Territoires et l'Environnement
(RGTE)
Centre International de Recherche sur
l'Environnement et le Développement
(CIRED)

Thèse

Pour l'obtention du grade de **Docteur de l'ENGREF**
Spécialité : **Sciences de l'Environnement (Gestion)**
Présentée et soutenue publiquement le , à l'ENGREF, Centre de Paris

La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle ?

Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif

Par Raphaël BILLÉ

JURY

REMERCIEMENTS

Cette thèse a été réalisée à l'ENGREF-Paris au sein de l'équipe de Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement (RGTE) du Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED).

Je tiens à remercier en premier lieu l'ENGREF pour les excellentes conditions de travail dont j'ai bénéficié, ainsi que pour la confiance que m'a témoignée sa direction tout au long des trois années passées dans les murs de l'école. Mes remerciements s'adressent aussi tout spécialement à Martial Guisnet (Reprographie), Armelle Thomas (Documentation) et Chinh Hoang (Informatique), dont la compétence et la gentillesse ont grandement contribué à la qualité de ma vie quotidienne d'étudiant-chercheur, et donc à ma productivité.

Ma reconnaissance et mon amitié vont à toute l'équipe RGTE, avec laquelle le travail s'est avéré une stimulation intellectuelle permanente assortie d'un plaisir jamais démenti. Je pense bien sûr à Farid Benhammou, Muriel Durand-Bourlier, Alexandre Emerit, Hubert Kieken, Maya Leroy, Tiphaine de Monbynes, Jean-Baptiste Narcy, Xavier Poux, Sébastien Treyer, Ruud Van der Helm, aux « sympathisants fidèles » comme Patrick Moquay et toute l'équipe d'AScA, mais aussi à celles et ceux qui n'ont fait que passer le temps d'un mémoire de DEA, en particulier Su Chin Teoh. J'ai eu la chance que l'équipe m'accueille alors qu'elle commençait à se construire, ce qui nous a permis de vivre ensemble une belle aventure humaine autant que scientifique autour de Laurent Mermet, infatigable animateur d'une dynamique collective de recherche salutaire. Depuis notre première rencontre autour d'une soupe de vermicelle en juin 1998, L. Mermet a dirigé mes recherches avec une disponibilité et une compétence dont, je crois, tout thésard ne peut que rêver. Dans un tel contexte, il ne sera décidément pas facile de prétendre que les limites du travail qui suit ne sont pas les miennes.

Il me tient aussi à cœur de remercier sincèrement toutes les personnes – en France, à Madagascar et ailleurs – qui m'ont accordé de leur temps pour des entretiens qui ont dû leur sembler parfois déroutants. L'aide de Catherine Gabrié pour ce qui concerne Madagascar a été particulièrement déterminante à mes débuts, de même que sur un autre plan celle de Denis Vasseur qui m'a apporté un soutien logistique amical et précieux lors de mes séjours à

Tananarive. Je dois par-dessus tout beaucoup à Yves Hénocque qui m'a constamment encouragé et aidé en me nourrissant d'informations et de suggestions autant qu'en m'introduisant dans le monde de la GIL et au sein de différents cercles spécialisés dont la fréquentation s'est révélée fructueuse.

Un immense merci bien sûr à ma famille, qui m'a constamment soutenu et m'a notamment permis de reprendre mes études en DEA alors qu'elle avait déjà consenti les efforts nécessaires à m'ouvrir les portes d'un avenir industriel doré dont je ne voulais plus.

Enfin, des remerciements ne seraient pas suffisants pour dire la patience et le courage avec lesquels Céline m'a accompagné à travers ces années heureuses au cours desquelles errements, paniques, « creux de la vague » et absences n'auront tout de même pas manqué. Cette thèse lui est dédiée – maigre compensation j'en conviens.

Et merci d'avance à Jobale…

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES UTILISES **9**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **13**

1. Mettre en œuvre la gestion intégrée du littoral : plus de questions que de réponses 13

2. L'analyse stratégique de la gestion de l'environnement : une perspective théorique pour réexaminer la GIL 18

3. Eléments de méthode 24

4. Progression et clés de lecture 31

PARTIE 1. LA GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL : ÉTAT DES LIEUX **33**

1. Qu'appelle-t-on « gestion intégrée du littoral » ? 33

2. La question de la mise en œuvre : une premiere approche par la littérature 73

3. Discussion 87

4. Présentation des études de cas 95

PARTIE 2. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL **101**

1. Deux études de cas à Madagascar 101

2. Une étude de cas en France : le contrat de baie de la rade de Brest 217

3. Conclusion : mise en œuvre et evaluation des programmes de GIL 251

PARTIE 3. DES INITIATIVES DE GESTION INTÉGRÉE À L'INTÉGRATION DES SYSTÈMES DE GESTION **277**

1. Généralisation : du programme à l'initiative de GIL 277

2. Reformuler les questions de la mise en œuvre et de l'évaluation de la GIL 279

3. Analyse du système de gestion des Pertuis Charentais 295

4. Conclusion 347

PARTIE 4. LA GIL REVISITÉE : CONSÉQUENCES THÉORIQUES ET PRATIQUES **357**

1. Introduction 357

2. Une nouvelle définition de la GIL 358

3. Evaluer la mise en œuvre de la GIL 360

4. Stratégies pour la gestion intégrée du littoral 368

5. Pour en finir avec quelques illusions 378

CONCLUSION GÉNÉRALE **409**

1. Le chemin parcouru 409

2. Préconisations 416

3. Orientations de recherche 421

4. Diversité et pluralisme : « la GIL à la Française », entre acculturation et adaptation 428

BIBLIOGRAPHIE **437**

LISTES DES ENCADRES, FIGURES, CARTES ET TABLEAUX **455**

SOMMAIRE DETAILLE **461**

ANNEXES **477**

LISTE DES ACRONYMES UTILISES

AFD	Agence Française de Développement
AGERAS	Appui à la Gestion Régionalisée et à l'Approche Spatiale
AGEX	Agence d'Exécution
AGIR	Appui à la Gestion de l'Environnement à travers des Instruments Régionalisés et l'approche locale
ANAE	Association Nationale d'Action Environnementale
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
APMC	Aires Protégées Marines et Côtières
ARPL	Amélioration des Revenus des Populations Littorales
ASGE	Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement
BTP	Bâtiment Travaux Publics
CBRB	Contrat de Baie de la Rade de Brest
CCD	Comité Communal de Développement
CEMAGREF	Institut de Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture et de l'Environnement
CIME	Comité Inter-Ministériel de l'Environnement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMD	Comité Municipal de Développement
CNE	Conseil National pour l'Environnement
COI	Commission de l'Océan Indien
COMEX	Comité Exécutif
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CPR	Common-Pool Resources
CRC	Coastal Resources Center (Université de Rhode Island)
CRD	Comité Régional de Développement
CROS	Comité Régional d'Orientation Stratégique
CSMP	Center for the Study of Marine Policy (Université de Delaware)

CTA	Cellule Technique d'Appui
CUB	Communauté Urbaine de Brest
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDAM	Direction Départementale des Affaires Maritimes
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DPI	Direction des Politiques et Instruments
EMC	Environnement Marin et Côtier
EPZH	Evaluation de la Politique des Zones Humides
FAO	Food and Agricultural Organisation
FIDA	Fond International de Développement Agricole
FMG	Franc Malgache (1000 FMG = 1 FF = 0,15 E)
FORAGE	Fonds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement
FTM	Foiben-Taosaritanin'i Madagasikara
GEF	Global Environment Facility
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GIL	Gestion Intégrée du Littoral
GIRL	Gestion Intégrée des Régions Littorales
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
GREEN	Groupe de Renforcement des Efforts Environnementaux Nationaux
GTDR	Groupe de Travail pour le Développement Régional
GTR	Groupe de Travail et de Réflexion
ICM	Integrated Coastal Management
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IHSM	Institut Halieutique et des Sciences Marines
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
METAP	Mediterranean Environmental Technical Assistance Program
ME	Million(s) d'Euros
MF	Million(s) de Francs
MPRH	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMI	Organisation Maritime Internationale
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PEMSEA	Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia
PDR	Plan de Développement Régional
PE1	Programme Environnement 1
PE2	Programme Environnement 2
PE3	Programme Environnement 3
PIIGE	Politiques, Instruments et Informations pour la Gestion de l'environnement
PNAE	Plan National d'Action Environnementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PRE-COI/UE	Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien et de l'Union Européenne
PSO	Projet Sud-Ouest
PSP	Programme Sectoriel Pêche
RADE	Réseau d'Analyse de Données Environnementales
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (France)
	Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (Madagascar)
SAUM	Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer
SCC	Structure Communale de Concertation
SDB	Sunderbans Development Board
SEPNB	Société d'Etude et de Protection de la Nature en Bretagne
SIAD	Système d'Information et d'Aide à la Décision
SIDA	Swedish International Development Agency
SLC	Structure Locale de Concertation
SMB	Secrétariat Multi-Bailleurs
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SOLIMA	Solitany Malagasy
UE	Union Européenne
UICN	Union Mondiale pour la Nature
UNCLOS	United Nations Convention on the Law Of the Sea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

USAID	United States Agency for International Development
WWF	World Wildlife Fund
ZEE	Zone Economique Exclusive
ZMCGS	Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale

INTRODUCTION GENERALE

1. METTRE EN ŒUVRE LA GESTION INTEGREE DU LITTORAL : PLUS DE QUESTIONS QUE DE REPONSES

1.1. Pourquoi s'intéresser à la gestion intégrée du littoral ?

Depuis une douzaine d'années, la plupart des pays dans le monde se sont progressivement engagés formellement à rendre plus durable la gestion de leurs zones côtières grâce à la mise en œuvre du concept de gestion intégrée du littoral (GIL). Cet engagement collectif revêt dans de nombreux cas une valeur juridique, par la signature et/ou la ratification d'une série de déclarations, accords multilatéraux et conventions. Néanmoins, les documents concernés sont centrés sur la mise en œuvre de processus adaptés et demeurent non contraignants en termes de résultats. Pour ne donner que quelques exemples, mentionnons que la France s'est ainsi engagée à mettre en œuvre la GIL par le biais de l'Agenda 21 issu de la conférence de Rio (United Nations, 1992), par la ratification de la convention de Barcelone (telle que révisée en 1995), ou encore plus récemment *via* la recommandation de l'Union Européenne[1] (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2002). Cette dernière (cf. Annexe I) stipule entre autres que :

- « La zone côtière revêt une grande importance environnementale, économique, sociale, culturelle et du point de vue des loisirs pour l'Europe ».
- « Le rapport d'évaluation de 1999 de l'Agence européenne pour l'environnement fait état d'une dégradation continue des conditions qui règnent dans les zones côtières d'Europe ».

[1] La notion d'intégration de la gestion du littoral a même fait une entrée discrète dans la loi sur la démocratie de proximité de février 2002.

- « Il est essentiel de mettre en œuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles, et qui préserve l'intégrité de cette ressource importante ».
- « Les Etats membres devraient suivre les principes d'une gestion intégrée des zones côtières ».
- « Chaque Etat membre concerné devrait (…) élaborer une ou, le cas échéant, plusieurs stratégies nationales de mise en œuvre de principes pour une gestion intégrée des zones côtières ».
- « Les Etats membres rendent compte à la Commission des résultats de la mise en œuvre de la présente recommandation quarante-cinq mois après son adoption ».

L'ensemble varié d'engagements collectifs en faveur de la mise en œuvre du concept de gestion intégrée du littoral, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir plus en détail, représente le point de départ de notre travail. Il constitue aussi son premier niveau de justification. Le peu d'éléments opérationnels fourni dans ces différents documents, l'ampleur des zones d'ombre qui demeurent et des défis à relever invitent à soulever de nombreuses questions auxquelles nous tenterons de répondre dans cette thèse. Certaines sont posées très clairement dans la littérature existante sur la GIL, d'autres, plus spécifiques, correspondent à des constats et intuitions résultant de nos travaux antérieurs. C'est cet ensemble de questions qui a servi de base à nos recherches.

1.2. Des défis majeurs proposés par la littérature existante…

Les ressources bibliographiques consacrées à la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral, dont nous fournirons un panorama dans la première partie de cette thèse, font état de nombreux défis théoriques et pratiques à relever d'urgence par l'ensemble des acteurs (qu'ils soient chercheurs, responsables politiques et administratifs, militants associatifs ou dirigeants d'entreprises privées) impliqués dans le développement durable des zones côtières. Nous pouvons regrouper ces défis en trois catégories :

- La première, la plus évidente, relève de la mise en œuvre *stricto sensu* de la GIL : qu'est-ce que cela signifie ? comment fait-on ? qui le fait ? avec quels moyens ?
- La deuxième est depuis quelques décennies devenue indissociable de toute réflexion dans le champ de l'action publique. Elle regroupe les défis relevant de l'évaluation de la mise en œuvre de la GIL : comment et sur quelles bases peut-on l'évaluer ? selon quels

critères ? à l'aide de quels indicateurs ? peut-on évaluer globalement la contribution de la GIL à la durabilité du développement des zones côtières ?

- Enfin, du fait même que l'on s'intéresse à la GIL parce que des accords internationaux engagent chacun des pays à mettre en œuvre un concept unique dans des environnements d'action extrêmement contrastés, un défi spécifique et majeur tient à l'établissement de cadres de comparaison entre pays, entre régions, entre expériences (c'est par exemple souligné dans Olsen, 1996, p.10). Il s'agit d'une condition *sine qua non* pour que différentes parties à un accord puisse rendre des comptes les unes aux autres. Il y a là un chantier immense qui est ouvert et qui vise à fournir au débat sur la mise en œuvre de la GIL des bases solides et, autant que possible, universelles.

1.3. … Complétés par une réflexion personnelle

1.3.1. Des hypothèses à vérifier

Nos travaux (voir notamment Billé, 1999) et expériences antérieurs nous amènent à formuler un certain nombre de constats et hypothèses dont une partie conserve, à ce stade, un caractère largement intuitif. Nous les introduisons ici, mais nous aurons l'occasion de les réexaminer plus en détail par la suite.

Tout d'abord, notre fréquentation régulière du « monde de la GIL » nous a rapidement montré que le concept lui-même était bien en place et largement documenté, et qu'un consensus relatif régnait sur son acception la plus générale telle qu'elle est exprimée dans les engagements collectifs. La GIL constitue par conséquent une référence normative stable en matière de gestion durable des littoraux. Notre deuxième constat est que les moyens humains et financiers mobilisés pour sa mise en œuvre sont importants et s'inscrivent dans des contextes très variés. Pourtant, et c'est ici que se trouve la deuxième justification essentielle de nos recherches, se dégage l'impression générale que la mise en œuvre de la GIL demeure pour le moins problématique, avec des succès sans doute mais aussi des échecs majeurs et retentissants. Globalement, l'adoption quasi universelle de la GIL aurait encore, plus d'une décennie après Rio, un impact limité sur la gestion réelle des littoraux.

En analysant plus attentivement la situation, nous observons ce qui nous semble être une différence assez nette entre d'un côté la référence normative telle que comprise dans l'Agenda

21 (mettre en place une gestion intégrée du littoral comme moyen d'atteindre son développement durable), et de l'autre côté la littérature autant que l'activité internationales qui se sont développées depuis. A travers celles-ci semble émerger une GIL conçue comme devant (et ne pouvant que) être mise en œuvre *via* des programmes ambitieux et totalisants s'appuyant sur une structure porteuse, un budget défini, et dotés d'une durée de vie limitée quoique renouvelables par cycles. Ces programmes tendraient à devenir la référence unique d'évaluation des efforts accomplis pour la gestion intégrée des zones côtières. On serait alors face à une situation dans laquelle le recours à un cadre normatif conceptuel débouche systématiquement sur un ensemble d'actions, d'organisations et de bureaucraties *ad hoc*. Si c'est bien le cas, il est important de se demander pourquoi il en est ainsi, si cela doit être considéré comme normal pour une raison ou pour une autre, et surtout si c'est adapté, suffisant ou même compatible avec les défis à relever.

Nous sommes aussi amenés à formuler l'hypothèse que des particularismes géographiques, historiques et socio-économiques non assumés et implicites trouvent à s'exprimer puissamment autour de la GIL, qui sont susceptibles de nuire à sa mise en œuvre, à son évaluation, aux comparaisons ainsi qu'à l'appropriation du concept par certains groupes humains. L'hypothèse est donc plus généralement que le débat en matière de GIL comporte des zones d'ombre majeures et que le consensus observé autour du concept n'est peut être que de surface.

Au total, l'impression est plus que mitigée et le risque d'enlisement semble à la hauteur des défis annoncés. La GIL vit une crise de croissance profonde, qui pourrait lui être fatale et emporter avec elle les apports conceptuels majeurs que la notion d'intégration véhicule. De quoi donner des cauchemars à ses plus fervents partisans (cf. Encadré 1).

Un cauchemar

« Je souffre d'un cauchemar récurrent. Il s'agit d'une importante conférence internationale vers le début du siècle prochain, peut être en 2002. Le thème en est « Gestion intégrée du littoral : qu'avons-nous accompli ? » et les conclusions sont sévères. La conférence met en évidence que beaucoup d'argent a été dépensé par les gouvernements nationaux, la communauté des bailleurs de fonds et les ONG. Elle montre une extraordinaire prolifération de projets, programmes et initiatives à l'échelle locale, nationale, régionale et globale – toutes se revendiquant de la gestion intégrée du littoral. Mais il devient douloureusement clair lors

de cette conférence que l'on a passé son temps à réinventer la roue, que les efforts ont été conçus et mis en œuvre dans des conditions injustifiées d'isolement, et que malgré toute l'activité, malgré tous les plans formellement adoptés et les volumineuses compilations d'informations, les succès mesurables dans la réduction des problèmes que les programmes de GIL, individuellement et collectivement, ont été conçus pour prendre en charge, sont lamentablement réduits. En 2002, les succès réels et bien documentés sont observables à des échelles dérisoires par rapport à l'ampleur des problèmes. La conférence souligne une grande confusion quant aux paramètres qu'il convient de suivre, à la façon dont on peut imputer les améliorations observées aux efforts des programmes de GIL plutôt qu'à d'autres facteurs, ainsi que des hypothèses trop rarement testées rigoureusement. L'absence d'un langage ou d'une méthodologie opérationnelle communs rend difficiles les comparaisons entre projets et les conclusions un tant soit peu rigoureuses au plan analytique. La conférence conclut que le rapport coût/bénéfice de la GIL est inacceptable. Le processus de GIL est déclaré inefficace et inutilement complexe. Le consensus s'établit sur le fait qu'il est temps de passer à autre chose. »

Encadré 1. *I have a nightmare* : le cauchemar de S. Olsen (1996, p.3)

1.3.2. Quelques questions fondamentales

Ces quelques hypothèses et observations préliminaires invitent à se poser plusieurs questions :

- Que signifie exactement « mettre en œuvre une gestion intégrée du littoral » ?
- Quelles sont les pratiques actuelles en la matière ?
- Comment analyser et contribuer à évaluer ces pratiques ?
- Si nos réservent s'avèrent justifiées, comment pourrait-on faire mieux ? A quelles conditions ?
- Cela nécessiterait-il d'apporter des changements majeurs au corpus théorique de la GIL ? si oui, de quel ordre et lesquels ?

Notre tâche est d'apporter des éléments de réponse à ces questions, en lien avec les principaux défis posés par la littérature. Toutefois, étant donnée l'abondance des travaux existant, les ressources intellectuelles déjà mobilisées, il serait probablement très ambitieux d'espérer construire des apports déterminants en « luttant à armes égales », c'est-à-dire en utilisant les mêmes bases de recherche que celles qui dominent déjà le monde de la GIL. Au contraire, il

semble nécessaire de porter sur lui un regard décalé et innovant, basé sur des ressources théoriques actuellement sous-utilisées quoique appropriées. L'analyse stratégique de la gestion de l'environnement (ASGE), développée par L. Mermet et son équipe, apparaît fournir en la matière une perspective théorique particulièrement prometteuse. Nous tenterons d'en faire la preuve et d'en convaincre le lecteur tout au long de cette thèse. De façon complémentaire, notre travail de mise en discussion de la GIL s'appuiera sur des travaux que nous nous permettons de regrouper grossièrement et sans doute abusivement en deux corpus distincts : l'anthropologie du développement et l'évaluation des politiques publiques (Figure **1**), qui ont en commun avec l'ASGE de s'appuyer sur une critique théorisée de la pratique.

Figure 1. Ressources théoriques : quatre champs mis en dialogue

2. L'ANALYSE STRATEGIQUE DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE PERSPECTIVE THEORIQUE POUR REEXAMINER LA GIL

L'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement (Mermet, 1992, 1998) fournit un cadre théorique basé sur les sciences de l'action. Elle permet de porter sur toute situation de gestion environnementale un regard articulé autour du changement en direction des objectifs environnementaux fixés. Nous allons à présent en synthétiser les principales caractéristiques utiles à nos travaux. Cette section a pour fonction non seulement d'éclairer le lecteur sur notre démarche, mais aussi dans toute la mesure du possible de favoriser le débat sur nos choix théoriques et méthodologiques. C'est d'autant plus important que le débat semble être une des faiblesses de la GIL alors même qu'il « est sans doute la seule garantie épistémologique de la plausibilité » en sciences sociales (Olivier de Sardan, 1995b, p.97).

2.1. Caractérisation générale de la gestion de l'environnement

L'ASGE fournit en premier lieu une caractérisation très générale de toute situation de gestion de l'environnement. On peut dire que l'idée de gestion de l'environnement apparaît lorsqu'un

acteur[1] prend conscience d'un problème environnemental (impact négatif d'une activité humaine sur un écosystème), et le signale. La gestion de cet écosystème est le résultat d'influences exercées sur son évolution par des acteurs porteurs de logiques variées et souvent contradictoires. Sauf dans quelques cas très particuliers[2], il n'y a pas d'acteur unique décidant de l'utilisation d'un système naturel. On désigne alors par gestion effective « le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent » (Mermet, 1992, pp.57-58). Cette gestion effective est généralement l'objet d'engagements collectifs formels en matière de qualité environnementale, ce qui ne veut pas dire qu'il y ait consensus sur les objectifs de gestion à atteindre, ni sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

De façon complémentaire et indissociable, on appelle gestion intentionnelle « les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens. Ce résultat ne peut être atteint qu'en faisant changer la gestion effective » (Mermet, 1992, pp.57-58). Tout acteur qui exerce une gestion intentionnelle de l'environnement est appelé « acteur d'environnement ». Il est « défini non par son statut institutionnel, mais par son rôle fonctionnel dans un processus de gestion. (…). En prenant l'initiative en faveur de tel ou tel système naturel, il met en cause la gestion effective qu'en font (ou que projettent d'en faire) les autres acteurs. L'essentiel de son effort pour gérer le milieu consiste à amener ces derniers à faire ce qu'ils ne feraient pas sans son intervention (...), ou à les empêcher de faire ce qu'ils feraient » (Mermet, 1992, p.61). En d'autres termes, l'acteur d'environnement cherche à influencer les autres acteurs pour modifier la gestion effective : il a donc une action stratégique.

La question centrale à laquelle se consacre l'ASGE peut alors être formulée de la façon suivante : si un groupe humain se fixe des objectifs environnementaux concernant un système naturel donné, qui peut agir et comment pour assurer la persistance ou le rétablissement de ses qualités désirables ?

---

[1] Individu, équipe, institution, groupe social aux contours plus ou moins définis : « toutes ces entités peuvent être considérées comme des acteurs, dès lors qu'elles interviennent dans le processus de gestion, et possèdent dans celui-ci une autonomie d'initiative ou de réaction » (Mermet, 1992, p.109).

[2] Certaines réserves naturelles par exemple. Encore cela revient-il à ne pas tenir compte de facteurs tels que le changement climatique, etc.

2.2. Une perspective théorique à trois dimensions

La perspective théorique offerte par l'ASGE se développe selon trois dimensions, dans trois registres qu'elle articule entre eux.

D'abord, l'ASGE se base sur un référentiel normatif, constitué par l'état à atteindre du système considéré pour lequel il s'agit de conserver ou rétablir des qualités désirables de l'environnement. Cette référence est nécessairement exprimée en termes matériels, c'est-à-dire bio-physico-chimiques.

Ensuite, l'ASGE développe un registre descriptif basé sur l'analyse du système de gestion de l'environnement tel qu'il se présente, à travers ses enjeux et problèmes, les instruments de gestion disponibles, les acteurs en jeu, leurs performances, les tendances à l'œuvre. Cette analyse permet la mise en lisibilité des responsabilités de chaque acteur sur l'état du système. Elle ouvre deux perspectives :

- La mise en regard du volet descriptif avec le référentiel normatif, qui débouche sur un diagnostic et/ou une évaluation selon le point de vue adopté.
- L'identification des marges de manœuvre susceptibles d'être utilisées par les acteurs d'environnement pour rapprocher le système de gestion réel de la référence normative.

Enfin, l'ASGE comporte un volet prescriptif. Diagnostic et évaluation d'une part, identification des marges de manœuvres d'autres part, peuvent être traduits en termes d'actions à entreprendre. La particularité de ce volet prescriptif est de permettre de préciser quel acteur doit apporter quel changement, avec quels moyens, dans quel contexte stratégique, compte tenu de quelles résistances et oppositions. Ce registre est plus ou moins présent selon les contextes de recherche. Il l'est normalement beaucoup dans le cas d'une recherche-intervention conduite en réponse à une commande ; il peut l'être moins dans une recherche fondamentale – quoiqu'il n'y ait pas de raison de généraliser *a priori*. Il est à noter que le volet descriptif lui-même peut déboucher sur l'action de changement de certains acteurs en les amenant à réaliser différents aspects de leur situation stratégique.

2.3. Au centre de l'ASGE : rapports de force et conflits

La structure générale d'une situation de gestion de l'environnement, telle que nous l'avons décrite ci-dessus, fait apparaître une tension fondamentale entre gestion effective et référence normative. Cette tension est révélée par l'acteur qui signale le problème, et est prise en charge par des acteurs d'environnement qui influent sur les autres acteurs pour tendre à réduire l'écart entre gestion effective et référence normative. Les rapports de force sont donc au cœur de l'action, et l'ASGE suppose en la matière – et se veut adaptée au fait – que l'acteur d'environnement est le plus souvent en position de faiblesse dans un rapport de force asymétrique. Présentées sous cet angle, les situations de gestion de l'environnement sont structurellement conflictuelles.

L'ASGE place donc au centre de ses préoccupations les conflits d'usage de l'environnement et des ressources naturelles. En accord sur ce point avec d'autres courants majeurs et anciens des sciences sociales, l'ASGE revendique sans hésiter que « les conflits sont un des meilleurs "fils directeurs" pour "pénétrer" une société et en révéler tant la structure que les normes ou les codes » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, p.259), en déplaçant simplement le propos depuis une société vers un système de gestion de l'environnement. Comme l'écrivent encore ces mêmes auteurs, « postuler l'existence d'un consensus est une hypothèse de recherche beaucoup moins puissante et productive que de postuler l'existence de conflits. Les conflits sont des indicateurs privilégiés du fonctionnement d'une société locale[1]. Ce sont aussi des indicateurs du changement social », et comme nous allons le voir l'ASGE pose également la gestion de l'environnement comme un problème de changement.

2.4. Un ancrage dans les changements bio-physico-chimiques

Dans la mesure où la gestion de l'environnement est décrite comme reposant sur la tension entre gestion effective et référence normative, elle se constitue par essence comme un problème de changement devant rapprocher progressivement la première de la seconde. Le registre normatif étant exprimé en termes bio-physico-chimiques, ce changement est lui aussi à comprendre en termes matériels.

---

[1] Resp. « d'un système de gestion de l'environnement ».

Plus généralement, l'ASGE prend pour hypothèse que tous les points de vue ne sont pas équivalents, que la connaissance scientifique ne peut pas être relativisée sans limites et joue au contraire un rôle central. L'acceptation d'une base scientifique de réflexion commune apparaît indispensable à la gestion collective de l'environnement. Cela ne signifie en aucun cas que l'ASGE « fait passer les animaux ou les plantes avant les hommes » – ni après d'ailleurs. L'examen des raisons politiques, économiques, idéologiques, spirituelles pouvant mener un groupe humain à se fixer des objectifs environnementaux est hors du champ proposé de l'analyse. En revanche, l'ASGE affirme que si de tels engagements sont pris, alors on ne peut rendre compte des efforts accomplis pour les atteindre qu'en référence à l'état concret de l'environnement.

2.5. Deux préoccupations fondamentales : pluralisme et débat

Avec ce qui précède, il est clair que le point du vue porté par la perspective ASGE sur un système de gestion de l'environnement est partiel : il se revendique comme tel. L'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement fournit un éclairage particulier sur une situation complexe et multi-dimensionnelle, correspondant à la façon dont la société prend en charge la question environnementale, ou encore exerce sa responsabilité environnementale – à partir du moment ou elle s'est assigné une telle responsabilité. Les développements théoriques et méthodologiques de l'ASGE sont donc fondés sur un axiome (par ailleurs discutable), stipulant qu'il est légitime et utile de construire une mise en lisibilité d'un système social dans sa globalité au regard d'une préoccupation partielle, exprimée seulement par une partie des membres de ce système.

Il faut préciser que cela ne revient aucunement à affirmer la primauté de cette perspective environnementale sur d'autres (notamment sociales et économiques), et ne réduit donc en rien la possibilité de rendre des arbitrages privilégiant des considérations sociales et économiques de plus ou moins court terme. Néanmoins, l'ASGE permet de clarifier ces arbitrages, de les rendre lisibles, et par conséquent d'ouvrir la voie à leur justification explicite par leurs promoteurs. Ce n'est que dans ces conditions qu'un débat pluraliste peut être ouvert. Il ne permet pas nécessairement de rapprocher les acteurs et leurs logiques, puisque rien n'autorise *a priori* à présumer que des accords, compromis ou arrangements soient possibles, mais il permet de mettre ces acteurs en discussion voire en négociation. Les points d'équilibre entre

logiques divergentes ne sauraient, dans le cas général, être trouvés par la seule décision technocratique ou le simple débat. Ils impliquent la confrontation de forces organisées, qui réfléchissent, s'expriment et agissent en partant d'un point de vue et d'une situation sociale particuliers. L'objectif en cela de l'ASGE n'est pas d'améliorer la démocratie dans les décisions publiques concernant l'environnement, mais de clarifier les conditions d'atteinte d'objectifs environnementaux collectivement fixés[1].

2.6. L'hypothèse du dysfonctionnement

Construite sur l'hypothèse du conflit et la notion d'action stratégique de changement, l'ASGE implique une posture fondamentalement critique. Comme J.-P. Olivier de Sardan (1995a, p.10), « nous supposons en effet (mais c'est un paradigme fondateur des sciences sociales) que les discours publics, les politiques proclamées, les structures administratives ou juridiques, ne coïncident pas toujours, tant s'en faut, avec les pratiques effectives, dans le développement comme dans d'autres aspects de la vie sociale » dont la gestion de l'environnement fait à nos yeux partie. Ainsi, nous ne tenons jamais pour acquis qu'un organe de gestion gère, qu'une structure de coordination coordonne, ni qu'une agence d'intégration intègre. Un contrat peut s'avérer être un programme, une composante de projet peut être une structure administrative.

Supposant *a priori* l'existence de dysfonctionnements dans les systèmes sociaux, nous ne tenons jamais les solutions pour le « moulage » des problèmes, notamment en termes institutionnels : face à un problème donné (par exemple le manque de coordination), créer une structure *ad hoc* (par exemple de coordination) ne constitue pas en soi un pas vers la résolution du problème. Plus généralement, la gestion de l'environnement ne repose pas pour nous sur la mise en place d'une « organisation formelle[2] » idéale conçue en fonction des problèmes diagnostiqués. Etant donnés les « *effets contre-intuitifs* ou "*effets pervers*" qui caractérisent les affaires humaines », « toutes nos actions risquent d'aboutir au contraire de ce que nous cherchions à réaliser : l'effet contre-intuitif est au cœur même de tout effort d'action collective » (Crozier et Friedberg, 1992, pp.16-17). En matière d'environnement, tout système de gestion a par hypothèse ses effets pervers, et est en « dérapage » permanent. Loin de jamais

---

[1] Il se trouve que, dans certains cas, l'une de ces conditions est d'améliorer la démocratie.

[2] Au sens de March et Simon (1969), par opposition à « l'organisation effective ».

garantir une gestion effective cohérente avec la référence normative, le système de gestion ne peut que tendre vers elle.

Dans cette logique, nous accordons une attention particulière aux contre-exemples, échecs et autres expériences malheureuses, qui s'avèrent extrêmement précieux contre les généralisations abusives dont la recherche sur les sciences sociales et l'environnement – sur la GIL en particulier – semble être friande[1].

3. ELEMENTS DE METHODE

Comme le champ du développement, le champ de l'environnement « ne manque pas de points de vue normatifs, d'*a priori* moraux (…), de rhétorique idéologique, de proclamations tapageuses, d'idées reçues et de bonnes intentions… (…) Face aux échecs (…), à la crise, les donneurs de leçons abondent. Or, ce qui fait le plus défaut, ce ne sont pas les bons conseils et les idées soit disant nouvelles, c'est la compréhension des mécanismes réels à l'œuvre et l'analyse des processus sociaux en jeu » (Olivier de Sardan, 1995a, p.8). Dans cet esprit, et à la lumière de la perspective proposée par l'ASGE, nous posons la question de notre méthode de la façon suivante :

> Comment aborder le problème de la prise en charge d'un système écologique ou d'une ressource naturelle par des acteurs porteurs d'intérêts, de pratiques et de représentations différents, et qui ne sont pas liés *a priori* par des institutions pouvant leur imposer une ligne d'action commune ?

3.1. Méthode générale

La gestion intégrée du littoral est l'un des paradigmes dominant la sphère du développement durable – le seul ou presque pour ce qui concerne le littoral. Comme annoncé, nous allons le revisiter principalement à la lumière de la perspective théorique que nous fournit l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement afin d'étudier qui peut agir et comment pour assurer la persistance ou le rétablissement de qualités désirables d'un système naturel.

---

[1] Nous en mettrons en évidence de nombreux cas au cours de cette thèse.

Au niveau le plus général, la méthode que nous adoptons consiste à « prendre au sérieux » les engagements environnementaux, sans tenir leur mise en œuvre pour acquise. Elle peut se résumer ainsi :

- Un groupe humain donné s'engage à prendre en charge différents enjeux environnementaux qu'il explicite.
- Supposons qu'il entende vraiment se tenir à ses engagements,
- alors comment peut-il s'y prendre ?

La GIL pose d'entrée un problème particulier dû à la forme très spécifique d'une partie centrale de son corpus : il s'agit des guides de bonnes pratiques (*guidelines*) publiés par un certain nombre d'organisations. Pour différentes raisons que nous expliciterons dans notre première partie, la tentation est forte soit de faire sans ces *guidelines* jugées indigestes et inadaptées aux réalités particulières de chaque situation, soit de les accepter dans leur forme actuelle, sans remise en cause puisqu'elles recueillent l'assentiment international. Tout au contraire, nous nous proposons de ne céder à aucune de ces tentations et de considérer le monde de la GIL (que nous appellerons plus tard la « configuration gilienne ») et ses *guidelines* comme un objet d'étude plutôt que comme une coquille vide ou la panacée. L'un des enjeux de l'analyse sera de mettre en évidence les liens existant entre d'un côté la structure particulière de cette « configuration » et de l'autre les observations formulées à travers les études de cas, et d'en tirer un certain nombre de conclusions.

La GIL fait figure de stratégie globale pour atteindre l'objectif de développement durable des zones côtières : elle a donc des dimensions non seulement environnementales mais sociales et économiques. Mais comme le développement durable, elle n'a d'intérêt que par le rééquilibrage qu'elle rend possible en faveur de la dimension environnementale du développement. C'est sa légitimité. Pourtant, si elle ne se concentre que sur l'environnement, elle perd son caractère global et donc une part de sa légitimité. La méthode que nous mettons en œuvre dans cette thèse, qui ira plus au fond de cette question dans la première partie, permet de dépasser cette apparente contradiction.

3.2. Discipline et positionnement scientifique

Il n'est pas inutile d'apporter quelques précisions sur la discipline dans laquelle cette thèse s'inscrit. Thèse de « Sciences de l'Environnement » avec mention « Gestion », elle a pour

caractéristique principale son objet (l'environnement) et non une discipline déterminée au sens académique. La mention « Gestion » a un double sens : d'une part, c'est la gestion sociale de l'environnement qui nous intéresse ici, ce qui est une différence très nette avec la plupart des thèses de Sciences de l'Environnement et inscrit résolument notre travail du côté des sciences sociales. D'autre part, la perspective théorique principale (l'ASGE) à l'aide de laquelle nous réexaminons notre objet d'étude (la GIL) est bâtie sur le socle des Sciences de Gestion, dans leurs dimensions les plus générales de sciences de l'action et des organisations. C'est une des raisons pour lesquelles l'ASGE permet le regard décalé et innovant que nous recherchions, très peu de chercheurs en gestion se consacrant à la gestion de l'environnement et encore moins du littoral – et inversement.

Notre espace de recherche et d'intervention est en réalité assez différent de celui de la majeure partie des travaux en Sciences de Gestion. Trois passerelles ont une importance particulière à nos yeux. (1) Quand les Sciences de Gestion s'intéressent surtout à des organisations concrètes ou « formelles » au sens de March et Simon (1969), comme des entreprises ou des administrations, nous étudions principalement des systèmes de gestion qui sont au contraire des organisations abstraites ou « effectives ». Pourtant, ces systèmes de gestion sont composés notamment d'organisations concrètes comme des administrations, des programmes, etc., qui sont centrales dans ses évolutions et auxquelles nos travaux accordent une place majeure. (2) Dans une entreprise, le critère de performance principal est relativement objectif (faire des profits), alors que ce n'est pas le cas d'un système de gestion de l'environnement. C'est pourquoi nous travaillons sur des « engagements ». (3) Enfin, comme dans l'entreprise, l'intervention de gestion (de l'environnement) n'arrive généralement pas dans un vide organisationnel mais dans un système dont l'organisation actuelle induit des blocages. Dans les deux cas, il est donc *a priori* insuffisant de ne s'intéresser qu'à l'intervention sans étudier en détail le système de gestion qu'elle vise à modifier.

Au total, cette thèse ne prétend pas être inscrite dans une discipline particulière et assume notamment ses distances avec les cadres théoriques et méthodologiques propres aux Sciences de Gestion. Plus généralement, le recours privilégié à certains corpus bibliographiques et théoriques ne constituera pas dans cette thèse une limite, pas plus qu'une obligation. Si l'on reprend la Figure 1, elle signifie plus précisément que la mise en dialogue de ces quatre champs de connaissance est asymétrique. La GIL et l'ASGE sont l'objet de toute notre attention : c'est à elles que nous empruntons le plus, et c'est à leur développement que nous nous fixons pour objectif de contribuer par la présente recherche. En revanche, les travaux

que nous regroupons artificiellement sous les étiquettes d'anthropologie du développement et d'évaluation des politiques publiques sont pour nous plutôt de l'ordre des boîtes à outils – certes extrêmement précieux. Nous leur empruntons, nous les pillons peut être parfois, sans vraiment les payer de retour. C'est pourquoi nous nous référons dans la suite constamment à un petit nombre de textes dans ces domaines : loin de nous sentir obligés d'en fournir un panorama complet, nous nous permettons délibérément de piocher des démarches, des concepts, des problématiques particulièrement éclairants pour nos travaux.

Enfin, et quoique en toute humilité, nous n'hésiterons jamais à emprunter à des disciplines dont certains travaux nous sembleront fournir des éléments d'analyse utiles, qu'ils s'inscrivent par exemple en anthropologie, en sociologie, en sciences politiques ou en géographie. Cela ne signifiera pas que nous avons la volonté de « faire » aucune de ces disciplines : cette thèse est intrinsèquement interdisciplinaire et construite autour de son objet.

3.3. Une recherche fondamentale et impliquée

De par notre objet et la méthodologie que nous développons, nos recherches ont un lien très fort avec les études de cas sur lesquelles elles se construisent. Comme le font remarquer Glaser et Strauss (1973 ; cités par Olivier de Sardan, 1995b, p.92), les études de cas « peuvent se limiter à exemplifier des théories générales préexistantes comme elles peuvent générer de nouvelles théories ». Quoique éloignés d'une approche monographique, nous sommes pour notre part clairement dans le deuxième cas, puisque l'ASGE nous fournit une perspective théorique servant à formuler et aborder un problème donné mais que les études de cas vont nous permettre de développer une nouvelle approche de la GIL.

Dans ce contexte, notre relation aux différents terrains de nos études de cas mérite d'être explicitée. La totalité de notre travail a été financée par des crédits de recherche fondamentale, qui à la fois ont limité nos moyens et nous ont garanti une certaine autonomie. Cette absence de commande traduit le fait que notre thèse part davantage d'un besoin, d'une demande diffuse, diagnostiquée et même construite par nous, que d'une commande de quelque acteur que ce soit. Cependant, nos recherches sont en lien étroit avec l'action, au sens où leur finalisation est un levier de recherche et non un moyen d'obtenir des fonds. En étudiant comme nous le faisons les conditions d'atteinte d'un objectif donné, nous pouvons revendiquer l'indépendance, pas la neutralité puisque nous permettons à un acteur qui le

souhaite de préparer l'intervention de changement. Notre approche, par construction théorique et méthodologique et non par contrat, informe et soutient les acteurs d'environnement.

Pour compléter cette réflexion sur notre relation au terrain, il faut souligner que les acteurs liés à ces terrains seront peut être surpris par certains points de nos études de cas, et notamment déçus que les données les plus récentes ne soient pas intégrées. D'une part, nous ne prétendons pas à l'infaillibilité ; d'autre part, du fait de l'absence de commande, nous considérons que nous n'avons pas d'autre contrainte vis-à-vis de ces terrains que d'assurer leur contribution à l'élaboration théorique qui est la raison d'être de cette thèse. Cela implique certes d'éviter au maximum erreurs et imprécisions, mais pas de prendre en compte les informations les plus récentes – qui de toutes façons sont toujours plus ou moins obsolètes au moment où une thèse est mise à disposition du public. En particulier, les conditions concrètes des recherches ne peuvent être séparées des méthodes mises en œuvre, et dans notre cas par exemple le contexte politique malgache extrêmement tendu au premier semestre 2002 ne nous a pas permis de nous rendre à nouveau sur ce terrain cette année-là, contrairement à ce que nous avions prévu. Malgré ces réserves, nous nous permettons d'espérer que les acteurs concernés trouveront un intérêt dans la lecture de nos études de cas.

3.4. Enquête et collecte de l'information

Dans tous les cas étudiés, la collecte de l'information a été réalisée de façon totalement autonome et – pour autant que cela soit possible – indépendante. Notre première source d'information a classiquement été bibliographique par le recours constant aux publications scientifiques et aux rapports d'expertise, mais aussi aux documents d'information et de communication, aux brochures les plus variées et aux nombreux sites Internet consacrés à la gestion intégrée du littoral en général ou aux cas étudiés en particulier.

Cette prise d'information a été systématiquement complétée d'observations *in situ*. Plus que de l'observation de l'environnement lui-même – qui ne parle pas forcément beaucoup en l'absence de compétences techniques spécifiques – il s'est agi principalement de recueillir les interprétations des acteurs sur les enjeux de la gestion des littoraux, sur le processus d'intégration, sur l'apport de la notion de gestion intégrée, sur sa déclinaison à différentes échelles de territoire, sur le déroulement de telle ou telle initiative de GIL, les difficultés qu'elle rencontre et les manière possibles de la rendre plus efficace. Une partie essentielle des

informations ayant servi à construire cette thèse est donc issue d'entretiens réalisés sur chaque terrain et à différentes échelles avec les responsables politico-administratifs concernés, les représentants associatifs et du secteur privé, etc. Nous les avons sélectionnés selon trois approches complémentaires : (1) positionnelle d'abord, en fonction de leur statut institutionnel ; (2) décisionnelle ensuite, selon leur rôle fonctionnel dans les systèmes de gestion ; (3) réputationnelle enfin, sur recommandation des acteurs rencontrés grâce aux deux approches précédentes. Il s'agit là d'une technique répandue en sciences sociales, qui laisse une large place à l'adaptation. Pour une part seulement les interlocuteurs sont choisis à l'avance, « sur le papier » : pour ceux-là, plusieurs passages successifs sur un même terrain sont nécessaires afin de s'assurer de leur disponibilité. Ensuite, l'extension par réseau est essentielle :

> « Le choix des interlocuteurs s'opère (…) pour une bonne part par "buissonnement" ou "arborescence" : de chaque entretien naissent de nouvelles pistes, de nouveaux interlocuteurs possibles, suggérés directement ou indirectement au cours de l'entretien. La dynamique de l'enquête suscite ainsi son propre cheminement, largement imprévisible au départ, illégitime pour un enquêteur de l'INSEE, mais où se reflètent cependant les réseaux "réels" du milieu étudié. Les individus de l'enquête de terrain sont des individus non abstraits de leurs conditions concrètes d'existence, de leurs affiliations personnelles, familiales ou clientélistes, de leurs modes de sociabilité (…). L'enquête de terrain s'adapte donc aux divers circuits sociaux locaux, à leur complexité, à leurs imbrications, à leurs distorsions. Elle n'a rien de linéaire » (Olivier de Sardan, 1995b, p.95).

Ces entretiens ont été menés dans leur grande majorité de façon semi-directive, basée sur un certains nombres de questions et points de discussion déterminés à l'avance mais laissant largement la voie à l'improvisation, qui constituent un « canevas d'entretien » plus qu'un « guide » :

> « Il n'est pas inutile de proposer une distinction entre *guide d'entretien* et *canevas d'entretien*. Le *guide d'entretien* organise à l'avance les "questions qu'on pose", et peut dériver vers le questionnaire ou l'interrogatoire. Le *canevas d'entretien*, lui, relève du "pense-bête" personnel, qui permet, tout en respectant la dynamique propre d'une discussion, de ne pas oublier les thèmes importants. Il en reste aux "questions qu'on se pose", en laissant à l'improvisation et au "métier" le soin de

> les transformer au fil de l'entretien en "questions qu'on pose". Elles s'adaptent nécessairement à l'interlocuteur, que l'appartenance institutionnelle, les actions ou les écrits éventuels ne suffisent pas à cerner » (Olivier de Sardan, 1995b, p.84).

Nous avons en outre eu recours, dans certains cas bien particuliers qui semblaient le nécessiter, à une méthode plus personnelle de discussion informelle avec des acteurs qui ne savaient pas forcément qui nous étions ni dans quel cadre nous parlions avec eux. Sans jamais chercher à piéger qui que ce soit ni à jouer les reporters, cette façon de recueillir des informations s'est avérée capitale dans certains cas, notamment pour tester des consensus trop vite affichés ou pour mesurer l'impact sur la réalité des processus étudiés. Dans tous les cas mais bien sûr encore plus dans ces derniers, le principe de triangulation nous a constamment incités à recouper autant que possible les informations recueillies.

3.5. Une méthode porteuse de difficultés propres

A son niveau le plus général, la méthode présentée ci-dessus présente des difficultés de deux ordres au moins.

D'abord, notre approche présupposant et recherchant les dysfonctionnements, les incohérences, les contradictions et points durs, oblige dans bien des cas à une certaine ambivalence. Il faut « combiner empathie et distance, respect et méfiance ». Dans ces conditions, « il est sans doute de bonne politique de recherche que de tenter de différer dans le temps les deux opérations. Celle de la prise au sérieux imperturbable précédera celle du doute méthodique : elle est même une condition de cette dernière. Pendant l'entretien, on crédite les propos de son interlocuteur de sens : on ne peut en effet accéder à ce sens qu'en prenant au sérieux l'intégralité de ce qui est dit. L'entretien est donc géré à partir de ce préjugé favorable. Par la suite, le décryptage critique, voire soupçonneux, portera sur le sens de ce sens, et le rapport de l'énonciateur à l'énoncé, au référent et au contexte » (Olivier de Sardan, 1995b, p.86). Ensuite, et c'est là une difficulté très générale de la recherche en sciences sociales, « les questions que le chercheur se pose sont spécifiques à sa problématique, à son objet, à son langage. Elles n'ont de pertinence que dans son univers de sens. Elles ne font pas spontanément sens pour son interlocuteur » (Olivier de Sardan, 1995b, p.84), si bien qu'il convient de les transformer. Pour ces deux raisons, et toujours en accord avec l'approche de

J.-P. Olivier de Sardan (p.81), nous ne parlerons pas de « technique » d'entretien, mais plutôt de « savoir-faire » et plus exactement de « politique de l'entretien ».

La mise en œuvre de la méthode exposée nous amènera à différentes étapes de cette thèse à souligner d'autres difficultés plus spécifiques mais non moins importantes.

4. PROGRESSION ET CLES DE LECTURE

Problématique et méthode de cette thèse sont à présent posées, mais d'une façon encore relativement générale. C'est que la GIL, tant comme corpus théorique que comme ensemble d'initiatives au niveau mondial, ne se laisse pas aborder ni percer aisément par un questionnement scientifique. Présentée comme solution et non comme enjeu, problème ou objectif, elle est *a priori* étanche à tout questionnement critique. Elle comprend les réponses à chaque question, ne semble pas privilégier une approche plutôt qu'une autre, laisse la place à toutes formes de mises en œuvre selon les contextes. A première vue, elle se présente donc comme hermétique à toute divergence d'opinions (puisqu'elle les accepte toutes). Aussi, formuler le problème de la mise en œuvre de la GIL de façon pertinente est un vrai travail en soi, qui nécessite une analyse fine de ce monde hétérogène constitué de chercheurs, de projets, de consultants, d'organisations gouvernementales, non gouvernementales et internationales, d'entreprises privées, de conférences internationales, d'ateliers villageois, etc. Cette analyse institutionnelle autant que bibliographique, accompagnée d'indispensables éléments de contexte et de quelques définitions, constituera donc la première partie de notre thèse. Elle mettra en évidence et analysera notamment le glissement déjà évoqué entre gestion intégrée et approche programme ou projet, et en identifiera différentes étapes que nous nommerons approche intentionnelle de la gestion intégrée, puis approche séquentielle de la gestion intentionnelle, et enfin approche programme du modèle séquentiel. Ce n'est qu'alors que nous pourrons développer et justifier un questionnement et une démarche plus spécifiques.

Par une naïveté méthodologique explicitée, nous prendrons le parti de suivre ce glissement afin de mettre en évidence ses avantages autant que ses limites théoriques et pratiques. La deuxième partie, basée sur ce « décadrage » de la GIL, s'intéressera donc à l'approche programme de la gestion intégrée à travers l'étude de la mise en œuvre de trois programmes intervenant comme réponse au besoin d'intégration, à Madagascar et en France. Elle nous montrera certaines des forces et des faiblesses essentielles de l'approche programme et de son

modèle séquentiel. Elles nous amèneront à souligner en quoi une approche rigoureuse et réaliste de la mise en œuvre de la GIL et de son évaluation nécessitent un profond travail de « recadrage » passant par une reformulation de la question de la mise en œuvre.

Cette entreprise sera l'objet de la troisième partie, dans laquelle nous ouvrirons le champ de la GIL non plus aux seuls programmes *ad hoc*, mais aux autres formes de l'action publique intentionnelle et finalement aux systèmes de gestion réels, tels qu'ils se présentent sur un littoral donné. Le changement opéré sera illustré par une quatrième étude de cas, sur le littoral français, qui mettra en évidence les vertus analytiques de la notion de gestion intégrée dès lors que son corpus est élagué et mis en dialogue avec des approches critiques et stratégiques – dans notre cas, l'ASGE principalement.

La quatrième et dernière partie sera alors consacrée à réviser le cadre théorique général de la GIL, de façon à le rendre à la fois plus opérationnel et plus favorable à l'évaluation et aux comparaisons entre pratiques intervenant dans des contextes contrastés. C'est là que la perspective stratégique fournie par l'ASGE, présente en filigrane tout au long de la thèse, sera pleinement exploitée et fera, nous l'espérons, la preuve de sa pertinence pour la réflexion sur la gestion intégrée du littoral. Cette démarche nous amènera pour terminer à mettre en évidence quatre illusions récurrentes au sein de la configuration gilienne, dont nous tenterons de démontrer à la fois les faiblesses théoriques et la contre productivité opérationnelle.

Au total, le premier mouvement de cette thèse consiste à « décadrer » et « déconstruire » la notion de gestion intégrée du littoral, en analysant son état actuel sur les plans théoriques et pratiques à la lumière d'approches qui lui sont étrangères mais s'avèrent pertinentes. C'est l'objet des première et deuxième parties. Puis vient le temps du « recadrage » et de la « reconstruction », trajet retour par lequel loin d'abandonner une notion volontairement soumise à rude épreuve, nous revenons vers l'essence de la GIL pour l'enrichir et la renforcer.

Dans ces conditions, nous recommandons une lecture linéaire de cette thèse, la plus à même de faire saisir les enjeux du trajet aller-retour de « décadrage-recadrage » que nous avons suivi. Toutefois, le lecteur réticent à un tel exercice pourra trouver son compte dans une lecture « par blocs », à laquelle résistent par exemple bien l'analyse du monde de la GIL (première partie) ou les quatre études de cas.

PARTIE 1

LA GESTION INTEGREE DU LITTORAL : ETAT DES LIEUX

1. QU'APPELLE-T-ON « GESTION INTEGREE DU LITTORAL » ?

1.1. Notions de base et genèse du concept

1.1.1. Le littoral

a) D'une définition géographique à une conception pragmatique

Pour le Petit Larousse, le littoral, du latin *litus* signifiant *rivage*, est une « étendue de pays le long des côtes, au bord de la mer ». On peut remarquer d'une part que la notion évoquée semble purement terrestre, et d'autre part qu'elle est relativement imprécise : à quoi peut bien correspondre une « étendue de pays » ? On est donc amené à poursuivre ses recherches vers la notion de côte, définie pour sa part comme le « rivage de la mer ». On termine ainsi par le terme de rivage (du latin *ripa*, rive) : « bande de terre qui borde une étendue d'eau marine », avec lequel l'imprécision de l'objet comme son caractère terrestre se confirment. Si l'on se tourne vers le Petit Robert, il est intéressant de noter que le littoral est défini comme « la zone littorale », l'adjectif renvoyant à ce « qui appartient, qui est relatif à la zone de contact entre la terre et la mer » : si le terme *zone* est tout aussi imprécis que ceux d'*étendue* ou de *bande*, on remarque qu'ici on est au « contact entre la terre et la mer », c'est-à-dire plus seulement dans le domaine terrestre.

Du côté des scientifiques, les géographes se sont depuis longtemps intéressés aux littoraux et fournissent de nombreuses ressources théoriques utiles à leur compréhension. Pour A.

Miossec, « le littoral doit être distingué du trait de côte » (Miossec, 1998b, p.10), trop restrictif et qui se rapproche de la notion de « ligne de rivage » que R. Paskoff définit par ailleurs comme « l'intersection de la lithosphère avec l'hydrosphère marine » (Paskoff, 1994, p.3). On comprend que la notion d'interface entre terre et mer est centrale, mais qu'elle doit être prise dans un sens assez large, ceci d'autant plus que cette interface est changeante : pour F. Verger, « le littoral est une entité territoriale qui fluctue dans l'espace et dans le temps en fonction de facteurs naturels (marées, érosion, sédimentation…) et humains (endiguements, polarisations…) » (cité par Bodiguel, 1997, p.14).

Le corpus de la gestion du littoral nous aide à avancer dans la compréhension des termes. Il est toutefois nécessaire à ce stade d'apporter une précision sémantique que l'on peut appuyer sur cette remarque de M. Bodiguel : « en Europe, les concepts sont très largement véhiculés en Anglais, et si dans cette langue le mot littoral existe, c'est un peu à l'état d'archaïsme comme beaucoup de vocables latins ; il est donc supplanté par *coastal zone* que l'on traduit par zone côtière qui apparaît en français une notion plus restrictive que celle de littoral » (Bodiguel, 1997, p.11). Dans le même ordre d'idée, V. Brachya *et alii* précisent que « *coastal area* est une notion qui est géographiquement plus large que celle de *coastal zone* » (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994, p.51). Toutefois, dans toute la suite de ce texte, il ne sera délibérément tenu aucun compte d'une hypothétique différence de sens entre littoral, côte, zone côtière, *coast*, *coastal area* et *coastal zone*. Si la distinction pouvait encore avoir un sens il y a quelques années, ou si elle en a encore un dans certains cercles de géographes, la réalité de la recherche et de l'activité institutionnelle en matière de gestion du littoral, mais aussi du dialogue avec les acteurs de terrain, impose d'y renoncer ici.

Cette précision étant établie, le *Coastal Zone Management Handbook* (Clark, 1996), ouvrage de référence au niveau international, donne deux définitions du littoral (« *coastal area or coastal zone* » selon les termes de l'auteur). La première (p.1) est empruntée à J. Sorensen et S. McCreary, qui décrivent le littoral comme « cette partie de la terre qui est affectée par sa proximité avec la mer, et cette partie des océans qui est affectée par sa proximité avec la terre (…), une zone dans laquelle les processus dépendant de l'interaction entre la terre et la mer sont très intenses » (Sorensen et McCreary, 1990). Puis, J. Clark nous livre la définition légale américaine : « les eaux côtières (y compris le fond et le sous-sol) et les rivages adjacents (y compris les eaux de surface et souterraines), fortement influencés les uns par les autres et à proximité des rivages des nombreux états côtiers, incluant les îles, les zones de transition et

intertidales, les prés salés, les zones humides et les plages[1] » (p.652). Dans la même logique, la FAO affirme : « les zones côtières sont communément définies comme l'interface ou l'espace de transition entre terre et mer, incluant les grands lacs intérieurs. Les zones côtières sont diverses de par leurs fonctions et leurs formes, elles sont dynamiques et ne se prêtent guère à des définitions par délimitation spatiale stricte. Au contraire des bassins versants, il n'y a pas de frontière naturelle précise délimitant sans ambiguïté les zones côtières » (Scialabba, 1998, p.3). J. Catanzano et O. Thébaud remarquent enfin très justement que « la notion (…) comporte une certaine hétérogénéité puisqu'elle décrit aussi bien l'espace ou les paysages que les ressources vivantes et minérales, l'eau, etc. » (Catanzano et Thébaud, 1995, p.25).

A ce stade, si l'on perçoit clairement que contrairement à ce que le dictionnaire pouvait laisser penser, le littoral n'est pas seulement terrestre mais aussi marin, l'espace couvert par la notion demeure indéterminé. Comment travailler sur la gestion d'une entité dont les contours sont visiblement aussi flous qu'instables ? Cette question, qui concerne les limites du périmètre auquel on s'intéresse, est encore fréquemment posée, au moins hors du cercle des spécialistes de la gestion du littoral. Elle mérite d'autant plus de se voir apporter une réponse précise, permettant de bâtir la suite de notre propos sur des bases stabilisées, qu'elle met en fait l'accent sur « l'ambiguïté qui caractérise cet espace, et qu'il convient de souligner car [elle] (…) est un élément fondamental de la problématique relative à sa gestion » (Bodiguel, 1997, p.11).

En fait, la clé permettant de dépasser ce flou apparent, susceptible d'être perçu comme un blocage conceptuel, nous est fournie par de nombreux auteurs parfaitement convergents sur ce point. Ainsi, M. Bodiguel (1997, p.9) précise que « le littoral est moins défini comme unité territoriale distincte que comme lieu de conflits d'usage et d'interactions sectorielles et politiques ». Pour l'OCDE (1993, p.24), « les limites de la zone côtière dépendent de l'objectif visé. Du point de vue de la gestion et de la science, cette zone sera plus ou moins étendue selon la nature du problème. Elle devra s'étendre aussi loin vers le large et vers l'intérieur des terres que l'exige la réalisation des objectifs de gestion ». M. Bodiguel rejoint

---

[1] « *Coastal zone (U.S. legal definition) : the coastal waters (including the land therein and thereunder) and the adjacent shorelands (including the waters therein and thereunder), strongly influenced by each and in proximity to the shorelines of the several coastal states, and includes islands, transitional and intertidal areas, salt marshes, wetlands and beaches* ».

ensuite cette « définition très large permettant à chaque étude de déterminer l'espace qui lui convient suivant la problématique adoptée » (Bodiguel, 1997, p.12), et reprend (p.16) : « en terme de gestion (ce dont il est avant tout question ici), un territoire littoral ne peut être balisé qu'en fonction de l'entrée qu'on se donne et non *in abstracto* ». B. Cicin-Sain et R. Knecht confirment d'ailleurs que concrètement, la zone côtière « peut s'étendre de l'amont du bassin versant (frontière terrestre) jusqu'à la limite des 200 miles nautiques de la Zone Economique Exclusive d'une nation. Dans d'autres cas, elle peut être définie plus étroitement, n'englobant que de petites surfaces à la fois côté terrestre et côté marin » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.459). Ainsi, le littoral ne saurait en fait être délimité précisément que par le regard que l'on porte sur lui, regard nécessairement pluriel et propre à des circonstances, des objectifs (de connaissance, de gestion, d'usage, etc.), des logiques et des représentations contrastés. La Loi Littoral du 3 janvier 1986 fournit un bon exemple de définition *ad hoc* dans son Article 1er, où le littoral apparaît comme « une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » (Miossec, 1998b, p.13-14).

Finalement, il est important pour la suite de remarquer que l'ambiguïté de la notion de littoral, évoquée par M. Bodiguel, ouvre très logiquement un espace de débat, de négociation et de marges de manœuvre à tous les acteurs concernés. De ce fait, la simple définition de ce terme *a priori* d'ordre géographique est devenue un objet indéniablement stratégique. Il suffit pour s'en convaincre de penser à l'impact que peut avoir pour une collectivité la soumission ou non à une réglementation littorale – éventuellement restrictive – ou l'accès éventuel à des mécanismes de financements spécifiques. Le littoral est un espace d'opportunités autant que de contraintes, entre lesquelles tout acteur est amené à naviguer. Un exemple bien réel est celui encore une fois de la Loi Littoral, qui s'adresse aux communes riveraines, aux estuaires et aux deltas et dont l'aire exacte d'application est l'objet de négociations acharnées. En revanche, comme le remarque L. Le Pensec, « le domaine d'action du Conservatoire [du Littoral] a été progressivement élargi depuis sa création en 1975. Il est constitué, aux termes du paragraphe I de l'article L 322-1 du code de l'environnement, des cantons côtiers délimités par la loi du 10 juillet 1975 ; des communes riveraines des mers, océans, étangs salés ou plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares ; des communes riveraines des estuaires et deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ; des autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui ont reçu, après avis du Conservatoire, l'accord du préfet » (Le Pensec, 2001, p.12). Les différences d'objectifs entre des outils d'inspiration

pourtant commune, le contraste de leur perception par les acteurs, et bien d'autres nuances, conduisent en l'occurrence à des définitions administratives et réglementaires variées.

b) Une importance écologique majeure et un rôle prépondérant dans le développement humain

D'une façon générale pour la vie sur Terre, les interfaces, ou milieux de transition, sont intimement et positivement liées à la productivité et à la diversité biologiques. Les littoraux, que l'on a définis *a minima* comme des interfaces[1], n'échappent pas à la règle et constituent souvent des milieux d'une exceptionnelle richesse écologique. Espaces de transition par excellence, il sont le siège d'importants transferts de matière (eau, sédiments, etc.), d'énergie et d'organismes vivants. La vie marine côtière, par exemple, bénéficie tout à la fois de flux de nutriments d'origine terrestre, et de courants d'*upwelling* qui font remonter des profondeurs vers la surface, à proximité des côtes, des eaux particulièrement riches. Du coup, les zones côtières comptent pour 25% dans la productivité biologique globale (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3), et abritent les aires de reproduction et de croissance des juvéniles (nurseries) de la majorité des espèces de poissons, coquillages et crustacées ayant un intérêt halieutique. On estime ainsi que 90% des poissons de la planète dépendent des zones côtières à un moment ou un autre de leur cycle de vie (Scialabba, 1998, p.5). L'importance des habitats côtiers, terrestres et aquatiques, et des écosystèmes qu'ils abritent, a été soulignée dans la Convention sur la Diversité Biologique signée à Rio en 1992, et ne concerne bien sûr pas que des espèces marines. Estuaires, deltas, zones humides et prés salés entre autres, sont d'une richesse tout aussi marquée pour ce qui concerne les oiseaux, les mammifères et batraciens, mais aussi pour la flore et toutes sortes de ressources naturelles. Enfin, il convient de souligner que les littoraux fournissent des formes extrêmement variées et efficaces de protection contre l'érosion marine, comme les dunes, les récifs coralliens, les mangroves ou les marais. Leurs avantages sont aujourd'hui bien connus, et prennent une dimension nouvelle depuis une vingtaine d'années à mesure que se précise la perspective d'une élévation générale du niveau de la mer et d'une augmentation, au moins localisée, de la fréquence des tempêtes et cyclones. On peut à ce titre rappeler que le profil du trait de côte est essentiellement déterminé par

[1] Entre terre et mer, mais aussi entre eau salée et eau douce, voire entre milieux « chauds » et « froids » (déserts/courants marins froids, zones tempérées/courants chauds).

l'impact des conditions météorologiques des trois à quatre jours de plus forte tempête de l'année.

Cet espace d'une immense richesse écologique est désormais un lieu privilégié pour l'activité humaine. Déjà, les littoraux, qui « ne représentent que 20% de la surface émergée du globe, accueillent plus de 50% de l'humanité. En 2025, les populations côtières devraient compter pour 75% du total (…). Plus de 70% des mégalopoles de la planète (plus de 8 millions d'habitants) sont situées sur les côtes (…). Plus de 500 millions de personnes dépendent des récifs coralliens pour leur nourriture et leur revenu » (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3). B. Cicin-Sain et R. Knecht nous font en outre remarquer que « les populations des zones côtières croissent plus rapidement que celles de l'intérieur. Par exemple, des experts de la Banque Mondiale ont estimé en 1994 que deux tiers de la population des pays en développement vivraient le long des côtes à la fin du vingtième siècle » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.15-16)[1]. Ces statistiques et tendances très fortes permettent aux spécialistes de parler d'un phénomène de « littoralisation » au niveau mondial, de l'humanité et de ses activités. Cette littoralisation se décline sur des macro-régions, qui peuvent permettre de mieux fixer les idées. Par exemple, 65% de la côte du bassin méditerranéen sont urbanisés et 1250 kilomètres en sont occupés par des ports. La population littorale méditerranéenne s'est accrue de 46% entre 1980 et 2000, et la pression démographique[2] devrait doubler en 25 ans, pour passer d'une fourchette de 5,7 à 6,6 millions de personnes par kilomètre de côte en 2000 à 11 à 12,2 millions en 2025 (PNUE/PAM/PAP, 2001, p.7). Autre exemple, « près de la moitié de la population de l'Union [Européenne] vit à l'heure actuelle à proximité de la mer, à une distance inférieure ou égale à 50 kilomètres des côtes » (Commission Européenne, 2001, p.3), et 19% de la population vit dans des communes littorales (Commission Européenne, 1997, p.7). Enfin, notons que ces chiffres sont encore amplifiés dans certains cas particuliers. Aux

---

[1] Tous ces chiffres dépendent bien sûr totalement de la limite terrestre que l'on prend pour la zone côtière, qui dans ce cas n'est induite par aucune problématique identifiable. Ces indications proviennent pour la plupart d'organisations internationales qui donnent rarement les bases de leurs calculs, et sont utilisées dans la littérature davantage pour leur force de conviction que pour leur précision en termes géographiques. Notons que d'autres sources tout aussi récentes fournissent sur le même thème des chiffres en partie comparables, par exemple : « un quart de la population mondiale (…) vit dans les zones côtières et la plupart des principales concentrations urbaines sont sur les côtes. La population urbaine côtière actuelle de 220 millions d'habitants devrait doubler dans les 20 à 30 ans qui viennent » (Carl Duisberg Gesellschaft, 2000).

[2] Incluant habitants et touristes.

Etats Unis, la densité moyenne de la population des zones côtières est cinq fois plus élevée que dans le reste du pays, et la moitié de la population vit à moins de 24 kilomètres de la côte. En Norvège, ce sont les deux tiers des habitants qui vivent à moins de 15 kilomètres de la mer (OCDE, 1993, p.21).

Cette littoralisation de la population est souvent le reflet de l'activité particulièrement intense supportée par les côtes, des pans entiers de l'économie s'y implantant préférentiellement, voire exclusivement. Cette activité tient d'abord aux ressources naturelles disponibles sur place. Ainsi, la pêche et les 400 millions de personnes qui en vivent directement ou indirectement, y trouvent un terrain privilégié puisque « environ 90% des prises mondiales de la pêche proviennent des eaux proches des rivages et des récifs coralliens » (UNESCO, 1999, p.18). L'aquaculture marine, exclusivement littorale et qui continue de croître, satisfait déjà 30% de la consommation mondiale de poisson. Par ailleurs, l'exploitation des ressources minérales côtières et *offshore* fournit 25 à 30% de l'offre mondiale d'énergie (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3), et les matériaux de construction (graviers, sable, corail) se trouvent encore en quantité sur la plupart des côtes alors qu'ils sont déjà largement surexploités plus à l'intérieur des terres. Outre des ressources naturelles, les zones côtières offrent à divers secteurs d'activité une situation privilégiée. En matière de commerce, le transport maritime, qui est à l'heure actuelle le moyen le moins coûteux de transporter des marchandises sur de longues distances, compte pour 90% d'un commerce international en pleine expansion (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3). Différentes industries ont donc un intérêt indirect à se rapprocher des zones d'exportation et d'approvisionnement, ou au moins à voir se développer des infrastructures routières, ferroviaires et aériennes reliant efficacement le littoral aux zones de production. Il en va de même pour une partie de l'agriculture qui, notamment dans les pays en développement (transport de denrées lent et difficile), oriente sa production vers les grands centres urbains. Enfin, les côtes jouent un rôle stratégique de premier plan en matière de défense nationale, et abritent un grand nombre de bases militaires majeures.

Les littoraux offrent donc des ressources et un positionnement uniques, mais on ne peut ignorer qu'ils exercent également de plus en plus une attraction certaine sur toute une partie de la population, attraction qui pour être principalement subjective n'en demeure pas moins extrêmement forte. Leur statut dans les systèmes de valeurs occidentaux notamment est passé en quelques décennies de celui de zones naturellement hostiles, infestées de moustiques, réservées aux pêcheurs, contrebandiers et pirates, à celui de principal pôle d'attraction des activités touristiques et récréatives. Ces activités se développant par ailleurs de façon

générale, leur poids a considérablement augmenté sur les littoraux. Leur attrait est à présent si fort qu'il oriente l'implantation de nombreuses activités économiques n'ayant *a priori* rien à voir avec la mer mais qui cherchent à séduire certaines catégories de personnel potentiel.

Les trois catégories d'avantages offerts par les zones côtières (ressources naturelles, position, attrait subjectif) ne sont bien sûr pas exclusives les unes des autres. Par exemple, la production d'énergie privilégie la proximité avec les grands centres urbains (position) car le transport et le stockage sont ses ennemis principaux, mais elle trouve aussi sur les littoraux des ressources importantes (pétrole et gaz naturel) et des facteurs favorables d'importance variable tels que l'eau, le vent voire les marées. En outre, l'activité renforce l'attractivité qui favorise l'activité, si bien que le littoral est pris dans une spirale qui le mène vers un « toujours plus » synonyme d'augmentation des pressions : chaque activité devient susceptible de nuire à une ou plusieurs autres, et à l'écosystème.

c) Un système menacé par son succès

Les menaces qui pèsent sur l'environnement ne concernent pas exclusivement les littoraux. Partout, des ressources naturelles sont surexploitées et des écosystèmes fragilisés par les activités humaines, avec des conséquences désormais reconnues sur la qualité de vie des populations. Cependant, il semble que ces problèmes ne soient nulle part plus évidents que le long des littoraux, bande étroite qui concentre, on l'a vu, une bonne partie de la population de la planète. Ils supportent des pressions croissantes et variées, et continuent globalement à se dégrader. Ainsi par exemple en Europe, « nos zones côtières sont confrontées à de sérieux problèmes de destruction de l'habitat, de contamination des eaux, d'érosion côtière et d'épuisement des ressources. Ce tarissement des ressources limitées du littoral (sans omettre l'espace restreint) conduit à la manifestation de conflits de plus en plus fréquents entre leurs modes d'exploitation, comme en témoigne l'antagonisme entre l'aquaculture et le tourisme » (Commission des Communautés Européennes, 2000, p.2). En s'appuyant sur V. Brachya *et alii* (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994, p.2), on peut synthétiser les différents types de problèmes de la façon suivante : (1) impacts générés par des projets de développement majeurs ; (2) accumulation d'impacts générés par une série de projets de développement dont chacun pris isolément serait peut être insignifiant, mais dont l'ensemble s'avère fortement dommageable à l'environnement ; (3) catastrophes soudaines d'origine humaine, comme une marée noire ou un accident industriel ; (4) catastrophes naturelles aux effets accentués par les impacts des activités humaines. Illustrons à présent ce propos de

quelques exemples plus précis et concrets, s'appuyant en partie sur des chiffres forcément soumis à débat mais qui permettent indubitablement de dégager des tendances lourdes.

Les ressources halieutiques, tout d'abord, sont largement surexploitées. Pour la FAO, 47% des pêcheries sont exploitées au maximum et 28% sont déjà surexploitées (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3). L'IRD affirmait encore récemment que « les ressources marines sont surexploitées, l'écosystème se dépeuple. *Depuis dix ans,* explique Patrice Cayré*, l'augmentation de la puissance effective de pêche dans le monde ne s'est accompagnée d'aucun accroissement de la production mondiale. De plus, la relative stabilité des captures en quantité masque un changement progressif en qualité : les petits poissons sans grande valeur commerciale, les espèces du début de la chaîne trophique, représentent une proportion croissante des captures* ». Toujours pour l'IRD, « la surpêche constitue le problème essentiel, y compris dans les pêcheries artisanales. Ces dernières sont en forte croissance en raison de l'augmentation démographique sur le littoral, mais aussi parce que beaucoup d'entre elles ont désormais accès aux marchés des pays du Nord. Les pêcheries artisanales des pays en développement sont à l'origine de la moitié des exportations mondiales de produits de la mer » (IRD, 2001, p.2). Les mammifères marins ne sont pas épargnés puisque sur 126 espèces, 88 figurent sur la Liste Rouge des espèces menacées de l'UICN (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3).

La dégradation de la qualité des eaux côtières est également un problème d'importance. Excès de sédiments et de nutriments, eutrophisation, pollution chimique et bactériologique, altération du volume et du rythme d'apport en eau douce, sont les conséquences d'activités aussi diverses que l'exploitation forestière, l'agriculture, l'aquaculture, l'industrie, les transports, la production d'énergie, ou tout simplement la vie urbaine. En Méditerranée, 48% des plus grandes villes côtières (plus de 100 000 habitants) n'ont pas de station d'épuration des eaux usées (PNUE/PAM/PAP, 2001, p.11). Marées noires et proliférations d'algues (marées vertes ou rouges) montrent en outre à quel point le littoral est sensible à des activités qui lui sont *a priori* extérieures telles que le transport en haute mer ou l'agriculture sur le bassin versant. Mais la qualité de l'eau peut aussi être affectée indirectement par celle de l'air, qui sur le littoral, en raison de l'intense activité qui y règne et malgré des conditions souvent naturellement dissipatrices, est un vrai problème en de nombreux endroits. En plus de l'eau, la santé des habitants et touristes, les bâtiments et monuments, et l'environnement tout entier s'en ressentent.

En matière d'habitats, les dégradations des plus critiques d'entre eux se poursuivent. C'est le cas par exemple pour les estuaires (largement anthropisés notamment pour les transports maritimes), les zones humides (en Méditerranée, on est passé de 3 millions d'hectares à l'époque romaine à 200 000 hectares en 1994, soit une régression de 93% (PNUE/PAM/PAP, 2001, p.11), et des 700 000 hectares de marais côtiers existant en Italie au début du siècle il restait 192 000 ha en 1972 et moins de 100 000 hectares en 1994 (Commission Européenne, 1997, p.9)), ou encore les récifs coralliens (11% avaient déjà été détruits avant l'épisode El Niño de 1998, 16% ont été sévèrement dégradés en 1998, 20 à 30% sont menacés dans les dix ans à venir et les projections tendancielles actuelles tablent sur 50 à 60% de pertes d'ici 30 ans (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3)). Les zones côtières sont enfin particulièrement touchées par la déforestation.

La biodiversité est donc menacée à la fois par la surexploitation et par la dégradation du milieu. Mais elle l'est aussi par les risques relativement récents et aux effets encore mal connus que sont l'apparition d'espèces étrangères parfois invasives disséminées *via* les eaux de ballast des navires (12 milliards de tonnes d'eaux contenant 10 000 espèces marines sont transportées chaque année) et le réchauffement climatique (Bernal et Cicin-Sain, 2001, p.3). Ce dernier, et la probable montée des eaux qui l'accompagnera, sont enfin susceptibles d'avoir des effets sérieux sur l'érosion côtière, contre laquelle l'action humaine a considérablement affaibli les défenses naturelles du littoral, toujours exposé à un haut niveau de risque naturel (érosion, tempêtes, inondations, tsunami, éruptions volcaniques, tremblements de terre, etc.). En Méditerranée par exemple, 75% des systèmes dunaires de l'Europe méridionale (du détroit de Gibraltar à la Sicile) ont disparu depuis 1960 (Commission Européenne, 1997, p.9).

1.1.2. Un milieu intégrateur, une gestion traditionnellement éclatée

On a vu à quel point les littoraux étaient écologiquement riches mais menacés, et concentraient sur un espace restreint une activité socio-économique et une démographie dynamiques. Les interactions systémiques y sont donc fortes, et de deux ordres selon B. Cicin-Sain et R. Knecht : (1) les effets que les usages de l'océan et du littoral, ainsi que les activités plus à l'intérieur des terres, peuvent avoir sur l'environnement côtier, et (2) les effets que les usages du littoral peuvent avoir les uns sur les autres (Cicin-Sain et Knecht, 1998,

p.18). Ces interactions sont susceptibles d'être principalement synergiques, complémentaires, concurrentes ou antagoniques (Scialabba, 1998, p.11). Les interdépendances sont donc parfois positives et il s'agit d'en tirer le meilleur parti possible, mais souvent négatives et il s'agit alors de les atténuer en les régulant. En termes économiques, on cherche à internaliser des externalités qui, si elles sont positives, tendent à être sous-optimales, et si elles sont négatives, ont de grandes chances d'être trop fortes. Finalement, si les interdépendances sont si grandes, c'est que le littoral peut être considéré comme un milieu « intégrateur », dans lequel deux facteurs principaux, l'exiguïté de l'espace disponible et la circulation d'eau entre terre et mer, ont une tendance particulière à mettre en relation des activités distinctes.

Comment se pose alors la question de la gestion d'un tel milieu intégrateur ? La Commission Européenne dresse le constat suivant (voir aussi l'Encadré 2 pour un point de vue complémentaire de la Commission, et pour celui de l'OCDE) : « il existe déjà un grand nombre de mesures législatives et d'instruments dont l'application devrait concourir à la protection de l'environnement littoral. Pourquoi la dégradation du milieu se poursuit-elle néanmoins en de nombreux endroits ? » En fait, « l'éventail législatif et instrumental en place serait relativement satisfaisant, mais serait loin d'atteindre sa pleine efficacité en raison du manque de coordination entre les nombreux acteurs influençant l'évolution des zones côtières. Ce défaut de coordination concerne non seulement les relations horizontales entre secteurs d'activité, mais tout autant l'articulation entre les politiques et actions menées à différents niveaux de compétence territoriale (local, régional, national, européen) » (Commission Européenne, 1997, p.13). B. Cicin-Sain *et alii* font utilement remarquer que ces approches ressource par ressource et secteur par secteur sont héritées d'une époque où la pression anthropique sur les écosystèmes était si faible que les ressources littorales pouvaient être considérées comme infinies et leurs usages indépendants les uns des autres (Cicin-Sain, Knecht, Vallega et Harakunarak, 2000, p.293). C'était le cas notamment avant le vingtième siècle, lorsque les océans étaient utilisés presque exclusivement, et de façon globalement peu intensive, pour la navigation et la pêche (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.16). Cela n'étant plus le cas aujourd'hui, l'éclatement des compétences de gestion pose des problèmes ardus et appelle des solutions innovantes permettant de tendre vers « une gestion cohérente d'espaces définis en fonction des problèmes à traiter » (Bodiguel, 1997, p.23).

C'est en réponse à cette problématique de gestion que le besoin de plus d'intégration s'est fait sentir, et que la notion de gestion intégrée du littoral a émergé sur le terrain des sciences autant que de l'action. Si l'on peut mettre en question plusieurs points du diagnostic tel qu'il a

été posé ci-dessus, il paraissait important ici de voir comment le besoin d'une gestion intégrée était introduit dans un certain nombre de textes de référence de chercheurs et d'institutions diverses. *A minima*, on pourra retenir que les interactions entre activités sur le littoral sont fortes, que celles-ci se nuisent fréquemment entre elles et sont dommageables à l'environnement sur lequel elles s'appuient, au risque de mettre en péril à la fois certaines qualités jugées désirables des écosystèmes, et leur propre pérennité avec des conséquences socio-économiques que l'on sait potentiellement lourdes. Un certain niveau de mise en cohérence des actions au regard de cet enjeu s'impose, qui passe par plus d'intégration.

Pour la Commission Européenne (1999b, p.9), historiquement :

- « La législation et les actions ont été sectorielles et non coordonnées.
- Des décisions inadéquates et isolées en matière de planification sectorielle ont souvent été à l'encontre des intérêts à long terme d'une gestion durable des zones côtières.
- Des systèmes bureaucratiques rigides ont limité les facultés locales de création et d'adaptation.
- Les initiatives locales en matière de gestion côtière durable ont manqué de ressources et d'appuis suffisants de la part des niveaux administratifs supérieurs.
- La gestion des côtes a manqué de clairvoyance et s'est appuyée sur une connaissance très limitée des processus littoraux.
- La recherche scientifique et la collecte de données se sont déroulées totalement en dehors des utilisateurs finaux. »

Pour l'OCDE (1993, p.26), « le découpage des responsabilités des autorités locales et régionales, de même que les organes permanents responsables des prises de décisions concernant la zone côtière correspondent rarement aux unités écologiques. A de rares exceptions près, les structures politiques et administratives mises en place pour assurer le fonctionnement de la société sont foncièrement incompatibles avec les écosystèmes côtiers. Il convient donc *d'intégrer* les différents organes administratifs de gestion de façon à gérer l'ensemble des ressources côtières comprises dans un écosystème donné. C'est une des principales raisons de la gestion intégrée : arriver à coordonner les différentes autorités locales et régionales se partageant la responsabilité d'un écosystème. »

Encadré 2. Le besoin d'intégration de la gestion du littoral, vu par la Commission Européenne et l'OCDE

1.1.3. L'apparition de la notion de gestion intégrée du littoral : rétrospective

L'acte fondateur figurant aux origines de la notion de gestion intégrée du littoral est probablement le *Coastal Zone Management Act* américain de 1972. Si le terme de gestion intégrée n'y est guère employé, il en comporte déjà certains objectifs et principes. Il a pour objectif principal d'inciter les Etats côtiers à mettre en place des plans et des programmes de gestion de leurs littoraux, et prévoit les moyens à mettre en œuvre pour les soutenir dans cet effort. Sur le plan conceptuel, comme le fait remarquer A. Miossec (1998a, p.446), il consacre l'utilisation (vouée à se généraliser) de la notion de gestion en lieu et place de celle d'aménagement[1], qui ne cessera dès lors de décliner de part le monde[2]. A la suite de ce *Coastal Zone management Act*, un certain nombre d'initiatives de gestion du littoral sont prises dans différents pays, souvent en développement et sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux. Regroupées sous l'appellation de *coastal area management programs* (CAMPs), faisant l'objet d'une *newsletter* publiée par l'Université de Rhode Island (USA), elles sont encore partielles mais servent de base à la réflexion qui prend corps (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.33). Dans le même temps, donc dès les années 1970 mais surtout à partir des années 1980, les chercheurs s'intéressant aux zones côtières utilisent de plus en plus fréquemment la notion d'intégration, à l'image de leurs collègues spécialistes d'autres domaines de la gestion de l'environnement. On peut citer pour mémoire les travaux précurseurs d'A. Underdal (1980), de J. Sorensen (Sorensen et McCreary, 1984) ou encore de B. Cicin-Sain et R. Knecht (1985)[3], qui font toutefois apparaître de nombreux flottements dans l'utilisation du terme intégration et son acception. En juillet 1989, 28 des plus éminents spécialistes de gestion du littoral, venus de 13 pays différents, se réunissent durant 5 jours à

---

[1] Bien sûr, c'est le même terme de *management* qui recouvre ces deux notions. Mais il faut comprendre par là que l'utilisation qui en est faite dans le *Coastal Zone Management Act* renvoie à la notion de gestion davantage qu'à celle d'aménagement.

[2] Le nom du programme européen d'Aménagement Intégré des Zones Côtières (1996-1999) apparaît à ce titre comme un anachronisme qui relève vraisemblablement de l'erreur de traduction tant son contenu renvoie à la notion de gestion.

[3] Et même un rapport français anonyme et parfaitement oublié, datant de 1980, et qui contrairement à ce que son titre (« Pour une politique maritime française intégrée ») semble indiquer traite autant de la partie terrestre que maritime du littoral (Anonyme, 1980).

Charleston (USA) et parviennent à stabiliser un vocabulaire commun autour de quelques notions de base. Voici comment J. Sorensen relate cet événement marquant (Sorensen, 1993, p.48-49) :

> « L'objectif de la réunion était de passer en revue les progrès de la GIL[1] au cours des vingt années écoulées, et d'envisager l'avenir de la pratique. Deux des points de discussion les plus animés concernaient le terme approprié à utiliser pour désigner cette pratique et la définition à lui apposer. Il y eut un consensus général en faveur de l'expression *integrated coastal zone management*. D'autres termes qui avaient été utilisés dans les années précédentes furent envisagés, parmi lesquels *coastal area management and planning*, *coastal zone management*, *integrated coastal resources management* et *coastal management*. Ce dernier fut rejeté car considéré comme trop général. Après des discussions considérables, les participants à l'atelier de Charleston se mirent d'accord sur une brève définition de la GIL » (voir ci-dessous).

Dès lors, c'est la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio (CNUED, juin 1992) qui stimule et oriente la réflexion sur la gestion intégrée du littoral. En 1991 sont ainsi publiés par la FAO (FAO, 1991) et l'OCDE (OECD, 1991) les deux premiers documents officiels prônant et décrivant la GIL. Finalement, la conférence de Rio consacre le passage de la GIL du domaine de la recherche à celui des politiques publiques et des recommandations internationales les concernant. Le chapitre 17 de l'Agenda 21 (United Nations, 1992), intitulé « Protection des océans et de toutes les mers, y compris les mers fermées et semi-fermées, et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques », est le plus long et l'un des plus détaillés. Il insiste sur l'importance des océans et des littoraux pour l'équilibre écologique planétaire, et souligne les opportunités de développement durable qu'offrent les zones côtières. Il postule en effet que contrairement à d'autres zones qui nécessiteront des mesures de régulation pour protéger un environnement déjà dégradé, les littoraux, en particulier dans les pays en développement, sont souvent d'excellents cadres pour initier un développement économique et social fort dans un environnement préservé (United Nations, 1992). Cette vision, qui se base sur une analyse des qualités remarquables des zones côtières et des dangers qui les menacent, peut être considérée comme optimiste. Toutefois, elle repose sur la

---

[1] « *ICZM* », pour *Integrated Coastal Zone Management*.

nécessité proclamée d'adopter de nouveaux modes de gestion des littoraux, « intégrés de par leur contenu, préventifs et anticipatifs de par leur ambition[1] ». Ce chapitre 17 met en avant sept domaines d'activité : (1) gestion intégrée et développement durable des zones côtières, y compris des zones économiques exclusives ; (2) protection de l'environnement marin ; (3) exploitation durable et conservation des ressources marines vivantes en haute mer ; (4) exploitation durable et conservation des ressources marines vivantes dans les zones sous juridiction nationale ; (5) prise en compte des incertitudes cruciales dans la gestion de l'environnement marin et le changement climatique ; (6) renforcement de la coopération et de la coordination régionales et internationales ; (7) développement durable des petites îles. Le domaine (1) indique en particulier que « chaque Etat côtier devrait envisager de créer ou, le cas échéant, de renforcer les mécanismes de coordination appropriés pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux local et national ».

Comme le font remarquer B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998, p.93), de nombreux commentateurs ont jugé le contenu du texte trop mou, avec des objectifs vagues et généraux et des stratégies mal définies et peu cohérentes. Cependant, les deux auteurs soulignent qu'ainsi, « un large consensus international a été atteint sur les grands problèmes des océans et des littoraux, et sur les principes devant guider une action concertée pour prendre en charge ces problèmes. La CNUED a également conféré une légitimité politique au concept de gestion intégrée du littoral, soulignant l'importance de l'*intégration* dans le processus, chose qui avait jusqu'alors été défendue principalement par des chercheurs ». Sur cette base, la GIL est de plus en plus largement adoptée à partir de 1992 et intégrée à de nombreuses initiatives internationales. Elle devient ainsi une notion de référence pour le pôle « gestion des zones côtières » du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat[2] (IPCC, 1992), pour les Conventions sur le Changement Climatique (1992-1994) et sur la Biodiversité (1992-1994), pour le Programme d'Action pour le Développement Durable des Petits Etats Insulaires en Développement (1994), le Programme Global d'Action pour la Protection de l'Environnement Marin contre les Activités Terrestres (UNEP, 1995a), l'Initiative Internationale en Faveur des Récifs Coralliens[3] (1995), ou encore la version révisée de la

---

[1] « *Integrated in content and precautionary and anticipatory in ambit* » (United Nations, 1992).

[2] Groupe *Coastal Zone Management* de l'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*.

[3] *International Coral Reef Initiative (ICRI)*.

Convention de Barcelone, adoptée en 1995. L'Article 4 de cette dernière, intitulé « Obligations générales », spécifie notamment que « les Parties contractantes (…) s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles » (PNUE/PAM/PAP, 2001, p.74). Enfin, les différentes étapes de préparation à « Rio+10 » (Bernal et Cicin-Sain, 2001 ; Hong et Goldstein, 2001 ; Pullen *et al.*, 2001) et le Sommet de la Terre (CNUED) de Johannesburg lui-même, en septembre 2002, réaffirment la place prépondérante accordée à la GIL pour le développement durable des zones côtières.

Dans le même temps et suite au chapitre 17 de l'Agenda 21 qui on l'a vu donne peu de précisions sur la mise en œuvre de la GIL, se multiplient les guides méthodologiques, guides de bonnes pratiques (*guidelines*) et autres retours d'expériences publiés par ou avec le soutien de différentes organisations internationales, et généralement rédigés par des chercheurs-consultants mondialement reconnus. S'y livrent notamment la Banque Mondiale (World Bank, 1993 ; Post et Lundin, 1996), la FAO (Clark, 1992 ; Scialabba, 1998), l'UNESCO (Hénocque *et al.*, 1997 ; Denis et Hénocque, 2001), le PNUE (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994 ; UNEP, 1995b ; Hatziolos *et al.*, 1998 ; PNUE/PAM/PAP, 1999), l'OCDE (OECD, 1993a, b, 1997), la Commission Européenne (1999a), la Banque Inter-Américaine de Développement (IADB, 1998), l'UICN (Pernetta et Elder, 1993) et le WWF (Wilcox, 1994).

Nous reviendrons plus loin, en complément, sur la constitution du corpus théorique accompagnant le développement de la GIL. Il est temps à ce stade d'explorer plus précisément ce que recouvre la notion de gestion intégrée du littoral, en commençant naturellement par sa définition.

1.2. Définitions et principes de base

1.2.1. Définitions

La gestion intégrée du littoral connaît un tel succès sémantique dans le discours sur les littoraux qu'on ne saurait s'étonner d'en trouver un grand nombre de définitions dans la littérature existante. Nous en citerons ici quelques unes, à la fois largement reconnues et représentatives de différentes influences.

a) Définition de la Commission Européenne

« L'aménagement intégré des zones côtières est un processus continu dont le but général est de mettre en pratique le développement durable dans les zones côtières et d'y maintenir leur diversité. Dans ce but, l'aménagement intégré des zones côtières vise, par une gestion plus efficace, à établir et à maintenir des niveaux optimaux (durables) d'utilisation, de développement et d'activité dans les zones côtières, et à terme à améliorer l'état de l'environnement côtier » (Commission Européenne, 1997, p.16).

b) Définition de l'OCDE

« La gestion intégrée des zones côtières est par essence la gestion des conflits et des synergies existant entre les différentes activités, de façon à tirer le meilleur parti de la zone côtière dans son ensemble, en liaison avec les objectifs locaux, régionaux nationaux et internationaux » (OCDE, 1993, p.28).

c) Définition du PNUE

« Outil majeur de mise en œuvre du développement durable » (Hatziolos *et al.*, 1998, p.2), la GIL est définie comme un « processus continu, proactif et adaptatif (…) pour atteindre les objectifs d'un développement écologiquement soutenable, en tenant compte des contraintes physiques, sociales et économiques des conditions locales, ainsi que des contraintes légales, financières et administratives des institutions et systèmes locaux. C'est un processus qui ne s'oppose pas, mais au contraire encourage les relations entre activités de planification sectorielle pour atteindre des objectifs plus globaux » (UNEP, 1995b, p.55).

d) Définition du « groupe de Charleston »

J. Sorensen rapporte la définition suivante de l'atelier de Charleston : la GIL est « un processus dynamique par lequel une stratégie coordonnée est développée et mise en œuvre pour l'allocation des ressources environnementales, socio-culturelles et institutionnelles afin d'assurer la conservation et l'usage multiple et durable de la zone côtière » (Sorensen, 1993, p.49).

e) Définition de B. Cicin-Sain et R. Knecht

« La GIL est un processus continu conçu pour faire en sorte que toutes les décisions et activités liées aux zones côtières d'un pays, ou les affectant, soient conformes aux objectifs collectivement fixés et aident à les atteindre » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.9).

« La GIL est un processus continu et dynamique par lequel les décisions sont prises pour l'utilisation, le développement et la protection durables des zones et des ressources marines et côtières. Le processus est avant tout conçu pour surmonter la fragmentation inhérente à la fois à l'approche sectorielle et aux failles entre niveaux de gouvernement à l'interface terre-mer. Cela est fait en s'assurant que les décisions de chaque secteur (par exemple la pêche, la production de pétrole et de gaz naturel, la qualité de l'eau) et de chaque niveau de gouvernement sont harmonisées et cohérentes avec les politiques côtières de la nation en question. Un point clé de la GIL est la conception de processus institutionnels pour réaliser cette harmonisation de façon politiquement acceptable » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.39).

Ces quelques définitions ne suffisent bien sûr pas à se faire une idée précise de ce qui est mis derrière les termes de gestion intégrée du littoral, et appellent donc un minimum de synthèse du contenu de la littérature – tâche pourtant malaisée pour des raisons que nous expliciterons.

1.2.2. Au delà des définitions, quelques éléments de synthèse

a) Caractéristiques de base de la GIL

Afin de synthétiser les caractéristiques de base de la GIL, reprenons ici le « consensus de Block Island » issu du *brain storming* de quelques uns des plus éminents experts de la GIL. Le « consensus » publié (Olsen, 2001, pp.3-5) montre « un accord global sur ce que la GIL est – et n'est pas :

- La GIL concerne à la fois la partie de l'océan affectée par la terre et la partie terrestre affectée par l'océan – typiquement les bassins versants côtiers et les eaux côtières jusqu'aux limites du plateau continental. L'objet de la GIL ne se limite ni aux pêcheries côtières ni aux bassins versants côtiers.
- La GIL est un processus continu et participatif de prise de décisions rationnelles basées sur l'application des meilleures connaissances et technologies disponibles. La GIL a des objectifs multiples (par exemple le développement économique durable, la protection de

la biodiversité, la sécurité alimentaire) qui tendent à conserver et à utiliser durablement les ressources naturelles et humaines ; c'est un processus continu et itératif, pas un but en soi.

- La GIL utilise une approche intégrée dépassant la fragmentation inhérente à la gestion par secteurs, en intégrant les juridictions (par exemple les gouvernements nationaux et locaux et les organisations non-gouvernementales) et les secteurs. Elle opère via une planification et des prises de décisions coordonnées et inter-institutionnelles. La GIL n'est pas une approche utilisée uniquement par les gouvernements.
- La GIL se concentre sur les activités humaines et leurs multiples impacts positifs et négatifs sur les ressources côtières ; elle ne relève pas seulement de la conservation de la biodiversité.
- La GIL est applicable aussi bien aux pays développés qu'en développement ; ce n'est pas un processus statique adapté aux seules nations se situant à un point donné du processus de développement économique. »

b) Différentes dimensions d'intégration

B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998, pp.43-46) distinguent cinq « dimensions d'intégration » qui emportent le plus souvent l'adhésion des auteurs, sous cette forme ou sous une autre, et qui favorisent bien la compréhension de ce que ce terme clé signifie :

- L'intégration intersectorielle, entre les différents secteurs d'activités et entre leurs autorités régulatrices respectives.
- L'intégration intergouvernementale, entre les différents niveaux de gouvernement (intégration *verticale*).
- L'intégration spatiale, entre les domaines marin et terrestre[1].
- L'intégration internationale, entre pays dont les actions respectives ont des effets sur le littoral de leurs voisins.
- L'intégration scientifique, entre disciplines différentes mais aussi entre travaux des scientifiques et décisions des gestionnaires.

Remarquons que la GIL concerne donc à la fois les échelles locale, régionale, nationale et internationale, comme le réaffirme d'ailleurs la recommandation européenne (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2002, voir Annexe I). En outre, aux cinq

[1] « Le littoral ne sépare pas la terre et la mer, il les réunit » (Le Pensec, 2001, p.2).

dimensions citées ci-dessus en est souvent ajoutée une temporelle, et l'on parle alors par exemple d'intégration « diachronique » ou « intergénérationnelle ».

c) Qui intègre ?

La figure de « l'intégrateur » ne varie pas beaucoup à travers la littérature consacrée à la GIL. La plupart des auteurs se retrouvent pour dire qu'à chaque niveau (local, régional, national), les autorités doivent désigner parmi les organismes existant, ou créer, celui en charge de l'intégration. Qui plus est, B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998, p.62) soulignent que « l'organe et le processus de gestion du littoral devraient être situés à un niveau politico-administratif supérieur aux agences sectorielles afin d'avoir l'autorité nécessaire pour harmoniser les actions sectorielles[1] ». Plus précisément, les auteurs affirment que l'agence d'intégration[2] « devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Elle doit jouir d'une autorité légale/législative appropriée.
- Elle doit être capable d'influencer les activités de toutes les agences et niveaux de gouvernement dotés d'une autorité décisionnelle en rapport avec le littoral.
- Elle doit être perçue comme un élément légitime et approprié du processus.
- Elle doit pouvoir prendre des décisions "informées", c'est-à-dire qu'elle doit avoir accès aux expertises et données scientifiques et techniques appropriées ».

Pourtant, comme ils le précisent (p.46), « dans la plupart des cas, la GIL ne supplante pas les gestions sectorielles spécialisées, mais les complète, les harmonise et les supervise ». Elle ne concentre donc nullement tous les pouvoirs, quoi qu'elle doive jouir de certaines prérogatives en matière de (1) planification à court et long terme de l'utilisation de l'espace, (2) promotion du développement économique, (3) gestion durable des ressources naturelles, (4) résolution des conflits, (5) protection de la sécurité publique, et (6) gestion écologiquement soutenable et économiquement rentable pour la société des zones en propriété publique (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.47).

Ainsi, à travers ces agences, organes, ou entités d'intégration chargées par la littérature de mettre en œuvre la gestion intégrée du littoral émerge un concept sur lequel nous aurons

---

[1] « *The coastal management entity and process should be at a higher bureaucratic level than the sectoral agencies to give it the necessary authority to harmonize sectoral actions* ».

[2] « *Integrating agency* ».

l'occasion de revenir, celui du *coastal manager* (voir par exemple Crawford, Cobb et Ming, 1995 ; Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.63), personne physique ou morale selon le contexte. Celui-ci a deux caractéristiques principales : (1) il est à la tête de l'initiative de GIL ; (2) sa position dans le système d'acteur se situe en amont des entités dont il est censé « harmoniser » les actions, et peut être schématisée comme sur la Figure 2.

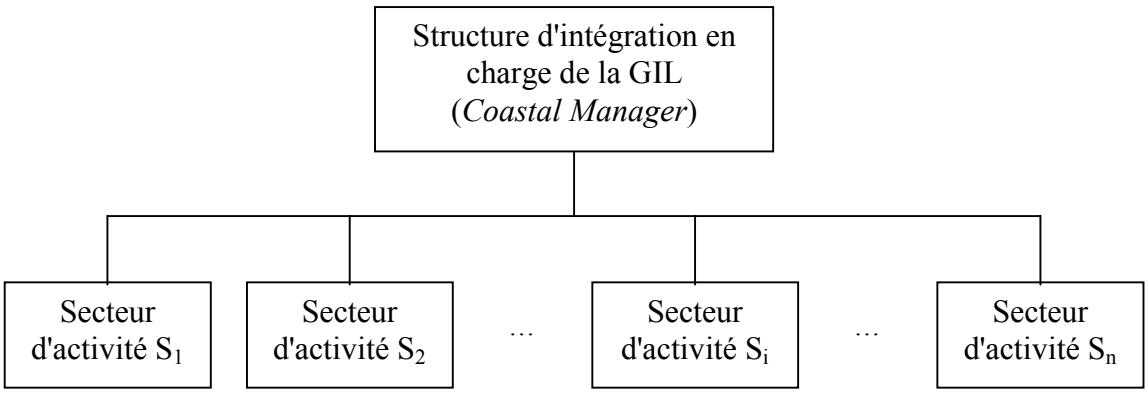


Figure 2. Le modèle du *coastal manager*

1.3. Structuration du champ de recherche et action

Notre entreprise d'exploration de la notion de gestion intégrée du littoral laisserait de côté des éléments de compréhension essentiels si nous n'étudiions pas à un certain niveau de détail comment est structuré le champ de recherche et d'action qui s'y rapporte. Nous allons donc à présent procéder à un examen des acteurs *leaders* dans ce champ, de la littérature consacrée et de l'activité déployée, examen auquel nous nous référerons régulièrement par la suite et qui s'avèrera souvent éclairant.

1.3.1. Un panorama des acteurs clés : trois sphères en osmose

On peut considérer en première approximation que les acteurs qui ont élaboré ou repris à leur compte la GIL évoluent entre trois sphères : la sphère académique, la sphère institutionnelle et la sphère associative.

Dans la sphère académique sont regroupés les nombreux chercheurs qui se consacrent, pour la plupart exclusivement, à la gestion intégrée du littoral. Issus de toutes les disciplines possibles de sciences « dures » ou sociales, ils appartiennent parfois à des équipes mono-disciplinaires

développant une approche particulière de la GIL, mais beaucoup plus souvent à des équipes définies par leur objet (la gestion intégrée du littoral) et non par le regard qu'elles portent sur lui. Elles relèvent d'universités et de centres de recherche répartis dans le monde entier. B. Cicin-Sain *et alii* (Cicin-Sain, Knecht, Vallega et Harakunarak, 2000) ont ainsi compté en 1998 pas moins de 60 centres de recherche et 40 formations universitaires consacrés à la GIL, dont par exemple une vingtaine aux Etats-Unis, 4 au Royaume Uni, 2 en Australie, etc. (Canada, Corée du Sud, Italie, Malaisie, Mexique, Thaïlande, …). Le centre de gravité de cette sphère académique se situe très clairement dans le monde anglo-saxon (USA, Canada, Europe du Nord, Australie, et les pays de leur zone d'influence), et plus précisément sur la côte Est des Etats-Unis. Ainsi, le *Center for the Study of Marine Policy* de l'Université de Delaware (dirigé par B. Cicin-Sain), et le *Coastal Resources Center* de l'Université de Rhode Island (dirigé par S. Olsen) se sont progressivement constitués depuis le début des années 1970 en *leaders* incontestés tant en matière de production académique que de présence sur le terrain des partenariats institutionnels ou associatifs. A la limite, on peut considérer qu'ils fonctionnent pour partie en bureaux d'études internationaux, en particulier pour le gouvernement américain – que ce soit sur le territoire national ou en coopération internationale (USAID) – et pour les organisations internationales.

La sphère institutionnelle inclut tous les organismes non-académiques et non-associatifs participant à divers titres à la réflexion et à l'activité en matière de GIL. On y trouve en particulier la plupart des organisations internationales ayant un rôle en matière de développement et/ou d'environnement, qui se sont en général saisies très tôt de la notion : bailleurs de fonds internationaux et organisations régionales tels que la Banque Mondiale, le PNUD, le PNUE, la FAO, l'UNESCO, la Banque Inter-Américaine de Développement, l'Union Européenne, le Plan d'Action Méditerranéen, l'OCDE, mais aussi certaines agences de coopération bilatérale telles que l'USAID et la SIDA. La revue bibliographique à laquelle nous nous sommes livrés témoigne largement de l'intensité de leur activité et de leur production écrite. De façon plus marginale mais non négligeable, certaines institutions à vocation essentiellement nationale, de par leur investissement et leurs efforts de communication, arrivent à émerger au niveau international : c'est le cas par exemple de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA, Etats-Unis), de Pêche et Océan (Canada) ou de *Environment Australia*. La plupart de ces organismes travaillent en collaboration extrêmement étroite avec les chercheurs-consultants évoqués ci-dessus, tant pour leur production écrite que pour la mise en œuvre de leurs actions. Ainsi par exemple le

Center for the Study of Marine Policy est-il le partenaire attitré de l'UNESCO en matière de GIL – ouvrage coédité (Cicin-Sain et Knecht, 1998), conférence de préparation à Rio+10 coorganisée (Bernal et Cicin-Sain, 2001 ; Hong et Goldstein, 2001 ; Pullen *et al.*, 2001) – et de la NOAA – site internet *ICM global web service*, lettre d'information *Ocean and coastal policy network news*, tandis que le *Coastal Resources Center* est l'organe d'expertise « permanent » de l'USAID.

Enfin, la sphère associative réunit des associations peu nombreuses mais importantes telles que Coastal Zone Canada, qui organise en alternance bisannuelle avec la NOAA le plus important cycle de conférences sur la gestion intégrée du littoral, l'association européenne d'origine néerlandaise EUCC (*the Coastal Union*) qui publie la lettre d'information électronique *Coastal Guide News*, ou encore Eurocoast qui organise (depuis 2002 avec l'EUCC) les conférences européennes bisannuelles *Littoral*. D'autres associations non-spécialisées jouent aussi un rôle important dans le monde de la GIL, comme l'UICN, qui a notamment publié des *guidelines* (Pernetta et Elder, 1993) et mené un certain nombre de projets *ad hoc*. Là encore, les liens de ces associations aussi bien avec les chercheurs qu'avec les organisations internationales, sont étroits, au point que les échanges d'expertise et même de personnel se multiplient.

Au total, ce survol des acteurs clés de la GIL fait apparaître entre eux, quelle que soit leur sphère d'appartenance, des liens que l'on peut qualifier d'osmotiques en ce qu'ils sont caractérisés par une imbrication, une interpénétration souvent plus profonde qu'elles ne sont sensibles, du moins au premier abord.

1.3.2. La littérature

La littérature consacrée à la GIL est avant tout caractérisée par son abondance et son apparence protéiforme. Ainsi, en 2000 avaient été dénombrés entre 3000 et 4000 livres, documents et articles sur la GIL (Coastal Zone Canada Association, 2000, p.14), allant des essais théoriques aux études de cas et retours d'expériences. Leur contenu tourne logiquement toujours autour des trois questions posées par A. Underdal (1980) : « Quoi ? Pourquoi ?

Comment ?[1] », auxquelles s'est petit à petit greffée celle, aujourd'hui centrale, de l'évaluation.

Cette littérature se présente souvent, on a vu dans quelle perspective historique, sous forme de *guidelines* et d'ouvrages spécialisés associant chercheurs-consultants et organisations internationales. Mais la GIL est aussi l'objet de deux revues scientifiques spécialisées : *Ocean and Coastal Management*, affiliée au CSMP de B. Cicin-Sain, et *Coastal Management*, dirigée depuis la *School of Marine Affairs* de l'Université de Washington[2]. Depuis quelques années, les sites internet centrés sur la gestion intégrée du littoral se sont multipliés pour atteindre une quarantaine dès 1998 (Cicin-Sain, Knecht, Vallega et Harakunarak, 2000, p.297) et beaucoup plus aujourd'hui. On peut citer notamment le *ICM global web service*[3], produit des efforts communs de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO, de la NOAA, de la Banque Mondiale, et du CSMP (nouvel exemple de l'osmose qui se produit entre chercheurs et organisations internationales). On peut mentionner aussi bien sûr les sites du CSMP[4] et du CRC[5], les deux sites de l'EUCC[6], le site de la Commission Européenne[7] et surtout le site néerlandais à vocation mondiale Netcoast[8]. Tous ces sites sont des sources majeures d'information sur l'actualité de la GIL (conférences annoncées, expériences en cours, dernières publications, etc.), mais aussi des lieux où trouver des centaines de documents écrits et mis en ligne, en particulier des rapports et des actes de conférences non publiés par ailleurs. Ils participent donc pour une part non négligeable à la diffusion de la littérature sur la GIL. Par ailleurs, différentes lettres d'information

---

[1] « *What* ? *Why* ? *How* ? »

[2] Autre centre de recherche historiquement important en matière de gestion du littoral, mais moins en pointe sur la GIL que le CSMP et le CRC.

[3] http://icm.noaa.gov/welcome.html

[4] http://www.udel.edu/CMS/csmp/

[5] http://crc.uri.edu/

[6] http://www.eucc.nl/ et http://www.coastalguide.org/

[7] http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/

[8] http://www.netcoast.nl/ : géré par le *Coastal Zone Management Center* du Ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion de l'Eau (avec le soutien de 6 ministères néerlandais).

(*newsletters*) existent, parmi lesquelles la déjà ancienne *Intercoast*[1] du CRC, et les *Costal Guide News* électroniques de l'EUCC. Enfin, un certain nombre de forums et de listes de diffusion électroniques ont vu le jour, qui participent – dans une moindre mesure semble-t-il pour l'instant – aux débats : pour mémoire, on peut citer les initiatives de Netcoast, de l'ICRI et de l'UNESCO[2].

Face à cette littérature abondante et protéiforme, la question qui s'impose d'entrée est celle de son influence, qui peut être pour nous de deux ordres : dans le champ de la recherche en sciences sociales, et dans le champ opérationnel. Dans le premier (sciences de gestion, sciences politiques, sociologie, géographie, anthropologie, économie, etc.), il est frappant de constater à quel point les échanges (et donc l'influence réciproque) sont faibles. Ainsi, comme nous l'avons déjà signalé, il est clair que la grande majorité des chercheurs travaillant sur la GIL sont davantage caractérisés par cet objet que par leur appartenance à une discipline. Cela se traduit par exemple par une absence quasi totale d'articles portant sur la GIL dans les grandes revues scientifiques disciplinaires de référence[3]. Du coup, il semble évident que les avancées permises par la réflexion sur la GIL ne participent en rien ou presque à l'élaboration théorique des différentes disciplines. Inversement, peu de chercheurs en sciences sociales, au niveau international, se consacrent occasionnellement, parmi d'autres activités, à la gestion du littoral. On peut même ajouter que peu de *social scientists* spécialistes de l'environnement se font entendre par leurs collègues de la GIL, et inversement[4]. Si l'on ne peut que constater que

---

[1] Elle a pris la suite de celle sur les CAMPs (*Coastal Area Management Programs*) lancée dans les années 70.

[2] http://www.csiwisepractices.org/ : « Pratiques côtières éclairées pour un développement humain durable ».

[3] Une des seules publications concernant la GIL trouvée dans une revue disciplinaire de thématique généraliste est l'article de B. Kalaora paru dans la revue *Ethnologie Française* (Kalaora, 1999a) et repris en Anglais dans *Geographica Helvetica* (Kalaora, 1999b), qui se pose toutefois en décalage très net, de par son regard critique distancié, avec les autres publications sur le sujet (aucun inventaire exhaustif n'a toutefois été réalisé). Il est aussi co-auteur d'une approche sociologique de la GIL, non publiée (Augustave et Kalaora, 1998). On peut également citer le Bulletin de l'Association de Géographes Français n°2 de juin 1999, qui comporte quelques contributions consacrées à la GIL mais peu insérées dans les débats internationaux actuels en la matière (voir par exemple Miossec, 1999).

[4] Par exemple, peu ou pas d'articles sur la GIL publiés dans le *Journal of Environmental Planning and Management*, dans *Environmental Management*, etc., qui pourtant s'ouvrent à des thèmes aussi divers que l'eau, l'industrie, l'agriculture ou la ville dans une approche souvent intégrée. En France, même constat en ce qui concerne les revues *Nature, Sciences, Société* et *Responsabilité Environnement*.

le champ de l'environnement n'a jamais été le plus « noble » au sein des sciences sociales, on est frappé par le contraste entre par exemple le statut d'E. Ostrom[1] dans les sciences politiques aux Etats Unis et dans le monde, et celui de B. Cicin-Sain ou tout autre de ses collègues. Sur cette base, on peut se demander s'il n'y a pas là un « manque à gagner » pour la recherche sur la gestion du littoral, mais aussi pour les différentes disciplines concernées et pour la recherche sur la gestion de l'environnement en général. Ce ne serait pas la première fois que les recherches sur l'environnement font avancer les grandes disciplines traditionnelles, et on ne voit pas pourquoi la GIL ne participerait pas à la réflexion sur l'environnement au même titre que la gestion de l'eau par exemple.

Au contraire, la littérature citée a une influence très forte sur les acteurs institutionnels concernés, ce qui n'est pas surprenant étant donnée l'osmose entre acteurs que nous évoquions précédemment. Ces acteurs institutionnels reprennent à leur compte les notions développées dans le cadre de la GIL, publient eux-mêmes dans une optique très proche, et en tirent les conséquences quant à leurs actions. On peut prendre pour exemple la présence de la GIL dans la Déclaration de Rio (United Nations, 1992), ou encore la recommandation de la Commission Européenne sur la gestion intégrée des zones côtières (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2002).

1.3.3. L'activité

Le troisième élément de structuration du champ de recherche et d'action en matière de GIL est l'activité qui s'y rattache. Elle revêt trois formes principales. D'abord, en lien avec l'activité de production écrite, se déroulent régulièrement des conférences nationales ou internationales sur le sujet, réunissant chercheurs et « praticiens[2] ». Dans leur enquête datant de 1998, B. Cicin-Sain *et alii* en on compté 24 par an (Cicin-Sain, Knecht, Vallega et Harakunarak, 2000, p.297), parmi lesquelles on retiendra celles précitées (*Coastal Zone* aux Etats Unis et au Canada, organisées par la NOAA et *Coastal Zone Canada*, *Littoral* par Eurocoast et l'EUCC) ou encore la *Global conference on oceans and coasts at Rio + 10*

---

[1] Politologue de l'Université d'Indiana (USA), *leader* de « l'école des *commons* » qui occupe une place centrale dans la recherche mondiale en gestion de l'environnement (voir notamment Ostrom, 1990 et le site web de l'*International Association for the Study of Common Property*).

[2] Qui sont, répétons-le, souvent les mêmes.

(Bernal et Cicin-Sain, 2001) et les sessions *Prepcom* (New York, 2001-2002) de préparation au sommet de Johannesburg. Les différentes recommandations des institutions peuvent aussi être considérées comme partie intégrante de leur activité, notamment comme on l'a vu la recommandation du Parlement Européen et du Conseil.

Enfin, l'élément majeur de l'activité en matière de gestion intégrée du littoral au niveau international tient dans le développement de projets et programmes d'ambitions et d'échelles variables, mais dont le point commun est d'avoir pour objectif général la mise en œuvre (*implementation*) de la GIL. Ce type d'effort est caractérisé par une durée de vie limitée (éventuellement renouvelable), un financement déterminé et donc un ou plusieurs bailleurs, et une équipe chargée d'en assurer la mise en œuvre. Plusieurs tentatives ont été faites de les décompter de façon exhaustive au niveau international sans toutefois être jamais totalement convaincantes tant la définition de ce qui fait ou pas d'un programme un programme de GIL est problématique en pratique. En tous cas, J. Sorensen en constatait déjà la « prolifération » (environ 150) en 1993 (Sorensen, 1993), et B. Cicin-Sain et R. Knecht en comptaient plusieurs centaines plus récemment (Cicin-Sain et Knecht, 1998).

1.3.4. « Interdiscipline » et « configuration gilienne »

Deux notions méritent à présent d'être introduites afin de tirer les conclusions de cette caractérisation du champ de recherche et d'action en matière de GIL.

a) La GIL, une « interdiscipline »

D'abord, il apparaît que la GIL se constitue de plus en plus dans les sciences sociales en champ scientifique « carrefour » certes, mais autonome en même temps. On peut difficilement considérer, comme on le fait classiquement pour l'environnement ou le développement, que c'est un objet commun à différentes disciplines tant la marque de ces disciplines est absente de la littérature. De ce fait, on serait tenté de qualifier la GIL non pas de nouvelle discipline en elle-même – elle n'en a clairement pas les attributs – mais d'*interdiscipline*, néologisme qui permet de rendre compte de ce qu'elle est à la fois un carrefour disciplinaire et une entité autonome, comme si les « voies d'accès » à ce « carrefour » étaient rendues impraticables par différents facteurs.

b) La « configuration gilienne »

Par ailleurs, plutôt que de continuer à parler du « champ de recherche et d'action en matière de GIL », ou du « monde de la GIL », on préférera désormais employer, en s'inspirant des travaux de J.-P. Olivier de Sardan, la notion de « configuration gilienne » comme il utilise celle de « configuration développementiste » au sujet de « l'univers » du développement. En le paraphrasant (Olivier de Sardan, 1995a, p.7), « on appellera "configuration gilienne" cet univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte de la GIL, et mobilisent ou gèrent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables ». Cela nous permet d'une part de désigner de façon concise le monde de la GIL, et d'autre part de clarifier plus avant notre positionnement méthodologique de départ. Celui-ci était notamment de nous intéresser aux conditions d'une mise en œuvre réussie de la GIL, notion collectivement jugée pertinente et prise comme objectif de développement. Nous nous démarquons donc en partie du point de vue du sociologue : certes, pour nous aussi et toujours en paraphrasant J.-P. Olivier de Sardan (p.7), la GIL existe « du seul fait qu'il y a des acteurs et des institutions qui se donnent la GIL comme objet ou comme but et y consacrent du temps, de l'argent et de la compétence professionnelle ». La présence d'une « configuration gilienne » sans équivalent[1] du côté de la gestion intégrée de l'environnement, de l'eau, des déchets, etc., confère une existence à la GIL et la consacre objet possible d'étude sociologique. Cependant, une particularité de notre démarche est d'appliquer un point de vue normatif à la GIL : celui d'en améliorer la mise en œuvre.

On a vu à quel point les passerelles entre les différents types d'acteurs et de littérature étaient nombreuses. Nous aurons l'occasion tout au long de ce travail de revenir sur certaines des conséquences que cette osmose est susceptible d'avoir. D'ores et déjà, on peut remarquer – en restant prudent sur un éventuel lien de cause à effet – l'absence quasi totale dans la littérature, y compris dans les revues scientifiques ou dans les documents simplement diffusés en ligne, de regard critique ou du moins décalé (à l'exception notable des trois articles de B. Kalaora (Kalaora, 1999a, b ; Kalaora et Charles, 2000)). Même la critique polie de l'action des grands bailleurs de fonds internationaux, classique dans la littérature sur l'environnement et le développement, est à peu près indétectable en matière de GIL. En outre, cette osmose invite à

[1] La plus développée, la plus structurée, la plus autonome.

se demander quel regard réflexif porter sur les ressources théoriques lorsque l'action est mise en défaut, que des dysfonctionnements sont mis en évidence. Pour conserver l'image de l'osmose, notons que ce processus est biologiquement défini comme laissant passer le solvant mais non la substance : il conviendra donc de se demander à quel point les travaux de recherche sur la GIL sont effectivement assimilés (avec leur substance) ou au contraire simplifiés (solvant uniquement) voire caricaturés ou déformés par les acteurs, et donc à quel point les ratés que nous ne manquerons pas de rencontrer dans notre étude de la mise en œuvre de la GIL sont liés à des faiblesses réelles du corpus théorique.

Enfin, on ne peut éviter de diagnostiquer ce que le lecteur aura constaté de lui-même dans ce qui précède : la faiblesse de la présence française au sein de la configuration gilienne[1], au contraire par exemple des Etats Unis, du Canada, de la Grande Bretagne ou des Pays Bas. Les publications françaises sont rares (Bodiguel, 1997 ; Lefebvre, 1998 ; Miossec, 1998a), et les deux ouvrages de *guidelines* coordonnés par l'IFREMER pour l'UNESCO font figure d'exception (Hénocque *et al.*, 1997 ; Denis et Hénocque, 2001), au même titre que la participation de C. Lefebvre aux travaux de l'UICN, ou que celle, plus ponctuelle, d'O. Thébaud[2] à l'ouvrage de la FAO (Scialabba, 1998) et d'A. Mercadié aux travaux de l'Union Européenne[3] (Mercadié, 1999b, a). Ces quelques experts, inégalement insérés dans la configuration gilienne, sont en tous cas très isolés et peuvent être considérés comme les arbres cachant le désert plus que la forêt. Ils bénéficient souvent de peu de soutien de leur organisme de rattachement pour se consacrer à la gestion intégrée du littoral, y compris dans ses aspects d'entretien d'un réseau de relation et de réalisation de contrats d'étude et de recherche à l'international, deux éléments pourtant capitaux de la présence dans la configuration gilienne. En outre, la France se distingue par son absence de politique, de stratégie ou de programme de gestion intégrée dûment nommés, que ce soit sur son territoire ou par le biais de ses organes

---

[1] C'est si vrai que la *Global conference on oceans and coasts at Rio + 10* de l'UNESCO a été co-organisée, à Paris, par le CSMP de B. Cicin-Sain, avec une faible présence, très remarquée, aussi bien de l'administration que des chercheurs et consultants français.

[2] Au titre d'un laboratoire britannique.

[3] On remarque que parmi les six études thématiques ayant été commanditées par la Commission dans le cadre du programme européen d'AIZC, cinq ont été réalisées par des experts britanniques et une par un expert italien. Les six thématiques étaient les suivantes : législation (Gibson, 1999), participation (King, 1999), technologie (Capobianco, 1999), coopération sectorielle et territoriale (Humphrey et Burbridge, 1999), rôle des politiques européennes (IEEP, 1999), besoins d'information (Doody, Pamplin, Gilbert et Bridge, 1998).

de coopération internationale[1] (Ministère des Affaires Etrangères, Agence Française de Développement). Nous aurons l'occasion de discuter s'il s'agit en soit d'une lacune ou non, mais cela mérite d'être souligné à ce stade.

1.4. Bilan

1.4.1. Osmose ou consensus ?

A travers l'état des lieux que nous venons d'établir, nous avons souligné d'une part l'importance de l'osmose qui se réalise au sein de la configuration gilienne entre chercheurs, responsables associatifs et opérateurs institutionnels, et d'autre part la prédominance, dans le champ de la recherche et de la consultance, de quelques centres dont les CRC et CSMP américains sont les plus emblématiques. Au contraire, à aucun moment n'a été mise en évidence jusqu'à présent de divergence théorique, d'opposition entre des écoles de pensée potentielles, voire même de complémentarité entre courants. Cela n'étant pas si fréquent dans la sphère académique, il semble utile de se demander si l'osmose évoquée se double d'un large consensus sur le fond, au delà bien sûr des positionnements politiques officiels des grandes réunions internationales. Par exemple, étant donnée la palette des sujets abordés, on pourrait s'attendre à rencontrer des visions plus ou moins centralisatrices, plus ou moins libérales, conservationnistes, ou encore planificatrices.

En fait, l'examen de la littérature comme la fréquentation des réunions scientifiques ne permettent pas de distinguer de courants s'inscrivant en concurrence ni en complémentarité les uns par rapport aux autres. La plupart des publications ne font pas de choix méthodologique clair, ne promeuvent pas un outil, un mode de régulation ou d'intervention plutôt qu'un autre. Le meilleur exemple en est l'ouvrage de référence de B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998), qui unifie tout ce qui peut être dit de la GIL, expliquant à la fois par exemple comment se servir des aires protégées nationales, de la gestion des ressources par les communautés locales et des instruments économiques et financiers, aux niveaux local,

[1] Un projet de gestion intégrée du littoral béninois, associant le Ministère des Affaires Etrangères à la Fédération des Parcs Naturels Régionaux et à l'Agence Béninoise de l'Environnement, était toutefois en gestation au moment de la rédaction de cette thèse.

régional, national et international, tous quatre étant également prioritaires. Cela peut apparaître assez naturel étant donnée la complémentarité bien comprise entre instruments d'action publique, plus largement entre théories de la gestion environnementale, entre théories de l'action collective, etc. Pourtant, cela ne peut que laisser le lecteur – potentiellement un décideur souhaitant tenir compte du cadrage normatif qui s'est constitué – qu'assez désorienté face aux problèmes concrets auxquels il est confronté. A ce titre, les *guidelines* coordonnées par J. Denis et Y. Hénocque (2001) font figure d'exception : l'ouvrage prend résolument le parti, dès le début, d'envisager la gestion intégrée du littoral sous l'angle de la gestion patrimoniale développée notamment par J. Weber (Weber, 1996 ; Babin, Bertrand, Weber et Antona, 1999). C'est un choix forcément contestable, sans doute limitant à certains égards, mais qui présente la particularité remarquable de proposer, au delà d'un cadre général, une méthode pour passer à l'action[1]. Cet ouvrage, pas plus qu'aucun autre, n'a engendré à notre connaissance de réponse, de débat contradictoire. En fait, chaque auteur semble se sentir obligé d'élaborer sa propre définition de la GIL, parallèlement aux autres et sans jamais expliciter ce qu'il en retient ou au contraire en rejette. Ce qui est vrai des définitions se prolonge dans l'élaboration théorique, à tel point que jamais, dans l'ensemble des *guidelines* sur lesquelles nous nous sommes penchés comme au fil des articles scientifiques spécialisés que nous avons lus, nous n'avons trouvé la moindre formule marquant l'opposition du type « au contraire de ce qu'écrit untel… », ou « malgré ce qu'affirme untel », ou même « nous avons cherché à vérifier l'hypothèse formulée par untel, mais il se trouve que… ».

Cette absence de controverse est à rapprocher de la rareté des publications critiques que nous avons déjà observée. *A minima*, on peut donc identifier une base consensuelle assez large, reposant sur quelques paradigmes comme la démocratie, le libéralisme économique, le développement (durable) et la conservation de la nature. Ne se manifestent donc – du moins pas à visage découvert – au sein de la configuration gilienne ni les « anti-développementistes » (voir par exemple Latouche, 1986 ; Rist, 2001), ni les « anti-ingérence écologique » (comme Rossi, 2000), pas plus que les maîtres à penser d'une certaine réaction anti-environnementale (inspirés notamment de Lomborg, 2001). Une première hypothèse peut donc être réfutée, qui consisterait à attribuer la prolifération de la littérature à une absence de consensus obligeant chaque auteur et chaque institution à se positionner clairement dans le

[1] Il présente du même coup la particularité, rare si ce n'est unique dans l'univers des *guidelines*, d'être lisible sans indigestion…

débat. Autre conséquence de ces quelques réflexions, réaliser une synthèse de contenu objective et complète de la GIL, que le lecteur aurait pu s'attendre à trouver dans cette thèse suite aux définitions proposées, s'avère pratiquement impossible. En l'absence de courants ou d'écoles de pensée distinguables, une telle entreprise ne pourrait qu'aboutir à une suite interminable de définitions et de principes (les « mantras » de la GIL) souvent peu cohérents et rarement mis en dialogue. Cette synthèse, seulement ébauchée ici, sera en fait présente en filigrane de la suite de notre propos, dans la mesure où nous nous référerons régulièrement à la littérature GIL sur différents points mobilisés en fonction d'une réflexion autonome basée notamment sur des études de cas.

Quoi qu'il en soit, étant donnée l'hétérogénéité des principes invoqués, des moyens proposés et des solutions préconisées (dont nous avons tout de même eu un aperçu), il serait très imprudent de conclure à l'existence d'un véritable consensus accompagnant l'indéniable osmose entre acteurs. Nous aurons l'occasion de pointer un certain nombre de contradictions que l'on pourrait qualifier « d'invisibles à l'œil nu ».

1.4.2. Entre recherche, consultance, et militantisme

Cet ensemble de réflexions sur la structure de la configuration gilienne amène aussi à constater, pour la regretter, l'absence de réflexion approfondie sur le positionnement de chacun en son sein. Nous n'avons nullement l'intention de contester le droit – et pourquoi pas le devoir dans certaines conditions – des chercheurs à œuvrer parallèlement comme consultants ou responsables associatifs, celui des consultants à faire de la recherche ou du lobbying, ni celui des responsables associatifs à jouer les chercheurs ou les consultants. Cependant, nous pensons que ces allers-retours d'un point de vue à l'autre ne devraient pas se faire dans n'importe quelles conditions et méritent au minimum d'être explicités, mis à plat. Ce n'est qu'à cette condition que des lignes de fracture peuvent se dessiner dans la configuration gilienne, et donc que des débats de fond construits et constructifs peuvent voir le jour. Pour préciser la situation actuelle, prenons l'exemple de deux conférences de première importance pour la GIL, auxquelles nous avons pu assister.

La première, Zone Côtière Canada 2000[1], s'insérait dans le cycle « Coastal Zone » americano-canadien, et se plaçait plutôt du côté de la recherche (très) appliquée. Elle a tout d'abord donné lieu à la publication d'une « ligne de départ[2] » (Coastal Zone Canada Association, 2000) rédigée par des chercheurs, consultants et associatifs. Celle-ci était relativement innovante et prenait des orientations intéressantes, pas toujours consensuelles[3]. Les cinq jours de conférence ont alors été ponctués de plusieurs dizaines de présentation nécessairement très hétérogènes mais ayant pour cadre commun la GIL, délivrées là encore par des chercheurs, des consultants, des associatifs, des institutionnels. A l'issue de ces cinq journées, une petite équipe a été chargée de réaliser une synthèse des présentations et de l'exposer aux participants afin de mettre en évidence à quel point le travail accompli ensemble avait permis de progresser. Ce processus a abouti à des conclusions alternativement très générales ou étonnamment ponctuelles, mais globalement insipides et en retrait par rapport à la « ligne de départ » – ce qui est un comble. Surtout, ces conclusions n'avaient pas été discutées et faisaient l'hypothèse implicite mais extrêmement lourde compte tenu de l'hétérogénéité du public, que tous les intervenants étaient plus ou moins d'accord, « allaient dans le même sens », et avaient pour objectif commun de « fournir des recommandations aux décideurs ».

Toutes différences de méthodologie, de cadre normatif, d'approche du terrain, de positionnement institutionnel, etc., avaient été broyées, comme si les participants (universitaires, cadres d'ONG de tailles diverses, responsables de la Banque Mondiale, du PNUD, etc.) avaient naturellement eu pour horizon commun le bonheur de l'Humanité et étaient tombés d'accord sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Ce processus a atteint son paroxysme autour de l'événement rapporté dans l'Encadré 3. Finalement n'apparaissait à la fin de la conférence plus du tout clairement quel était son objectif, partagé entre faire progresser la recherche (souci sans doute mineur en l'occurrence), améliorer la gestion de l'environnement littoral, obtenir des crédits pour développer l'activité liée à la

---

[1] Saint John, Nouveau-Brunswick, 17-22 septembre 2000.

[2] *Baseline*.

[3] Par exemple, elles affirmaient que « la GIZC n'est pas appropriée pour tous les pays » (Coastal Zone Canada Association, 2000, p.13), car elle exige que soient réunies un certain nombre de conditions (démocratie, paix, etc.).

GIL[1], ou encore assurer l'auto-reproduction de la conférence. Ces objectifs ne sont bien sûr pas forcément contradictoires, mais leur cohérence n'est pas non plus donnée.

Le jour de l'ouverture de la conférence Zone Côtière Canada 2000, un responsable de la « communauté autochtone » indienne locale fut invité à prononcer un discours afin d'insister sur la nécessaire prise en considération des « communautés locales » dans la gestion intégrée du littoral.

Ce discours, prévu de longue date, intervenait en pleine crise autour de l'attribution des quotas de pêches au homard au Nouveau Brunswick (lieu de la conférence), ressource apparemment en déclin inquiétant. Les Indiens Mi'kmaq réclamaient le droit de réguler eux-mêmes leurs prises et en particulier en septembre 2000 de pouvoir poser leurs casiers malgré la saison. Ils s'appuyaient en cela sur un texte réglementaire leur conférant ce droit pour les prises à vocation alimentaire ou festive, et non commerciale. Toutefois, un autre texte conférait autorité sur les prises à Pêche et Océan (le ministère canadien chargé de la pêche), celui-ci – soutenu par les pêcheurs locaux non indiens – affirmant que les autochtones en profitaient pour faire du commerce illégal. Plus généralement, les Indiens faisaient aussi volontiers valoir que seuls les « colons » blancs pouvaient être tenus pour responsables de la chute des stocks de homards sur les côtes du Canada étant donnée la modicité de leurs propres prises. Quoi qu'il en soi, au moment de la conférence en septembre 2000, les affrontements entre pêcheurs Mi'kmaq et autorités de la pêche étaient quotidiens et souvent violents (bateaux coulés, arrestations, barrages routiers, etc.), ponctués d'interventions musclées des forces de l'ordre tandis qu'un médiateur était à l'œuvre. En particulier, les heurts enregistrés à Burnt Church autour de la communauté Esgenoopetitj faisaient la une des médias du Nouveau Brunswick.

Ainsi, devant une assemblée plénière médusée, notre « vieux sage indien » (invité en tant que tel) choisit de prononcer un discours extrêmement virulent, affirmant « se sentir comme un Juif devant un congrès nazi à qui on demanderait d'expliquer à quel point il est satisfait des droits qu'on lui accorde ». Une fois ce « mauvais moment » passé, la conférence reprit son cours et les divers responsables de Pêche et Océans et autres universitaires canadiens

[1] Une des recommandations finales était ainsi de « développer des mesures adéquates des progrès accomplis de manière à persuader les financeurs de poursuivre leur soutien » à la GIL (« *developing adequate measures of progress to persuade funders to continue support* »).

présentèrent à différentes occasions leur vision et leurs pratiques exemplaires de la participation des communautés locales à la gestion des ressources halieutiques. Aucune mention ne fut faite de l'incident lors de l'exposé des conclusions devant un auditoire international sans doute peu au fait des événements locaux – tandis que dehors l'agitation « autochtone » battait son plein. La conférence se termina toutefois par une grande prière collective, associant l'ensemble des participants sous la très œcuménique direction d'une responsable « autochtone » s'exprimant dans sa langue – à laquelle bien sûr personne ne pipait mot.

L'objectif de la prière ? La fin des violences à Burnt Church.

Encadré 3. Un Indien dans la GIL

La seconde conférence dont nous voulons relater ici l'expérience, la *Global Conference on Oceans and Coasts at Rio+10*[1], avait un statut assez différent dans la mesure où elle avait pour objectif de préparer, du point de vue du littoral, le sommet de Johannesburg de 2002. Elle avait donc comme enjeu explicite de constituer une plate-forme commune aux scientifiques, aux ONG et aux différentes institutions nationales et internationales présentes, sur laquelle les décideurs politiques pourraient ensuite se baser à Johannesburg. Sans entrer dans les détails, on a pu observer à cette occasion une parfaite confusion des rôles, aucune distinction – ne serait-ce que purement formelle – n'étant pratiquée durant toute la conférence entre des participants tous élevés – ou réduits – au rang d'experts[2]. Alors que l'objectif de fournir des bases de réflexion et de décision aux responsables politiques internationaux est à la fois légitime et cohérent pour une telle conférence, il fut dans les faits transformé, par un processus flou et implicite, en nécessité de fournir des propositions directement appropriables par ces responsables, malgré le côté forcément illusoire de la chose et bien qu'un cycle de réunions préparatoires eût été prévu pour les six premiers mois de 2002 afin de finaliser les documents à transmettre. Du coup, l'autocensure s'imposa d'entrée comme règle de fonctionnement, parfaitement internalisée notamment par les chercheurs et les responsables associatifs. Aucun regard critique ne fut porté sur quoi que ce soit, pas même par exemple sur le bilan des efforts accomplis depuis Rio pour le développement durable des zones côtières.

[1] Paris, 3-7 décembre 2001.

[2] Mis à part bien sûr les quelques responsables politiques ayant fait le déplacement, mais qui ne faisaient que passer à l'occasion d'un discours.

Plus grave sans doute, cette autocensure eut pour effet secondaire de considérablement limiter l'inventivité collective et donc la palette des propositions.

Cette conférence fut aussi l'occasion d'observer le rôle prépondérant joué par quelques personnes qui, pour diverses raisons[1], se trouvent au centre de la configuration gilienne. Ceci n'a bien sûr rien d'atypique ni même de choquant, mais revêt une dimension particulière quand les rôles sont en fait essentiellement distribués selon ce critère. Citons un exemple : lors d'une réunion restreinte du groupe de travail GIL, Thia-Eng Chua – le plus fameux spécialiste de la GIL en Asie – proposa d'inciter les décideurs à s'engager sur des objectifs concrets avec un calendrier bien défini. En l'occurrence, il émit le souhait, devant des participants partagés entre admiration, indifférence, incompréhension et consternation, que la conférence « appelle les gouvernements à agir de façon décisive pour assurer des mesures de gestion efficaces pour les littoraux de chaque nation en s'engageant sur les objectifs suivants :

- 20% du linéaire côtier géré d'ici 2012 ;
- 60% du linéaire côtier géré d'ici 2022 ; et
- 100% du linéaire côtier géré d'ici 2032[2] » (Pullen *et al.*, 2001, p.31).

L'ineptie assez évidente de cette proposition (sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, car elle est malgré tout significative) formulée en quelques minutes sur une conférence de cinq jours, ne l'empêcha pas d'être retenue et d'apparaître dans le pourtant très bref compte-rendu du groupe de travail. Ce n'est pas en soi un événement considérable, mais c'est une anecdote qui confirme l'intérêt d'avoir une vision globale de la configuration gilienne, condition *sine qua non* de compréhension des publications et activités développées en matière

---

[1] La compétence et les capacités de synthèse en représentant visiblement une parmi d'autres, au nombre desquelles on compte le positionnement institutionnel bien sûr, mais aussi la légitimité liée à un passé de précurseur, l'origine géographique (le fait d'être originaire d'une région sous-représentée peut être un atout majeur), l'aptitude à s'exprimer précisément en Anglais, l'acceptation des règles du jeu tacites, etc.

[2] « *We call on the governments to take decisive actions to ensure effective management measures for the coastal areas of each nation by committing to the following targets :*

- *20% of national coastlines under management by 2012 ;*
- *60% of national coastlines under management by 2022 ;*
- *100% of national coastlines under management by 2032.* »

de GIL. Outre un titre de Professeur Associé à l'Université de Xiamen, T.E. Chua est en effet également le Directeur du plus important projet de GIL en Asie[1].

Finalement, ce que nous retirons de ces deux conférences *a priori* très contrastées apparaît car elles ont l'avantage de donner à voir le travail des experts de la GIL « en train de se faire ». Mais on peut faire l'hypothèse qu'il en va de même pour d'autres types de productions moins publiques, moins transparentes. On assiste donc à une forme de nivellement assez spectaculaire, par lequel les rôles ne sont plus différenciés ni les modes de pensée mis en dialogue. Ce phénomène a bien sûr des conséquences quant à la productivité des débats, qui en pâtit indiscutablement. Mais plus spécifiquement il pose de façon aiguë la question du positionnement du chercheur dans la configuration gilienne : tout se passe comme si son rôle était (et n'était que) de fournir un matériau conforme aux attentes *a priori* des détenteurs du pouvoir – quels qu'ils soient. Le fait est que mener des recherches à la fois interdisciplinaires, appliquées et incluant des études de terrain, avec des crédits de recherche fondamentale, n'est pas aisé[2]. Mais en aucun cas travailler sur des contrats ou des commandes (de recherche) n'implique nécessairement et systématiquement de s'en tenir à la tendance majoritaire attendue. Nous nous plaçons donc en opposition avec cette logique pour différentes raisons, dont une au moins devrait interpeller chacun : comment ne pas imaginer que les décideurs se lassent un jour d'un discours uniforme qu'en outre ils auront appris à manier eux-mêmes si nécessaire ? Cela conforte le choix fait dans cette thèse de clarifier au maximum cet aspect afin de ne pas être pris dans des ambiguïtés pouvant nuire à la réception du propos. Cette clarification a déjà été entamée et sera poursuivie dans la suite du texte à différentes occasions.

1.4.3. Un concept bien défini, largement commenté et socialement adopté…

Au vu de ce qui précède, il semble que l'on puisse affirmer, comme l'association *Coastal Zone Canada*, qu'il y a « suffisamment de littérature générale servant de guide sur la GIZC

---

[1] Le *Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia* (PEMSEA) du PNUD/GEF et de l'OMI.

[2] C'est notamment possible pour de courtes périodes et dans des conditions bien particulières comme ce fut le cas pour cette thèse.

comme pratique internationale », et qu'il « existe maintenant une vaste connaissance concernant les principes importants de la GIZC » (Coastal Zone Canada Association, 2000, p.14). Le discours, quoique toujours perfectible, est bien en place, il est étayé par une communauté scientifique structurée, dynamique et nombreuse, et appuyé par un lobby organisé et puissant. L'idée selon laquelle on n'approchera pas l'objectif général qu'est le développement durable des zones côtières sans passer par davantage d'intégration peut être considérée comme collectivement acceptée et entérinée. On a vu en effet qu'elle figurait d'une part dans des textes qui constituent explicitement des engagements de principe (pour la France, Déclaration de Rio, Convention de Barcelone, recommandation de la Commission Européenne), et d'autre part dans les *guidelines*. Ces « guides de bonnes pratiques » constituent bien de fait un système normatif d'engagement, sans valeur juridique mais dont l'effet à moyen terme n'en est pas moins sensible en ce qu'il s'impose d'abord comme un cadre de référence international commun, puis oriente la réflexion et l'action des différents pays. Comme l'expliquent B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998, p.103), « les lignes directrices internationales pour des pratiques telles que la GIL sont souvent importantes car elles peuvent être vues comme établissant un modèle de référence ou une norme internationale que les pays doivent suivre. Dans certains cas, l'adhésion ou non d'un pays à de tels standards internationaux peut être utilisée par un bailleurs de fonds pour approuver ou désapprouver un programme de financement ».

Nous avons donc affaire à un concept bien défini, abondamment commenté et collectivement adopté comme pertinent pour la gestion des littoraux. Notons que le contraste est frappant entre la légitimité très faible dont il jouit dans le champ scientifique et académique, et celle qu'il se voit conférée par la sphère de l'action. La littérature sur la GIL est ainsi à la fois très influencée par la commande, et très influente sur ses commanditaires sans qu'il soit aisé de déterminer quel sens de l'interaction est le plus fort. Nous y apportons des éléments de réponse par la suite, mais il est en tous cas déjà clair qu'un champ scientifique aussi dépendant des commandes provenant d'acteurs institutionnels ne peut qu'en porter profondément les marques.

1.4.4. … Ayant encore peu de prise sur la réalité

Face à ce succès qui est à la fois sémantique, académique et politico-institutionnel, le constat s'impose que tout ou presque reste à faire du point de vue de la mise en œuvre. Nous avons

déjà donné un aperçu général de la situation des littoraux dans le monde, et nous verrons à travers quelques études de cas comment les problèmes continuent à se poser concrètement. Ce diagnostic plutôt sombre et largement consensuel dans la littérature oblige à constater que, pour des raisons qui restent à éclaircir, le cadre conceptuel et normatif de la GIL n'a eu jusqu'à présent que très peu d'effets sur la manière dont les littoraux sont gérés à travers le monde (donc sur la durabilité de leur développement). Comme l'admettait S. Olsen lors de la *Global Conference on Oceans and Coasts at Rio+10*, « les promesses de la GIL ne sont pas tenues[1] ». Par là, il entend souligner que l'activité en matière de gestion intégrée du littoral a pour l'instant rarement dépassé des résultats « de premier ordre » (voir Figure 3) et plutôt au niveau local. Ainsi selon lui, les résultats des efforts réalisés jusqu'à présent peuvent se représenter comme sur la Figure 4, ce qui laisse augurer des progrès restant à accomplir.

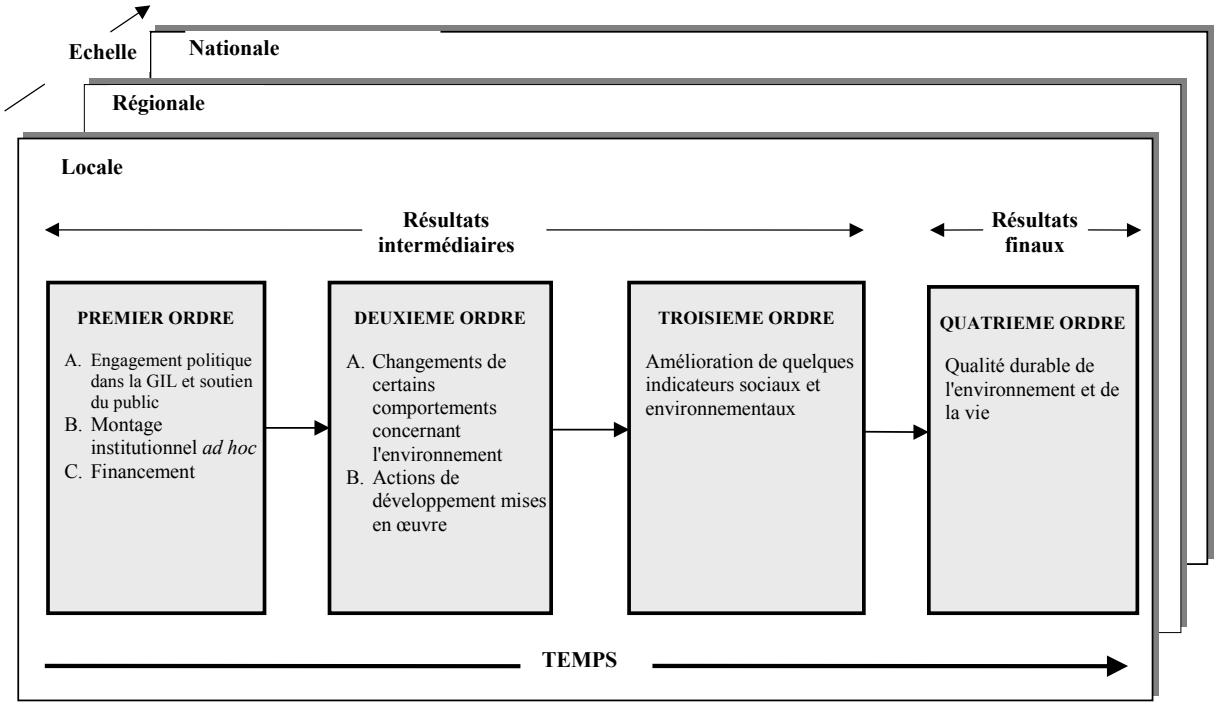


Figure 3. Classification des résultats potentiels d'une initiative de gestion intégrée du littoral (Olsen, Tobey et Kerr, 1997, traduction personnelle)

[1] « *Promises of ICM are not being achieved* ».

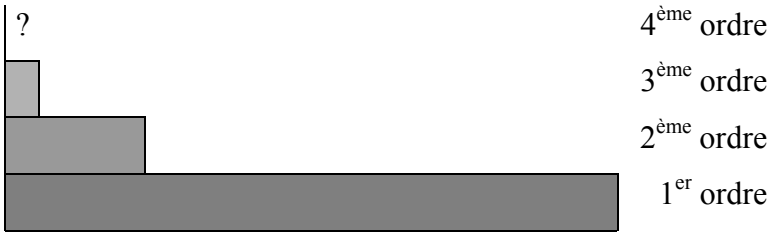


Figure 4. Evaluation et classification des résultats obtenus par la GIL au niveau international

La question de la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral apparaît donc à la fois comme absolument centrale et, eu égard aux développements de ces trente dernières années, comme la plus pertinente actuellement dans ce domaine. C'est aux enjeux liés à cette mise en œuvre que cette thèse est consacrée.

1.4.5. Se focaliser sur la mise en œuvre : la GIL du « pourquoi ? » au « comment ? »

De manière un peu simplificatrice, on pourrait retracer les trois décennies qui se sont écoulées depuis le *Coastal Zone Management Act* de 1972 de la façon suivante : la première (1972-1982) a été essentiellement consacrée à l'identification des problèmes posés par le développement des zones côtières, et à leur formalisation aussi bien en termes scientifiques que d'action publique. Puis, à partir du début des années 80 s'est propagée dans les milieux scientifiques la notion d'intégration comme réponse possible aux problèmes constatés. Le raisonnement dominant à cette époque consistait à expliquer et justifier le besoin d'intégration, en s'appuyant sur le couple logique « comment gérer les problèmes qui se posent sur le littoral ? / Par plus d'intégration ». A partir de Rio en 1992 et avec l'adoption progressive de la GIL comme cadre normatif de référence au niveau international, il est apparu que l'enjeu devenait moins de justifier le besoin d'intégration (le « pourquoi ? » de la GIL, même si bien sûr cela demeurait un passage obligé dans chaque nouvelle action), que de trouver des réponses à la question : « comment aller vers une gestion plus intégrée du littoral ? », posée avec insistance par ses nouveaux promoteurs (Etats et collectivités locales, ONG, organisations internationales). Cela s'est traduit tout au long de cette décennie, comme on l'a vu, par la rédaction d'un grand nombre de guides pour l'action et par le lancement d'opérations pilotes dont les résultats se sont révélés pour le moins contrastés.

Au delà de la réussite même de ces efforts, ce que souligne Olsen est bien que les objectifs fixés sont loin d'être atteints, c'est-à-dire que la dégradation des zones côtières se poursuit et s'accélère même dans une majorité de pays de la planète, phénomène accompagné d'une amélioration des conditions de vie pour une petite partie seulement des populations de ces pays. Dans la mesure où le diagnostic du besoin d'intégration n'est pas remis en cause, c'est à ce problème de mise en œuvre dans des conditions concrètes – et non plus sur le papier – que la configuration gilienne se heurte désormais quotidiennement. Le défi est si grand que nous observons au sein de la configuration gilienne une tentation réelle de rejeter les problèmes opérationnels les plus épineux, qui sont aussi les plus cruciaux, hors du champ d'étude et de recherche, dans une sorte de « *too hard box* » clairement identifiée par des chercheurs canadiens (Coastal Zone Canada Association, 2000). C'est au contraire sur cette « boîte » renfermant points durs et problèmes irrésolus que nous proposons de concentrer notre effort.

Etant donnés les constats dressés jusqu'ici, nous nous proposons d'appliquer notre démarche générale exposée en introduction aux littoraux et en particulier à la mise en œuvre de leur gestion intégrée.

2. LA QUESTION DE LA MISE EN ŒUVRE : UNE PREMIERE APPROCHE PAR LA LITTERATURE

2.1. Gestion, processus, initiative, programme : un glissement sémantique, conceptuel et pratique

2.1.1. La gestion intégrée du littoral entre gestion intentionnelle et gestion effective : une ambiguïté fondamentale

Le terme de gestion est intrinsèquement à double sens : si pour le Petit Robert, la gestion est avant tout « l'action de gérer », pour le Petit Larousse en revanche la gestion est à la fois « l'action et la manière de gérer ». De façon générale, la gestion est donc à la fois l'effort consenti pour atteindre un objectif, et le mode de conduite d'un objet tel qu'il résulte des

différentes influences qui s'exercent sur lui. C'est sur la base de cette dualité que L. Mermet (1992, pp.57-58) a pu développer, dans le champ de l'environnement, les notions de :

- « gestion effective[1], c'est à dire le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent, un peu comme si la Société, sujet abstrait, gérait la Nature comme un propriétaire son terrain. Dans ce sens, le rejet à la rivière de déchets polluants constitue un acte de gestion au même titre que les activités d'épuration des collectivités locales. Rejets et épuration sont parties intégrantes du système de gestion effective que représente l'influence de l'homme sur l'évolution naturelle de la rivière.
- gestion intentionnelle, c'est à dire les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens. Ce résultat ne peut être atteint qu'en faisant changer la gestion effective c'est-à-dire (...) de façon plus ou moins indirecte. »

Sémantiquement, il semble intuitif de considérer que la gestion intégrée du littoral est un mode de gestion du littoral qui est intégré – M. La Palisse n'aurait pas dit mieux. En ce sens, la GIL serait un objectif à atteindre pour la gestion effective du littoral, son horizon normatif, un peu comme le développement durable est un objectif de mode de développement.

Pourtant, les définitions qui précèdent nous montrent que la GIL est vue avant tout comme un processus et non comme un objectif. Là encore, le détour par le dictionnaire n'est pas inutile. Selon le Petit Larousse, un processus est un « enchaînement ordonné de faits ou de phénomènes, répondant à un certain schéma et aboutissant à un résultat déterminé », l'exemple fourni étant celui du « processus inflationniste ». L'idée forte est donc celle d'un cheminement, dont les caractéristiques peuvent à la rigueur faire penser à une succession de situations de gestion effective, succession qui n'est pas *a priori* orientée par une gestion intentionnelle (l'exemple du processus inflationniste nous en écarte). Le Petit Robert quant à lui donne trois définitions d'un processus : (1) « ensemble de phénomènes, conçu comme actif et organisé dans le temps » (voir *évolution* – le *processus inflationniste* est à nouveau cité en exemple) ; (2) « ensemble de phénomènes se déroulant dans le même ordre ; façon de procéder » ; (3) « suite ordonnée d'opérations aboutissant à un résultat » (voir *procédure*). Ces trois définitions sont relativement contrastées, allant de ce que nous pourrions appeler un

[1] Ou « gestion de fait ».

processus « au sens mou » comme système actif et organisé (1) à un processus « au sens dur » proche d'une « procédure » (3), en passant par une « façon de procéder » (2). On peut remarquer au passage que la troisième définition est celle qui se rapproche le plus nettement de celle du Petit Larousse, alors que le renvoi au terme de procédure est absolument incompatible avec l'exemple inflationniste.

La notion de processus est donc tout aussi susceptible d'interprétations diverses que celle de gestion, sur un registre très proche couvrant, pour simplifier, l'action, la manière d'agir et le résultat de l'action. Par contraste, on peut remarquer qu'une des notions centrales de la gestion intégrée du littoral, la planification, est incontestablement un processus (son suffixe en « -tion » le confirme), mais son résultat est un plan : c'est cette distinction, pourtant logique, qui n'existe pas avec le terme de gestion. On peut donc légitimement se demander comment la littérature consacrée à la GIL, qui se fonde sur les notions de gestion et de processus, s'accommode des ambiguïtés que nous avons relevées, et avec quelles conséquences. Ce sera l'une des questions majeures dans la suite de ce travail.

2.1.2. La GIL entre gestion et « processus mou »

Certains auteurs – ou plutôt certains travaux car nous allons voir qu'un même auteur ne suit pas forcément toujours la même logique sur ce sujet, s'ils ne réfutent pas la notion de processus pour définir la GIL, n'en font pas pour autant une notion centrale de leur réflexion. A. Miossec (1998a), M. Bodiguel (1997) et l'OCDE (1993) représentent bien cette tendance dont on peut dire qu'elle prend le processus dans le sens « mou » de gestion effective que nous lui avons explicité : système dynamique, ensemble de phénomènes conçu comme actif et organisé. Ces auteurs réfléchissent aux différentes dimensions d'intégration, sans forcément les formaliser comme ont pu le faire B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998), notamment l'intégration intersectorielle, et se demandent comment rendre la gestion du littoral plus cohérente, c'est-à-dire comment coordonner les acteurs entre eux. Le terme dominant, en plus de celui de gestion, est celui de politique publique. L'ouvrage coordonné par N. Scialaba pour la FAO (Scialabba, 1998) est à classer dans cette même catégorie, avec toutefois quelques allusions isolées à une possible action par programme de gestion intégrée du littoral (Scialabba, 1998, pp.xi et 24).

2.1.3. Entre « processus mou » et gestion intentionnelle

Avec des travaux tels que ceux de Bernal et Cicin-Sain (2001) et Olsen (Olsen, Lowry et Tobey, 1999), la gestion intégrée du littoral passe résolument du côté de l'action de gestion intentionnelle. Tous s'inscrivent dans la perspective processuelle mais en spécialisant leur propos autour de l'intervention elle-même. Ainsi, ils sont largement tournés vers les notions d'efforts, d'initiatives, de projets, de programmes : c'est à travers ces actions que la GIL peut progresser. Le glissement vers la gestion comme « action de gérer » est à présent évident, mais on ne distingue pas clairement dans les ouvrages consultés s'il s'agit d'un choix assumé ou d'une conséquence plus inconsciente de l'acception du processus en son sens dur de procédure. Profondément ancré dans cette catégorie, P. Burbridge (1997) propose dans son article un « cadre générique pour mesurer le succès en matière de gestion intégrée du littoral », mais se concentre en fait exclusivement sur la question de l'évaluation des « initiatives » de GIL. Les conséquences pratiques et théoriques en sont extrêmement importantes, et nous aurons l'occasion de les approfondir ultérieurement.

2.1.4. Entre gestion intentionnelle et procédure

Certains auteurs, en fait encore plus nombreux et représentatifs de la littérature, non seulement placent la notion de GIL du côté de la gestion intentionnelle, mais prennent la notion de processus dans un sens que nous qualifierons de « dur », proche d'une procédure. Ils décrivent en effet le processus de gestion intégrée comme essentiellement séquentiel, constitué d'un certain nombre d'étapes assez classiques que nous exposerons ici pour en souligner la convergence. Par exemple, Denis et Hénocque (2001) schématisent le « déroulement du processus GIZC » comme indiqué sur la Figure 5, processus dont Brachya *et alii* donnent pour le PNUE une version plus complexe mais équivalente (Figure 6).

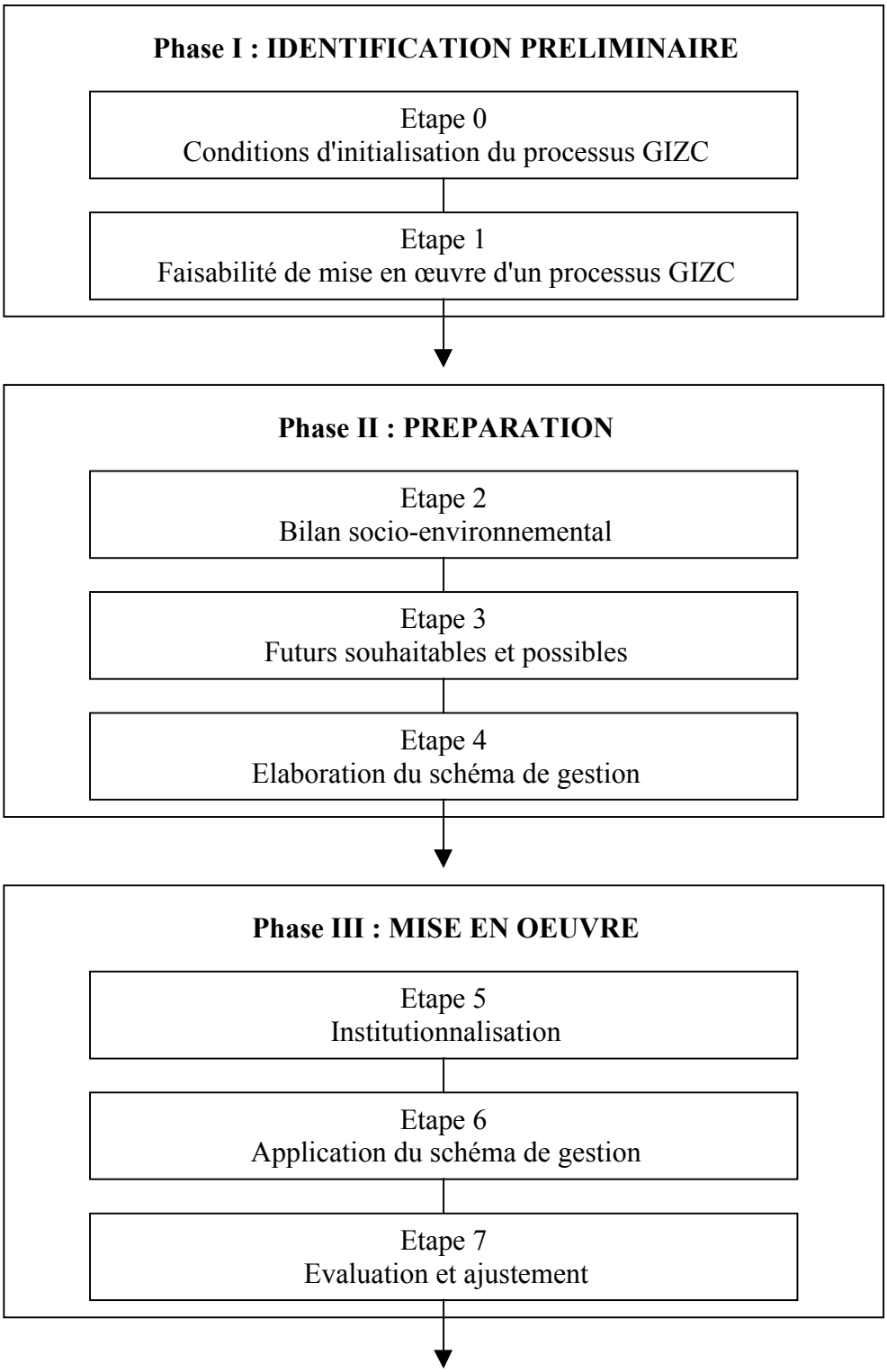


Figure 5. Déroulement du processus GIZC (Denis et Hénocque, 2001, p.10)

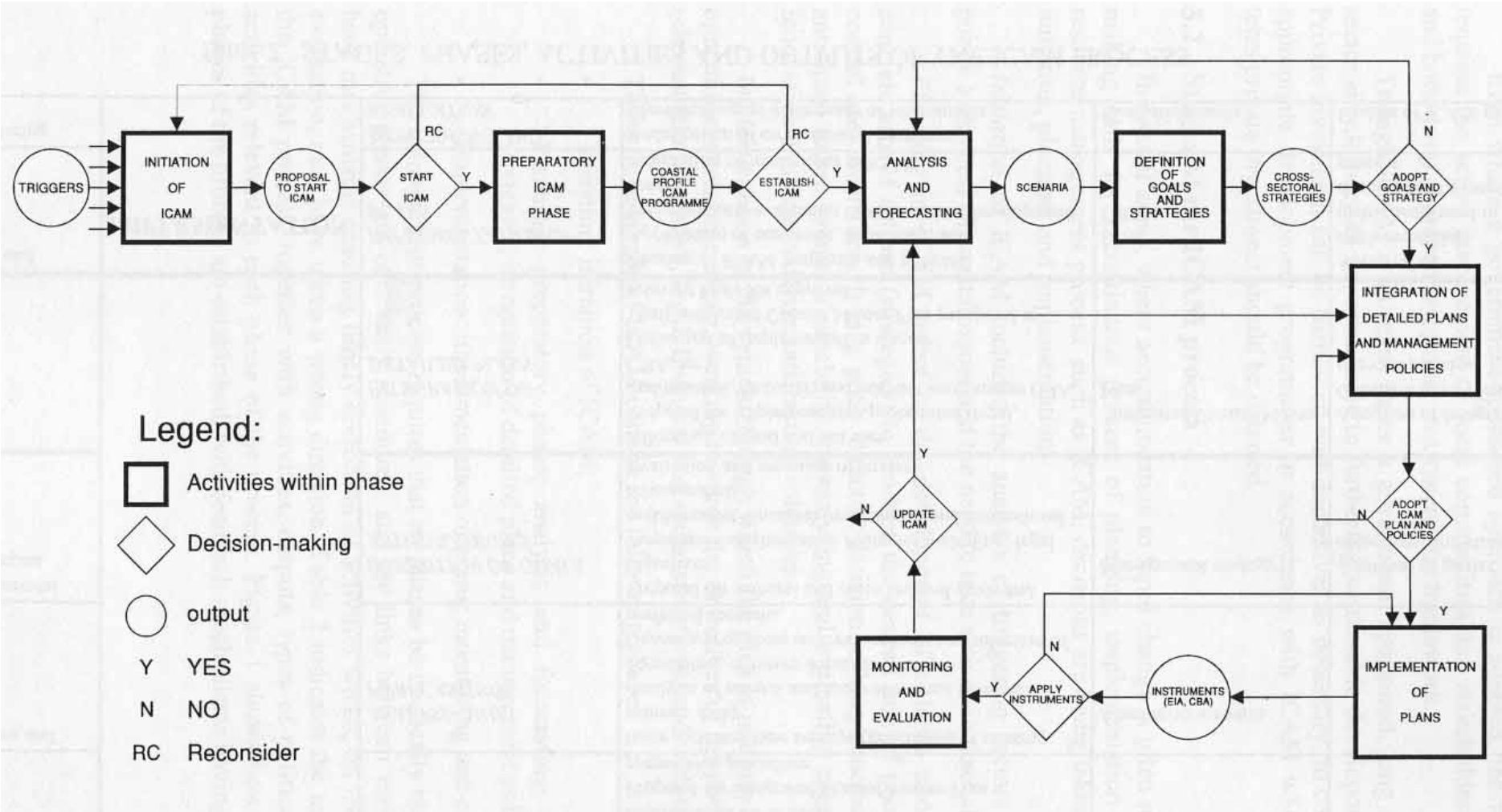


Figure 6. Diagramme du processus de gestion intégrée du littoral (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994, p.22)

La plupart des travaux en gestion intégrée du littoral s'inscrivent dans cette perspective (voir par exemple Olsen, 1993 ; Cicin-Sain et Knecht, 1998 ; Scialabba, 1998 ; Olsen, Lowry et Tobey, 1999 ; PNUE/PAM/PAP, 1999), même si tous n'en font pas le socle de leur réflexion. Ils insistent en outre sur le fait que « le processus de gestion nécessite que ces phases soient répétées de façon cyclique » (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994, p.20). Ainsi, la Figure 7 est largement adoptée par une majorité d'auteurs.

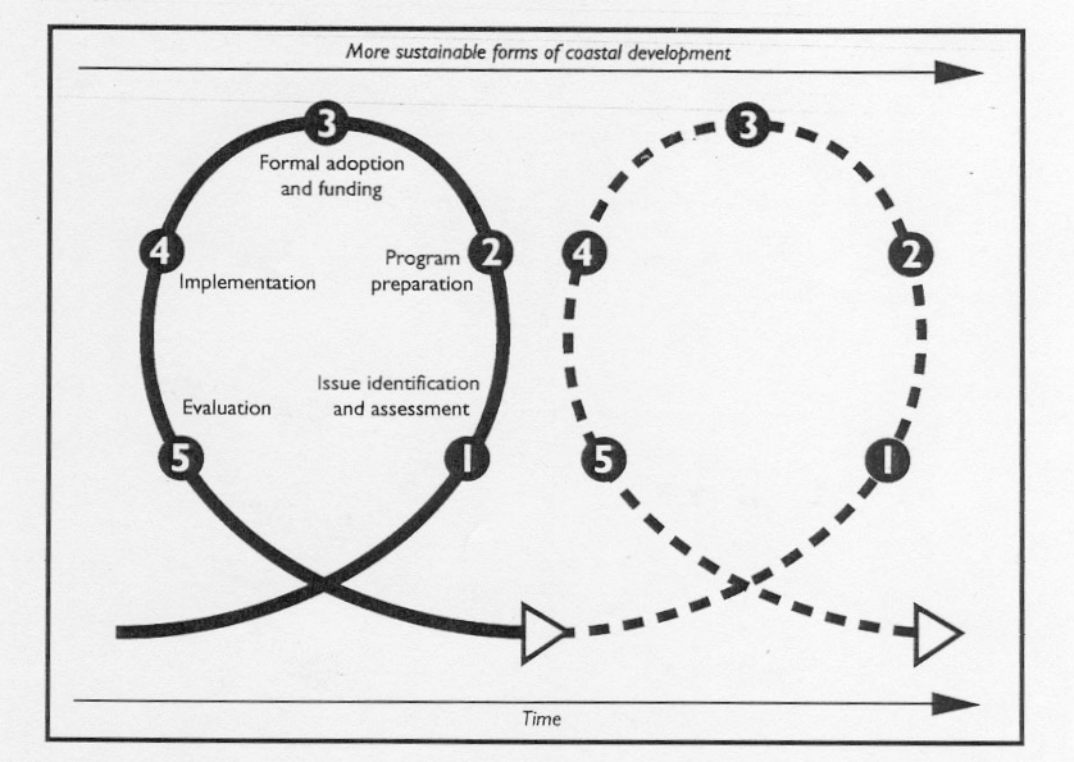


Figure 7. Les étapes du cycle de la gestion intégrée du littoral (Olsen, 2001)

Il faut remarquer que la plupart des travaux précisent que ces étapes, qui constituent l'ossature de toute démarche de GIL, ne sauraient être « prises au pied de la lettre ». Ainsi, selon les conditions locales de l'action, on commencera parfois par l'étape 2 ou 3, avant de revenir à la première, et ainsi de suite. Toutefois, cette approche séquentielle est loin de n'être qu'un modèle abstrait de l'action, Olsen identifiant par exemple la « rupture de la séquence des étapes » comme une « source majeure d'inefficacité » :

> « Changer la séquence des cinq étapes est parfois inévitable. Mais si notre préoccupation est l'efficacité, il devrait être évident qu'adopter une loi et choisir les structures administratives pour un programme (étape 3) devrait venir après l'analyse des enjeux que le programme doit traiter – pas avant. Si l'ordre des étapes est changé, il sera inévitable de renforcer et compléter l'existant – *via* des

amendements et des modifications du dispositif institutionnel, ce qui est inefficace » (Olsen, 1996, p.5).

Retenons de cette analyse bibliographique que les dénominations qui sont couramment appliquées au processus de GIL (utilisant abondamment des termes tels que « démarche » ou « planification »), tout comme la forme de l'énonciation des étapes (« analyse », « élaboration », « application », etc.), sous-entendent nécessairement l'existence d'un acteur institutionnel en charge de leur mise en œuvre. Elles contiennent donc en elles-mêmes un glissement léger mais perceptible vers l'intervention *ad hoc* en faveur d'une gestion intégrée. Toutefois, les auteurs restent ici globalement concentrés sur le processus à l'œuvre et non sur l'intervention et l'intervenant porteurs de ce processus.

2.1.5. Entre gestion intentionnelle et programme/projet

Les travaux de la catégorie précédente s'intéressent exclusivement aux initiatives de GIL, sans forcément en préciser la nature. D'autres, très nombreux, consacrent leur réflexion aux programmes et projets. L'ouvrage de B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998) exemplifie parfaitement cette tendance tout en se posant en transition. En effet, ses deux premières parties sont consacrées à l'émergence historique de la GIL et à sa définition : elle y est introduite comme un « concept », définie comme un processus traité plutôt dans son sens mou mais avec des références explicites au cycle à étapes du processus procédural. Puis la partie III, qui est la principale et est consacrée à la mise en œuvre (« *A practical guide to integrated coastal management* »), passe directement et sans justification à une approche programme (« *ICM program* ») qui ne sera plus remise en cause (les auteurs s'interrogent sur les conditions de pertinence d'une initiative – en général – en matière de GIL, pas sur le choix d'une approche programme de cette initiative éventuelle).

Dans sa communication à l'UICN, Olsen (1996, p.5) évoque « le projet typique de cinq ou dix ans[1] », et « le cycle familier d'identification des enjeux, planification, adoption, mise en œuvre et évaluation[2] ». Dans un autre article (Olsen, 1993), ce même auteur s'interroge sur la durabilité des programmes de GIL – question éminemment importante – sans jamais préciser

---

[1] « *The typical five or ten-year project* ».

[2] « *The familiar cycle of issue identification, planning, adoption, implementation and evaluation* ».

pourquoi il traite la question particulière des programmes ni même laisser entendre que la GIL pourrait passer aussi par d'autres formes d'action. Clark (1992) dans son ouvrage général pour la FAO, après avoir définit la GIL comme processus, se consacre lui aussi exclusivement aux programmes. Par exemple, il ne définit pas les « *goals and objectives of ICM* » ou « *ICM process* » mais directement les « *goals and objectives of the ICM programme* ». On pourrait penser que cette orientation tient à la commande de la FAO, ce qui serait logique puisque la FAO est un bailleurs de fonds intervenant principalement *via* des programmes, mais cette hypothèse explicative ne résiste pas à la lecture du *Handbook* (Clark, 1996) rédigé cette fois de façon bien plus indépendante par le même auteur. Dans le glossaire de cet ouvrage de référence, il définit la GIL comme « un programme conçu pour gérer les ressources de la zone côtière et dans lequel la participation de tous les secteurs économiques concernés, des agences gouvernementales et des organisations non-gouvernementales est sollicitée ». On est là au bout du glissement que l'on souhaitait mettre en évidence et qui nous a menés de la notion de gestion à celle de programme et de projet.

2.1.6. La primauté de l'approche programme

Cette rapide revue bibliographique du niveau le plus général de réflexion sur la mise en œuvre de la GIL fait apparaître clairement la primauté de l'approche intentionnelle de la gestion, qui va de pair avec l'utilisation de la notion de processus en son sens dur. Plus précisément, c'est même une approche programme ou projet de l'action qui est privilégiée, quoique rarement voire jamais justifiée. Il est réellement frappant de constater que les cinq étapes du processus de GIL tel que schématisé par J. Denis et Y. Hénocque ou S. Olsen sont exactement les mêmes que celles, traditionnelles, du projet (voir par exemple World Bank, 1991 ; Commission des Communautés Européennes, 1993).

a) Programmes et projets

Or, il convient de préciser que projets et programmes sont des formes d'action extrêmement particulières. Le projet, « organisation temporaire » (Turner et Müller, 2003) peut classiquement être défini de la façon suivante :

> « Effort dans lequel des ressources humaines, matérielles et financières sont organisées de manière nouvelle pour entreprendre un type de travail particulier, aux spécifications données, dans le cadre de contraintes de coût et de temps, de

façon à apporter un changement avantageux défini par des objectifs quantitatifs et qualitatifs » (Turner, 1993).

Il est ensuite communément – mais pas universellement – admis de désigner par programme un ensemble dont les composantes sont des projets :

> « Un programme de projets est une organisation temporaire dans laquelle un groupe de projets sont gérés ensemble pour atteindre des objectifs d'ordre plus stratégique qui ne seraient pas atteints par aucun de ces projets pris séparément » (Turner et Müller, 2003).

En ce sens, un programme ne se distingue pas de façon essentielle d'un projet, puisque selon l'échelle à laquelle on se place un projet, composante de programme, peut lui-même être composé d'un ensemble de sous-projets et donc avoir le statut de programme. D'ailleurs, le Conseil Scientifique de l'Evaluation donne une définition du programme qui est proche de celle que J.R. Turner donne du projet : « une séquence d'action limitée dans le temps et, surtout, définie précisément dans ses moyens et ses objectifs opératoires » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.20). Par conséquent, nous nous en tiendrons dans la suite de ce texte, sauf mention particulière, à considérer programmes et projets comme équivalents du point de vue de l'organisation de l'action. Nous utiliserons l'expression « approche programme » pour décrire le biais que nous avons mis en évidence ci-dessus dans la GIL, simplement parce que le terme de « programme » est celui le plus souvent employé dans la littérature gilienne et parce qu'il est plus adapté aux études de cas que nous développerons plus loin.

Il est finalement bien clair que rien ne prédispose *a priori* les notions de gestion, de processus, de politique, d'action collective ou publique, à être ramenées à celle de programme.

b) Un glissement sémantique, conceptuel et pratique

Notre constat est donc le résultat d'un triple glissement sémantique, conceptuel et pratique. Le glissement est tout d'abord sémantique et l'on ne s'étonnera pas forcément que dans une configuration dans laquelle chercheurs, consultants et « praticiens » sont aussi intimement liés voire interchangeables, il règne une certaine confusion sur des termes potentiellement aussi flous que gestion, processus, procédure, ou démarche. Le glissement est aussi conceptuel, en ce que le tropisme amenant la GIL vers une approche programme relève indubitablement mais

le plus souvent inconsciemment, d'une certaine vision de l'action publique – en l'occurrence typiquement américaine (cf. ci-dessous). Enfin, le glissement est pratique car il a des conséquences capitales sur l'action en matière de GIL à travers le monde, et sur son évaluation. Cette thèse se propose de les faire apparaître en détail, mais on peut déjà avancer par exemple que les auteurs majeurs, pour mesurer au niveau mondial l'évolution de l'effort mis en œuvre pour la gestion intégrée du littoral, ne recensent que les initiatives (le plus souvent programmes ou projets) explicitement dédiées à cet objet (Sorensen, 1993 ; Cicin-Sain et Knecht, 1998).

Pourquoi en est-il ainsi ? Certes, comme le fait remarquer M. Dufumier (2001, p.235), « le "cycle des projets" ne manque pas de séduire par sa logique. Fonder les décisions sur une connaissance préalable des réalités concrètes, (…) conduire les actions sur la base d'un plan d'opérations rigoureusement défini, évaluer l'impact des interventions pour en concevoir éventuellement de nouvelles. Comment pourrait-on s'opposer à de tels principes guidés par le "bon sens" ? » Pourtant, au-delà de cette force de séduction qui peut contribuer à expliquer le glissement observé, il semble que la primauté accordée à l'approche programme soit le résultat d'influences plus fondamentales et en partie identifiables.

2.2. Une primauté sous influence

2.2.1. L'action publique vue depuis les Etats-Unis

Comme nous l'avons vu, la configuration gilienne est largement dominée par des chercheurs et des réseaux originaires des Etats Unis. Or, dans ce pays, comme le souligne par exemple M. Crozier, « l'administration fédérale, en principe, ne gère pas – elle lance des programmes, sur des objectifs ciblés » (Crozier, 1998, p.43). Plus largement, la mise en œuvre de programmes, couvrant toute l'étendue possible des politiques publiques (santé, pauvreté, environnement, armement, etc.), apparaît comme le mode de fonctionnement ordinaire des pouvoirs publics. C'est une particularité du système politico-administratif américain, qu'il partage avec un certain nombre d'autres Etats dans le monde mais qui le distingue clairement d'un pays comme la France, dans lequel la notion de programme est d'un usage beaucoup plus limité. De ce fait, il semble clair que la primauté de l'approche programme dans la

littérature sur la GIL est due au moins en partie à l'influence américaine forte qui s'exerce sur elle.

2.2.2. L'influence de la Commission Européenne

Dans une moindre mesure, on peut supposer que l'influence de la Commission Européenne joue également en faveur de la primauté de l'approche programme. C'est en effet un type de fonctionnement qui lui est familier, que ce soit en interne avec le programme européen d'aménagement intégré des zones côtières (Commission Européenne, 1997, 1999a), ou dans le cadre de sa coopération internationale avec par exemple le Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien et de l'UE (PRE-COI/UE) sur lequel nous reviendrons.

2.2.3. L'influence des bailleurs de fonds internationaux : le projet comme paradigme de l'action

Nous avons mis en évidence la place centrale occupée par les bailleurs de fonds internationaux au sein de la configuration gilienne. Les raisons en sont sans doute nombreuses et se situent sur des registres assez contrastés. Un premier niveau d'explication, pour naïf qu'il puisse apparaître, ne saurait être écarté : les bailleurs ont des responsabilités en matière de développement et d'environnement qu'ils entendent assumer. Il est donc logique qu'ils soient intéressés par des approches innovantes faisant en apparence une certaine unanimité parmi les chercheurs, comme c'est le cas de la GIL, et qu'ils tentent de s'en approprier les apports pour leurs actions. A partir de là, les travaux interdisciplinaires n'étant pas forcément les mieux pourvus en crédits de recherche académiques, les bailleurs trouvent sans mal un terrain d'entente avec les experts concernés dont ils financent travaux et expérimentations « grandeur nature ». Un deuxième niveau d'explication consiste à considérer que suite à l'introduction sans explication à Rio de la GIL comme moyen privilégié de tendre vers un développement durable des zones côtières, les bailleurs se sont trouvés placés sous pression des opinions publiques et des experts pour se mettre en conformité avec ce texte de référence. A un troisième niveau, on ne peut ignorer le goût des institutions internationales pour les

rhétoriques et concepts à la mode[1], des *gender issues* à la lutte contre la pauvreté en passant par la participation des populations ou le *community-based management*, rhétoriques dont la gestion intégrée du littoral fait indéniablement partie. Beaucoup d'autres registres d'explication pourraient être invoqués. Par ailleurs, la forme privilégiée de l'aide au développement est devenue depuis déjà plusieurs décennies le « projet » (Lecomte, 1986 ; Olivier de Sardan, 1995a, p.166), au point que « le projet représente un idéaltype de l'opération de développement », sa « forme paradigmatique » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001, p.122) – et nous avons vu que projets et programmes relevaient d'une même logique organisationnelle. Il semble donc assez compréhensible que l'approche programme domine la réflexion concernant la GIL.

En outre, on ne saurait ignorer l'influence fondamentale exercée par les Etats Unis sur les différents bailleurs de fonds internationaux dans quasiment tous leurs domaines d'action (là encore pour des raisons diverses allant de la puissance économique, militaire et politique au dynamisme de la recherche américaine ou à sa relative pénurie de crédits publics). Les bailleurs actifs dans le domaine de l'environnement en général et de la GIL en particulier (PNUD/GEF, PNUE, Banque Mondiale, FAO, Banque Inter-Américaine de Développement, etc.) n'échappent pas à cette règle, ce qui, on le comprend, ne peut faire que renforcer la primauté de l'approche programme.

2.3. Conclusion

Finalement, la citation suivante de B. Cicin-Sain et R. Knecht résume de façon éloquente l'ensemble des glissements à l'œuvre et des généralisations abusives d'approches particulières :

> « De même que pour toute autre politique publique, la politique de gestion intégrée du littoral est généralement mise en œuvre à travers un certain nombre d'étapes prévisibles – identification des enjeux, préparation du programme, adoption formelle et financement, mise en œuvre, fonctionnement, évaluation. Bien que les circonstances diffèrent bien sûr d'une nation à l'autre, nous détaillons ici les étapes typiques du développement d'un programme de GIL : celles-ci sont en partie adaptées des lignes directrices préparées par la Banque Mondiale (1993).

[1] Mode que ces mêmes organisations contribuent largement à consacrer.

> Nous insistons sur le fait que ces étapes sont simplement illustratives d'une voie possible de développement de la GIL. Bien des façons différentes de développer des programmes de GIL sont observables dans le monde, qui reflètent les conditions physiques, socioéconomiques, culturelles et politiques propres à chaque nation » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.58).

On trouve en effet dans ce passage :

- L'approche intentionnelle et séquentielle des politiques publiques, pour décrire la façon dont les choses se passent et non seulement pour modéliser l'action (« *As with any other public policy, the policy for integrated coastal management generally goes through a number of predictable stages of development – issue identification and assessment, program preparation or formulation, formal adoption and funding, implementation, operation, and evaluation* »).
- Le souci de ne pas élaborer de démarche trop uniforme[1] (« *Although circumstances in different nations will, of course, differ* »)…
- … immédiatement annihilé par la focalisation exclusive et non justifiée sur l'approche programme (« *we detail here typical stages in the development of an ICM program* »).
- Le rôle prépondérant joué par les bailleurs de fonds internationaux (la Banque Mondiale ici) et leur influence non maîtrisée sur la focalisation des chercheurs sur l'approche programme (« *these are adapted, in part, from international guidelines prepared by the World Bank* »).
- De nouveau, le souci de ne pas faire de généralisation abusive (« *we emphasize that these steps are merely illustrative of one possible path of ICM development* »)…
- … aussitôt trahi par la domination sans partage de l'approche programme (« *Many different ways of developing ICM programs are in evidence around the world, reflecting each nation's particular physical, socio-economic, cultural, and political conditions* »).

[1] « *One size fits all* ».

3. DISCUSSION

3.1. Intérêts et limites d'une approche séquentielle du processus de mise en œuvre

L'approche séquentielle de l'action publique est censée n'en fournir qu'un modèle, une schématisation à des fins heuristiques, non sa représentation fidèle à des fins directes de décision et d'action. Or, nous avons vu que cette approche séquentielle de la notion de processus, qui est celle – bien particulière – privilégiée au sein de la configuration gilienne, tend à dériver vers une approche programme/projet. C'est que la force de ce modèle très répandu dans les théories de l'action publique est telle qu'il n'est pas sans conséquence en pratique. Comme l'écrivent N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur (2001, p.150), il convient de se méfier d'une « vision linéaire conception-décision-action-évaluation, la plus éloignée que l'on puisse imaginer de la réalité sociale (mais qui a des effets sociaux bien réels) ». Cette approche séquentielle de l'action publique a des intérêts et des limites largement décrits dans la littérature des sciences politiques. Ainsi, pour P. Muller et Y. Surel (1998, pp.28-32), « l'approche séquentielle présente à la fois des avantages incontestables et des inconvénients considérables ». Pour les auteurs :

> « Son premier atout est sans doute de proposer un cadre d'analyse simple de l'action publique, qui introduit un minimum d'ordre dans la complexité des actions et décisions constituant une politique publique. (…) Ce cadre est en effet à la fois suffisamment général pour rendre compte de toute politique publique et permet de formuler des questions pertinentes (…).
>
> Le second avantage de l'approche séquentielle, particulièrement en France, est de rompre avec les représentations de l'action publique construites par les élites dirigeantes, dans la mesure où elle permet de substituer une approche sociologique aux représentations juridiques qui restent dominantes dans l'univers de pensée des hauts responsables français ».

Pourtant, la vision linéaire de l'action publique véhiculée par l'approche séquentielle tend à sous-estimer la complexité des politiques publiques et leur caractère bien souvent chaotique (Muller et Surel, 1998, p.30). En particulier, cette approche est chargée de l'hypothèse

implicite que les politiques publiques se basent sur l'identification de problèmes (les besoins) qu'elles vont s'attacher à résoudre alors que dans une certaine mesure, « les politiques publiques ne servent pas à "résoudre" les problèmes », mais à « construire une nouvelle *représentation* des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société » (p.31).

Dans le cas particulier de la gestion intégrée du littoral, qui n'est pas *a priori* définie comme une politique publique mais comme un processus, l'approche séquentielle la place automatiquement du côté de la gestion intentionnelle (ou de l'intervention de gestion par un acteur dont l'objectif est la mise en œuvre de la GIL), occultant au contraire l'autre versant de la notion de gestion, celui de mode de gestion ou de gestion effective. Ce choix implicitement fait au sein de la configuration gilienne est aussi fondamental qu'il est totalement occulté. Ainsi par exemple, sa discussion est absente de la « bible » de B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998), qui s'interrogent bien sur une « *phased approach* » (p.136), mais seulement dans son aspect géographique. Cette question que l'on retrouve dans de nombreuses publications (voir par exemple Coastal Zone Canada Association, 2000) est celle du caractère incrémentiel de la GIL, non de son aspect séquentiel et donc intentionnel. Nous nous proposons donc, dans la suite de cette thèse, d'explorer en détail les conséquences de la prédominance de cette approche à laquelle notre réflexion sur les dynamiques à l'œuvre dans l'intégration va nous confronter. Entre autres, nous ferons face à deux types de questions, le premier auquel nous répondrons au moins en partie, le second qui ne pourra que rester en suspens mais qui mérite d'être formulé :

- L'acteur de changement, porteur du projet sociétal constitué par la GIL, doit-il être lui-même l'intégrateur, ou peut-il au contraire être un acteur d'environnement (ou autre) porteur d'une préoccupation unique ? Dans le second cas, la gestion intégrée serait alors la résultante des actions sectorielles d'acteurs représentant une logique donnée sur chaque question. La GIL est-elle donc un mode de gestion à atteindre, le cheminement (processus) à emprunter pour atteindre le mode de gestion durable désiré, ou bien les deux à la fois ? Quelles implications les réponses diverses que l'on peut apporter à ces questions ont-elles en matière de mise en œuvre et d'évaluation de la gestion intégrée du littoral ?
- La GIL est-elle décrite comme un processus séquentiel parce que l'approche programme domine le champ de sa mise en œuvre, ou bien est-elle principalement mise en œuvre *via* des programmes parce que décrite comme séquentielle ? Et donc, sont-ce les publications

qui inspirent l'action mondiale en matière de GIL, ou au contraire est-ce sa mise en œuvre telle qu'elle se présente qui influence fortement le champ de la recherche ?

3.2. Place de la dimension environnementale dans la gestion intégrée du littoral

D'après ce que nous avons exposé jusqu'ici, une certaine confusion peut être ressentie par le lecteur quant à la place qu'occupe la dimension environnementale dans la GIL. En effet, si la GIL est définie comme « l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable » sur les littoraux, elle est nécessairement bâtie sur les trois piliers du développement durable que sont le développement économique, social, et la protection de l'environnement. Or, il est clair que la dimension environnementale est de loin la plus présente dans les publications et les projets de GIL – tout comme dans cette thèse. Pourquoi en est-il ainsi ? Comment expliquer ce « biais environnemental » ?

3.2.1. Environnement et littoral

Complétons les quelques références que nous avons déjà citées (notamment Olsen, 2001, p.3) par d'autres exemples significatifs sur cette question. Pour la Commission Européenne (2001, p. 5) :

> « La GIZC n'est pas qu'une politique environnementale[1]. Si la nécessité de protéger le fonctionnement des écosystèmes naturels est l'un des principaux objectifs de cette stratégie[2], la GIZC vise également à améliorer la santé économique et sociale des zones littorales et à leur permettre d'exprimer pleinement leur potentiel de communautés modernes et vivantes. En effet, dans les régions côtières, ces objectifs environnementaux et socio-économiques sont intrinsèquement liés entre eux ».

Cette assertion ne lève pas les ambiguïtés, et l'on peut alors se tourner vers ce commentaire plus spécifique de S. Olsen (1993, p.206) :

---

[1] Est-ce d'ailleurs une politique ?

[2] Ou finalement une stratégie ?

> « Dans les nations dont les institutions gouvernementales sont suffisamment fortes pour que le contexte permette d'imposer une dose adaptée d'ordre, d'égalité et d'équilibre dans le processus de développement et où la pauvreté n'est pas la première préoccupation de la population, les programmes de gestion des zones côtières peuvent et devraient se concentrer sur les enjeux de nature strictement côtière. Mais dans les situations où la pauvreté domine et où les structures de gouvernance sont faibles, les programmes de gestion du littoral doivent généralement concerner les besoins de développement plus larges des populations côtières[1].

Ce seraient donc les besoins humains locaux qui guideraient les domaines sur lesquels les « programmes de GIL » doivent se concentrer. Cependant, cette affirmation semble bien isolée et finalement peu claire puisque l'essence même de la GIL est l'hypothèse que l'on ne peut pas protéger efficacement l'environnement sans une approche plus large des problèmes, centrée sur le développement humain. C'est donc en fin de compte B. Cicin-Sain et R. Knecht qui apportent la réponse la plus satisfaisante (1998, p.18) : pour eux, à la base de la question de l'intégration se trouvent d'une part les effets des activités humaines sur l'environnement côtier, et d'autre part les effets de ces activités les unes sur les autres. Mais lorsque, comme c'est souvent le cas, ces interactions ont principalement l'environnement et les ressources naturelles pour support, on se retrouve placé dans le premier cas. Cela constitue une raison pour laquelle l'environnement est au centre de la GIL.

Cependant, l'effort de compréhension se heurte vite au fait que seuls ou presque les environnementalistes (au sens large) parlent spontanément de GIL, tandis que les acteurs plus sectoriels (industrie, transport, agriculture, etc.) n'y font référence que lorsqu'ils sont face à ces mêmes environnementalistes. Il s'avère donc difficile de trancher une fois pour toute, en cohérence avec la littérature et les pratiques observées, la place occupée par la dimension environnementale dans la GIL.

---

[1] "In nations where governmental institutions are sufficiently strong to provide a workable framework for imposing a measure of order, equity and balance to the development process and where poverty is not the priority concern of the populace, coastal management programs can and should focus on issues that are uniquely coastal in nature. But in situations where poverty prevails and governance structures are weak, coastal management programs must usually address the broader development needs of coastal populations."

3.2.2. Gestion intégrée de l'environnement (GIE) et GIL : rupture, coexistence ou filiation ?

Pour aller plus loin sur cette problématique mais en l'abordant sous un autre angle, il est utile de s'intéresser aux relations entre gestion intégrée de l'environnement et gestion intégrée du littoral. Peut-on tout simplement affirmer que la GIL est la déclinaison littorale du concept plus général de GIE, c'est-à-dire que la GIL serait en fait la gestion intégrée de l'environnement littoral ?

Certaines caractéristiques communes tendraient à nous faire accepter cette réponse. La littérature spécifique à la gestion intégrée de l'environnement (voir notamment Lang, 1986 ; Cairns et Crawford, 1991 ; Born et Sonzogni, 1995 ; Margerum et Born, 1995 ; Margerum, 1999b, a) ne montre pas de différence fondamentale avec celle consacrée à la GIL si bien que dans de nombreux cas le remplacement de « littoral » par « environnement », et *vice versa*, suffirait à faire passer une publication ou un projet d'un champ à l'autre. Plus précisément, on retrouve à quelques nuances près dans la GIE la même primauté de l'approche programme, avec les mêmes confusions sur le binôme processus/procédure.

Mais des différences importantes sont aussi à noter :

- La communauté scientifique et praticienne si caractéristique de la configuration gilienne n'a pas d'équivalent du côté de la GIE : pas ou peu de conférences internationales *ad hoc*, de journaux scientifiques dont c'est l'objet, de sites web consacrés ; peu de *guidelines* publiées par les organisations internationales (même si l'on trouve par exemple ECE/UNEP, 1994) ; acception parfois assez contrastée de ce que recouvre la gestion intégrée de l'environnement, qui tranche avec le consensus (relatif) régnant dans la GIL (voir notamment, pour des points de vue contrastés avec les références plus classiques citées ci-dessus, O'Callaghan, 1996 ; Euro Info Centre, non daté).
- Surtout, le littoral est un territoire alors que l'environnement est plutôt un secteur. Cette différence majeure devrait en toute logique conduire à des ruptures dans la littérature, ce qui n'est pas le cas même si l'on a déjà remarqué à quel point les deux sphères scientifiques étaient isolées l'une de l'autre.

Comment, dans ces conditions, tirer une conclusion cohérente sur notre question de départ ? Directement, cela nous paraît impossible : paradoxes et contradictions sont ancrées trop profond dans la littérature et l'activité en matière de gestion intégrée.

3.2.3. Pourquoi privilégier une analyse de la dimension environnementale de la gestion intégrée du littoral ?

Dans notre cas cependant, nous avons précisé dès l'introduction de cette thèse que nous choisissions délibérément de privilégier un point de vue sur les autres – celui de l'environnement – tout en reconnaissant toute leur légitimité aux autres points de vue. C'est donc au crible de l'environnement que nous entendons analyser la mise en œuvre de la GIL, et c'est à l'amélioration de la prise en charge de la dimension environnementale de la GIL que nous nous proposons de contribuer.

Pour résumer, quelle que soit la place de l'environnement dans la GIL, nous avons au moins deux bonnes raisons de nous focaliser sur la dimension environnementale de la GIL :

- D'abord et *a minima*, l'environnement est l'une des trois dimensions du développement que la GIL entend prendre en charge, avec le développement économique et le développement social. Dès lors, il est légitime et utile de l'étudier sous chacun de ces angles, et l'on peut entre autres se demander : comment la GIL participe-t-elle à la prise en charge de l'enjeu environnemental ? Quelle place occupe-t-elle dans l'exercice de la responsabilité collective en la matière ? Comment faire mieux ? Ce sont ces questions qui guident notre recherche.
- Ensuite, on ne peut ignorer que malgré un discours mettant volontiers sur un même plan, au niveau le plus général, les dimensions économiques, sociales et environnementales, la GIL – comme d'ailleurs le développement durable – nous « parle » principalement de gestion de l'environnement. Certains peuvent considérer qu'il s'agit d'un biais « écologiste », d'autres que c'est parfaitement justifié tant les dimensions économiques et sociales sont portées par ailleurs par des acteurs et des dynamiques qui n'ont guère besoin de soutien supplémentaire pour faire valoir leurs logiques. Il est clair en tous cas que la raison d'être de la GIL, historiquement et de façon opérationnelle, est la gestion de l'environnement, même si celle-ci exige une approche globale. Biais ou priorité, l'environnement est de fait la dimension centrale de la réflexion sur la GIL

Analyser le développement et la mise en œuvre de la GIL au regard d'objectifs environnementaux est donc non seulement justifié, mais c'est probablement le point de vue le plus pertinent pour évaluer les succès et échecs de la GIL. Ce choix a en outre l'avantage de ne pas rendre nécessaire une réponse claire et définitive à la question des rapports entre (gestion de l') environnement et (gestion du) littoral.

3.3. Du Nord au Sud et d'Est en Ouest : l'universalité de la GIL en question

Il n'est pas rare d'entendre que la gestion intégrée du littoral serait un modèle de gestion créé, développé et mis au point par les pays développés, par conséquent adapté à des configurations politiques, sociales et économiques bien particulières. Ce serait là l'une des raisons pour lesquelles la GIL a tant de mal à être mise en œuvre dans les pays du Sud. Ce propos est particulièrement fréquent chez les responsables administratifs de ces pays, mais aussi chez certains experts du Nord comme en témoigne ce constat de l'Américain S. Olsen (1996, p.5) :

> « Nous avons tendance à prendre des objectifs et des stratégies qui se sont avérés efficaces dans des contextes de pays développés, et à les transférer dans des contextes de pays en développement ».

Cette remarque pose la question de l'universalité de la GIL, question non triviale et récurrente comme on l'a vu par exemple en relatant la conférence Zone Côtière Canada 2000 (la mise en œuvre de la GIL supposerait un contexte de pays quasiment développé – au moins politiquement). La description que nous avons faite de la configuration gilienne ne plaide pas pour un raisonnement aussi univoque que celui proposé par S. Olsen. En effet, si on y a constaté la place occupée par certains pays développés, Etats-Unis en tête, on y a aussi insisté sur le rôle prépondérant joué très tôt par les bailleurs de fonds internationaux dont l'objectif est justement d'avoir un cadre d'action pour le développement durable des pays du Sud. Ainsi, certaines *guidelines* pourraient même faire penser à un lecteur peu au fait de la GIL et du contexte politico-administratif anglo-saxon que le concept a justement été développé spécifiquement pour les pays du Sud (cf. les références incessantes aux projets et programmes, aux « communautés locales », etc.). Il ne serait dès lors pas exclu de tenir le raisonnement strictement opposé à celui de S. Olsen et de considérer que la GIL est artificiellement transférée telle quelle vers les pays du Nord – vers la France par exemple.

Etant donnée la façon dont s'est constituée la configuration gilienne, on ne saurait non plus écarter l'hypothèse que les difficultés de mise en œuvre rencontrées soient dues à un mouvement d'aller-retour tel que le suivant : la GIL aurait été conçue par des experts du Nord pour les interventions des bailleurs de fonds au Sud, puis appliquée au Nord sous la pression des accords (l'Agenda 21 par exemple) et *guidelines* internationaux issus du premier mouvement. Ou encore, on pourrait considérer que le corpus a été constitué autour de travaux d'experts majoritairement anglo-saxons voire américains, si bien qu'il véhicule des particularismes le rendant inadapté à tout pays dont le système politico-administratif est suffisamment contrasté avec le modèle américain, qu'il soit en développement ou développé.

Les études de cas que nous traiterons et les développements théoriques qui s'en suivront nous permettrons d'avancer sur différentes dimensions de cette question de l'universalité de la GIL, que nous laissons ouverte à ce stade. Retenons en tous cas que les échanges culturels autour de la GIL sont pour le moins complexes, et se laissent difficilement appréhender par une dénonciation d'un ethnocentrisme occidental – qui trouve certes par ailleurs largement à s'exprimer.

3.4. Comment étudier la mise en œuvre de la GIL ?

Nous avons mis en évidence différentes caractéristiques de la GIL qui s'avèrent essentielles au moment de choisir comment aborder la question de sa mise en œuvre :

- Dans l'état actuel de la configuration gilienne, la quasi-totalité de la littérature et des efforts de mise en œuvre passe par une approche programme/projet.
- L'environnement est une des dimensions sur lesquelles la GIL, en général comme au niveau des programmes, se fixe des objectifs. Dans une certaine mesure, c'est même la dimension principale et dominante de la GIL.
- Le corpus de la GIL est destiné à la fois au monde développé et en développement, avec des influences réciproques fortes – quoique difficilement démêlables – des organisations et modes de pensée relatifs à chacun de ces deux « mondes ».

Nous nous proposons, comme annoncé, d'user d'une naïveté méthodologique pour nous fondre volontairement dans ces traits dominants afin d'étudier et de mettre en évidence les forces et faiblesses théoriques et pratiques du corpus de la GIL. Il y a dès lors une certaine évidence à faire le choix qui est le nôtre d'analyser des programmes de GIL au Nord comme

au Sud, et à les évaluer au regard (1) des objectifs environnementaux qu'ils affichent, et (2) des objectifs environnementaux plus généraux sur lesquels les groupes humains concernés se sont mis d'accord. En effet, si la GIL est « l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable » sur les littoraux, et si les programmes sont le mode d'action privilégié de la GIL, il est légitime de s'interroger sur la contribution effective des programmes de GIL à l'atteinte des objectifs environnementaux collectivement adoptés.

C'est donc notamment avec les questions suivantes que nous aborderons les études de cas :

- L'approche de la GIL comme gestion intentionnelle uniquement, liée à une approche séquentielle, a-t-elle des conséquences opérationnelles ? Positives ou négatives ?
- La primauté du programme/projet comme forme d'organisation de l'action a-t-elle des effets plus spécifiques encore ? A-t-elle des avantages particuliers et des limites pour la mise en œuvre de la GIL, pour son analyse et son évaluation ?
- Dans sa configuration actuelle, la GIL tient-elle ses promesses comme outil principal de mise en œuvre du développement durable ?
- L'étude des opérations « labellisées » GIL – des programmes en particulier – permet-elle de rendre compte de la mise en œuvre de la GIL à travers le monde ? Des approches complémentaires sont-elles nécessaires ? Si oui, de quel type ?

4. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS

4.1. Choix des sites

Les études de terrain que nous allons à présent développer ont pour but de tester la validité d'un certain nombre d'hypothèses que nous avons formulées dans ce qui précède, éventuellement de les modifier et de les compléter, et de commencer à répondre aux questions que nous nous posons avant d'en formuler de nouvelles.

Pour répondre à ces questions, il s'est avéré indispensable d'étudier justement, du moins dans un premier temps, des programmes de GIL. Nous nous sommes en quelque sorte laissé porter, consciemment, par le corpus GIL tel qu'il existe, avec la richesse de sa bibliographie mais aussi avec ses glissements, voire ses biais, décrits précédemment. Notre choix de terrains s'est donc orienté vers des sites d'échelles *a priori* quelconques faisant l'objet d'une activité

identifiée – ou « labellisée » – en matière de GIL, sous forme de projet/programme, et de ce fait même souvent présentés comme exemplaires (par leurs responsables) au moment de notre choix. Une fois ce critère établi, on se trouve encore, au niveau mondial, face à plusieurs centaines de programmes et projets : c'est alors qu'intervient le deuxième critère de choix.

Comme nous l'avons vu, il apparaît vite indispensable, pour étudier en profondeur la notion de gestion intégrée du littoral, d'associer des terrains dans au moins un pays du Nord (« développé ») et un du Sud (ou « en développement »), pour plusieurs raisons. D'abord, de façon très concrète, il faut noter que « 70% de la zone côtière du monde est contrôlée par les pays en voie de développement et les pays qui font la transition d'une économie centralisée à une économie de marché », et que « 95% des tropiques se trouvent dans des pays en voie de développement » (Coastal Zone Canada Association, 2000), tropiques qui abritent la plus grande part de la richesse écologique des littoraux et dans lesquels les atteintes à l'environnement s'accélèrent sans répit. En outre, on a vu la place centrale occupée par les bailleurs de fonds internationaux au sein de la configuration gilienne, qui rend forcément délicat de comprendre les mécanismes à l'œuvre autour de la GIL (y compris par exemple la récente recommandation du parlement et du conseil européens) sans s'intéresser de près aux actions que ces bailleurs financent dans les pays en développement. Enfin, on ne saurait non plus négliger que ces pays ont des caractéristiques sociopolitiques et économiques très particulières qui influent forcément sur la façon dont ils gèrent leur environnement. Ainsi, porter un regard général sur la GIL nécessite d'étudier aussi des cas au Nord, ne serait-ce que pour tenter de distinguer, le cas échéant, les observations qui relèvent bien de problématiques de gestion (intégrée) de l'environnement de celles qui sont plutôt liées aux enjeux du (mal) développement.

En recoupant ces différentes considérations, il reste bien sûr de nombreux choix possibles. Au sud, Madagascar réunit à la fois une richesse écologique littorale majeure, des problèmes environnementaux aigus et des interventions intensives des bailleurs de fonds internationaux, y compris dans le domaine de la gestion intégrée du littoral[1]. Au nord, la France a la double particularité de se situer relativement à l'écart des influences politico-administratives anglo-saxonnes et de nous offrir un accès facile au terrain. C'est donc sur ces deux pays que notre choix s'est porté, avec un accent plus particulier mis sur des zones faisant l'objet de

programmes de GIL : les régions de Toliara et du Menabe à Madagascar, la Rade de Brest en France.

Le choix des terrains repose donc sur la volonté d'une certaine naïveté que nous qualifions de « méthodologique », et qui pourrait être perçue comme une « méthodologie naïve » sans explication suffisante de notre plan. La suite devra nous montrer ce que cette démarche originale autorise, les limites qu'elle impose et les perspectives qui s'en dégagent.

4.2. Méthodologie

4.2.1. Cadrage général

Comme nous l'avons déjà signalé en introduction, notre démarche de recherche concernant la gestion du littoral repose sur la mise en regard de l'horizon normatif (*l'engagement*) et de la gestion effective. Il s'agit moins pour nous de juger les efforts entrepris que d'évaluer les décalages éventuels apparaissant entre un certain nombre d'engagements et les actions mises en œuvre sur le terrain. Ces décalages sont analysés, et dans de nombreux cas nous sommes en mesure d'en fournir différentes explications – qui ne sont pas destinées, répétons-le, à excuser ni à accabler tel ou tel acteur, personne physique ou morale. Nous nous inscrivons dans une dynamique de mise en cohérence, avec la conscience claire que cette mise en cohérence ne saurait être qu'asymptotique et non totale. L'intérêt majeur d'une telle démarche réside dans la clarification des bases de débat sur des sujets qui préoccupent certains groupes sociaux au point que la société dans son ensemble ait fini par s'en saisir : par exemple, comment évaluer la gestion intégrée du littoral, ou sur quelles bases comparer les acquis respectifs de deux pays en matière de GIL.

Plus précisément, nous allons ici mettre en œuvre cette approche à propos d'initiative *ad hoc* pour la gestion intégrée du littoral. Nous avons vu que ces initiatives prennent principalement la forme de programmes, et c'est donc à leur analyse que nous allons nous consacrer dans cette partie. Dans ce cadre, la dynamique de mise en cohérence asymptotique entre engagements et actions prend une dimension particulière. En effet, si « l'écart inévitable entre

---

[1] Le fait très concret d'avoir pu me faire « ouvrir » le terrain malgache par Catherine Gabrié et Yves Hénocque a bien sûr aussi compté : qu'ils en soient ici à nouveau remerciés.

les objectifs d'une politique tels qu'ils sont définis par les décideurs et les résultats constatés au moment de la mise en œuvre » (Muller et Surel, 1998) est bien connu, les projets et programmes sont en la matière particulièrement fameux, surtout lorsqu'ils sont mis en œuvre dans des pays en développement (Lecomte, 1986 ; Olivier de Sardan, 1995a). Nous verrons ce qu'il en est au Nord.

4.2.2. Méthodologie de l'analyse

a) Entre analyse et évaluation

L'analyse de programmes de GIL que nous entendons mener a donc pour objet de mettre en regard leurs objectifs avec leurs résultats, ce qui doit permettre – puisque les programmes de GIL constituent l'approche privilégiée pour gérer plus durablement les littoraux – de satisfaire notre ambition plus large qui est de rapporter les engagements collectifs à la façon dont les littoraux sont gérés. Dès lors, il apparaît que notre travail relève de l'évaluation de programmes, domaine qui va nous fournir des ressources théoriques utiles. Nos études de cas doivent-elles pour autant être considérées comme des évaluations ?

Il convient d'être prudent : nos analyses ne constituent pas des évaluations au sens institutionnel du terme, mais plutôt des « recherches évaluatives (*evaluation research*), recherches en sciences sociales appliquées à l'étude des politiques et de leurs effets sur la société ». Or, « l'évaluation s'appuie sur la recherche évaluative mais ne s'y limite pas » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.17). Notre travail apporte des éléments de réflexion à l'évaluation, il y concourt, il la prépare, et peut servir de base aussi bien à une évaluation nationale s'appuyant sur des cas précis qu'à une évaluation locale. Pour autant, il ne la constitue pas – d'autant moins que certains des programmes étudiés sont inachevés au moment de la rédaction de ces études de cas. On est loin par exemple du modèle de l'évaluation externe proposé par le Ministère des Affaires Etrangères pour la coopération internationale (Ministère des Affaires Etrangères, 2001), ou encore de l'évaluation pluraliste s'appuyant sur une instance d'évaluation. Nous interrogeons des acteurs qui ensuite n'ont aucun droit de regard sur ce que nous écrivons et dont l'adhésion à notre démarche n'est pas un enjeu fondamental dans un premier temps, même si la thèse dans son ensemble leur est adressée autant qu'à la communauté scientifique. Finalement, ce que nous produisons a l'ambition de permettre d'envisager « l'articulation entre d'un côté le bilan d'une politique au

regard de ses résultats et de l'autre son évaluation "pluraliste" par les acteurs concernés » (Mermet, 1998, p.318).

b) L'évaluation de programmes

La littérature sur l'évaluation de programmes est particulièrement abondante et nous n'en donnerons ici que quelques éléments clés. Comme le note M.-C. Kessler, « en règle générale, l'évaluation est plus simple à concevoir et à réaliser dans le cas d'une action individualisée, programmatrice ou régulatrice que dans l'hypothèse d'une politique foisonnante et composite » (Kessler, 2001, p.24). On peut donc considérer que l'évaluation de programmes est la plus basique des évaluations de politiques publiques[1], dont le Décret du 22 janvier 1990 donne une définition officielle, la seule disponible en France : « évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.10). En complément, notons que pour J.-L. Bœuf (2001, p.3), « évaluer une politique consiste à mettre en regard ses intentions, sa mise en œuvre et ses résultats », tandis que pour le Ministère des Affaires Etrangères (2001, p.9) « l'évaluation [d'une action, d'un projet, d'un programme, d'une politique] vise à :

- Vérifier la pertinence et la cohérence des objectifs de départ ;
- Apprécier la mise en œuvre des moyens ainsi que leur adéquation aux objectifs ;
- Mesurer l'efficacité de l'action, c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs ;
- Examiner la durabilité des effets observés ».

Plus précisément, les recherches évaluatives que nous développons empruntent aux différents types d'évaluation distingués par le Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996, p.12), que ce soit « l'évaluation "récapitulative" qui a pour but d'aboutir à une appréciation globale et distanciée, et l'évaluation "formative" qui vise prioritairement à éclairer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique sur le contexte et les conséquences de leurs pratiques » ; que ce soit encore « l'évaluation "managériale" qui cherche à rendre plus

[1] Le terme de politique est ici pris « dans son sens générique qui, sauf précision contraire, est susceptible d'inclure les différents objets mentionnés ci-dessus [politiques, programmes, actions, mesures, réglementations, projets, activité d'une administration ou d'un corps de fonctionnaires, service(s) produit(s) par un organisme ou un établissement public, etc.] » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.7).

efficiente la gestion publique et l'évaluation "démocratique" qui a pour ambition d'accroître la qualité et la transparence du débat public ».

Les définitions fournies montrent en tous cas clairement le rôle central que vont jouer les objectifs dans nos analyses de programmes. Ces objectifs seront parfois explicites et officiels, d'autres fois implicites et reconstruits sur la base des engagements pris pour la gestion des littoraux concernés[1]. Nous nous concentrerons, comme annoncé, sur les objectifs de changement des systèmes de gestion de l'environnement. De façon très classique, chaque étude de cas aura pour colonne vertébrale la progression suivante :

- Présentation du programme de GIL et de son contexte ;
- Description de ses objectifs affichés ;
- Moyens prévus par le programme pour atteindre ses objectifs ;
- Bilan de la mise en œuvre des moyens alloués ;
- Diagnostic ;
- Mise en regard des résultats obtenus avec les objectifs initiaux affichés ou reconstruits par nos soins ;
- Analyse, explication, généralisation.

4.2.3. Echelle d'étude

Pour ce qui concerne l'échelle d'étude, nous nous sommes là encore laissés guidés par les programmes de gestion intégrée du littoral que nous avons identifiés comme objets d'investigation. Nous les avons donc étudiés aux échelles auxquelles ils ont l'ambition d'intervenir, qu'elles soient internationales, nationales, régionales, locales, ou à la dimension d'un bassin versant par exemple.

[1] Il s'agit toujours du même raisonnement : si la GIL est l'outil principal de mise en œuvre du développement durable sur les littoraux, et si l'approche privilégiée de la GIL est la mise en œuvre de programmes *ad hoc*, alors ces programmes peuvent être examinés au regard des engagements du développement durable.

PARTIE 2

MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE GESTION INTEGREE DU LITTORAL

1. DEUX ETUDES DE CAS A MADAGASCAR

1.1. Introduction au contexte malgache

Cette première section a pour unique objet de donner au lecteur quelques repères concernant « la Grande Ile » afin qu'il soit plus à son aise avec tout ce qui la concernera dans la suite de ce travail.

1.1.1. Quelques éléments de géographie physique

Située au sud-ouest de l'Océan Indien, Madagascar est la quatrième île du monde par sa superficie d'environ 590 000 km², pour un littoral estimé entre 5 000 et 6 000 kilomètres (Carte 1). Le pays peut être schématiquement divisé en trois zones parallèles orientées selon un axe nord-sud :

- Les « Hautes Terres » du centre sont constituées de hauts plateaux granitiques dont l'altitude varie le plus souvent de 750 à 1 350 mètres (point culminant à 2876 mètres dans le massif du Tsaratanana), au climat plutôt tempéré mais fortement dépendant de l'altitude et de la latitude.
- A l'ouest, les hauts plateaux descendent en collines jusqu'aux grandes plaines du littoral, couvertes d'une savane de plus en plus désertique du nord au sud. Les terrains sédimentaires de 20 à 30 kilomètres de large se prolongent dans le canal de Mozambique par un plateau continental de faible profondeur sur 45 à 100 kilomètres.

- A l’est, des escarpements abruptes et des collines parsemées de forêts tropicales humides font la jonction avec une étroite plaine côtière, quasiment privée de plateau continental.

Carte 1. Madagascar

1.1.2. La population malgache

Avec environ 15 millions d'habitants, Madagascar présente une faible densité de population (24 habitants par km²), population dont la capitale Antananarivo réunit le sixième. Cette population est cependant en augmentation rapide si bien qu'elle a déjà doublé depuis l'indépendance du pays (1960), alors même que la croissance démographique actuelle de 3,2% par an laisse présager un nouveau doublement en 25 ans seulement. 47% de la population a moins de 14 ans, le taux de fécondité avoisine les six enfants par femme tandis que l'espérance de vie ne dépasse pas 55 ans.

La population malgache est composée de 18 ethnies descendant essentiellement de peuples malais, indonésiens, polynésiens et africains arrivés sur l'île au cours des 2 000 dernières années. Depuis le 18ème siècle, le pouvoir politique et économique a souvent été concentré entre les mains des Merina peuplant les Hautes Terres autour de Tananarive. Aujourd'hui encore, ils demeurent relativement plus aisés et instruits que les « côtiers », et la distinction entre ces deux grands groupes ethniques (Merina à la peau claire et côtiers noirs) continue de structurer une partie de la vie politique malgache (Schlemmer, 1995), comme l'ont montré les événements politiques des six premiers mois de 2002 autour de l'élection présidentielle. Par ailleurs, il convient de souligner que 20 000 Français vivent à Madagascar, ainsi que d'importantes minorités indo-pakistanaises (les *Karany*, très actifs dans le commerce) et chinoises. Du point de vue religieux, plus de la moitié de la population reste fidèle à la religion traditionnelle basée notamment sur le fameux culte des ancêtres, 41% des malgaches se disent chrétiens (protestants et catholiques en proportions égales) et 7% musulmans. Chrétiens et musulmans perpétuent eux aussi bien souvent le culte des ancêtres.

Cette grande diversité de la population ne l'empêche pas de partager une langue officielle commune, le Malgache (d'ascendance malo-indonésienne), associée à une multitude de dialectes locaux. Suite à la colonisation, le Français joue encore un rôle important dans les affaires et la vie politique, mais est peu connu de la majorité pauvre de la population.

1.1.3. Situation politique[1]

Au niveau national, la République Malgache, indépendante de la France depuis 1960, est dirigée par son président – actuellement Marc Ravalomanana, élu fin 2001 au premier tour d'élections très contestées par son prédécesseur Didier Ratsiraka. Celui-ci, déjà président révolutionnaire et nationaliste de la République Démocratique de Madagascar de 1975 à 1993, avait été évincé une première fois sous la pression populaire pour despotisme, corruption et mauvaise gestion, et remplacé par Albert Zafy jusqu'en 1996. Il avait alors été réélu en décembre 1996 sur un programme libéral de république « humaniste et écologique ». Le gouvernement du pays est confié à son premier ministre et à ses ministres. Le parlement, bicaméral, est calqué sur le modèle français avec une Assemblée Nationale composée de députés élus au suffrage universel direct, et un Sénat dont les sénateurs sont pour deux tiers élus par un collège de grands électeurs (maires et conseillers provinciaux) et pour un tiers nommés par le Président de la République. Toutefois, le Sénat n'a pas eu d'existence effective pendant ces dernières années. Enfin, les 158 départements malgaches constituent les structures déconcentrées de l'Etat.

En 1998, la population a adopté par referendum, à une très faible majorité[2], la nouvelle constitution qui lui était proposée pour mettre en place un processus de décentralisation en faveur des provinces autonomes et des communes. Il va de soi que quatre ans plus tard, ce processus est encore balbutiant quoique incontestablement initié. Les provinces (*faritany*), héritées de la période coloniale, sont délimitées sans véritable fondement géographique, économique ou sociologique. Elles devraient bénéficier, en régime de croisière, d'une forte autonomie. Leurs six gouverneurs ont été élus pour la première fois le 10 juin 2001 par les grands électeurs, collège composé des conseillers provinciaux (formant les six conseils provinciaux) et des maires des communes. Les grands électeurs sont pour leur part élus au suffrage universel direct. Chaque gouverneur est le chef de l'administration provinciale et nomme un maximum de 12 commissaires généraux. Un délégué général du gouvernement central est nommé dans chaque province, afin de veiller au respect de la constitution,

---

[1] Les informations synthétisées dans cette section doivent entre autres à l'aide précieuse que m'a apportée Mme Deleau Christophe Razafimanantsoa, Directrice de l'Inspection de l'Administration du Territoire auprès de la Province de Toliara. Toute erreur ou imprécision relève cependant de mon unique et entière responsabilité.

[2] La population des Hautes Terres, proche de la capitale, s'y était majoritairement opposée.

d'assurer un contrôle *a posteriori* des comptes (et éventuellement de saisir les juridictions compétentes), et de coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat (Leymarie, 2001, p.9). Chaque province est divisée en régions organisées autour de leurs préfectures et sous-préfectures. Enfin, l'autre échelon décentralisé est constitué par les communes (anciennement *fokontany*), rurales (et divisées en villages) ou urbaines, dirigées par leur maire et conseil communal. Le processus les concernant ayant débuté dès 1995, elles ont déjà acquis une existence plus tangible que les provinces autonomes.

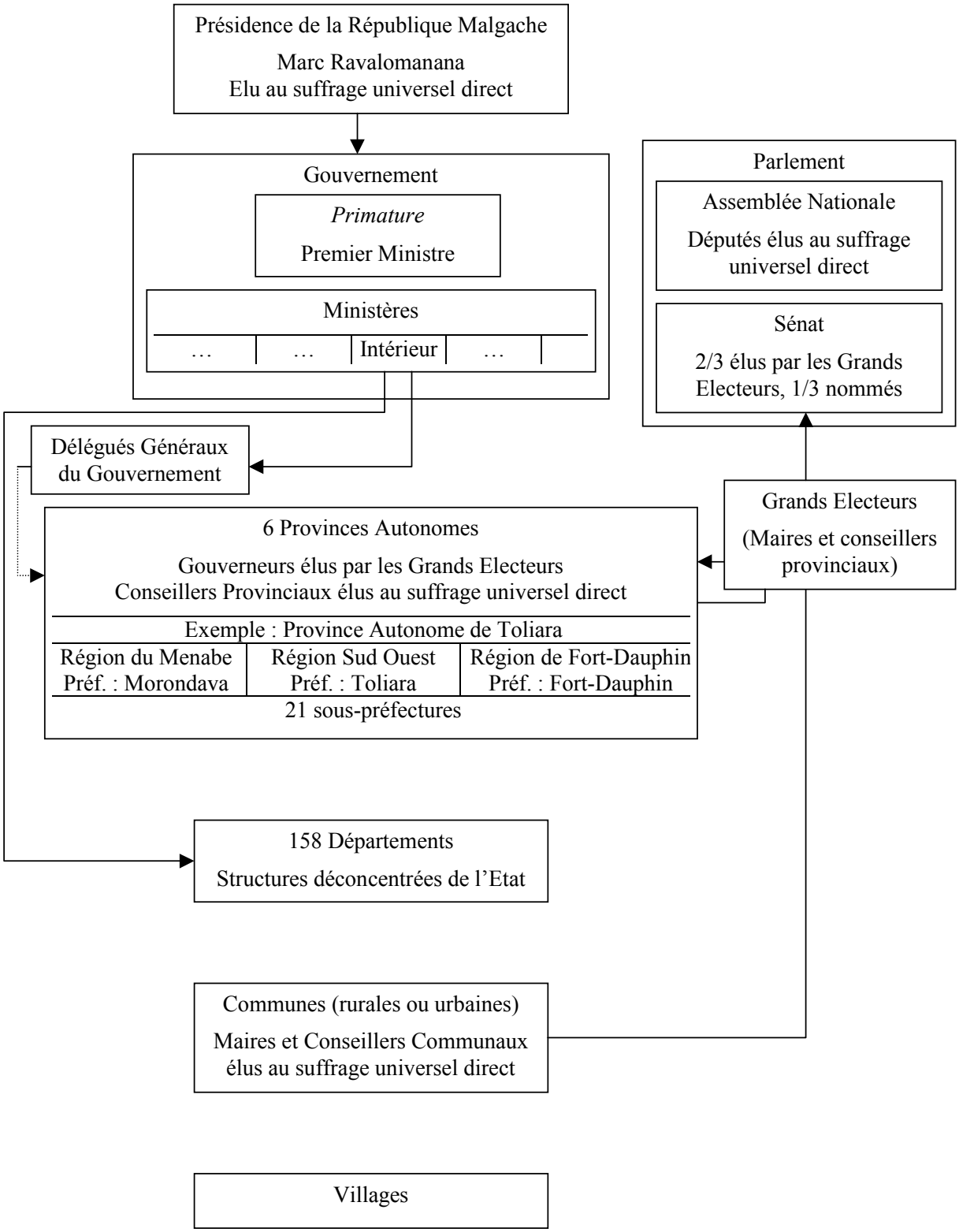


Figure 8. Le système politique malgache (Billé, 2002)

Il faut noter que si les objectifs initiaux de la décentralisation étaient de rapprocher les centres de décision des habitants et de relancer l'économie du pays, il s'agissait aussi – surtout ? – de satisfaire aux critères de « bonne gouvernance » édictés par les bailleurs de fonds

internationaux, amenés à jouer un rôle croissant dans la Grande Ile au cours des années 1990. Dans ce contexte, une question centrale est posée par P. Leymarie :

> « Les provinces deviendront-elles de mini-Etats dévoreurs de crédits et proies de roitelets locaux, dont la dérive irait jusqu'à menacer l'unité nationale ? Ou les nouveaux pôles de développement et d'administration "de proximité" dont rêvent leurs concepteurs ? » (Leymarie, 2001, p.8).

La question se pose avec d'autant plus de prégnance que comme le rappelle P. Rakotoniaina dans le même article, l'idée d'un Etat fédéral à Madagascar a été lancée par le Président Ratsiraka en 1991 alors qu'il était menacé par la grogne populaire : c'était indubitablement une façon d'appeler les régions côtières, dont il était ethniquement originaire, à sa rescousse. Le risque était donc grand, du moins jusqu'à la récente alternance au sommet de l'Etat, que les provinces autonomes ne servent surtout « à créer une myriade de postes pour les "amis" : sénateurs, gouverneurs, conseillers provinciaux, commissaires généraux… ». Le changement de président aura-t-il suffi à repousser cette menace ?

Les six mois de secousses politiques ayant suivi le premier tour de l'élection présidentielle en décembre 2001 et ayant pris fin avec la reconnaissance internationale du régime de Marc Ravalomanana et la fuite de Didier Ratsiraka en juin 2002, auront en tous cas permis de constater, bon an mal an, la résilience des institutions démocratiques malgaches. La démocratie semble donc s'enraciner petit à petit, même si cette période aura eu le double inconvénient majeur de mettre entre parenthèses pendant six mois toute initiative en faveur du développement économique, social ou de la gestion de l'environnement, ainsi que de faire ressurgir la vieille opposition entre habitants des Hautes-Terres soutenant leur champion merina Marc Ravalomanana (jusqu'alors maire de Tananarive) et ceux des provinces côtières plutôt favorables à Ratsiraka.

1.1.4. Contexte socio-économique

De 1975 jusqu'à la fin des années 1980, le régime d'économie dirigée du Président Ratsiraka[1] ne permet pas à Madagascar de se développer rapidement. Ainsi, sur les 35 dernières années, le taux de croissance de l'île (1,24%) est inférieur au taux d'accroissement de la population

[1] Inspiré de régimes tels que celui de la Corée du Nord.

(2,4%). A partir de 1988, les autorités décident, devant le chaos économique, d'entamer un retour progressif dans le giron du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale qui se conclut par la mise en place en 1996 d'une Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée. Le Document Cadre de Politique Economique (DCPE) qui en découle, fidèle au « cocktail » classique issu du « consensus de Washington », donne « les grandes orientations de la nouvelle politique économique : économie de marché, rétablissement des grands équilibres économiques, désengagement de l'Etat du secteur productif, libéralisation progressive des barrières tarifaires, déréglementation du secteur financier, amélioration de l'environnement du secteur privé incluant la recherche d'investissements étrangers, etc. » (Pousse et Pousse, 2000, p.7). Avec ces changements, les bailleurs de fonds internationaux prennent une importance croissante dans la vie politico-économique du pays, au point que la Banque Mondiale et l'Union Européenne dépassent rapidement la France au classement des bailleurs de la Grande Ile. Très vite, les indicateurs macro-économiques s'améliorent, avec une croissance positive autour de 3% qui devient enfin supérieure à celle de la population, et une inflation maîtrisée. Pourtant, le déficit commercial continue à se creuser (la France demeure le principal partenaire commercial de Madagascar avec environ le tiers de ses exportations et importations), l'endettement du pays explose tandis que les recettes fiscales n'atteignent pas les niveaux escomptés.

En outre, comme le soulignent E. et F. Pousse (2000), cette relance est principalement le fait des secteurs secondaire et tertiaire, tandis que le monde rural garde un taux de croissance économique inférieur à celui de sa démographie, alors même que le secteur primaire rassemble 82% de la population active et contribue à 48,5% du PIB (Chaboud et Goedefroit, 2000). En particulier, le secteur agricole occupe 70% de la population, compte pour 30% du PIB et 80% des exportations. Sa production se concentre sur le riz, le manioc, le poulet et le zébu pour la consommation domestique, la vanille, le café et le girofle pour l'exportation. La pêche occupe également une place importante au sein du secteur primaire et plus généralement dans l'économie du pays, au point que la crevette (produite à 20% en aquaculture) été surnommée « l'or rose » de Madagascar (voir par exemple Goedefroit, Chaboud et Breton, 2002). La vente des licences à des armateurs étrangers est une source de devises supplémentaire, accompagnée d'investissements étrangers dans les armements

industriels nationaux[1]. Enfin, le secteur minier s'est développé rapidement ces dernières années, avec la découverte d'importants gisements de saphir (région d'Ilakaka dans la province de Toliara). L'industrie (textile, verrerie) peine à prendre son essor, tandis que le tourisme demeure l'un des grands espoirs pour le développement de ce pays au potentiel énorme, quoique très dépendant de la conjoncture (crises politiques, épidémies, etc.). Notons également que Madagascar a perdu la moitié de ses routes « circulables » depuis son indépendance en 1960, avec seulement 14 000 kilomètres aujourd'hui. Du coup, un tiers des départements n'a aucune communication routière avec le reste du pays (Leymarie, 2001). Enfin, pour ce qui concerne la vie quotidienne de la population, le rôle majeur de l'économie informelle ne saurait être sous-estimé.

Le retour de la croissance n'a donc pas réduit la pauvreté : 70% des malgaches vivent sous le seuil de pauvreté (en situation de « pauvreté extrême » selon les termes utilisés par la Banque Mondiale) alors qu'ils n'étaient que 40% au début des années 60 (Pousse et Pousse, 2000). Le PNB de 230 dollars par habitant[2] classe le pays en 209ème position sur 226. En fait, comme l'explique P. Leymarie, ces indicateurs quels qu'ils soient ne remettent pas en cause « un système de corruption généralisée, axée sur le pompage de l'essentiel des revenus du pays par quarante familles, qui fait vivre directement 200 000 acteurs économiques, a des retombées sur un million de personnes, et laisse les douze autres millions d'habitants du pays hors de l'acte économique, non consommateurs. Dans ce schéma, les 230 dollars annuels par tête dont sont crédités les malgaches correspondraient à la production d'un peu plus d'un million de personnes. Les douze millions restants ne disposeraient que d'un produit national brut réel de 30 dollars par tête » (Leymarie, 2001, p.9).

Il convient donc de citer quelques chiffres qui rendent comptent plus précisément de la situation de « pauvreté extrême » de la population : d'après le PNUD (1998), un Indicateur de Développement Humain (IDH) de 0,348 classe Madagascar au 153ème rang sur 175 pays. Mais

---

[1] « Dès les années soixante la pêcherie industrielle a été caractérisée par le rôle moteur des investisseurs étrangers, français et japonais principalement, bien que des intérêts nationaux, publics ou privés aient toujours été associés aux entrepreneurs étrangers. Les grands armements industriels sont des sociétés de droit malgache où des capitaux étrangers, parfois majoritaires, sont associés avec des investisseurs nationaux, publics ou privés. (…) Aujourd'hui la capacité de pêche industrielle apparaît relativement concentrée puisque les deux armements les plus importants possèdent 58% de la flottille » (Chaboud et Goedefroit, 1999, pp.3-5).

[2] Contre plus de 26 000 dollars en France, pour mémoire.

des disparités sont à souligner : l'IDH en milieu urbain est supérieur de 32% à celui en milieu rural (0,291), et le sud de l'île (Provinces de Toliara et Fianarantsoa) a un IDH de 0,246 inférieur de 11% à la moyenne nationale (PNUD, 1999). A Madagascar, le ménage moyen consacre 71,8% de son revenu aux dépenses alimentaires, 3,46% à la santé et 2,03% à l'éducation. 32% de la population risquent de décéder avant l'âge de quarante ans, 62% sont privés de services de santé, 71% sont privés d'eau potable, et 39% des enfants de moins de cinq ans souffrent d'une insuffisance pondérale. 72% d'entre eux n'atteignent pas la cinquième année d'études, le taux d'alphabétisation n'est que de 45,9% tandis que le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus, est passé de 60 à 33% entre 1980 et 1994 (PNUD, 1999).

1.1.5. Principaux enjeux environnementaux

Meurtrie par le mal-développement, Madagascar est au contraire connue pour la richesse et l'originalité de sa flore et de sa faune. La plupart des espèces étaient déjà présentes lorsque l'Homme est arrivé sur l'île il y a 2 000 ans, après des dizaines de millions d'années d'évolution séparée du reste du monde. Très vite, les habitants ont commencé à modifier leur environnement afin de pourvoir à leurs besoins, notamment en matière d'élevage et d'agriculture. Ainsi, à l'arrivée des Européens au 16ème siècle, de nombreuses espèces animales avaient déjà disparu, parmi lesquelles l'hippopotame pygmée (un lémurien géant) et l'æpyornis ou oiseau-éléphant, le plus grand oiseau ayant jamais existé. Les millions d'années d'insularité ont conféré aux espèces de l'île un taux d'endémisme extraordinaire atteignant 80% pour la faune et 90% pour la flore. Désigné comme la première priorité mondiale pour la biodiversité[1] par des scientifiques (Mittermeier *et al.*, 1990), « le pays abrite plus d'information génétique par unité de surface que probablement n'importe quel autre endroit sur Terre. Par conséquent, un hectare de forêt perdu à Madagascar a un impact plus négatif sur la biodiversité globale qu'à quelque autre endroit de la planète que ce soit » (Hannah *et al.*, 1998, p.30).

C'est au cours de ces dernières décennies que les problèmes d'environnement se sont multipliés et intensifiés, suivant des schémas désormais classiques dans de nombreux pays en développement, que nous ne détaillerons que plus loin en fonction de nos besoins propres. La

[1] « *The highest biodiversity priority in the world* ».

forêt, évoquée par Hannah *et alii*, est en tous cas bien l'un des grands enjeux environnementaux actuels : elle se réduit d'environ 200 000 hectares par an, alors qu'il ne reste plus que 12 millions d'hectares de superficie forestière[1]. Quatre causes, quoique hétérogènes, sont souvent citées à la déforestation (Randriama Ampianina et Razafiharison, 1999) : pression démographique et pauvreté croissantes ; exploitation mal régulée des ressources forestières ; pratique traditionnelle de la culture sur brûlis (défriche-brûlis ou *tavy*) ; feux de végétation . C'est donc essentiellement la dégradation des habitats naturels qui menace la biodiversité et tous les mystères scientifiques que les espèces inconnues ou peu étudiées renferment encore. La déforestation favorise la dégradation et l'érosion des sols, ce qui induit à la fois des pertes importantes de terres arables et des surcharges sédimentaires dans les eaux douces et côtières, avec une turbidité excessive liée à l'excès d'effluents terrigènes. Plus généralement, les problèmes de qualité de l'eau et d'approvisionnement en eau potable sont partout prégnants[2], certaines régions (au sud notamment) souffrant en outre d'un déficit hydrique quantitatif récurrent. Enfin, de nombreuses ressources halieutiques sont largement surexploitées, dont par exemple la crevette (AFD, 1999) ou le trépang (holothurie).

Enfin, il faut noter dès à présent une particularité malgache résidant dans la coexistence de deux systèmes juridico-politiques, qui n'est pas sans conséquences sur la gestion de l'environnement :

> « Dans l'ensemble des zones côtières malgaches, deux systèmes de gestion, l'un moderne étatique appliquant les textes réglementaires, l'autre traditionnel et/ou communautaire, basé sur le droit coutumier édicté par des interdits et des *fady*[3] et fonctionnant à travers des *dina* ou conventions villageoises, régissent simultanément les ressources naturelles. Malgré ces deux systèmes de gestion, sous la gouverne de deux entités différentes (Etat/Ministères et leader du village), on assiste, depuis un certain nombre d'années, à la dégradation toujours croissante des milieux et ressources côtiers et marins » (Océan Consultant, 2000b, p.46).

---

[1] Soit environ 15% de la couverture forestière originelle – chiffre donné ici pour information et non comme référence normative.

[2] Il n'y a ainsi aucune station d'épuration pour rejets urbains à Madagascar, et seulement quelques unes pour des installations industrielles.

[3] Tabous (traduction approximative usuelle).

1.2. Le Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien à Madagascar

1.2.1. Présentation générale du programme

Le Programme Régional Environnement[1] de la Commission de l'Océan Indien et de l'Union Européenne (PRE-COI/UE) est « fondé sur une Convention régionale signée le 8 juillet 1993 entre la Commission de l'Océan Indien (COI), représentant ses Etats membres (Comores, France-Réunion, Madagascar, Maurice, Seychelles), et la Commission Européenne. Il vise la promotion d'une politique régionale de protection et de gestion des ressources naturelles terrestres et marines dans les Etats membres de la COI (...). La voie choisie pour atteindre cet objectif est de favoriser la gestion intégrée de la zone côtière (GIZC) dans les Etats membres, favoriser la construction régionale dans ce domaine et pérenniser à la fois la construction nationale et régionale en capitalisant sur les institutions clés dans ce domaine » (Commission de l'Océan Indien, 1996, p.2). Ce programme a été établi pour cinq années (1995-1999, terminé en 2000 en fait) et a bénéficié d'un financement global de 17 millions USD (dont 16% apportés par les Etats membres, le reste par l'UE), soit environ 3,5 millions USD pour Madagascar. Ces montants ont fait du PRE-COI le plus important des projets environnementaux de l'UE à la date de sa conception, et l'un des principaux projets de la COI. Il « est considéré par beaucoup comme l'un des meilleurs programmes mis en œuvre à ce jour par la COI » (Resource Analysis, 1997, p.63).

La direction régionale (globale) du programme se situe à Maurice et s'appuie sur des coordinations nationales dans chaque pays concerné, ainsi que sur des experts nationaux (une trentaine) et européens (à travers notamment le consortium GREEN – Groupe de

---

[1] On trouve indifféremment, y compris dans des documents à caractère officiel, l'appellation « Programme Régional Environnement » (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999 ; Todiarivo, 1999) et « Projet Régional Environnement » (Commission de l'Océan Indien, 1996), le très officiel protocole de collaboration ONE/PRE-COI allant jusqu'à utiliser le terme de « projet » en p.1 et celui de « programme » en p.6 (Refeno, Rakotovao et Andriampianina, 1997). L'appellation officielle – inusitée – est « projet d'appui aux programmes environnementaux dans les pays de la COI » (Commission de l'Océan Indien, 1996). Nous nous en tiendrons ici à « Programme Régional Environnement », qui nous a semblé être la formule la plus couramment utilisée sur place.

Renforcement des Efforts Environnementaux Nationaux, associant l'IFREMER, le CIRAD, l'IRD[1] et le bureau d'études allemand GOPA). Au total, on remarque un ensemble de missions d'appui prévues de 208 hommes/mois, dont 170 attribuées à GREEN pour un coût de 1 780 000 Euros.

Le PRE-COI s'est initialement donné les objectifs suivants, à différentes échelles :

- Au niveau macro-régional, c'est-à-dire à l'échelle de la COI, le programme doit permettre des échanges d'expérience en matière de gestion intégrée des zones côtières, et contribuer à la mise en place d'un réseau de surveillance écotoxicologique et d'un outil de suivi de l'état de santé des récifs coralliens.
- Au niveau national à Madagascar, il s'agit de contribuer à la mise en place d'une politique et d'une stratégie nationales de gestion intégrée des zones côtières, en appui au Plan National d'Action Environnementale et à sa future composante littorale prévue pour 1997[2], sous la responsabilité de l'Office National de l'Environnement (ONE).
- Au niveau régional et local, le programme développe les exercices d'application de la démarche de gestion intégrée.

De façon plus opérationnelle, quatre types de produits sont attendus : (1) bilan de gestion de la zone côtière malgache ; (2) planification du développement de la zone côtière ou appui en ce sens ; (3) système d'information environnemental de la zone côtière nationale, appelé Système d'Information et d'Aide à la Décision (SIAD) et préparant la mise en place d'un SIAD régional (COI) ; (4) micro-projets d'application des principes de gestion de la zone côtière débouchant soit sur des plans d'aménagement spatiaux, soit sur des plans d'aménagement des ressources (Commission de l'Océan Indien, 1996).

1.2.2. Description de l'activité du PRE-COI

Au niveau macro-régional, le PRE-COI a contribué à la mise en place des réseaux écotoxicologique et de surveillance des récifs[3], qui est encore en cours. La partie « échanges

---

[1] Alors ORSTOM.

[2] Année de lancement du Programme Environnemental 2 (PE2), deuxième phase du PNAE, avec sa composante « Environnement Marin et Côtier » (EMC). Voir étude de cas suivante.

[3] S'insérant dans le *Global Coral Reef Monitoring Network*.

d'expérience », après des débuts difficiles (notamment pour ce qui concerne la méthodologie de réalisation des bilans et pré-audits environnementaux), est appréciée de façon contrastée par les experts qui y sont associés. Elle a sans doute été pénalisée par les divergences entre la Direction Régionale du programme et les Coordinations Nationales, mais il semble en outre que des tensions soient apparues entre deux pays se considérant comme « développés » et les trois autres[1], et que certains gouvernements aient eu peur en différentes occasions que les expériences menées dans un pays voisin ne soient susceptibles de donner des idées destabilisatrices à leur propre population. N'ayant pu étudier précisément le niveau régional du programme, nous ne saurions nous avancer davantage et préférons renvoyer aux évaluations intermédiaires et finales (Resource Analysis, 1997 ; SECA, 2001) qui, elles, en traitent en détail comme on peut le voir dans le résumé de l'évaluation finale en Annexe II. Quoi qu'il en soit, les échanges régionaux ne nous ont pas semblé être une priorité pour la Coordination Nationale malgache, d'autant moins que l'urgence de la fin approchante du programme dictait son action quotidienne.

Au niveau national, la place principale a de fait rapidement été laissée à la composante Environnement Marin et Côtier (EMC) du PE2, conformément au rôle d'appui prévu pour le PRE-COI (Commission de l'Océan Indien, 1996) et au protocole de collaboration signé entre lui et l'ONE en 1997 (Refeno, Rakotovao et Andriampianina, 1997). La Coordination Nationale s'est donc officiellement efforcée d'apporter sa contribution à la mise en place d'une stratégie nationale GIZC à Madagascar, notamment par son soutien au Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) national sur lequel nous reviendrons dans l'étude de la composante EMC du PE2.

C'est donc finalement sur les niveaux régional et local que le PRE-COI à focalisé ses efforts à Madagascar. Deux sites pilotes principaux ont été choisis. Dans la station balnéaire de Foulpointe (*Mahavelona*) sur la côte est, ville clé du tourisme intérieur, le programme s'est consacré essentiellement à la gestion des récifs coralliens. Foulpointe a en effet vu son récif se dégrader rapidement en raison de la pêche, du tourisme (arrachage et vente de blocs de corail) et des apports du bassin versant. La création d'un Comité Local d'Appui à la Gestion du Littoral a été accompagnée de quatre types d'actions :

– sensibilisation du public ;

---

[1] Il est clair qu'avec des PNB par habitant variant de 230 $ à Madagascar à 6600 aux Seychelles et 8000 à la

- atténuation des pressions sur le récif, notamment l'arrachage de blocs, par des formations alternatives à l'artisanat et au maraîchage ;
- aide et formation des piroguiers à l'organisation de visites du récif ;
- amélioration de l'image de la ville comme station balnéaire (installation de toilettes publiques notamment[1]).

C'est en fait dans l'autre zone pilote, la région du Menabe, à l'ouest, que l'entreprise a été la plus ambitieuse (105 000 Euros lui ont été consacrés) et que se développent à la fois les exercices de planification et les micro-projets de mobilisation des populations locales autour de structures de concertation, avec une assistance technique notable de l'expertise nationale et internationale (consortium GREEN). Or, les évaluations externes qui ont été conduites l'ont été au niveau du programme dans son ensemble, à l'échelle de l'Océan Indien, et n'ont donc pu évaluer avec précision chaque Opération Pilote. En conséquence, nous allons à présent étudier plus précisément l'action du PRE-COI dans la région du Menabe, à travers une Opération Pilote jugée *a priori* très prometteuse lors de l'évaluation intermédiaire de 1997 (Resource Analysis, 1997). Les aspects macro-régionaux et nationaux du programme ne seront mobilisés que pour les vertus explicatives qu'ils pourront avoir pour cette Opération Pilote[2], avec une prudence particulière liée au caractère très polémique d'une évaluation finale « au vitriol » assez mal accueillie par les porteurs du programme (cf. Annexe II). Mais avant de revenir sur le programme lui-même, il semble important à ce stade pour introduire une étude détaillée de se faire une idée de la situation régionale.

1.2.3. La région du Menabe

Le Menabe possède un linéaire côtier de 290 kilomètres pour une superficie de 46 000 km². Depuis la loi de décentralisation, il constitue, avec Morondava pour préfecture (environ 60 000 habitants), l'une des trois régions de la province autonome de Toliara, aux côtés de la région sud-ouest (Toliara) et de celle de Fort-Dauphin (ou *Taolagnaro*). Il s'agit d'une des

---

Réunion, les hétérogénéités sont considérables.

[1] A Madagascar, les plages font office de toilettes pour les villageois des zones côtières. En ville, cette pratique traditionnelle prend forcément des dimensions beaucoup plus problématiques.

[2] Il aurait sans aucun doute été intéressant d'étudier de front chaque niveau d'intervention du programme, mais cela aurait exigé des moyens dont nous ne disposions pas.

régions les plus pauvres de Madagascar, qui appuie depuis des siècles son économie sur l'élevage extensif de bovins par les Sakalava, principal groupe autochtone. Chez eux, comme le souligne E. Fauroux, « la réussite sociale et le prestige se mesurent encore au nombre de bœufs que l'on possède et à la générosité avec laquelle on gère cette richesse » (Fauroux, 1998, p.202) – même lorsqu'on n'est pas soi-même éleveur. L'agriculture (riziculture irriguée et cultures sur brûlis forestiers) s'est progressivement développée au 20ème siècle au fur et à mesure que des migrants (Tandroy, Betsileo, etc.) s'installaient dans la région. Sur la bande côtière, la pêche occupe une place importante dans l'activité économique. En particulier, la crevette est exploitée à la fois par des pratiques industrielles, artisanales et traditionnelles. Le tourisme a quant à lui connu une croissance rapide dans les années 80 et la première moitié des années 90, notamment à Morondava (presqu'île de Nosy Kely) où les hôtels et bungalows se sont multipliés sur le front de mer.

Trois grandes catégories d'enjeux environnementaux dominent :

- La surexploitation d'une partie des ressources naturelles renouvelables. La crevette et ses prises d'accompagnement, le trépang (holothurie), les forêts et les mangroves sont souvent soumis à une très forte pression anthropique, leur exploitation et leur préservation donnant lieu à d'importants conflits d'usage.
- Les flux de sédiments. Erosion et envasement sont parmi les enjeux les plus spectaculaires et urgents dont le Menabe ait à se saisir, car la survie d'une partie de l'activité économique littorale en dépend. A Morondava, on assiste à une érosion dévastatrice du front de mer de la presqu'île de Nosy Kely qui concentre la plupart des hôtels[1]. A l'inverse, le port de Morondava et la passe de Betania qui en ouvre l'accès s'envasent rapidement et nécessitent des travaux de dragage réguliers et coûteux (voir Carte 2).
- Les catastrophes naturelles. Depuis quelques années, le Menabe et Morondava en particulier ont été touchés par une série de cyclones et d'inondations dévastateurs qui ont eu des retentissements importants sur l'activité économique et la population. Une épidémie de choléra a en outre frappé la région en 1999 et 2000.

Malgré ces constats et les dynamiques de dégradation de l'environnement actuellement à l'œuvre, il faut noter que le Menabe possède encore des ressources naturelles littorales

[1] En une trentaine d'année, le trait de côte a reculé d'environ 500 mètres malgré et parfois à cause des ouvrages lourds de lutte contre l'érosion qui ont été construits successivement. De nombreux bâtiments sont régulièrement détruits par la mer, et ce mouvement ne semble pas devoir ralentir.

importantes et en relative bonne santé (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999). La zone côtière offre des terres cultivables et de l'eau (à condition de réhabiliter les réseaux d'irrigation), d'assez vastes forêts denses, mangroves et autres marais maritimes. Les ressources halieutiques, malgré la surexploitation de la crevette ou du trépang notamment, demeurent abondantes et les récifs coralliens relativement bien préservés. Cela s'explique entre autres par la très faible densité de population sur le littoral en dehors des deux ou trois villes de la région, avec tout au plus cinq à dix habitants par kilomètre carré.

Plus généralement, Hénocque, Antona et Delmas-Ferre (1999, p.7) rappellent les défis majeurs pour le développement durable du Menabe (défis identifiés par les travaux préliminaires à l'atelier d'orientation du PRE-COI) :

- « la pauvreté élevée d'une grande partie de la population, notamment littorale,
- l'insécurité croissante,
- la détérioration et le manque des infrastructures routières, portuaires et agricoles, et plus particulièrement la protection du littoral de Morondava,
- l'analphabétisme élevé et une déscolarisation qui s'accentue,
- le manque de cadres techniques et d'institutions de formation ou d'encadrement dans la Région,
- la destruction des ressources naturelles liée à la déforestation, la destruction des mangroves, l'exploitation irrationnelle de la faune marine dont le trépang, et l'érosion côtière. »

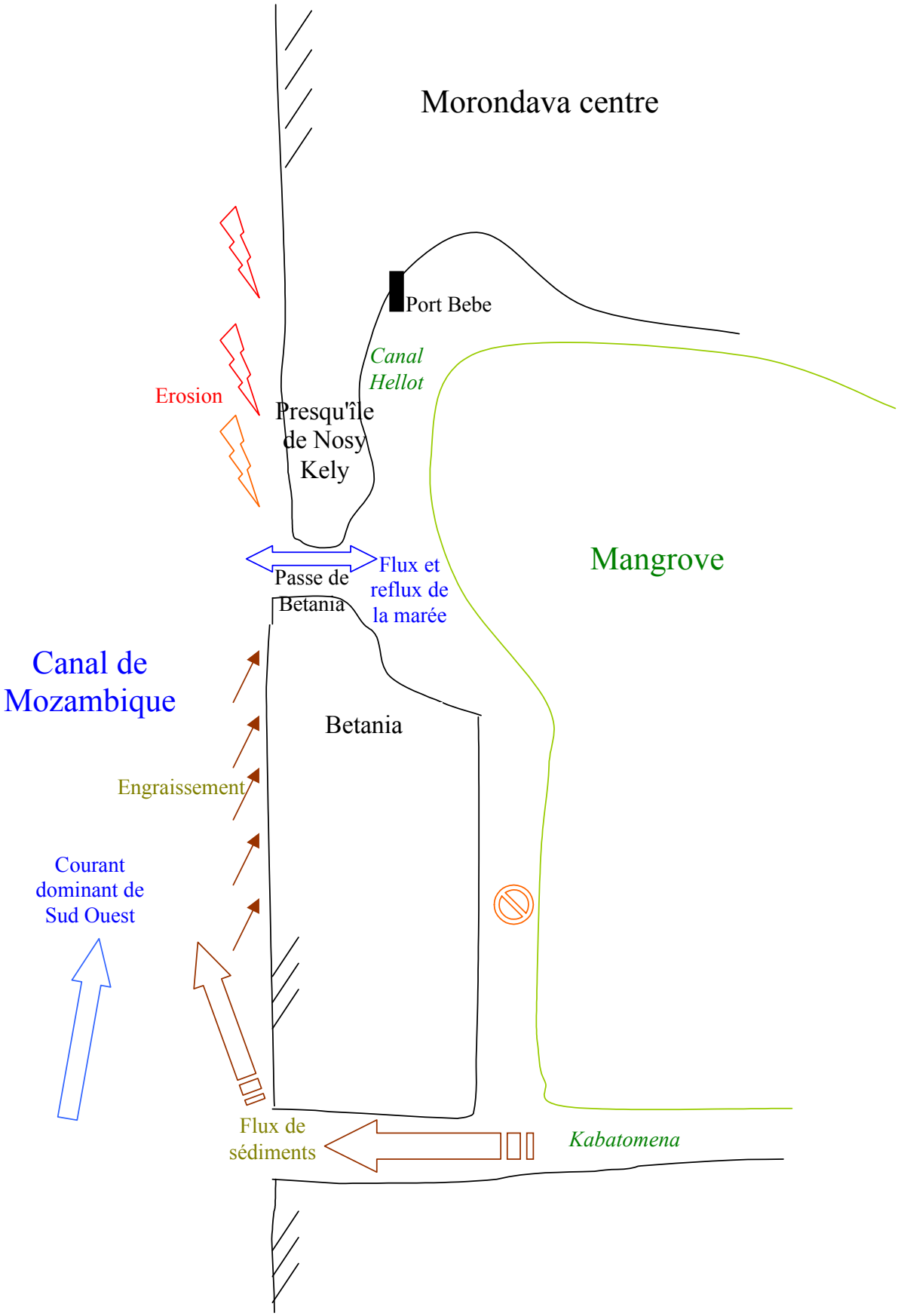
Toujours selon ces auteurs, l'atelier d'orientation d'octobre 1997 a « abouti à l'identification des principaux problèmes comme suit :

- marginalisation économique et sociale des populations de la zone côtière,
- absence de localisation et de régionalisation des centres de décision,
- non-sécurisation des espaces de production (marins et terestres),
- diminution et/ou disparition des ressources côtières marines,
- non-valorisation des produits marins,
- absence de gestion rationnelle des mangroves,
- érosion du littoral, particulièrement dans la commune de Morondava. »

Ils ajoutent que « ces problèmes et leurs effets conjugués tendent à créer une situation qui en quelques années peut devenir catastrophique et à bien des égards irréversible ».

Le Menabe apparaît finalement comme une région en voie de paupérisation et de sous-développement accentués, dans laquelle les investisseurs publics et privés hésitent à s'engager[1]. Ce panorama assez sombre d'une zone côtière encore généreuse mais tendanciellement menacée, qui met en évidence de multiples problèmes environnementaux, sociaux et économiques interdépendants ainsi que des conflits plus ou moins latents entre usages des ressources et des espaces, appelle typiquement une démarche dite de gestion intégrée du littoral.

[1] Par exemple, les grands circuits touristiques des opérateurs occidentaux faisaient systématiquement escale à Morondava il y a une dizaine d'années : ce n'est plus le cas que très exceptionnellement aujourd'hui.



Carte 2. L'érosion à Morondava et dans ses environs

1.2.4. Dans le Menabe, un programme de GIL basé sur un Comité Régional de Développement autonome

a) Le Comité Régional de Développement

Le Menabe a la particularité, depuis le début des années 1990, d'avoir vu émerger progressivement, à partir d'un Comité Local de Développement[1] de la ville de Morondava, un Comité Régional de Développement (CRD), structure informelle originale de représentation de la « société civile ». Créé par quelques personnalités de Morondava, ayant rapidement bénéficié du soutien de la Banque Mondiale et de la coopération suisse dans leurs efforts d'aide à la décentralisation, il réunissait au moment de nos recherches environ 90 membres volontaires et bénévoles issus des autorités locales (préfecture, municipalités et députés), des opérateurs économiques (associations professionnelles et représentants du monde rural) et des ONG. Le CRD se réunit en assemblée générale au moins deux fois par an (plus si nécessaire), et dispose d'un secrétariat technique permanent d'une quinzaine de membres qui se réunissent tous les vendredis. Ce secrétariat est formé en premier lieu des responsables des différentes Commissions (Commissions Relations avec les collectivités, Infrastructures, Promotion rurale, Environnement, Santé, Education, Economie, Communautaire) (Rajaonson, 1999, p.9). Il est complété par le président du CRD élu en assemblée générale, en l'occurrence un notable local charismatique et dynamique, ancien ministre et ancien député, et par ses deux secrétaires généraux, eux aussi élus en assemblée générale, qui ont joué un rôle majeur dans la mise en place du CRD : un *karany* (commerçant d'origine indo-pakistanaise) en charge des relations du Comité avec le secteur privé, et un Suisse (établi sur place et travaillant régulièrement pour des ONG et la coopération suisse dans le secteur du développement rural et de l'environnement) en charge des relations du Comité avec les bailleurs de fonds – qui n'en sont donc pas membres.

De façon très concrète, le CRD, bien qu'informel, dispose d'un compte en banque abondé d'une part par les cotisations de ses cinq *fivondrona* (circonscriptions), d'autre part par la

[1] En 1990, le gouvernement malgache a créé un certain nombre de Comités Locaux de Développement (CLD) dans différentes villes, dont Morondava. Une évaluation menée en 1994 par la Banque Mondiale et le Ministère de l'Economie et des Finances a conclu à une très bonne gestion, exemplaire au plan national, du CLD de Morondava, posant les bases du futur CRD.

Coordination Nationale du PRE-COI sous forme d'opérations de *consulting* dont un pourcentage donné revient au CRD. Doté de locaux à Morondava, il reçoit également des dons en nature pour son équipement (ordinateurs, logiciels SIG, etc.). Il dispose d'antennes dans chaque sous-préfecture de la région et s'appuie sur des Comités Communaux de Développement en zone rurale et des Comités Municipaux de Développement en zone urbaine, couvrant en 2000 environ 35 à 40% des communes.

Le CRD est donc une structure informelle et endogène dont les *leaders* ont toujours exprimé une forte motivation pour contribuer à la gestion du territoire et de l'environnement de la région au point d'apparaître comme la « principale force organisatrice et directrice des actions de son développement » (Rajaonson, 1999). Il se définit lui-même comme une plate-forme apolitique, non raciale et non tribale de concertation pour le développement, en interface avec les intervenants nationaux et internationaux (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999). Dans ces conditions, il apparaît comme un partenaire « naturel » de tout programme environnemental dans la région. En fait, il représente même sans doute la principale raison pour laquelle la Commission de l'Océan Indien, l'Union Européenne et la Coordination Nationale malgache ont sélectionné le Menabe comme une des zones pilotes de mise en œuvre de leur vaste programme régional de gestion intégrée du littoral, le PRE-COI. Aussi, en juillet 1997 le CRD Menabe et le PRE-COI signaient un accord cadre de renforcement des capacités régionales pour la gestion intégrée de la zone côtière du Menabe.

b) Les objectifs de la collaboration PRE-COI / CRD

Dans le cadre de cet accord, le CRD s'est assigné un certain nombre « d'objectifs de résultats » (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999, pp.16-23) :

- « Améliorer les conditions de vie des populations locales ». En appui au processus de décentralisation, le CRD met en place des Comités Communaux de Développement (CCD) en zone rurale et des Comités Municipaux de Développement (CMD) en zone urbaine, afin de faire des communes les unités clés de mise en œuvre du Plan Directeur Régional. Il entend mobiliser les capacités de gestion des « communautés locales » en mettant en œuvre dans différents villages des micro-actions concernant des « besoins de première nécessité » (puits, matériel de pêche, équipements d'école, médicaments).
- « Améliorer le contexte de gestion du littoral ». Il s'agit d'initier et de conforter la dynamique de transfert des compétences et responsabilités de gestion vers le niveau local.

Des collaborations sont souhaitées et attendues avec la composante GELOSE (Gestion Locale Sécurisée) du PE2 dans le cadre de la loi du même nom.

- « Désenclaver la zone côtière et assurer la complémentarité entre zones urbaines et rurales ». Pour ce faire, le CRD souhaite définir des priorités d'aménagement de routes et préparer la réhabilitation du port de Morondava.
- « Valoriser les ressources économiques du littoral ». L'objectif est d'une part de mieux gérer les ressources renouvelables, notamment halieutiques. Les pêches traditionnelles (pirogue à voile) et artisanales (pirogue à moteur) n'échappent *a priori* pas complètement au contrôle local, d'où de nouvelles règles à fixer dans le cadre des plans locaux et communaux. D'autre part, il est considéré nécessaire d'améliorer les conditions de commercialisation des produits issus de la pêche, par des efforts de désenclavement (routes, points de vente, etc.), par l'amélioration des techniques de conservation des produits, la mise en place de coopératives d'achat et d'écoulement, de mutuelles d'épargne et de crédit, et par la récupération et la valorisation des poissons d'accompagnement.
- « Gérer les milieux supports de vie et d'usage ». Pour mieux gérer les écosystèmes, un certain nombre de mesures sont envisagées dont un effort accru en termes de cartographie et un meilleur suivi des ressources.

c) Moyens prévus pour atteindre ces objectifs

Dans la durée de trois ans prévue pour la collaboration PRE-COI / CRD, les responsables de la mise en œuvre du programme entendent atteindre ces objectifs de résultats grâce à un certain nombre de moyens, formulés en termes d'objectifs opérationnels intermédiaires qui ne sont rien d'autre que la déclinaison régionale des produits escomptés au niveau national par la Coordination Nationale du PRE-COI, que nous avons vus dans la première partie de cette étude de cas. Ces moyens ou produits attendus sont les suivants :

- Réaliser un bilan de gestion de la zone côtière.
- Réaliser une planification du développement de la zone côtière du Menabe. Au niveau régional, un Plan Directeur Régional (PDR) donnera les grandes orientations dans les différents domaines. Il est précisé que « après l'approbation du Plan Directeur (par l'assemblée générale), le CRD Menabe devra se consacrer tout particulièrement à sa mise en œuvre et à son suivi », notamment pour ce qui concerne les enjeux identifiés, les actions et projets découlant du Plan, et la compatibilité des Plans Communaux avec le

Plan de Développement Régional. A cette fin, « le CRD Menabe se dotera de tableaux de bord et d'indicateurs plus ou moins complexes ». Il est enfin rappelé que le PDR « ne pourra remettre en cause des décisions politiques prises au niveau ministériel », telles que les schémas directeurs d'aquaculture, la délimitation des zones franches, la politique forestière, etc. (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999, pp.29-30). Au niveau local seront établis des plans communaux, élaborés par les Comités Communaux de Développement en coordination avec le CRD et devant se positionner par rapport aux cinq axes (« objectifs de résultats ») mentionnés ci-dessus. Ils devront présenter *a minima* un diagnostic, des objectifs et des actions à court et moyen termes. Ils sont censés assurer l'articulation entre les plans locaux établis au niveau des villages, qui doivent être cohérents entre eux et avec les plans communaux.

- Mettre en place un système environnemental d'information et d'aide à la décision (SIAD) sur la zone côtière.
- Réaliser des micro-projets en accord avec les principes invoqués (ceux de la gestion intégrée du littoral) afin de mobiliser autour du programme les populations locales directement concernées.

D'une façon générale, « que ce soit au sein du CRD Menabe ou des CCD et CMD, la participation est considérée comme une stratégie globale de développement, axée sur le rôle essentiel que les individus et les groupes doivent jouer dans tous les domaines de la vie » (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999, p.28). C'est pourquoi une grande importance est accordée à la tenue, en assemblée générale du CRD, d'un « atelier de validation » des plans élaborés. *In fine*, tous ces efforts de planification et de concertation doivent aboutir à la formulation d'un certain nombre de « projets structurants considérés comme prioritaires et nécessitant des investissements importants » (p.31), présentés sous forme de fiches projets devant être soumises à une table ronde des bailleurs de fonds à réunir au cours de l'année 2000. Cette démarche doit permettre de prolonger dans le temps la dynamique engagée, au delà du financement COI/UE.

1.2.5. Bilan de la mise en œuvre des moyens

Il est impossible dans le cadre de notre travail de nous livrer à une évaluation de ce programme de gestion intégrée du littoral au regard des cinq objectifs de résultats fixés. « Améliorer les conditions de vie des populations locales », « améliorer le contexte de gestion

du littoral », « désenclaver la zone côtière et assurer la complémentarité entre zones urbaines et rurales », « valoriser les ressources économiques du littoral », et « gérer les milieux supports de vie et d'usage » sont autant d'objectifs très généraux qui n'ont de sens qu'à moyen ou long terme et dont l'atteinte ne sera jamais que relative. Ils constituent incontestablement pour le programme – et pour tout programme de GIL de cinq ans – un horizon normatif devant servir de repère pour l'action plus que des buts à atteindre au sens strict. Le programme étant aujourd'hui achevé, on peut en revanche se demander dans quelle mesure le PRE-COI/UE a contribué à aller en ce sens : c'est une question à la fois incontournable et légitime. Nous allons donc à présent examiner comment les moyens affichés, que nous avons désignés comme des produits ou objectifs intermédiaires et qui ont guidé l'action quotidienne aussi bien au niveau du CRD que de la Coordination Nationale pendant cinq ans, ont été mis en œuvre, et s'ils ont effectivement permis d'avancer – significativement ? – en direction de l'horizon normatif fixé.

a) Moyen 1 : Réaliser un bilan de gestion de la zone côtière

Ce bilan a été réalisé à travers une série de rapports de synthèse qui, bien que de qualité inégale, participent tous d'une meilleure connaissance de la gestion du littoral malgache et ont montré leur utilité. On peut citer pour mémoire tout d'abord l'incontournable « document de préaudit » qui comporte par exemple une fiche bilan pêche, une fiche bilan aquaculture, une synthèse des problèmes et des solutions de gestion de la zone côtière, une synthèse sur la fiscalité des activités économiques et une autre sur la législation et la réglementation concernant la pêche maritime (PRE-COI/UE, 1997). D'autres synthèses ont encore été effectuées dans le cadre du PRE-COI (Paut, 1998 ; Rahamefy, 1998).

b) Moyen 2 : Réaliser une planification du développement de la zone côtière du Menabe

Des plans ont été réalisés sur trois zones pilotes d'échelles différentes : pour la région dans son ensemble (Plan Directeur Régional), pour la ville de Morondava (Plan Urbain) et pour la commune d'Andranopasy qui regroupe 24 villages et hameaux (Plan Communal et Plans d'Action Villages). Ces plans, qui ne possèdent aucune valeur légale, ont été le support de la dynamique de concertation que le PRE-COI et le CRD souhaitaient voir émerger.

c) Moyen 3 : Mettre en place un système environnemental d'information et d'aide à la décision sur la zone côtière

Le SIAD régional a été constitué grâce notamment aux efforts de l'un des experts de la Coordination Nationale, en collaboration avec la coopération suisse pour ce qui est de l'intérieur des terres. Il a été transmis début 2000 au CRD avec le parc d'ordinateurs (PC Pentium II) et de logiciels (Map Info et fond de carte BD500 du FTM[1]) permettant son exploitation, ainsi que des séances de formation à son utilisation pour des membres du CRD.

d) Moyen 4 : Réaliser des micro-projets afin de mobiliser les populations locales concernées

Des micro-projets ont été réalisés assez tôt dans la commune pilote d'Andranopasy (sud Menabe) afin de contribuer à mobiliser la population autour du processus GIZC et en particulier de l'exercice de planification en cours. Beaucoup plus tardivement (derniers mois du programme), d'autres micro-projets ont été mis en œuvre dans les villages de Lovobe (centre) et Tanambao-Port (nord), en partie pour rééquilibrer géographiquement la répartition des fonds distribués. Dans tous les cas, ces micro-projets consistaient en la réalisation de puits busés (quatre à Lovobe et deux à Tanambao-Port par exemple), la fourniture de matériel de pêche en *credit revolving*, la constitution de pharmacies villageoises avec fourniture de médicaments, la distribution de matériel scolaire (bancs d'école par exemple), la mise en place de fumoirs pour le poisson, la formation de femmes à la vannerie et aux cultures maraîchères, etc.

e) Atelier de validation, fiches projets et table ronde des bailleurs de fonds

L'atelier de validation par l'assemblée générale du CRD s'est déroulé comme prévu en fin d'année 1999. Ont été discutés et validés non seulement les documents de planification cités ci-dessus, mais aussi l'ensemble des fiches projets établies et qui concernaient la région Menabe, la ville de Morondava et la commune d'Andranopasy (voir Encadré 4). En revanche, la table ronde des bailleurs de fonds à qui ces projets devaient être soumis, initialement prévue fin 1999 puis repoussée mois après mois, n'a jamais eu lieu.

---

[1] *Foiben-Taosaritanin'i Madagasikara*, équivalent malgache de l'Institut Géographique National français.

Fiches projets issues du Plan Directeur Régional du Menabe

Pour la région et la ville de Morondava :

Projet 1 : Réfection des routes sur l'axe régional Nord-Sud

Pour la ville de Morondava :

Projet 2 : Réouverture de l'ancienne passe de Port-Bebe

Projet 3 : Nouvelles défenses du littoral (épis, brise-lames, drains enfouis, pompage)

Projet 4 : Renforcement de l'écoulement de la Kabatomena

Pour la commune d'Andranopasy :

Projet 5 : Réhabilitation de la route-digue menant au village d'Andranopasy sur une longueur de 4 000 mètres

Projet 6 : Réalisation d'aménagements hydro-agricoles (barrages et canaux)

Projet 7 : Réorganisation du transport maritime vers le sud (mise en place d'un bac pour traverser la rivière Ankazomangabe)

Fiches projets issues du Plan Urbain de Morondava

Actions légères :

Projet 8 : Tâches préalables à la réalisation du plan urbain : mise à jour du fond de plan de la ville (voies et pistes, réseaux, bâti, parcelles et leur statut foncier, sondage des terrains)

Projet 9 : Réalisation d'une zone tampon en front de mer pour faire face à l'érosion

Projet 10 : Salubrité : collecte et traitement des déchets, construction de toilettes publiques

Projet 11 : Finalisation du plan urbain esquissé dans le cadre du PRE-COI

Actions moyennes :

Projet 12 : Infrastructures de base : voirie et drains, raccordement au réseau d'eau

Projet 13 : Aménagement des marchés : agrandissement, réalisation de bacs à ordures, de points d'eau et de drains

Projet 14 : Construction et aménagement de nouvelles gares routières

Projet 15 : Extension des zones d'habitat et amélioration de l'existant

Actions lourdes :

Projets 1 à 4

Fiches projets issues du Plan Communal d'Andranopasy

Projets 5 à 7

Encadré 4. Fiches projets issues des plans réalisés dans le cadre de la collaboration CRD / PRE-COI/UE (d'après Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999)

1.2.6. Diagnostic et premiers éléments de réflexion

a) Une connaissance accrue du littoral régional

La connaissance de l'état du littoral et de sa gestion actuelle s'est incontestablement améliorée grâce au bilan de gestion de la zone côtière réalisé (produit 1) et au système environnemental d'information et d'aide à la décision mis en place (produit 3). Ce sont des outils pouvant, le cas échéant, être mobilisés comme base pour des actions opérationnelles à définir et visant à tendre vers une gestion plus intégrée.

b) Intérêts et limites des micro-projets réalisés

Les micro-projets (produit 4), concentrés sur Andranopasy, Lovobe et Tanambao-Port, ont pu sensibiliser la population de ces villages à la dynamique d'action collective nécessaire à l'amélioration de ses conditions de vie : c'est une « recette de mobilisation » déjà ancienne dans l'histoire de l'aide au développement, qui a fait ses preuves dans un certain nombre de cas mais a aussi montré ses limites (Lecomte, 1986), avec en particulier une tendance à l'essoufflement de la dynamique engendrée dès la fin des financements – aussi minimes soient-ils – ou dès que les conditions locales de vie et les priorités qui leurs sont associées changent pour une raison exogène. Quatre points sont à souligner ici.

D'abord, l'émergence d'une mobilisation ou d'une dynamique d'action collective est difficilement mesurable *in abstracto*. Ce n'est qu'à la lumière du comportement futur des groupes humains concernés que l'on peut savoir si une dynamique durable a été créée. Il est donc trop tôt pour en juger, mais le moins que l'on puisse dire est que l'expérience internationale en la matière incite à la plus grande prudence.

Ensuite, comme nous l'avons précisé, les micro-projets n'ont été déployés sur Lovobe et surtout Tanambao-Port[1] que très tardivement, c'est-à-dire au cours de la dernière année du programme voire après son terme officiel, dans les premiers mois de l'année 2000 au cours de la liquidation des fonds résiduels. De ce fait, et malgré les Plans d'Action Village censés accompagner ces micro-projets, la mobilisation spécifiquement induite par le CRD et le PRE-COI y est à nos yeux quasiment condamnée étant donné le temps généralement nécessaire à ce type de mobilisation.

Il faut aussi remarquer que la stratégie des micro-actions n'a pas été déployée à Morondava même. L'explication qui nous a été fournie par le président du CRD début 2000 est intéressante. Elle est en substance la suivante :

> « Le but des micro-projets n'est pas le développement, mais la mobilisation. De ce fait, le critère principal de choix des sites de micro-actions est la motivation des personnes potentiellement bénéficiaires. Or, si les villageois semblent souvent motivés, les urbains en revanche ont apparemment peu le souci de l'action collective. En ville, tout micro-projet aurait été plus coûteux, mais aussi plus politique et plus complexe à gérer car une ville n'est pas une entité culturelle homogène. En outre, les problèmes de la ville, tels que l'exode rural, se résolvent en partie dans les campagnes, et en matière de mobilisation pour l'environnement la ville peut prendre exemple sur la campagne[2] ».

Ce raisonnement est effectivement cohérent jusqu'à un certain point, mais il finit fatalement par se contredire. C'est justement parce que les conditions d'action en milieu urbain sont fondamentalement différentes (groupe de grande échelle, hétérogénéité culturelle, enjeux politiques forts, individualisme, méconnaissance inter-individuelle et relations non personnalisées[3]) qu'il y a bien peu de chances que la ville « prenne exemple » sur un village.

---

[1] Choisi à la dernière minute car, selon les propres termes d'un responsable du programme, « il fallait un village au nord » (Andranopasy et Lovobe étant situés respectivement au sud et au centre du Menabe).

[2] Mady Habdulhanzis, communication personnelle.

[3] Même s'il n'est pas question ici de sous-estimer l'importance dans les villages des hétérogénéités de patrimoine, dissymétries de pouvoirs, luttes d'influence ou stratégies individuelles d'appropriation et de captation des ressources, bien mises en évidence par de nombreux anthropologues (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Bako-Arifari et Le Meur, 2001 ; Michon, 2002), et même si le caractère déterminant de l'échelle du groupe considéré est très discutable (Douglas, 1999, pp.43-51).

Les travaux sur la théorie de l'action collective (Olson, 1965) et la gestion des ressources en propriété commune (Ostrom, 1990) sont à ce titre très éclairants. Plus généralement, cette hypothèse d'un « effet tache d'huile », si souvent invoqué dans les projets d'environnement et de développement comme justification à la mise en œuvre d'opérations pilotes, est à prendre avec des précautions extrêmes quelle que soit l'échelle envisagée. Si une telle diffusion d'expérience est très improbable entre un village et une ville, elle n'est pas forcément plus évidente entre deux villages – même s'ils sont en tous points semblables pour un observateur extérieur – pas plus qu'entre deux régions d'un même pays. En l'occurrence, on peut remarquer qu'il s'est avéré nécessaire de recruter à temps partiel, sur un financement du PRE-COI, un médiateur sur la commune d'Andranopasy. Il travaille à la poursuite des enquêtes villages, à la collecte des informations et au suivi des micro-actions en cours dans le village d'Andranopasy. Comment dès lors envisager une propagation de la démarche dans toutes les autres communes qui, en l'absence de financement extérieur, devront se passer d'un tel médiateur ?

Enfin, il faut souligner que les micro-actions n'ont nulle part concerné les préoccupations environnementales, mais plutôt l'amélioration immédiate des conditions de vie ou l'augmentation des revenus des populations littorales. Rien n'indique donc *a priori* qu'elles aient des chances de déboucher sans nouvelle intervention extérieure sur des actions collectives en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles.

c) Charmes et limites de la planification informelle : la participation comme stratégie d'application possible ?

Les exercices de planification effectués (produit 2) représentent un des apports majeurs de l'opération pilote Menabe du PRE-COI. La démarche consistant à mener de front des efforts de planification aux niveaux régional, d'une grande ville (Morondava), d'une commune rurale étendue (Andranopasy) et de villages est à la fois légitime et primordiale dans le cadre de la mise en place d'un processus de gestion intégrée du littoral, par définition multi-échelle. C'est une façon de reconnaître explicitement que les enjeux, les contraintes et difficultés rencontrés ainsi que les solutions à mettre en œuvre à ces différentes échelles sont fondamentalement différents quoique liés. Bien que ces plans soient bien sûr de qualité variable entre eux et selon leurs rubriques (mais l'apprentissage en était plus l'objectif que la perfection du produit final), cette démarche multi-scalaire est remarquable. C'est d'autant plus vrai que si elle est

généralement affichée comme principe de base de la GIL, elle est beaucoup plus rarement déployée sur le terrain.

Ces différents documents, aussi intéressants soient-ils de par leur contenu et leur processus d'élaboration, ne disposent toutefois d'aucune valeur légale ni contraignante, le CRD étant lui-même une structure informelle. Dans le cadre de la décentralisation en cours dans le pays, il était question qu'ils servent de base à de futurs documents de planification, qui eux auraient une valeur juridique. Mais rien ne permet de présager à l'heure actuelle de leur mode d'élaboration ni de leur contenu, et le choix des provinces comme échelon décentralisé n'incite pas à l'optimisme quant au devenir des documents régionaux. La planification présente a donc été construite *in fine* en assumant son caractère informel. Voici ce que nous en disait le président du CRD, toujours en 2000 :

> « Etant informels, les plans ont l'obligation d'être bien assimilés et appropriés par les acteurs pour avoir une chance d'être mis en œuvre. Ce n'est pas le CRD qui exécute les plans, mais les acteurs eux-mêmes ! Les plans sont donc en fait indépendants de la décentralisation, au point de fonctionner davantage comme instruments de contre-pouvoir que de pouvoir[1] ».

Cette stratégie peut paraître adaptée aux conditions locales de l'action, caractérisées par les lacunes de l'Etat et l'incertitude pesant sur les réformes politico-administratives en cours durant le programme. Elle revient, comme annoncé précédemment dans la présentation du CRD, à considérer la participation des acteurs comme seule véritable stratégie d'action possible dans le contexte du Menabe et de l'intervention du PRE-COI. Mais elle se heurte à quatre obstacles majeurs.

D'abord (1), comme le remarquent fort justement Hénocque *et alii*, « de nombreuses autorisations administratives sont néanmoins décidées ou imposées par le niveau central directement (licences de pêche, zone franche, voire permis de coupe). Or ce sont ces autorisations administratives qui devraient être compatibles avec le Plan Directeur Régional, pour inciter les activités à suivre les orientations du Plan » (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999, p.27). De plus (2), l'espoir semble mince que les différents acteurs se conforment d'eux-mêmes aux dispositions des plans. Qu'ils les aient approuvés lors de l'atelier de validation est loin de garantir un comportement conforme, pour différentes raisons. Si quelque

espoir peut être placé sur les plans communaux et villageois en raison de l'interdépendance entre acteurs, du besoin de confiance et de reconnaissance réciproques, des possibilités de contrôle mutuel offertes par la proximité géographique (Ostrom, 1990), le contexte du jeu d'acteurs au niveau de Morondava ou de la région est bien différent. Tout y laisse à penser que sitôt que d'importants intérêts économiques (ou autres) seront en jeu, des acteurs feront cavalier seul. De nombreux auteurs, comme R. Margerum et S. Born (2000) ont clairement montré les limites de l'informel sitôt que l'on s'éloigne du niveau strictement local, que le nombre d'acteurs augmente et que la complexité de la situation s'accroît. Cela est d'autant plus vrai qu'il faut bien remarquer (3) que tout ce qui pourrait dans ces plans revêtir une apparence de contrainte demeure extrêmement vague, de l'ordre de la déclaration d'intention collective pour une gestion plus durable des ressources. Les interprétations plus ou moins personnelles ont donc le champ libre pour s'exprimer sans même qu'aucun acteur n'ait besoin de rompre avec ses engagements informels.

Enfin (4), la façon dont les plans et les fiches projets qui leurs sont associées ont été élaborés pose quelques questions par rapport à l'idée que l'on peut se faire d'un processus participatif. D'après les informations que nous avons pu recueillir, de nombreuses séances de consultation de la population ont eu lieu. Pourtant, il est évident que les documents ont été rédigés principalement par les experts nationaux et internationaux liés au PRE-COI, et (dans une moindre mesure) par les « têtes pensantes » du CRD (le président et les deux secrétaires généraux). Quelle que soit la qualité des diagnostics initiaux réalisés et les précautions prises lors de l'identification des besoins de la population, la consultation d'une population peu habituée à l'exercice de la démocratie, dont le contexte de vie peut rendre toute prise de parole dangereuse, et qui de toute façon s'est toujours montrée peu encline à participer aux projets de l'administration comme des bailleurs (Fauroux, 1998), s'avère problématique. La temporalité du projet, tout comme celle des missions « sur le terrain » des experts de l'assistance technique, y semble particulièrement mal adaptée. Il y a donc un très fort risque que les documents finaux soient moins l'émanation de la population que des experts et/ou des dirigeants du CRD, dont les schémas mentaux peuvent difficilement être les mêmes. D'ailleurs, nous avons vécu sur place, avec quelques mois d'avance, à peu près la même expérience que celle rapportée par les évaluateurs de la SECA : « aucun document de schéma directeur ne se trouvait au siège du CRD lors du passage de la mission et personne ne savait

---

[1] Mady Habdulhanzis, communication personnelle.

où l'on pouvait se le procurer ailleurs qu'en s'adressant à la Coordination Nationale et au GREEN. L'étude de planification GREEN étant considérée comme le plan directeur du CRD[1] ! » (SECA, 2001, Annexe A65 p.5). Un rapport de consultants qui se voit propulsé au rang de document de planification, voilà une dérive par rapport à la méthode affichée qui n'a rien d'exceptionnel dans le monde du développement : comme l'affirmait non sans humour Mary Racelis Hollnsteiner, « l'ennui avec la planification par la base, c'est qu'elle s'effectue à partir du sommet » (Racelis Hollnsteiner, 1979). Par conséquent, on imagine mal en l'occurrence comment l'implication des acteurs dans la planification et leur appropriation des plans établis pourraient suffire à assurer leur mise en œuvre, selon le souhait du président du CRD.

Qu'il ait ou non été possible de procéder autrement dans le contexte doublement difficile de Madagascar et du Menabe en particulier n'est pas l'objet de cette partie. Mettre en œuvre un vaste programme de gestion intégrée du littoral s'appuyant sur la participation des populations concernées, dans une région en crise économique, sociale, politique, sanitaire, environnementale, voire météorologique et psychologique, n'a certes rien d'une sinécure. Nous aurons toutefois l'occasion d'apporter des éléments de réflexion à cette question incontournable dans la suite de ce travail, où nous prendrons le temps de nous demander entre autres si la participation peut être une stratégie d'action pour la gestion intégrée, à quelles conditions, et si « un vaste programme de gestion intégrée du littoral s'appuyant sur la participation des populations concernées » est l'instrument le plus adéquat pour atteindre les objectifs fixés au départ.

Quoi qu'il en soit, après examen du bilan de gestion du littoral, du SIAD, des micro-projets et des plans établis, il apparaît que peu d'actions susceptibles de mener vers une gestion plus intégrée du littoral sont en gestation à l'issue de l'opération pilote Menabe du PRE-COI. Finalement, si l'on s'en tient à ces cinq années d'activité[2] et aux perspectives d'autonomisation du processus de gestion intégrée du littoral, les fiches projets censées être soumises à une table ronde des bailleurs de fonds représentent un des meilleurs espoirs de

---

[1] C'est d'ailleurs ce qui fait que nous nous référons ici constamment à ces documents (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999 ; Hénocque *et al.*, 1999) lorsque nous étudions la planification dans le Menabe.

[2] Précision utile dans la mesure où il a été annoncé tout au long du PRE-COI/UE que l'activité initiée serait reprise et prolongée dans le cadre de la composante « Environnement Marin et Côtier » du PNAE. Nous verrons dans les pages suivantes ce qu'il en est advenu.

déboucher sur de l'action au delà de la durée du financement COI/UE. Il convient donc de les examiner plus en détail.

d) Les fiches projets : une démarche séduisante confrontée aux conditions concrètes de l'action

La consultation des fiches projets (Encadré 4) est riche d'enseignements, et l'on trouvera quelques précisions utiles les concernant dans l'Encadré 5. La simple lecture de l'intitulé des projets « structurants considérés comme prioritaires et nécessitant des investissement importants », tout comme leur examen plus approfondi que nous ne pouvons détailler ici, révèle plusieurs éléments importants. Mais avant tout, il faut souligner l'intérêt théorique de la démarche qui voit normalement succéder à une planification participative multi-échelles la formulation endogène de projets à soumettre aux bailleurs de fonds, qui pour une fois à Madagascar n'interviendraient pas comme moteurs de ces projets.

Comme nous le montre la Carte 2, la passe de sortie du port de Morondava (passe de Betania) a tendance à s'envaser, et la plage de Betania à s'engraisser. Au contraire, la plage de Morondava s'érode à grande vitesse. Pour schématiser (les problèmes de sédiments ont tendance à être toujours beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît), on peut dire qu'en présence d'un courant dominant de sud-ouest, les sédiments proviennent principalement de la Kabatomena, et remontent vers le nord jusqu'à être stoppés par le courant de flux et reflux de la passe de Betania. Ils s'accumulent donc au sud de celle-ci sans atteindre la plage de Morondava sur la presqu'île de Nosy Kelly. Aussi, l'idée existe depuis longtemps à Morondava de fermer la passe de Betania, de réouvrir l'ancienne passe de Port Bebe, de draguer la Kabatomena pour la rendre navigable et de déplacer le port de la ville vers le sud de Betania. Cela aurait le double avantage de résoudre le problème d'érosion et de permettre la valorisation touristique des terrains du sud de Betania qui seraient dès lors directement reliés à Morondava, enjeu majeur dans un contexte de crise du foncier sur Nosy Kelly. Plusieurs études de faisabilité ont déjà été menées et semblent confirmer l'intérêt de ce projet en matière de lutte contre l'érosion (sans toutefois apporter de réponse nette quant au devenir des mangroves en retrait de Nosy Kelly et Betania, qui se verraient plus ou moins coupées de la mer). Ces considérations expliquent les fiches projets 2, 3 et 4. Les autres projets sont principalement guidés par le souci affiché de rendre à Morondava son rôle de capitale régionale dynamique, et de désenclaver les zones rurales reculées comme Andranopasy qui se

situe à 280 kilomètres au sud de Morondava, au bout d'une mauvaise piste impraticable durant la saison des pluies et nécessitant 8 heures de transport au minimum en saison sèche.

Encadré 5. Quelques précisions sur les fiches projets

On peut tout d'abord se demander pourquoi des projets ont été formulés pour la commune d'Andranopasy. En effet, au contraire de Morondava qui est la capitale régionale, Andranopasy n'est qu'une commune littorale parmi des dizaines d'autres dans la région, choisie comme site pilote dans le cadre du PRE-COI. La faire bénéficier par la suite de financements supplémentaires et spécifiques ne pourrait qu'accroître l'écart qui peut déjà la distinguer des autres communes suite à ce programme et à la présence du médiateur. On limiterait ainsi encore davantage les chances de voir les autres communes lui emboîter le pas.

Ensuite, il est frappant de constater que la quasi totalité des projets formulés relève du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) : c'est le cas de 12 des 15 projets[1], les trois autres étant plutôt à classer dans le domaine de « l'organisation publique ». Cette focalisation soulève une double série de questions :

– Pourquoi ne considérer comme « structurants » et « prioritaires » que des projets d'infrastructures ? Les secteurs éducatif, sanitaire, agricole, de la sécurité publique, ou encore la gestion de l'environnement ne sont-ils pas tout aussi « structurants » pour une région et sa capitale ? N'ont-ils pas été définis comme « prioritaires » par le CRD et le PRE-COI au même titre que la lutte contre l'érosion, le désenclavement routier et portuaire et le développement commercial ? Pourquoi envisager la lutte contre l'érosion exclusivement comme un problème de travaux publics[2] ? Affirmer que « l'impact d'une liaison routière est toujours positif sur le plan des échanges commerciaux » (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999, p.43) n'est-il pas illusoire au regard de l'expérience accumulée au plan international, à Madagascar, et dans le Menabe en particulier ? Comment ne pas éclairer ces fiches-projets à la lumière des travaux d'E. Fauroux, qui précise que dès la période coloniale et néo-coloniale (1902-1972), « on espérait que la

[1] Projets 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15.

[2] L'évaluation finale du PRE-COI souligne d'ailleurs que « la mission s'interroge du fait qu'aucune action n'a semble-t-il été identifiée concernant la protection et la reconstitution des formations de mangrove autour de Morondava, dont le rôle dans la fixation des sédiments et la stabilisation des rivages est pourtant bien connu » (SECA, 2001, pp.74-75).

généralisation des rapports marchands (circulation monétaire, marchés, routes…) suffirait pour que l'intensification des activités se poursuive et s'auto-entretienne » (Fauroux, 1998, p.204), alors que depuis le début de l'époque coloniale « tous les projets destinés à créer ou à améliorer des infrastructures (réseau routier, réseau hydro-agricole, port) sont devenus des gouffres financiers sans jamais aboutir à des résultats durables » (p.212) ?

– Si finalement tel est le sens collectivement adopté au sein du CRD du terme « structurant », alors pourquoi avoir choisi de ne soumettre que des projets « structurants » aux bailleurs de fonds, parmi tous les domaines d'action identifiés comme prioritaires et que nous avons mentionnés précédemment ? Le diagnostic établi sur la région dans le cadre du PRE-COI/UE faisait en effet apparaître un ensemble très complexe de problèmes en interactions dynamiques fortes, relevant de secteurs variés : c'est justement ce qui justifiait la pertinence d'une approche en termes de « gestion intégrée ». Sur cette base, les Plans Directeurs établis pour la région, la ville de Morondava et la commune d'Andranopasy prennent logiquement en compte un grand nombre de dimensions des enjeux de développement durable parmi lesquels on trouve entre autres, outre l'amélioration des infrastructures, l'éducation, le renforcement des capacités de gestion, la sécurité, la formation aux métiers du tourisme, la conservation des sols et la gestion des ressources renouvelables, etc.

Les diagnostics initiaux et les plans élaborés sont donc beaucoup plus riches et fidèles à la complexité de la réalité que les fiches projet qui en sont tirées : c'est dans le passage de l'un à l'autre, donc dans la façon d'envisager la prise en charge des problèmes, qu'apparaît ce que l'on peut qualifier de « biais sectoriel » vers le BTP et donc de sectorialisation de l'intervention de GIL. Par prudence, on peut à ce stade prendre ce constat comme une simple hypothèse de lecture de la situation observée. La recherche d'explications possibles, tant sur le terrain que dans la littérature, va nous permettre de la tester, puis de la valider et de l'élargir. Les travaux de l'anthropologue et politologue E. Fauroux, qui font autorité en ce qui concerne l'Ouest malgache, vont en particulier s'avérer très pertinents pour notre cas. En outre, l'Encadré 6 regroupe des extraits d'un article qui nous permettront de préciser une vision du Menabe basée sur un regard beaucoup plus analytique que la description « à plat » que nous avons faite de la région au début de cette étude de cas. Sans fournir d'explication directe aux phénomènes observés (contrairement à d'autres réflexions de cet auteur sur lesquelles nous nous appuierons plus précisément), ces quelques paragraphes permettent de reconstituer une image de la région qui tient compte d'un environnement socio-politique et

économique très singulier, dont c'est presque « l'ambiance » qui devrait être exprimée si les mots nous le permettaient.

« Le Menabe est une région dont l'unité est fortement affirmée ».

« L'histoire du 20ème siècle présente malheureusement, dans le Menabe, une succession assez incroyable d'échecs cinglants pour les projets publics qui visaient le progrès économique de la région. Les bilans, comparés aux ambitions, laissent une impression de désastres répétés qui posent véritablement un problème ».

« L'explication des désastres successifs de l'action publique dans le Menabe réside très probablement dans une structure socio-politique locale très particulière, en trompe l'œil ». De l'Etat colonial à l'Etat malgache contemporain, « les maladresses de ces acteurs successifs qui ratent à peu près toutes leurs cibles se ressemblent étrangement. En fait, si l'Etat est un acteur aussi maladroit, c'est d'abord parce que, dans la situation concrète du Menabe, il n'existe pas vraiment : il n'est qu'une façade, derrière laquelle s'abrite une bourgeoisie urbaine locale qui, elle, dans la continuité, réalise adroitement ses stratégies pendant que la masse paysanne reste totalement à l'écart de tous les projets ».

« Après un siècle de tentatives vaines, d'échecs et d'erreurs, le bilan des interventions publiques pour le développement du Menabe est très négatif : les objectifs affichés ont rarement été atteints et le Menabe est devenu – c'est un lieu commun – un "cimetière de projets". Par contre, de fortes dynamiques se sont déclenchées, mais ce ne sont généralement pas celles qui avaient été programmées et elles se sont souvent révélées porteuses de divers effets inintentionnels. »

« Dans l'ensemble la région a toujours connu un profond marasme économique, malgré des flambées périodiques d'optimisme qui n'ont jamais duré longtemps. »

« Ce sont toujours, très largement, les vols de bœufs qui permettent aux grandes villes d'être approvisionnées en viande. Les éleveurs continuent, en effet, à ne vendre leurs bêtes que s'ils sont en difficulté, en période de soudure, ou quand les cours sont au plus bas… Après la récolte, quand les cours sont les plus élevés, ils gardent soigneusement leurs bêtes pour les exhiber lors des cérémonies lignagères. »

« Loin d'Antananarivo et des groupes de pression de la capitale la cause du Menabe n'a jamais été sérieusement défendue lors des grands arbitrages budgétaires, d'autant qu'on n'y

voyait poindre aucun problème social vraiment préoccupant. Les maigres crédits cependant attribués à la région n'ont généralement guère dépassé la ville de Morondava, laissant le reste de la région dans un abandon à peu près total. »

« Aujourd'hui encore, les fonctionnaires nouvellement affectés trouvent à Morondava une ambiance très particulière. Ils sont bien accueillis par les notables de la ville, sont invités, reçoivent des conseils, des suggestions. Au besoin, ils subissent des pressions, voire des injonctions. Dans la pratique, un fonctionnaire en poste à Morondava a plus de comptes à rendre à certains éléments de la bourgeoisie locale qu'à ses supérieurs hiérarchiques qui, d'ailleurs, ne viennent guère le contrôler. Si, d'aventure, ils le font, ils sont eux aussi reçus, accompagnés, encadrés… par les mêmes interlocuteurs qui ont tous le même type d'analyse de la situation exprimant les intérêts de la bourgeoisie urbaine. »

« La bourgeoisie urbaine de Morondava comprend trois éléments très hétérogènes : les notables *timangaro* proches du pouvoir politique, les commerçants *karany*, souvent détenteurs d'un important pouvoir économique, et des fonctionnaires, venant pour la plupart des hautes-terres, qui font un peu figure de déshérités, car dépourvus de pouvoir réel. »

« L'idée que les fonctionnaires sont là pour défendre les intérêts de l'Etat, au besoin contre la bourgeoisie locale, est incongrue et provoquerait des sourires apitoyés si un "nouveau" l'invoquait pour refuser une "proposition". »

Encadré 6. Le Menabe vu par E. Fauroux : quelques extraits choisis (Fauroux, 1998, pp.201-228)

1.2.7. Analyse

a) Le CRD et le secteur du BTP

Il convient pour commencer d'apporter quelques précisions factuelles. Tout d'abord, on ne peut ignorer que le président du CRD à l'époque des faits (1995-2000) est l'un des principaux opérateurs de BTP de la région[1]. Il est lié comme « personne ressource » (selon ses propres

[1] Il nous a été difficile de vérifier si ses intérêts se limitaient au secteur de la construction de bâtiments ou s'ils s'étendaient aux infrastructures et autres travaux publics. Sa présence dans la Commission Infrastructures, et

termes) à la Commission Infrastructures du CRD, bien qu'il soit membre du Comité non pas en tant que représentant de ce secteur d'activité, mais en tant « qu'ex-député » (toujours selon ses propres mots). En outre, il n'est sans doute pas inutile de préciser qu'au sein du CRD, l'activité « Gestion Intégrée du Littoral » est prise en charge par la Commission Environnement et la Commission Infrastructures (Rajaonson, 1999). On peut donc logiquement commencer à envisager une appropriation du programme – personnelle ou sectorielle, l'une n'excluant pas l'autre. Différentes hypothèses sont alors envisageables, du détournement volontaire à l'effet non maîtrisé d'un « biais culturel » présent dans les schémas mentaux des personnes en charge de la GIL.

b) Une assemblée de notables représentative ?

La question de la représentativité – largement autoproclamée – du CRD mérite d'être soulevée. D'une part, il est clair que le CRD est aux mains de notables locaux, riches, éduqués et influents. Le fait que son président ait pour principale légitimité celle d'ex-député en est symptomatique. Cela n'est pas forcément un problème en soi, sauf à se placer sur un plan moral ce qui est hors de notre propos. Les notables sont en effet souvent ceux qui ont potentiellement les moyens d'insuffler du changement dans une situation donnée[1] – ce qui est après tout l'objectif du CRD et du PRE-COI/UE – non seulement parce qu'ils ont du pouvoir (quelle que soit sa forme) mais aussi parce que l'exercice de telles responsabilités nécessite sans doute un certain niveau d'éducation et de culture (*a minima* une parfaite maîtrise écrite et orale de la langue nationale, du dialecte Sakalava et du Français). Le besoin d'un « innovateur » (Lecomte, 1986), d'un « groupe pionnier » (Denis et Hénocque, 2001) ou d'un « acteur de changement » (Mermet, 1992) est largement reconnu. L'omniprésence des notables devient en revanche un problème si le contrôle exercé par une minorité affaiblit les stratégies d'action collective affichées. De même, on peut s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les Comités Locaux de Développement ou les Comités d'Action Village sur lesquels s'appuie le CRD. En effet, pour E. Fauroux :

> « L'institution des assemblées villageoises (*Fokon'olona*) exprime, en fait, les contradictions qui peuvent exister entre ces différentes formes de pouvoir. Contrairement aux idées reçues, le *Fokon'olona* est tout sauf une forme de

---

surtout les nombreux entretiens informels que nous avons eus avec différents acteurs locaux, auraient tendance à nous faire privilégier la deuxième hypothèse. Une certaine prudence s'impose toutefois.

[1] Ou au contraire de la bloquer.

démocratie directe. Il s'agit bien plutôt, au moins dans le Menabe, d'une gérontocratie dans laquelle les décisions sont prises par un petit nombre d'individus après de discrètes négociations, les assemblées publiques ayant seulement pour fonction d'entériner ces décisions » (Fauroux, 1998, p.223).

Cela ne fait qu'ajouter aux réserves que nous nous sommes permis d'émettre précédemment sur la « participation » des populations locales.

D'autre part, il faut ajouter qu'historiquement le CRD – aussi « endogène » soit-il – a été conçu par un *Vazaha*[1], avec la meilleure volonté du monde selon toute vraisemblance. Il s'agissait en l'occurrence de l'expert suisse qui devait par la suite y occuper un poste de secrétaire général.

En outre, une discussion approfondie avec un expert non lié au PRE-COI et spécialiste du secteur touristique dans le Menabe a fait ressortir sans ambiguïté que les opérateurs touristiques y étaient extrêmement divisés, notamment en raison de la crise économique qui les frappe et exacerbe la concurrence après plusieurs années d'investissements très lourds et d'endettement parfois inconsidéré. Leur représentant, quel qu'il soit, ne peut donc « représenter que lui-même » d'après les mots de l'expert. Nous avons pu vérifier par la suite ce constat dans toute sa radicalité lors de différentes discussions, souvent informelles, avec certains de ces opérateurs. Or, c'est justement en bonne partie au nom du secteur touristique que sont envisagés un certain nombre de projets, dont les travaux de lutte contre l'érosion touchant Nosy Kelly.

Enfin, la représentativité du CRD est forcément mise à mal par la difficulté et le coût des transports dans la région, qui rendent très improbables le déplacement de représentants des zones reculées lors des assemblées générales, et plus encore leur participation à l'une ou l'autre des commissions mises en places. Ce n'est donc sans doute pas par hasard que toutes les fiches projets qui ne concernent pas la commune pilote d'Andranopasy sont consacrées à la ville de Morondava, et non à la région dans son ensemble (sachant bien sûr Morondava est censée y jouer un rôle central).

---

[1] Nom malgache donné aux étrangers.

c) Bourgeoisie urbaine et stratégies d'appropriation

Nous avons vu que le CRD était dirigé par des notables de Morondava, issus des rangs de la bourgeoisie urbaine. Comme l'explique E. Fauroux (Encadré 6), cette bourgeoisie est composée de trois groupes principaux : *Timangaro* (voir Encadré 7), *karany* et fonctionnaires, ces derniers faisant en fait figure de « déshérités ». Il s'avère que le président du CRD est issu des rangs *Timangaro*[1], et que l'un des deux secrétaires généraux, en charge des relations avec le secteur privé, est un *Karany* (commerçant d'origine indo-pakistanaise). L'autre est un *Vazaha* (étranger) suisse installé à Morondava : or, en faisant preuve d'un peu d'audace, on pourrait sans peine – et sans aucun jugement[2] – affirmer que les *Vazaha* résidents constituent le véritable troisième groupe de la bourgeoisie locale, tant en termes de patrimoine que de pouvoir effectif.

Le cas du président, *Timangaro*, est exemplaire. En premier lieu, l'Encadré 7 fournit une explication claire à l'aisance incontestable, voire au brio, avec lesquels le président joue le rôle d'interface entre acteurs régionaux et acteurs nationaux et internationaux. En effet, E. Fauroux nous apprend que « au cours des quarante dernières années, les stratégies du groupe Timangaro ont concerné d'abord le domaine foncier, puis, plus récemment, le contrôle des opérations de développement installées dans le Menabe » (Fauroux, 1998, p.219). Comment ne pas faire le lien avec le biais sectoriel BTP observé dans l'élaboration des fiches projets, le président étant lui-même, rappelons-le, un des principaux opérateurs régionaux en la matière ? E. Fauroux ajoute que « le contrôle des institutions locales a permis de détourner très efficacement l'argent de "l'aide internationale" vers des objectifs privés ». Les parallèles deviennent frappants, d'autant que :

> « Les mécanismes de ce détournement étaient d'une extrême simplicité oscillant entre un scénario "positif" et un scénario "négatif". Dans le scénario positif, des experts mandatés par les grandes institutions internationales visitent la région,

---

[1] Emmanuel Fauroux, communication personnelle.

[2] D'autant moins qu'il s'agit en l'occurrence, comme nous l'avons vu, d'un expert sincèrement dévoué au développement durable de la région.

> conçoivent un projet d'aménagement (…)[1] à partir d'une bonne idée technique. Ils cherchent des interlocuteurs locaux et les trouvent parmi les Timangaro qu'ils ont l'occasion de rencontrer. L'entente s'établit très vite : oui, le projet est un bon projet ; oui, les notables vont le soutenir à fond ; oui, la population va collaborer si elle est efficacement encadrée par les notables… (…) le projet se lance. Les anciens "interlocuteurs éclairés" sont placés dans le Conseil d'Administration de la nouvelle institution. Tout démarre bien à la satisfaction des bailleurs de fonds qui sont admirablement reçus à chacune de leurs visites. Mais les choses ne tardent pas à se dégrader. Les nouveaux responsables profitent de leur situation pour se servir (…) et, surtout, pour alimenter leur réseau de clientèle ».

Si l'on rappelle que le PRE-COI à été conçu au niveau macro-régional, puis s'est établi au niveau national avant de chercher un terrain pour son opération pilote et d'être séduit par le CRD et ses dirigeants dynamiques, comment ne pas pousser plus loin le raisonnement et remplacer « institutions locales » par « CRD » et « conseil d'administration » par « secrétariat technique permanent » du CRD ? Et pourtant, il y a un scénario négatif… Dans celui-ci :

> « Un projet se monte sans l'appui des Timangaro ou, pire, il se présente dans une perspective explicitement hostile aux notables (…). Après s'être lancée tant bien que mal, l'opération doit affronter une succession de difficultés de tous ordres, qui ne cessent de s'aggraver ».

La collaboration entre le CRD et le PRE-COI/UE se situe incontestablement du côté des scénarios « positifs ».

D'autres éléments viennent conforter ce scénario. Nous avons vu qu'une partie des fiches projets avait pour but de lutter contre l'érosion à Morondava et de réhabiliter le port, avec pour effet induit des possibilités très importantes de valorisation touristique des terrains du sud de Betania, aujourd'hui inexploitables. Or, plusieurs interlocuteurs rencontrés à Morondava nous ont affirmé que l'essentiel de ces terrains appartenait au président du CRD par l'intermédiaire discret de divers membres de sa famille. Nous n'avons pas eu loisir de vérifier l'information sur le cadastre, mais cela aurait de toute façon été illusoire du fait même

---

[1] Les passages coupés correspondent aux termes faisant spécifiquement référence aux projets agricoles ou d'infrastructures auxquels l'auteur s'est particulièrement intéressé. Nous les omettons afin de mettre en évidence

de l'utilisation supposée d'intermédiaires. Là encore pourtant, la lecture des travaux d'E. Fauroux est déstabilisante :

> « Les membres de la bourgeoisie urbaine de Morondava, souvent proches du pouvoir national, sont généralement informés à l'avance de la préparation d'un important projet d'aménagement ou de développement ». Dans un cas étudié par l'auteur, « ils ont commencé, bien avant tout début de réalisation, à accaparer les meilleures terres dans le périmètre concerné, proche de la ville de Morondava, en achetant à très bas prix, en expropriant des débiteurs insolvables, ou en faisant acheter par des prête-noms une part importante des surfaces aménageables » (Fauroux, 1998, p.219).

Dans le même ordre d'idées, d'autres interlocuteurs nous ont affirmé que Tanambao Port, le troisième village choisi dans les tous derniers mois du PRE-COI pour compléter les micro-projets, abritait une partie importante de la famille du président. Cette fois, l'information serait peut-être vérifiable mais nous n'en avons pas eu les moyens.

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments de réflexion convergent de manière trop nette pour que l'hypothèse d'une stratégie d'appropriation du programme et de ses retombées par un ou plusieurs notables, dont le président du CRD, puisse être exclue. Cette appropriation ou captation, revêt des facettes diverses : personnelle, familiale ou sectorielle à travers un lobby BTP bien implanté au sein du CRD.

Admettons finalement que l'on puisse éventuellement encore douter, d'une part de la lecture que nous avons faite de la mise en œuvre du programme, d'autre part des déclarations de certains interlocuteurs privés quelque peu désenchantés. Il resterait alors, à considérer que ces acteurs se livrent à la diffamation pour des raisons quelconques, qu'ils constitueraient des preuves tangibles de la fragilité du consensus affiché – consensus sur lequel repose entièrement un processus cantonné dans l'informel. L'implication de ces mêmes acteurs deviendrait dès lors hautement improbable, et le CRD perdrait toute légitimité : n'étant pas une structure politico-administrative, il ne saurait trancher des différends résistant à la concertation qu'il organise.

à quel point cette analyse correspond à la réalité observée dans le cadre de la collaboration CRD / PRE-COI.

A l'époque coloniale, de nombreux fonctionnaires français abandonnaient leurs tâches quotidiennes à leurs auxiliaires « indigènes ». « Beaucoup de ces auxiliaires furent recrutés parmi les Timangaro[1], groupe de métis originaires du village côtier de Beosy qui parlaient les dialectes locaux et le Français et dont certains écrivaient correctement le Français. Confinés dans ces tâches auxiliaires pendant la colonisation, ils effectuaient cependant la réalité du travail administratif quotidien dont ils finirent par connaître tous les rouages (…). A l'Indépendance, les barrages institutionnels qui s'opposaient à l'ascension des cadres "indigènes" ont sauté, propulsant les petits fonctionnaires malgaches compétents – et, parmi eux, de nombreux Timangaro – vers les plus hautes responsabilités de l'Etat. (…) Dans toutes ces fonctions, ils ont su faire fonctionner, à leur profit et à celui de leur groupe, un système de clientèle très performant. »

« Les Timangaro ne constituent pas à proprement parler un clan, mais un groupe social présentant en commun un certain nombre de caractéristiques, à l'intérieur duquel se sont établis des réseaux très complexes d'alliances (mariages, fraternités de sang, alliances politiques…) qui donnent parfois l'impression qu'il s'agit d'un groupe de parents. Ils sont issus du métissage intervenu dans la seconde moitié du 19ème siècle entre quelques traitants réunionnais, français, grecs, allemands (leurs descendants sont les "Timangaro blancs") ou comoriens (les "Timangaro noirs") et des femmes Vezo du village de Beosy. Plus proches de la culture européenne que les autres "indigènes", ils ont, très tôt, bénéficié des faveurs de l'Administration coloniale. Un petit nombre de personnages charismatiques, issus de leurs rangs, ont su maintenir une unité sans faille et construire ainsi un groupe de pression contrôlant des rapports de clientèle très actifs. »

« La clé principale du système réside dans un réseau de clientèle bien construit et aisément entretenu grâce au contrôle des institutions locales. Vers le haut, le réseau inclut de très hauts responsables de l'Etat. Vers le bas, les ramifications concernent des micro-privilèges locaux, jusqu'au niveau le plus bas. La masse de manœuvre du réseau est constituée par l'ensemble des obligés du système. La prospérité des notables locaux et leur pouvoir réel (notamment sur le plan politique) dépendent d'abord de l'importance de cette masse. C'est pourquoi tout est fait pour en entretenir l'importance. Les "patrons" des réseaux sont aussi les élus locaux ou

[1] Ce nom s'apparentant à un nom clanique possède une connotation nettement péjorative. L'équivalent français pourrait être : « malins », « débrouillards » (Fauroux, 1998).

leurs éminences grises. (…) L'absence de mémoire dont semblent unanimement frappées les opérations de développement permet au système de fonctionner sur ces bases. »

Encadré 7. Les Timangaro au cœur du pouvoir local (Fauroux, 1998, pp.216-218)

d) Rôle du « formatage » des projets dans les dynamiques *bottom-up*

Les observations que nous avons faites méritent enfin d'être interprétées un peu différemment afin de rouvrir les perspectives, sans pour autant aller à l'encontre des paragraphes précédents. En se plaçant sur le plan de la relation entre agence d'aide et population cible, l'expérience montre que le chemin qui mène d'un « besoin ressenti » par une partie de la population, à un « besoin exprimé » puis à une fiche-projet (ou avant-projet) est loin d'être linéaire et neutre. Comme le remarque B. Lecomte, ces besoins sont fatalement « formatés » au cours de ce processus :

> « Plus le groupe qui demande est pauvre, ou plus il a soif d'appui financier, plus l'étude et l'expression du projet sont conditionnés par le désir de trouver les moyens de le réaliser. Cette préoccupation déforme les projets, en les assujettissant aux priorités et aux choix de ceux dont on espère l'appui. (…) C'est l'autocensure de celui qui rédige une demande destinée à quelqu'un qui pourrait l'aider et dont il présuppose les critères de décision. Un rédacteur de projet finit par bien connaître les critères de chacune des agences sollicitées pour un cofinancement, par exemple. (…) Cette pratique d'autocensure aligne peu à peu les projets sur les critères des agences d'aide. Et le projet des gens devient un projet d'aide. Leurs besoins n'y seront plus formulés dans leur langage mais dans celui des donateurs. L'idée des demandeurs va se transformer et devenir peu à peu plus conforme à ce que les organismes d'aide ont l'habitude de financer » (Lecomte, 1986, p.25).

Dans le cas du Menabe, que l'on considère que le groupe qui demande est particulièrement pauvre (s'il s'agit de la population) ou qu'il a particulièrement soif d'appui financier (s'il s'agit de la bourgeoisie urbaine), il est fort possible que ce groupe ait plus ou moins consciemment exprimé ses projets en fonction de ce qu'il pensait pouvoir facilement être financé par les agences d'aide. Or il est clair que les projets d'aménagement agricole ou d'infrastructures sont de grands classiques de l'aide au développement, le Menabe n'y faisant

guère exception[1]. Que cela résulte d'une vision des bailleurs toujours d'actualité ou dépassée, cette histoire locale récente des projets peut expliquer en partie un formatage orienté vers les infrastructures. En outre, B. Lecomte remarque que « cette méthode (celle du projet financé par une agence d'aide) est adaptée aux cas (barrages, constructions de lycées, etc.) pour lesquels l'initiative locale ne s'exerce que dans le cadre d'une sous-traitance de l'aide, par l'intermédiaire d'une entreprise. Elle est inadaptée là où il faut aider les initiatives à naître, à essayer de grandir, à se déployer ». De cette façon conclut-il, « peut-on aider autre chose que des réalisations d'équipement au sens étroit du mot ? » (Lecomte, 1986, pp.31-32).

A ceci s'ajoute que « le fait même de devoir écrire un avant-projet peut être une entrave pour les initiatives ascendantes. (…) En conditionnant le concours financier à la remise d'un document écrit, on condamne le groupe à confier ses idées à un tiers, à un scribe. Ce qui est écrit n'est plus maîtrisable par les villageois analphabètes » (Lecomte, 1986, p.26). Du coup, entre populations cibles et agences d'aide interviennent nécessairement des intermédiaires, dont les dirigeants du CRD font incontestablement partie. Or, ces intermédiaires, qu'il s'agisse – ou qu'ils se désignent du nom – d'agents de développement, d'interfaces, de médiateurs, de passeurs, de *go-between*, ne sont jamais les simples « courroies de transmission » qu'un « fantasme organisationnel » répandu nous pousse à chercher en eux (Olivier de Sardan, 1995a, p.154) alors qu'ils ont un rôle éminemment stratégique. Outre les nombreuses façons qu'ils peuvent avoir d'assumer leur rôle (nous en avons repéré quelques unes), il faut remarquer avec J.-P. Olivier de Sardan que ce sont pour une part leurs « compétences rhétoriques » qui leur permettent de se positionner de la sorte en tant qu'interface. Spécialistes chevronnés du « langage-développement », dont le paradoxe est « d'être censé s'adresser aux développés alors qu'il ne concerne que les développeurs », ils jonglent sans aucune difficulté entre les tendances et les modes (Olivier de Sardan, 1995a, pp.165-171). On doit donc en particulier s'attendre à ce qu'ils soient capables d'adopter alternativement par exemple, selon les opportunités qui se profilent, le langage de la gestion intégrée et celui des travaux publics. L'activité liée à la collaboration CRD / PRE-COI/UE étant censée être reprise dans le cadre du PE2 et de sa composante Environnement Marin et Côtier, aucun financement environnemental ne pouvait raisonnablement être espéré lors de la table ronde des bailleurs de fonds. Au contraire, les infrastructures ont pu être perçues comme

[1] Les principaux axes routiers régionaux et le port de Morondava ont notamment fait l'objet ces vingt dernières années de nombreux projets de l'Union Européenne et de l'Agence Française de Développement.

momentanément plus « porteuses », d'autant qu'elles correspondent à un besoin qu'une visite d'une journée dans le Menabe suffit amplement à faire ressentir comme primordial.

« Corset des formulaires » (Lecomte, 1986, p.26) et recours impératif à des intermédiaires sont donc les deux faces d'un même formatage de l'expression des besoins de la population qui peut contribuer à expliquer, en combinaison avec les facteurs évoqués précédemment, les biais observés dans la mise en œuvre de ce programme de gestion intégrée du littoral.

e) Des biais induits par une approche programme

Pour clore cette analyse, il convient de revenir sur le décalage entre la démarche de diagnostic suivie en début de programme et les actions menées par la suite. Il semble qu'initialement l'approche ait été la suivante : sur un territoire donné (le Menabe, Morondava, Andranopasy), identifier les points de conflits et problèmes en matière d'environnement (érosion/envasement, pollution, gestion des ressources renouvelables, aquaculture et utilisation de l'espace, etc.) et chercher les moyens les plus adaptés de les gérer, en n'excluant pas des régulations sectorielles et en tenant compte des plans directeurs nationaux (sur l'aquaculture par exemple). Cette approche séduisante n'était pas forcément vouée *a priori* à aboutir aux objectifs intermédiaires tels qu'ils ont été définis lors de la contractualisation avec le CRD.

Mais à mesure que le temps du projet passait, les pressions exercées par les bailleurs (UE et COI) *via* la Direction Régionale à Maurice et la Coordination Nationale semblent s'être accrues pour tendre vers des résultats « visibles » dans les délais, quitte à ce que cet objectif soit en concurrence voire en contradiction avec ceux plus généraux du programme. En fait, dès l'évaluation intermédiaire, un danger semble-t-il équivalent avait été identifié en d'autres termes (Resource Analysis, 1997, pp.44-45) :

> « Jusqu'au stade de la présente mission d'évaluation, deux démarches du programme cohabitent : la démarche de fond, stratégique, construite, approfondie, détaillée, mais peu communicable et peu conforme aux attentes conjoncturelles des partenaires nationaux ; et la démarche "de surface", construite sur des réajustements qui semblent gérés "au coup par coup", certes conformes aux volontés nationales, mais mal intégrés à la démarche de fond. »

Cette dualité que les évaluateurs jugeaient en régression à l'époque, se serait donc plutôt confirmée, sous une forme ou sous une autre. Elle expliquerait la réduction au moins partielle du processus initialement souhaité à la rédaction de documents informels et à la mise en œuvre de micro-projets.

1.2.8. Conclusion

Le Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien et de l'Union Européenne (PRE-COI/UE) a développé pendant cinq années et aux différentes échelles de son action une approche très stimulante pour quiconque s'intéresse de près aux prescriptions internationales en matière de gestion intégrée du littoral. En particulier, sa collaboration avec le Comité Régional de Développement du Menabe a pu donner une image à bien des égards exemplaire. Les opérations ont bénéficié du soutien d'une équipe interdisciplinaire d'experts malgaches et européens dont les compétences sont hors de doute. En termes de gestion de programme, la rigueur, la compétence et l'impartialité avec lesquelles ont été menées les évaluations intermédiaire et finale sont à notre connaissance exceptionnelles dans la sphère de l'environnement et du développement.

Pourtant, l'analyse que nous avons menée de la mise en œuvre du PRE-COI/UE à Madagascar et dans le Menabe en particulier révèle un certain nombre de problèmes qui amènent à devoir se poser des questions relativement aiguës quant aux possibilités pour ce programme d'influer favorablement – que l'on se place à court, moyen ou long terme – sur la prise en charge collective des enjeux environnementaux et sur l'émergence et le développement d'un processus de gestion intégrée du littoral dans le Menabe[1]. Après avoir tout d'abord constaté que la connaissance de la gestion du littoral et la maîtrise de l'information disponible s'étaient améliorées, nous avons émis des doutes sur la portée des micro-projets mis en œuvre d'une part quant à leur potentiel mobilisateur, et d'autre part quant aux possibilités de voir les expériences menées « faire tache d'huile ». Nous avons ensuite exploré les perspectives offertes par le processus de planification informelle multi-échelles, pour les trouver finalement assez limitées notamment dans leur choix de prendre pour principale stratégie d'action la participation des différents acteurs. Enfin, l'étude des fiches-projets élaborées nous

[1] A l'échelle nationale, nous avons vu que que le PRE-COI avait essentiellement reporté cet objectif sur la composante EMC du PE2.

a permis d'observer un biais sectoriel vers le BTP assez frappant et sans doute inquiétant au regard des objectifs affichés par le programme.

Ces nombreuses réserves n'ont pu être que renforcées par l'analyse du système sociopolitique local à laquelle nous nous sommes livrés – de façon très partielle et pour les seules dimensions concernant notre objet – en nous appuyant en particulier sur les travaux d'E. Fauroux. C'est le cas notamment des réserves que nous avions formulées concernant la réalité de la participation des acteurs. Cette analyse nous a en effet permis de souligner quatre aspects principaux du fonctionnement de la société observée. D'abord (1), nous n'avons pu ignorer les liens ambigus entretenus par le CRD en général (la gestion intégrée du littoral étant co-pilotée par la Commission Infrastructures) et son président en particulier avec le secteur du BTP. Ensuite (2), le problème de la représentativité du CRD et de ses liens avec les notables locaux est apparu avec une certaine force. Plus précisément (3), nous avons mis en évidence les stratégies à géométrie variable[1] d'appropriation foncière et financière mises en œuvre par une bourgeoisie urbaine extrêmement structurée – stratégies dans lesquelles le PRE-COI donne parfois l'impression de s'être engouffré. Enfin (4), l'opacité du processus de traduction des « besoins de la population » en avant-projets a fait ressortir certains effets pervers de la « logique projet » appliquée au domaine du développement *bottom-up*.

Le phénomène de la corruption a pu apparaître en filigrane d'une partie de cette étude de cas, si bien qu'il convient de préciser notre position à ce sujet. Nous pensons qu'étudier quelque intervention publique que ce soit dans un pays comme Madagascar en considérant *a priori* la corruption comme un tabou ou en tous cas un phénomène non traitable dans le cadre d'une recherche conduit à passer à côté d'enjeux majeurs. Accessoirement, l'ignorer ne la fera pas disparaître, ni ne nous apprendra à « faire avec », c'est-à-dire à atteindre malgré elle des objectifs donnés. Dans le sillage de J.-P. Olivier de Sardan, nous tenons donc la corruption pour un « mécanisme de régulation sociale fort important », et pensons qu'il faut « en comprendre le fonctionnement, autrement dit la considérer comme un objet de connaissance et non comme un thème de dénonciation morale » en ayant à l'esprit que « corruption, entremise et courtage forment un même ensemble de pratiques et de représentations » (Olivier de Sardan, 1995a, p.155). C'est aussi pourquoi nous ne cherchons pas à désigner précisément ce qui pourrait relever de la corruption dans les situations que nous observons. Toutefois, le

[1] Par une personne, une famille, un clan, un secteur d'activité, une ville aux dépends de sa région, etc.

point de vue normatif propre à l'objet environnemental qui est le nôtre véhicule des différences importantes par rapport au point de vue de l'anthropologue ou du sociologue : nous nous intéressons à ces pratiques moins pour elles-mêmes ou ce qu'elles signifient que pour l'influence qu'elles peuvent avoir sur l'exercice des responsabilités collectives liées à l'objet environnemental. Point de dénonciation morale, mais possibilité d'une mise en évidence pratique si ces mécanismes nuisent à l'atteinte des objectifs fixés collectivement.

Pour terminer, toutes les observations que nous avons faites ne pouvaient que nous amener à conclure au caractère très probablement éphémère du programme étudié, c'est-à-dire à la non pérennité des actions accomplies et à la non durabilité des processus amorcés. La situation présente ne semble pas nous contredire. La table ronde des bailleurs de fonds n'a jamais eu lieu, pour des raisons assez obscures en pratique. Suite à la fin du financement COI/UE, et au décès en 2001 du président du CRD, ce dernier a tendance à péricliter malgré une tentative de reprise en main par son nouveau président, l'ancien secrétaire général *karany* en charge des relations avec le secteur privé. En particulier, la reprise annoncée d'un bout à l'autre du programme des activités de GIL initiées par le CRD, et la poursuite de son financement dans le cadre de la composante Environnement Marin et Côtier du PE2 n'ont à ce jour pas eu lieu, pour des raisons là encore peu explicites. Les conditions en étaient pourtant formellement réunies avec le « Protocole de collaboration dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières malgaches entre le PRE-COI/UE et l'ONE » (Refeno, Rakotovao et Andriampianina, 1997), qui faisait dire aux évaluateurs en 1997 au sujet de la viabilité du PRE-COI que « dans certains cas, on peut raisonnablement être optimiste, comme à Madagascar où la composante Environnement marin du PE2 dispose d'un financement assuré pour plusieurs années lui permettant de poursuivre la démarche entreprise » (Resource Analysis, 1997, p.58). Mais les différences d'approche assez sensibles entre les deux programmes, qui auraient pu constituer une richesse, se sont plutôt avérées être un handicap. Cela peut laisser d'autant plus sceptique qu'EMC a depuis l'an 2000 ouvert de nouvelles Cellules Techniques d'Appui en différents endroits – mais pas à Morondava – et donne donc l'impression de poursuivre son développement « autour » du Menabe. Enfin, notons qu'un nouveau programme environnemental est en gestation dans l'Océan Indien, sorte de PRE-COI 2. Ses termes de référence ont été rédigés quasiment comme si le PRE-COI n'avait jamais existé, si bien qu'il repart de zéro. Ses promoteurs ont d'ailleurs contacté les mêmes experts (ceux du consortium GREEN notamment) pour intervenir sur ce second volet, dans les mêmes conditions et avec les mêmes objectifs.

Les analyses du comportement de la population du Menabe vis-à-vis d'un nouveau projet ou programme montrent que celle-ci a généralement tendance à maintenir une distance constante alliant une participation polie lorsque nécessaire à une absence chronique d'implication véritable (Fauroux, 1998). Rien n'indique qu'il en soit allé différemment dans le cas du PRE-COI/UE. En outre, si les recherches de terrain que nous menons comportent inévitablement une part de dévoilement, il ne faut pas oublier que les acteurs locaux n'en ont le plus souvent pas besoin[1] pour être parfaitement au fait des relations sociales ou des jeux politiques qui les concernent, et des stratégies caractéristiques de groupes d'acteurs tels que les principaux notables de la région… ou les bailleurs de fonds.

1.3. La composante Environnement Marin et Côtier du Plan National d'Action Environnementale

1.3.1. Le Plan National d'Action Environnementale (PNAE)

a) Contexte et première phase du PNAE (PE1)

Si la préoccupation environnementale à Madagascar remonte chez certains scientifiques à plusieurs décennies, on peut considérer que la première pierre d'une approche globale des problèmes, en lien avec les débats internationaux, remonte à 1984 et à l'adoption de la Stratégie Nationale pour la Conservation et le Développement durable. Fille de la Stratégie Mondiale de la Conservation lancée en 1980 par l'UICN, et première du genre en Afrique, elle restera toutefois très faiblement opérationnelle. A la fin des années 1980, à mesure que Madagascar tente de renouer avec les bailleurs de fonds internationaux (FMI et Banque Mondiale), le gouvernement est soumis à des pressions croissantes visant à lui faire mettre en place un dispositif de gestion de l'environnement à la hauteur des enjeux identifiés par la communauté scientifique internationale, notamment en matière de biodiversité. Aussi, à partir de 1987, se multiplient les réunions associant scientifiques et représentants du gouvernement et des bailleurs de fonds. Elles débouchent finalement sur la Charte de l'Environnement

[1] Comme le fait très justement remarquer Yannick Barthe dans un tout autre contexte (Barthe, 2003).

Malgache, adoptée en 1990[1] par l'assemblée nationale, qui jette les bases de la politique environnementale du pays et définit le cadre juridique de mise en œuvre du Plan National d'Action Environnementale (PNAE).

Le PNAE qui démarre en 1991 est le premier en Afrique d'une série de plans semblables mis en œuvre par la suite dans divers pays sous l'impulsion de la Banque Mondiale (Brinkerhoff, 1996, p.1497). Il s'agit d'un ambitieux programme multi-bailleurs de trois phases de cinq ans chacune, les Programmes Environnementaux 1, 2 et 3 (1991-2007). Il est mis en œuvre par un organisme *ad hoc*, l'Office National de l'Environnement (ONE), sous la supervision du Ministère de l'Environnement à partir du moment ou celui-ci sera créé. Ses objectifs généraux, figurant dans l'Encadré 8, sont couramment opérationnalisés de la façon suivante : (1) conservation et gestion du patrimoine de la diversité biologique, (2) promotion du développement durable par une meilleure gestion des ressources naturelles, (3) amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et urbaines, (4) développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles.

« La CEM (Charte de l'Environnement Malgache) fixe comme objectif essentiel pour le PNAE – la réconciliation de la population avec son environnement en vue d'un développement durable et que, *à la fin du programme environnemental phase 3 (PE3)*, les actions environnementales devraient se faire de manière automatique et naturellement gérées et générées par les collectivités de base, les ministères, les ONG, etc.

Cela suppose que :

- Les populations et les collectivités de base auront acquis le "réflexe environnemental" et se seront appropriées les techniques utilisées pour appliquer les actions environnementales de par eux-mêmes et pour eux-mêmes ;
- Les structures de l'Etat, notamment les ministères, auront, au niveau de leur politique sectorielle, intégré de manière systématique et systémique le concept environnemental ;
- Les plans nationaux périodiques auront fait de l'environnement et de la conservation un moteur de développement durable et autocentré vers la population.

[1] Loi 90-033 du 21 décembre 1990. Notons que le terme « écologie » apparaît désormais dans le préambule de la nouvelle constitution adoptée en 1998.

Il est dit aussi dans la CEM que les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact, compte tenu de la nature technique, de l'ampleur des dits projets ainsi que la sensibilité du milieu d'implantation.

La CEM affirme également comme principe fondamental qu'aucune action environnementale ne peut se dissocier d'une action de développement en faveur de l'homme. C'est la raison pour laquelle le concept de conservation ne peut être dissocié de celui de développement. Le cadre fondamental d'action repose sur l'homme dans sa biosphère et l'on vise l'accroissement de son savoir, sa prise de conscience et le changement de ses comportements. »

Encadré 8. L'horizon utopique du PNAE (ONE, 2000)[1]

Le Programme Environnemental 1 (1991-1996), première phase d'exécution du PNAE, s'était fixé pour objectif de faire face aux urgences en matière de dégradation de l'environnement, de constituer et renforcer le cadre institutionnel nécessaire à la mise en œuvre du PNAE, y compris par des modifications de la législation, d'améliorer les outils existants (notamment les aires protégées) et de créer différentes entités telles que l'ONE. Il était constitué de six composantes thématiques : (1) protection de la biodiversité, (2) conservation des sols et amélioration du cadre de vie rural, (3) sécurisation foncière par cartographie et télédétection, (4) législation environnementale, (5) banques de données, évaluation des impacts environnementaux, (6) éducation, formation et sensibilisation à l'environnement (Rabevohitra Ravaoharisoa *et al.*, 2000).

b) Le Programme Environnemental 2 (PE2)

La deuxième phase du PNAE a débuté en 1997 suite à une évaluation complète des efforts entrepris lors du PE1. Avec un financement annoncé de 154 millions de dollars fourni par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le *Global Environment Facility* (GEF), la Banque Mondiale, diverses coopérations bilatérales (française, allemande,

[1] La formulation des objectifs de la Charte de l'Environnement Malgache et du PNAE varie d'un document à l'autre, sans que le fond ne s'en trouve véritablement modifié. Nous avons choisi de retranscrire ici ces objectifs, qui s'apparentent plutôt à un « horizon utopique », tels qu'ils figurent exactement dans les termes de référence de l'évaluation à mi-parcours du PNAE et du PE2. C'est donc sous cette forme qu'ils ont été distribués aux experts évaluateurs, forme qui nous permet de nous familiariser avec l'état d'esprit du programme.

américaine, etc.) et l'Etat malgache (à hauteur de 30,8 millions de dollars), le PE2 s'affiche comme un programme global ambitieux tant sur le plan institutionnel qu'au niveau des indicateurs environnementaux eux-mêmes. Il est divisé en 14 composantes, thématiques ou transversales (voir Encadré 9), fonctionnant comme autant de sous-programmes coordonnés par l'Office National de l'Environnement. On trouvera en Annexe III une brève description des principales composantes citées dans l'Encadré 9. Chacune d'elles est mise en œuvre par une équipe et des moyens qui lui sont propres, et pilotée par une Agence d'Exécution (Agex) dont on trouvera la liste ainsi qu'une description succincte en Annexe IV. Remarquons que l'ONE, qui supervise l'ensemble du PNAE, est aussi une Agex pour certaines composantes particulières telles qu'Environnement Marin et Côtier (EMC), à laquelle nous allons nous intéresser plus précisément.

Lors du lancement du PE2, trois autres organes ont été mis en place :

- le Comité Inter-Ministériel de l'Environnement (CIME), organe de coordination entre ministères malgaches et d'intégration des considérations environnementales dans les politiques sectorielles, placé auprès de la Primature et s'appuyant sur des « cellules environnementales » mises en place dans chaque ministère ;
- le Conseil National pour l'Environnement (CNE), organe consultatif de réflexion, composé de « sages » nommés sur recommandation des hauts responsables politiques de l'Etat parmi des hommes politiques, des scientifiques, etc., connus pour leur intérêt pour les problématiques environnementales ;
- le Secrétariat Multi-Bailleurs (SMB), extérieur au gouvernement et à l'administration malgaches, organe institué par la Banque Mondiale pour la coordination entre les bailleurs de fonds du PE2.

Composantes opérationnelles :

Composantes directes spécialisées :

- Ecosystème Forestier à usage multiple (ESFUM), mise en œuvre par le Ministère des Eaux et Forêts (MEF)
- Composante Aires Protégées et Ecotourisme (CAPE), mise en œuvre par l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP)
- Gestion Conservatoire des Eaux et des Sols (GCES), mise en œuvre par l'Association Nationale d'Actions Environnementales (mini-projets) et le MEF (approche bassin versant)

- Environnement Marin et Côtier (EMC), mise en œuvre par l'Office National de l'Environnement

Composantes transversales relatives à l'Appui à la Gestion de l'environnement à travers des Instruments Régionalisés et l'approche locale (AGIR) :

- Appui à la Gestion Régionalisée et à l'Approche Spatiale (AGERAS), mise en œuvre par l'ONE
- FOnds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement (FORAGE), mise en œuvre par l'ANAE
- GEstion LOcale SEcurisée (GELOSE), mise en œuvre par l'ONE et le Comité de Pilotage Foncier (CPF)

Composantes stratégiques :

- Elaboration et transfert des Politiques, Stratégies et Instruments (PSI), mise en œuvre par l'ONE
- Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE), mise en œuvre par l'ONE

Composantes d'appui :

- Recherche Environnementale Finalisée (REF), mise en œuvre par l'ONE
- Education et Formation (EF), mise en œuvre par le Centre de Formation aux Sciences de l'Information Géographique et de l'Environnement (CFSIGE)
- Information Géographique (IG), mise en œuvre par le *Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara* (FTM)
- Système d'Information Environnementale (SIE), mise en œuvre par l'ONE
- Communication, suivi, évaluation et appui à la coordination et à la gestion du PE2, mise en œuvre par l'ONE

Encadré 9. Les composantes du PE2

c) Le PE2 et la gestion intégrée du littoral

La gestion intégrée du littoral est un des « objectifs stratégiques » affichés par le PE2. En théorie, aucune des composantes évoquées dans l'Encadré 9 ne peut être exclue *a priori* de sa mise en place, puisque toutes les dimensions de gestion environnementale dont les

composantes du PE2 se saisissent sont susceptibles de se retrouver sur le littoral. Cependant, l'étude initiale des orientations du futur PE2 a conclu qu'une composante spécifiquement dédiée à la GIL était nécessaire, le milieu côtier était quasiment absent des préoccupations du PE1. Plus précisément, c'est lors du Comité d'Orientation et de Suivi (COS) du PE1 de 1994 qu'une composante Environnement Marin et Côtier a été « jugée prioritaire pour le PE2, en raison (i) de l'importance des écosystèmes côtiers de Madagascar sur le plan écologique et économique, (ii) des constatations d'une dégradation rapide de certains secteurs du littoral et (iii) de l'absence de données objectives sur ces phénomènes et, d'une façon générale, de l'insuffisance des connaissances sur les milieux marins et côtiers » (Gabrié et Randriamiarana, non daté, p.1). EMC a donc été créée au début du PE2, en 1996-97, grâce à un soutien financier conjoint de la Banque Mondiale, du PNUD et du GEF à hauteur de 10 millions de dollars environ sur cinq ans.

1.3.2. Présentation de la composante EMC

a) Aspects organisationnels, objectifs généraux et stratégies associées

Au niveau national, EMC (voir Figure 9) est placée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement (*via* l'Office National de l'Environnement (ONE)) et sous l'autorité du Comité Inter-Ministériel pour l'Environnement (CIME). EMC est en outre assistée depuis 1998 d'un Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) national qui regroupe les principaux acteurs institutionnels (ministères, bailleurs, organismes publics), scientifiques et socio-professionnels concernés par la zone côtière. Au niveau régional, EMC est représentée par des Cellules Techniques d'Appui (CTA) dans les deux régions sur lesquelles elle intervient de façon pilote, à savoir l'île de Nosy Be et la région de Toliara. Des Groupes de Travail et de Réflexion (GTR) régionaux y ont été mis en place sur le même modèle qu'au niveau national.

Les objectifs généraux et les stratégies qui leur sont associées sont détaillés dans l'Annexe V. Nous ne soulignerons ici qu'un point qui mérite une certaine attention. Conformément aux prescriptions internationales concernant la GIL, EMC entend déployer son activité à différents niveaux : micro, méso et macro. Or, au moment de l'élaboration de la composante EMC régnait la plus grande incertitude quant à la future loi de décentralisation. Il était pressenti par une majorité d'observateurs qu'elle consacrerait les régions et non les provinces comme ce fut finalement le cas en 1998, si bien que c'est le niveau régional qui a été retenu comme

pertinent pour l'action méso d'EMC et du PE2 en général. Nous aurons l'occasion d'analyser l'effet que cette ambiguïté persistante a pu avoir sur la mise en œuvre du programme de gestion intégrée du littoral.

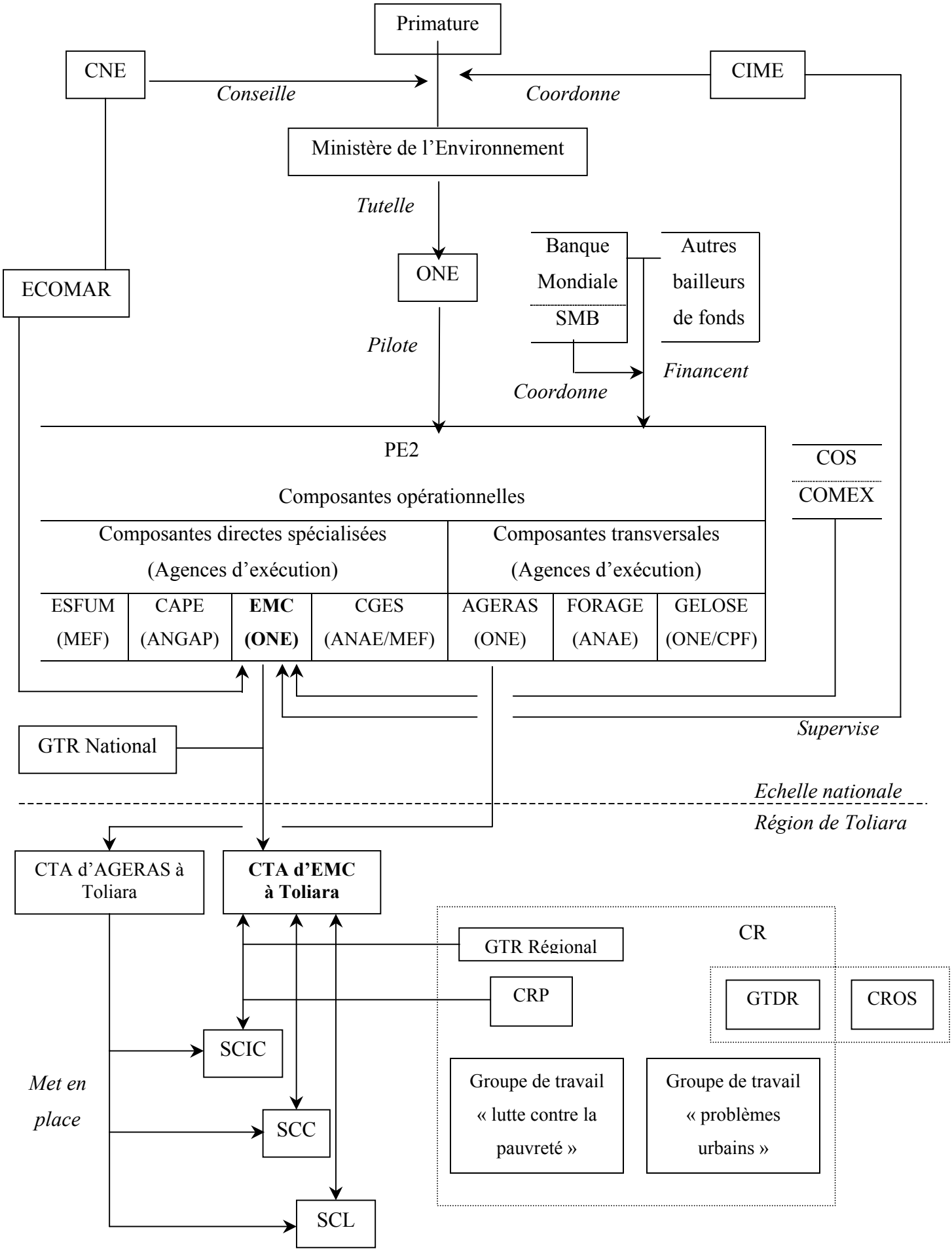


Figure 9. Le PE2 et la gestion intégrée du littoral (Billé, 2000)

b) La région de Toliara, zone pilote pour EMC

Le programme malgache de gestion intégrée du littoral a retenu deux zones pilotes pour décliner expérimentalement le processus sur les niveaux régional et local : l'île de Nosy Be au nord ouest et la région de Toliara au sud ouest. Les critères de choix étaient les suivants : (1) intérêt biologique et écologique, (2) intérêt économique, (3) multiplicité des acteurs et importance des pressions sur le milieu, et (4) faisabilité, dont disponibilité de données, intérêt des acteurs locaux, etc. (Gabrié et Randriamiarana, non daté, p.11). Dans le cadre de nos recherches, nous avons sélectionné le cas de la région de Toliara pour quatre raisons :

- étudier les deux terrains était impossible dans le temps et les moyens dont nous disposions ;
- au début de nos recherches sur place en 1999, le programme était plus avancé, selon ses promoteurs, sur Toliara que sur Nosy Be ;
- sur une petite île, la gestion intégrée du littoral s'apparente à la gestion intégrée de l'île elle-même. Ce cas ne nous aurait donc pas permis de distinguer les spécificités d'une approche littorale dans ses relations avec l'intérieur des terres, alors que c'est un des thèmes transversaux à toutes nos études de cas ;
- la petite taille de cette île ne nous aurait en outre pas permis de distinguer un niveau régional d'un niveau local, ce qui est une autre de nos préoccupations constantes.

La région de Toliara est une des trois régions constituant la Province Autonome de Toliara. Sa préfecture, Toliara, seule véritable ville de la côte avec environ 140 000 habitants, est moins enclavée que beaucoup d'autres villes côtières grâce à l'existence de la Route Nationale 7 qui la relie à Antananarivo sur 954 kilomètres presque entièrement goudronnés. Le reste de la population côtière, majoritairement *Vezo*, se répartit principalement dans des villages de pêcheurs (activité traditionnelle des *Vezo*) et d'éleveurs (de poulets et de zébus). Semi-désertique, la région est, comme le Menabe, une des plus pauvres du pays, si bien que les disettes (*kere*) n'y sont pas rares. Elle est essentiellement recouverte de fourrés xérophiles très riches du point de vue de la biodiversité, de quelques forêts (baobabs et tamariniers notamment) ainsi que de mangroves à palétuviers à l'interface terre-mer et dans les estuaires. L'activité industrielle y est très réduite, l'économie locale reposant essentiellement sur la pêche, l'agriculture (manioc, maïs, élevage), le commerce *via* le port de Toliara, ainsi que sur une activité touristique émergente notamment tournée vers la plongée sous-marine. Mais

comme dans le cas du Menabe, on passerait à côté de l'essentiel en oubliant que l'ouest malgache est « dominé par des échanges économiques qu'on hésite à appeler "informels", tant l'ignorance ou le contournement de l'administration d'Etat est la règle » (Baré, 2001b, pp.112-113).

Les principaux enjeux environnementaux de la région peuvent être résumés comme suit en synthétisant différents travaux (Jain, 1995 ; Arico, 1996 ; PRE-COI/UE, 1997 ; Vasseur, 1997) ainsi que sur la base de témoignages de personnes interviewées et d'observations personnelles sur le terrain. Nous pensons nécessaire de présenter ici ces enjeux avec un certain niveau de détail :

1- Qualité des eaux marines : la déforestation et l'érosion des sols sur les bassins versants entraînent un apport croissant à la mer de sédiments terrigènes charriés par les fleuves Fiherenana (baie de Toliara) et Onilahy (baie de Saint Augustin, au sud de Toliara), qui augmentent la turbidité de l'eau. La pollution et l'eutrophisation s'accentuent également, principalement en baie de Toliara en raison (1) des effluents urbains (la ville est passée de 40 000 à 140 000 habitants en moins de 30 ans, et ne compte aucune station de traitement des eaux usées) ; (2) des décharges d'ordures ménagères situées sur le cordon littoral ; (3) des déjections humaines et animales sur l'estran à marée basse, notamment entre le port et la « Petite Jetée » au sud de la ville[1] ; (4) des mini-marées noires fréquentes liées aux activités de la SOLIMA[2], avec les fuites sur l'oléoduc et la vidange des réservoirs à terre et sur les navires ; (5) des rejets industriels d'Endosuma (fabrication de savon) et d'Asima (1er traitement du coton) ; (6) de la pêche au poison.

2- Ressources halieutiques : le nombre de pêcheurs a plus que doublé en 20 ans, à la fois pour cause de démographie galopante, de chômage et d'exode rural depuis l'intérieur des terres soumises à la sécheresse. On distinguera :

- La pêche piroguière : selon P. Vasseur (1997, p.108), « depuis environ 15 ans, tous les pêcheurs ont constaté une diminution progressive de leurs captures, aussi bien en poids qu'en taille moyenne des poissons », et entre 1972 et 1987, 33% des espèces n'étaient plus retrouvées. Les rendements de la pêche, aussi bien par unité d'effort que par unité de surface, ont fortement chuté, et sont désormais « proches de ceux observés dans des zones

[1] Voir note 1 p.116.

[2] Société pétrolière nationale.

récifo-lagonaires fortement surexploitées comme à l'île Maurice ou aux Philippines ». Causes et conséquences de la surexploitation se rejoignent en un cercle vicieux, basé sur l'abandon des techniques de pêche traditionnelles pour d'autres méthodes plus performantes mais plus destructrices et moins sélectives : intensification technique (le moteur remplace la voile dès que possible), sennes de plage dont la partie centrale est constituée d'une moustiquaire (maille d'un millimètre capturant même les larves, sachant qu'aucun poisson n'est ensuite rejeté à la mer), et pêche au poison végétal (*laro*), très nocif pour le milieu. En outre, et même si cela ne représente qu'une part marginale des prises, la pêche au requin et à la tortue de mer (espèce protégée) est couramment pratiquée dans les villages, sans que l'on en connaisse vraiment les impacts sur les populations en question.

- La collecte à pied : elle concerne les algues, les coquillages, les holothuries (ou trépangs), les oursins comestibles, les poulpes, les poissons. Que ce soit pour le marché local (habitants et touristes) ou pour l'exportation, pour l'alimentation ou l'ornement, toutes ces « ressources communes » sont intensivement exploitées, généralement en accès libre. De plus, cette pratique ne demandant que peu ou pas de matériel spécifique, de nombreux pêcheurs occasionnels peuvent l'exercer en fonction des fluctuations des autres activités, notamment de l'agriculture, ou en fonction de leur situation familiale : ce sont souvent les enfants, les femmes et les personnes âgées qui sont envoyés sur les récifs, récoltant tout ce qui peut avoir une valeur marchande.
- La pêche industrielle : en bonne partie (directement ou indirectement) aux mains d'entrepreneurs français, espagnols (l'Union Européenne subventionne l'achat des licences pour sauver ses flottilles de la crise dans l'Atlantique Nord), mauriciens, japonais et taiwanais, la pêche industrielle à l'extérieur du lagon concerne surtout les thons, albacores, listaos et crevettes. L'exploitation se fait sans retombées positives apparentes pour la population locale puisque c'est l'Etat qui vend les licences, avec des contrôles très épisodiques (Blain, 2000) étant donné que la seule base de la Marine Nationale se trouve à Diego Suarez (extrême nord de l'île) et que la région de Toliara n'est donc visitée qu'une fois par an environ.

3- Les récifs coralliens : ils constituent des écosystèmes hautement productifs (de 1 à 5 kg de carbone fixé/m²/an), forment des remparts naturels contre l'érosion marine et abritent une faune et une flore diversifiées et abondantes. Ils sont présents sous forme de récifs barrières, frangeants ou de récifs internes de lagon tout au long de la côte sud-ouest. Leur dégradation

est très rapide. Déjà, le Grand Récif de Toliara, récif barrière de 18 km de long, est à peu près dévasté, et les autres, bien qu'en meilleur état, sont également menacés. Les causes en sont diverses :

- Qualité de l'eau : hypersédimentation, eutrophisation et pollution entraînent le blanchiment et la mort des coraux, la colonisation du récif par des algues qui en empêchent la croissance, par des coraux mous aux dépens des coraux constructeurs, et par des oursins à fort impact bioérosif.
- Température de l'eau : comme dans la plupart des zones tropicales du monde, il semble que les récifs coralliens malgaches aient été touchés par une élévation de la température de l'eau à la fin des années 1990, consécutive au phénomène climatique *El Niño* et qui entraîne des blanchiments localisés. Plus largement, le réchauffement global apparaît comme une menace réelle pour les coraux.
- Surpêche : beaucoup de ressources des récifs sont surexploitées, rompant les équilibres écologiques. De plus, la pêche à pied à marée basse provoque le piétinement des coraux et le retournement de nombreux blocs.
- Agressions mécaniques : outre la pêche à pied, les ancres des bateaux et les prélèvements de coraux font des dégâts non négligeables sur les récifs.

4- Les mangroves : de delta ou littorales, elles ont des rôles écologiques variés et importants :

- diversité végétale (différentes espèces de palétuviers) ;
- zones de frayère/nidification et d'habitat pour de nombreuses espèces de poissons, de crustacés (crevettes et crabes notamment), de coquillages, d'oiseaux (dont certains assez rares comme l'*ankoay* et la sarcelle de Bernier) ;
- protection contre l'érosion marine ;
- protection des récifs coralliens contre les pollutions terrestres et la turbidité, par fixation des sédiments.

Les mangroves constituent des ressources directement utiles à l'Homme pour le bois de chauffe et de construction, les ressources halieutiques, le pâturage sur les tannes herbacées, la collecte du sel. Pour toutes ces raisons, elles sont en danger : exploitation du bois d'autant plus intensive que les forêts terrestres disparaissent et que la population augmente, surpêche et notamment collecte de coquillages pour la production de chaux, destruction des habitats.

5- L'eau douce : la partie sud-ouest de Madagascar est caractérisée par des problèmes chroniques d'alimentation en eau potable. Les précipitations sont inférieures à 400 mm/an,

avec une saison sèche pouvant durer de 9 à 11 mois, et des rivières à régime d'oued (crues très violentes, débit d'étiage nul). Les nappes souterraines du littoral sont saumâtres voire salées jusqu'à plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres. Cela pose des problèmes évidents quant à la santé des populations, ainsi qu'aux possibilités de développer l'élevage et l'agriculture. Si l'on ajoute les invasions acridiennes régulières et l'avancée de la désertification, on comprend qu'au delà des problèmes d'eau, la région est soumise à une forte insécurité alimentaire.

6- Le tourisme : il se développe mais reste extrêmement localisé. Sur la côte, il se limite en fait quasiment à trois sites : (1) Toliara, passage obligé pour les touristes, qui cependant n'y restent pas ; (2) Anakao, gros village de pêcheurs *Vezo* doté d'un grand hôtel et de quelques bungalows, et son île inhabitée Nosy Ve ; (3) Ifaty (en particulier le village de Mangily), site le plus touristique de la région avec plusieurs grands hôtels et une trentaine de bungalows. Ces deux derniers lieux sont renommés mondialement pour leurs sites de plongée, mais demeurent peu fréquentés (conditions d'accès problématiques). Si les infrastructures hôtelières s'implantent de façon assez anarchique, elles restent suffisamment peu nombreuses pour ne pas encore avoir d'impact environnemental significatif. Les problèmes principaux se situent à deux niveaux :

- les touristes, par ignorance ou négligence, créent un marché pour les coquillages d'ornement, les morceaux de corail, les carapaces de tortues, etc., dont l'impact pourrait devenir non négligeable ;
- il y a une concurrence sur certains sites aquatiques entre plongeurs et pêcheurs, à la fois en ce qui concerne l'espace et les ressources.

1.3.3. Moyens prévus par l'ONE/EMC pour atteindre ses objectifs

a) Au niveau national

Au niveau national, on peut décomposer les moyens qu'EMC prévoit initialement de mettre en œuvre selon trois étapes à peu près chronologiques.

En premier lieu, dans le cadre du programme de gestion intégrée du littoral du PNAE, il est proposé de créer trois nouvelles entités :

- Un comité ECOMAR, commission provisoire[1] du Conseil National pour l'Environnement (CNE) censée jouer le rôle de comité de pilotage national du programme de GIL. ECOMAR sera formé d'une trentaine de membres issus des administrations centrales et locales et des autorités décentralisées littorales, des Agex et des acteurs privés du littoral. Il aura un rôle d'orientation et de suivi de l'ensemble des projets sur le milieu marin, avec une mission d'appui politique aux programmes, d'orientation et de coordination des politiques sectorielles et d'approbation des politiques, schémas et plans nationaux concernant le littoral.
- Un Comité Exécutif (COMEX, voir Annexe VI) pour la gestion intégrée de la zone côtière, organe de coordination et de mise en cohérence des interventions publiques sur la zone côtière. Le COMEX sera en fait un sous-comité spécifique du Comité d'Orientation et de Suivi (COS) du PNAE.
- Un Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) national, chargé de « (i) identifier les problèmes en zones marines et côtières et les besoins d'une politique GIZC ; (ii) assurer l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles ; (iii) assurer l'intégration et l'harmonisation des différents secteurs pour l'élaboration de la politique nationale de GIZC et de ses instruments d'application ; (iv) contribuer de manière plus spécifique au fur et à mesure des travaux et activités de l'EMC dans la définition des bases de la politique GIZC, la formulation de la politique nationale de GIZC et de ses instruments d'application » (GTR, 2000).

Dans un deuxième temps, EMC entend :

- Faire un bilan de gestion, un diagnostic écologique, un inventaire de la biodiversité et une évaluation de l'état des écosystèmes côtiers.
- Elaborer un Système d'Information et d'Aide à la Décision.

Enfin, la phase principale de travail d'EMC doit consister à :

- Elaborer un « Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar ». Il constituera une base de dialogue, de communication et de consultation préfigurant « un futur Livre Blanc sur la politique

[1] C'est-à-dire conçue pour durer « jusqu'à ce que les travaux de définition de la politique nationale de gestion durable des ressources marines et côtières fixent les dispositions permanentes en matière d'organisation des responsabilités institutionnelles » (ONE, non daté).

Nationale de GIZC qui, après intégration de tous les avis recueillis au cours de la phase de consultation nationale, permettra de mieux préciser le contenu de cette politique selon les quatre grandes orientations suivantes : promotion de la GIZC (…), promotion de la participation de tous pour une meilleure légitimation (…), intégration de la science et des savoir-faire au service de la gestion (…), promotion d'une politique adaptative, ne fermant aucune porte pour l'avenir » (GTR/EMC, 2000, pp.5-6). Ce document devrait être validé par le Comité Inter-Ministériel de l'Environnement (CIME) puis le Conseil des Ministres et l'Assemblée Nationale, pour déboucher sur une loi-cadre d'application.

- Contribuer à l'élaboration et à l'intégration des plans de gestion sectorielle, plus particulièrement par l'intermédiaire du GTR national.
- Elaborer un « plan national de gestion intégrée des zones côtières », ce qui signifie : (1) la formulation et la mise en place d'un schéma directeur, document de planification à l'échelle de l'île pour une période de 10 à 20 ans, fixant les grandes orientations – notamment spatiales – en matière de développement des activités, d'exploitation des ressources littorales et de protection des milieux naturels ; (2) l'élaboration de plans directeurs nationaux traduisant la politique et le schéma en plans d'actions thématiques (plans mangroves, érosion, ressources halieutiques, aires protégées, etc.) ; (3) l'élaboration et la mise en place d'un corpus juridique traduisant la politique sur la plan réglementaire, avec une loi-cadre « zones côtières » ; (4) la mise en place d'un dispositif institutionnel pérenne et décentralisé pour la GIZC.
- Mettre en place un observatoire des zones côtières pour définir puis évaluer des indicateurs d'impact du programme sur le milieu.

b) Aux niveaux régional et local

Comme annoncé, nous nous focaliserons pour l'étude des niveaux régional et local sur la région pilote de Toliara. L'action prévue d'EMC s'y décompose en deux étapes.

De même qu'au niveau national, la première action prévue dans la région de Toliara est de créer trois entités nouvelles :

- Une Cellule Technique d'Appui (CTA) de la composante EMC, basée à Toliara.
- Un Comité Régional de Programmation (CRP) de la Région Ecologique du Sud-Ouest, structure participative visant au développement durable de la région. Le CRP sera doté du triple rôle de coordonner les interventions publiques environnementales et de développement dans la « région écologique », de monter les dossiers permettant l'accès

local aux fonds du FORAGE (autre composante du PE2, voir Annexe III) et de mobiliser diverses sources d'investissement pour la région (on trouvera de plus amples détails sur ce CRP en Annexe VII).

- Un Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) régional, *alter ego* du GTR national.

Ensuite, EMC et sa CTA régionale sont censées :

- Aider à la planification locale et régionale.
- Assister la création de structures locales, communales et intercommunales de concertation et soutenir leur fonctionnement.
- Exécuter des micro-projets locaux afin de mobiliser les populations autour des structures de concertation les concernant.
- Développer la gestion locale communautaire, en particulier en facilitant la mise en œuvre de la loi GELOSE pour ce qui concerne les ressources côtières telles que mangroves et ressources halieutiques.
- Créer des Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale (ZMCGS), préfigurant de futures Aires Protégées Marines et Côtières.

1.3.4. Bilan de la mise en œuvre des moyens

Comme nous l'avons déjà précisé, nous n'avons pu nous rendre à Madagascar début 2002 comme cela était initialement prévu, en raison de la situation politique tendue. Nous devons donc nous contenter d'informations datant pour la plupart d'au moins un an avant le terme du programme (2001), année dans laquelle se situe le « présent » de cette étude de cas (sauf mention particulière). Nous sommes ainsi en position de réaliser un bilan de mise en œuvre d'un programme alors qu'il n'est pas achevé : c'est un exercice forcément périlleux. C'est pourquoi nous nous contenterons souvent de faire le point sur ce qui avait déjà été fait, sur ce qui était en cours en 2001, mais nous éviterons d'affirmer qu'une tâche ne sera jamais accomplie, sauf dans le cas éventuel où des arguments précis nous autorisent à le penser. En particulier, d'une part nous avons pu obtenir certaines informations à distance, et d'autre part les réorientation radicales à l'œuvre dans le PE2 depuis début 2001 – sur lesquelles nous reviendrons – ont en quelque sorte « favorisé » notre travail en ralentissant momentanément le rythme du programme.

a) Au niveau national

Revenons tout d'abord sur la création des différentes entités prévues. Le Comité Inter-Ministériel de l'Environnement (CIME), non spécifique au littoral mais créé au début du PE2, existe officiellement mais selon les divers témoignages que nous avons pu recueillir, ne fonctionne pas. Il en va de même du Comité Exécutif (COMEX), qui n'aurait de toute façon plus beaucoup de raison d'être avec l'existence du Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) National (cf. infra). Le comité ECOMAR du Conseil National pour l'Environnement (CNE), quant à lui, n'a jamais existé ni fonctionné si bien qu'il est considéré comme dissout *de facto*. Le CNE en revanche semble en place, mais son action est peu visible. Enfin, le Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) National, mis en place en octobre 1997, est opérationnel depuis avril 1998 suite à la formation de ses membres à la gestion intégrée des zones côtières. Il « a pour finalité, outre le développement durable des zones côtières, la mise en place (création ou désignation) d'une institution responsable de la zone côtière, laquelle mettra en œuvre la politique nationale de GIZC et ses instruments d'application » (GTR, 2000). Il se réunit régulièrement et a notamment contribué à l'élaboration du « Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar » (GTR/EMC, 2000), dont il est officiellement la structure porteuse. En fait, le GTR est indissociable d'EMC dans l'état actuel des choses, et même si les deux entités sont censées s'apporter un soutien réciproque, on peut dire qu'EMC porte le GTR à bout de bras et qu'il en demeure un « satellite » informel (GTR/EMC, 2000). On ne saurait donc être surpris d'entendre de nombreux acteurs se plaindre de la confusion qui règne entre EMC et le GTR, tant dans leurs attributions que dans leur action quotidienne. Ainsi, comme il le reconnaissait lui-même après plus de deux ans de fonctionnement, « le GTR reste encore peu visible et peu influent » (GTR, 2000). Le Coordonnateur National d'EMC a donc exprimé le souhait de le voir « évoluer vers une structure de pression auprès de toutes les instances pour asseoir la gestion intégrée des zones côtières » (GTR, 2000) : le GTR se tourne de plus en plus vers une activité de communication, de sensibilisation et de pression en faveur des zones côtières. Cela semble doublement judicieux compte tenu de sa composition et de son positionnement organisationnel.

Pour ce qui concerne la deuxième étape que nous avons identifiée, on peut dire que les bilans de gestion, diagnostics écologiques, inventaires de la biodiversité et évaluations de l'état des écosystèmes côtiers ont été accomplis, malgré une profonde mésentente entre EMC et le

bureau d'étude en charge du travail qui a conduit à une rupture du contrat avant son terme et à une action en justice. Cependant, malgré ces études, on n'a toujours pas d'information précise sur l'état des ressources halieutiques – au niveau national ou localement – et sur leur exploitation. Le Système d'Information et d'Aide à la Décision (SIAD) à quant à lui été mis en place dans la région de Toliara, mais son extension au niveau national reste à achever.

Enfin, la troisième étape a vu l'élaboration du « Document d'Orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar », qui a donc été réalisé principalement par EMC puis validé par le GTR qui a ainsi pu se l'approprier et en assurer la promotion. Ce document, qui existe en deux versions dont une synthèse (GTR/EMC, 2000), a été édité par l'ONE et largement diffusé auprès des principaux acteurs du champ de l'environnement mais aussi des ministères sectoriels. Il fait le point dans le détail sur les efforts de GIL entrepris à Madagascar et formule des recommandations importantes pour l'avenir. Il propose en particulier trois scénarios institutionnels contrastés pour la pérennisation d'une prise en compte satisfaisante des zones côtières dans les politiques nationales, devant servir de base de discussion ultérieure. Il faut noter que sa préparation a été l'occasion de nombreuses discussions et débats au niveau d'EMC, de l'ONE et du GTR, si bien qu'elle a représenté une formation informelle non négligeable à la GIL pour les agents de ces structures. Ce document est donc à nos yeux l'un des – sinon le – produit majeur issu de l'action d'EMC dans le cadre du PE2. Sa traduction en Livre Blanc puis en politique nationale de GIZC censée être validée par le CIME, le Conseil des Ministres et l'Assemblée Nationale, puis déboucher sur une loi-cadre d'application, a été reportée au PE3.

La contribution du GTR National à l'élaboration et à l'intégration des plans de gestion sectorielle est encore balbutiante, tandis que l'élaboration du plan national de gestion intégrée des zones côtières n'a pu être menée à bien dans le cadre du PE2, à la fin duquel le dispositif institutionnel pérenne et décentralisé pour la GIZC n'était pas en place, pas plus que l'observatoire des zones côtières qui restait à l'état de projet.

b) Aux niveaux régional et local dans la région de Toliara

Afin d'être constamment présente sur la région de Toliara, EMC a mis en place comme prévu une Cellule Technique d'Appui (CTA) dont les bureaux sont communs avec ceux de la CTA

d'AGERAS[1] afin de faciliter une collaboration étroite entre les deux composantes. En fonctionnement normal, sa tâche consiste essentiellement à faire vivre les structures de concertation locales, communales et intercommunales (mises en place par AGERAS) à travers la mise en œuvre de micro-projets, ainsi que les entités régionales telles que le Comité Régional de Programmation (CRP) et le Groupe de Travail et de Réflexion (GTR) régional. Le CRP de la Région Ecologique du Sud-Ouest a été officialisé en 1999 par un arrêté provincial (voir Annexe VII) et a depuis pour rôle principal d'aider les structures de concertation mises en place à mobiliser les fonds du FORAGE pour financer leurs projets, en appui à EMC. Enfin, le GTR régional a été mis en place[2] comme appui des acteurs locaux à la CTA d'EMC. Il sert essentiellement d'interface entre le PE2 et ces acteurs locaux lorsque le besoin apparaît de les consulter.

Ce besoin est apparu notamment au cours de ce que nous nommons la deuxième étape dans l'activité d'EMC aux niveaux régional et local, une fois ces premières entités constituées. Comme nous l'avons vu, un des moyens à mettre en œuvre pour initier le processus GIZC était d'aider à la planification locale et régionale. C'est pourquoi un « Système intégré de gestion des activités de pêche aux poissons de récif, d'exploitation des mangroves et de tourisme dans la région de Toliara[3] » (Océan Consultant, 2000b) a été réalisé par un bureau d'études. Ce document envisage les conditions juridiques et politico-administratives d'une compatibilité à long terme entre pêche aux poissons de récifs, exploitation des mangroves, développement du tourisme, compatibilité reposant sur une gestion durable des ressources renouvelables que sont ces poissons et mangroves, nécessaires aux activités productrices comme au tourisme. Le « système intégré » propose toute une série d'aménagements ambitieux au système de gestion existant, avec notamment des autorisations de prélèvement, des normes sur les techniques employées, des contrôles fréquents et dissuasifs, la création de Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale (ZMCGS) en transition vers des Aires Protégées Marines et Côtières (APMC), et la valorisation des *dina*[4]. Ces propositions

---

[1] La région de Toliara est une aussi une zone pilote prioritaire pour AGERAS.

[2] Comme ce fut le cas par la suite dans d'autres régions littorales.

[3] Un document équivalent a été réalisé par le même bureau d'études à Nosy Be, l'autre zone pilote d'EMC : il s'agit du « Plan intégré de gestion des activités dans la zone côtière : pêche aux poissons de récif, exploitation des mangroves et activités touristiques de la région de Nosy Be » (Océan Consultant, 2000a).

[4] Conventions sociales traditionnelles. Pour un exemple, voir l'Encadré 10.

reviennent finalement à changer du tout au tout le système de gestion actuel en rétablissant l'ordre y compris par exemple par « intégration des informels dans le circuit formel » (Océan Consultant, 2000b, p.20) et retour à des « valeurs morales » en mettant les jeunes sur des terrains de sport plutôt que dans les bars (p.29). Ce document « a été préparé et discuté, donc concerté avec les différentes entités concernées (population de base, exploitants, autorités locales, services décentralisés, associations et ONG, centre de formation et de recherche[1], projets de développement) » (Océan Consultant, 2000b, p.5), essentiellement au cours d'un atelier plénier d'une journée (le 22 juin 2000) avec le GTR régional élargi aux représentants des villages concernés. Notons que ce document est encore, à ce stade, parfaitement informel.

Autre moyen prévu, la création de structures locales, communales et intercommunales de concertation (informelles) et le soutien à leur fonctionnement est comme nous venons de le voir une tâche assumée par les Cellules Techniques d'Appui (CTA) d'EMC et d'AGERAS. Ainsi par exemple, une vingtaine de structures communales de concertation avaient déjà été mises en place en 2000 dans la région de Toliara. Dans les faits, la répartition des tâches avec AGERAS a tendance à se géographiser plus qu'à se spécialiser. On a vu qu'AGERAS était censée mettre en place les structures de concertation qu'EMC utilise : mais AGERAS, qui travaille aussi bien dans l'intérieur des terres que sur le littoral, ne peut mettre en place les structures suffisamment rapidement pour EMC, qui endosse donc fréquemment ce rôle dans les villages côtiers. AGERAS et EMC se trouvent par conséquent dans une situation souvent ressentie comme de la concurrence et qui induit en tous cas un travail plus parallèle que conjoint, générateur d'une certaine frustration de part et d'autre : AGERAS n'a pas vocation à mettre en œuvre des projets « portes d'entrée » alors qu'elle pense que sa tâche pourrait en être facilitée, et EMC a l'impression de faire tout le travail avec des moyens humains trois fois moindres.

Ces structures de concertation sont à lier étroitement à deux autres moyens à mettre en œuvre dans le cadre du processus GIZC : les micro-projets (ou projets « portes d'entrée ») et la gestion communautaire des ressources renouvelables. Tout d'abord, les micro-projets d'EMC ont pour vocation de mobiliser les populations autour des structures nouvellement créées et donc d'initier le processus de gestion intégrée sur des bases concrètes. Il s'agit notamment de réparer des puits busés, de fournir des bacs à ordure, d'installer des toilettes publiques ou de

[1] Institut Halieutique et des Sciences Marines (IHSM) de Toliara.

fixer les dunes grâce à des plantations. Ces projets « portes d'entrée » se limitent à des montants assez faibles, souvent moins de un million de Francs Malgaches (environ 150 Euros). Quant à la mobilisation par les « communautés locales » des fonds FORAGE grâce au soutien du Comité Régional de Programmation (CRP), elle se fait très difficilement et aboutit rarement. La principale raison en est sans doute le manque de capacités locales pour la formulation des projets, en dehors de la CTA d'EMC qui a toutefois bien d'autres tâches à accomplir.

Mais les structures de concertation mises en place doivent aussi permettre le développement de la gestion locale communautaire des ressources, qui comprend deux volets. Il s'agit en premier lieu d'appuyer l'établissement et la reconnaissance collective des règles de gestion communautaires, les *dina*. On en trouve des exemples à Anakao pour la protection de Nosy Ve (voir Encadré 10), à Ifaty pour la protection du lagon, mais aussi à Fitsitika pour la stabilisation des dunes et à Andrevo pour la lutte contre la pêche au poison. Mais comme le rappelle le « système intégré de gestion des activités… », ces *dina* doivent ensuite être légalisées pas décision communale (Océan Consultant, 2000b, p.37). L'autre aspect de la gestion communautaire consiste à appliquer la loi GELOSE (Gestion Locale Sécurisée, qui est aussi une composante du PE2, voir Annexe III) aux ressources littorales. Cette approche, encore embryonnaire à l'intérieur des terres où elle a été initiée il y a plusieurs années, reste à l'état de projet sur le littoral de la région de Toliara. Au niveau national, des expériences sont pour l'instant en cours à Masoala (nord-est, collaboration GELOSE/EMC/CARE[1]) et Fort Dauphin (GELOSE/EMC/MPRH[2]).

Enfin, dernier point de ce bilan de la mise en œuvre des moyens destinés à initier et consolider le processus GIZC, la création de plusieurs Aires Protégées Marines et Côtières est en cours, à des échelles très diverses, par exemple en ce qui concerne le lagon d'Ifaty.

Pendant plusieurs années, un conflit oppose les pêcheurs du village d'Anakao à ceux de cinq autres villages côtiers proches, répartis sur les communes de Saint-Augustin et Soalara. Aux yeux des premiers, l'îlot voisin de Nosy Ve a un caractère sacré. Il doit donc rester inhabité, sans aménagement ni activité importante. Au contraire, pour les seconds, Nosy Ve est parfaitement profane, si bien que beaucoup y pêchent et commencent même à y installer des

[1] ONG.

[2] Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques.

campements. Les incidents se multiplient donc, jusqu'à ce que la police intervienne en 1996. Mais le conflit reprend sitôt qu'elle a quitté les lieux.

En 1998, EMC, via sa Cellule Technique d'Appui (CTA) à Toliara, organise une réunion entre les pêcheurs des six villages concernés. Après deux jours de discussions, une association de propriétaires et d'utilisateurs de Nosy Ve (FIMIMANO[1]) est mise en place, qui élabore une convention sociale (*dina*) pour la gestion de l'îlot. Celle-ci stipule :

Concernant la pêche autour de Nosy Ve :

Article 1 : Il est interdit d'utiliser les poisons (*laro*).

Article 2 : Il est interdit de retourner les coraux.

Article 3 : Toutes méthodes de pêche pouvant détruire le récif sont interdites.

Concernant l'îlot de Nosy Ve :

Article 4 : Il est interdit de camper.

Article 5 : Il est interdit de couper plantes et arbres.

Article 6 : Il est interdit de chasser.

Article 7 : La colonie de pailles en queue est strictement protégée.

Article 8 : Il est interdit d'apporter de la viande de porc.

Article 9 : Les chiens sont interdits.

Article 10 : Ne pas y laisser les poubelles.

Article 11 : Les touristes doivent être accompagnés.

Mais un autre conflit éclate alors à propos du site sous-marin dit « de l'aquarium », proche de Nosy Ve, entre les pêcheurs et les hôteliers (plus précisément leurs clubs de plongée). Ces derniers souhaitent voir ce site exceptionnel (et lucratif) interdit de pêche et transformé en Réserve Nationale de Biosphère. Les pêcheurs étant déjà regroupés en association, une discussion peut s'établir, aboutissant à une convention selon laquelle les pêcheurs acceptent de ne pratiquer que la pêche à la ligne (et non au filet) dans la zone en question, en échange de quoi une taxe de 1 000 Francs Malgaches (0,15 Euros) est versée à l'association pour chaque plongeur profitant du site. Cette somme, très faible, s'applique pendant un an, le temps de trouver des façons constructives de l'utiliser. Une augmentation sera envisagée si les résultats

[1] *Fikambanana Miaro sy Mampandroso an'i Nosy Ve* (Association pour la protection et le développement de Nosy Ve).

sont satisfaisants. De même, l'association reste volontairement informelle jusqu'à ce qu'elle obtienne une légitimité de fait par son action. Elle est composée d'un président (le président du village d'Anakao), de deux vice-présidents, d'un trésorier et de conseillers qui représentent les 6 villages, ainsi que d'un conseiller censé représenter les hôteliers.

Reste à résoudre le problème de l'application de la convention, notamment par les pêcheurs de villages plus éloignés que ceux de l'association mais qui viennent quand même pêcher sur le site de l'aquarium : une bouée matérialise la zone protégée, et une campagne d'information est lancée. Quant aux contrevenants, en l'absence de toute force de police, il est prévu de reverser 10% de l'amende infligée (qui s'élève à 100 000 FMG pour les Malgaches et 200 000 FMG pour les *Vazaha* – les étrangers) à ceux qui les démasquent. Après une période d'essai, la taxe sur les plongées est portée à 5 000 FMG, et l'association embauche un garde pour surveiller le site, avec le soutien financier d'EMC.

Encadré 10. Un exemple de gestion locale d'un conflit environnemental et d'établissement d'un *dina*

1.3.5. Premiers éléments de diagnostic et de réflexion

Comme le souligne l'évaluation de 2000 (Rabevohitra Ravaoharisoa *et al.*, 2000, p.25), EMC appuie son action sur un certain nombre de partenaires, certains internes au PE2 (en particulier AGERAS, FORAGE et GELOSE), d'autres externes tels que le PRE-COI/UE, le Programme Sectoriel Pêche de la FAO (voir Encadré 12), et le projet « pêche » de la GTZ. Nous ne pourrons étudier ici en détail les rôles joués par ces différents partenaires, mais on peut d'ores et déjà remarquer que la mise en œuvre de la GELOSE est pour le moins extrêmement lente, que le PRE-COI est achevé mais que ses opérations pilotes n'ont pas été reprises par le PE2, et que le Programme Sectoriel Pêche évolue dans une sphère de références plutôt divergentes par rapport à celles du PE2.

a) Des acquis non négligeables

Il convient pour introduire le diagnostic que nous entendons poser, et qui forcément comporte des éléments de critique, de rendre pleinement justice aux apports que nous considérons comme les plus importants du programme de gestion intégrée du littoral mis en œuvre dans le PE2. Ces acquis sont à nos yeux de trois ordres.

D'abord, l'activité développée pour tenter d'initier et consolider le processus d'intégration a été l'occasion de former des cadres malgaches d'origines diverses (agents de l'administration, consultants, chercheurs) et répartis sur une bonne partie de la zone côtière du pays. Trois configurations de formation ont été observées : (1) des sessions de formation explicitement dédiées à la GIZC ont eu lieu (Jeannoda *et al.*, 1998), avec l'appui de spécialistes internationaux ; (2) certaines personnes se sont de toute évidence formées par elles-mêmes à la GIZC lorsque leurs fonctions le leur imposaient afin de ne pas se sentir « mis de côté » dans l'activité telle qu'elle se dessinait (on peut citer le cas du bureau d'études Océan Consultant, qui a identifié un « créneau ») ; (3) de façon parfois plus passive mais non moins sensible, toutes les personnes régulièrement au contact d'EMC telles que les membres de l'ONE, des GTR, CRD, CRP et autres structures de concertation se sont frottées à la GIZC et en garderont forcément quelque chose. Tous ces acteurs, en fonction de leur parcours ultérieur et de leur degré de conviction, seront autant de relais dans le futur (après la fin du PNAE) susceptibles de favoriser une gestion plus intégrée du littoral à tous les niveaux de décision.

Ensuite, quoi qu'il puisse advenir du programme, de nombreux documents ont été produits qui sont généralement très intéressants bien que pas exempts de défauts. Ils ont été le support de discussions enrichissantes à haut niveau comme localement, dont le pays avait un besoin urgent tant il semblait parfois se désintéresser de ses côtes. En outre, même dans l'hypothèse la plus défavorable ou le programme ne déboucherait pas, les documents resteront et seront toujours consultables et mobilisables.

Enfin, l'opération aura incontestablement contribué à « faire exister le littoral », notamment à Antananarivo auprès d'une administration – et parfois de bailleurs de fonds internationaux – qui lui tournaient résolument le dos il y a peu pour ne le considérer que comme un gisement de ressources halieutiques. Cette dimension était dès le début du PE2 un objectif implicite de la composante EMC, non affiché car considéré comme minimal mais volontiers confessé par tous les porteurs du programme.

b) Une prolifération institutionnelle dans un vide organisationnel

A la lecture de cette étude de cas, nous ne doutons pas que le lecteur aura parfois atteint un certain niveau de saturation devant la prolifération d'entités générées dans le sillage de ce programme de GIL, accompagnée de ce qui ne peut que faire penser à un concours – de haut niveau – de sigles. Si l'on se souvient que l'on n'a abordé ici dans le détail qu'une seule des

14 composantes du PE2 (avec des références plus marginales aux composantes AGERAS, GELOSE ou FORAGE), et même à considérer que toutes ne sont pas équivalentes à cet égard, on ne peut qu'être pris de vertige à l'idée de construire un diagramme organisationnel complet du PE2 – qui resterait éventuellement à lier à l'organigramme de l'administration malgache, voire aux autres programmes des bailleurs de fonds.

Cette évidente surabondance d'entités spécifiques ou non au littoral, officielles ou informelles, du niveau national au niveau local, n'est pas anodine. Elle a pour conséquence directe l'impossibilité pour une partie d'entre elles de fonctionner voire même d'être concrètement constituées (voire les cas du CIME, du COMEX, d'ECOMAR, etc.). C'est d'autant plus vrai que l'on prend rarement la peine de dissoudre officiellement les entités qui n'ont plus de raison d'être, et qui continuent donc à graviter autour du monde des acteurs comme autant de satellites à l'abandon. La majorité des acteurs rencontrés se plaint vivement de cette prolifération et l'a d'ailleurs très nettement exprimé dans l'auto-évaluation réalisée par le GTR National (GTR, 2000). En outre, il règne au sein du PNAE une certaine confusion, qui est d'abord organisationnelle. En plus d'être complexe, l'organisation est en effet souvent contre-intuitive avec un Office National de l'Environnement qui pilote l'ensemble du programme mais est aussi l'Agence d'Exécution (Agex) de certaines composantes particulières (telles qu'EMC), avec des composantes de programme qui s'apparentent à des « bureaux » d'exécution, donc à de micro-administrations, tandis que leurs Agences d'Exécution ne les « exécutent pas », avec une composante comme la GELOSE qui est aussi une loi, avec des Agex qui peuvent être aussi bien un ministère (MEF) qu'une association (ANGAP, ANAE), une agence publique (FTM), un centre de formation (CFSIGE) ou un comité (CPF). Comment concevoir que les agences d'exécution n'exécutent pas, et que les composantes du Programme Environnemental 2 soient elles mêmes des entités administratives mettant en œuvre des projets ? Il est clair que cette architecture d'ensemble a une histoire, qu'elle correspond à une démarche et répond à un certain nombre de contraintes rencontrées par les concepteurs du PE2 (notamment l'exigence de ne pas injecter d'argent dans des structures qui ne soient pas sous contrôle des bailleurs, nous le verrons) : elle n'en est pas moins à nos yeux un lourd handicap pour l'implication des acteurs locaux dans le processus de gestion de l'environnement en général et de gestion intégrée du littoral en particulier.

Mais la confusion, en plus d'être organisationnelle, est aussi fonctionnelle au sens où la définition des rôles de chaque entité générée par le PE2 est extrêmement problématique. Nous

avons parlé du cas d'AGERAS qui crée des structures de concertation et d'EMC qui passe localement pour « l'AGERAS du littoral ». On remarque dans le même ordre d'idée que le littoral est resté pendant les quatre cinquièmes du PE2 la « chasse gardée » d'EMC, avec des composantes comme GELOSE ou Biodiversité qui n'intervenaient que dans l'intérieur des terres. Lorsqu'elles se sont finalement portées – très marginalement – sur les côtes, cela n'a été que *via* EMC. On pourrait y voir un signe d'intégration en marche : cela reflète pourtant davantage l'impossible positionnement d'EMC qui bien qu'étant une « composante directe spécialisée » et non une « composante transversale » est censée développer sur le littoral les approches de l'ensemble des autres composantes (notamment la gestion communautaire des ressources renouvelables de GELOSE, la protection de la biodiversité, les aires protégées de CAPE/ANGAP et la gestion décentralisée d'AGERAS). L'analyse des sites d'intervention de ces différentes composantes montre en fait de façon assez flagrante qu'elles se sont réparti les compétences géographiquement, en termes de territoires d'influence, bien plus qu'en fonction de leurs rôles affichés. Deux hypothèses, éventuellement complémentaires, peuvent être formulées pour expliquer ce phénomène :

- Si l'on considère la structure kafkaïenne du PNAE comme une donnée avec laquelle il faut composer – ce qu'elle est pour une majorité du personnel et des consultants qui n'ont pas participé à sa mise en place – la répartition géographique des compétences n'est pas forcément une mauvaise solution à adopter de façon informelle dans leur contexte concret d'action, d'exigence hiérarchique et d'évaluation externe.
- Sachant que l'un des buts affichés par la composante EMC est de clarifier la répartition des rôles sur le littoral au point de désigner un organisme responsable de sa gestion (GTR, 2000 ; GTR/EMC, 2000), il n'est pas illogique de reproduire ce schéma mental au sein du PE2 avec une composante de GIZC qui assume toutes les fonctions pour ce qui concerne le littoral. C'est une logique qui correspond à ce que nous appellerons plus loin « le mythe du *coastal manager* » et que nous aurons l'occasion de discuter en détail.

Quoi qu'il en soit, nos entretiens sur place nous on permis de constater que même au sein des structures porteuses ou partenaires du PNAE (ONE, PNUD, administration malgache, etc.), personne ou presque ne semblait avoir de compréhension à la fois globale et détaillée du dispositif et de son fonctionnement. Comment la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral peut-elle aboutir à la mise en place d'un système dont personne ne semble plus avoir la maîtrise intellectuelle ?

L'hypothèse centrale que nous faisons à ce sujet, et sur laquelle nous reviendrons à plusieurs reprises dans ce travail, est celle de l'assimilation implicite entre la fonction et l'organe, ou pour reprendre les termes de March et Simon, de la confusion entre « organisation effective » et « organisation formelle » (March et Simon, 1969). Elle consiste à constater que tout ce passe comme si à chaque fonction organisationnelle identifiée comme nécessaire (par exemple la coordination entre tel et tel acteurs, ou le suivi des actions sur tel type de milieu) devait obligatoirement correspondre une entité en charge de l'assumer. C'est en ce sens que nous entendons poser la distinction entre une prolifération institutionnelle, c'est-à-dire une abondance d'organisations formelles, et un vide organisationnel, c'est-à-dire un besoin prégnant d'organisation effective des relations socio-économiques au sujet de l'environnement. Le GTR national est à ce titre un contre-exemple intéressant. Même s'il reste faible, l'idée de faire jouer un rôle de lobby pour le littoral à un ensemble de personnes provenant pour une bonne part des ministères sectoriels et que l'on forme à la GIZC, semble excellente. Ces personnes sont à même d'assurer une communication souvent informelle des ministères vers le GTR et *vice versa* : c'est une façon d'assurer une fonction d'intégration qui manque incontestablement. En revanche, on s'aperçoit que dès qu'il est question de faire jouer à ce GTR un rôle plus explicitement tourné vers l'action, comme l'élaboration du « Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar », les obstacles sont nombreux et EMC, structure peu légitime auprès de l'administration et des responsables politiques, est obligée de faire le travail elle-même ou presque. Cette fonction n'aurait-elle pas été plus logiquement et légitimement assumée dans le cadre d'une simple « mission » confiée par le Premier Ministre à un haut fonctionnaire chevronné ou à un parlementaire issu de la zone côtière ? Cet exemple nous montre une première fois la dualité qui existe au sein du processus d'intégration entre pression et action, sur laquelle nous reviendrons, et qui fait que l'action par une structure *ad hoc* n'est pas forcément nécessaire.

1.3.6. Les difficultés d'une démarche basée sur l'action collective en faveur de l'environnement

a) L'action collective, une notion centrale

Dans une situation ou des acteurs se nuisent personnellement et mutuellement du fait d'une « gestion effective » (Mermet, 1992) inappropriée ou non durable de leur environnement, il

est souvent intéressant qu'ils tentent de mettre en place ensemble un nouveau système de gestion plus durable et moins conflictuel. La plupart des approches contemporaines de la gestion de l'environnement, telles que par exemple la gestion patrimoniale (Ollagnon, 1989, 1998 ; Babin, Antona, Bertrand et Weber, 2002) ou la gestion intégrée, s'appuient largement sur les possibilités ainsi offertes par ce qu'il est convenu d'appeler « l'action collective ». En la matière, une question centrale est posée par M. Olson (1965) : la possibilité pour un groupe humain de tirer un bénéfice d'une action collective suffit-elle à déclencher cette action ? Pour l'auteur, la réponse est la suivante :

> « Même si tous les individus dans un grand groupe sont rationnels et égoïstes, et même à supposer qu'ils seraient gagnants si, en temps que groupe, ils agissaient pour atteindre leur intérêt ou objectif commun, ils n'agiront pourtant pas volontairement pour atteindre cet intérêt commun ou du groupe[1] », sauf dans certaines conditions particulières[2] de petits groupes, de coercition ou autre.

Olson attribue largement ce phénomène au problème du « passager clandestin » : pour ce qui nous concerne, cela signifie que chaque acteur pris séparément a intérêt à poursuivre son action écologiquement non-durable tandis que les autres s'organisent pour remédier au problème commun. En outre, le *statu quo* a toujours un avantage pragmatique : si personne n'est d'accord pour rester dans une certaine situation, mais que le groupe ne peut non plus se mettre d'accord sur l'action à entreprendre pour en sortir, c'est bien le *statu quo* qui l'emporte.

L'action collective ne va donc pas de soi. Or, à bien observer les efforts mis en œuvre dans le cadre du programme de GIZC du PE2, on s'aperçoit qu'une bonne partie repose sur le fonctionnement de structures de concertation aux niveaux local (SCL, SCC, SCIC), régional (CRP, GTR régional) ou national (GTR national, ECOMAR), censées justement faire émerger et favoriser le passage à l'action collective en faveur de l'environnement côtier. Plus précisément, dans la région de Toliara, il s'agit souvent de gérer des ressources en propriété commune (dites « *common-pool resources* » (CPR) ou « *commons* », soit en Français

---

[1] « *Even if all the individuals in a large group are rational and self-interested, and would gain if, as a group, they acted to achieve their common interest or objective, they will still not voluntary act to achieve that common or group interest* ».

[2] « *Some other special device* ».

« ressources en propriété commune », « communs » ou « communaux ») comme le sont les ressources halieutiques, les mangroves ou les récifs coralliens. La gestion de ces *commons* renvoie à un champ théorique particulier (Hardin, 1968 ; Berkes, Feeny, McCay et Acheson, 1989 ; Bromley, 1990 ; Ostrom, 1990 ; Jodha, 1992) sur lequel nous nous sommes notamment appuyés pour étudier les structures de concertation locales et régionales en termes d'action collective[1].

b) Un constat sur EMC

Les tentatives de faire émerger une action collective en faveur de l'environnement côtier remportent un certain succès au niveau local (voir l'Encadré 10), si bien que des mécanismes de gestion communautaire y émergent par endroit avec des résultats concrets en matière de gestion des ressources et des conflits qui les entourent. Ce constat portant à l'optimisme doit pourtant être tempéré par deux limites importantes :

- D'abord, les cas de réussite décrits ne concernent que les acteurs présents localement (pêcheurs traditionnels et artisanaux, opérateurs de plongée) et non l'ensemble de ceux ayant un rôle important dans la gestion des ressources concernées (on pense notamment aux pêcheurs industriels). Ces expériences sont donc limitées à un petit nombre d'acteurs sur une zone très restreinte.
- En outre, on observe que l'action collective en faveur de l'environnement côtier n'émerge quasiment pas dans les villages où la CTA d'EMC – ou éventuellement un autre opérateur extérieur – n'intervient pas humainement et financièrement, soit dans une majorité de villages. Des doutes sont donc permis quant à une éventuelle diffusion du processus.

Au niveau régional, le principal résultat tangible en cinq ans d'activité a été la réalisation par un bureau d'études du « Système intégré de gestion des activités… » (Océan Consultant, 2000b), avec validation par le GTR régional élargi. En matière d'action collective, les structures de concertation mises en place rencontrent des difficultés insurmontées jusqu'à présent, qui sont de deux ordres. D'une part (1), le secteur privé ne s'est pas mobilisé pour participer régulièrement au GTR régional et au CRP. Il faut noter qu'il est parfois si désorganisé que sa représentation est simplement impossible : ainsi, il n'existe par exemple pas dans la région de Toliara de groupement des pêcheurs industriels pouvant servir

[1] Cette partie s'inspire de travaux (Billé et Mermet, 2002) basés sur une analyse plus détaillée des acteurs locaux que nous avions réalisée dans le cadre de notre DEA (Billé, 1999) et que nous ne reprenons pas ici.

d'interlocuteur au sujet des ressources halieutiques. L'absence du secteur privé est non seulement regrettable, mais elle signifie de plus qu'il ne sent ni ses intérêts menacés, ni que des choses importantes pourraient se décider « dans son dos », ni qu'il pourrait tirer profit de changements qui se profilent *via* ces arènes de discussion – sans quoi il y participerait sans doute plus activement lorsqu'il y est invité. Il considère donc probablement pouvoir maîtriser les conditions d'exercice de son activité par d'autres circuits plus opérationnels. D'autre part (2), il s'avère extrêmement difficile d'élargir ces arènes à la région tout entière pour dépasser le seul cercle des représentants de Toliara. En particulier, les représentants issus des villages n'assistent pour la plupart aux réunions régionales de concertation qu'à la condition que des ordres de mission leur soient établis afin de prendre en charge leurs frais de déplacement. Ainsi, en dehors éventuellement de « concertations-événements » (Theys, 2003) telles que la validation du document de « Système intégré… », ni le secteur privé ni les structures de concertation locales, communales ou intercommunales ne sont intégrés à la concertation régionale organisée sous l'égide d'EMC. Il n'est donc pas étonnant qu'aucun *output* important n'en soit encore sorti – on ne saurait affirmer que le « Système intégré » en est vraiment sorti puisqu'il a été réalisé par un bureau d'études.

Enfin au niveau national, le Groupe de Travail et de Réflexion (GTR), qui est la seule structure conçue avec une certaine logique organisationnelle d'ensemble parmi celles censées porter l'action collective pour le littoral, remporte un indéniable succès auprès des cadres malgaches, même si cela reste en bonne partie un succès d'estime. Il se trouve qu'à ce niveau l'estime est déjà essentielle. Une dynamique existe donc désormais bel et bien autour de lui et de l'élaboration des politiques et plans nationaux.

Si l'on compare les niveaux local, régional et national, on se rend donc compte que le niveau régional est assez nettement défavorisé pour ce qui concerne l'aptitude des acteurs à y faire émerger une action collective de prise en charge des problèmes littoraux. Cette faiblesse est-elle due comme certains le suggèrent à un manque de moyens financiers et humains pour mener de front une action ambitieuse à chaque niveau ? Ou une priorité stratégique a-t-elle été délibérément accordée aux niveaux national et local ? Nos observations nous laissent penser qu'aucune de ces deux hypothèses n'est véritablement satisfaisante. S'il y a sans doute eu un choix, à un moment donné, de concentrer les moyens sur les niveaux local et régional, nous pensons qu'il a été très fortement contraint par des difficultés d'action spécifiques au niveau régional. Ces difficultés ont conduit à la fois à l'échec de certaines tentatives (telles que la mobilisation des fonds FORAGE *via* le CRP) et à l'allocation de l'essentiel de l'effort sur les

deux autres niveaux lorsque les obstacles étaient implicitement considérés comme insurmontables – quoique souvent mal définis. Nous allons donc à présent tenter de synthétiser quelques caractéristiques régionales pouvant paraître décisives.

c) Une action collective d'autant plus problématique pour la gestion des communs que les systèmes en jeux sont complexes

E. Ostrom (1990) a établi un certain nombre de critères caractérisant les groupes humains et les « *common-pool resources* » (CPR) qu'ils exploitent, ces critères étant soit favorables soit défavorables au passage à l'action collective en faveur de ces CPR. En nous appuyant sur ceux d'entre les critères (issus des pages 206 à 211, et que nous nous autorisons à traduire sauf lorsque les mots comptent particulièrement) qui nous paraissent les plus pertinents dans le cas étudié, nous pouvons identifier quelques différences fondamentales pour l'action collective entre le niveau local et le niveau régional.

Tout d'abord, il est clair que les « appropriateurs[1] » au niveau local (comme les pêcheurs villageois ou les opérateurs de plongée) ne peuvent rester longtemps en situation de conflit ouvert, leurs activités étant très interdépendantes. Dans notre exemple de l'accès à l'îlot de Nosy Ve (Encadré 10), les habitants d'Anakao ne pouvaient supporter que les pêcheurs des villages voisins profanent quotidiennement l'un de leurs sites sacrés. De leur côté, les « profanateurs » savaient pertinemment risquer une réaction violente des habitants d'Anakao. Quant à l'exemple de « l'aquarium », on peut affirmer que les villageois perçoivent très nettement la nécessité économique que représente désormais pour eux la présence de touristes, souvent là en premier lieu pour plonger. En même temps, pour pouvoir poursuivre leur activité, les opérateurs touristiques ont absolument besoin d'être en bonnes relations avec les habitants de ce village très isolé, ne serait-ce que pour leur approvisionnement. La situation prévalant avant l'intervention d'EMC était donc intolérable pour toutes les parties en présence. Au contraire, si l'on applique la même analyse au niveau régional, on peut penser que l'absence de conflit ouvert entre par exemple les pêcheurs et les pollueurs, ou entre les pêcheurs « légaux » et les pêcheurs « illégaux[2] », et l'absence d'une interdépendance palpable

---

[1] Ostrom désigne par le terme « *appropriator* », que nous prenons la liberté de traduire par « appropriateur », toute personne qui retire des unités de ressources du système de « *common-pool resources* », que ce soit pour les utiliser directement ou pour les transformer ou les échanger.

[2] Ou « informels », terme qui est souvent plus approprié dans le contexte du sud-ouest malgache.

quotidiennement entre les acteurs, pourraient permettre au *statu quo* de prévaloir pendant encore des années. Comme le souligne Ostrom, le fait que « la plupart des appropriateurs partagent le sentiment qu'ils pâtiront de ne pas changer les règles » encourage l'action collective en faveur des ressources naturelles : c'est le cas au niveau local, non au niveau régional.

En outre, la population d'un village de pêcheur est généralement relativement homogène du point de vue du niveau de vie et des sources de revenu, et donc du point de vue dont chacun pourrait souffrir ou bénéficier d'un changement dans le mode de gestion des ressources naturelles[1]. Au niveau de la région de Toliara, par contraste, on rencontre toute une série d'activités socio-économiques contrastées, qui impliquent des niveaux de vie différents ainsi qu'un degré de dépendance variable aux ressources naturelles et à la qualité de l'environnement. Le critère qu'E. Ostrom juge favorable à l'action collective et selon lequel « la plupart des appropriateurs seront affectés de façon semblable par les changements de règles envisagés », décrit par conséquent mieux le niveau local que le niveau régional.

Par ailleurs, il est indéniablement moins coûteux en temps et en argent d'organiser une réunion ou de créer une association dans un village que dans une région. Les villageois ont de plus parfois un emploi du temps relativement souple et ne sont pas forcément occupés toute la journée ou chaque jour à leurs activités, qu'il s'agisse de pêche, de commerce ou d'élevage. On ne saurait affirmer la même chose des cadres du secteur privé qui ne peuvent pas – du moins tant qu'ils n'y voient pas leur intérêt – se libérer pour des réunions de concertation. Mais par dessus tout, le coût relativement élevé des transports régionaux, l'état déplorable des routes et pistes et les incertitudes des voyages en pirogues pourtant nécessaires[2], rendent improbable la participation d'acteurs issus des zones rurales à des réunions se tenant à Toliara. Ces « coûts de transaction » élevés sont logiquement présentés par Ostrom comme un facteur défavorable à l'action collective.

Enfin, les habitants d'un village côtier se connaissent le plus souvent entre eux et sont reliés par des liens sociaux ou familiaux forts. Ils sont de plus en contact constant les uns avec les

---

[1] Cela ne signifie pas bien entendu une absence de hiérarchies sociales, toujours décelables, ni une propension *a priori* au consensus.

[2] Anakao par exemple, bien que situé à moins de 50 kilomètres au sud de Toliara, n'est accessible que par la mer.

autres à travers leurs différentes activités quotidiennes. Même si la population villageoise s'accroît parfois très vite (comme à Anakao), et malgré les migrations et l'exode rural, les villages côtiers demeurent des groupes relativement stables et de petite taille : ils ne sont à cet égard nullement comparables aux habitants d'une région. Ils rencontrent donc trois critères favorables identifiés par Ostrom : « la plupart des appropriateurs partagent des valeurs de réciprocité et de confiance qui peuvent être utilisées comme capital social initial », « le groupe s'appropriant les CPR est relativement petit et stable », et « les appropriateurs sont impliqués ensemble dans différentes situations ».

d) Un raisonnement discutable ?

Le raisonnement que nous venons de suivre tend à fournir des explications sur les difficultés croissantes de l'action collective à mesure que la complexité des systèmes étudiés s'accroît, explications dont beaucoup semblent tomber sous le sens commun. La taille des systèmes paraît être, du moins dans le cas observé du sud-ouest malgache, corrélée positivement avec leur complexité, ainsi qu'avec d'autres facteurs défavorables comme le manque de confiance réciproque entre individus ou d'avenir commun. Ces résultats s'insèrent très bien, on l'a vu, dans les travaux d'E. Ostrom, ainsi que dans ceux de M. Olson qui considère la petite taille des groupes humains comme l'un des rares facteurs susceptibles de permettre une action collective. On ne peut toutefois ignorer les lacunes de ce raisonnement.

En premier lieu, il faut remarquer qu'Ostrom introduit son ouvrage phare sur la gestion des communs en précisant qu'elle ne travaille que sur des systèmes de petite taille, pour des raisons essentiellement heuristiques : « parce que ce sont des situations de relativement petite échelle, leur étude sérieuse a plus de chances de percer la complexité de surface pour identifier les similarités et processus sous-jacents » (Ostrom, 1990, p.26), et « les processus d'auto-organisation et d'auto-gestion sont plus faciles à observer dans ce type de situation que dans beaucoup d'autres » (p.29). Or, ses travaux aboutissent à désigner la petite taille des systèmes comme un facteur favorable à l'action collective : il y a là à nos yeux une contradiction ou du moins une circularité dans la démarche scientifique qui remet en cause, *a minima*, une partie des critères identifiés. En second lieu, si l'on met de côté ses choix méthodologiques de départ, il reste qu'Ostrom rejoint, sur cette question de l'échelle, les affirmations d'Olson. Pourtant, certains auteurs ont montré que l'échelle du groupe humain considéré n'était pas un facteur clé à prendre en considération quant à ses possibilités d'action collective. Ainsi, Mary Douglas (1999, pp.43-51) explique de façon très convaincante

pourquoi on ne peut, de façon scientifique, établir aucun lien général entre l'échelle d'un groupe humain et sa capacité à produire de l'organisation, donc de l'action collective :

> « Les facteurs favorables à la coopération ont peu à voir avec l'échelle, et davantage avec le rapport population/ressources et avec la possibilité de satisfaire ses besoins sans avoir à désigner quelqu'un pour imposer la participation aux récalcitrants – tâche difficile, monotone et sans fin » (p.49).

La primauté serait donc plutôt à placer sur la question de savoir si le groupe humain considéré est ou non dans une impasse (ce qu'Ostrom confirme d'ailleurs, on l'a vu), plutôt que sur celle de son échelle.

Comment cela remet-il en cause notre raisonnement sur le niveau régional ? En réalité, cela ne contredit nullement l'existence de difficultés propres ou en tous cas exacerbées à ce niveau. En revanche, les travaux de M. Douglas ne peuvent qu'inviter à être encore plus prudents que nous ne l'avons été quant aux perspectives favorables dont jouit l'action collective au niveau local, dans les villages côtiers. Leur petite taille n'indiquerait en fait à peu près rien sur les relations entre les individus et la structure sociale du groupe. L'essentiel reposerait sur l'existence d'un conflit ouvert mettant toutes les parties prenantes dans une impasse à court terme, ainsi que sur une éventuelle intervention extérieure destinée à insuffler le changement souhaité dans le mode de gestion des ressources. Il s'agit d'une mise en cause importante des bases de la « gestion locale communautaire » – ou du moins de sa version la plus diffusée.

Revenons à présent sur la manière dont la fonction d'intégration elle-même est prise en charge dans le cadre du programme étudié.

1.3.7. Une structure d'intégration sectorialisée par les conditions concrètes de l'action

a) Une mission délicate : coordonner des acteurs aux logiques divergentes

La coordination d'acteurs aux logiques *a priori* pas forcément convergentes est reconnue comme un enjeu central de la gestion intégrée du littoral. A Madagascar, il s'agit même de l'une des principales missions attribuées à EMC, mais aussi entre autres aux CIME, SMB, COMEX, ECOMAR, GTR et CRP. Comment le programme de gestion intégrée du littoral

s'acquitte-t-il concrètement de cette tâche ? Afin de traiter cette question essentielle, nous allons nous pencher sur l'exemple de la coordination entre les bailleurs de fonds internationaux, dont les projets et programmes représentent une part importante des interventions sur le littoral malgache comme ailleurs dans le pays[1], et dont les divergences ne sont un secret pour personne. Considérons donc les relations qu'entretient la composante EMC, financée par le PNUD/GEF et la Banque Mondiale, avec les autres programmes, plus sectoriels, ayant cours dans la région de Toliara.

La coopération française conduit depuis plusieurs années un vaste projet de développement rural dans le sud-ouest, appelé le « Projet Sud-Ouest » (PSO), basé sur une assistance technique à la professionnalisation et à l'organisation des agriculteurs. Pour différentes raisons liées à des divergences de stratégie d'action et à des conflits plus généraux entre la Banque et la coopération française, le PSO semble résister à toute velléité intégratrice d'EMC. Le simple niveau du dialogue est extrêmement limité, et le PSO s'appuie par exemple sur un Comité Régional d'Orientation Stratégique (CROS) en parallèle au CR qui englobe le CRP et le GTR régional, alors même que ce CR contient aussi un Groupe de Travail sur le Développement Rural (GTDR) (voir Figure 9) qui semble en fait graviter à mi-chemin entre le CR et le CROS. Nous étions donc loin d'avoir décrit dans ce qui précède l'ensemble des structures de ce type présentes au niveau régional. En tous cas, au cours d'un symposium financé par la coopération française et organisé par le GTDR en mai 2000 à Toliara sur « La problématique environnementale et du développement rural au niveau de la recherche dans la région du sud-ouest », nous avons pu constater le peu d'attention apportée au littoral : deux courtes présentations en trois jours de débats (dont l'une assez marginale sur les perspectives de l'élevage de la limule dans le pays). Dans une région dont le littoral supporte une part importante de l'activité socio-économique et des dégradations de l'environnement, c'est objectivement très peu. C'est un symptôme clair du refus de certains bailleurs de travailler ensemble, en dépit de toute rationalité de l'objet traité. L'un des responsables malgaches du programme de GIZC nous confiait ainsi, lors de ce colloque, au sujet des (mauvaises) relations entre bailleurs et de leurs effets sur l'action concrète : « nous faisons avec, nous

[1] Lorsqu'on visite Madagascar, on ne peut être que frappé par le fait que par exemple la quasi totalité des chantiers en cours sont équipés d'un panneau indiquant que le financement provient de tel ou tel bailleur étranger, souvent la Banque Mondiale et parfois une coopération bilatérale.

n'avons pas le choix. De toutes façons, nous n'avons pas le pouvoir d'influer sur les relations qu'entretiennent la coopération française et la Banque Mondiale par exemple ».

Loin d'être un cas isolé, cet exemple représente hélas à peu de choses près la règle générale. Ainsi du projet d'Amélioration des Revenus des Populations Littorales (ARPL), financé par la Commission Européenne et mis en œuvre en collaboration avec le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques (MPRH) (voir Encadré 11). Les responsables du projet, qui concerne notamment la région de Toliara, ont un contact extrêmement limité avec les intervenants du PE2 sur le littoral, par choix délibéré. Ils considèrent en effet l'édifice institutionnel engendré par le PE2 comme une « énorme machine », une « usine à gaz » de laquelle mieux vaut se tenir aussi éloigné que possible. Plus étonnant, ils portent à peu près le même regard sur le PRE-COI/UE que nous avons étudié précédemment, pourtant cofinancé par l'Union Européenne (mais *via* un autre canal il est vrai).

Le projet ARPL de la Commission Européenne conjugue trois axes d'action :

- Algoculture : à une quinzaine de kilomètres au nord de Toliara, le projet a aidé à l'implantation d'une souche étrangère d'algues, dont la culture techniquement très simple est destinée essentiellement à l'exportation, ce qui fournit une source alternative de revenus aux villageois traditionnellement pêcheurs. Le projet fait porter ses efforts sur la diffusion de cette pratique et sur l'organisation de la filière de commercialisation.
- Amélioration du matériel de pêche, et notamment mise en place d'une filière de construction de pirogues en fibres de verre.
- Appui à l'école de Marine de Majunga pour sa mise aux normes, afin que les marins malgaches puissent s'exporter (et donc rapporter de l'argent à leurs foyers).

Encadré 11. Le projet d'Amélioration des Revenus des Populations Littorales (ARPL)

Avec le Programme Sectoriel Pêche (PSP) de la FAO (voir Encadré 12), la coordination est apparente. A Toliara, les responsables du PSP sont impliqués dans les structures de concertation mises en place par EMC, et adoptent le même discours de GIZC. Toutefois, ils affirment se concentrer sur l'augmentation des revenus des pêcheurs, reportant la gestion des ressources à plus tard. Les divergences dans l'utilisation du terme « intégré » sont d'ailleurs éloquentes, dans la mesure où pour les responsables du PSP ce terme concerne surtout la filière pêche, « intégrée » du pêcheur au consommateur. Ces responsables postulent en fait que la surpêche n'est pas encore un problème dans la région, s'appuyant notamment sur une

expérience plusieurs fois renouvelée : après avoir installé un système réfrigérant dans un village côtier et lui avoir trouvé des débouchés extérieurs, les prises locales sont souvent multipliées par dix en trois mois. Une « démonstration » qui laisse perplexe – avec quelques raisons – les responsables d'EMC, selon lesquels les pêcheurs locaux constatent déjà pour la plupart une diminution des prises à effort constant. On peut noter pour mémoire que lors de la conception de la composante EMC, la FAO a été évincée du programme de GIZC par le PNUD/GEF, déjà pour des divergences d'approche des problèmes.

Initié en 1994 avec le MPRH, le Programme Sectoriel Pêche (PSP, PNUD/FAO) présente deux aspects :

- Appui à la gestion du secteur de la pêche : aménagements, statistiques, Fonds de Développement Halieutique et Agricole, suivi de la ressource langoustière (Fort-Dauphin et Antananarivo).
- Développement de la pêche traditionnelle autour de trois sites : Toliara depuis 1994, Morondava depuis 1997 et Fort Dauphin depuis 1998. Il s'agit de mettre en œuvre un « développement intégré » (c'est-à-dire en l'occurrence qu'il prend en compte l'environnement économique du pêcheur de l'amont à l'aval de la pêche), communautaire (basé sur les communautés villageoises) et participatif (en s'efforçant de mobiliser toute la population, ainsi que les ONG de santé, d'éducation, etc.).

Son but principal est d'augmenter les revenus des pêcheurs par un effort sur les techniques, les débouchés, en créant des associations pour pérenniser les réalisations.

Encadré 12. Le Programme Sectoriel Pêche (PSP)

b) Entre rationalité des objets et logique de l'action : la sectorialisation, conséquence des difficultés pratiques de l'intégration

D'autres exemples existent qui confirment la réticence des bailleurs à coopérer entre eux, quels que soient les discours et la rationalité apparente des objets auxquels ils s'intéressent. On trouve à cela quelques raisons assez basiques et qui pourraient sans doute être surmontées : crainte de perte de visibilité et de lisibilité des actions entreprises, querelles de personnes, confort d'une certaine routine qu'il faudrait remettre en cause pour créer des synergies, etc. Mais l'examen du contenu des différents programmes, les entretiens avec les acteurs qui en ont la charge, notamment au sujet de leurs relations inter-organisationnelles,

révèlent sans ambiguïté des systèmes culturels, intellectuels, organisationnels, et donc d'action, divergents. Les bailleurs ne sont qu'un exemple d'acteurs difficiles, si ce n'est impossibles, à coordonner, au même titre que les opérateurs privés à l'échelle régionale par exemple, comme nous l'avons vu. En fait, la composante EMC semble en mesure de mettre en œuvre certaines dimensions d'intégration, comme la coordination intersectorielle, dans deux cas de figure principaux. D'une part, lorsque les acteurs impliqués ont des activités, des problèmes et des intérêts relativement proches (c'est le cas au niveau des villages côtiers), on a assisté par exemple à une coordination intersectorielle pêche-tourisme. D'autre part, lorsque les acteurs ont l'impression que le processus d'intégration n'a pas de conséquences pratiques, c'est-à-dire qu'il fait l'effet de demeurer à l'état de discours, on a remarqué qu'ils se prêtaient volontiers au jeu. Au contraire, EMC paraît incapable de coordonner des intérêts divergents ou de surmonter des antagonismes bien réels comme elle en rencontre inévitablement.

La conséquence en est directe. EMC, avec ses moyens conséquents et son personnel motivé, compétent et dynamique, épaulé désormais par les GTR national et régional, se concentre de fait à chaque niveau sur des actions pour lesquelles le jeu des acteurs en place lui laisse suffisamment de marges de manœuvre : par exemple, micro-actions locales censées accompagner l'émergence d'une gestion communautaire des ressources, concrètement peu contraignante pour l'instant et laissant en outre de côté la pêche industrielle ; élaboration d'un document (le « Système intégré… ») de planification régionale, sans statut à l'heure actuelle et donc sans contrainte ; rédaction dans le même ordre d'idée d'un « Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières ». Toutes ces activités, quel que soit le succès avec lequel elles sont réalisées et leur qualité intrinsèque, partagent la particularité de ne pas réellement remettre en cause les interventions sectorielles des autres intervenants sur le littoral, voire même de n'exercer aucune influence sur elles. A la limite, on tend vers une situation dans laquelle tout se passerait donc comme si EMC n'était qu'un opérateur supplémentaire, dont le rôle serait de mettre en œuvre une GIZC qui elle-même devient alors une activité parmi les autres, ni plus ni moins transversale, donc autonome. De même, on s'aperçoit que le GTR peut communiquer, former, sensibiliser voire faire pression – ce qui est très important – mais n'est pas en mesure ce créer un cadre d'intégration des différents acteurs. Il donne donc de même l'impression de « faire de la GIL », de la promouvoir pour elle-même, plutôt que de mettre en place un système de gestion plus intégré. Ce mécanisme d'autonomisation est une sectorialisation de l'effort de gestion

intégrée du littoral, au même titre que la sectorialisation du PRE-COI vers le BTP. Nous allons à présent examiner quelques unes de ses causes principales dans le cas observé.

c) Les faiblesses de l'action sectorielle

Comme nous l'avons vu lors de la première partie de ce travail, la gestion intégrée du littoral n'a pas vocation à remplacer les politiques sectorielles existantes, mais à les compléter. Elle est censée organiser leur mise en cohérence, faire apparaître leurs synergies, mais n'a d'autre choix que de s'appuyer sur elles. En allant plus loin, on peut dire que la GIL ne peut qu'améliorer les performances (environnementales, sociales et économiques) d'ensemble d'un système d'activité, mais ne saurait en aucun cas créer ces activités. En particulier, la GIL ne peut sans doute intervenir efficacement que sur des terrains où le secteur environnemental a déjà une réalité, c'est à dire que des associations ou des services administratifs mènent une action en faveur d'une gestion plus durable des systèmes naturels. Comme l'a noté L. Mermet au sujet des « acteurs intégrateurs » dans les Parcs Naturels Régionaux français (Mermet, 1992, pp.63-64) :

> « Dans tous les cas où il existe déjà des acteurs mobilisés en faveur de l'environnement, par exemple des associations de défense de la nature, ou des professionnels attachés à la gestion de sites de protection forte, l'équipe technique du PNR peut apporter une capacité technique et une position de médiation qui permettront effectivement d'aller plus loin dans le traitement des questions d'environnement, et de faire de la qualité de celui-ci un facteur de développement. Mais là où une telle situation n'existe pas, l'équipe technique se trouve dans une situation totalement ambiguë, prise dans une alternative entre ne – presque – rien faire pour l'environnement (et manquer en partie à sa mission), ou prendre le parti de l'environnement (et se trouver disqualifiée quant à sa fonction d'intégration) ».

Il semble qu'EMC soit précisément dans ce cas de figure aussi bien aux niveaux national que régional et local. L'action environnementale en faveur du littoral était très faible, voire négligeable dans la région de Toliara avant son intervention. EMC se trouve donc dans l'obligation d'introduire elle-même l'environnement dans le jeu des acteurs, sans pouvoir s'appuyer sur aucun « environnementaliste » reconnu. De plus, elle fait partie d'une structure, le PNAE, qui est fortement marquée du label « environnement », au sein de laquelle elle n'est d'ailleurs pas même classée officiellement parmi les « composantes transversales » (voir

Encadré 9). Au contraire, elle fait partie des « composantes directes spécialisées », ce qui peut surprendre pour une structure chargée de promouvoir une gestion intégrée. Du coup, la composante EMC tend à adopter le rôle d'acteur d'environnement, qui classiquement tente de promouvoir son objet mais n'a pas le pouvoir d'imposer un cadre d'intégration aux différents acteurs.

d) Manque de légitimité sociale, politique et scientifique

Au contraire de ce que l'on peut observer dans d'autres pays, notamment développés, les problèmes environnementaux qui affectent le littoral malgache n'ont pas encore conduit à l'émergence d'un mouvement social en faveur de sa protection. La formalisation en termes d'aspiration à un développement plus durable des zones côtières – via la gestion intégrée – des difficultés bien réelles que rencontre la population dans ce domaine, n'émane pour l'instant que d'une infime partie de la population, principalement des scientifiques, et surtout des bailleurs et des grandes ONG internationales. EMC souffre donc d'un certain manque de légitimité sociale, qu'elle ne peut surmonter dans de bonnes conditions que lorsqu'un conflit éclate de façon si flagrante que le statu quo n'est plus possible, comme dans le cas d'Anakao (voir Encadré 10). Ce conflit lui confère alors une légitimité de fait pour agir. Au contraire, lorsque le système de gestion effective des ressources naturelles n'explose pas et que des acteurs puissants tirent encore profit de la situation, l'absence de soutien de la part d'un ou plusieurs groupes actifs et reconnus nuit fortement à EMC.

Une légitimité politique forte pourrait sans doute en partie combler cette lacune. Mais EMC, placée officiellement sous le contrôle d'un gouvernement faible et peu volontariste en la matière, n'existe en fait que grâce au fort soutien des bailleurs qui la financent (PNUD/GEF, Banque Mondiale). Comme le PE2 dans son ensemble, la composante EMC n'est pas réellement intégrée au système politico-administratif malgache et fonctionne le plus souvent indépendamment sur la base d'un double mécanisme d'exclusion. D'un côté, le PE2 a été conçu pour échapper aux affres de la corruption et de la bureaucratie caractérisant l'administration malgache, et afin de pouvoir aller de l'avant quelles que soient les conditions et les priorités politiques du moment. D'un autre côté, la mise en œuvre du PE2 dans ces conditions est un tel désaveu pour l'administration malgache qu'elle contribue à la priver de légitimité et de reconnaissance, mais aussi de moyens financiers et humains. Sur ce dernier point, il faut noter que comme souvent (Lecomte, 1986, p.56), les meilleurs éléments sont happés par les programmes de coopération qui les rémunèrent plus généreusement et leur

offrent une reconnaissance supérieure. Ce phénomène est bien décrit par J.-P. Olivier de Sardan :

> « Les services de l'Etat, de moins en moins dotés et de plus en plus incapables, ont perdu jusqu'aux apparences de la légitimité et aux formes extérieures de l'autorité, face à des "projets" – que ce soient ceux, lourds, de la Banque Mondiale, ou ceux des Organisations Non Gouvernementales (ONG) de toute nature – distribuant généreusement subventions, crédits, salaires, indemnités *per diem* et avantages de fonction. Plus les projets ont eu d'argent, moins l'Etat en a eu. (…) Les fonctionnaires locaux "détachés" dans un projet bénéficient tout à coup d'un salaire de 3 à 10 fois supérieur à celui qui était le leur dans la fonction publique » (Olivier de Sardan, 2000, p.13).

D'un côté on « vide » les services de l'Etat, de l'autre on l'empêche d'augmenter le nombre de ses agents… Rien d'étonnant par conséquent à ce que certaines autorités ne soient pas mécontentes d'affaiblir un peu, quand elles en ont l'occasion, ce concurrent trop gâté, symbole de la répudiation internationale. En l'occurrence, il est assez clair sur place que le Ministère de l'Environnement ne soutient pas le programme de GIZC, pas plus que les Ministères de la Pêche et des Ressources Halieutiques (MPRH), des Eaux et Forêts (MEF) ou de l'Aménagement du Territoire et de la Ville (MINATV)[1]. S. Aubert fait un constat similaire très clair au sujet de la composante GELOSE et de la loi correspondante :

> « Les bailleurs de fonds ont privilégié l'apparition d'administrations parallèles (…) (ONE, ANGAP). (…) Dans ce contexte, les différents services administratifs de l'Etat se sont vus dépossédés de certaines de leurs prérogatives et imposer de nouveaux points de vue. (…) Face à cette situation, le personnel des services administratifs et techniques de l'Etat a adopté une stratégie de contestation passive qui se traduit la plupart du temps par un blocage des procédures légales conduisant à la mise en œuvre des nouvelles politiques » (Aubert, 2002, p.119-120).

L'exemple du maire de Toliara est également éloquent : suspect entre autres (et avec quelques raisons semble-t-il) de corruption et de mauvaise gestion, il est tenu et se tient très à l'écart du

---

[1] Cette réserve, voire cette hostilité, a été décrite très tôt par Brinkerhoff dans le cas du MEF et de l'ANGAP (Brinkerhoff, 1996).

programme de GIZC à Toliara et dans la région, alors que lui ou ses services devraient y jouer un rôle central. C'est donc aussi ce contournement d'acteurs clés (ministères, hommes politiques) qui cantonne EMC et les GTR à un rôle de sensibilisation, de formation et de lobbying (ou plus exceptionnellement de médiation).

Finalement, la principale source de légitimité sur laquelle EMC peut s'appuyer est l'importance – scientifiquement indéniable quoique socialement pas toujours acceptée – de la mission qui lui a été conférée d'assurer le développement durable du littoral. Mais le manque de données et d'indicateurs bio-physico-chimiques et socio-économiques sur l'état et les changements de l'environnement côtier, et sur les impacts du programme, prive EMC d'une partie au moins de cette légitimité scientifique qui pourrait lui permettre de mieux s'insérer dans le jeu des acteurs.

Le triple manque de légitimité sociale, politique et scientifique des efforts entrepris pour la gestion intégrée du littoral, affaiblit l'intervention et ainsi concourt à son autonomisation. Peu reconnue et souvent mal acceptée par les autres acteurs, EMC n'a pas d'autres alternatives que de développer des activités qui n'exigent pas de les impliquer comme partenaires – au contraire de ce qui est affiché – et donc d'agir seul.

e) Manque de visibilité à moyen terme

Le programme de gestion intégrée est principalement mis en œuvre à Madagascar à travers une organisation, EMC, qui en tant que composante d'un programme de durée déterminée n'a pas vocation à perdurer au delà de son terme, soit 2007 au plus tard si les efforts sont poursuivis après 2002 dans le cadre du PE3. Certes, les structures de concertation progressivement mises en place à tous les niveaux, et le GTR national en particulier, sont censées *in fine* prendre le relais. Mais la viabilité de ces structures, dont une bonne partie demeure informelle et fonctionne encore de façon erratique, n'est pas acquise. Trente ans de programmes de développement « participatifs » s'appuyant sur l'organisation des acteurs locaux ont amplement montré à quel point ce type d'entreprise, bien que basé sur une idée séduisante, était aléatoire (Lecomte, 1986). Il y a donc une forte incertitude quant à leur aptitude à survivre aux organisations qui les soutiennent à l'heure actuelle.

Ce manque de visibilité à moyen et long terme est inhérent aux programmes et projets. Il ne condamne pas ce type d'approche de l'action lorsque les objectifs sont sectoriels et bien définis en termes de réalisation et de calendrier (constructions d'infrastructures par exemple).

Il est en revanche potentiellement très handicapant pour des efforts de gestion intégrée dont les objectifs affichés (au moins de façon intermédiaire, comme la coordination ou la participation) sont moins clairement définis et très dépendants de l'engagement personnel volontaire de nombreux acteurs. La théorie des jeux (Axelrod, 1984), tout comme les leçons tirées de la pratique (Lecomte, 1986, p.84), ont montré que l'émergence d'une coopération entre acteurs ne se concevait le plus souvent que dans le long terme. Dans le cas qui nous intéresse ici, le manque de visibilité encourage en fait les plus réticents – souvent ceux dont les activités ont les plus forts impacts sur l'environnement ou sont le plus sujets à conflit – à ne pas s'engager dans des processus qui pourraient générer de nouvelles contraintes s'ils les soutiennent, alors qu'ils peuvent tout simplement attendre leur fin.

f) Bilan

Nous avions déjà vu un cas de sectorialisation avec les fiches projets issues de l'opération Menabe du PRE-COI. Ce mécanisme, sur lequel nous reviendrons, semble donc assez fort pour mettre en danger des efforts de gestion intégrée relativement contrastés. Il révèle la puissance souvent sous-estimée du sectoriel, telle que le transversal devient un secteur, ainsi que de la logique organisationnelle qui l'emporte souvent sur la logique individuelle et intellectuelle d'acteurs qui ont pourtant appris à raisonner – mais pas forcément à agir – en intersectoriel.

1.3.8. Une situation paradoxale : des objectifs atteints… sans résultat

Le bilan que nous avons fait du programme de gestion intégrée du littoral fait apparaître que la plupart des objectifs qu'il s'était fixés en termes de mise en œuvre de moyens (que nous avons appelés « objectifs intermédiaires ») sont atteints, ou du moins en passe de l'être. Pourtant, ses impacts sur la gestion effective de l'environnement côtier et plus généralement sur la « durabilité » du développement restent très faibles. Ce constat est confirmé par différents rapports d'expertise, avec des observations telles que : « il apparaît que globalement, le programme a atteint ses objectifs, sans que cela ait cependant influé sur les tendances de la dégradation du milieu naturel » (Anonyme, 2000, p.i), ou encore « la portée du problème de conservation des ressources naturelles dépasse la capacité du PNAE bien que les résultats obtenus soient très significatifs mais leurs impacts restent très limités dans

l'espace » (Rabevohitra Ravaoharisoa *et al.*, 2000, p.30). Ainsi, on pourrait dire que les objectifs sont atteints mais que les résultats se font attendre. Est-ce simplement qu'il faut encore laisser du temps à l'intervention, qui n'est pas achevée ? Peut être peut-on supposer que les choses iront en s'améliorant. Pourtant, il semble que nous ayons, même à moyen ou long terme, de bonnes raisons d'être pessimistes. Nous allons à présent les exposer, après avoir au préalable clarifié les notions encore flottantes d'objectifs, objectifs de moyens, objectifs intermédiaires, et résultats.

a) Résultats intermédiaires et résultats finaux

Pour opérer cette clarification, nous nous proposons d'utiliser les « ordres de résultats[1] » proposés par Olsen *et alii* (Olsen, Tobey et Kerr, 1997) et que nous avons déjà introduits dans la première partie (voir Figure 3). On s'aperçoit qu'en reprenant la classification des auteurs, la plupart des résultats obtenus sont intermédiaires, principalement d'ordre 1 : planification et plans d'action, montage institutionnel et financement *ad hoc*, engagement formel. Le soutien (*constituency*) aux différents niveaux de gouvernance reste quant à lui hésitant. Des résultats intermédiaires d'ordre 2 sont aussi parfois atteints : changement de comportement dans l'administration (GTR national) et chez certaines populations locales (Anakao). En revanche, des résultats finaux d'ordre 3 ne sont atteints qu'exceptionnellement, uniquement au niveau local suite à une intervention extérieure (Anakao, Ifaty, etc.), et ceux d'ordre 4 demeurent comme nous l'avons vu un « horizon utopique ». On peut donc schématiser approximativement les résultats obtenus par la Figure 10, en notant bien la prédominance du niveau local dès que l'on considère les résultats finaux. On est donc typiquement dans la configuration qu'Olsen *et alii* décrivent comme dominante au niveau international (voir Figure 4).

Figure 10. Résultats obtenus par le programme de GIZC à Madagascar, classés par ordre

[1] « *Orders of outcome* ».

b) Une faiblesse stratégique déterminante

Dès le départ, on peut dire qu'EMC est conçue sur une non-stratégie d'action. En effet, comme nous l'avons déjà précisé en présentant la composante :

> Elle a été « jugée prioritaire pour le PE2, en raison (i) de l'importance des écosystèmes côtiers de Madagascar sur le plan écologique et économique, (ii) des constatations d'une dégradation rapide de certains secteurs du littoral et (iii) de l'absence de données objectives sur ces phénomènes et, d'une façon générale, de l'insuffisance des connaissances sur les milieux marins et côtiers » (Gabrié et Randriamiarana, non daté, p.1).

Ces trois constats sont certes incontestables, mais qu'impliquent-ils exactement ? La seule évidence est qu'un effort doit être fourni pour faire prendre conscience aux acteurs de l'importance du littoral pour Madagascar, pour remédier aux dégradations observées et pour produire et organiser des données le concernant. En revanche, il n'est pas anecdotique d'affirmer que rien ne conduit forcément et *a priori* à la création d'une composante *ad hoc*. Une telle composante ne peut être justifiée que par une réflexion en termes stratégiques sur la place qu'elle peut espérer occuper dans le jeu des acteurs, en rapport avec les objectifs qui lui sont assignés, les moyens dont elle est dotée, et les obstacles qui ne manqueront pas de s'ériger en travers de son chemin. Dans le cas présent, il semble que la décision de créer EMC ait été prise avant d'engager cette réflexion, sur la base d'une volonté de rééquilibrage de l'attention au profit des zones côtières. Une volonté louable, certes, mais dont la création d'EMC telle que nous la connaissons n'était qu'une traduction possible parmi beaucoup d'autres.

La logique ayant présidé à cette décision est d'ailleurs la même que pour la plupart des autres composantes du PE2 : la forêt est importante et menacée ? il y aura donc une composante « forêt » (ESFUM) ; la biodiversité est importante et menacée ? il y aura donc une composantes biodiversité ; il faut transférer la gestion des ressources naturelles renouvelables vers les communautés locales ? il y aura une composante *ad hoc* (GELOSE) ; l'information environnementale est importante ? il y aura des composantes IG et SIE ; et il en de même pour les aires protégées (CAPE), etc. A un autre niveau, le raisonnement est encore le même : les bailleurs du PE2 doivent se coordonner ? créons le Secrétariat Multi-Bailleurs ; il faut coordonner les interventions publiques sur le littoral ? créons le COMEX comme sous-comité

du COS, etc. Cette logique d'organisation de l'action ne correspond à aucune vision possible de ce que peut être une stratégie dans un domaine complexe et non-consensuel comme celui de l'environnement. Elle est pour une bonne part à l'origine de la prolifération institutionnelle que nous avons soulignée. A la limite, tout se passe comme si à chaque fonction considérée comme devant être assumée dans le paysage organisationnel de la gestion environnementale, correspondait inévitablement une structure *ad hoc* : c'est une confusion frappante – mais courante dans le champ de recherche qui est le nôtre – entre fonction et organe.

Il n'est pas question à travers ces remarques de considérer que les experts à l'origine du dispositif, quelle que soit leur appartenance institutionnelle et leur niveau d'intervention, font véritablement cette confusion sur un plan intellectuel. C'est peut-être vrai pour une minorité d'entre eux, mais rien ne nous permet d'en présumer. En revanche, on peut affirmer comme nous l'avons fait que « tout se passe comme si » cela était le cas, pour des raisons diverses qu'il est difficile de cerner précisément *a posteriori* en tant qu'observateur extérieur. On peut quand même supposer que des contraintes lourdes ont pesé, comme des exigences de lisibilité de la part de bailleurs soucieux de « voir » (et de comprendre) à quoi sert leur argent, des exigences liées aux diverses susceptibilités à ménager (celles des groupes de pression, des experts nationaux ou internationaux, des ministères malgaches, etc.), et des exigences organisationnelles dues au fait qu'une fois initié le court-circuitage du système politico-administratif en place, il est difficile de faire appel à celui-ci au coup par coup pour des fonctions qui seraient normalement de son ressort. Enfin, plusieurs des entretiens que nous avons menés à Madagascar avec des responsables du PE2 et de la composante EMC en ont fait ressortir de façon très nette un besoin implicite auquel EMC est censée répondre : celui de « faire exister le littoral à Antananarivo » (sous-entendu auprès des responsables administratifs et politiques du pays). C'est un souci bien réel et apparemment justifié dans une île paradoxalement peu tournée vers ses côtes pour différentes raisons, parmi lesquelles l'origine géographique ou ethnique de la plupart de ses dirigeants et hauts fonctionnaires n'est sans doute pas la moindre[1]. Cette fois, on ne peut pas dire que l'idée de créer une composante pour « faire exister le littoral » dans la capitale ne correspond pas à une vision stratégique : c'est un raisonnement tout à fait défendable. En revanche, si l'objectif tacite est celui-là, les moyens à mettre en œuvre changent : l'existence du GTR national par exemple revêt une

[1] Comme nous l'avons précisé en présentant Madagascar, ils sont principalement issus des Hautes Terres (groupe ethnique *Merina*).

importance capitale, tout comme la formation GIZC de ses membres, la rédaction d'un « Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar », ou – pourquoi pas – le « système intégré… » au niveau régional. En revanche, la création et le soutien de structures de concertation locales et régionales (SCL, SCC, SCIC, CRP, GTR régional), les micro-actions et autres tentatives de transfert ponctuel de la gestion des ressources vers les communautés locales se justifient beaucoup plus difficilement.

En termes de stratégie, EMC n'a donc pas de positionnement clair. En outre, si conserver des objectifs tacites n'est nullement en contradiction avec une approche stratégique de l'action à mener, encore faut-il que les moyens déployés pour atteindre les objectifs affichés puissent aussi permettre d'atteindre les premiers de façon « collatérale » au lieu de concentrer une grande part de l'énergie d'une organisation sur des interventions qui ont peu de chances d'aboutir. Cette dimension stratégique des faiblesses d'EMC est une des raisons pour lesquelles elle peut atteindre ses objectifs sans obtenir de résultat, ou pour parler désormais plus clairement, se trouver limitée à des résultats intermédiaires sans pouvoir raisonnablement prévoir de résultats finaux conséquents.

c) Les limites de la logique « porte d'entrée »

La logique « porte d'entrée », qui se traduit par les micro-actions mises en œuvre en soutien à l'émergence de structures locales de concertation et de gestion, peut se schématiser comme sur la Figure 11 et se résumer ainsi : une intervention extérieure s'appuie sur une organisation de base existante pour mettre en œuvre un micro-projet, ou commence par mettre en place cette organisation avant de s'appuyer sur elle. Ensuite, de la combinaison entre action et organisation de base émerge de l'action collective. Cette logique « porte d'entrée » rencontre différentes limites que nous avons déjà commencé à exposer dans le cas de l'opération pilote Menabe du PRE-COI/UE.

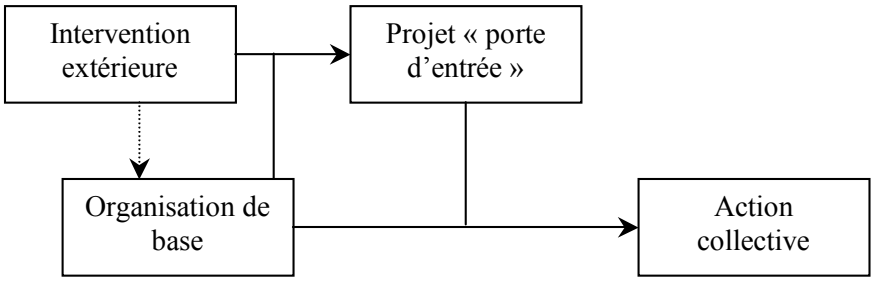


Figure 11. La logique « porte d'entrée »

Comme nous l'avons vu, la première de ces limites concerne la question de la pérennité de la dynamique engendrée par ces actions, au delà de l'intervention extérieure et de son financement. Il semble que l'hypothèse soit implicitement faite que dans les situations de gestion rencontrées, dans la mesure où les groupes humains considérés ont généralement un intérêt collectif à la mobilisation en faveur d'une gestion plus rationnelle des ressources, une impulsion initiale orchestrée de l'extérieur suffise à générer un changement durable de l'organisation locale, hypothèse dont les travaux sur l'action collective incitent à douter (Lecomte, 1986 ; Ostrom, 1990). Ensuite, l'espoir d'un « effet tache d'huile » permettant la diffusion de cette dynamique paraît toujours aussi optimiste, d'autant plus que l'intervention extérieure semble nécessaire dans chaque cas mais n'est pas envisageable de façon réaliste dans tous les villages. On retrouve ici un problème rencontré plus généralement dans le pays au sujet du transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables vers les « communautés locales » : plusieurs années après l'adoption de la loi GELOSE, les seuls cas aboutis ou en passe de l'être font suite à une intervention extérieure (d'une composante du PE2 – GELOSE, EMC, etc., d'une ONG – WWF, CARE, d'un bailleurs – GTZ, etc.) (Aubert, 2002, p.121). De plus, la population villageoise côtière étant majoritairement illettrée ou en tous cas peu instruite, le montage de dossiers de financement pour d'autres micro-projets ultérieurs nécessitera toujours l'intervention d'un intermédiaire, « agent de développement » ou « courtier » maîtrisant le « langage-développement » (voir Olivier de Sardan, 1995, pp.153-171, ainsi que nos remarques sur le Menabe, et Lecomte, 1986, pp.19-20). Non seulement l'intervention extérieure s'avère nécessaire dans chaque cas, mais en plus elle ne semble pas suffisante.

Enfin, la quatrième réserve que nous avions évoquée dans le cas du Menabe semble ici renforcée : elle concerne l'hypothèse qu'une dynamique collective initiée autour d'enjeux non-environnementaux va progressivement s'étendre à l'environnement. Or, comme les auteurs de l'évaluation menée en 2000 l'ont fait remarquer, les mini-projets représentent des

« pratiques peu novatrices (bacs à ordures, bornes fontaines, …). Il est peu probable que de telles actions puissent apporter un impact incitant les gens vers l'internalisation des préoccupations socio-environnementales » (Rabevohitra Ravaoharisoa *et al.*, 2000, p.26). Un bon exemple est donné par le village touristique d'Ifaty au nord de Toliara : devant l'augmentation des vols et agressions contre des touristes étrangers, et les risques qu'ils font peser à l'activité économique induite, les habitants se sont spontanément organisés pour mettre en place des patrouilles circulant chaque nuit et censées dissuader les personnes mal intentionnées. Cette dynamique ne s'est toutefois pas étendue aussi « spontanément » à la gestion des ressources, pour laquelle EMC est intervenue[1].

Pour toutes ces raisons, rien n'indique que les micro-actions ouvrent un jour sur des dynamiques fortes, comme si des « portes d'entrée » déposées avec soin suffisaient à voir apparaître derrières elles des maisons poussées là telles des champignons après la pluie.

d) Le contournement des institutions comme règle d'action : de l'ambiguïté des relations entre Etat récipiendaire et système d'aide publique au développement

Le PNAE et de façon encore plus flagrante le PE2 sont emblématiques de ce que le politologue A. Valladão a décrit comme « le nouveau credo américain » (Valladão, 2002, p.41) en matière d'aide au développement, à savoir un contournement sans complexe de l'Etat récipiendaire lorsqu'il est jugé préférable de ne pas s'appuyer sur lui pour des raisons diverses telles que la corruption, l'inefficacité ou les divergences de vues. Cela étant souvent le cas dans les pays du sud, il en résulte une configuration bien particulière que J.-P. Olivier de Sardan décrit ainsi :

> « Un cercle vicieux s'est mis en place dans les années 80. A mesure que les Etats africains révélaient leurs faiblesses, les bailleurs de fonds, peu désireux de subventionner les services administratifs ou techniques nationaux ayant fait la preuve de leur inefficacité, ont impulsé un système ou chaque "projet" de

[1] Plusieurs raisons rendent beaucoup plus probable l'organisation des patrouilles, parmi lesquelles on peut citer leur caractère à la fois ludique et valorisant notamment pour les jeunes du village, la non-concurrence de cette activité nocturne avec des activités productives, la clarté du lien de cause à effet entre la délinquance et une possible baisse de la fréquentation touristique, etc. Tous facteurs qui ne sont pas réunis concernant l'environnement.

développement, bilatéral ou multilatéral, devenait une sorte de petit îlot de bureaucratie fonctionnelle, bien doté, sous perfusion, avec une surveillance externe rapprochée, dans un océan d'administration locale incapable, misérable et abandonnée à elle-même. (…) Le système des projets a ainsi abouti à ce qu'une multitude d'enclaves paraétatiques, sous contrôle direct de bailleurs de fonds peu au fait des sociétés locales, assument, dans une sorte de luxe tranquille et insolent, une série dépareillée et non coordonnée de bouts de fonctions de l'Etat. Des fonctions que ce dernier, au bord de la banqueroute, est de plus en plus incapable de remplir correctement et globalement : éducation, santé, foresterie, petite hydraulique, aménagements agricoles, etc. L'Etat ne peut ni freiner le phénomène ni le contrôler » (Olivier de Sardan, 2000, p.13).

On peut certes se demander à quel point ce credo est « nouveau », puisqu'à l'échelle des cinquante ans d'aide publique au développement les années 1980 sont déjà anciennes, et surtout à quel point il est « américain », mais on l'observe bel et bien à l'œuvre dans le monde en développement. En fait, à une époque où la France soutenait de nombreux régimes politiques dans ses anciennes colonies africaines, sa coopération s'investissait lourdement auprès des institutions et ministères nationaux. Face à ce quasi-monopole sur la coopération institutionnelle, les autres bailleurs – Etats Unis en tête – soucieux de prendre pied dans ces pays, n'avaient d'autres moyens que d'utiliser une méthode oscillant entre un *bottom-up* revendiqué (passant par les ONG et le secteur privé) et un contournement massif des institutions nationales. Parallèlement, le début des années 1980 a vu l'arrivée sur le devant de la scène d'une idéologie ultra-libérale violemment antiétatique portée par le couple américano-britanique formé de R. Reagan et M. Thatcher. Dès les années 1970 mais de façon accélérée dans les années 1980, ce « credo » s'est donc aisément diffusé notamment auprès des organisations internationales (OCDE, Banque Mondiale, PNUD, etc.) au point de devenir le modèle dominant de l'aide au développement dans ceux que l'on nomme – bien maladroitement – les « pays les moins avancés ». Cette diffusion s'est faite d'autant plus facilement que la France entamait un virage dans les années 1980 avec une révision (encore inachevée) de sa politique africaine et en particulier de sa stratégie de coopération. Elle n'était pas en mesure de proposer un modèle « clé en main » de coopération susceptible de surmonter les vrais problèmes rencontrés par les Etats africains tout en contrant l'offensive antiétatique avec laquelle elle n'a par tradition socio-politique que peu d'affinités.

La grande question de la coordination des interventions des bailleurs de fonds est théoriquement considérée, depuis déjà plusieurs décennies, comme une fonction et même une responsabilité de l'Etat récipiendaire de l'aide. En pratique, cette responsabilité recouvre une certaine réalité dans quelques pays du sud pourvus d'un Etat fort, comme par exemple l'Inde (Teoh, 2000). En revanche, elle reste un vœu pieux à Madagascar dont une des caractéristiques est justement la faiblesse de l'Etat et son haut degré de dépendance à l'aide extérieure. En fait, d'une part l'Etat est sans doute trop faible à la base pour assumer ce rôle, d'autre part il semble que tout soit fait dans le PE2 pour l'en empêcher. L'accumulation « d'enclaves paraétatiques » y est le symptôme du contournement organisé de toutes les structures de l'Etat, en particulier des ministères. En outre, l'expérience montre que :

> « L'approche par projet a l'avantage essentiel de permettre de respecter la souveraineté des Etats avec lesquels sont conclus les accords de coopération. Au moment de la négociation, chacun est libre de proposer une clause et d'en refuser une autre. Quand le projet est signé, il crée un domaine de coopération délimité, contrôlable par les deux parties » (Lecomte, 1986, p.75).

Or, le PE2 s'est constitué par ce que ses promoteurs appellent une « approche programme », c'est-à-dire un ensemble de projets mis en cohérence et conçus pour se compléter les uns les autres. Bien que l'action passe par des projets[1], cette « approche programme » du PE2 est donc aux antipodes de « l'approche par projet » de B. Lecomte, et accouche d'un dispositif d'une complexité et d'une opacité extraordinaires dont chaque élément est à la fois complètement dépendant des autres (sur le fond des problèmes et la perspective adoptée) et de ses bailleurs, dépendant du gouvernement aussi par construction « sur le papier », et étonnamment autonome quant à son fonctionnement quotidien et à ses relations effectives avec l'Etat. Le résultat est absolument impossible pour l'Etat à « délimiter », et encore moins à « contrôler » donc à coordonner. Avec un réalisme flirtant avec le cynisme, la Banque Mondiale a d'ailleurs mis en place dès le début du PE2 un Secrétariat Multi-Bailleurs ayant pour mission de coordonner l'aide étrangère canalisée par le programme.

Si l'on change à présent de point de vue pour adopter, dans la mesure du possible, celui du gouvernement, on comprend qu'il a le plus grand mal à conserver des marges de manœuvre

[1] Nous faisons ici référence à la différence entre projets et programmes telle que définie dans la première partie de cette thèse.

dignes d'une nation indépendante, tant il dépend pour sa survie économique de l'aide extérieure et tant celle-ci impose de « conditionnalités » toujours plus contraignantes pour qui entend rester dans le chemin de « l'orthodoxie » tracé par les bailleurs. Dans cette optique, il est clair – et cela est apparu à plusieurs reprises au cours de nos entretiens – que la division des bailleurs de fonds quant aux approches à privilégier, leur non-coordination dans leurs interventions, la multiplicité de leurs critères, sont autant de sources de marges de manœuvre salutaires pour l'Etat qui n'existeraient pas si le PE2 et les autres programmes fonctionnaient effectivement « en bloc ».

Cette logique a pour EMC deux conséquences principales. D'une part, l'impossibilité à coordonner les approches des bailleurs, dont les divergences sont réelles, et l'absence de volonté de l'Etat de la soutenir dans cette démarche contribuent à faire de cet objectif une mission très délicate et renforcent le mécanisme de sectorialisation, dont nous avons vu les effets néfastes. D'autre part, le contournement systématique des institutions nationales, érigé en règle de fonctionnement par le PNAE, conduit fatalement à ce que tous les documents produits par EMC ne soient que des éléments de réflexions pouvant contribuer au débat au lieu d'être dotés d'une valeur juridique susceptible d'avoir des effets réels sur le système de gestion des ressources tel qu'il se présente concrètement. Ainsi, on peut remarquer que le fonctionnement « normal » de la planification est le suivant : une loi est promulguée, qui donne un cadre juridique à un outil de planification à mettre en œuvre à un niveau ou un autre. C'est alors que sont élaborés ces documents. Cela a par exemple été le cas avec les Schémas de Mise en Valeur de la Mer ou les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux en France, le *Coastal Zone Management Act* aux Etats-Unis, etc. A Madagascar, il semble que l'on procède systématiquement en sens inverse[1] : on se livre à des « exercices » de planification, on élabore des documents « pilotes », dans l'espoir qu'ultérieurement une appropriation soudaine – et bien improbable au regard de ce que l'on vient de dire – par le gouvernement permette de mettre en place le cadre juridique adéquat. On a certes déjà vu des planifications « officielles » (opposables aux tiers), censées restreindre certaines activités rentables à court terme mais préjudiciables à moyen ou long terme, ne pas être appliquées. C'est un vrai problème, à la fois ponctuel – pourquoi tel outil ne fonctionne pas ? – et théorique – sur les « plans » en général. On a en revanche rarement vu des planifications

[1] A l'exception de la loi GELOSE dont la promulgation a été précoce par rapport à l'effort entrepris pour l'établissement de contrats.

informelles, sans valeur juridique et non opposables, mais restrictives pour certains acteurs, être appliquées spontanément par ceux-ci – même s'ils ont participé aux discussions en amont. Cette démarche accompagne en fait plus généralement l'aspect informel de beaucoup des actions entreprises, et contribue à dissuader de s'exprimer d'éventuels opposants aux évolutions souhaitées de la gestion effective de l'environnement. L'absence d'impact prévisible des actions permet de stabiliser la plupart du temps un consensus mou autour de documents ayant peu de chances de produire du changement et d'initiatives locales toujours positives puisqu'elles apportent de l'argent.

e) L'absence de résultats finaux, un objectif ?

Cette question volontairement provocatrice mérite d'être posée dans le cas du PE2 : dans quelle mesure l'absence de résultats finaux (c'est-à-dire d'impact concret sur la façon dont l'environnement est géré) n'est-elle pas une nécessité du programme ? Nous avons pu constater par exemple qu'EMC n'avait à peu près aucune prise sur la pêche industrielle et se concentrait sur les problèmes liés aux pêches artisanales et traditionnelles. Or il se trouve que les ressources halieutiques exploitées par la pêche industrielle, qui constituent la deuxième source de devises pour le pays, ont toujours été considérées par le gouvernement comme des « ressources stratégiques » devant être par conséquent gérées par l'Etat. De plus, Madagascar étant fortement endetté auprès des bailleurs internationaux (dont la Banque Mondiale), ceux-ci n'ont pas intérêt, s'il veulent être remboursés un jour, à voir les rentrées de devises se tarir sur la « Grande Ile » dont les sources alternatives de revenus ne sont pas nombreuses. Aussi, toute action susceptible d'aboutir à une limitation des bénéfices que Madagascar retire de la vente des licences de pêche industrielle est vue d'un mauvais œil de chaque côté. Comme nous le confiait un cadre de l'ONE, « tout se passe comme si » (une nouvelle fois nous ne saurions être plus affirmatifs) le gouvernement et les bailleurs s'étaient mis d'accord pour ne pas toucher à la pêche industrielle et circonscrire les efforts entrepris pour une gestion durable des ressources halieutiques, notamment dans le cadre des composantes EMC et GELOSE[1], aux pêches artisanales et traditionnelles dont une éventuelle restriction ne fait pas obstacle à leurs intérêts bien compris. Ce type de raisonnement, qui requiert la plus grande prudence

[1] Le contrat GELOSE-langouste initié à Fort Dauphin par les composantes GELOSE et EMC en collaboration avec le MPRH ne concerne par exemple pas la pêche industrielle alors que les liens au niveau de la ressource sont avérés.

mais n'est pas hasardeux, s'appuie sur de nombreuses références dans le champ des sciences spciales. Ainsi par exemple J. Stiglitz écrit (2002, p.269) :

> « Soyons clair : le FMI n'a jamais changé de mandat *officiellement*, il n'a jamais pris la décision formelle de faire passer les intérêts de la communauté financière avant la stabilité de l'économie mondiale et le bien-être des pays pauvres qu'il devrait aider. On ne peut rien dire de sensé sur les motivations et les intentions d'une institution, seulement sur celles des personnes qui la constituent et la dirigent. Et même, il est souvent impossible d'être certain de ce qui motive vraiment ces personnes – il peut y avoir un abîme entre leurs intentions proclamées et les véritables. Mais, en sciences humaines, on peut toujours essayer de décrire le comportement d'une institution sur la base de ce qu'elle *paraît* faire. Si l'on examine le FMI *comme si* son objectif était de servir les intérêts de la communauté financière, on trouve un sens à des actes qui, sans cela, paraîtraient contradictoires et intellectuellement incohérents ».

Peut-on examiner le PE2 *comme si* son objectif était de servir certains intérêts particuliers ? Peut-on alors trouver un sens à ses actes qui, sans cela, paraissent contradictoires et intellectuellement incohérents ? Revenons sur le fond du problème, qui est à la fois d'action et d'éthique. En termes d'action tout d'abord, il est clair que tout effort qui serait entrepris par des villageois côtiers pour gérer plus rationnellement les ressources qu'ils exploitent, risquerait d'être handicapé – si ce n'est annihilé – par la poursuite d'une pêche industrielle intensive alors que l'on sait que les stocks exploités sont en partie les mêmes ou du moins sont liés (c'est le cas par exemple des crevettes). Mais on ne saurait éluder complètement l'autre volet du problème, qui se pose en termes éthiques cette fois. Est-ce parce que le gouvernement et les bailleurs du PE2 laissent leurs agents travailler avec les « petits pêcheurs » qu'il faut saisir l'occasion de le faire ? Faire porter l'effort sur eux ne revient-il pas à leur faire aussi porter implicitement la responsabilité de l'épuisement des ressources, même si cela devait être « pour leur bien » ? N'occulte-t-on pas ainsi le débat sur les responsabilités au niveau plus macro des bailleurs[1] et du gouvernement, sur les effets pervers de l'endettement, etc. ?

---

[1] Par exemple, l'Union Européenne subventionne la pêche industrielle de bateaux européens dans les eaux malgaches pour faire face à l'épuisement – lui aussi subventionné – des stocks dans l'Atlantique Nord et la Méditerranée. L'hypothèse est faite que l'argent ainsi directement versé au gouvernement malgache sera affecté

Comment trancher ces questions épineuses tout en se gardant de succomber à une théorie du complot qui ne résisterait pas à sa mise en regard avec les bonnes volontés individuelles mobilisées de toutes parts, par exemple à la Banque Mondiale ? Contentons nous d'observer que le manque de résultats du PE2 correspond aux objectifs stratégiques des acteurs les plus influents, à leurs intérêts économiques personnels ou corporatistes dans la commercialisation des ressources naturelles de l'île. Ces objectifs et intérêts sont eux-mêmes bien plus cohérents avec les objectifs de la Banque Mondiale en tant qu'organisation – une banque qui doit veiller au bon remboursement de la dette.

1.3.9. Le désengagement de l'Etat, contexte ou objectif de l'intervention ?

L'étude du programme de gestion intégrée du littoral mis en œuvre dans le cadre du PE2 montre entre autres l'enjeu central que constituent ses relations avec l'Etat et l'administration. En particulier, on se rend compte que le « contexte de désengagement de l'Etat » partout affirmé (voir par exemple PNUD, 1999 ; Borrini-Feyerabend, Hénocque et Kasisi, 2001) n'est pas une observation aussi neutre qu'on pourrait le penser. Tout laisse à penser que ce désengagement, avant d'être un contexte, est un objectif pour un certain nombre de bailleurs de fonds qui définissent leurs modes d'action en conséquence – ce qui fait une différence. Le désengagement de l'Etat, dès lors qu'on le considère comme un objectif plutôt qu'un contexte, correspond à un choix pour l'action environnementale et non à une contrainte conjoncturelle qui lui serait extérieure. Cette orientation est en parfaite cohérence avec le discours aujourd'hui dominant qui explique que de façon générale pour les ressources naturelles renouvelables, au niveau international, la « politique de gestion et de conservation, marquée par l'interventionnisme de l'Etat à caractère répressif et centralisateur, a été vouée à l'échec par l'épuisement du stock et la dégradation du milieu » (Océan Consultant, 2000b, p.11). Pourquoi affirmer que dans aucun pays, dans aucune circonstance, l'interventionnisme de l'Etat a permis de gérer (plus) durablement de telles ressources qui autrement auraient été menacées ? Le désengagement systématique de l'Etat de la gestion des ressources naturelles apparaît en fait profondément idéologique, tout comme l'était en d'autres temps le centralisme supposé universellement (plus) juste et efficace.

---

au développement du pays – hypothèse qui est en contradiction avec celles sous-tendant les mécanismes de l'aide publique au développement.

Pour ces raisons, il paraît plus exact dans certains cas au moins de parler de « contexte antiétatique et anti-administratif ». La bureaucratie ayant émergé dans le PE2 n'en est donc que plus étonnante encore avec sa prolifération d'entités à géométrie variable. Ainsi, un responsable de la composante EMC nous confiait son désarroi en 1999 devant une planification du travail annuel (PTA) qui s'étalait de septembre à décembre tandis que le travail effectif ne pouvait être effectué que de mi-janvier à juillet de chaque année (le mois d'août étant consacré aux congés annuels)… En outre, ces « îlots de bureaucratie fonctionnelle » (Olivier de Sardan, 2000, p.13), ONE en tête, sont largement noyautés par des « apparatchiks » du régime.

La stratégie de contournement de l'Etat échoue donc doublement en ce qu'elle limite d'elle-même les résultats susceptibles d'être obtenus, tout en ne parvenant pas à établir un fonctionnement aussi indépendant qu'elle le souhaiterait.

1.3.10. Perspectives

L'année écoulée du printemps 2001 au printemps 2002 a vu la refonte complète du dispositif organisationnel mis en place dans le cadre du PE2. Suite à une décision de restructuration prise en mars 2001 puis confirmée et précisée en juin 2001, le PE3[1] est parti sur des bases assez radicalement différentes sur lesquelles il nous semble utile de nous arrêter un minimum tant les changements opérés sont riches d'enseignements. Nous serons toutefois brefs puisque nous n'avons pas pu nous rendre sur le terrain depuis que le dispositif est en place.

Tout d'abord, il faut préciser que les changements sont intervenus essentiellement sous l'impulsion de la Banque Mondiale (dans une moindre mesure du PNUD). Après avoir longtemps soutenu le PE2 envers et contre toutes les critiques, la Banque a fini par exprimer son mécontentement à l'occasion de la clôture de cette deuxième phase et de la préparation de la troisième. Tous les renseignements dont nous disposons convergent vers l'hypothèse que le gouvernement malgache n'a pas joué de rôle moteur en la matière.

D'une façon générale, l'élément de changement principal est la disparition des quatorze composantes et des « îlots de bureaucratie fonctionnelle » qui leur étaient associés sous

[1] Dont le financement n'a été approuvé par le GEF que fin 2003.

l'égide de l'ONE. D'après nos informations, leurs activités sont à présent ventilées dans deux entités seulement :

- Le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE) regroupe essentiellement les anciennes composantes EMC, AGERAS, Biodiversité et GELOSE. SAGE est une association à but non lucratif[1] qui travaille sur contrats pour l'ONE et le Ministère de l'Environnement, auxquels elle est censée apporter un soutien technique. Elle rejoint donc d'anciennes Agex qui continuent à exister sous forme d'associations comme l'ANGAP et l'ANAE.
- La Direction des Politiques et Instruments (DPI), placée au sein de l'ONE, remplace plutôt les composantes d'appui (REF, EF, IG, SIE, Communication) et stratégiques (PSI et MECIE) du PE2, et reprend les dimensions politiques d'autres composantes comme EMC et Biodiversité.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la gestion intégrée du littoral, les anciennes compétences d'EMC sont désormais réparties entre le SAGE, la DPI et l'ANGAP (pour les Aires Protégées Marines et Côtières), tandis que perdurent le GTR National et une commission « zones côtières » au sein du CNE. Au niveau régional, les CTA, GTR et CRP ont été regroupés au sein d'Unités Techniques Régionales (UTR) transversales à tous les champs d'action de l'ONE et du PE3. Pour les premiers mois du PE3 se profilaient :

- L'élaboration d'une « Politique nationale de développement durable des zones côtières et marines » à partir du Livre blanc[2] (ONE, 2002b), politique dont un projet de décret d'adoption avait déjà été préparé.
- La création par décret (projet déjà rédigé également) d'un Comité National des Zones Côtières et Marines sous tutelle du Ministère de l'Environnement et dont l'actuel GTR National deviendrait une cellule. Ce Comité sera chargé de promouvoir la démarche de gestion intégrée du littoral.
- L'adoption par arrêté interministériel (projet rédigé) du « Plan d'action national zones côtières et marines » (ONE, 2002a) directement inspiré de la réflexion engagée autour de la définition de la politique nationale, et concernant les dix années à venir. La

[1] Ordonnance n°60 133 du 3 octobre 1960.

[2] Le Livre Blanc a finalement été rédigé à l'été 2002, mais devait encore être adopté par le CIME, le Conseil des Ministres et l'Assemblée Nationale au moment de la rédaction de cette thèse.

coordination dans la mise en œuvre des objectifs du plan serait assurée par le Comité National des Zones Côtières et Marines.

Sans aller plus avant dans l'étude du nouveau dispositif, nous nous proposons de souligner quatre dimensions des changements opérés qui renvoient à des éléments de réflexion que nous avons essayé d'apporter précédemment. En premier lieu (1), la nouvelle approche qui transparaît nous semble en rupture assez radicale avec celle qui a prévalu au cours du PE2. Ainsi, on ne peut *a priori* plus parler d'un « programme de gestion intégrée du littoral » en tant que tel, au sens où la mise en œuvre de la GIL n'est plus aux mains d'une équipe s'intégrant dans un programme déterminé. Une fois les trois décrets et arrêtés adoptés, la mise en œuvre de la GIL se ferait à travers celle du « Plan d'action national zones côtières et marines », qui solliciterait des financements pour les différentes actions à entreprendre. Le PE3 serait donc un contributeur parmi d'autres[1] à un plan d'action qui, s'il aurait sans doute pu être plus détaillé, vise en tous cas de façon très claire la résolution des problèmes concrets de la zone côtière. Il convient de souligner en outre (2) la marche arrière assez brutale entreprise en matière de prolifération institutionnelle, ce dont on ne peut sans doute que se féliciter. Ce mouvement s'accompagne d'un début de recentrage de l'activité vers l'administration nationale aux dépends d'un fonctionnement en parallèle, recentrage probablement amené à se poursuivre tant il apparaît de plus en plus artificiel de maintenir un « Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement » et/ou une « Direction des Politiques et Instruments » hors du Ministère de l'Environnement. Pour jouer sur les mots, on peut sans doute dire que la seule raison de fond qui semble encore empêcher cette intégration finale est une raison de fonds… du PE3. Le conflit qui oppose depuis le début le Ministère de l'Environnement à l'ONE serait d'ailleurs plus virulent que jamais, mais il semblerait que ce soit désormais le Ministère qui prenne le dessus à mesure que la fin du PNAE approche et que la question de la pérennisation se fait plus prégnante[2].

---

[1] Même si dans la pratique la première phase du plan d'action coïncide avec le PE3 (2003-2008) et va sans doute avoir du mal à s'en émanciper réellement. Au moins le montage semble-t-il réaliste à moyen terme pour tendre vers une mise en synergie des différentes interventions.

[2] L'héritage du PE2 est encore loin d'être parfaitement digéré. Ainsi le Livre Blanc et le Plan d'action sont-ils signés par l'ONE-PIIGE. Or, à y regarder de plus près PIIGE (Politiques, Instruments et Informations pour la Gestion de l'environnement) n'existe pas : il s'agit d'une version plus ambitieuse de la DPI que l'ONE a souhaitée mais n'a pu mettre en place dans son nouvel environnement institutionnel. Il n'y avait pourtant

Quoi qu'il en soit (3), la réorganisation opérée s'inscrit dans la droite ligne de l'hypothèse que nous avions faite en supposant qu'il n'y avait absolument aucun lien évident entre l'intérêt de la zone côtière et de son développement durable d'une part, et la nécessité d'une composante *ad hoc* labellisée GIZC dans le PNAE d'autre part[1]. Comme nous l'avons déjà laissé entendre, le lien entre l'intérêt pour un objet (ici, le développement durable du littoral) et le dispositif organisationnel permettant de s'en saisir doit être envisagé sous un angle stratégique : étant donnés les objectifs fixés, quels sont les moyens les plus appropriés pour les atteindre ? La réponse à cette question n'est jamais triviale lorsqu'il s'agit de gestion de l'environnement.

Enfin (4), nous tenons à souligner que le dispositif mis en place en 1997 n'aura même pas tenu les cinq ans du PE2. Cette durée de vie paraît très courte au regard des efforts d'adaptation qui ont été demandés sans concession à tous les acteurs, que ce soient les ministères, les acteurs locaux lorsqu'ils ont essayé de s'impliquer dans les GTR, CRP, CR, etc., mais aussi les agents de l'ONE à qui l'on a demandé implicitement de court-circuiter l'administration autant que possible pendant quatre ans avant de leur annoncer qu'ils étaient désormais aux commandes d'une coquille vide… Comme tant de fois déjà dans l'histoire de l'aide au développement, on a expliqué en quoi telle approche imposée de l'extérieur était la bonne, avant d'en changer quelques années à peine plus tard[2]. Nous pensons que l'impact désastreux de ces erreurs ou réorientations à répétition sur les possibilités futures de mobilisation, à tous les niveaux, est généralement sous-estimé. Mais ces quatre ou cinq années paraissent aussi beaucoup étant donnée l'intensité de certaines critiques très vite formulées aussi bien en interne qu'en externe[3], et – surtout ? – la perplexité, la morosité voire

---

toujours pas renoncé complètement au début du PE3, en dépit de ce qui semble être la nouvelle logique à l'œuvre.

[1] Sauf à supposer que l'intérêt pour le littoral se soit évanoui entre temps, ce qui ne semble pas être le cas.

[2] Dans le cas du PRE-COI, les effets pervers de plusieurs réorientations successives – dont nous n'avons pas été témoins – sont bien mis en évidence par le rapport d'évaluation intermédiaire (Resource Analysis, 1997, pp.11 et 46) : encouragement à une « autonomisation (…) ou au contraire un repli vers la passivité », « appréhension (…) à s'engager trop rapidement et trop complètement dans les orientations définies dans la mesure où celles-ci peuvent de nouveau évoluer ». Le GEF est également connu pour ses réorientations stratégiques à répétition, avec des conséquences lourdes sur le terrain.

[3] Soulignons pour ce qui concerne notre propre positionnement que notre mémoire de DEA (Billé, 1999), assez critique sur une « dynamique » qui n'en était qu'à ses débuts, ne s'est malheureusement pas trouvé contredit par la tournure qu'ont pris les événements. Bien que diffusé autant que possible sur place, il n'est pas question de

l'accablement souvent palpables dans lesquels ce dispositif plongeait la plupart de ceux qui y étaient confrontés de près.

1.4. Conclusion sur les études de cas malgaches

1.4.1. La décentralisation, illustration de l'ambiguïté de l'Etat malgache, des bailleurs de fonds et de leurs relations

En filigrane des deux études de cas que nous venons de développer sont apparues un certain nombre d'ambiguïtés dans l'action de l'Etat malgache, des bailleurs de fonds internationaux et dans les relations qu'ils entretiennent ensemble. Celle liée au processus de décentralisation à l'œuvre dans la Grande Ile est particulièrement édifiante en ce qu'elle est à la fois un problème de fond – la décentralisation est un paradigme incontournable et commun à toutes les théories contemporaines de gestion de l'environnement – et un révélateur des effets néfastes que peuvent avoir certaines de ces ambiguïtés. Elle apparaît à plusieurs reprises dans nos analyses comme un facteur d'échec au moins partiel des deux programmes de GIL, si bien qu'il semble opportun de synthétiser rapidement notre propos à ce sujet.

La gestion intégrée du littoral, telle qu'elle est décrite au niveau international, ne peut s'envisager en dehors d'un cadre de gouvernement relativement décentralisé. Or, le PRE-COI/UE, qui a débuté en 1995 et contractualisé avec le CRD Menabe en 1997, et le PE2/EMC, lancé en 1997, ont tous deux été initiés dans un pays encore fortement centralisé, héritage du « centralisme démocratique » des années 1970 et 80. La décentralisation, balbutiante depuis le transfert de certaines responsabilités aux communes en 1995[1], attendait encore la nouvelle constitution finalement adoptée en 1998. En plus de l'incertitude pesant sur le moment où la « fenêtre politique » (Kingdon, 1984) s'ouvrirait suffisamment, personne ne pouvait savoir si l'échelon méso retenu serait celui des régions ou des provinces. Dans ce contexte, les bailleurs auraient théoriquement pu choisir de différer leurs initiatives de GIZC

---

prétendre qu'il ait pu influencer autrement qu'à la marge le cours des choses. Il était pour cela à la fois trop approximatif sans doute et trop peu en lien avec une demande qui n'existait pas. Mais avec un peu plus de recul, nous pouvons faire l'hypothèse que tel un travail d'auditeur, il a été l'occasion d'écrire et de dire tout haut ce qu'une majorité d'acteurs pensait tout bas, ou ne disposait ni du temps ni des outils pour formuler et formaliser.

[1] A l'heure actuelle, les territoires des communes ne sont toujours pas délimités partout avec précision.

devant s'appuyer sur la décentralisation : mais devant l'urgence associée aux préoccupations environnementales et le besoin d'aide publique de Madagascar, devant aussi la logique autonome des financements et projets, cette position était difficilement tenable[1]. Le choix a donc été fait dans les deux cas étudiés de débuter sans attendre, en privilégiant l'échelle régionale pour le niveau méso. L'hypothèse était formulée que les programmes pourraient « activer » le processus de décentralisation. Nous n'avons nullement les moyens d'évaluer à quel point cela a pu être ou non le cas, c'est-à-dire quelle influence réelle les programmes étudiés (et les autres qui fonctionnaient selon le même principe) ont eue sur la réforme de 1998. *A minima*, il est clair que la pression des bailleurs (de la Banque Mondiale en particulier) s'est exercée de manière très forte sur le Président Ratsiraka, mais sans doute par des biais beaucoup plus efficaces que les programmes de gestion de l'environnement.

Quoi qu'il en soit, cette situation a conduit le PE2/EMC comme le PRE-COI/UE à baser une bonne partie de leur action sur des processus parfaitement informels. Nous avons exposé plus haut les problèmes que cela pose quant aux perspectives d'introduire du changement dans les systèmes de gestion du littoral, notamment en matière de planification. Plus surprenant, lorsque la constitution de 1998 a finalement consacré les provinces et non les régions, rien n'a changé dans ces deux programmes, c'est-à-dire qu'aucune réorientation de l'action du niveau régional vers le niveau provincial n'a pu être observée. C'est donc pendant cette période que les ambiguïtés les plus frappantes sont apparues. Ainsi entre 1997 et 2000, le Comité Régional de Développement du Menabe, structure sans statut légal, a vécu de la reconnaissance des bailleurs de fonds[2] et de la participation – plutôt passive il est vrai – à ses travaux de représentants de l'Etat comme le Préfet de région. Or l'Etat malgache, qui aurait pu sortir conforté d'un fonctionnement régional favorisant l'administration déconcentrée plutôt que décentralisée, se montrait volontiers – à travers différents hauts fonctionnaires que nous avons pu interviewer – très critique sur le fonctionnement du CRD et le soutien dont il bénéficiait. En outre à la fin du PRE-COI, on a pu s'apercevoir qu'EMC ne comptait pas prendre le relais de l'Opération Pilote Menabe, alors même que le PE2 s'y était formellement

---

[1] Le PRE-COI était en outre un programme (macro-)régional et non national, dont le démarrage effectif avait déjà été progressivement retardé de 1993 à 1995 pour différentes raisons (Resource Analysis, 1997).

[2] On se souvient qu'avant la COI et l'UE, la Banque Mondiale avait apporté un soutien sans faille à ce « bon élève ».

engagé et que la même Banque Mondiale qui avait soutenu le CRD jouait un rôle clé dans les orientations du PE2.

Cet exemple est significatif à bien des égards. Ainsi, le gouvernement malgache organise la décentralisation vers les provinces, jugées moins coûteuses et plus contrôlables que les régions mais que tous les experts s'accordent à trouver trop vastes par rapport aux problèmes à régler, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. En même temps, le gouvernement soutient (officiellement, il conduit) des programmes basés sur le niveau régional, apparemment pour la simple raison que les experts liés aux bailleurs de fonds trouvent cet échelon plus pertinent. Il suffit d'inverser le propos pour rencontrer les ambiguïtés de ces bailleurs, capables de mettre en œuvre pendant des années des programmes de gestion de l'environnement, d'aménagement du territoire et même d'appui à la décentralisation dans lesquels on parle selon les cas de « régions écologiques » (cas de la région de Toliara pour le PE2), de régions, de « régions au sens large », et plus rarement de provinces.

Pour toutes ces raisons, la décentralisation, certes nécessaire, apparaît autant comme une démission de l'Etat sur un certain nombre de problèmes qu'il ne prend pas ou plus en charge que comme la voie choisie pour tendre vers une « bonne gouvernance » si souvent invoquée de toutes parts. Mais elle apparaît aussi comme une concession faite aux bailleurs de fonds en échange de crédits dont le pays a si grand besoin. Dans cette optique, le flou longtemps entretenu avant et après 1998[1] a permis que l'argent rentre sans attendre mais sans non plus que personne ne sache de quoi l'autre parlait. Comme le souligne J.-P. Olivier de Sardan (2000, p.13) au sujet des Etats africains, « dans cette ère de pénurie dramatique de moyens, tout "projet" est bon à prendre ». Mais au delà de cette dimension peut être conjoncturelle, c'est un système qui s'est développé et que J. Lecomte (1986, p.17) résume avec ces propos tenus par un chef de village burkinabé : « si je t'offre une poule (…), vas-tu lui mettre la main au derrière pour voir si elle est grasse ou maigre ? ». On voit que la décentralisation n'est qu'un des enjeux – certes essentiel – d'une relation de dépendance et de défiance réciproque, basée sur un jeu de dissimulation et de demi-vérités (ou demi-mensonges) autour des affichages, des discours et des réalités. Un jeu dans lequel les bailleurs s'efforcent de

[1] On rappelle que les provinces n'ont été véritablement mises en place qu'après les élections de 2001.

convaincre chacun (dont eux-mêmes) que l'initiative est locale, et l'Etat s'efforce de convaincre que les priorités des bailleurs sont aussi les siennes.

1.4.2. Concertation et participation, entre affichage et réalité

L'étude des deux programmes de GIL a mis en évidence que concertation et participation étaient affichées avec vigueur au niveau des principes d'action et des objectifs. Pourtant, dans les deux cas, les analyses que nous avons développées en fonction des informations recueillies tendraient plutôt à considérer que ces notions font davantage office de vœux pieux qu'elles ne sont l'objet d'une mise en œuvre véritable. Dans les cas les plus favorables, on peut seulement entrevoir des éléments de consultation du public, mais non de concertation ni de participation. Dans le cas du PE2/EMC, il en va ainsi de la plupart des documents d'orientation et de planification émanant par exemple du GTR national (GTR/EMC, 2000), de l'ONE (ONE, 2002b, a) ou du bureau d'études chargé de la planification dans la région de Toliara (Océan Consultant, 2000b). Dans le cas du PRE-COI/UE, il ne semble pas non plus que les différents documents de planification (Hénocque, Antona et Delmas-Ferre, 1999 ; Hénocque *et al.*, 1999) ou les fiches projets aient pu émerger d'une concertation étant données les conditions concrètes de l'action dans lesquelles la mise en œuvre s'inscrivait. Les audiences publiques auxquelles se livrait volontiers le président du CRD n'étaient ainsi pas susceptibles de dépasser la simple consultation. De ce fait, on peut difficilement s'écarter sur ce point de l'analyse figurant dans le rapport d'évaluation finale (SECA, 2001, pp.70-71) :

> Les Opérations Pilotes « ont plutôt montré comment ne pas entreprendre une gestion locale participative. (…) Même dans le cas de l'OP Menabe[1], la mission a constaté une faible appropriation de la démarche par le CRD et les collectivités, l'essentiel du travail ayant été réalisé par les missions du GREEN avec un faible transfert de savoir-faire. (…) Les problèmes de non entretien des réalisations (…), ou encore l'abandon des activités (…) constatés par la mission sur le terrain, incite à penser que l'approche n'a pas été aussi participative et concertée qu'elle aurait dû l'être ».

[1] Pourtant « la plus aboutie dans la démarche GIZC », selon les évaluateurs.

Dans ces conditions, on peut considérer que trois cas types se présentent, du plus favorable au moins favorable :

- Soit une structure plus ou moins représentative des différents acteurs (CRD, GTR régional, GTR National, …) prend en charge en partie le processus GIZC et consulte la population ou ses représentants sur ses projets. On est tout de même loin de la concertation et encore plus de la participation.
- Soit ce rôle est joué par une structure projet nationale sans légitimité autre que celle de son financement (EMC, Coordination Nationale du PRE-COI, …).
- Soit, cas le plus défavorable, la GIZC est portée essentiellement par des experts internationaux (et dans une moindre mesure, nationaux) sur le mode de l'assistance technique. Ce sont eux qui rédigent la base des documents qui ne sont alors qu'éventuellement légèrement amendés par la suite. Les perspectives d'appropriation par la population sont alors minimales.

Dans les deux programmes étudiés, on se trouve en permanence sur des situations qui empruntent à chacun de ces cas. Pour ce qui concerne les exercices de planification en particulier, censés avoir un rôle majeur, on peut dire qu'ils sont d'abord élaborés puis plus ou moins soumis à discussion, c'est à dire qu'il s'agit de les faire « valider » (cf. l'atelier de validation dans le Menabe) ou adopter, les modifications ne pouvant dès lors intervenir qu'à la marge. Deux facteurs majeurs peuvent expliquer pourquoi les choses se déroulent ainsi.

D'abord, il est clair que la temporalité des programmes ne coïncide pas avec celle nécessaire à l'établissement de bases solides pour la concertation et la participation dans les processus de décision. Dans un pays où ces notions représentent des ruptures radicales avec la pratique courante (en tous cas dès que l'on dépasse le niveau du village), il est sans doute illusoire de penser pouvoir mettre en place une planification participative en l'espace de cinq ans. En outre, les lourdeurs dans la mise en œuvre des programmes font qu'ils sont bien loin de disposer de cinq années effectives pour faire émerger un processus participatif : ainsi par exemple le PRE-COI n'a contractualisé avec le CRD qu'en 1997 pour une clôture en 2000.

Ensuite, ces programmes censés accompagner la décentralisation, la dynamiser, s'appuyer sur elle, sont tous deux caractérisés par un centralisme à bien des égards surprenant. Ce centralisme relève d'une part des stratégies d'action employées, comme l'ont souligné nos remarques sur les projets « porte d'entrée » et sur le transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables vers les « communautés locales ». Ces stratégies, bien que vouées à

la mobilisation locale des « communautés », nécessitent généralement une importante intervention extérieure. Mais le centralisme relève également de l'organisation de ces deux programmes. Pour ce qui concerne l'Office National de l'Environnement et les composantes du PE2 (dont EMC), leurs bureaux d'Antananarivo sont omnipotents tandis que les Cellules Techniques d'Appui sont particulièrement faibles et dépendantes, en particulier en matière financière et décisionnelle. Le PRE-COI est quant à lui encore plus centralisé : pour reprendre un exemple fourni par le rapport d'évaluation intermédiaire, on peut signaler que pour mettre en place une mission d'appui dans le Menabe, il faut que la Coordination Nationale à Antananarivo identifie un besoin local, formule des termes de référence, les envoie à la Direction Régionale à Maurice, qui elle-même transmet une « requête d'assistance technique » au consortium GREEN (Resource Analysis, 1997, pp.39-40). D'ailleurs, l'ensemble des « cadres logiques » du programme proviennent de cette Direction Régionale, et son montage est *quasi* unanimement jugé trop homogène au regard de la variété des situations rencontrées sur le terrain (Resource Analysis, 1997, p.20).

1.4.3. Deux programmes qui se heurtent notamment à des problèmes classiques de l'aide publique au développement

Sans revenir dans le détail sur le contenu des analyses que nous avons faites des deux programmes de gestion intégrée du littoral à Madagascar, il semble important de remarquer que parmi tous les problèmes, dysfonctionnements, faiblesses, impasses que nous avons soulignés, beaucoup relèvent de problématiques classiques auxquelles est régulièrement confrontée l'aide publique au développement, quel que soit le domaine concerné. Pour n'en rappeler que quelques exemples, on peut citer les difficultés de la mobilisation des « communautés locales » autour de projets toujours introduits de l'extérieur et à durée limitée[1], la trop rare pérennisation des activités initiées dans le cadre de l'aide, la légèreté des études préalables et l'absence de mémoire des organismes d'aide, les ambiguïtés de la relation entre bailleurs de fonds et pays récipiendaire, ou encore l'impossible contournement d'Etats et d'administrations en déliquescence. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si nous avons trouvé, pour l'étude de ces cas, des éclairages fondamentaux dans les ressources bibliographiques

[1] Dans le cadre d'un projet d'aide publique au développement, on a tendance à assimiler l'organisation d'une réunion publique aux processus de concertation ou de participation.

concernant l'aide au développement dans son ensemble à travers notamment les travaux d'E. Fauroux, B. J. Lecomte et J.-P. Olivier de Sardan. On peut d'ores et déjà en tirer deux leçons.

La première confirme le déficit stratégique observé dans les deux programmes, puisqu'ils buttent sur des obstacles souvent « classiques » si ce n'est prévisibles, bien qu'ils soient censés mettre en œuvre des approches innovantes. Même s'il est bien sûr un peu facile d'affirmer que telle ou telle difficulté était prévisible et aurait pu être évitée, on ne peut s'empêcher de penser qu'une approche plus stratégique aurait permis d'en contourner certaines ou en tous cas de ne pas se lancer à tout prix dans des entreprises vouées à l'échec. Ainsi par exemple le contournement systématique du système politico-administratif malgache par le PE2, ou le saupoudrage d'actions « portes d'entrée » sur trois villages dans le cadre de l'OP Menabe du PRE-COI, à moins de trois ans[1] de la clôture du programme, pouvaient difficilement permettre d'atteindre les objectifs fixés.

La deuxième leçon est que la mise en œuvre de la GIL à Madagascar rencontre des difficultés de deux ordres qui s'entremêlent mais que l'on peut utilement distinguer : celles relevant comme on vient de le voir de l'aide publique au développement, et celles relevant de la gestion de l'environnement, avec pour interface le projet comme mode privilégié d'action publique. Par conséquent, si l'on veut progresser au-delà de la césure Nord/Sud sur la théorie de la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral, et sur la théorie de la gestion de l'environnement en général, il s'avère indispensable d'associer à ces études de cas à Madagascar d'autres concernant un pays dit « développé ». C'est ce que nous avions laissé entendre, au début de cette partie, et cela nous permettra de mettre de côté les spécificités du cas malgache. Nous verrons notamment comment se comporte un programme de GIL dans un contexte où l'action publique ne fait pas défaut, puisque sur le littoral français on serait plutôt en situation « d'*overcrowded policy making* » (Muller et Surel, 1998).

Contrairement à ce que nous avons fait dans le cas de Madagascar, nous ne nous livrerons pas ici à une présentation générale de la France, probablement bien connue de la plupart des lecteurs de cette thèse, ni même de son littoral tant ses caractéristiques physiques, les activités humaines qui y ont cours et les enjeux environnementaux les plus prégnants y sont, d'une façon générale, largement documentés (voir par exemple Corlay, 1997 ; Miossec, 1998c, b ; Mauvais et Goarnisson, 1999 ; Kalaydjian, 2000).

---

[1] Voire à quelques mois.

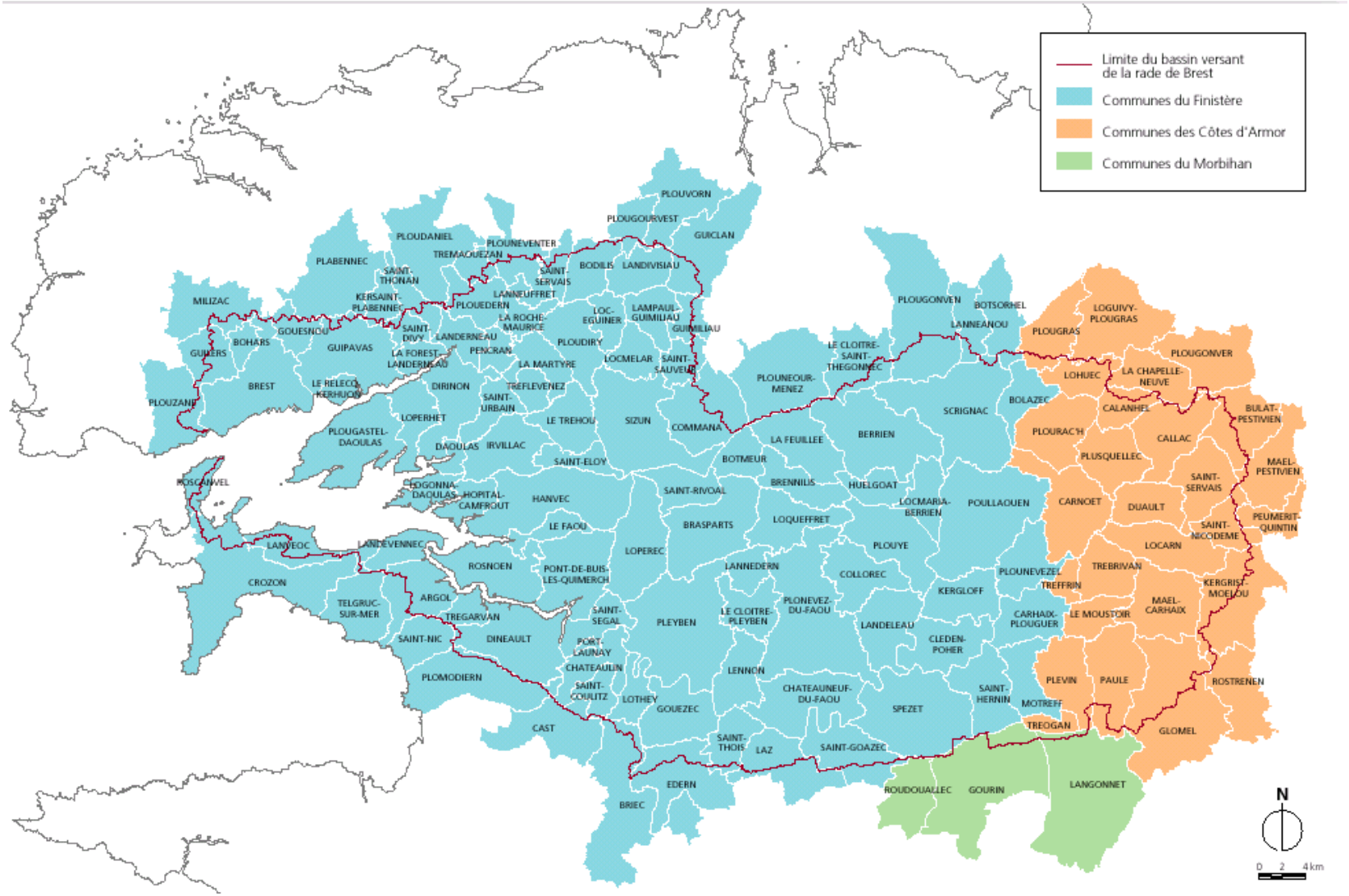
2. UNE ETUDE DE CAS EN FRANCE : LE CONTRAT DE BAIE DE LA RADE DE BREST

Nous allons à présent étudier le contrat de baie de la rade de Brest en nous focalisant sur sa deuxième phase (1998-2002), la première à être opérationnelle. Mais avant d'étudier en détail le contrat lui-même, il convient de présenter succinctement le territoire auquel il s'applique, c'est-à-dire la rade de Brest et son bassin versant. Nous nous appuierons pour cela essentiellement sur les témoignages recueillis au cours de nos entretiens, sur nos observations personnelles, ainsi que sur quelques documents régionaux (Direction Régionale de l'Environnement Bretagne et Conseil Régional de Bretagne, 1999 ; Direction Régionale de l'Environnement, 2000) et surtout sur « l'état des lieux et des milieux de la rade de Brest et de son bassin versant » (Troadec et Le Goff, 1997). Le fait que ce dernier document soit justement – et nous y reviendrons – le principal produit de la première phase du programme que nous nous proposons d'étudier ici pourrait inciter à ne pas l'utiliser pour la description préliminaire et « neutre » de la situation. Cependant, il s'avère faire l'objet d'un consensus tel chez les différents acteurs qu'il paraît inutile de prendre davantage de précautions dans son exploitation.

2.1. La rade de Brest et son bassin versant

2.1.1. Quelques éléments de géographie

La rade de Brest et son bassin versant se situent à la pointe ouest de la Bretagne (Carte 3), partagés entre les départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Morbihan. Ses 2 800 km², dont 180 pour la baie elle-même, regroupent 137 communes, 21 cantons et environ 370 000 habitants. Le bassin est principalement parcouru par deux rivières, l'Aulne et l'Elorn (avec leurs nombreux affluents), qui toutes deux se jettent dans la baie.



Carte 3. La rade de Brest et son bassin versant

2.1.2. Activités économiques

Le territoire concerné par le contrat de baie, tout comme la Bretagne dans son ensemble, est à dominante rurale. Ainsi par exemple, la Surface Agricole Utile représente 71% du territoire breton contre 57% en moyenne en France. Cette ruralité se traduit par le rôle majeur joué par une agriculture essentiellement intensive dans l'économie locale. L'élevage hors-sol, avicole, porcin[1] et bovin, a connu une explosion spectaculaire depuis les années 1970 (voir Tableau 1) au point d'être désormais un trait dominant de cette agriculture dont la majorité des cultures sont dédiées à l'alimentation animale (maïs notamment). La production sous serre représente également une activité en fort développement dans la région brestoise (par ordre décroissant, tomates, fleurs coupées, concombres, laitues, fraises). Le secteur primaire est complété par une pisciculture assez importante (23 fermes) le long des rivières du bassin versant, tandis qu'une petite pêche professionnelle se maintient dans la rade. Cette pêche résiduelle, quasi-négligeable économiquement, revêt localement une forte valeur patrimoniale et emblématique notamment pour ce qui concerne la coquille Saint-Jacques, mais aussi d'autres pêches par dragage comme celles des pétoncles et des praires.

Période	Effectifs porcins	Nombre d'exploitations porcines	Effectifs de volailles	Nombre d'exploitations avicoles
1970-1979	+89%	-59%	+102%	-36%
1979-1988	+23%	-47%	+26%	-49%
1988-1993	-	-	+40%	-

Tableau 1. Evolution de l'élevage porcin et avicole sur le bassin versant de la rade de Brest de 1970 à 1993 (d'après Troadec et Le Goff, 1997)

Au niveau industriel, le bassin versant abrite 923 installations classées (dont la moitié sur le seul territoire de la Communauté Urbaine de Brest) parmi lesquelles dominent le secteur

[1] La Bretagne produisait en 1994 55% des porcs en France et l'on trouve dans le Finistère 550 porcs pour 100 ha de Surface Agricole Utile (Troadec et Le Goff, 1997, p.130).

agroalimentaire (38%) (Troadec et Le Goff, 1997, p.148). Pour ce qui est de la rade elle-même, base de la flottille de l'Atlantique, la Marine Nationale occupe une place prépondérante avec ses 17 000 hommes, soit 30% des emplois dans la zone de Brest (Troadec et Le Goff, 1997, p.181). Mais l'activité portuaire est également civile avec une activité commerciale limitée (quoique capitale pour l'industrie agroalimentaire) et des chantiers de réparation navale.

Le tourisme balnéaire joue un rôle important dans l'économie locale, la rade offrant un cadre idéal pour la pratique de la plaisance (3 500 bateaux environs), de la planche à voile (première communauté véliplanchiste de l'Atlantique), ou tout simplement de la baignade (une quinzaine de plages fréquentées dont celle du Moulin Blanc, à Brest). Enfin, un pôle remarquable de recherche et d'enseignement supérieur s'est progressivement implanté autour de Brest, concernant principalement les télécommunications et la mer dans toutes ses dimensions.

2.1.3. Principaux enjeux environnementaux

Des poissons migrateurs (tels le saumon de l'Elorn) aux mammifères semi-aquatiques (loutre, castor, vison), du maërl qui tapisse les fonds de la baie aux oiseaux qu'elle héberge (plongeon arctique, grèbe à cou noir, harle huppé), des zones humides et tourbières (50 000 ha au total) aux landes et forêts, la rade de Brest et son bassin versant présentent des richesses naturelles exceptionnelles. Nous avons choisi dans ce travail de nous concentrer sur quatre enjeux environnementaux que nous pouvons qualifier, suite à nos entretiens et lectures, de majeurs, et qui ont été considérés comme tels dans le cadre du Contrat de Baie : (1) les effluents urbains et semi-urbains, (2) la pollution d'origine agricole, (3) la pollution au tributylétain, et (4) l'exploitation de la coquille Saint-Jacques. Nous les présentons ici rapidement tels qu'ils apparaissent au début du contrat (1992-1997), à l'heure de poser le diagnostic qui devait orienter l'action future.

a) Assainissement urbain et semi-urbain

En 1996 (1), la quasi-totalité des communes de plus de 2 000 habitants du bassin versant était équipée d'au moins une station d'épuration. Cependant, le taux de collecte n'était estimé qu'à 71% et celui de dépollution à 58%, en raison de problèmes techniques (anomalies de branchements, sensibilité aux événements climatiques, obsolescence de certains équipements)

(Troadec et Le Goff, 1997, p.156). L'assainissement non-collectif (individuel ou semi-collectif) posait des problèmes plus ponctuels mais importants aussi. Dans tous les cas, de gros efforts restaient indiscutablement à fournir, qui relevaient pour l'essentiel des compétences des communes. La directive communautaire n°91/271 du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, et au niveau national la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 donnent des bases réglementaires très précises à ces efforts. Ainsi par exemple, toute agglomération de plus de 2000 équivalents habitants est soumise à une obligation d'assainissement d'ici au 31/12/2005.

b) Pollutions d'origine agricole[1]

Les pollutions d'origine agricole en Bretagne sont formées essentiellement des pesticides et des nutriments. Ces derniers, phosphates et nitrates, proviennent en premier lieu des lisiers (élevages porcins, et dans une moindre mesure élevages bovins et de volailles) soit par épandage en excès sur les champs, soit *via* les fuites des étables ou des cuves de stockage. Ainsi, la teneur en nitrates des eaux bretonnes a été multipliée par 10 en 25 ans, et dans les cours d'eau elle est passée de 5 mg/L au début des années 1970 à 35 mg/L au milieu des années 90, avec des pics à 100 mg/L dans certains secteurs. Or, on sait que 90% des apports de nitrates y sont d'origine agricole. Les conséquences ne sont pas forcément celles que l'on imagine, notamment pour ce qui est de la rade elle-même. En effet, si l'on a bien déjà observé quelques marées vertes d'ampleur limitée au Moulin Blanc (toujours hors saison touristique), il s'avère que la marée et les courants qui lui sont liés fonctionnent comme un formidable extracteur pour certaines pollutions, dont les nitrates. Dans d'autres configurations, la rade serait un véritable cloaque étant donnés les apports qu'elle reçoit, mais en l'occurrence les concentrations de polluants demeurent relativement faibles en son milieu – ce qui n'est pas le cas du pourtour de la baie et surtout de sa rive nord qui reçoit les apports de l'Elorn, de la ville de Brest et du port (Troadec et Le Goff, 1997, carte p.223). Du coup, de nombreux scientifiques considèrent que les pollutions d'origine agricole représentent moins un problème pour la baie[2] que pour la vie aquatique des rivières et surtout pour l'approvisionnement de la

---

[1] Je tiens à remercier ici Xavier Poux, Consultant à AScA, pour les éclairages précieux qu'il m'a apportés sur l'agriculture bretonne. Les erreurs ou imprécisions figurant dans ce texte n'en relèvent pas moins de mon unique et entière responsabilité.

[2] Ce qui ne revient pas à prétendre que cet aspect du problème soit négligeable.

population en eau potable. Ce sont en effet 80% de l'eau potable produite dans le bassin versant qui proviennent des eaux de surface grâce à deux barrages principaux et à des captages (sans périmètre de protection pour la plupart). Les années 1990 ont donc logiquement vu le prix de l'eau exploser et les conflits se multiplier entre consommateurs, Etat et compagnies de production-distribution d'eau potable[1].

Pour comprendre l'origine de ces pollutions dont le rôle est majeur sur le bassin versant, il est nécessaire de garder à l'esprit quelques informations sur le système agricole breton tel qu'il se présentait au milieu des années 1990, avant le lancement de la deuxième phase du contrat de baie. Sur le territoire concerné par le CBRB, 8 cantons sur 31 sont alors classés en Zone d'Excédent Structurel (ZES) : cela signifie que compte tenu des quantités d'effluents d'élevage produites et des surfaces agricoles disponibles, les possibilités d'épandage pour une épuration par le sol et les cultures sont dépassées. L'équilibre sous-jacent peut être défini sur une base réglementaire comme le fait la directive « Nitrates » de l'Union Européenne (Directive CEE n°91/676 du 12/12/1991), mais on définit également couramment un « excédent agronomique » qui se calcule par la différence entre apports en azote et consommation des plantes sur une parcelle donnée.

La directive de 1991 limite les apports d'azote à 210 kilogrammes par hectare et par an jusqu'au 31/12/1999, puis à 170 kg/ha à partir de cette date. Devançant cette contrainte, la France s'est engagée dès 1992 à ne plus dépasser ce dernier chiffre dans toutes les « zones vulnérables ». La Bretagne étant toute entière classée dans cette catégorie par la directive de 1991, des changements majeurs ont dès lors été rendus nécessaires en matière de pollution par les nitrates, s'appuyant sur quatre grands leviers d'action :

- réduire la pollution à la source, en réduisant le cheptel ou plus marginalement en modifiant son alimentation, en assurant une meilleure étanchéité des étables et des cuves de stockage du lisier, etc ;
- optimiser les surfaces d'épandage ;
- exporter les effluents d'élevage hors des ZES ;
- traiter les excédents résiduels.

La réponse française à cette directive, qui concerne très directement la Bretagne, est officiellement le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA, voir

[1] Voir par exemple *Le Monde* du 30/06/1998, p.13 ou *Libération* du 3-4/11/2001, pp.33-36.

Encadré 13) lancé en 1993. En Bretagne, le PMPOA s'articule dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région avec le programme Bretagne Eau Pure (BEP, voir Encadré 14), ainsi qu'avec le programme de résorption en ZES, les mesures agri-environnementales, les opérations Ferti-Mieux et Irri-Mieux, etc.

En octobre 1993, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ont élaboré en concertation avec les organisations agricoles et les agences de l'eau un Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole, aboutissement de longues négociations. Le PMPOA a pour double objectif de protéger les milieux aquatiques et de conserver une agriculture dynamique, et concerne en théorie les pollutions par les phytosanitaires comme celles par les nitrates, les cultures aussi bien que l'élevage. En pratique, il se focalise essentiellement sur l'élevage et la question des nitrates – problème le plus aigu dans le cas breton qui nous intéresse ici. Sa mise en œuvre se fait en deux temps :

- Réalisation d'un diagnostic à l'échelle de l'exploitation (procédure de labellisation DEXEL) par la chambre d'agriculture compétente, qui établit un bilan sur les flux de lisier au sein de l'exploitation concernée.
- Une fois la labellisation acquise, lancement d'un programme de travaux basé sur ce diagnostic, financé pour un tiers par l'Etat et les collectivités locales, pour un tiers par l'agence de l'eau compétente, et pour un tiers par l'exploitant lui-même. Il s'agit principalement de maîtriser les flux de lisier par augmentation de la capacité de stockage, amélioration de l'étanchéité des étables et des cuves, acquisition de matériel d'épandage mieux adapté et rationalisation des quantités d'effluents épandus (« fertilisation raisonnée »).

Ces travaux doivent permettre la mise en conformité des bâtiments et de leurs annexes avec la réglementation sur les installations classées, et l'exploitant doit s'engager auprès de l'Etat à modifier ses pratiques culturales. L'Etat, les collectivités locales et les agences de l'eau acceptent de subventionner les investissement nécessaires à la réalisation des travaux et en contrepartie, les éleveurs susceptibles de bénéficier des aides sont censés être assujettis à la redevance pollution perçue par les agences de l'eau (principe pollueur-payeur).

Le PMPOA concerne en priorité les plus grandes exploitations, c'est-à-dire toutes celles de plus de n bêtes (en Unités Gros Bétail : 1 UGB = 1vache = 75 unités d'azote par an = x porcs = y volailles). Au départ, en 1994-95, n'ont ainsi été désignées comme « intégrables » (au système redevance-subvention de l'agence de l'eau) que les exploitations de plus de 100

UGB, qui ont donc pu suivre la démarche DEXEL et établir des devis de travaux. Ensuite, le seuil (différencié selon qu'il s'agit de bovins, de porcins ou de volailles) est amené à baisser régulièrement : 80 UGB, etc.

Encadré 13. Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)

Bretagne Eau Pure est un programme pluriannuel d'investissement conçu et mis en place conjointement en 1994 par l'Etat, la Région Bretagne, les quatre départements bretons et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Initialement doté de 1,3 milliards de Francs, il vise l'amélioration de la qualité de l'eau douce. A l'issue d'une évaluation à mi-parcours particulièrement cinglante, il a été entièrement remanié pour déboucher sur une deuxième phase appelée BEP2 et dotée cette fois de 900 MF par ses quatre initiateurs auxquels s'est jointe l'Union Européenne (fonds FEDER et FEOGA). Il est inscrit aux Contrats de Plan Etat-Région Bretagne 1994-2000 et 2000-2006.

BEP2 développe une approche basée sur des actions concertées à l'échelle de sous bassins versants choisis, contrairement au PMPOA qui s'attache davantage à l'exploitation. Il s'agit de réaliser des diagnostics et de coordonner des actions concernant les nitrates et les pesticides à l'échelle de ces bassins versants. BEP2 comporte aussi une part de conseil auprès des exploitants, concernant telle ou telle parcelle (du type : « sur cette parcelle, vous mettez 150 kg/ha alors que 100 suffisent ») mais sans approche de l'exploitation dans son ensemble (et donc sans prise sur le volume de lisier produit ou sur son stockage).

Encadré 14. Le programme Bretagne Eau Pure (BEP)

c) Contamination par le tributylétain

Pour lutter contre les ravages des algues et des coquillages sur les carènes des navires (de la plaisance aux porte-avions en passant par les *tankers*), on applique généralement des peintures *anti-fouling* (antisalissures) qui libèrent des substances toxiques, dont le tributylétain (TBT) est la plus efficace. Mais du TBT est ainsi dissipé dans le milieu en permanence, que ce soit en navigation, en stationnement ou lors des opérations de carénage. Il est si toxique[1] que son usage a été interdit[2] dès 1992 en France sur tous les bateaux de moins de 25 mètres, suite à

[1] Son seuil de toxicité a été fixé à 1 nanogramme par litre.

[2] Décret n°92-1074 du 02/10/1992.

des recommandations internationales. Son emploi est donc depuis lors proscrit *de facto* dans la plaisance (il n'y aucun bateau de plus de 16 mètres dans le port du Moulin Blanc), même si concrètement il faut attendre que chaque peinture soit refaite et – surtout – que la réglementation soit effectivement appliquée par les plaisanciers. Au contraire, le TBT restait sans alternative au milieu des années 1990 pour les marines marchande et Nationale, marginalement concernées par le décret de 1992. Quoi qu'il en soit, on estimait en 1994 que les rejets de la Marine Nationale devançaient de beaucoup ceux de la Marine Marchande, elle-même loin devant la plaisance (cf. Tableau 2), et que le seuil de toxicité était partout dépassé en rade avec bien sûr des concentrations encore plus fortes à proximité des ports. Outre l'eau, les sédiments du fond de la baie piègent des quantités importantes de TBT, qui représentent une menace réelle en cas de tempête ou de dragage. Il faut en effet savoir que le TBT est un perturbateur endocrinien qui, selon sa concentration, produit des effets néfastes chez les organismes marins allant d'anomalies des appareils reproductifs à la stérilité et à la mort. Sont donc concernés au premier chef tous les coquillages que l'homme peut pêcher dans la rade, dont la fameuse coquille Saint-Jacques chez laquelle des effets physiologiques divers ont à plusieurs reprises été observés.

Année 1994	Surface totale des carènes (hectares)	Quantité de TBT émise par an (en kilogrammes)
Marine Nationale	9	186
Marine marchande	153	128
Plaisance	1	31

Tableau 2. Les rejets de TBT en rade de Brest (source : Troadec et Le Goff, 1997, p.264)

d) Gestion de la coquille Saint-Jacques

Quatrième et dernier enjeu sur lequel nous avons choisi de mettre l'accent, la coquille Saint-Jacques se pêche comme nous l'avons vu par dragage. La production, qui n'avait cessé d'augmenter dans l'après guerre pour atteindre les 2 000 tonnes par an dans les années 1960, chuta ensuite vertigineusement jusqu'à 50 tonnes seulement dans les années 1980 (stock non durable). Les scientifiques y voient plusieurs raisons :

- L'augmentation de la puissance de pêche des bateaux (passés de la voile à des moteurs toujours plus performants) et corollairement de l'effort de pêche. Ainsi, la production continuait de s'accroître alors même que les stocks commençaient déjà à diminuer.
- Un accident climatique matérialisé par un hiver 1962-1963 très rigoureux, qui fit refroidir la mer et permit des « pêches miraculeuses » (qui en fait furent un élément déclencheur de l'effondrement du stock).
- L'invasion progressive des fonds de la baie propices à la Saint-Jacques par un escargot marin arrivé Etats-Unis au début du 20ème siècle, la crépidule (*crepidula fornicata*).

A côté de ces causes incontestables, le rôle joué par la pollution chimique et organique demeure encore très controversé scientifiquement. Une écloserie (voir Encadré 15) mise en place dans les années 1980 avait en tous cas permis à la production de recommencer à augmenter avant que ne soit lancé le contrat de baie.

L'écloserie du Tinduff a été créée en 1982 par la profession, avec le soutien scientifique de l'IFREMER (alors appelé CNEXO). Elle est gérée par une association avec l'objectif de produire du naissain de coquille Saint-Jacques pour reconstituer les stocks de géniteurs dans la rade. Le naissain reste dans les bassins de l'écloserie jusqu'à la taille de 2 mm, puis il est transféré en mer dans des cages où il grandit. A 3 cm, la coquille est semée sur une réserve dans laquelle toute pêche est interdite pendant plusieurs années. A trois ans, la coquille se reproduit. Puis, à partir du moment où les coquilles atteignent un minimum de 10,5 cm de diamètre, la réserve est rouverte à la pêche et d'autres sont créées pour protéger de nouvelles pousses.

Encadré 15. L'écloserie du Tinduff

Ces différents enjeux ne sont certes pas homogènes entre eux puisque trois concernent des pollutions du milieu tandis que le quatrième relève de l'exploitation (durable) d'une ressource naturelle renouvelable. Cependant, ils présentent l'avantage d'être relativement autonomes les uns vis-à-vis des autres (on a vu que le stock de coquilles Saint-Jacques dépendait apparemment moins de la pollution de l'eau que d'autres paramètres) et de pouvoir inclure plus ou moins directement une bonne partie des autres enjeux (notamment par le facteur « qualité de l'eau »). Ce choix restreint et hétérogène des enjeux à étudier est donc ici assumé et se justifiera par sa portée heuristique.

2.2. Origine et premiers développements du contrat de baie de la rade de Brest

2.2.1. Aux origines du contrat : la Communauté Urbaine de Brest

La mémoire collective fait généralement remonter à 1989 la prise de conscience par la Communauté Urbaine de Brest (8 communes et 220 000 habitants) d'un certain nombre de problèmes environnementaux, sous l'impulsion d'un *leadership* politique local volontariste[1]. Au premier rang de ces problèmes apparaissaient la faible production de coquillages et la décroissance de la flottille de pêche, ainsi que l'augmentation des teneurs en nitrates dans les cours d'eau du bassin versant qui rendait de plus en plus problématique et onéreuse la production d'eau potable (Troadec et Le Goff, 1997, p.XI). A partir de ce double constat était affichée la position suivante :

> « Compte tenu de la superficie de la zone concernée et de la diversité des partenaires et acteurs de terrain, qu'ils soient institutionnels, administratifs, professionnels ou associatifs, il était indispensable de trouver un cadre permettant d'établir la concertation en vue de conduire des actions de restauration des écosystèmes de la rade et de son bassin versant, et de mener un programme cohérent et ambitieux de gestion intégrée » (Troadec et Le Goff, 1997, p.XI).

Peu après, l'Etat et plus particulièrement le ministère chargé de l'environnement mettait à disposition un nouvel outil dénommé « contrat de baie » (cf. Annexe VIII), que la CUB se proposa d'initier. La démarche fut approuvée par le préfet du Finistère en 1992, qui désigna

---

[1] Constituant le moteur d'un « groupe pionnier » décrit dans le vocabulaire de la GIL (Denis et Hénocque, 2001). C'est Pierre Maille, maire de Brest et président de la CUB de 1989 à 2001, président du Conseil Général et professeur d'université en sciences physiques, qui a lancé le contrat de baie de la rade de Brest. Mais d'autres personnalités politiques locales ont pu jouer un rôle majeur sur de nombreuses problématiques liées au CBRB, tel Ambroise Guellec, ancien Ministre de la Mer et ayant exercé les fonctions de président du comité de bassin Loire-Bretagne, de président du Conseil d'Administration du Conservatoire du Littoral, de vice-président de la région Bretagne, de maire de Pouldreuzic (Finistère), de député et de conseiller général.

par arrêté la CUB maître d'ouvrage de la « phase scientifique préparatoire » nécessaire à toute signature de contrat de baie.

2.2.2. La « phase scientifique préparatoire », ou « Programme Rade »

Cette « phase scientifique préparatoire », aussi appelée « Programme Rade », s'est déroulée de 1992 à 1997 et a en fait constitué la première phase du contrat, bien que celui-ci ne fût pas encore signé officiellement. Financée à hauteur de 20 MF (environ 3 ME) par l'Etat, le Conseil Régional de Bretagne, les Conseils Généraux du Finistère et des Côtes d'Armor, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et quelques partenaires privés, elle a eu pour objectif d'une part de réunir, actualiser, organiser et exploiter des connaissances existantes mais dispersées et parfois obsolètes[1], et d'autre part de fournir un effort important de production propre de connaissance impliquant l'IFREMER, le CEMAGREF, l'INRA, des universités, bureaux d'études, associations, etc. Matérialisée par la rédaction d'un « Etat des lieux et des milieux de la rade de Brest et de son bassin versant » (Troadec et Le Goff, 1997) destiné à faire référence pour un maximum de partenaires impliqués, cette première phase revenait à :

- Décrire le milieu physique de la rade et de son bassin versant.
- Répertorier et cartographier les richesses naturelles (paysages, faune, flore, …).
- Identifier les activités et usages ayant un rapport avec l'eau et les milieux, et décrire l'organisation administrative de la zone.
- Récapituler le droit et les normes en vigueur, y compris les objectifs de qualité à respecter.
- Synthétiser les données renseignant sur la qualité des eaux et des milieux.
- Identifier les dysfonctionnements majeurs afin de hiérarchiser les priorités dans l'action.

Outre cette dimension purement scientifique, le « Programme Rade » avait trois objectifs connexes : réaliser des expériences pilotes de dépollution, mettre en place le dispositif organisationnel devant permettre de poursuivre la dynamique enclenchée, et planifier les actions à venir. Six projets pilotes furent donc développés (d'un montant de 40 MF ou 6 ME financés par le programme LIFE de l'UE, la CUB, le Conseil Général du Finistère et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne). Visant à tester de nouvelles pratiques et/ou techniques dans une

approche résolument partenariale, elles concernaient des domaines aussi divers que l'assainissement domestique, la promotion de nouvelles pratiques agricoles, le traitement des eaux pluviales urbaines, le traitement des rejets des serres, le renforcement des stocks de coquilles Saint-Jacques, et la réduction de l'impact des peintures antisalissures marines (voir l'Encadré 16 pour une description plus détaillée de l'une de ces expérimentations).

Dans le cadre de la « phase scientifique préparatoire », une expérience pilote agricole a été confiée conjointement au CEMAGREF, à l'INRA et à la Chambre d'Agriculture du Finistère. Elle « a été construite pour mieux appréhender les pollutions d'origine agricole par les nutriments (azote et phosphore), les métaux lourds et les pesticides. (…) L'objectif de cette expérimentation était, après un diagnostic, de proposer les modifications de pratiques les plus pertinentes techniquement pour réduire les pollutions d'origine agricole, d'estimer leur efficacité sur l'amélioration de la qualité de l'eau et leurs conséquences sur les exploitations agricoles, puis de tester en grandeur réelle quelques modifications ».

Plus précisément, c'est le bassin du Kerouallon qui a été concerné, à 30 km de Brest sur les communes de Loc-Eguiner et Ploudiry. La Chambre d'Agriculture a choisi ce sous bassin de l'Elorn – rivière qui alimente la ville de Brest en eau potable – consacré à un élevage très intensif et par conséquent situé en Zone d'Excédent Structurel (ZES) parmi sept propositions du CEMAGREF. 19 exploitations, couvrant 600 ha, ont été visées sans que les agriculteurs concernés ne se soient portés volontaires ni n'aient reçu de contrepartie financière. Ils « ont signé une convention de coopération et de mise à disposition de données avec la Communauté Urbaine de Brest (CUB), maître d'œuvre du projet. Un élu de la CUB les a rencontrés individuellement pour leur présenter les objectifs de l'étude (…). Un grand soin a été apporté au traitement des données de façon à ne faire apparaître aucune donnée individuelle ».

« Un suivi des pratiques dans les ateliers d'élevage et sur 250 parcelles pendant deux ans, complété par des analyses (azote, phosphore, pesticides et métaux lourds) dans les produits agricoles, les sols et les eaux a permis un diagnostic de la pollution diffuse d'origine agricole, à la fois à l'échelle du bassin, de chaque exploitation, et des parcelles agricoles. Il a ensuite été proposé aux agriculteurs des modifications de leurs pratiques adaptées aux problèmes environnementaux et économiquement viables. Ces modifications sont hiérarchisées :

[1] Y compris par exemple les connaissances accumulées lors de l'élaboration du projet de SAUM (Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer) au début des années 1980.

réduction des inefficacités techniques des exploitants, puis introduction de nouvelles pratiques telles que modification de l'alimentation des animaux, adaptation de la gestion des effluents aux rotations, adoption de rotations moins risquées, et enfin adaptation de l'aménagement du territoire pour épurer les flux résiduels. »

Encadré 16. L'expérience agricole pilote sur le bassin du Kerouallon (d'après Turpin, Bouraoui et Tranvoiz, 1999)

La mise en place de l'organisation et des outils nécessaires pour préparer les deux phases suivantes (cf. Figure 12) a en particulier provoqué la création, par le préfet du Finistère en 1995, d'un Comité de Baie, instance décisionnelle du contrat. Ce comité fixe les objectifs stratégiques et définit les moyens à mettre en œuvre, les actions à entreprendre, dont il assure le suivi et la coordination. Il est composé de représentants des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'Etat, des établissements publics ayant compétence dans le domaine de l'eau, et des usagers, et est présidé par le président de la CUB. Il s'appuie sur un Groupe Technique formé de représentants « techniques » (ingénieurs, techniciens, etc.) des partenaires représentés dans le Comité de Baie. Pour la mise en œuvre au quotidien du contrat, une Cellule de Coordination ou « Service Rade », composée d'une demi-douzaine de permanents, est rattachée à la Direction Environnement de la CUB. Durant la « phase scientifique préparatoire » fonctionne un Conseil Scientifique (45 membres issus de 10 organismes), doté d'un bureau restreint de 8 membres, et chargé de définir les programmes d'études nécessaires à la réalisation de l'état des lieux et de conduire les expériences pilotes. En outre, toutes les recherches menées ont été évaluées (et réorientées le cas échéant) par un Comité International d'Expertise (30 membres provenant de 14 pays) lors de quatre réunions ayant donné lieu à l'organisation de colloques internationaux (Le Goff, 1998, p.5).

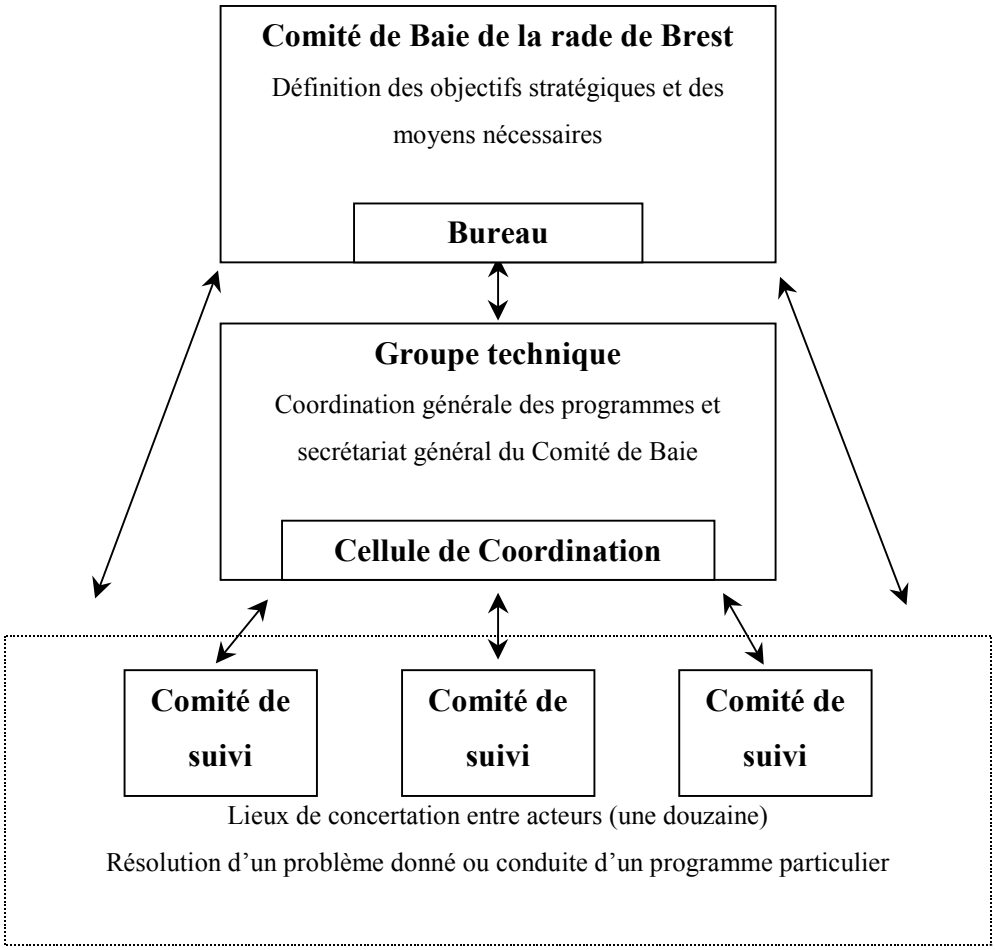


Figure 12. Organisation de mise en œuvre du contrat de baie de la rade de Brest (d'après Le Goff, 1998)

Enfin, cette première phase a donc permis la définition des actions prioritaires à mener (cf. les quatre volets d'action ci-dessous) et ainsi la planification des phases 2 et 3 du contrat (cf. Tableau 3).

Phase 1 « phase scientifique préparatoire », ou « programme Rade »	**Phase 2** Action, veille et communication	**Phase 3**
1992-1997	**1998-2003**	**2003-2008**
• Etat des lieux et des milieux • Expérimentations pilotes • Mise en place du dispositif organisationnel • Définition des actions prioritaires et planification des deux phases suivantes	• Réalisation des travaux jugés prioritaires • Veille environnementale : suivi de l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux ; évaluation de l'efficacité des actions entreprises • Communication	• Réalisation des travaux définis lors de la phase 2 comme devenant prioritaires • Poursuite de la veille environnementale • Poursuite des opérations de communication

Tableau 3. Récapitulatif des trois phases du contrat de baie de la rade de Brest (Billé, 2002, d'après Le Goff, 1998)

Finalement, en septembre 1997 le comité national d'agrément des contrats de baies et contrats de rivières rend un avis très favorable sur le projet brestois. Le contrat est signé le 12 février 1998, en présence de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, par l'Etat, la région Bretagne, les départements Finistère et Côtes d'Armor[1], la Communauté Urbaine de Brest, toutes les communes et communautés de communes concernées, des organismes spécialisés comme l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, les organisations professionnelles concernées, les associations environnementales et d'usagers. Toutes ces parties contractantes s'engagent à participer à un programme de gestion et de restauration de la qualité de l'eau et des écosystèmes. Ainsi, le contrat de baie apparaît comme un programme opérationnel pluriannuel, davantage sans doute qu'un contrat au sens juridique du terme dans la mesure où le seul engagement ferme pris par les acteurs est de participer.

[1] Le Morbihan n'est pas partie prenante au contrat, seules trois de ses communes ayant une partie – très marginale – de leur territoire sur le bassin versant de la rade. Au contraire, ces communes sont au nombre de 107 dans le Finistère et de 27 dans les Côtes d'Armor.

2.2.3. La deuxième phase

La deuxième phase du contrat de baie (voir Figure 13), débutée en 1998, s'achevait à peine lors de l'écriture de cette thèse. Elle s'articule autour de quatre grands volets d'action (d'après Le Goff, 1998 ; Le Menn, 2001) et engage un montant total de 839,5 MF (128 ME).

Le volet « restauration » :

- assainissement domestique (collectif, semi-collectif et individuel)
- matières de vidange (fosses septiques) et boues d'épuration
- ruissellement pluvial urbain
- peintures antisalissures marines
- assainissement industriel
- piscicultures industrielles
- pesticides agricoles et non-agricoles
- utilisation des plans et programmes agricoles (PMPOA, plan des résorption des excédents structurels, …)
- modification des pratiques agricoles
- reconversion à l'agriculture biologique
- serres agricoles et horticoles (équipement en systèmes de recyclage)
- aménagement de l'espace rural

Le volet « protection / préservation » :

- entretien des cours d'eau, berges et fonds de vallée
- entretien du littoral
- inventaire des espèces et milieux
- protection des milieux aquatiques sensibles
- espèces rares et menacées
- gestion des poissons migrateurs
- pêches maritimes et stocks marins

Le volet « gestion intégrée » :

- fonctionnement des instances de concertation
- réseau RADE (Réseau d'Analyse de Données Environnementales – observatoire de l'environnement)

– investigations complémentaires

Le volet « communication », à destination :

– du grand public
– des professionnels
– des élus
– des scolaires

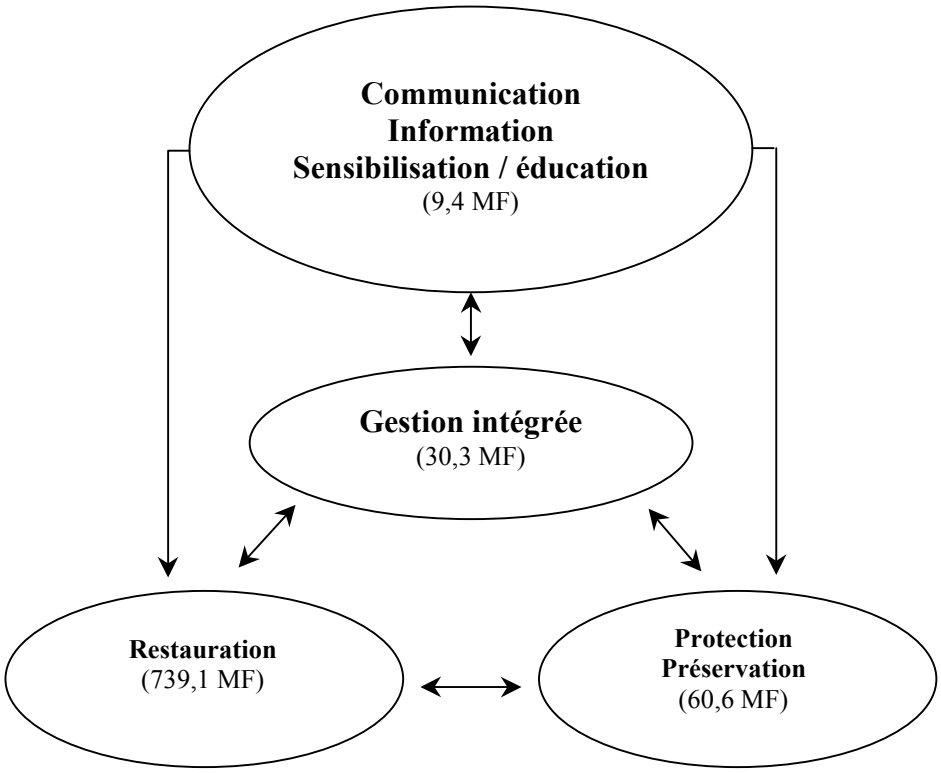


Figure 13. Schéma des 4 grands volets de la deuxième phase du contrat de baie de la rade de Brest (d'après Le Goff, 1998)

En fait, il est primordial de préciser que sur ces 840 MF, près de 90% (environ 740 MF) sont pour ainsi dire indépendants du contrat de baie : ils seraient dépensés que le contrat existe ou non. En effet, ils sont programmés dans le cadre d'actions particulières qui existent indépendamment du contrat, lui préexistaient même pour beaucoup, mais y sont intégrés afin de favoriser synergie et coordination. La CUB est donc maître d'ouvrage du contrat, mais elle n'est ni maître d'ouvrage ni même maître d'œuvre de chacune de ses composantes, qui restent techniquement et financièrement indépendantes. Elle est censée mettre en cohérence et dynamiser l'ensemble. Ses vraies missions sont donc la coordination et la concertation, la mise en place du réseau RADE (observatoire partenarial de l'environnement), la

communication et l'éducation, ainsi que quelques actions de protection et de mise en valeur d'espaces naturels.

2.3. Bilan de la mise en œuvre

Le contrat de baie, sans doute en raison de son montage particulier expliqué dans le paragraphe précédent, n'a pas à notre connaissance exprimé d'objectifs[1] ni de véritable plan d'action ou de moyens à mettre en oeuvre, mais plutôt des « domaines d'intervention » à travers les quatre « volets » ci-dessus. Il ne paraît donc pas possible d'adopter exactement la même démarche d'évaluation que dans les deux études de cas précédentes, basée sur l'analyse de la mise en œuvre des moyens prévus et des objectifs affichés. Il semble en outre inutilement laborieux, si le but est de se faire une idée de ce que le CBRB a permis ou non jusqu'à présent, de procéder à une évaluation sur chacun des 26 points précisant les quatre volets d'action. En revanche, étant donnée l'importance accordée par l'ensemble des acteurs au diagnostic initial, nous nous proposons d'analyser l'action du contrat, à la fin de sa deuxième phase, au regard des quatre grands enjeux que nous avons retenus pour présenter ce cas. Cela semble d'autant plus justifié que, comme nous l'avons dit, les porteurs du CBRB eux-mêmes[2] ont volontiers validé notre choix lors de nos entretiens[3]. Il ne s'est trouvé personne pour affirmer que l'assainissement urbain et semi-urbain, la lutte contre les pollutions d'origine agricole, contre la contamination de la rade par le TBT, ou la gestion de la coquille Saint-Jacques, ne figuraient pas au nombre des principaux défis que ce programme de gestion intégrée devait relever. Nous allons donc à présent articuler notre réflexion autour de la question de savoir ce qui s'est amélioré ou non sur chacun de ces quatre enjeux. Nous tenterons également d'analyser le rôle propre qu'a pu jouer le CBRB dans ces évolutions, ainsi que les perspectives d'évolution qui se dégagent.

---

[1] En tous cas pas de façon intrinsèque au contrat, mais certains objectifs sont quantifiés de fait par des directives, lois, etc., indépendants du CBRB.

[2] C'est-à-dire notamment le Service Rade à la CUB, mais aussi différents acteurs partenaires ayant un rôle moteur comme l'IFREMER, l'Université de Bretagne Occidentale ou les associations de protection de l'environnement.

[3] Ce qui ne signifie bien sûr nullement qu'ils auraient adopté le même ni que ce fût le seul possible.

2.3.1. L'assainissement urbain et semi-urbain

C'est une des sources de satisfaction des acteurs concernés. Même si la tâche est loin d'être achevée, les capacités d'assainissement se sont considérablement accrues au cours des dix dernières années, sur le bassin versant de la rade comme d'ailleurs sur l'ensemble du territoire français. Au moment de nos recherches sur le terrain, de nouvelles unités étaient en projet ou en construction sur le bassin versant, si bien que la situation ne peut que s'améliorer encore davantage dans les années qui viennent. Cette évolution est précisément encadrée, comme nous l'avons vu, par la directive communautaire de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, et au niveau national par la loi sur l'eau de 1992.

Dans ce domaine, le contrat de baie a peut-être (mais c'est difficile à mesurer) consolidé une dynamique collective en permettant aux acteurs de se rencontrer, d'échanger des expériences. Cependant, il est indéniable que cette dynamique est plus ancienne et plus large que le contrat lui-même, et qu'elle s'appuie sur des circuits de financement relativement autonomes et uniformes en France (communes, communautés de communes et syndicats intercommunaux, agences de l'eau, conseils régionaux, Etat *via* les contrats de plan Etat-régions). On voit au total peu de raisons d'affirmer que l'assainissement fonctionne et progresse d'une manière fondamentalement différente sur le bassin versant de la rade par rapport au reste du territoire français. L'assainissement fait donc typiquement partie des composantes artificiellement incluses dans le programme du contrat de baie mais émargeant aux 90% de financements « indépendants ».

2.3.2. La lutte contre les pollutions d'origine agricole

Alors que nous rédigeons cette thèse, il est difficile de recenser des progrès réalisés en Bretagne en matière de pollutions d'origine agricole, et – sauf à considérer quelques cas expérimentaux particuliers notamment dans la CUB – le territoire du CBRB ne fait pas exception. En particulier, rien ne laisse actuellement présager d'une future convergence vers les objectifs fixés aux niveaux européen et national pour ce qui concerne les nitrates. Alors même qu'une circulaire nationale de janvier 1998 interdit désormais toute nouvelle autorisation d'élevage industriel en Zone d'Excédent Structurel, de nombreuses autorisations continuent d'être délivrées en dehors des ZES et en particulier pour les jeunes agriculteurs qui bénéficient de conditions avantageuses. Or, il est clair que tout nouvel élevage, à quelque

endroit que ce soit, limite d'autant les possibilités d'exportation du lisier provenant des ZES et dont on ne sait pour l'heure pas quoi faire. Ce cloisonnement aussi artificiel que nuisible des décisions s'ajoute au fait que les autorisations délivrées ne sont toujours pas respectées ni en passe de l'être, si bien que l'on estime par exemple dans le Finistère qu'environ 70% des porcheries dépassent de plus de 20% le nombre de bêtes autorisées[1]. Comment se comportent dans ce contexte les leviers d'action mobilisés par le contrat de baie ?

Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole a fait l'objet d'une évaluation officielle réalisée par des hauts fonctionnaires de différents corps de l'Etat. Celle-ci a mis en lumière « l'ampleur des carences du PMPOA, dont les bases juridiques sont instables[2], le coût dérive[3], et les effets sur l'environnement incertains[4] » (Benetière *et al.*, 1999, p.1). Plus précisément, on peut affirmer que le PMPOA est structurellement inadapté à la Bretagne. En effet, dans toute autre région où les exploitations sont relativement grandes par rapport au nombre de bêtes si bien que l'on peut épandre tout le lisier produit (voire même ajouter d'autres engrais azotés), la logique de stockage et de gestion de flux du programme peut permettre d'améliorer les conditions environnementales de production. Au contraire en Bretagne, les surfaces des exploitations étant petites par rapport au nombre de bêtes, on a environ quatre fois trop de lisier par rapport aux surfaces épandables, lisier dont les trois quarts ne doivent donc en théorie pas être épandus. Le PMPOA ne permet ainsi pas

---

[1] Information issue du site web d'Eaux et Rivières de Bretagne (http://assoc.wanadoo.fr/erb/actu8.htm).

[2] Les évaluateurs relèvent par exemple que « le programme est construit sur un paradoxe apparent, qui s'explique par des contraintes politiques : les pouvoirs publics paient pour que des normes (obligatoires, par définition) soient appliquées. (…) Bien qu'il s'agisse d'appliquer des normes, l'adhésion au programme est facultative et la procédure contractuelle. (…) L'Etat a choisi de décaler la mise en œuvre du volet répressif en renonçant à poursuivre les élevages en infraction s'engageant dans le programme. (…) Cette démarche contractuelle est juridiquement fragile, car elle n'a pas pour conséquence de faire disparaître les situations d'infraction (…) et les financements ont pu être assis sur des effectifs illégaux » (pp.2-8).

[3] Ainsi, on constate « un dépassement compris entre 125 et 130% de l'enveloppe » initialement prévue (entre 14,8 et 15,3 milliards dépensés contre 6,6 prévus). Quant à la redevance pollution, « les modalités de calcul retenues équivalent à une exonération de fait de la majorité des éleveurs ». Ainsi, « les recettes étant quasi nulles et les dépenses d'assiette et de recouvrement ayant été engagées, le coût de la redevance excède évidemment son rendement » (pp.9-22).

[4] Une bonne partie du problème reposant sur la contradiction suivante : « en théorie, un programme uniforme constitue une réponse adéquate à des problèmes eux-mêmes uniformes. Que dire, alors, d'un programme qui apporte une réponse identique à des situations locales si éloignées ? » (p.23).

d'atteindre l'objectif de 170 kg d'azote organique par hectare et par an (seuil de l'excédent structurel réglementaire), pas même dans les exploitations recevant le label DEXEL et accomplissant les travaux prévus. En outre, on ne saurait omettre de préciser que ce seuil réglementaire est largement supérieur au seuil de l'excédent structurel agronomique (quantité épandue moins quantité consommée par le sol et les plantes), couramment fixé à 120 kg/ha. Encore ce dernier est-il très optimiste et ne tient-il pas compte par exemple des prairies de pâturage qu'il conviendrait de déduire des surfaces épandables pour des raisons sanitaires. De façon plus réaliste, on arriverait donc à un seuil d'excédent de 60 à 80 kg/ha… à rapprocher de l'objectif officiel de 170 dont on ne parvient pas à s'approcher. Une réforme du PMPOA a été initiée en 2001 qui ambitionne de proposer une utilisation plus efficace des quelque 860 MF (131 ME) inscrits au contrat de plan Etat-Région Bretagne 2000-2006 (dont 450 MF soit 69 ME apportés par l'Etat).

Concernant le programme Bretagne Eau Pure, suite au naufrage de sa première phase et à la refonte complète du dispositif, BEP 2 ne semble pas davantage en mesure que son prédécesseur ou que le PMPOA d'engendrer les modifications profondes du système agricole breton susceptibles d'apporter les changements environnementaux que la collectivité s'est donnée pour objectif (Cour des Comptes, 2002). Par ailleurs, la loi d'orientation agricole de 1999 a mis en place les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), qui reposent sur un principe qui laisse perplexe et dont la mise en œuvre telle qu'elle se dessine actuellement n'est pas faite pour rassurer. Les CTE sont en effet des contrats volontaires, peu contraignants et peu ambitieux, qui reviennent à subventionner davantage les exploitants agricoles les plus éloignés des objectifs environnementaux (sans même être sûr qu'ils s'en rapprochent), au détriment forcément de ceux qui ont déjà accompli ces efforts et se retrouvent « en avance ». Comme l'explique l'association Eaux et Rivières de Bretagne, les CTE reviennent à « financer des améliorations marginales dans des exploitations productivistes » (ERB, 2000, p.1) par un système dans lequel « l'argent attribué est proportionnel aux progressions et non aux résultats obtenus, et est donc inaccessible à ceux qui ont déjà des pratiques favorables » à l'environnement (p.13). Les résultats environnementaux des CTE promettent déjà d'être très faibles. Enfin, pour clore ce rapide tour d'horizon des leviers d'action du contrat de baie, notons que le SDAGE Loire Bretagne adopté en 1996 (Comité de Bassin Loire-Bretagne, 1996) n'a encore abouti à la signature d'aucun SAGE sur le bassin versant de la rade de Brest, même si plusieurs ont été initiés.

Ainsi, on peut certes suivre le Comité de Bassin quand il constate dans son bilan 2000 que « des résultats positifs commencent à apparaître (…) quand une action volontariste est menée » (Comité de Bassin Loire-Bretagne, 2000). Mais de façon plus « impertinente », on ne peut que constater que la remise en cause globale du système d'élevage breton, apparue sur le devant de la scène publique et politique au début des années 1990 sous la double impulsion d'élus locaux et d'un gouvernement national volontaristes, n'a pas encore eu les effets concrets escomptés. Le récent rapport de la Cour des Comptes sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole en Bretagne (Cour des Comptes, 2002) dresse un bilan sévère des efforts entrepris et en particulier des moyens financiers engloutis sans résultat, et appelle à des réorientations majeures que ni le contrat de baie ni les différents leviers d'action qu'il mobilise comme maître d'ouvrage ne semblent en mesure d'impulser. Sans même parler de la nécessaire réforme de la Politique Agricole Commune, qui contraint partiellement l'ensemble du système agricole (Poux, 2001).

2.3.3. La lutte contre la pollution par le tributylétain (TBT)

Dans le secteur de la plaisance, si le problème est théoriquement réglé depuis 1992 par le décret interdisant l'usage de peinture contenant du TBT sur les bateaux de moins de 25 mètres[1], trop de plaisanciers continuent d'y avoir recours par ignorance ou en raison du prix plus élevé des produits alternatifs. Des campagnes d'information ont été menées depuis 1998 avec l'appui du contrat de baie, semble-t-il non sans efficacité. Quoi qu'il en soit, ce problème est marginal en comparaison de l'enjeu représenté par l'utilisation du TBT par les marines Nationale et marchande (cf. Tableau 2).

Certes, conformément à la législation, la Marine n'utilise plus de TBT sur ses bateaux de moins de 25 mètres depuis 1995. De façon volontaire[2], elle expérimente également des peintures antisalissures sans TBT sur ses navires ayant moins de 1 500 m² de surface de carène, allant en cela au-delà des exigences réglementaires[3]. Pourtant, de l'aveu même de ses responsables, la présence prolongée en rade du porte-avion Charles de Gaulle sur la période

---

[1] La directive européenne 1999/51/CEE en interdit également l'utilisation sur tous les bateaux circulant sur les eaux intérieures (lacs, rivières, canaux) depuis le 1er septembre 2000.

[2] Rappelons que la Marine Nationale est signataire du contrat de baie.

[3] Bien que le rapport entre longueur et surface de carène soit difficile à établir pour le profane…

récente (jusqu'à son lancement effectif) a à elle seule annihilé tous les efforts consentis par ailleurs en termes de quantité de TBT introduite dans le milieu marin. Quant à la marine marchande, elle demeure dans l'expectative de solutions équivalentes au TBT en efficacité et en prix. La recherche-développement en cours concerne essentiellement des peintures qui remplacent le principe de toxicité par celui d'anti-adhérance, grâce à l'utilisation de silicone. Mais les prix pratiqués restent pour l'instant prohibitifs pour les grands navires.

2.3.4. La gestion de la coquille Saint-Jacques en rade de Brest

Confirmant les tendances observées au début des années 1990, le stock et les prises de coquille Saint-Jacques en rade continuent de croître grâce à deux aspects de leur gestion reliés entre eux. En 2000, les prises se sont ainsi élevées à 350 tonnes (pour 60 bateaux), chiffre qui n'avait quasiment plus été atteint depuis les années 1970.

En premier lieu, il faut souligner que l'écloserie du Tinduff (cf. Encadré 15) a bénéficié du soutien financier combiné du contrat de plan Etat-Région Bretagne 2000-2006, du contrat de baie de la rade de Brest et du programme Pesca, qui lui a permis de grandement développer ses activités. Désormais, l'écloserie vend le naissain aux comités locaux des pêches qui à leur tour vendent les licences de pêche[1] aux marins pêcheurs. Le fonctionnement ordinaire de l'écloserie est ainsi assuré aujourd'hui à 90% par les pêcheurs eux-mêmes.

La montée en régime de l'écloserie associée à une meilleure maîtrise des captures sont donc les deux facteurs ayant permis de faire de la gestion de la coquille un problème que l'on peut désormais qualifier de « tendanciellement résolu », bien que la prolifération de la crépidule se poursuive et constitue encore une menace potentielle. Sur le premier de ces facteurs, le contrat de baie est intervenu comme source de financement complémentaire. Sur le second, il ne semble pas être véritablement intervenu, le problème s'étant plutôt réglé de façon sectorielle, en interne à la profession.

[1] Autour de 5 200 Euros la licence en 2001, pour une pêche de 2 à 3 tonnes de coquilles Saint-Jacques qui aux cours pratiqués permettent largement de rentabiliser l'investissement dans une licence (source : le Télégramme de Brest, 13/02/2001).

2.4. Diagnostic et premiers éléments de réflexion

Le contrat de baie de la rade de Brest présente des acquis non négligeables. La phase préparatoire a permis une remarquable production et organisation de connaissances, et a contribué à diffuser une prise de conscience des interrelations propres à un bassin versant. Toutefois, nous avons pu constater que cette conscientisation du fonctionnement bio-physico-chimique et socio-économique du système concerné ne semblait pas pour l'instant se traduire en changements des comportements à la mesure des enjeux. Etant donnés les moyens mis en œuvre, il convient de s'interroger plus avant sur les raisons de ce blocage apparent.

2.4.1. Un programme de gestion intégrée de l'environnement aux effets propres manifestement limités

La question des effets propres du contrat de baie se pose avec force. Dans le cas des programmes de GIL étudiés à Madagascar, nous ne lui avions pas accordé beaucoup d'importance tant ceux-ci intervenaient dans un contexte de carence généralisée de l'action publique, qui se vérifiait particulièrement dans le domaine de l'environnement. En outre, ils fonctionnaient de façon suffisamment distincte les uns des autres pour que le risque de confusion soit faible. Au contraire, en France en général et sur le bassin versant de la rade de Brest en particulier, on est bien loin d'un vide d'action publique, quel que soit le domaine considéré, et celle-ci s'avère même extrêmement riche et enchevêtrée en matière de gestion environnementale. De plus, le contrat de baie est explicitement dans une logique fusionnelle avec la plupart des autres interventions, introduisant ainsi dans toute analyse rigoureuse la question de ses effets propres. Que nous enseigne à ce titre le bilan de la mise en œuvre que nous venons de tirer ?

Dans le domaine de l'assainissement urbain et semi-urbain, si les progrès sont réels et constants, nous avons vu qu'il était difficile de leur attribuer un lien avec le contrat de baie tant ils suivaient en cela une dynamique largement observable au niveau national. Pour ce qui est des pollutions d'origine agricole, les acquis sont si minimes que l'on ne peut que constater que le contrat s'est heurté aux mêmes problèmes que les programmes BEP 1 et 2 et le PMPOA, qui représentent d'ailleurs l'essentiel de l'effort fourni (mise à part l'expérience pilote de la première phase – cf. Encadré 16). En l'absence d'effets, la question des effets

propres est évidemment vite traitée. Concernant la pollution au tributylétain, si l'essentiel des progrès a été généré par le décret de 1992 et dans une moindre mesure la directive européenne de 1999, on peut penser que les campagnes d'information et de sensibilisation menées grâce au CBRB auprès des plaisanciers auront favorisé leur application. On peut également attribuer à la dynamique collective engendrée par le contrat la bonne volonté manifestée par la Marine Nationale pour ses navires de moins de 1 500 m² de surface de carène. Comme nous l'avons vu cependant, l'impact de ces changements de comportement sur le milieu est extrêmement marginal et le contrat n'est pas parvenu à ce jour à modifier en profondeur les pratiques responsables de la part principale de la contamination du milieu marin par le TBT. Rien ne laisse penser non plus qu'une solution puisse être trouvée localement dans les prochaines années avant un règlement du problème à un niveau supérieur. La solution ne semble en effet pouvoir passer que par l'innovation technique (substitution du TBT par le silicone) ou la fiscalité (par exemple, subvention des substituts, baisse de la TVA, etc.). Enfin, le rôle du contrat de baie dans la gestion de la crise de la coquille Saint-Jacques n'a pas été négligeable à travers son apport de fonds nécessaires au développement de l'écloserie du Tinduff. Ce rôle semble toutefois limité à cet aspect financier plus qu'à un hypothétique soutien à la concertation entre les acteurs concernés. Enfin, il faut souligner que de façon transversale, l'information diffusée par l'équipe du contrat de baie auprès des habitants de la zone du contrat peut avoir un effet – impossible à évaluer dans le cadre de ce travail – sur les élus, sur qui on peut imaginer que des habitants fassent pression en fonction des données mises à leur disposition.

Au total, le contrat de baie pris comme arène de concertation entre acteurs ainsi que comme outil de mise en cohérence, d'intégration entre des programmes et activités divers, semble avoir été en mesure de faire progresser significativement certains dossiers d'importance secondaire, ou de faire progresser à la marge certains dossiers plus centraux. Cependant, il n'a dans l'ensemble pas permis aux initiatives qui le composaient de dépasser les points durs et blocages auxquels elles étaient confrontées individuellement. Il n'a pas créé de dynamique nouvelle et durable, et n'a pas « libéré les imaginations » au point que les comportements se transforment profondément. C'est pourtant là son essence, sa raison d'être et sa légitimité.

2.4.2. Un suivi déficient des effets des actions entreprises

L'ensemble des entretiens que nous avons pu mener ont fait apparaître une évidente difficulté pour tous les acteurs – y compris pour les porteurs du CBRB à la CUB – à cerner les évolutions liées à la deuxième phase du contrat. Qu'il s'agisse de modifications réglementaires, de changements dans les comportements des acteurs ou d'évolutions concrètement observables de l'environnement, le constat de déficience du suivi est le même. Pour une majorité d'acteurs, et en particulier pour les scientifiques (IFREMER, Université de Bretagne Occidentale) et les associations environnementales (Eaux et Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante – SEPNB), la dynamique de collecte et de diffusion de l'information semble s'être en bonne partie interrompue à l'issue de la première phase dont c'était l'objet central. La mise en place du réseau RADE, début 1999, n'y a jusqu'à présent rien changé. Beaucoup le regrettent, et les scientifiques, fortement sollicités et impliqués dans cette première phase, en éprouvent une frustration certaine.

2.4.3. Au delà d'une « concertation-événement », la délicate pérennisation d'une large concertation

D'une façon plus générale apparaît l'enjeu de maintenir dans le temps une concertation qui se veut très large. Les difficultés d'organiser une concertation étendue, qui dans la mesure du possible ne laisse aucun acteur de côté, sont connues et indéniables : elles mettent en évidence la qualité du travail accompli entre 1992 et 1997, unanimement apprécié par les acteurs locaux. En revanche, la pérennisation de cette concertation à travers les années et en particulier quand vient le temps de l'action, pose des problèmes qui paraissent spécifiques. On retrouve en cela les observations formulées par P. Moquay (2003) au sujet de la charte de la Dordogne : l'auteur constate, suite à une « concertation-événement[1] » matérialisée par le Sommet de Bergerac, un racornissement progressif du panel d'acteurs associés au processus à mesure que l'on s'engage dans l'action. Dans le cas du contrat de baie de la rade de Brest, on peut considérer que cette concertation-événement a duré le temps de la première phase avant de subir un coup d'arrêt assez brutal lors du passage à la deuxième phase.

---

[1] Au sens où l'emploie Jacques Theys (Theys, 2003).

2.4.4. Des expériences pilotes difficiles à généraliser

Les expériences pilotes mises en œuvre dans le cadre de la première phase du contrat de baie ont été dans l'ensemble considérées comme des succès. C'est le cas en particulier de celle menée sur le bassin du Kerouallon dans le domaine agricole. Mais on constate une nouvelle fois, après les deux études de cas malgaches, que le passage de l'expérience à la généralisation pose des problèmes qui ne sont pas surmontés, et qui confirment qu'en matière de processus sociaux les conclusions que l'on peut tirer du succès d'une expérience doivent être extrêmement prudentes. Le cas du Kerouallon en est emblématique, ce qui explique pourquoi nous avons choisi de le mettre en lumière.

On s'aperçoit ainsi que pour initier le projet, « un élu de la CUB les a rencontrés individuellement [les agriculteurs concernés] pour leur présenter les objectifs de l'étude et signer avec eux la convention de coopération » (Turpin, Bouraoui et Tranvoiz, 1999, p.20). On imagine aisément que cela puisse grandement favoriser la suite du projet dans la mesure où chaque exploitant peut se sentir reconnu, mis en valeur, voire flatté. Plus loin dans le même article, les porteurs du projet ajoutent que « les équipes intervenant se sont engagées à ne faire travailler sur le terrain que des agents permanents pour éviter aux agriculteurs de perdre du temps en donnant la même information à plusieurs personnes ». Là encore, cela semble un élément pouvant favoriser la réussite du projet. On peut même imaginer qu'exploitants et intervenants finissent, grâce à une fréquentation régulière, par sympathiser, ce qui pourraient encore accroître la qualité des échanges d'information, la confiance réciproque, et la motivation des exploitants. Le simple fait que les données soient agrégées, comme ce fut le cas en l'occurrence, ne saurait suffire à contrecarrer les conséquences éventuelles de ces relations privilégiées qui s'instaurent.

Jusqu'où peut-on artificiellement favoriser les conditions de mise en œuvre d'une expérience pilote sans nuire à sa reproductibilité ? Quelle valeur d'exemple peut-on accorder, dans le domaine de l'agriculture intensive, à une expérience qui réunit des conditions de confiance, de dialogue, d'information et surtout de responsabilisation des exploitants, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles ne sont pas le cas général ? N'est-il pas peu probable qu'un élu de la CUB visite chacune des exploitations du bassin versant de la rade de Brest, et qu'une

équipe de chercheurs les suivent toutes de près ? La possibilité d'un « effet Hawthorne », bien connu dans le domaine de la gestion des entreprises, est alors loin d'être négligeable[1].

2.4.5. Des difficultés d'adaptation dans le temps et dans l'espace

On peut penser qu'une des raisons des problèmes rencontrés par le contrat de baie réside dans les difficultés qu'il semble éprouver à s'adapter véritablement aux conditions d'action rencontrées. Au niveau du choix des actions qui sont réalisées dans son cadre, son principe de fonctionnement, plaçant la CUB comme maître d'ouvrage du contrat mais pas de chacune des actions, est *a priori* un facteur de souplesse. Mais paradoxalement, ce principe lui confère une « rigidité (…) qui fait que certaines actions démarrées avant le projet de Baie prévalent sur des actions qui auraient pu être suggérées par l'étude préalable » (Fuchs *et al.*, 1999, p.45). C'est donc une souplesse qui en fait prive le programme du *leadership* dont tout processus d'adaptation peut avoir besoin dans certaines conditions, à des moments particuliers de son histoire.

Par ailleurs, si le programme étudié est incontestablement l'émanation d'une volonté locale au départ, il ne paraît pas en mesure – tout aussi paradoxalement – de s'adapter aux particularités de la région qu'il concerne. Si l'on prend l'exemple du TBT, le CBRB s'avère relativement incapable de répondre aux exigences propres à la configuration socio-économique de la rade de Brest dans laquelle une action concernant les navires de moins de 25 mètres est nécessairement marginale. En matière agricole, on a remarqué que le PMPOA, programme national, était intégré localement au contrat de baie. Pourtant, aucune adaptation ne semble en être possible de façon à prendre en compte les particularités de l'agriculture bretonne qui condamnent ce programme à l'inefficacité. Pour aller plus loin et en forçant à peine le trait, il apparaît que les enjeux sur lesquels des progrès sont accomplis dans le cadre du CBRB sont ceux pour lesquels une simple application de normes, lois ou directives nationales ou

---

[1] Nous y reviendrons d'une manière plus générale à la fin de cette deuxième partie, mais il peut s'illustrer schématiquement de la façon suivante : un ouvrier sur une chaîne de montage à qui son supérieur vient expliquer que l'on va tester sur lui les effets d'un changement quelconque dans l'unité de production va avoir tendance à modifier son comportement (en l'occurrence, augmenter son rendement) dans la plupart des cas, d'abord parce qu'il se sent regardé…

européennes est possible et efficace (par exemple l'assainissement urbain et semi-urbain ou l'utilisation du TBT dans la plaisance).

2.5. Conclusion : un « constat de baie » ?

2.5.1. Le CBRB, levier de légitimation à une intervention amont de la CUB

La volonté de la CUB de progresser sur les enjeux environnementaux majeurs qui se posaient au début des années 1990 lui imposait d'intervenir, directement ou indirectement, sur l'ensemble du bassin versant de la rade de Brest afin de tenter « d'internaliser les externalités négatives » pour reprendre le vocabulaire des économistes. Or, cette nécessité se heurtait d'emblée à trois obstacles majeurs. Le premier relève des difficultés bien réelles pour une entité politico-administrative (ici, une communauté de communes) à mobiliser d'autres entités horizontalement (autres communes et communautés de communes), verticalement (au niveau supérieur, le Département Finistère) ou les deux (le Département voisin des Côtes d'Armor). Le deuxième obstacle réside dans l'opposition entre une CUB essentiellement urbaine et un bassin versant plutôt rural. Cette distinction a beau être artificielle dans bien des cas et mobilisée de façon stratégique par certains acteurs soucieux de masquer d'autres clivages plus réels notamment entre filières, elle n'en est pas moins utilisée efficacement dans l'argumentaire d'acteurs peu enclins au changement. Enfin, le troisième obstacle très souvent évoqué – et lui aussi stratégiquement utilisé – par certains protagonistes est à trouver dans une relation intime entre amont et aval à laquelle il est parfois encore difficile de sensibiliser les acteurs. Même s'ils ont pour nous des degrés de pertinence contrastés et si l'on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles ils sont généralement invoqués, c'est la superposition de ces trois obstacles classiques dans la gestion des bassins versants qui confère au cas étudié une partie de son originalité.

Il est clair que le CBRB a été utilisé par la CUB – bien légitimement d'ailleurs – comme une « pompe à financement ». Le cadre juridique choisi s'est révélé performant en la matière puisqu'il a permis de mobiliser l'équivalent de 2 300 Francs par habitants du bassin versant sur les 5 ans de la deuxième phase (1998-2002). Mais sur la base des observations précédentes, il est évident que l'outil « contrat de baie » a également été sollicité comme

cadre de légitimation pour une intervention amont de la CUB. De fait, cet outil a fourni un cadre institutionnellement adéquat puisque la CUB s'est vite retrouvée nommée maître d'ouvrage d'un programme engageant les territoires et acteurs de l'amont, et censé infléchir sérieusement leurs comportements. Pourtant, comme le reconnaissait devant nous un haut responsable de la CUB, « le monde agricole reste impénétrable » – celui de l'amont, aurait-il pu préciser, puisque des progrès étaient enregistrés sur le territoire de la CUB. La percée institutionnelle[1] réalisée en amont par la CUB ne s'est donc pas traduite par une amélioration des performances concrètes du système de gestion de l'environnement.

2.5.2. Le cumul des mandats, un atout pour la gestion intégrée du littoral ?

Les trois dimensions d'intégration que nous avons mises en évidence (intégration politico-administrative horizontale et verticale, intégration monde rural / monde urbain, et intégration amont / aval) apparaissent bel et bien comme des enjeux majeurs dès lors qu'un « groupe pionnier » a émergé au début des années 1990. Nous venons de voir qu'ils constituaient en l'occurrence des obstacles à la bonne marche d'un contrat de baie en mal de légitimité. En complément, il paraît opportun de s'interroger parallèlement sur les évolutions récentes du paysage politique local pour y puiser une autre hypothèse explicative. En effet, nous avons souligné que ce groupe pionnier était mu notamment par l'énergie d'un petit nombre d'élus pratiquant un cumul spectaculaire des mandats et parvenant à mobiliser tous les acteurs du bassin versant autour d'un projet commun[2]. Or maintenant que ce cumul est moins pratiqué, le contrat de baie piétine. Quelle(s) corrélation(s) envisager entre ces constatations ?

La plus évidente est d'affirmer qu'il est plus aisé de réunir des acteurs aux logiques divergentes sur une phase de production de connaissance scientifique que sur une phase d'action. Cependant, il ne paraît pas fantaisiste de supposer que les « cumulards » représentent, lorsqu'ils sont du côté du changement, des moteurs particulièrement efficaces. D'une part, comme les notables de Madagascar ou d'ailleurs, ils bénéficient d'un pouvoir

---

[1] Ou en matière « d'organisation formelle » pour reprendre l'expression utilisée par March et Simon (1969).

[2] Un autre exemple nous est fourni en Bretagne par Charles Josselin, qui fut député, président du Conseil Général des Côtes d'Armor et Secrétaire d'Etat à la Mer : il a joué un rôle clé dans le lancement de trois SMVM dans ce seul département – de loin la plus forte concentration nationale.

important, politique bien sûr mais souvent aussi économique, ainsi que d'une maîtrise pratique du jeu politique qui lorsqu'elle est employée dans le bon sens devient un atout pour la gestion de l'environnement. D'autre part, ils constituent – consciemment ou non – des nœuds d'intégration : en exerçant des responsabilités politiques éminentes à différents niveaux (local, départemental, régional, national) ainsi que des responsabilités plus techniques (comité de bassin, conservatoire du littoral, etc.), ils peuvent favoriser l'intégration horizontale et verticale. Enfin, en temps que *leaders* locaux connus de tous, ils peuvent avoir une opportunité supérieure à la moyenne pour porter des « projets de société » d'une façon relativement consensuelle, au delà des clivages habituels, grâce justement à leurs « casquettes » multiples. J.-E. Beuret fait un constat relevant de la même logique lorsqu'il observe que des acteurs appartenant à plusieurs groupes différents ont des aptitudes particulières à la médiation :

> « On rencontre fréquemment l'exemple d'un *leader* local qui, par sa présence, parvient à faire la passerelle entre les différentes positions. Presque systématiquement, ce sont des personnes qui ont une multi-appartenance à différents groupes concernés : à la fois agriculteurs et écologistes, agriculteurs et conseillers municipaux, etc., elles peuvent passer d'une position à une autre et établir personnellement les équivalences nécessaires » (Beuret, 2003).

En poussant ce raisonnement à ses limites, on ne sera pas étonné d'aboutir au modèle d'un décideur unique, *coastal manager* mythique… ou dictateur. C'est de toute évidence une vision possible de l'intégration, que l'on peut bien sûr rejeter sur un plan moral, mais que nous traiterons ultérieurement (voir partie 4) sur un plan scientifique. En tous cas, on ne peut ignorer que l'éclatement des responsabilités des individus représente certes une garantie relative contre d'éventuelles catastrophes en termes de décision, mais qu'il représente aussi un frein potentiel au changement et à l'intégration.

2.5.3. L'ambivalence de la gestion intégrée : le contrat de baie entre cadre normatif et programme d'action

Le cas du contrat de baie de la rade de Brest possède une vertu heuristique majeure : il exemplifie très bien l'ambivalence intrinsèque à la notion de gestion intégrée, que nous avons déjà introduite. En effet, la notion de contrat nous renvoie *a priori* plutôt à un cadre normatif

dans lequel les différents acteurs s'engagent. A y regarder de plus près, on s'aperçoit que ce contrat n'est autre qu'un programme opérationnel d'action regroupant de multiples composantes. Puis il apparaît que ce montage apparent est quelque peu fictif dans la mesure où ces composantes sont pour la plupart autonomes en pratique et où le contrat et son équipe porteuse sont là pour tenter de les mettre en cohérence, de les coordonner : on revient alors du coté d'un cadre normatif pour les actions des autres acteurs. Enfin, devant la difficulté à intervenir effectivement comme coordonnateur d'acteurs pas toujours prêts à se laisser faire, on est peut être tenté de ne retenir de l'activité du contrat que la partie (environ 15%) qu'il contrôle réellement et dans laquelle il intervient comme porteur de projet. L'ambivalence est donc totale.

Il est clair en tous cas que comparé aux deux programmes de gestion intégrée du littoral que nous avons étudiés à Madagascar, le contrat de baie se présente davantage comme un cadre normatif d'intégration des interventions des autres acteurs. A supposer qu'il ait les moyens de jouer ce rôle d'intégrateur, on pourrait penser qu'il s'agit d'un point positif le tenant à l'écart des risques d'autonomisation voire de sectorialisation que nous avons mis en évidence lorsque la gestion intégrée est abordée par le biais d'un programme d'action. L'expérience nous montre malheureusement que le contrat ne dispose pas de ces moyens, que ce soit en termes humains (équipe réduite à cinq ou six permanents) ou surtout en termes de légitimité et de pouvoir. Dans ces conditions, le phénomène d'autonomisation a bel et bien tendance à le rattraper dans sa deuxième phase, le positionnant comme un programme aux côtés des autres (par exemple le PMPOA) et non au-dessus d'eux. Dans le même temps pourtant, et sous prétexte de coordination, ses capacités propres d'action sont très limitées.

2.5.4. Bilan sur les capacités du CBRB à générer du changement

a) Des perspectives de changement limitées

L'ensemble des remarques que nous avons formulées dans cette étude de cas amène inévitablement à se poser des questions quant aux capacités du contrat de baie de la rade de Brest, souvent présenté comme « l'exemple français le plus important et le plus abouti »

parmi les « expériences de gestion intégrée des zones côtières[1] », à générer du changement dans le mode de gestion de la rade et de son bassin versant. On ne s'étonnera pas dès lors de commencer à trouver certains acteurs locaux pour le surnommer le « constat de baie », en référence à l'imposante phase d'étude mise en œuvre entre 1992 et 1997 et aux difficultés à prolonger la dynamique dans l'action. Même si certains progrès ont pu être accomplis, le volet agricole – enjeu majeur du territoire concerné sur lequel nous avons volontairement mis l'accent – est emblématique des difficultés du dispositif mis en place à dépasser des oppositions actives et organisées à l'action environnementale.

L'analyse rapide et de seconde main que nous avons produite des instruments sur lesquels le contrat de baie s'appuie pour ce volet d'action suffit à comprendre que tout s'est passé comme si les porteurs du programme avaient d'emblée renoncé à toute ambition dans ce domaine. Il est vrai que la tâche était immense et que certains déterminants de filière au niveau national ou européen laissaient peu d'espoir qu'une action locale permette d'aller au delà des efforts marginaux consentis par les représentants de la profession agricole. Cela dit, est-il acceptable qu'un programme de gestion intégrée aussi ambitieux que le CBRB renonce à produire du changement sur le principal vecteur de pollution du bassin versant, sans même provoquer un débat de fond – public – sur le pourquoi de ce renoncement tacite ? Que l'on se place du point de vue des critères strictement environnementaux, ou que l'on prenne pour référence la démocratie participative, la réponse ne saurait être que négative.

b) Une conception (apparemment) naïve de l'action

On est une nouvelle fois confronté à une action conçue de façon apparemment naïve. Cette action sous-estime les antagonismes à gérer, les oppositions au changement qui ne manquent pourtant jamais d'apparaître dans certains domaines et qui transparaissaient en filigrane de l'état des lieux de 1997. Comme dans les deux cas malgaches, il est donc difficile de reconstituer, à partir de l'organisation et de l'action déployée, une véritable stratégie en un sens adapté à un domaine aussi complexe et non-consensuel que celui de l'environnement. Que cette « naïveté » soit réelle, ou qu'elle soit apparente en raison de contraintes fortes subies par les promoteurs du projet est à la fois impossible à éclaircir tout à fait et hors de

[1] Compte-rendu du colloque international « La conservation des rivages de l'Atlantique Nord : regards d'experts », UICN, Paris (Institut Océanographique) et Côte d'Opale, 13-15 mai 1998 (http://perso.club-internet.fr/env_cav/conservation2.htm).

notre propos. En revanche, la constater est au cœur de notre démarche de mise en regard des objectifs affichés avec les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le souci de clarifier les bases du débat. Il est en ce sens important de dire que sans réorientation majeure de l'action pour la deuxième phase, peu de résultats environnementaux nouveaux sont à attendre du contrat de baie.

3. CONCLUSION : MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION DES PROGRAMMES DE GIL

3.1. Les programmes de GIL rencontrent des obstacles majeurs

Les trois études de cas développées dans cette deuxième partie concernent des programmes de gestion intégrée du littoral ayant tous été qualifiés à un moment ou un autre, nous l'avons vu, « d'exemplaires », et ayant fait référence dans des sous-groupes importants de la configuration gilienne. Nous avons montré qu'ils devaient faire face à un certain nombre d'obstacles majeurs qu'ils ne parviennent généralement pas à surmonter. Cela ne signifie pas qu'ils ne permettent jamais d'avancées significatives, mais que ces avancées éventuelles ne concernent pas les problèmes les plus épineux. Nous nous proposons à présent de tenter de synthétiser ces obstacles, malgré bien sûr leur variété liée notamment aux particularités des conditions de mise en œuvre.

3.1.1. Sectorialisation, autonomisation et caractère informel

Les programmes de GIL étudiés ont en commun d'avoir été conçus selon un modèle que l'on peut schématiser par la Figure 14, adaptation à l'approche programme de notre Figure 2 sur le « *coastal manager* ».

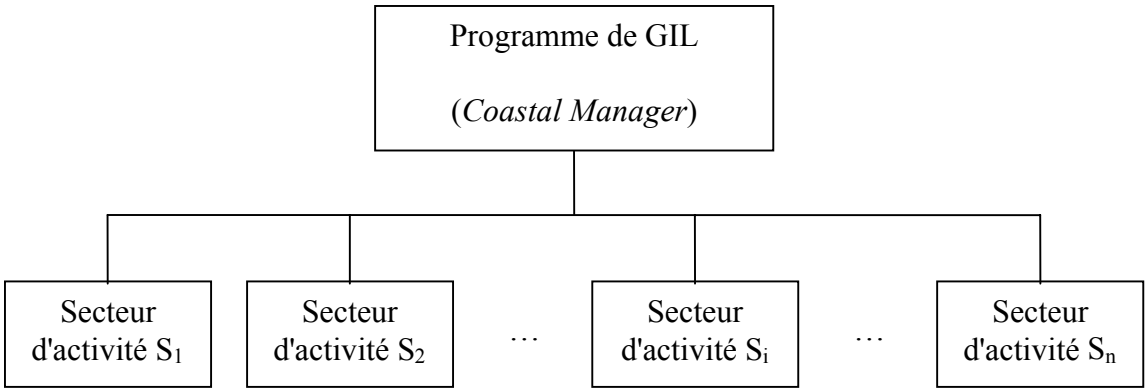


Figure 14. Des programmes de GIL conçus selon le modèle du *coastal manager*

Or, au vu des trois études de cas réalisées, il semble que les programmes de GIL rencontrent plutôt deux configurations typiques qui menacent leur réussite. D'un côté, ils ont tendance à être sectorialisés par les conditions concrètes de leur mise en œuvre. D'après nos études de cas, la sectorialisation est alors définie comme constituant un mécanisme par lequel l'effort d'intégration se voit marginalisé par rapport à l'ensemble des acteurs en interrelations, au point de devenir une activité sectorielle parmi les autres. D'une façon générale, deux grandes configurations sont alors observables : soit le programme de gestion intégrée prend en charge un secteur d'intervention déjà défini (voir Figure 15), et un seul (par exemple, les travaux publics dans le cas du PRE-COI, l'environnement dans le cas d'EMC) ; soit il se constitue lui-même en secteur nouveau et développe une activité spécifique dite de « gestion intégrée », en fait complètement autonome et sans influence sur les actions sectorielles traditionnelles (industrie, agriculture, pêche, infrastructures, etc.) – et l'on parle alors d'autonomisation (Figure 16, avec les exemples d'EMC et du Contrat de Baie de la Rade de Brest), qui est une forme de sectorialisation. Toute combinaison entre les deux options de cette alternative est bien sûr envisageable (comme le montre EMC), en tenant compte de la complexité des situations de gestion rencontrées.

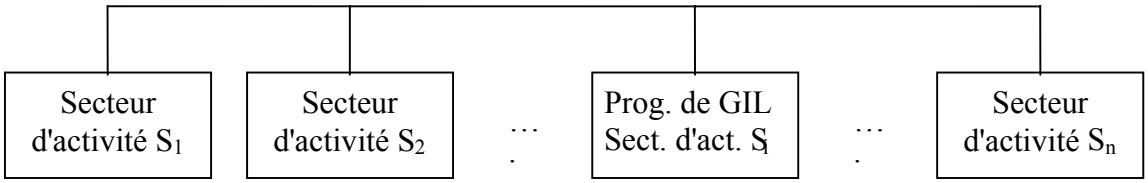


Figure 15. Programme de GIL sectorialisé

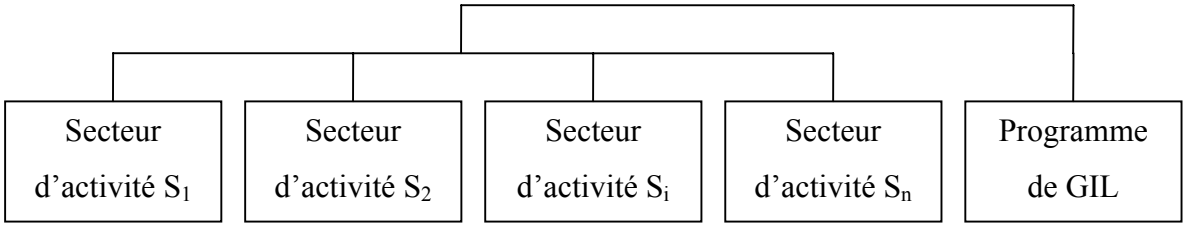


Figure 16. Programme de GIL autonomisé

D'un autre côté, les programmes de gestion intégrée du littoral se cantonnent généralement à des activités informelles (Figure 17, qui concerne les trois programmes étudiés), c'est-à-dire que les résultats qu'ils produisent (documents de planification, accords négociés entre acteurs, dispositifs institutionnels, déclarations diverses, etc.) ne sont pas contraignants pour les acteurs ni opposables aux tiers. Ils n'ont pas de valeur juridique ni politique. De ce fait, on comprend que les accords soient trouvés plus facilement, que les négociations soient généralement enthousiasmantes, mais que les programmes échouent à apporter du changement dans les systèmes de gestion où ils interviennent.

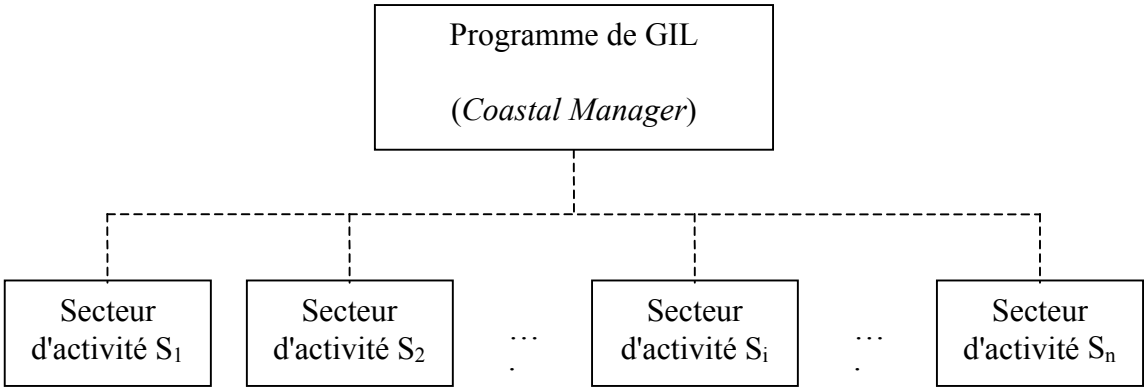


Figure 17. Programme de GIL à caractère informel

Dans une certaine mesure, le caractère informel des programmes de GIL semble être la condition nécessaire pour qu'ils occupent la place qui est censée être la leur dans le dispositif institutionnel : tant que leurs produits demeurent non-contraignants, les autres acteurs les

laissent – pourquoi pas ? – opérer, planifier, discuter, prévoir. Au contraire, dès lors qu'un programme de GIL aboutirait à une redistribution d'avantages et d'inconvénients, d'autorisations et de restrictions, au-delà de la simple « Pareto-amélioration » dans laquelle personne n'est perdant, certains acteurs défendraient pied à pied leurs intérêts et logiques. Cette affirmation de bon sens doit pourtant être nuancée – ou plutôt aggravée – par le fait que même informels et donc condamnés à une certaine inefficacité, les programmes de GIL ont du mal à trouver une place transversale dans le jeu des acteurs.

3.1.2. Un mythe au centre de l'action : « l'effet tache d'huile »

Une bonne partie des efforts déployés dans le cadre des trois programmes étudiés repose sur des expériences ou projets « pilotes », donc la caractéristique commune est d'être mis en œuvre à une échelle inférieure à celle visée : échelle locale et régionale pour le PRE-COI dont les objectifs étaient nationaux et (macro)régionaux ; échelle locale et régionale pour le PE2 dont les objectifs étaient nationaux ; échelle locale pour le Contrat de Baie de la Rade de Brest dont les objectifs concernaient le bassin versant. La logique générale sur laquelle ces expériences reposent est la « "contamination de proximité" des processus de changement » (Behar, 1997), soit en d'autres termes « l'effet tache d'huile ». On ne peut affirmer que la notion de programme lui est intrinsèquement liée, mais simplement que ce type d'action est un trait essentiel partagé dans les trois cas[1]. C'est donc une approche qui mérite que l'on s'y intéresse, d'autant plus qu'elle n'est nullement spécifique au champ de la gestion du littoral ni même de l'environnement. Elle apparaît de façon générale lorsqu'un acteur a pour mission d'apporter du changement, de diffuser une innovation[2] : elle est donc particulièrement présente dans les deux sphères de l'environnement et du développement, et à leur intersection.

Qu'avons-nous en l'occurrence observé lors de nos études de cas ? Les expériences et projets pilotes rencontrent des fortunes diverses, mais dans tous les cas ils peinent à diffuser, à « faire tache d'huile », à quitter le stade de l'expérimentation pour celui de la généralisation. Les cas

---

[1] Ainsi que dans une écrasante majorité des programmes auxquels nous avons été confrontés tout au long de notre parcours, et que nous ne traitons pas ici.

[2] Au sens proposé par J.-P. Olivier de Sardan (1995a, p.78) : « toute greffe de techniques, de savoirs ou de modes d'organisation inédits (en général sous forme d'adaptations locales à partir d'emprunts ou d'importations) sur des techniques, savoirs et modes d'organisation en place ».

étudiés montrent clairement que l'on peut obtenir des résultats « pilotes » en mettant en œuvre des moyens qui sortent de l'ordinaire en termes financiers, humains, techniques, etc. On peut citer l'exemple des médiateurs locaux déployés par le PE2 et le PRE-COI, le financement (frais de mission) par le PE2 de la participation des acteurs aux diverses structures de concertation (SCL, SCC, SCIC et CR), *via* la Cellule Technique d'Appui d'EMC à Toliara, ou encore l'énergie considérable déployée par le Contrat de Baie de la Rade de Brest dans le bassin du Kerouallon pour obtenir des progrès dans le domaine des pollutions d'origine agricole. En outre, ces expériences pilotes sont généralement mises en œuvre dans des conditions particulièrement favorables, puisque l'on choisit des sites présentant certaines prédispositions jugées positives. Il en va ainsi par exemple du PRE-COI qui établit sa principale opération pilote dans le Menabe en raison de l'existence d'un CRD jugé fiable, demandeur et exerçant un *leadership* reconnu.

Moyens exceptionnels, conditions locales anormalement favorables : comment envisager la reproductibilité dans ces conditions ? Quelles leçons tirer des projets pilotes, aussi bien pour ceux qui les mettent en œuvre que pour les populations voisines censées éventuellement s'approprier le changement, l'innovation ? C'est incontestablement un problème, même s'il ne prive pas automatiquement l'expérience d'intérêt.

En premier lieu, il convient de noter, avant même de parler de diffusion, que l'intervention d'un observateur, d'un conseiller, d'un facilitateur, sur un groupe humain, modifie en elle-même – en tant que regard extérieur – le comportement de ce groupe. Qui plus est, elle a tendance à le modifier dans le sens que ce groupe juge être celui souhaité par l'intervenant, que son intervention soit appropriée ou non. Ce phénomène par lequel « les gens réagissent positivement au fait que l'on s'occupe d'eux pour améliorer leur situation, surtout s'ils sont dans une faible position » (Bernoux, 1990, p.73) est appelé « effet Hawthorne » et est en premier lieu appliqué à l'entreprise par la sociologie. Tout laisse à penser cependant qu'il peut très bien décrire par exemple le comportement d'un village littoral dans lequel intervient provisoirement un médiateur extérieur dont le but est d'organiser les villageois pour une gestion plus durable de leurs ressources naturelles. Quelle que soit la pertinence de son action, il est fort possible que le village adopte momentanément des bonnes pratiques au moins apparentes afin de le satisfaire. Les conclusions quant à la pertinence de l'intervention et à la reproductibilité d'un nouveau mode de gestion éventuellement mis en place peuvent s'en trouver gravement faussées.

Si l'on sort à présent de l'objet de l'expérimentation pour s'intéresser au processus de diffusion, il est intéressant de noter que rien en théorie n'indique que de bonnes pratiques soient destinées à faire tache d'huile. Supposer que l'intérêt « objectif » d'un groupe humain, et même de chacun des individus qui le composent, à s'approprier un mode de gestion de son environnement suffit à ce qu'il le fasse, c'est fermer les yeux sur une bonne partie des théories disponibles de l'action collective (cf. notamment M. Olson (1965), cité p.179). C'est aussi ignorer les nombreux travaux sur le phénomène même de diffusion du changement, d'innovation, travaux dont J.-P. Olivier de Sardan (1995a, pp.77-96) montre bien les apports possibles même s'il se limite essentiellement à l'innovation agro-pastorale.

Il faut reconnaître qu'une conception naïve de « la "contamination de proximité" des processus de changement » a potentiellement un double avantage tactique. D'une part (1), l'effet tache d'huile demeure une perspective crédible auprès de beaucoup de décideurs et s'avère donc un argument souvent gagnant lors d'une demande de financement pour un programme. Le schéma « stratégie nationale / actions locales pilotes / duplication et généralisation » est le squelette d'une majorité des programmes de gestion intégrée du littoral. Essayer d'en sortir, ou même le questionner, l'aborder avec prudence, demande de la part d'un concepteur de programme davantage d'efforts de justification que de s'y tenir à la lettre – tout en en connaissant éventuellement très bien les limites. D'autre part (2), au regard de l'urgence, de l'ampleur et de la complexité des problèmes à prendre en charge, des difficiles changements qu'ils supposent, le couple « expérience pilote / généralisation ultérieure » a l'avantage de « donner un os à ronger » aux scientifiques et aux porteurs de la cause environnementale. Il donne la fausse impression que « l'on est sur la bonne voie », que « l'on ne peut pas tenir compte des tendances passées puisque l'on est en train de changer ». Comme l'écrit L. Mermet (1996, p.63), « l'Administration ne doit pas désespérer les administrés (ni ses propres agents…) et aime généralement, une fois les épouvantails dûment brandis, s'arrêter à un optimisme raisonnable. Ensuite, la gestion de quelques opérations pilotes prometteuses absorbe toutes les énergies, focalise les attentions, et finit par induire un optimisme global ».

Finalement, il est clair qu'une opération pilote ne débouchera pas « naturellement » sur sa généralisation. L'effet tache d'huile doit donc se construire précisément, stratégiquement, au moins autant – mais sans doute beaucoup plus – que l'expérience « source » du changement. Si l'objectif est d'atteindre des objectifs environnementaux à une échelle E, on ne saurait se satisfaire d'une expérience à l'échelle E-1 assortie d'une allusion évasive à la future

généralisation en cas de succès. Si l'on veut tenir compte de la théorie, qui entre autres fournit bien des raisons pour lesquelles ce saut n'est pas facile à accomplir, et de la pratique, dont l'histoire fournit des catalogues entiers d'échecs en la matière, il faut en quelque sorte inverser la charge de la preuve. L'hypothèse implicite devrait être qu'une expérience pilote vaut éventuellement pour elle-même, pas pour les autres cas ; sauf à en apporter une justification précise appuyée par une vision claire des moyens à mettre en œuvre pour la généralisation. Faute de quoi, on continuera de constater la « démultiplication à l'infini de l'exception davantage que la transformation de l'ordinaire » (Behar, 1997).

3.1.3. Les programmes de GIL peinent à assurer participation et concertation

Les trois programmes étudiés affichent la concertation et la participation des acteurs, notamment locaux, comme étant au cœur de leur approche de la gestion intégrée du littoral. Dans les trois cas, concertation et participation sont à la fois des principes d'intervention et des objectifs à atteindre en tant que mode d'action. Dans le cas du Menabe, nous avons souligné que la concertation faisait même figure de stratégie d'action aux yeux du principal responsable local du PRE-COI. C'est d'ailleurs tout aussi vrai, quoique moins explicite, pour ce qui concerne le Contrat de Baie de la Rade de Brest. Dans la mesure où le seul engagement exigé des différents acteurs est celui de participer (de façon non précisée) au processus collectif et non de changer tel ou tel comportement, la stratégie est bien la même. On croit, ou l'on fait mine de croire, que la participation des acteurs à la grande phase de concertation les amènera à changer leurs comportements comme de besoin. La réalité est bien différente.

Dans les deux cas malgaches, l'organisation même de la concertation et les moyens qui lui sont alloués laissent grandement à désirer et ne permettent pas la cohérence avec les ambitions affichées. En particulier, les experts nationaux et surtout internationaux, de par le rôle qui leur est dévolu, dominent le processus. Bien des raisons pourraient être invoquées, allant de termes de référence inappropriés à leur non respect par les experts en passant par le manque de capacité et d'engagement locaux. Nous pensons cependant que quels que soient les termes de référence des missions, quels que soient les experts ou les acteurs locaux, ceux-ci sont pris au piège de la logique du programme en tant que mode d'organisation de l'action. Qu'adviendrait-il dans le cas où serait minutieusement organisée une concertation bien réelle, qui cependant n'aboutirait à aucun plan ou document de consensus en raison de divergences

trop fortes ou d'un manque de temps lié à la temporalité du programme ? Le travail des experts serait certainement remis en cause, voire considéré comme « non livré ». Au contraire, qu'en serait-il d'un vernis de concertation permettant de faire approuver localement par une assemblée *ad hoc* un document intéressant, bien construit, équilibré et répondant au cahier des charges ? Le succès serait sans aucun doute jugé total. De ce fait, les experts sont condamnés à « produire » à tout prix, afin que le programme suive son cours – ce qui est *de facto* le souci numéro un des bailleurs de fonds. Quel représentant local trouverait alors les moyens (temps, courage, compétences communicationnelles, argent) de se plaindre auprès de la hiérarchie du programme ? Le risque à agir de cette façon est extrêmement minime pour l'ensemble des acteurs engagés dans le programme. Soulignons que ce phénomène est lié au fait que l'expertise, là encore pour bien des raisons, est mobilisée pour « faire » et « écrire », bien au-delà de la laconique « assistance technique ».

Par ailleurs, l'exemple du Contrat de Baie de la Rade de Brest nous a montré que même lorsque la concertation est jugée satisfaisante en début de programme (première phase d'études en l'occurrence), sa pérennité est problématique. C'est vrai au-delà du programme, dans la mesure où la concertation a été organisée par une structure éphémère par essence dont le retrait pose problème (PRE-COI Menabe). Mais c'est vrai également au cours du programme, où la tendance est à l'organisation de « concertations événements » sans lendemain (du simple atelier de validation à la phase d'études de cinq ans).

Enfin, on observe dans tous les cas que la concertation – à considérer qu'elle a existé – ne survit pas au passage des études à l'action. Cela pourrait être à première vue perçu comme un cycle normal et compréhensible de l'intervention : on se concerte pour élaborer des documents (recueil de données, planification, programme d'action), puis on les applique. Ce n'est pourtant pas le cas dès lors que ces documents issus de la concertation n'engagent aucunement les acteurs de façon formelle, ce qui est un point commun frappant aux trois programmes. C'est que, comme l'a écrit L. Mermet (1992, p.181) :

> « La gestion intégrée, appliquée en paroles ou par écrit, est (…) un baume souverain pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses bien réelles que posent les problèmes de l'environnement. Les acteurs qui ont avantage à éviter les conflits – par exemple, la plupart des politiques et des administrations – adoptent donc spontanément le langage de la gestion intégrée ».

La concertation s'arrête donc en fait dans les cas observés au moment où elle pourrait devenir vraiment utile : dans la gestion des conflits entre des acteurs aux logiques divergentes. Elle apparaît comme la dénégation des désaccords, voire leur ritualisation – consistant à affirmer l'accord de façon incantatoire afin de réconcilier les acteurs autours de problèmes non réglés.

3.1.4. Les programmes de GIL nuisent à la lisibilité du système politico-administratif

Un autre point commun aux trois programmes étudiés, qui va de pair avec la notion de programme en tant qu'organisation, est l'existence de structures propres, qui viennent s'ajouter provisoirement au système politico-administratif préexistant. On en a un exemple spectaculaire dans le PE2 (cf. Figure 9), mais le Contrat de Baie de la Rade de Brest (cf. Figure 12) et le PRE-COI avec son CRD ne dérogent pas à la règle (ce dernier avait beau exister avant ce programme, il vivait déjà d'autres projets et représente bien une arène parallèle au système politico-administratif – à la région par exemple). A différents degrés, ces « îlots de bureaucratie fonctionnelle », cette « multitude d'enclaves paraétatiques » qui assument « une série dépareillée et non coordonnée de bouts de fonctions de l'Etat » (Olivier de Sardan, 2000, p.13) rajoutent au fameux « mille-feuilles » politico-administratifs dont se plaignent la plupart des acteurs, au premier rang desquels les promoteurs de ces mêmes programmes.

Ainsi, ils nuisent tout d'abord à la lisibilité du système d'action pour la gestion du littoral, et à celle du rôle des différents acteurs. Autant les compétences respectives des communes, régions ou provinces et de l'Etat peuvent généralement être clarifiées – au moins par des spécialistes et jusqu'à un certain point – puisqu'elles sont inscrites dans la loi, autant les rapports entre ces échelons de gouvernement et les structures des programmes sont rarement clairs et donc sources de conflits incessants. En outre, comme nous l'avons vu, ces structures provisoires reproduisent en leur sein des fonctionnements bureaucratiques et technocratiques typiques de l'administration étatique qu'elles s'efforçaient pourtant de dépasser ou de contourner. Comme l'écrit J.-P. Olivier de Sardan (1995a, p.127-128), « les projets, qui se veulent en rupture avec les modes d'intervention de l'Etat et entendent en partie se substituer à lui ou le court-circuiter, en reproduisent souvent à leur insu le fonctionnement, avec quelques effets pervers en supplément ». L'illisibilité du système en est un.

3.1.5. Les programmes de GIL ne sont pas spécialement adaptatifs

Etant donnée la logique même liée à la notion de programme ou de projet, son caractère d'intervention temporaire dotée d'objectifs et de moyens déterminés, s'appuyant souvent sur de petites structures *ad hoc* pouvant contourner les pesanteurs bureaucratiques, les projets sont réputés « plus flexibles et plus à même de répondre aux incertitudes du processus et des objectifs » (Turner et Müller, 2003) que les « organisations fonctionnelles » en charge des opérations de routine. On pourrait donc s'attendre à ce que programmes et projets de GIL se montrent souples et adaptatifs dans le temps et dans l'espace. Or, les cas étudiés ont plutôt tendance à montrer l'inverse, ou en tous cas à mettre en évidence une adaptabilité à laquelle d'autres modes d'organisation de l'action, par les circuits plus classiques de l'administration en place notamment[1], n'ont rien à envier. Chaque cas nous en fournit des illustrations, qu'il s'agisse de s'adapter à un changement exogène (PE2 et PRE-COI), à des difficultés de fonctionnement (PE2 et PRE-COI), ou à des conditions locales appelant des actions spécifiques par rapport au cas national (Contrat de Baie de la Rade de Brest).

a) Synthèse des exemples rencontrés

Lorsque la décentralisation vers les provinces est décidée à Madagascar en 1998, le PE2 n'opère pas la moindre réorientation et continue de travailler à une échelle régionale devenue virtuelle. Le programme se poursuit comme si de rien n'était[2]. Par ailleurs, de nombreux observateurs, en interne ou en externe, ont très tôt exprimé des réserves importantes sur le montage organisationnel du PE2 et ses chances de succès. Pourtant, tout changement significatif s'est avéré impossible une fois le programme lancé, alors que beaucoup avaient l'impression d'aller « droit dans le mur ». Les problèmes ont été niés le plus longtemps possibles, les rapports parus tout au long du programme se sont tenus à des propos très modérés et consensuels, tandis qu'à la Banque Mondiale comme au sein du Gouvernement le mécontentement était en fait intense et croissant. Ce n'est qu'un peu avant la fin d'un cycle de

---

[1] « *Routine operations* » dans le vocabulaire de la théorie des organisations (Turner et Müller, 2003).

[2] Il faut bien avouer qu'au début, au moins jusqu'à l'élection des parlements provinciaux, « rien n'était ». Mais le changement à moyen terme était inéluctable, et pour contestable qu'ait été le choix des provinces au détriment des régions, mieux aurait valu l'accompagner plutôt que le nier.

financement, la deuxième tranche du PNAE, que la Banque a décidé assez unilatéralement de remettre entièrement en question l'organisation du PE2. Cette temporalité de la réorientation s'est donc trouvée plutôt guidée par le cycle du programme que par la rationalité des objets qu'il traitait. La réorganisation complète en faveur de changements qui, on l'a vu, semblent prendre une direction judicieuse, est intervenue si tardivement par rapport au besoin que les acteurs ont tenté pendant quatre ans de s'habituer malgré tout au fonctionnement du PE2. Les changements, eux, sont si radicaux que la filiation entre le PE2 et le PE3 est à peine sensible pour qui ne recevrait pas une explication de texte adaptée. Nul doute que la lisibilité de l'action en aura à pâtir, et donc que le PE3 sera fortement handicapé par la tardiveté des changements opérés sur son prédécesseur.

La même remarque sur l'incapacité à s'adapter au processus de décentralisation en cours vaut bien sûr pour le PRE-COI. Son action a jusqu'au bout été dominée par la planification régionale s'appuyant sur un comité fantôme alors même qu'il était clair depuis 1998 que cette compétence relèverait des provinces, structures bien réelles celles-là, qui plus est fonctionnant sur une base (certes imparfaite) de suffrage universel direct. Il y a eu là sans doute une belle occasion manquée en termes de « développement des capacités ». Un autre point commun frappant avec le PE2 est l'incapacité à prendre en compte des besoins de changements clairement exprimés en cours de programme. Ainsi, le rapport d'évaluation finale (SECA, 2001) souligne à plusieurs reprises que le PRE-COI est resté sans réaction face aux critiques et préconisations formulées par l'évaluation intermédiaire (Resource Analysis, 1997), elle-même malheureusement transmise aux principaux intéressés à la mi-1999 seulement.

Sur d'autres dimensions, le Contrat de Baie de la Rade de Brest a lui aussi fait preuve des plus grandes difficultés à s'adapter (cf. paragraphe 2.4.5 p.246), en l'occurrence aux conditions locales de son action. C'est vrai pour ce qui concerne l'usage de TBT sur les coques des bateaux, enjeu pris en charge par une réglementation nationale concernant les embarcations de petite taille (plaisance principalement). Elle s'avère insuffisante dans le cas de la rade, où la pollution est en bonne partie due à de très grands navires commerciaux et surtout militaires. L'inscription de l'enjeu TBT parmi les priorités du Contrat de Baie n'a pourtant pas permis d'avancer significativement au plan local sur ces cas laissés de côté par la réglementation nationale. De même, alors que le contexte agricole particulier du Finistère rend par exemple le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole totalement inefficace, et que l'état de pollution avancée des systèmes aquatiques y rend la réduction des pollutions encore plus

urgente qu'ailleurs en France, le Contrat de Baie n'a pu obtenir aucune avancée locale significative dans ce domaine, lui aussi inscrit au nombre de ses priorités.

b) Un facteur limitant : la quête du financement

Le propos n'est pas ici de revenir dans chaque cas sur le pourquoi des difficultés d'adaptation, ambition dont nous n'avons pas les moyens faute d'avoir vécu de l'intérieur les tentatives de changement et les blocages. Pourtant, nous tenons à souligner un facteur majeur de rigidité qui concerne les trois cas observés et est intimement lié aux spécificités du mode d'organisation par programme.

Un programme dispose d'un budget donné dont le financement est généralement à rechercher sur la base d'un document de programme. Les financeurs possibles sont plus ou moins nombreux, mais chacun dispose de mécanismes de financement définis qui lui sont propres et auxquels des candidats peuvent prétendre. Or, ces critères s'avèrent généralement très précis au point de nécessiter d'adapter son document de programme au financement que l'on ambitionne d'obtenir. Prenons l'exemple du Contrat de Baie de la Rade de Brest : même si à la base un certain besoin avait été exprimé localement, pas très différent des enjeux pris en charge par le futur contrat, le mode d'action a dû lui s'adapter très précisément à l'instrument « contrat de baie », à ses règles et à sa logique définis par l'un de ses financeurs – l'Etat. Les modes d'organisation et d'action sont donc beaucoup moins issus d'une approche stratégique partant des besoins et envisageant les meilleurs moyens de les satisfaire, que d'un outil prédéfini que l'on avait décidé de mobiliser. De même, lorsque la CUB a voulu émarger en complément au programme européen d'Aménagement Intégré des Zones Côtières, elle a dû rentrer dans un cadre extrêmement précis qui ne correspondait pas forcément à sa logique d'alors. Il ne faut donc pas s'étonner si son taux de déboursement effectif des fonds finalement obtenus a été si faible.

Dans les pays du Sud, il s'agit généralement de mobiliser des fonds internationaux comme ceux du Fonds pour l'Environnement Mondial[1] (FEM) dans le cas du PE2. La surdétermination est alors maximale[2], au point que l'idée que des acteurs locaux (ministères, ONG, etc.), éventuellement appuyés par le PNUD ou la Banque Mondiale, fassent le point sur

---

[1] *Global Environment Facility* (GEF).

[2] La logique des « coûts incrémentiels », pourtant relativement factice, est par exemple un surprenant carcan.

une question, identifient des besoins d'assistance, écrivent un document de programme qu'ils soumettent à différents bailleurs avant de décrocher un financement apparaît à la limite farfelue. Au contraire, dès qu'une idée de programme germe quelque part, la première chose à faire est de déterminer « à vue de nez » à quel bailleur on peut espérer la « vendre[1] », puis de l'impliquer informellement le plus en amont possible afin de le sonder et de commencer à le mobiliser, avant d'élaborer un concept de programme adapté à ses mécanismes et à ses priorités. Il est donc nécessaire pour être compris d'adopter un langage spécifique souvent simplifié et stéréotypé, et pour être financé de reproduire des démarches connues même si elles ont déjà montré leurs limites par ailleurs.

Nous pensons que cette logique à l'opposé des principes affichés de programmes *demand-driven* et *bottom-up*, loin d'être anecdotique, est fondamentalement structurante des programmes de GIL et des autres. Le fait que la plupart des concepteurs de programmes en soient sans doute conscients et prennent volontiers du recul dans la discussion (il y a du jeu dans cette chasse au financement) ne change rien au problème. Non seulement la logique du financement est surdéterminante au départ, lors de la programmation de l'action, mais en plus elle limite fortement les réorientations qui pourraient s'avérer nécessaire au bout de quelques mois ou années d'exercice. Le programme doit en effet d'une part se tenir autant que possible à son plan d'action (ce qui n'est pas propre au programme mais à l'action planifiée en général), et d'autre part ne pas sortir des critères qui lui ont permis de décrocher le financement. C'est là un carcan supplémentaire par rapport à la simple action planifiée.

3.1.6. Un problème de changement : les programmes de GIL sont-ils limités par le manque de moyen ?

a) Une capacité limitée à apporter du changement

Les trois programmes étudiés ont en commun de ne pas apporter de changement significatif sur les enjeux fondamentaux qu'ils se donnent pour objectif de prendre en charge. Ils semblent avoir peu de prise sur la réalité, ce dont les analyses que nous avons livrées jusqu'ici ont déjà fourni de nombreuses explications. Pour mémoire, un symptôme en est ces formules *a priori* étonnantes que nous avons citées précédemment : « il apparaît que globalement, le

[1] C'est le vocabulaire couramment employé au PNUD par exemple.

programme a atteint ses objectifs, sans que cela ait cependant influé sur les tendances de la dégradation du milieu naturel » (Anonyme, 2000, p.i) ; ou encore : « la portée du problème de conservation des ressources naturelles dépasse la capacité du (…) [programme] bien que les résultats obtenus soient très significatifs mais leurs impacts restent très limités dans l'espace » (Rabevohitra Ravaoharisoa *et al.*, 2000, p.30). Le problème ne réside donc clairement pas dans la qualité du travail accompli par des individus[1], mais bien dans sa portée d'ensemble.

Face à ce constat et aux différentes analyses effectuées des problèmes rencontrés par les programmes, une question simple s'impose à ce stade : est-ce un problème de manque de moyens ? Le manque de moyens financiers est en effet bien souvent invoqué, dans toutes sortes de situations, chaque fois que des acteurs ne parviennent pas à atteindre les objectifs qu'ils se sont ou qu'on leur a fixés. Or, si le manque de moyens s'avérait être un facteur déterminant des défauts de mise en œuvre auxquels sont confrontés les programmes de GIL, cela ferait au moins une direction simple sur laquelle se concentrer : mobiliser davantage de ressources, par toutes sortes de stratégies possibles.

b) Ferait-on mieux avec plus de moyens ?

La question des moyens financiers n'a pas été soulevée dans les analyses qui précèdent. C'est que, fait assez surprenant par rapport à un certain discours sur l'environnement, cette question n'est strictement jamais apparue au cours des entretiens que nous avons menés. Pour ce qui est des documents consultés, elle n'a émergé qu'*a contrario*, pour souligner le budget considérable du Contrat de Baie[2], celui véritablement historique du PE2, unique dans le champ de l'environnement et du développement, ou celui confortable du PRE-COI : « Le PRE-COI n'a jamais été à cours de ressources humaines et financières. C'est surtout la faible efficience avec laquelle ces moyens furent employés qui est à souligner et à déplorer » (SECA, 2001, p.4). Comme le disait Schumacher (1973) : « si la politique est mauvaise, l'argent ne la rendra pas bonne, et si la politique est bonne, [l'insuffisance de] l'argent ne posera peut-être pas des difficultés excessives ».

---

[1] Travail toujours analysable et critiquable bien sûr, mais là n'est pas notre objet.

[2] Même si nous avons vu que le Contrat de Baie lui-même ne dispose en fait que d'une petite partie de la somme affichée, d'autres opérations aux montants considérables y sont incluses, tel le PMPOA.

Certes, on peut aussi considérer que si davantage de moyens étaient consacrés aux programmes de GIL, cela traduirait probablement plus de volonté de la part d'acteurs plus influents ou plus nombreux : ce serait donc un facteur positif pour la mise en œuvre de ces programmes. Mais ce lien n'est qu'indirect, c'est-à-dire que l'abondance de moyens serait alors un symptôme d'une prise de conscience ou d'un changement de priorités. Si l'on recherche cette abondance pour elle-même, rien ne dit qu'elle permettra de meilleurs résultats.

c) Ferait-on mieux avec des moyens plus pérennes ?

L'inhabituelle pérennité des financements attribués à nos trois programmes (15 ans pour le PNAE et le Contrat de Baie, 5 pour le PRE-COI qui était toutefois censé être vite intégré au PE2 et donc pérennisé) semble d'emblée disqualifier cette hypothèse. Toutefois, la littérature consacrée à la GIL regorgeant d'affirmations selon lesquelles les « programmes de GIL[1] » ont besoin de financements plus pérennes[2], il convient de s'y arrêter brièvement à travers deux remarques :

- « Etant donné l'approche du Programme qui favorise la structuration des communautés locales et corporatives d'acteurs côtiers et l'intégration des activités dans les structures existantes, le Programme ne devrait pas générer de fortes charges récurrentes additionnelles pour les Gouvernements pour l'après-projet » (Resource Analysis, 1997, p.59). Cette affirmation faite au sujet du PRE-COI vaut pour bien des programmes de GIL, en particulier ceux mis en œuvre par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays en développement. Les investissements lourds (infrastructures ou industrie par exemple) sont généralement pris en charge par d'autres mécanismes, en dehors des programmes de GIL.
- Les bailleurs de fonds fonctionnent tous à travers une logique de projets, et il y a peu de chances que ceci change dans les prochaines années. Or cette logique est intrinsèquement liée à une non-pérennité – souhaitée, réfléchie et assumée – des financements.

---

[1] Nous prenons ici l'expression générique la plus souvent utilisée – dans bien des cas abusivement – dans la littérature pour faire référence à quelque action que ce soit en faveur de la GIL.

[2] Par exemple C. Wilkinson, l'un des plus éminents spécialiste de la gestion des récifs coralliens et de la GIL en Australie, affirme « qu'il conviendrait d'étendre le cycle des projets de GIL, par exemple à une dizaine d'années » (Wilkinson, 2003).

Pas plus que le manque de moyens financiers, leur non-pérennité ne semble donc être un facteur explicatif pertinent des échecs répétés observés. Assez ironiquement, ce sont d'ailleurs souvent les mêmes auteurs qui privilégient (consciemment ou non) l'approche programme et qui se plaignent de la non-pérennité des moyens accordés. Nous pensons au contraire que la question doit être, au cas par cas et en amont, de savoir si un programme de GIL est une approche adaptée à un problème donné. Si la réponse est non et que l'on sort de la logique du programme, la question de la pérennité des moyens se pose totalement différemment. Et si l'on se trouve, par choix ou *de facto*, placé dans le cadre d'un programme, la non-pérennité du financement devient une donnée de l'action, dont l'enjeu est de faire avec plutôt que de s'en plaindre.

3.1.7. Des obstacles sur lesquels la littérature GIL n'aide pas vraiment

Il n'est pas anodin de remarquer que parmi tous les éléments d'analyse et d'explication que nous avons mobilisés, très peu proviennent de la littérature consacrée à la GIL. Celle-ci est pourtant particulièrement abondante et qui plus est riche en études de cas, avec lesquels des parallèles auraient pu être établis dans le cadre de ce travail. En outre, elle est comme nous l'avons souligné presque entièrement consacrée aux programmes de GIL, sujets de cette partie. En revanche, notre propos a largement bénéficié des apports nombreux et variés d'une littérature plus générale sur la gestion de l'environnement, les politiques publiques, le développement, etc. Cela ne relève nullement d'un choix de notre part, mais confirme simplement l'impression émanant de la première partie sur un corpus théorique volumineux mais qui ne fait que peu de cas des connaissances acquises dans des domaines adjacents. Par exemple, la réflexion sur l'aide publique au développement bénéficie d'une antériorité majeure sur de nombreuses questions qui émergent lors de la mise en œuvre de programmes de GIL dans les pays du sud. On peut citer en ce sens les remarques de B. Lecomte (1986) sur le long passé du jargon communautaire, ou encore celles de N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur sur les pratiques et discours participatifs qui « ont pu paraître innovants dans les années 1970-1980, alors qu'ils représentaient d'une part l'un des principaux ressorts idéologiques du gouvernement indirect de l'entre-deux-guerres, d'autre part un trope récurent dans l'histoire du développement » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001, p.139).

Les dizaines de milliers de pages consacrées à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de GIL s'avèrent donc en pratique très insuffisantes pour analyser finement des programmes de GIL. S. Olsen (2001, p.7) illustre bien cette faiblesse lorsqu'il donne comme cause d'échec de certains programmes le fait qu'il y a « peu d'incitation à la collaboration entre institutions et à leur implication à long terme dans la GIL, nécessaires au progrès vers des formes plus durables de développement et de conservation des côtes ». Or la mise en place de ce contexte d'action devrait précisément être l'objectif d'un programme de GIL, non une condition de sa réussite. Notre constat sévère le devient encore plus si l'on considère qu'à défaut d'être un appui analytique solide, ce corpus n'est pas non plus un guide d'action fiable étant donnés les maigres résultats obtenus par des programmes qui en respectaient pourtant l'esprit. L'un des principaux obstacles est la tendance à supposer les problèmes résolus, c'est-à-dire à ne pas se pencher véritablement sur la « *too hard box* ». C'est ce que l'on pourrait reprocher à B. Cicin-Sain et R. Knecht lorsqu'ils décrivent les qualités que devrait avoir une « agence d'intégration » (Cicin-Sain et Knecht, 1998), et à bien d'autres auteurs prenant implicitement « l'effet tache d'huile » pour un phénomène évident et presque naturel, contre toute évidence empirique.

3.2. Difficultés et limites de l'analyse et de l'évaluation des programmes de GIL

3.2.1. La question des effets propres

L'évaluation des programmes de GIL, comme celle de toute action publique, pose la question centrale de leurs effets propres. Ainsi par exemple le rapport Deleau (1986) affirme – de façon sans doute un peu réductrice – qu'évaluer une politique, c'est « reconnaître et mesurer ses effets propres ». En d'autres termes, « ce que l'on attend de l'évaluation, ce n'est pas seulement de constater si des objectifs ont été atteints, mais de chercher à identifier l'ensemble des effets d'une politique et de faire la part entre les effets imputables à l'action publique considérée et l'influence de facteurs exogènes » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.10).

Il est clair que plus l'action évaluée est restreinte dans son ampleur et focalisée dans ses objectifs, plus l'identification des effets propres est aisée. Comme le note M.-C. Kessler, « en

règle générale, l'évaluation est plus simple à concevoir et à réaliser dans le cas d'une action individualisée, programmatrice ou régulatrice que dans l'hypothèse d'une politique foisonnante et composite » (Kessler, 2001, p.24). Une telle action individualisée et programmatrice serait par exemple un programme qui viserait l'amélioration de la qualité des eaux de baignade sur une plage déterminée : la détermination des effets propres, sans être triviale, relèverait en tous cas de la pratique courante de l'évaluation. Au contraire, dans le cas d'un programme de GIL, l'action est nécessairement « foisonnante et composite » – quoique « programmatrice » – si bien que les effets propres du programme sont particulièrement difficiles à cerner. Nous nous sommes efforcés d'y parvenir dans nos trois études de cas, mais d'une part cela nous a demandé d'adopter une démarche analytique de décomposition des objectifs et des actions entreprises qui peut être contestée, d'autre part nous n'avons pas toujours pu aller au bout du raisonnement, au-delà de la formulation d'hypothèses. En outre, nous avons sans doute bénéficié de conditions favorables liées à certaines caractéristiques non généralisables de ces trois programmes particuliers :

- A Madagascar, la vacuité de l'action publique environnementale hors des programmes étudiés est notoire, d'où un risque moindre d'attribuer à ces derniers des effets d'autres actions. En outre, les résultats obtenus étaient finalement si faibles que la question des effets propres a pu passer au second plan par rapport à l'analyse de l'échec.
- Dans le cas de la Rade de Brest, le programme était si vaste qu'il incluait la plupart des actions publiques environnementales sur la zone considérée. Nous avons toutefois cherché à déterminer quel était son apport propre en tant qu'organisation par rapport à un ensemble d'opérations largement autonomes et ayant pour une part commencé avant l'existence du contrat de baie.

Quoi qu'il en soit, l'identification des effets propres et donc l'évaluation sont particulièrement problématiques dans le cas d'un programme de gestion intégrée, puisque comme le soulignent Nioche et Poinsard (1984 ; cités par Baré, 2001a, p.15), « le domaine de prédilection de l'évaluation apparaît être celui des politiques sectorielles ».

3.2.2. Evaluation de la mise en œuvre des moyens, ou évaluation de l'atteinte des objectifs ?

Face à ces difficultés, de nombreuses analyses et évaluations de programmes de GIL en viennent à limiter leur champ à la mise en œuvre des moyens devant permettre d'atteindre les

objectifs fixés. Si cela est certes nécessaire – nous nous y sommes largement livrés dans chaque cas, ce n'est guère suffisant. D'ailleurs, la plupart des auteurs majeurs de la littérature consacrée à la GIL sont conscients du problème, comme J. Sorensen (1993, p.66) qui ne dit pas autre chose :

> « Au cours des dernières 28 années[1] de nombreux produits (ou résultats intermédiaires) ont été générés par la multitude des efforts de GIL – tels que des plans de gestion, des lois, des régulations, des inventaires, et des systèmes d'information géographique. Pourtant, on ne sait généralement pas dans quelle mesure les efforts de GIL arrivés à maturité ont atteint leurs objectifs (comme la conservation des zones humides ou des mangroves). Il est relativement simple d'évaluer un programme ou un projet par rapport à ses résultats intermédiaires comme le nombre de programmes de gestion du littoral préparés par les gouvernements locaux. Il est bien plus difficile de mesurer comment résultats intermédiaires influencent résultats finaux comme la réduction du niveau de pollution des eaux littorales ou l'atteinte d'une production durable dans une pêcherie côtière. »

Ce problème, déjà identifié très clairement en 1993, n'a toujours pas été résolu. Ainsi dans la plupart des cas les moyens continuent à se muer insensiblement en objectifs : un programme de GIL se fixe des objectifs initiaux (comme améliorer la gestion des ressources naturelles), et des moyens pour les atteindre (élaborer un plan de gestion, mettre en œuvre des projets pilotes, obtenir la participation de la profession agricole, etc.). De façon intermédiaire tout d'abord, ces moyens deviennent inévitablement des objectifs dans la mesure où pour un agent travaillant à la mise en œuvre du programme, l'objectif – après avoir été la collecte des fonds nécessaires – est d'élaborer ce plan de gestion, de mettre en œuvre les projets pilotes, d'impliquer formellement tel acteur. C'est inhérent à la logique de l'action et du travail, mais cela devient un glissement incontrôlé lorsque l'objet principal de l'évaluation s'avère être la

---

[1] « Over the last 28 years many products (or outputs) have been generated by the many ICM efforts – such as management plans, laws, regulations, inventories, and geographic information systems. However, the extent to which the mature ICZM efforts have achieved their objectives (such as the conservation of wetlands and mangroves) is generally not known. It is relatively simple to assess a program or project in respect to its output, such as the number of coastal programs prepared by local governments. It is far more difficult to measure how the outputs influence the outcomes, such as reductions in the levels of coastal water pollution or achieving a long term sustained yield from a coastal fishery. »

bonne mise en œuvre des moyens prévus : « trop souvent, les impératifs de court-terme du projet – collecte des données, sessions de formation, et plan, deviennent des fins et non des moyens. Cela constitue une (…) source majeure d'inefficacité dans l'accomplissement de progrès durables vers l'objectif » (Olsen, 1996, p.7). Cette confusion est claire dans une affirmation du type : « Le GTR a pour finalité, outre le développement durable des zones côtières, la mise en place (création ou désignation) d'une institution responsable de la zone côtière, laquelle mettra en œuvre la politique nationale de GIZC et ses instruments d'application » (GTR, 2000).

C'est dans cette perspective que nous avons tenu à organiser chacune de nos études de cas en objectifs / moyens prévus / mise en œuvre de ces moyens / analyse de leur impact.

3.2.3. Un problème de légitimité de l'évaluation : est-il « injuste » d'évaluer un programme en fonction de ses résultats finaux ?

L'approche développée dans cette thèse, basée sur la prise au sérieux des engagements environnementaux et l'examen de leur mise en œuvre, se heurte dans le cas des programmes de GIL à une difficulté que nous ne souhaitons pas ignorer. Comme nous venons de le voir, cette approche impose de ne jamais laisser de côté l'examen de l'atteinte des objectifs affichés par le programme. Or, cette démarche a des limites bien connues des anthropologues et des politologues. Ainsi, N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur (2001, p.134) remarquent :

> La logique processuelle à l'œuvre « se situe aux antipodes des conceptions linéaires qui président à l'élaboration, à la mise en place et à l'évaluation des actions de développement. Bricolage institutionnel, pilotage à vue et confrontation des conceptions divergentes marquent de fait toutes les phases d'un projet. Ces constats empiriques ne peuvent qu'aboutir à remettre en cause un principe d'évaluation limité à l'accomplissement des objectifs initialement définis. Sélection et détournement, relectures et interprétations doivent plutôt être compris comme des signes d'appropriation du projet, manifestation d'une normalité sociale et non d'une quelconque pathologie (…) (ce qui ne présage en rien des conclusions politiques que les décideurs peuvent tirer des résultats empiriques) ».

Dans le même ordre d'idée, Muller et Surel (1998, p.31) écrivent pour leur part :

> « Au risque de choquer le sens commun, il faut partir (…) de l'idée selon laquelle *les politiques publiques ne servent pas à "résoudre" les problèmes*. (…) Faire une politique publique, ce n'est donc pas "résoudre" un problème, mais construire une nouvelle *représentation* des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société ».

Comment, dès lors, justifier une démarche comme la nôtre, dont la particularité est d'être justement résolument tournée vers les résultats autant que vers les processus à l'œuvre ? Est-ce « rendre justice » aux acteurs qui se sont investis dans un programme, aux énergies mobilisées, aux progrès invisibles accomplis ? La question se pose puisqu'un programme de gestion de l'environnement ne gère pas l'environnement – il n'est jamais qu'une action de gestion parmi d'autres. En outre, il s'agit d'une action qui a objectivement souvent peu de chances de succès compte tenu des rapports de force à l'œuvre et des surdéterminations qui lui sont extérieures. Pourquoi donc évaluer un programme sur des résultats finaux qui dépendent clairement de paramètres qu'il ne maîtrise pas ? Et d'ailleurs, dans ces conditions, quel crédit accorder aux objectifs affichés ?

La réponse à ces questions est forcément complexe. D'abord, il faut garder à l'esprit que les programmes (de GIL ou autres) obtiennent leurs financements sur la base de ces objectifs exprimés en termes de résultats finaux. On imagine mal un bailleurs de fonds quelconque engager plusieurs millions d'Euros pour « faire exister le littoral à Tananarive », ou pour « mettre les acteurs autour de la table » en Bretagne. Il y a donc *a minima* un enjeu de transparence de l'action publique qui en tant que tel mérite d'être clarifié.

Mais l'essentiel de la réponse que nous apporterons à ces interrogations se situe sur un autre plan, et sera progressivement développé dans la suite de ce travail. Il repose sur le constat que l'évaluation des programmes de GIL n'est pas un objet complètement adapté à nos objectifs de recherche. Elle peut indéniablement être utile à leurs maîtres d'œuvre, par rapport à un problème d'action de changement, et au public (associations, contribuables) afin qu'il comprenne ce qui a été réalisé avec l'argent dépensé. Mais pour relever le défi qui est le nôtre d'évaluer la prise en charge collective des responsabilités environnementales (par exemple, respect des engagements liés aux grandes conventions internationales), une autre approche est nécessaire. En nous extrayant du tropisme lié à l'approche programme, nous recadrerons le regard porté sur l'action publique pour l'étendre à l'analyse du système de gestion du littoral

tel qu'il peut être reconstruit – système qui lui ne peut se voir attribuer d'autre objectif que la « bonne » gestion au sens défini collectivement.

3.2.4. L'évaluation des programmes de gestion intégrée du littoral ne renseigne pas sur la gestion du littoral

Au-delà des difficultés et limites qui se posent à l'évaluation des programmes de GIL eux-mêmes, il est une réalité qui remet encore davantage en question l'approche dominante de la GIL : l'évaluation de ces programmes ne renseigne pas sur la gestion du littoral sur lequel ils interviennent. La raison en est simple, et c'est d'ailleurs la même qui explique une bonne partie des échecs ou insuffisances rencontrées dans la mise en œuvre : malgré les déclarations d'intention, les programmes de gestion intégrée du littoral ne constituent qu'une intervention de gestion parmi beaucoup d'autres relevant tant de la gestion effective que de la gestion intentionnelle. Les acteurs qui les mettent en œuvre ne représentent eux-mêmes que des acteurs parmi d'autres, jamais « au-dessus de la mêlée » comme ils le voudraient, mais engagés au cœur même de cette mêlée qu'est le jeu des acteurs au sein du système d'action concret. Qui plus est, les acteurs qui interviennent en faveur de la GIL sont généralement en position de faiblesse dans ce jeu d'acteurs par rapport à des opérateurs sectoriels puissants, légitimes, bien organisés, appuyés par des ministères et des groupes de pression extrêmement efficaces et disposant de moyens incomparables.

Ainsi, évaluer ces programmes, et notamment identifier leurs effets propres, ne permet nullement de conclure sur les forces et faiblesses de la gestion d'un littoral donné. L'exercice peut donc être instructif pour ce type d'action précis, mais il ne permet pas d'engager sur des bases solides le débat sur la mise en œuvre de la GIL en lien avec des engagements pris collectivement. Or, ce débat est le point de départ de notre travail. En un sens, J. Sorensen s'en approche lorsqu'il affirme que certains pays n'ont pas de programme de gestion intégrée du littoral car ils disposent d'autres types de programmes permettant d'atteindre les objectifs de la GIL (Sorensen, 1993, p.55). Mais comme la plupart des auteurs, il rejette ce problème hors de son champ de réflexion alors même que la suite de son travail, basée sur un inventaire

mondial des programmes de GIL, et uniquement de ceux-là[1], s'en trouve fondamentalement remise en cause. Si l'on accepte son constat de départ, et qu'on l'élargit comme nous l'avons fait en sortant de l'approche programme, il s'avère impossible de se livrer à quelque comparaison internationale que ce soit sans au préalable modifier en profondeur l'approche de la GIL utilisée.

3.3. Perspectives

Les sections qui précèdent montrent que si l'on évalue des programmes de GIL par rapport à leurs objectifs environnementaux, on se trouve confronté à des difficultés de deux ordres. D'un point de vue pratique (1), le diagnostic porté est presque toujours négatif pour des raisons intrinsèques à l'approche programme de la GIL, ceci malgré l'argent dépensé, l'expertise mise en œuvre, les bonnes volontés mobilisées. D'un point de vue méthodologique (2), on atteint certaines contradictions et impasses que l'on ne saurait ignorer, notamment liées au fait que les programmes de GIL ne jouent qu'un rôle limité – généralement même secondaire voire marginal – dans le cheminement vers une gestion plus durable des littoraux.
Or, notre parti pris méthodologique n'est jamais que celui de la prise au sérieux de l'approche séquentielle dominante au sein de la configuration gilienne. Il n'y a donc à ce stade que deux issues possibles :

- Soit on renonce à une approche centrée sur les objectifs environnementaux, jugée trop technocratique, trop rigide, et qui ne permet pas de rendre compte de la complexité des processus socio-politiques à l'œuvre dans et autour d'un programme de GIL. On accorde alors à ces processus une valeur intrinsèque, indépendamment de leur impact en termes de changement des systèmes de gestion. Cette position rejoint la pratique prévalant *de facto* dans la configuration gilienne.
- Soit on s'efforce de développer une autre approche de la GIL qui, tout en ne négligeant pas la complexité des processus, permet un débat clarifié sur l'atteinte des objectifs de gestion du littoral que se sont fixés les collectivités humaines qui mettent en œuvre ces initiatives de GIL, à toutes les échelles.

---

[1] B. Cicin-Sain continue à développer une approche identique dont elle se contente de mettre à jour la base de données relative aux programmes de GIL (voir par exemple Cicin-Sain, 2001). Nous y reviendrons ultérieurement.

Etant donné notre positionnement théorique et méthodologique de départ, qui place en son centre les changements concrets des systèmes de gestion de l'environnement, mesurés en termes bio-physico-chimiques, il est clair que seule la deuxième issue est envisageable ici. Comme l'écrit L. Mermet (1998, p.320), « le pluralisme des débats, l'écoute approfondie des positions des acteurs, sont des composantes fondamentales de toute évaluation : eux seuls permettent de jauger la communauté d'action sur laquelle repose toute politique publique. Mais s'ils doivent conduire à négliger, ou même à occulter, l'analyse et la mesure des résultats des politiques, alors ils remplacent un mal par un autre. D'une politique sans opérateurs et sans partenaires, on passe à une politique sans but ni repère ».

Ces considérations convergent vers la nécessité forte de réintroduire de la pluralité dans les modes d'action à considérer lorsque l'on s'intéresse à la mise en œuvre de la GIL. Outre les programmes *ad hoc*, y a-t-il d'autres sources de changement pour une gestion plus intégrée du littoral ? Lesquelles ? Quelle est alors l'importance relative des programmes de GIL dans le système de gestion ? De quelle façon cohabitent-ils, entrent-ils en synergie ou en concurrence ? Quelle forme d'action est la plus à même d'introduire les changements visés, et dans quels types de cas ? Quels acteurs sont responsables de l'intégration de la gestion, si l'on ne se limite plus aux opérateurs des programmes de GIL ? Quelles conséquences cela peut-il avoir sur la conception d'un éventuel programme de GIL ? La nature même de cette action ne se trouve-t-elle pas remise en cause dès lors que l'on prend acte qu'il existe des acteurs sectoriels sur-déterminants pour la gestion du littoral qui ne placeront jamais leur action sous contrôle d'un programme de GIL pourtant inter-sectoriel et multi-scalaire, et qu'il faudra donc les « pousser (…) à vouloir spontanément quelque chose » (Mermet, 1992) ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, on se rend compte de l'étendue de la réflexion qui reste à mener et des directions qu'elle devra prendre. Il nous faudra tout d'abord (1) reformuler complètement la question de la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral, d'une façon qui permette de dépasser efficacement l'approche programme. Cela impliquera (2) la mise en place d'outils de diagnostic et d'évaluation qui soient adaptés à cette nouvelle approche de la mise en œuvre. On l'a compris, il n'est plus question de se limiter à la classique analyse/évaluation de programme, dont l'apparente limpidité cache des insuffisances majeures. Il sera alors temps (3) de réviser en conséquence le concept de GIL, de façon à le remettre en cohérence avec les changements théoriques opérés. Sur cette triple base, nous pourrons (4) aborder sérieusement la question des préconisations pour la mise en œuvre de la gestion du littoral. Elles devront être utiles à différentes catégories d'acteurs en

prise avec la GIL (chercheurs et praticiens), donc prudentes dans la démarche mais pertinentes dans le contenu, avec l'espoir de ne pas seulement ajouter quelques pages à l'infinie litanie des préconisations déjà existantes. La suite de ce travail s'articulera autour de ces quatre objectifs.

PARTIE 3

DES INITIATIVES DE GESTION INTEGREE A L'INTEGRATION DES SYSTEMES DE GESTION

1. GENERALISATION : DU PROGRAMME A L'INITIATIVE DE GIL

1.1. Qu'avons-nous appris sur les programmes de GIL ?

Dans la partie précédente, nous avons constaté que les programmes de gestion intégrée du littoral ne représentaient généralement dans le système de gestion qu'une intervention parmi d'autres, ces dernières appartenant aussi bien au champ de la gestion intentionnelle qu'à celui de la gestion effective. Ils n'exercent pas de *leadership* global, pas plus que les opérateurs chargés de leur mise en œuvre ne parviennent à être placés « au-dessus de la mêlée ». Ce constat nous a menés à deux réflexions principales. D'une part, c'est une des raisons qui tendent à rendre impossible la mise en œuvre des programmes de GIL en tant qu'interventions d'intégration. D'autre part, leur analyse et leur évaluation ne permettent pas de se faire une idée satisfaisante du fonctionnement du système de gestion d'un littoral donné. Or, l'objectif affiché des programmes de GIL étant justement le « bon » fonctionnement de ce système (par rapport à un objectif de développement durable), il en découle que l'analyse et l'évaluation de ces programmes sont limitées au point de ne pas permettre de véritablement conclure sur l'atteinte de leurs objectifs ni sur les raisons réelles de leurs succès et échecs. On peut alors formuler des jugements radicalement opposés sur un même programme.

1.2. Vers une sortie du biais intentionnel

Dans la première partie, nous avons volontairement suivi un glissement, perceptible dans la littérature, qui nous a menés de la gestion prise en son sens le plus large aux notions successives et de plus en plus restrictives de « processus au sens mou », gestion intentionnelle (ou initiative de gestion), processus séquentiel (ou procédure), pour aboutir à la notion de programme, la plus étroite qui soit par rapport à la « gestion » mais aussi la plus répandue. Nous avons alors choisi de suivre ce glissement en commençant à étudier ses conséquences sur la mise en œuvre de la GIL (partie 2).

Nous n'avons pas manqué à cette occasion de souligner les problèmes spécifiques soulevés par les programmes et projets en tant que types particuliers d'organisation de l'action. Cependant, il apparaît que les constats essentiels que nous avons rappelés en commençant cette nouvelle partie ne sont pas spécifiques aux programmes. Sous la formulation générale que nous venons d'utiliser, ils permettent d'amorcer le cheminement retour, c'est-à-dire de commencer à recadrer la GIL par mise en dialogue avec l'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale. C'est particulièrment la notion de système de gestion, ainsi que la distinction entre gestion intentionnelle et gestion effective, qu'il convient de mobiliser à ce stade. Ainsi, ce ne sont pas seulement les programmes de GIL mais plus largement toutes les initiatives de GIL qui ne représentent qu'une intervention de gestion parmi d'autres, ce qui pose des problèmes de mise en œuvre autant que d'évaluation. Nos observations s'adaptent donc à tous les cas où la GIL est prise comme processus séquentiel ou procédure, et de la façon la plus générale possible comme « action de gérer » qui accompagne l'idée de gestion intentionnelle. La politique de gestion intégrée du littoral se présente alors comme un cas limite, incluse dans ce propos lorsqu'elle est prise dans son sens étroit (approche séquentielle, politique bien déterminée), exclue dans son sens le plus large (politique comme construit de l'observateur - cf. Lascoumes et Setbon, 1996 ; Kessler, 2001).

2. REFORMULER LES QUESTIONS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'EVALUATION DE LA GIL

2.1. Redéfinir la notion de mise en œuvre de la GIL pour la rendre plus opérationnelle

2.1.1. Que signifie la « mise en œuvre de la GIL » ?

Nous avons vu qu'un tropisme injustifié sur l'une des deux dimensions de la notion de gestion – celle qui en fait l'action de gérer – aboutissait à une impasse dans la mise en œuvre, l'analyse et l'évaluation de la gestion intégrée du littoral. L'idée est donc à présent de rétablir la gestion « sur ses deux jambes », d'analyser l'impact que cela a sur la compréhension des mécanismes à l'œuvre et de voir dans quelle mesure on parvient ainsi à dépasser les limites observées. Il est donc temps de revenir à la définition la plus générale de la gestion, celle qui en fait à la fois l'*action* de gérer et la *manière* de gérer.

Pour nous, la gestion de l'environnement est l'ensemble des modes d'exercice de la responsabilité environnementale. De même, la gestion intégrée du littoral est l'ensemble des modes d'exercice de la responsabilité d'intégration. Parmi ces différents modes, certains seulement correspondent à des interventions d'acteurs agissant délibérément pour influencer les performances du système de gestion du littoral en fonction d'objectifs explicites. Etant donnée la dualité rétablie de la notion de gestion, ces objectifs peuvent en l'occurrence être regroupés sous l'expression « une gestion plus intégrée du littoral ». La GIL acquiert alors un statut d'objectif : un objectif de mode de gestion, c'est-à-dire que la gestion intégrée devient un horizon utopique pour la gestion effective. Du coup, un acteur qui ne se constitue pas en « acteur de GIL » n'est pas pour autant dégagé de la responsabilité de la GIL, collectivement adoptée comme mode et objectif de gestion du littoral, de même qu'un acteur qui s'en proclame garant (ou facilitateur, porteur, opérateur, etc.) ne peut prétendre en assurer la mise en œuvre. Il ne s'agit nullement, en réintroduisant chaque acteur dans le processus de gestion intégrée, de critiquer des points de vue partiels qui sont à nos yeux aussi légitimes que d'autres dans un contexte pluraliste, mais de les confronter à l'objectif global d'intégration, qui est une responsabilité collective.

Il doit donc être clair que le cadre normatif de la GIL, mis en place et largement adopté, fait référence au mode de gestion du littoral, aux performances de son système de gestion, à sa gestion effective – non aux interventions elles-mêmes. Celles-ci ne sont un objet d'intérêt que pour le changement qu'elles visent à apporter à ce système de gestion, non pour le label dont elles jouissent ou le courant de pensée dans lequel elles s'inscrivent. On s'aperçoit qu'il est indispensable d'être en mesure de rendre compte de toute la complexité du processus d'intégration, de la variété des types de traitement des multiples enjeux et dimensions d'intégration et de leur complémentarité. Par exemple, l'approche développée doit permettre d'accorder un intérêt *a priori* équivalent au financement de la construction d'une station d'épuration, à une mesure agri-environnementale et à un programme de GIL. Ce n'est qu'à cette condition que sera rendue à la GIL sa dualité intrinsèque de cadre normatif dans lequel s'insèrent les interventions sur un littoral donné, et d'ensemble d'actions destinées à respecter ce cadre[1].

Ayant ces réflexions à l'esprit, on analyse mieux la perplexité qui peut saisir le lecteur devant la confusion d'une remarque telle que :

> « L'intégration ne doit pas être considérée comme une fin en soi. Elle doit être recherchée uniquement dans la mesure où les avantages produits dépassent les coûts qu'elle suscite. Dans certains cas où l'intégration semble techniquement réalisable, les coûts correspondants excluent en pratique cette option. Et même si les avantages dépassent les coûts, il peut exister une voie moins coûteuse, qui constitue un meilleur choix pour parvenir à l'intégration. L'objectif économique d'une gestion intégrée de la zone côtière est d'assurer la meilleure utilisation possible des ressources côtières au moindre coût » (OCDE, 1993, p.23).

C'est un exemple de la confusion qui peut régner entre l'intégration comme objectif et comme voie d'action, les auteurs passant de l'un à l'autre à plusieurs reprises. En raccourcissant le raisonnement mais sans le trahir, il devient : « dans certains cas où l'intégration semble techniquement réalisable (…), il peut exister une voie moins coûteuse, qui constitue un

---

[1] Il y a dans cette approche un parallèle certain avec une autre affirmation à la fois consensuelle dans son principe et sans cesse mise en cause dans les faits : il faut évaluer les politiques environnementales et faire l'évaluation environnementale des politiques publiques. De même, il faut évaluer les interventions de GIL et évaluer les autres interventions au regard du cadre normatif que représente la GIL.

meilleur choix pour parvenir à l'intégration ». Loin d'être une coquille d'édition, ce paragraphe apparaît plutôt comme le symptôme d'une incompréhension très répandue.

2.1.2. Distinguer les objectifs des moyens

A travers ces développements pointe la nécessité – certes cent fois rabâchée – de distinguer les objectifs des moyens. Plus précisément transparaît l'importance de séparer clairement d'un côté ce qui ressort des objectifs recherchés (le caractère plus ou moins intégré de la gestion est alors un critère pour apprécier les performances du système de gestion pris dans son ensemble, au regard de l'objectif général de développement durable), et de l'autre côté ce qui est de l'ordre des moyens (organisations, procédures, outils d'action publique, …) mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ces moyens s'avèrent extrêmement divers, et les instruments *ad hoc*, « labellisés », explicitement conçus pour la GIL, n'en représentent qu'une partie.

Pour évidente qu'elle paraisse, cette distinction est fondamentale et emporte avec elle des pans entiers de la vulgate gilienne. Nous en avons vu des cas concrets dans nos études de cas sur les programmes de GIL, mais la littérature en regorge également et c'est donc elle que nous allons à présent confronter à cette assertion, à travers quelques exemples significatifs.

P. Burbridge nous avait déjà fourni pour notre première partie des « cas d'école » de glissement inconsidéré de la GIL vers les programmes de GIL. On ne sera donc pas étonné, étant donnée la progression de notre propos, qu'il exemplifie tout aussi bien le glissement entre gestion effective et intentionnelle et la confusion entre objectifs et moyens. Ainsi dans l'un de ses articles importants (Burbridge, 1997), il affirme vouloir construire « un cadre général pour mesurer le succès en gestion intégrée du littoral[1] » (p.175), avant en fait de « développer un large cadre pour l'évaluation de l'efficacité des initiatives de GIL[2] » (p.176). Il revient bientôt à sa volonté « d'évaluer le progrès vers la gestion intégrée du littoral[3] » (p.181), avant de s'interroger à nouveau sur « le progrès accompli dans le développement

---

[1] « *A generic framework for measuring success in integrated coastal management* ».

[2] « *Develop a broadly based framework for evaluating the effectiveness of ICM initiatives* ».

[3] « *Assessing progress towards integrated coastal management* ». Notons qu'il s'agit d'une expression qui pose la GIL comme objectif (de mode de gestion).

d'une initiative de GIL[1] » (p.181). Enfin, il finit par mélanger les deux notions dans une seule expression : « mesurer le progrès (…) vers le développement d'initiatives de GIL efficaces[2] » (p.182). L'objectif est devenu le moyen, et *vice versa*.

Autre exemple, nous avons déjà mentionné que fin 2001 a eu lieu à l'UNESCO la *Global Conference on Oceans and Coasts at Rio+10*, excellente occasion de voir la configuration gilienne réunie au grand complet[3], et à l'œuvre. Prenons ici le rapport final des deux coordinateurs de la conférence (Bernal et Cicin-Sain, 2001). Les auteurs dressent d'abord un état des lieux plutôt accablant (p.3) des littoraux du monde, notamment en termes bio-physico-chimiques (sur le nombre d'espèces de mammifères marins en danger, sur la surexploitation des ressources halieutiques, sur le pourcentage de récifs coralliens dégradés, etc.). Pourtant, lorsqu'ils en viennent aux progrès accomplis depuis la conférence de Rio (1992), ils ne mentionnent (p.7) que « l'adoption et la mise en œuvre d'un certain nombre d'accords fondamentaux sur les océans », « les nouveaux financements d'initiatives en gestion des littoraux », « de nombreuses actions nouvelles aux niveaux nationaux et locaux », ou encore « des progrès significatifs dans le développement de la connaissance, des données et des systèmes d'information scientifiques sur les océans et les côtes ». Pas une seule référence n'est faite à des progrès accomplis en termes bio-physico-chimiques, pourtant à la base du discours. Doit-on y déceler le règne d'un optimisme politiquement correct dans une conférence et un document à vocation d'interfaces politico-scientifiques ? Un tel propos fausse en tous cas radicalement le diagnostic que l'on peut porter sur la situation, puisqu'il permet de remplacer un indiscutable « la situation ne cesse de se dégrader, ni la dégradation de s'accélérer », par un très rassurant « on va dans la bonne direction mais l'effort actuel doit être poursuivi et renforcé ». Que la confusion entre objectifs et moyens soit ici volontaire ou non est indécidable et n'est pas vraiment notre objet. L'exemple précédent autant que les suivants laissent tout de même penser que ce n'est pas le cas.

Lors de cette même conférence, au sein du groupe de travail « gestion intégrée du littoral », nous avons déjà rapporté les propos du plus éminent spécialiste asiatique de la GIL, Thia-Eng

---

[1] « *The progress that is made in the development of an ICM initiative* ».

[2] « *Measuring (...) progress towards the development of effective ICM initiatives* ».

[3] 400 experts venus de 61 pays, représentant gouvernements, organisations internationales, ONG, centres de recherche, etc.

Chua, qui propose « d'appeler les gouvernements à (…) agir de façon décisive pour prendre des mesures de gestion efficaces en faveur des zones côtières de chaque nation, en s'engageant sur les objectifs suivants :

– 20% du linéaire côtier géré en 2012 ;
– 60% du linéaire côtier géré en 2022 ; et
– 100% du linéaire côtier géré en 2032[1]. »

Au regard de ce qui précède, il est clair que le fait pour un littoral « d'être géré » (« *under management* ») ne veut absolument rien dire. Quel littoral dans le monde d'aujourd'hui n'est pas « géré », à la fois objet d'une gestion effective et support d'interventions de gestion intentionnelle ? De quel progrès peut-on parler sans idée de performance du système de gestion, que nous nous attachons à promouvoir ici ? Etre géré ne signifie rien dans l'absolu, c'est au plus un équilibre toujours ponctuel entre des logiques divergentes. L'auteur de la recommandation fait visiblement un double raccourci qui peut seul expliquer le propos : d'abord de « géré » à « objet d'une initiative identifiée (programme, politique, plan) de gestion intentionnelle », puis de « objet de gestion intentionnelle » à « géré durablement, de façon intégrée ». Cette recommandation particulièrement confuse sur le plan de la distinction objectifs/moyens a été reprise avec enthousiasme par les participants puisqu'elle figure dans les quatre propositions retenues pour figurer dans le rapport du groupe de travail (Pullen *et al.*, 2001, p.31), dont le rapporteur était S. Olsen[2].

Enfin, nous mentionnerons une étude menée en 2000 par le *Center for the Study of Marine Policy* sous la direction de B. Cicin-Sain, valorisée à maintes reprises sous forme d'articles, de cours (Cicin-Sain *et al.*, 2000), ou de communications lors de congrès scientifiques (Cicin-Sain, 2001). Reprenant le flambeau porté par J. Sorensen quelques années plus tôt lorsqu'il s'intéressait à « la prolifération internationale d'efforts de GIL » (Sorensen, 1993), les auteurs recensent ces efforts sept ans plus tard et dressent ainsi une carte du monde en deux couleurs,

---

1 « *Call on governments to (...) take decisive actions to ensure effective management measures for the coastal areas of each nation by committing to the following targets :*

- *20% of national coastlines under management by 2012;*
- *60% of national coastlines under management by 2022; and*
- *100% of national coastlines under management by 2032.* »

2 Directeur du *Coastal Resources Center* de l'Université de Rhode Island.

une pour « les pays côtiers avec GIL[1] », une autre pour « les pays côtiers sans GIL[2] ». Ils font des statistiques grâce auxquelles on apprend par exemple qu'en 2000, 91% des pays du continent européen « font de la GIL[3] », alors qu'ils n'étaient que 31% en 1993 d'après J. Sorensen. On ne sera pas surpris outre mesure d'y lire qu'en Amérique du Nord, 100% des pays « font de la GIL » en 2000 (ce qui était d'ailleurs déjà le cas en 1993), de même qu'en Amérique centrale (en forte progression par rapport aux 57% de 1993)[4]. Les auteurs, sans doute en partie conscients des limites de leur étude, affirment qu'il s'agit là d'indicateurs de processus et que bien sûr des indicateurs de résultats seraient aussi nécessaires. D'une part, cela renvoie à cette éternelle *too hard box* déjà mentionnée dans laquelle sont systématiquement rejetés les résultats finaux (*outcomes*), au profit des résultats intermédiaires (*ouputs*). D'autre part et surtout, s'agit-il vraiment d'indicateurs de processus ? Si l'on accepte la notion de processus d'intégration dans son sens « effectif », il est clair que l'on ne pourra jamais affirmer qu'un pays est « avec » ou « sans GIL ». Ces indicateurs, loin de renvoyer à des processus, ne renseignent donc en fait que sur l'existence d'initiatives labellisées GIL. Ce sont des indicateurs de label : il peuvent avoir un intérêt si l'on s'intéresse à l'histoire du modèle GIL, mais ils n'en ont aucun pour la gestion du littoral elle-même. Or, on note avec intérêt que cette approche par labels est, moins de deux ans plus tard, officiellement promue dans le cadre du programme PEMSEA de Chua Thia-Eng qui affirme vouloir « être capable de certifier les sites de GIL[5] » (Thia-Eng, Lee, Yu et Ross, 2003).

---

[1] « *Coastal countries with ICM* ».

[2] « *Coastal countries without ICM* ».

[3] « *Doing ICM* ».

[4] De là à voir la GIL comme un modèle intellectuel conçu d'après la réalité américaine, il y a un pas qu'il pourrait être hâtif de franchir. Quoi qu'il en soit, notre objectif n'est à ce stade plus de trancher ce débat mais de remédier aux éventuels défauts d'adaptabilité de la GIL. Cela n'empêche bien sûr pas de continuer à s'intéresser en parallèle à l'histoire de la GIL, à sa dynamique interne – et l'on a forcément à l'esprit des réflexions plus larges comme celles de L. Wacquant sur les Etats-Unis, « devenus la société phare de l'humanité, la seule de l'histoire dotée des moyens matériels et symboliques de convertir ses particularités historiques en idéal transhistorique, et de le faire advenir en transformant partout la réalité à son image » (Wacquant, 2002, p.6).

[5] « *Be able to certify ICM sites* ».

Le lecteur l'aura constaté, ces quelques exemples sont à la limite de la caricature. C'est pourtant bien l'approche dominante dans la configuration gilienne[1], jamais véritablement remise en cause en tous cas par écrit. Elle correspond à une confusion entre le système de gestion réel, et l'intervention pour faire changer ce système de gestion.

2.1.3. Distinguer organisation formelle et organisation effective

La dualité de la notion de gestion a pour corollaire, outre la distinction entre objectifs et moyens, celle établie par March et Simon (1969) entre « organisations formelles » (que Crozier et Friedberg (1992) qualifient « d'organisations concrètes, (…) fermées, bien définies ») et « organisations effectives » (« les « systèmes organisés beaucoup plus lâches » de Crozier et Friedberg). En effet, il est souvent répondu à un besoin bien réel de plus d'intégration, c'est-à-dire d'une meilleure organisation collective effective pour cet objectif, par la création d'une organisation concrète, donc par plus d'organisation formelle.

Du côté de la pratique, nous avons vu que le PE2 malgache en recelait de nombreux exemples, avec création d'une organisation *ad hoc* pour chaque besoin diagnostiqué (cf. les quatorze composantes, le Secrétariat Multi-Bailleurs, les structures de concertation locales). La littérature sur la GIL ne manque pas non plus de ces confusions, qu'il s'agisse de

---

[1] Nous avons pris le parti de ne pas trop nous éparpiller dans les références à une littérature presque infinie. Soucieux de mobiliser au fil du raisonnement un nombre suffisant de sources pour qu'elles soient représentatives, nous tenons en même temps à privilégier les auteurs les plus reconnus, ceux qui façonnent la configuration gilienne, surtout lorsqu'il s'agit de s'opposer à eux. Il est en effet toujours possible, dans quelque champ que ce soit, de trouver un article obscur dans lequel tel ou tel propos est tenu sans avoir valeur de référence. C'est pourquoi nous sollicitons abondamment les travaux de B. Cicin-Sain (directrice du CSMP de l'Université de Delaware, consultante pour le gouvernement américain et de nombreuses organisations internationales, *Editor-in-Chief* de la revue *Ocean and Coastal Management* et « grande prêtresse » des principaux événements liés à la GIL dans le monde), P. Burbridge (Professeur à l'Université de Newcastle, consultant pour différents gouvernements européens, pour le WWF et la FAO, a qui a été confiée l'une des études du programme européen d'AIZC (Humphrey et Burbridge, 1999), et qui a été choisi en 2003 pour être le spécialiste GIL de l'équipe d'évaluation à mi-parcours du très important programme PEMSEA (Ganapin, Burbridge et Jashapara, 2003)), T.-E. Chua (Chercheur et consultant qui dirige actuellement ce même PEMSEA), S. Olsen (Directeur du CRC de l'Université de Rhode Island, consultant pour le gouvernement américain et de nombreuses organisations internationales), J. Sorensen (Chercheur au *Urban Harbors Institute* de l'Université du Massachusetts), etc.

« l'agence d'intégration[1] » dont B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998) s'efforcent de détailler le fonctionnement alors même que son existence pas plus que sa nécessité ne sauraient être généralisées, ou du « bureau de coordination[2] » que J. Clark propose en réponse au besoin de coordination (Clark, 1992, p.9).

Cette confusion entre fonction et organe amène le modèle normatif de GIL à engendrer un dispositif institutionnel ou bureaucratique spécifique. Or, les références normatives ne doivent pas systématiquement conduire à une action technocratique, sous peine de s'avérer contre-productives. Comme l'explique L. Mermet, si un groupe d'acteurs se fixe pour objectif, exclusif ou parmi d'autre, une eau plus propre en Bretagne, la meilleure chose à faire est-elle de créer un Bureau de l'Eau Propre en Bretagne, quel que soit son positionnement institutionnel ? Ou encore, le besoin d'une politique du littoral cohérente implique-t-il de créer un ministère en charge du littoral ? L'environnement est-il géré plus durablement du fait de la création d'un ministère de l'environnement ? A ces questions il n'est pas de réponse générale car « la nature est indifférente aux institutions ; son évolution est déterminée par l'ensemble des actions humaines, c'est-à-dire par la gestion effective » (Mermet, 1992). La réflexion ne peut être menée qu'au cas par cas, sur la base d'une pensée stratégique en termes notamment des marges de manœuvre dont disposerait un nouvel acteur institutionnel. Créer un bureau de coordination, ou regrouper deux organisations en une seule pour remédier à leur problème de coordination (par exemple, administrations de l'environnement et de l'agriculture) fait d'un enjeu inter-organisationnel un enjeu intra-organisationnel. Cela ne résout bien sûr rien, puisque comme le dit parfaitement A. Underdal en d'autres termes « on peut s'attendre à une relation inverse entre la globalité d'un côté, et la cohésion et la cohérence de l'autre ; toutes choses étant égales, plus une certaine politique est globale, plus il y a de forces centrifuges à l'œuvre[3] » (Underdal, 1980, p.163).

---

[1] « *Integrating agency* ».

[2] « *Coordination office* ».

[3] « *One would expect an inverse relationship between comprehensiveness on the one hand, and aggregation and consistency on the other ; other things being equal, the more comprehensive a certain policy, the more centrifugal forces will be at work* ».

2.1.4. Un besoin de réviser le cadre théorique

On constate au total une cohérence très forte entre les problèmes observés dans les études de cas concernant des actions en faveur de la gestion intégrée du littoral, et les errements de la littérature. Biais intentionnel, confusion entre objectifs et moyens ou entre organisations formelles et effectives, se retrouvent dans des termes extrêmement proches dans les programmes de GIL étudiés et les textes « canoniques » de la GIL. Traduction concrète de l'osmose constatée précédemment entre recherche et action au sein de la configuration gilienne, cela signifie que l'on ne peut se contenter de mettre les problèmes de mise en œuvre sur le compte de contextes d'action trop défavorables, de maladresses répétées des « praticiens », de concours de circonstances malheureux, ou de manques de moyens. Il s'avère indispensable, pour progresser significativement sur la question de la mise en œuvre de la GIL, de réviser en profondeur un cadre théorique utile mais très imparfait.

2.2. De l'analyse des actions de gestion à celle des systèmes de gestion

Petit à petit se dessine le besoin que l'analyse et l'évaluation des politiques publiques répondent aux vraies questions en matière d'environnement et plus particulièrement de gestion du littoral : la responsabilité des acteurs faisant partie du système de gestion, et les performances de ce système de gestion au regard des engagements collectifs en matière d'intégration.

2.2.1. Renverser l'analyse : partir de l'objet et non plus de l'action sur l'objet

Comme nous l'avons expliqué et comme le confirment P. Muller et Y. Surel dans le cas général (1998, p.15), il existe des politiques (de GIL) en l'absence de structure spécialisée. Quand bien même une telle structure existe, elle n'est pas la seule à participer à la politique (de GIL) en question. Les contours d'une politique de GIL ne sont pas donnés par une initiative labellisée GIL, quelle qu'elle soit, pas plus que ne le sont ses objectifs. Dans cette optique, il devient possible de dissocier l'existence formelle d'une politique (ou programme, etc.) de GIL de l'analyse et l'évaluation de la « politique émergente » de GIL, qui au sens

strict n'existe pas mais résulte de l'ensemble des actions de gestion intentionnelle et effective sur le littoral, ensemble observé à travers le cadre normatif de la GIL.

On a vu qu'un des soucis majeurs avec l'analyse des interventions de GIL – quelles que soient leurs formes organisationnelles – est qu'elle ne renseigne que très partiellement sur la gestion d'un littoral donné, et ne permet donc pas de rendre compte de l'exercice de la responsabilité de mise en œuvre du cadre normatif. Au contraire, ce qui peut renseigner est de partir d'un littoral, qu'il soit ou non objet d'action(s) publique(s) de GIL identifié(e)s, et d'analyser sa politique de gestion telle qu'elle se présente et non telle qu'elle est affichée, au regard du cadre GIL. Cela revient à analyser des systèmes de gestion et non seulement des actions de gestion, systèmes dont – nous insistons – une éventuelle politique labellisée GIL, mise en œuvre par un organisme spécialisé, ne constitue qu'un élément parmi d'autres. En s'intéressant ainsi aux effets d'un ensemble d'interventions ayant un impact significatif sur un littoral (impact recherché ou non, positif ou négatif), on s'écarte définitivement d'une approche exclusivement intentionnelle de la gestion intégrée.

2.2.2. Un ancrage méthodologique important : l'évaluation de la politique des zones humides

La démarche la plus proche à notre connaissance de l'approche proposée ici est constituée par l'évaluation de la politique des zones humides (EPZH), lancée au début des années 1990 (Comité Interministériel de l'Evaluation des Politiques Publiques, 1994). Première application au champ de l'environnement du décret du 22/01/1990 sur l'évaluation des politiques publiques, elle s'avère aussi être une innovation méthodologique dans le champ de l'évaluation en ce qu'elle concerne une politique qui au sens stricte n'existe pas. Comme l'écrivent P. Bazin et L. Mermet (1999, p.82), « par rapport à d'autres domaines de l'action publique, la politique des zones humides ne se présente pas, en effet, comme une "vraie" politique constituée, régie par des textes spécifiques, disposant de moyens identifiés, poursuivant des buts explicites auxquels on puisse confronter sans ambiguïté des résultats ». A l'époque, les réactions très négatives du Conseil Scientifique de l'Evaluation (voir notamment Lascoumes et Setbon, 1996, p.140) sont à la hauteur du changement de paradigme, sachant qu'aujourd'hui la pertinence des choix méthodologiques faits sous la direction du Préfet Bernard n'est plus vraiment contestée. D'autres évaluations se sont ces dernières années intéressées à des politiques émergentes, non constituées, mais la plupart

d'entre elles, comme par exemple l'évaluation de la politique étrangère de la France (Kessler, 2001), n'ont pas d'objet concret duquel partir comme c'est le cas avec les zones humides ou le littoral. Pour instructive que soit la démarche, le lien avec nos préoccupations présentes est donc plus ténu.

Sous cet angle, il est clair que la définition selon laquelle « évaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » (Deleau, 1986) est à préciser. En effet, évaluer une politique émergente ou « non constituée » ne saurait passer par la reconnaissance et la mesure de ses effets propres, mais par celles de chacune des politiques constituantes. La question embarrassante des effets propres d'une action de GIL est alors replacée dans un cadre plus large qui aide à la resituer ainsi qu'à y répondre. Il n'y a là nulle magie : simplement, il n'y a pas d'action unique dont l'étude des effets propres soit tout à fait éclaircissante en termes de responsabilité collective de gestion de l'environnement. C'est bien sûr une particularité forte de la démarche d'analyse que nous proposons, son enjeu central étant l'effet d'un faisceau de politiques, d'activités humaines, sur le système naturel anthropisé qu'est le littoral.

On part donc de l'objet de l'action au lieu de partir de l'action sur cet objet, alors qu'il est généralement implicite, quand on parle d'évaluation des politiques publiques, qu'il s'agit d'évaluer une action. C'est pourquoi lors de l'EPZH le Conseil Scientifique de l'Evaluation, qui avait très bien compris la démarche mais se posait en gardien de l'orthodoxie évaluative, se prononça de façon défavorable. Selon lui, et comme le rapportent P. Lascoumes et M. Setbon, « l'instance [d'évaluation] a substitué à l'objet d'évaluation, l'état des politiques sectorielles, celui des zones humides en elles-mêmes : "L'évaluation va se transformer en étude, l'objet analysé ne sera plus une politique, ou même un faisceau de mesures normatives, mais les zones humides elles-mêmes dont la protection devient un bien en soi" » (Lascoumes et Setbon, 1996, p.140). Nous ne pouvons que souscrire à cette observation mais pour au contraire l'assumer et même la revendiquer dans le cas de la GIL, à une nuance près. En prenant pour objet central les zones humides ou le littoral, il ne s'agit, pour l'évaluateur pas plus que pour le chercheur, de considérer leur protection comme un bien en soi – jugement qui se situerait sur un tout autre plan – mais de s'intéresser au degré et aux conditions de mise en cohérence entre des objectifs de gestion collectivement adoptés et les pratiques. Quoi qu'il en soit, une fois ce changement de paradigme de l'évaluation adopté, il redevient intéressant d'analyser un programme ou toute autre initiative de GIL, d'observer dans quelle mesure et

comment il contribue à la politique émergente de GIL et donc à l'exercice de cette responsabilité. La question de ses effets propres redevient pertinente, mais elle est seconde.

2.2.3. Place des objectifs et critères d'évaluation

Un apport majeur, nous l'espérons, de la démarche alternative que nous sommes en train de proposer réside dans sa capacité à relever le défi de l'analyse et de l'évaluation de l'action publique au regard de l'objectif de mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral. Ainsi doit-on pouvoir évaluer dans quelle mesure un littoral donné est géré (au sens de la gestion effective) en cohérence avec le système d'engagements le concernant, du niveau international au niveau local. De même que notre démarche permet de reposer l'embarrassante question des effets propres d'une action de GIL de façon plus abordable, elle autorise aussi à répondre aux problèmes que nous avons soulevés quant au traitement des objectifs d'une intervention de GIL (cf. Partie 2) : pourquoi évaluer un programme sur des résultats finaux qui dépendent de paramètres qu'il ne maîtrise pas ? Comment rendre justice aux efforts accomplis alors qu'une initiative de GIL est souvent pénalisée par des rapports de force défavorables et surdéterminants ? A quel point faut-il « prendre au sérieux » les objectifs affichés ?

Dès lors que l'on ne s'intéresse plus à une seule initiative de gestion mais à la gestion effective d'un littoral, il devient possible et justifié de décrire par des critères bio-physico-chimiques la façon dont est concrètement exercée la responsabilité collective sur ce littoral. Du même coup, l'évaluation d'une initiative donnée peut se faire au regard des objectifs affichés de celle-ci, sans pour autant négliger les effets parallèles d'activités qu'elle ne maîtrise pas et qui sont susceptibles de limiter ses résultats – voire de générer des changements contraires à ceux qu'elle vise.

2.3. Un autre regard sur les études de cas

Voyons à présent comment aborder des études de cas dans ce nouveau cadre.

2.3.1. Des études de cas qui ne sauraient être qualifiées d'évaluations au sens plein

De la même façon que nous l'avions précisé en fin de première partie au sujet de nos analyses de programmes dont la méthodologie dérivait directement de celle de l'évaluation de programmes, nous souhaitons réaffirmer ici clairement que les études de cas qui suivent ne sauraient être qualifiées d'évaluations au sens plein du terme. Là encore, nous analysons des systèmes de gestion et contribuons à des « recherches évaluatives », en nous inspirant cette fois de la méthodologie développée notamment dans le cadre de l'évaluation de la politique des zones humides.

2.3.2. Méthode de diagnostic

De façon opérationnelle, nous avons construit un « canevas d'entretien[1] » relativement schématique (cf. Encadré 17) mais conçu pour éviter de passer à côté d'éléments essentiels. Il est structuré de telle sorte qu'il porte en lui la charpente d'une grille d'analyse des systèmes de gestion du littoral.

Dans ce cadre, l'évaluation des programmes (ou autres outils labellisés GIL), à laquelle nous avons contribué précédemment, n'est pas une perte de temps. D'une part, elle fait partie de la tâche que nous nous assignons à présent pour autant qu'il y ait de telles initiatives sur le littoral étudié. D'autre part, ces initiatives *ad hoc* constituent généralement de bonnes portes d'entrée sur les terrains. Leur analyse permet en effet de cerner pour l'essentiel où sont les enjeux et qui sont les acteurs, avant d'analyser le système de gestion dans son ensemble.

Au total, nous admettrons volontiers que ce canevas d'entretien, qui est en même temps une grille d'analyse de situations, n'est pas d'une originalité stupéfiante. Cependant, il constitue une innovation dans le domaine de l'étude de la mise en œuvre de la GIL. Il est donc intéressant, tout au long d'une étude de cas, de veiller à faire dialoguer autant que possible ces deux perspectives. Mais c'est surtout son utilisation pratique, sa mise en œuvre concrète qui le démarquent. Comme nous le soulignions en introduction, nous mettons une insistance toute particulière à identifier et analyser les conflits, les supports d'exercice des rapports de force,

[1] Plutôt qu'un « guide d'entretien », voir introduction.

les « points durs », les échecs dissimulés autant sinon plus que les réussites émergentes – toutes choses que l'on trouve d'autant mieux qu'on les cherche. C'est notamment ici que le cadre théorique de l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement développé par L. Mermet (1992 ; 1998) nous est précieux, en particulier parce qu'il prend pour hypothèse de travail que les acteurs d'environnement sont de façon générale dans un « rapport de faiblesse » avec les autres. Déjà centrale dans nos analyses de programmes de GIL, cette approche des études de cas devient encore plus fondamentale dans l'analyse de systèmes de gestion du littoral.

Précisons enfin que d'une certaine façon, nous sommes conscients de construire nous-mêmes ces conflits, problèmes, échecs, etc. Non que nous les créions, mais nous les faisons apparaître en qualifiant de ces termes des situations que d'autres pourraient voir bien différemment s'ils faisaient l'hypothèse inverse – celle du consensus. Convaincus que « postuler l'existence d'un consensus est une hypothèse de recherche beaucoup moins puissante et productive que de postuler l'existence de conflits » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, p.260), nous faisons le pari que cette approche attentive au dissensus peut apporter beaucoup à la GIL, ne serait-ce que parce qu'elle est complémentaire des pratiques dominantes. Son efficacité sera sa seule justification *in fine*.

- Identifier les enjeux d'intégration des activités sectorielles sur le littoral, c'est à dire les besoins de régulation des conflits d'usage des ressources naturelles et de l'espace tels qu'ils se concrétisent en problèmes environnementaux.
- Inventorier les instruments d'intégration (ou de gestion des conflits d'usage) existant déjà sur la zone côtière considérée. Il s'agit aussi bien des instruments spécifiques aux littoraux (ex : Schémas de Mise en Valeur de la Mer, Programme Européen d'AIZC, Loi littoral, contrats de baie, Conservatoire du Littoral...) que des autres (ex : SAGE, PNR, ...). Outre certains instruments explicitement dédiés à cet objectif et reconnus comme tels par les acteurs, on trouvera éventuellement d'autres instruments ou mécanismes que l'on pourra diagnostiquer comme jouant un rôle de fait dans le processus d'intégration (DTA, Schémas de Service Collectif, Schémas Directeurs, mais aussi PMPOA ou Directive Nitrates par exemple).
- Resituer chronologiquement l'accumulation de ces instruments par rapport aux problèmes spécifiques qu'ils étaient censés prendre en charge au moment de leur mise en place.

- Analyser les différents instruments d'intégration inventoriés (en tous cas les principaux), à travers les processus qu'ils mettent en œuvre et les résultats qu'ils obtiennent en termes de changement du système de gestion.
- Diagnostiquer le degré d'intégration effective des activités sectorielles sur la zone littorale choisie. Expliciter quelles dimensions d'intégration sont éventuellement satisfaisantes, quels déficits on constate (par exemple, les objectifs d'aménagement du littoral et la fiscalité des collectivités locales sont-ils cohérents ?), et quelle est la tendance actuelle (va-t-on vers plus ou vers moins d'intégration ?).
- De façon complémentaire et forcément partielle dans le cadre de ce travail, et en fonction des conditions particulières de l'étude de cas, synthétiser les leviers d'action publique possibles et les marges de manœuvre des principaux acteurs.
- Enfin, réfléchir à la formulation de préconisations opérationnelles (à l'un ou à l'ensemble des acteurs) pour une gestion plus « intégrée » du littoral. Cette réflexion est rendue possible par les 6 points précédents du canevas.

Encadré 17. Canevas d'entretien et grille d'analyse des systèmes de gestion

2.3.3. Choix des terrains

Comme précédemment, nous avons choisi des terrains Nord et Sud : Pertuis Charentais et Bassin d'Arcachon en France, Sundarbans en Inde. Néanmoins, nous pensons qu'autant des études de programmes très détaillées étaient nécessaires pour faire comprendre toutes les implications opérationnelles du glissement que nous avons observé dans la littérature et la pratique de la GIL, autant le recadrage que nous sommes en train de faire subir à la GIL s'appréhende bien de façon théorique. Les études de cas n'ont donc pas la même importance ici : elles étayent le propos plus qu'elles ne le fondent. Par conséquent, seul le cas des Pertuis Charentais sera traité en détail.

Nous avons choisi ce cas parce que le littoral charentais n'est l'objet d'aucun programme de GIL, qu'il abrite un SMVM en cours d'élaboration – le SMVM représentant l'un des instruments souvent cités comme dédié à la GIL bien qu'il ait été conçu dès 1983 dans la longue tradition française d'aménagement du territoire, et qu'il est confronté à des problèmes majeurs, à des actions de gestion intentionnelle multiples ainsi qu'à de vraies oppositions d'intérêts et de logiques.

2.3.4. Difficultés rencontrées

Notre démarche, à nos yeux nécessaire pour apporter des éléments de réponse à des questions telles que « l'évolution observée du système de gestion tend-elle vers plus ou moins d'intégration ? », ou « quelles dimensions d'intégration sont prises en charge ou non ? », a pour difficulté principale d'après notre expérience l'impérieuse nécessité de conserver dans toutes les circonstances un esprit critique voire un scepticisme méthodologique constamment en éveil, ainsi qu'une indépendance intellectuelle parfois source de frictions. Plus précisément, se présenter sur un terrain comme étudiant la mise en œuvre de la GIL, et refuser de se laisser enfermer à ne dialoguer qu'avec les acteurs justement chargés de la GIL ou même de l'environnement dans chaque organisme, représente un réel défi. Des forces puissantes et multiples tendent en permanence à nous ramener vers l'approche traditionnelle de la GIL, délibérément (certains ont peu intérêt à ce qu'un travail de mise en lisibilité aboutisse) ou non (par réflexe, conditionnement, logique organisationnelle, etc.). La difficulté à « maintenir le cap » est particulièrement prégnante lors des séjours sur le terrain au cours desquels on se trouve coupé de ses ressources théoriques et privé de dialogue scientifique et critique. Nous avons par exemple expérimenté à plusieurs reprises les influences mélangées de notre propre inclinaison naturelle et des pressions extérieures, au point d'être momentanément happé par les questions que se posaient nos interlocuteurs : comment faire émerger de l'action collective pour la gestion durables des ressources naturelles au niveau d'une communauté locale[1] ? Quel dispositif organisationnel est le plus adapté pour la mise en œuvre de la GIL[2] ? Et comment prétendre analyser en détail plusieurs cas dans des pays différents dans le cadre limité d'une thèse, alors que comprendre un système de gestion aussi complexe que celui du littoral charentais demande des années de travail de terrain ? De façon générale c'est surtout l'effort consistant à « établir des liens » (entre des sites différents, entre des échelles de gestion différentes, entre discours et pratiques, etc.) qui s'est avéré régulièrement mis en cause, alors qu'il est la base critique de notre démarche.

---

[1] Ce qui avait le charme d'être une problématique « carrée », et de nous obliger par exemple à apprendre la langue Vezo pour passer de longs mois dans un village côtier de l'Ouest malgache.

[2] A choisir parmi trois faisant tous la confusion entre organisation formelle et informelle ou l'hypothèse que pour qu'un problème soit pris en charge, il faut qu'une structure ayant pour nom le contraire du problème existe.

En outre, pour poser certaines questions ou obtenir certaines informations, il est indispensable de parvenir à faire comprendre l'optique dans laquelle on se place à son interlocuteur afin de le faire réfléchir dans une direction donnée. Il faut pourtant en même temps le laisser suffisamment libre de ses pensées car ses automatismes, ses biais mêmes, sont parfois significatifs tout comme le sont, à la limite, sa difficulté ou son aisance à comprendre ce que l'on recherche. Plus que de connaissances particulières, la mise en œuvre de notre approche suppose donc « expérience, savoir-faire, réflexivité et vigilance » (Olivier de Sardan, 1995b, p.74).

3. ANALYSE DU SYSTEME DE GESTION DES PERTUIS CHARENTAIS

Afin de relever les défis que nous venons de poser et en cohérence avec notre « canevas » (cf. Encadré 17), nous adopterons une méthode d'exposition différente de celle des études de cas précédentes. Nous commencerons par définir et introduire quelques caractéristiques géographiques et socio-économiques de la zone des Pertuis Charentais. Nous présenterons ensuite les principaux problèmes environnementaux que nous avons identifiés dans les Pertuis, avec dans chaque cas un tour d'horizon des instruments d'action publique disponibles et un diagnostic rapide de la prise en charge des problèmes par ces instruments. Nous pourrons alors ébaucher un autre diagnostic, plus général, concernant l'intégration de la gestion du littoral charentais. Cela nous conduira d'une part à l'identification de marges de manœuvre potentielles pour une meilleure prise en charge des problèmes environnementaux les plus prégnants, et d'autre part à quelques enseignements d'ordre plus théorique sur la gestion de l'environnement.

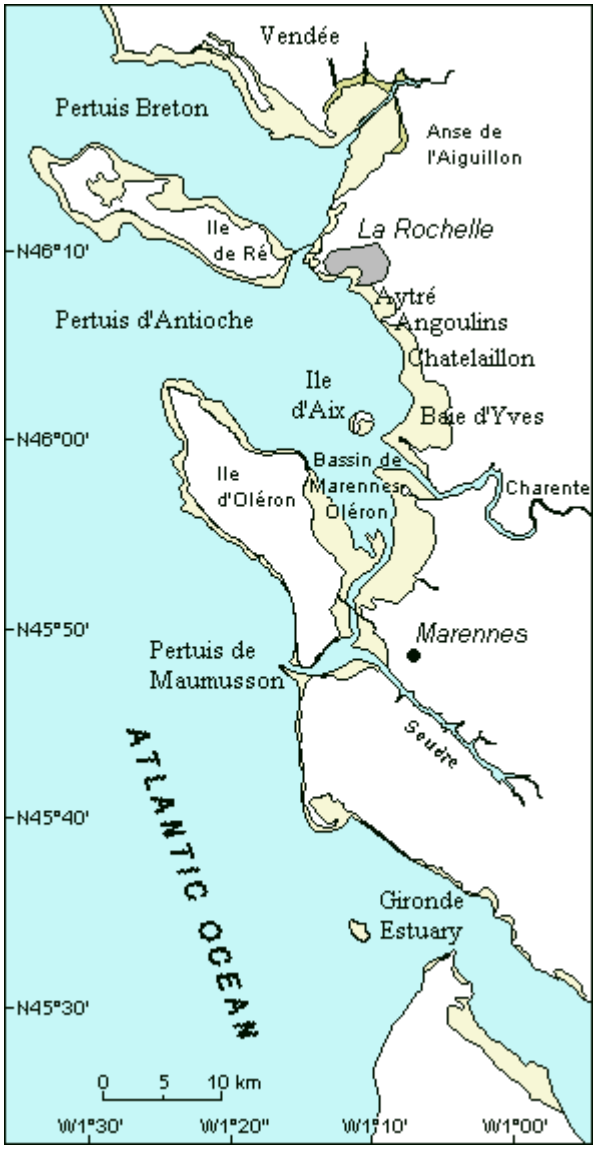
3.1. Présentation de la zone d'étude

3.1.1. Délimitation

La zone des Pertuis Charentais, au sens strict, couvre la surface maritime comprise entre les îles de Ré au Nord (Pertuis Breton), d'Oléron au Sud (Pertuis d'Antioche), et le littoral de Charente-Maritime jusqu'au Pertuis de Maumusson au sud (voir Carte 4). Néanmoins, pour les besoins de notre analyse de la gestion du littoral dans cette zone, nous serons amenés,

selon les questions traitées, à étendre le périmètre de nos investigations sur le bassin versant alimentant les pertuis, et vers le large. Au Nord, la limite sera la Baie de l'Aiguillon, et au Sud l'estuaire de la Gironde. Ainsi, sauf incursions ponctuelles vers l'amont ou vers le large, notre propos concernera essentiellement le Département de Charente-Maritime.

Pour autant, nous accorderons la plus grande attention à une approche multi-scalaire des enjeux locaux, articulant systématiquement politiques européennes, nationales, régionales et locales.



Carte 4. Les Pertuis Charentais

3.1.2. Eléments de géographie

La zone étudiée appartient à une région, le Poitou-Charentes, peuplée d'un peu plus d'1 637 000 habitants et caractérisée par une densité de population très inférieure à la moyenne nationale (63 habitants par km^2 contre 104). L'urbanisation y est lente, treize communes seulement dépassant les 10 000 habitants. Ainsi, 87% de la région sont occupés par la Surface Agricole Utile, les peupleraies, les bois et les forêts. Il convient pourtant de souligner que l'un des deux principaux dipôles urbains de la région, l'ensemble La Rochelle-Rochefort, est précisément situé dans la zone des Pertuis Charentais, faisant de la Charente-Maritime le département picto-charentais le plus peuplé. En outre, les deux tiers de la population départementale résident sur une étroite bande côtière qui regroupe aussi 90% de l'hébergement. Le littoral des Pertuis échappe donc en bonne partie à la déprise qui peut être observée plus à l'intérieur des terres.

Profonde en moyenne d'une dizaine de mètres seulement, la zone marine des Pertuis est le réceptacle de trois bassins versants principaux : du Nord au Sud, le bassin versant de la Sèvre Niortaise et du Lay (3 600 km^2), de la Charente (10 000 km^2) et de la Seudre (800 km^2). A ces apports d'eau douce il faut ajouter une trentaine d'exutoires des marais littoraux dont la surface totale ne dépasse cependant pas les 30 000 ha (300 km^2, à rapprocher des 14 400 km^2 de bassins versants). Mentionnons aussi la Gironde au Sud, qui ne débouche pas sur les Pertuis mais n'en joue pas moins un rôle important dans leur fonctionnement.

L'écosystème côtier est marqué par l'importance des massifs dunaires, des landes et des marais qui font de la ligne de rivage charentais une limite incertaine, mouvante, indéfinissable, et créent une continuité terre-mer remarquable. Le marais poitevin est d'ailleurs la seconde zone humide de France après la Camargue, malgré les coups majeurs qui lui ont été portés (voir Encadré 18). Il conserve une biodiversité importante, notamment en matière d'avifaune migratrice, et des paysages de grande qualité, façonnés par l'homme. Désigné « zone pilote » dans le plan national pour les zones humides de 1995, il constitue un espace d'intérêt national et même international au regard de la Convention de Ramsar sur les zones humides. Plus précisément pour la zone qui nous intéresse ici, on peut évoquer (Mauvais et Goarnisson, 1999, p.49) au Sud le système qui associe les marais doux de Brouage aux marais salés de Seudre et d'Oléron, tandis qu'au Nord les marais doux et endigués de Rochefort, dominés par des prairies humides bocagères, sont à associer aux

marais d'Yves, de l'anse de Fouras et de l'estuaire de la Charente qui attirent une avifaune remarquable, nicheuse ou hivernale.

« Historiquement, les lieux ont été marqués par le dessèchement depuis très longtemps. Les premiers endigages sérieux datent du XIIème siècle, et depuis Henri IV et Sully (qui avaient officiellement décidé et ordonné "l'assèchement de tous les marais du Royaume de France") le pouvoir parisien a pesé de tout son poids dans le sens d'une conquête totale des terres de culture sur les prairies inondables (ainsi, 6 400 ha de marais poitevin étaient desséchés dès 1640 en application de cette ordonnance).

Les rois jusqu'à Louis Philippe, les deux empereurs puis les républiques confirmèrent ces orientations générales jusqu'en 1980. Il est important de se souvenir qu'un programme de dessèchement complet du marais poitevin a encore été approuvé en 1955, que le projet de comblement de la Baie de l'Aiguillon était encore d'actualité en 1968, que le schéma d'aménagement des marais de l'Ouest (agricole) de 1980 prévoyait toujours des assèchements, et que les derniers grands travaux d'endigage sur le Lay datent de 1986. »

Encadré 18. Des siècles d'effort pour détruire le Marais Poitevin (Simon, 1998, pp.1-2)

3.1.3. Principales activités socio-économiques

a) Une industrie très limitée

Comme dans le reste de la région, l'industrie en Charente-Maritime est peu importante. S'il faut noter la présence des usines Rhône-Poulenc ou Rhodia à la Rochelle (dont les impacts environnementaux sont loin d'être négligeables), c'est bien l'industrie nautique qui est la force du département, premier pôle européen de conception-équipement-service à la plaisance couplé au premier pôle européen de construction de bateaux de plaisance en Vendée. L'activité économique est néanmoins largement dominée par les secteurs primaire et tertiaire.

b) Un transport maritime dynamique

Le transport maritime est l'affaire de trois ports en Charente-Maritime : le port d'intérêt national de La Rochelle, et les ports départementaux de Rochefort et Tonnay-Charente (estuaire de la Charente). Ces deux derniers connaissent une croissance sereine mais limitée dans le domaine des produits agricoles et forestiers, tandis que le port de La Rochelle est en

progression constante et se classe désormais au huitième rang des ports français, sur la base de l'importation de produits pétroliers et forestiers (premier port français pour l'importation de produits forestiers) et de l'exportation de céréales.

c) Activités extractives

Le département est producteur de matériaux d'extraction, qu'ils proviennent de carrières, des rivières, ou encore de la mer comme l'important gisement de Chassiron qui fournit des sables siliceux.

d) Une agriculture profondément transformée

Nous aurons de nombreuses occasions de revenir sur le secteur agricole dans la suite de l'analyse. Mentionnons pour mémoire que l'agriculture est la grande force économique de la région. Elle s'est développée pour une part sur le drainage des zones humides avec par exemple 20 000 ha drainés dans les seuls marais littoraux dans les années 1970 et 1980 en raison de la bonne qualité des sols (culture de maïs, tournesol, blé). L'agriculture irriguée est pour sa part passée, sur le bassin versant des Pertuis, de 17 000 ha en 1980 à 63 700 ha en 1995. Au total, la région compte plus de 160 000 ha irrigués, dont 128 000 pour le maïs[1]. En contrepartie, le grand perdant de ces trois dernières décennies a été l'élevage, notamment extensif, qui représentait l'une des particularités régionales et participait à l'entretien des zones humides aménagées. Finalement, il convient de souligner que le secteur et le paysage agricoles picto-charentais ont été radicalement transformés et intensifiés au cours des trente dernières années.

e) Une pêche professionnelle en déclin constant

La pêche professionnelle dans les Pertuis Charentais est incontestablement une activité en déclin, voire résiduelle, qui ne se maintient plus que par la pêche artisanale (Buestel *et al.*, 1999, pp.8-12). La flottille artisanale, composée de chalutiers et fileyeurs-ligneurs, compte un peu plus de 230 bateaux[2] qui ne génèrent que 300 emplois directs. La production s'élève aujourd'hui à 1 500 ou 2 000 tonnes par an pour un chiffre d'affaire de 12 à 18 millions

---

[1] Dont un hectare exige 1200 m3 d'eau par an.

[2] Taille et puissance moyennes : 10 mètres pour 85 kilowatts, et maximum 12 mètres pour 225 kilowatts.

d'Euros, sachant que le dernier chalutier industriel a été vendu en 1994[1] et que ne subsistent que quatre navires semi-industriels (plus de 25 mètres). Les thoniers ont quant à eux totalement disparu.

Logiquement, la situation des principaux ports de pêche de Charente-Maritime (La Rochelle, La Cotinière et Royan) n'est guère enviable. Le port de La Rochelle est le plus important, il a été récemment déplacé et a fait l'objet d'investissements publics très lourds. Quelques années seulement après son inauguration, il s'avère déjà gravement surdimensionné (de 100 à 200%) en raison du temps qui s'est écoulé entre les études préalables et la fin de sa construction, et surtout d'une chute constante des ressources halieutiques qui n'a visiblement pas été anticipée malgré son caractère apparemment inéluctable dans les conditions actuelles d'exploitation. C'est sans doute le port de La Cotinière (Ouest de l'Ile d'Oléron) qui s'en sort le mieux grâce à la pêche hauturière, même s'il souffre, comme tous les ports du département, de sa position de retrait par rapport à Lorient notamment[2].

L'année de pêche dans les Pertuis se divise en deux saisons. D'avril à novembre domine la pêche de la seiche et de la sole, et accessoirement de la crevette grise et du bar. L'hiver est consacré à la civelle[3], qui représente la moitié du chiffre d'affaire de la pêche dans les Pertuis, à la coquille Saint-Jacques et au pétoncle noir dont la pêche a repris à la fin des années 1990 après 20 années d'interruption pour cause d'épuisement de la ressource[4]. Soles et merlans viennent compléter les prises hivernales.

f) Cultures marines, l'identité charentaise

Les Pertuis Charentais ont connu il y a vingt ou trente ans le même enthousiasme que d'autres régions quant aux promesses offertes par la pisciculture, censée à la fois entretenir le marais et

---

[1] Il y en avait eu jusqu'à 80 dans les années 1960.

[2] Il faut ainsi une journée de trajet en plus dans chaque sens pour atteindre les zones de pêche hauturière au départ de la Charente-Maritime, si bien qu'il n'est pas rare que les bateaux rochelais débarquent en Espagne.

[3] Alevin d'anguille pêché dans l'estuaire de la Seudre.

[4] Le pétoncle noir a semble-t-il bénéficié pour son retour de la colonisation du littoral atlantique français par la crépidule, le naissain naturel semblant apprécier de se fixer sur sa coquille. C'est un cas contraire à la coquille Saint-Jacques en Rade de Brest qui, elle, souffre comme nous l'avons vu de la concurrence de cette même crépidule.

soulager la pression sur les ressources halieutiques. Hélas, malgré de nombreuses tentatives soutenues par un fort volontarisme politique, l'échec a été retentissant. Alors que de nombreuses personnes se sont endettées à vie pour y avoir trop cru, les difficultés biologiques, écologiques, d'hygiène (nombreux avis défavorables rendus par le Comité Départemental d'Hygiène) et économiques n'ont autorisé la survie que de trois fermes d'alevins au Douet (Ile d'Oléron), à Saint Clément des Baleines et à Loie en Ré.

Au contraire, la conchyliculture demeure une activité importante en Charente-Maritime malgré les nombreuses difficultés auxquelles elle doit faire face (notamment en matière d'adaptation aux mutations du marché et aux normes européennes de qualité et d'hygiène). Ainsi, mytiliculture et ostréiculture représentent environ 11 000 emplois permanents, pour une production de 12 500 tonnes de moules et 40 000 tonnes d'huîtres.

Historiquement, c'est dans la Baie de l'Aiguillon que sont apparues les premières productions de moules sur bouchot, et encore aujourd'hui le Pertuis Breton concentre l'ensemble du cycle d'élevage, depuis les opérations de captage et prégrossissement avec commercialisation de naissain vers les autres lieux de production français, jusqu'au grossissement sur bouchots et, de façon encore expérimentale, sur filières en eau profonde. Il convient en outre de noter que les moules se reproduisent toute l'année.

En matière d'huîtres, l'essentiel de la production concerne « l'huître creuse » (qui ne se reproduit que de fin juin à septembre-octobre) et se concentre dans le bassin de Marennes Oléron, première zone de production et de transfert d'huîtres en France. Les huîtres creuses ne pondant qu'au sud de la Loire, Arcachon et Marennes Oléron fournissent toute la côte atlantique en naissain. Les 1 200 entreprises du bassin produisent près de 30 000 tonnes d'huîtres par an, tout en en commercialisant 60 000. En effet, la moitié du total a grandi en Manche ou en Méditerranée et vient terminer son parcours en claires pour y acquérir ce léger arrière-goût de noisette qui fait la réputation de l'huître de Marennes.

g) Tourisme et activités récréatives : le vent en poupe

La Charente-Maritime est une destination phare du tourisme français. Quelques semaines par an en été, la population du département double pour dépasser le million, tandis que chaque week-end de l'année les résidents ou propriétaires d'une résidence secondaire déferlent, entre autre pour la pratique des loisirs de nature dont le développement est extrêmement rapide.

Parmi ces loisirs de nature, citons tout d'abord la pêche de loisir, qui est un attrait fort pour de nombreux touristes, retraités, etc. Au large, elle représente environ 12% de la capture effectuée par l'ensemble de la pêche professionnelle dans les Pertuis (Direction Départementale de l'Equipement de Charente Maritime, 1997, p.39), mais elle est aussi abondamment pratiquée à partir du rivage (pêche au posé), ou « à pied » sur l'estran à marée basse.

Les sports nautiques, dans toute leur diversité, sont une autre attraction majeure. La voile en bateau habitable bénéficie avec le Port des Minimes (3 200 places) du plus grand port de plaisance de la façade atlantique (Bernard, 1997, p.22). Elle est complétée par la voile légère, le motonautisme, les croisières côtières et liaisons littorales, le kayak de mer, la plongée sous-marine, le surf et la planche à voile. Au total, la fréquentation des plages connaît des taux de croissance exceptionnels, par exemple de 76% en 4 ans à la Côte Sauvage (années 1990). Sur la côte ouest de l'Ile d'Oléron, la croissance est exponentielle et génère d'inextricables problèmes de stationnement et d'accès.

3.2. Problèmes environnementaux, conflits d'usages, enjeux d'intégration

3.2.1. Eau douce : des problèmes qualitatifs et quantitatifs majeurs sur le bassin versant

a) Présentation du problème

L'industrie charentaise est si peu développée que son impact sur la ressource en eau est faible. De même, les villes, peu nombreuses et de taille limitée, bénéficient en outre en Charente-Maritime d'un parc de stations d'épuration satisfaisant en assainissement collectif. Aussi, même si des améliorations demeurent nécessaires en assainissement individuel et semi-collectif, c'est l'agriculture intensive, notamment irriguée, qui représente la principale source de difficultés pour la gestion de la ressource en eau.

Au niveau quantitatif, on a tendance à considérer qu'un « seuil de rupture » a déjà été franchi. Ainsi par exemple, 94% de la consommation d'eau de surface dans le bassin de la Charente en période d'étiage va à l'agriculture, contre 2,6% à l'industrie (en faible diminution

tendancielle) et 0,4% à l'eau potable (en faible augmentation). Plus précisément, en raison des mutations décrites précédemment, la consommation de l'irrigation est passée en 25 ans (avec un pic de croissance entre 1980 et 1995) d'une valeur quasi-négligeable à 350 millions de mètres cubes aujourd'hui, les surfaces irriguées étant dans le même temps multipliées par vingt, de 8 000 à 160 000 ha. Entre 1988 et 1993, alors que les volumes d'eau prélevés par l'industrie et l'eau potable étaient en léger recul dans la région (de 34 à 32 millions de mètres cubes pour la première, de 148 à 147 millions de mètres cubes pour la seconde), la quantité prélevée par l'irrigation passait de 138 à 210 millions de mètres cubes. A ces évolutions s'ajoute un climat relativement chaud dès le printemps, qui favorise une forte évapotranspiration contrebalançant le climat océanique et ses précipitations abondantes. Dans ces conditions, et même si la croissance de la consommation agricole est désormais jugulée, la région souffre d'un déficit hydrique avoisinant les 150 millions de mètres cubes par rapport aux Débits Objectifs d'Etiages (DOE) prescrits par les SDAGE Adour-Garonne et Loire-Bretagne.

Les prélèvements étant en partie effectués dans les nappes superficielles, les « à sec » de cours d'eau sont de plus en plus fréquents. Cependant, les nappes profondes sont aussi largement sollicitées pour l'irrigation, puisqu'on estime que quatre cinquièmes des prélèvements s'effectuent par forage. Cette pratique favorise la communication entre sol et nappes, si bien que les pollutions diffuses atteignent désormais les nappent réputées les plus sûres. Il y a en fait un double lien très fort entre surexploitation et qualité de l'eau, d'une part par cet aspect de communication, et d'autre part parce que les modes de culture qui utilisent l'irrigation sont aussi les plus grands consommateurs de fertilisants et de pesticides. Finalement, ce sont 73% du territoire régional qui sont classés en « zone de répartition » (déséquilibre quantitatif), et 80% en « zone vulnérable » (excès de nitrates).

Ces quelques données suffisent à concevoir que les impacts du développement de l'agriculture irriguée et intensive sont extrêmement importants, et de plusieurs ordres. Au niveau strictement écologique, le déficit quantitatif autant que la piètre qualité des cours d'eau et nappes de surface sont nocifs au bon fonctionnement des écosystèmes, notamment ceux liés aux zones humides. Mais ces difficultés constituent aussi un problème majeur pour de nombreuses activités humaines – au-delà de celles directement liées à la qualité des

écosystèmes comme le tourisme de nature. Pour le consommateur d'eau potable[1], c'est le prix de l'eau qui augmente, pour des résultats qui demeurent souvent décevants au robinet. Le pêcheur d'eau douce souffre lui aussi des deux facteurs, plusieurs centaines de kilomètres de cours d'eau se retrouvant désormais à sec presque tous les étés[2]. La conchyliculture, dont on a vu l'importance dans le département, est très dépendante des apports d'eau douce du bassin versant. Elle a notamment besoin d'un débit de la Charente s'élevant à 12 m^3/s, objectif qui n'est plus que rarement atteint en période d'étiage. Le déficit quantitatif a des impacts sur la vitesse de croissance, la qualité, la résistance, et le captage des huîtres, avec une absence de dessalure dans les zones de production de naissain et un manque de nutriments à l'automne, lors de la pousse. A noter en revanche que les huîtres ne semblent pas pâtir des nitrates, qui auraient plutôt tendance à les « doper » tandis qu'elles-mêmes favorisent par leur consommation la prévention de marées vertes qui seraient une véritable catastrophe pour un département aussi touristique. Les agriculteurs eux-mêmes ne manquent pas de subir individuellement les effets de leur surexploitation collective de la ressource en eau. Enfin, on sait peu de choses sur la dépendance de la pêche en mer vis-à-vis des apports d'eau douce, si ce n'est qu'on imagine que la civelle, pêchée surtout dans l'estuaire de la Charente, peut en souffrir.

Le problème étant posé, il convient de s'attacher à présent à l'examen du système de régulation des activités humaines pour la protection des ressources en eau, au niveau quantitatif puis qualitatif[3].

b) Les mesures quantitatives de gestion de la ressource en eau

La Loi sur l'Eau du 3 janvier 1992

La Loi sur l'Eau de 1992, outre qu'elle systématise la pose de compteurs sur les installations d'irrigation, soumet celles-ci, de même que tous les ouvrages, travaux ou activités ayant un impact sur les milieux aquatiques, à un régime d'autorisation avec enquête publique et

---

[1] Eau potable dont la production provient principalement des nappes superficielles.

[2] En 2001 par exemple, qui ne fut pas une année sèche, la Charente-Maritime en a compté entre 350 et 400 kilomètres.

[3] Une partie importante des informations ci-dessous est accessible sur le site Internet de la DIREN Poitou-Charentes, particulièrement riche et bien conçu.

consultation du Comité Départemental d'Hygiène ou simple déclaration suivant l'intensité de cet impact. L'autorisation est nécessaire :

- Dans le cas d'un cours d'eau ou de sa nappe d'accompagnement, pour un prélèvement prévu supérieur ou égal à 5% du débit moyen mensuel sec de récurrence 5 ans[1].
- Dans le cas d'un autre type de système aquifère, pour un prélèvement prévu supérieur ou égal[2] à 80 m^3/h.

Ces seuils sont abaissés pour les zones de répartition (qui représentent, rappelons-le, 70% du territoire régional).

Les SDAGE et les SAGE

Issus de la Loi sur l'Eau, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Adour-Garonne et Loire-Bretagne se partagent le bassin versant des Pertuis Charentais. Le premier classe la Charente, la Boutonne et la Seudre parmi les « rivières très déficitaires », pour lesquelles la reconstitution du Débit Objectif d'Etiage est prioritaire. Dès lors, tout prélèvement supplémentaire sur la rivière et ses nappes d'alimentation ne devrait être autorisé que si le rattrapage du DOE est garanti par un plan explicite de mobilisation de ressources nouvelles et/ou de réduction des consommations existantes. De son côté, l'aquifère profond d'Aunis, dont le sud couvre le nord de la zone qui nous intéresse, est classé comme « nappe intensément exploitée » par le SDAGE Loire-Bretagne. La redevance pour prélèvement à des fins d'irrigation prélevée par l'Agence de l'Eau y est majorée, et le développement de structures de gestion concertée favorisé.

Le SDAGE Adour-Garonne fixe :

- Les Débits Objectifs d'Etiage en différents points nodaux des principaux cours d'eau de la région. Ceux-ci correspondent aux valeurs de débit au-dessus desquelles sont assurés la coexistence normale de tous les usages et le bon fonctionnement des milieux aquatiques, qui doivent donc théoriquement être garantis chaque année pendant l'étiage. En Charente-Maritime, on est très loin de cette situation théorique.

---

[1] Rubrique 2.1.0. du décret n°93-743 du 29 mars 1993 pris en application de l'article 10 de la Loi sur l'Eau.

[2] Rubrique 1.1.0 du même décret.

– Les Débits de Crise (DCR), qui correspondent aux valeurs de débits en-dessous desquelles sont mises en péril l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans le milieu. En Charente-Maritime, ces valeurs critiques sont régulièrement atteintes.

Pour la Charente, un plan de gestion d'étiage a été établi comme le recommandait le SDAGE Adour-Garonne : il explicite les valeurs des DOE et DCR, les volumes limites de consommation nette, leur répartition entre les usages et les zones, les conditions de limitation progressive des prélèvements et des rejets en situation de crise, les conditions d'utilisation des grands barrages, et les modalités institutionnelles de gestion collective des prélèvements et des ressources.

La Loi sur l'Eau prévoit, de façon optionnelle, que dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère, un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques, ainsi que de préservation des zones humides. Le SAGE dresse un constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique, et recense les différents usages qui en sont faits. Il énonce alors les priorités à retenir en tenant compte de la protection du milieu naturel, des nécessités de mise en valeur de la ressource en eau, de l'évolution prévisible de l'espace rural, de l'environnement urbain et économique et de l'équilibre à assurer entre les différents usages de l'eau. Il évalue les moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Trois SAGE sont actuellement en préparation sur la Sèvre Niortaise, la Boutonne et la Seudre, et une structure de coordination des trois a été créée, présidée par le préfet de région. Les études préliminaires ont été achevées récemment.

Les mesures préfectorales exceptionnelles

Le décret[1] du 24 septembre 1992, pris en application de la Loi sur l'Eau, prévoit que des mesures peuvent être prescrites par le préfet de département « pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie ». Ces mesures doivent être « proportionnées au but recherché » et « ne peuvent être prescrites que pour une période limitée, éventuellement renouvelable ». Ce décret prévoit également que le

[1] N°92-1041.

préfet[1] peut « désigner, par arrêté, une zone d'alerte, pour un sous-bassin, bassin ou regroupement de bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ». Le préfet établit ensuite un « document indiquant les seuils prévus d'alerte, les mesures correspondantes et les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité ».

Les Mesures Agri-Environnementales

Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), qui ont déjà été décrits dans le cas de la Rade de Brest, s'ajoutent ici aux primes à l'hectare non-irrigué (autour de 450 Euros/ha/an par exemple pour l'abandon de la culture de maïs irrigué).

Le programme de développement agricole IRRI-MIEUX

Ce programme promeut une gestion plus économe de la ressource en eau comme contrepoids à la création de réserves (barrages), ce qui s'inscrit dans la logique des compteurs rendus obligatoires par la Loi sur l'Eau.

Les accords volontaires

Dans les années 1980, au plus fort de la vague de drainage et de mise en culture des zones humides, il était fréquent de voir les agriculteurs aller drainer au ras des parcs à huîtres, les meilleurs sols étant souvent proches de la mer. Ils ouvraient et fermaient leurs vannes sans concertation avec les ostréiculteurs, occasionnant des conflits ouverts et parfois violents. En représailles, les ostréiculteurs menaçaient régulièrement de bloquer les écluses pour inonder l'amont. Face à cette situation, des discussions ont été entreprises, l'INRA et l'IFREMER sont allés expliquer respectivement aux ostréiculteurs et aux agriculteurs les contraintes de chacun, ce qui a permis de déboucher sur un accord contractuel associant les professions agricoles et ostréicoles, le Conseil Général, le Conseil Régional et l'Etat. Des calendriers de manœuvre ont notamment été instaurés, vanne par vanne, même s'ils n'ont pas de valeur contraignante.

[1] Ou les préfets, lorsque la zone englobe un territoire s'étendant sur deux ou sur plusieurs départements.

Les syndicats de marais

Un autre type d'accords volontaires est représenté par les syndicats de marais. Il en existe une cinquantaine dans tout le Marais Poitevin, plus ou moins actifs, dont l'objectif est d'éviter les inondations par une gestion coordonnée des vannes, syndicat par syndicat.

La création de ressource

Face à un déficit en eau tel que celui de la Charente-Maritime, une solution alternative à la baisse de la consommation est la création de ressource, par la construction de retenues. Les barrages-réservoirs sont donc une réponse classique aux besoins de l'irrigation. Cette stratégie pose cependant un problème dans une région à faible relief et aux terrains très perméables, dans laquelle les deux seuls sites relativement favorables ont déjà été mobilisés avec deux grands barrages en Charente amont dont celui de Mas Chaban inauguré récemment. La solution passe alors par la construction de retenues de substitution de moindre importance, en terrain plat et perméable (« digues cratères »), qui présentent des coûts de stockage très élevés, des impacts problématiques sur les sites, et dont la réalisation fait largement appel à des fonds publics (80 % en général). Le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 prévoit ainsi de soutenir la création de telles retenues de substitution permettant de stocker pendant l'hiver l'eau destinée à l'irrigation, en remplacement de prélèvements effectués en été dans le milieu naturel.

c) Les mesures qualitatives de gestion de la ressource en eau

La directive européenne sur l'assainissement urbain

La directive européenne[1] du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, prévoyait que les Etats membres identifient les cours d'eau sensibles à l'eutrophisation, que des phénomènes d'eutrophisation y aient été constatés ou que les analyses physicochimiques de l'eau révèlent des risques importants. Cette directive stipulait que les agglomérations de plus de 10 000 équivalents habitants rejetant leurs eaux usées dans les cours d'eau des bassins versants concernés devaient s'équiper de systèmes d'épuration permettant un traitement

[1] N°91/271/CEE.

tertiaire[1] avant le 31 décembre 1998. Les autres agglomérations devaient s'équiper de systèmes d'assainissement assurant un rendement épuratoire minimum, avant le 31 décembre 2000 pour les agglomérations de plus de 15 000 équivalents habitants, avant le 31 décembre 2005 pour celles de plus de 2 000 équivalents habitants.

La situation est un peu différente pour l'habitat dispersé. En l'occurrence, la Loi sur l'Eau de 1992 prévoit que les maires sont responsables de l'établissement, au niveau de leur commune, des zonages d'assainissement, qui définissent les secteurs relevant de l'assainissement collectif et ceux relevant de l'assainissement individuel. Aucune mesure précise n'est prescrite.

La « Directive Nitrates »

Le décret[2] du 27 août 1993 pris en application de la « Directive Nitrates[3] » dresse un « inventaire des zones dites vulnérables qui contribuent à la pollution des eaux par le rejet direct ou indirect de nitrates ou d'autres composés azotés ». Ces zones ont été définies pour la région Poitou-Charentes par les arrêtés interpréfectoraux n°94-335 du 14 septembre 1994 et n°154 du 19 décembre 1994 respectivement dans les bassins Loire-Bretagne et Adour-Garonne. Nous avons vu que c'étaient ainsi 80% du territoire régional qui se trouvaient classés en zone vulnérable. L'application de ce décret s'est traduite par l'élaboration d'un premier programme d'action, visant essentiellement à sensibiliser les agriculteurs en zone vulnérable afin de les inciter à modifier leurs pratiques agricoles.

Le programme de développement agricole FERTI-MIEUX

Intervenu plus tard, le programme national FERTI-MIEUX repose sur le même principe qu'IRRI-MIEUX, à savoir la sensibilisation des agriculteurs supposée les conduire à rationaliser leur utilisation d'engrais azotés, en respectant mieux les dates et doses d'épandage prescrites.

Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)

---

[1] Traitement spécifique du phosphore et/ou de l'azote.

[2] N°93-1038.

[3] Directive européenne 91/676/CEE du 12 décembre 1991, relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Réponse française à la Directive Nitrates, le PMPOA a été décrit en détails dans le cas de la Rade de Brest, si bien que nous ne reviendrons pas ici sur son fonctionnement général. Rappelons simplement qu'il concerne essentiellement les pollutions par les nitrates provenant des élevages.

L'élevage est plus souvent considéré comme une solution alternative aux cultures céréalières irriguées que comme un problème pour le littoral charentais. Cependant, un élevage même semi-intensif (prairie en été, stabulation en hiver) peut engendrer des pollutions ponctuelles qui prennent une grande importance dès lors qu'il est situé à proximité immédiate d'une exploitation conchylicole. L'approche du PMPOA consistant à commencer par les plus gros élevages (plus de 100 Unités Gros Bétail) a donc vite montré ses limites dans le cas des Pertuis, où l'éventuelle proximité avec une exploitation conchylicole est nettement plus déterminante en matière de nuisances que la taille. Une nouvelle formule a donc été conçue localement, dite « opération coordonnée », par laquelle tous les élevages devenaient « intégrables ».

Le Groupe Régional d'Action en faveur de la réduction des Pollutions par les produits phytosanitaires (GRAP)

La circulaire conjointe des ministres en charge de l'agriculture, de l'environnement et de la santé relative à la pollution des eaux par les produits phytosanitaires, en date du 19 juillet 1996, a débouché sur la mise en place par le préfet de région Poitou-Charentes en mai 1997 du Groupe Régional d'Action en faveur de la réduction des Pollutions par les produits phytosanitaires (GRAP). Son secrétariat est exercé par la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF, Service Régional de la Protection des Végétaux), et a pour objectif de définir, proposer et accompagner les actions préventives ou correctives contre la pollution des eaux par les produits phytosanitaires.

Le GRAP assure la mise en œuvre du programme national d'action en faveur de la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires, initié le 24 août 2000 par les ministres de l'agriculture et de l'environnement. Il vise à mettre en place des plans d'actions par bassin versant, en s'appuyant sur la surveillance de la qualité des eaux et sur des diagnostics au plan régional, à l'échelle des bassins versants et de l'exploitation agricole. Il bénéficie de financements importants du Fonds National de Solidarité pour l'Eau, géré par le ministère

chargé de l'environnement et déconcentré vers la DIREN, qui apporte en outre une compétence technique pour le suivi du programme.

Les SDAGE et SAGE

Cf. section précédente, consacrée à la gestion quantitative de la ressource en eau.

Dispositifs d'appoint

Il existe en Charente-Maritime une Délégation Inter-Services de l'Eau (DISE), unique en son genre en France. Conçue pour la coordination des acteurs de la gestion de l'eau douce et des eaux marines littorales, elle est présidée par le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt et réunit tous les services concernés au sein d'un Comité de Suivi composé en outre de représentants de la DDE, de la DDAM, de la DDASS, de l'IFREMER, du Conseil Supérieur de la Pêche et de la Direction des Services Vétérinaires.

Au niveau régional, un groupe de travail entre l'Etat et la profession agricole a été mis en place, présidé par le Préfet de Région. Il vise à mettre en œuvre des outils adaptés à la diversité des situations rencontrées dans la région, sur la base d'actions contractuelles, notamment par le biais de la certification (ou du moins la qualification) des pratiques respectueuses de l'environnement.

d) Diagnostic

Présenté ainsi, le contraste est frappant entre d'un côté l'ampleur des problèmes d'eau douce dans la zone étudiée et de l'autre le très large éventail d'instruments à disposition, extrêmement variés et sophistiqués. Sans étudier en détail la mise en œuvre de chacun d'eux, on peut synthétiser quelques observations sur leur fonctionnement :

- La Loi sur l'Eau de 1992 ne garantit rien à l'heure actuelle en matière de protection de la ressource, ne serait-ce que parce que la police des eaux n'intervient pas ou en tous cas pas assez, et la plupart du temps sans sanction (tout comme ailleurs en France).
- Les études préliminaires des trois SAGE en cours d'élaboration ont longtemps eu tendance à bloquer toute action dans l'attente des résultats des multiples études lancées. De nombreux acteurs, y compris proches de la profession agricole, concèdent volontiers que jusqu'à présent ces études ont fait l'effet de « rideaux de fumée servant à masquer l'inaction ».

- Le régime des mesures préfectorales exceptionnelles, qui comme son nom l'indique devait rester « exceptionnel », est actuellement mis en vigueur presque tous les ans en Charente-Maritime et dans la région, pour des périodes variables. En outre, lorsque de telles mesures sont prises, il est généralement trop tard pour l'année en cours. La solution pourrait consister à mieux anticiper les crises en abaissant les seuils d'alerte, mais cette voie est rejetée par une majorité d'agriculteurs qui acceptent mal d'être limités dans leurs activités alors que les nappes et rivières sont encore « pleines ».
- Les CTE, dont le fonctionnement et les déboires ont déjà été décrits lors de l'étude de la Rade de Brest, n'ont pas davantage de succès en Charente-Maritime. Les primes à l'hectare non-irrigué sont sans doute plus incitatives mais nécessiteraient des financements gigantesques si elles devaient être appliquées à l'échelle du problème posé par le déficit en eau. Tout comme les SAGE, les CTE en sont toujours, après de nombreuses années, à leurs débuts, et l'effectivité de leur mise en œuvre dépend largement de l'adhésion de tous les acteurs locaux.
- La profession agricole elle-même ne semble pas penser qu'IRRI-MIEUX et FERTI-MIEUX pourront contribuer significativement à résoudre le problème de l'eau en Charente-Maritime. Ces programmes sur base volontaire permettent de multiplier les exceptions, pas de tendre à une amélioration systématique. En outre, IRRI-MIEUX se heurte au fait qu'il semble bien que dans la plupart des cas les prélèvements soient déjà correctement calés sur les besoins, mis à part chez les plus irréductibles. Il y a donc *a priori* peu à gagner par simple rationalisation des pratiques.
- Les accords volontaires ont indubitablement permis d'aplanir un certain nombre de conflits, et sont toujours en vigueur. Deux réserves doivent toutefois être émises. D'une part, ils n'ont pas de véritable impact sur la consommation d'eau par l'irrigation : en se contentant d'ajuster et de coordonner au mieux les calendriers agricoles et ostréicoles, ils limitent les conflits locaux mais ne participent pas vraiment à la prise en charge de la question quantitative à l'échelle du département. D'autre part, la question est posée de savoir quelle sera la réaction des ostréiculteurs à la prochaine crève d'huîtres importante, quelle qu'en soit la cause. Il leur est arrivé par le passé en de telles circonstances de s'en prendre aux locaux de l'IFREMER…
- Comme les accords volontaires, les syndicats de marais ne participent pas à la résolution du problème quantitatif au niveau départemental, sans compter que leurs statuts datant du

16ème siècle ne sont plus vraiment adaptés à la situation actuelle. Ils jouent au total un rôle assez minime.

- Pour illustrer la question de la création de ressource, prenons le cas du barrage de la Trézence, affluent de la Charente, dont le processus de décision ubuesque a été décrit par A. Emerit (2001). Le coût de sa construction serait pris en charge à 100 % par de l'argent public (Etat, collectivités, Agence de l'Eau Adour-Garonne), et la redevance barrage au mètre cube que les agriculteurs paieraient permettrait tout juste de couvrir ses frais de fonctionnement annuel (Bomstein, 2000). Or, le barrage de la Trézence constitue la réponse privilégiée du Conseil Général au déficit chronique en eau du Département, et les agriculteurs irrigants en soutiennent énergiquement le projet sans qu'il soit nécessaire d'expliquer pourquoi. Les ostréiculteurs, quant à eux, sont prêts à le soutenir du moment qu'il leur permette de ne pas manquer d'eau douce. Cela ne va pas de soi si le barrage permet d'éviter de prendre des mesures plus drastiques concernant l'irrigation. Quoi qu'il en soit, le barrage permettrait au mieux de larguer 7 m^3/s à partir du mois de juin, ce qui suppose, pour atteindre les 12 m^3/s nécessaires à l'ostréiculture, que le débit « naturel » de la Charente soit de 5 m^3/s et qu'il n'y ait pas de pertes en ligne. Si l'on ajoute que le barrage devra être construit sur une tourbière qui menacera la qualité de l'eau stockée, on comprend à travers cet exemple que la création de ressources peut difficilement être considérée comme la solution en Charente-Maritime.
- La directive européenne sur l'assainissement urbain a été globalement bien appliquée en Charente-Maritime. L'assainissement urbain n'est pas un problème majeur pour la qualité de l'eau à l'heure actuelle[1].
- Suite à l'échec cuisant du PMPOA « première formule », dont nous avons donné les raisons pour ce qui concerne la Charente-Maritime, l'opération coordonnée n'a pas rencontré le succès escompté dans la mesure où sa mise en œuvre a échoué sur le bassin versant de la Baie de l'Aiguillon (Nord de la Charente-Maritime, Sud Vendée) alors même qu'il s'agissait du principal enjeu lié à l'élevage sur la zone qui nous intéresse[2]. Deux raisons peuvent être évoquées. D'abord, du côté de la Charente-Maritime, les problèmes de calendrier se sont accumulés, liés à une mauvaise gestion – purement fortuite ? – du programme. La Chambre d'Agriculture a ainsi accumulé les retards dans la

[1] Sachant que des efforts restent à fournir sur l'assainissement semi-collectif et individuel.

[2] Elevage intensif en amont d'une importante production de moules sur bouchots.

réalisation des DEXEL, si bien que dans la plupart des cas le temps restant pour effectuer les travaux (qui sont la base du PMPOA) s'est avéré insuffisant par rapport à la date limite d'engagement des crédits. Ensuite, la Vendée – placée sous le règne sans partage de la FNSEA – a tout simplement refusé cette opération coordonnée. Elle a par là même condamné le PMPOA à une inefficacité évidente au niveau environnemental, tandis qu'il permettait de continuer à subventionner indirectement les plus gros éleveurs.

– Il convient de remarquer qu'au cours de tous les entretiens que nous avons menés en Charente-Maritime et à Poitiers, le GRAP et le programme qu'il met en œuvre n'ont jamais été mentionnés spontanément par nos interlocuteurs, ce qui incline à leur attribuer un rôle d'importance secondaire dans le système de gestion des Pertuis Charentais.

Les instruments économiques et financiers, encore largement sous-utilisés de l'avis général, semblent avoir un potentiel important. Ainsi, on pourrait par exemple, dans le cadre juridique existant, augmenter le prix des engrais. En termes d'incitations, on peut aussi jouer sur les aides financières dont tous les agriculteurs dépendent afin d'orienter leur activité et leurs pratiques, à condition que les signaux envoyés soient suffisamment stables dans le temps. Toutefois, le problème avec les « subventions vertueuses » est qu'elles sont très performantes dans le cas d'un investissement ponctuel, mais sont le plus souvent utilisées pour inciter à « ne pas faire ». Elles deviennent donc annuelles, *a priori ad vitam aeternam* si elles ne sont pas accompagnées d'autres changements majeurs en parallèle. Elles peuvent donc constituer un choix, mais ce choix a un prix élevé.

Au total, la plupart des acteurs locaux ne voient qu'une alternative. On peut décider de poursuivre dans la voie de l'agriculture intensive, avec un objectif de stabilisation au niveau actuel. Cela nécessite déjà la création de ressource pour retrouver des équilibres rompus depuis de nombreuses années, c'est-à-dire des investissements très lourds… qui ultérieurement ne manqueront pas de justifier le maintien voire le développement de l'agriculture irriguée, selon un mécanisme bien connu. Pour ceux que cette voie ne satisfait pas, et puisque les dispositifs en vigueur ne peuvent assurer à eux seul une réduction significative des problèmes d'eau, une refonte complète de l'agriculture régionale (voire nationale et européenne) semble s'imposer. Pour beaucoup, seule la première voie est réaliste. Un haut responsable des services techniques du Conseil Général, figure historique du développement de l'agriculture irriguée et du drainage en Poitou-Charente, nous confiait ainsi sa vision :

« L'avenir souhaitable est de continuer à maîtriser toujours plus la ressource – comme cela a d'ailleurs été la tendance depuis les Romains – en créant un maximum de retenues mais en prenant des précautions environnementales. Cela coûtera certes quelques centaines de millions de Francs, mais c'est la seule solution envisageable. La France a un bon sol et un climat favorable, la planète aura besoin de toujours plus de nourriture, il serait donc criminel de se priver du potentiel du grenier picto-charentais – sans qu'il faille pour autant en faire une deuxième Beauce ».

Remarquons que supposer que les surplus de production en Charente-Maritime vont aller soulager la faim dans le monde est sans doute un pari macro-économique beaucoup plus osé que la refonte complète de l'agriculture régionale…

3.2.2. Qualité de l'eau de mer

a) Présentation du problème

Outre des rejets industriels relativement isolés comme ceux de l'usine Rhodia de La Rochelle[1], on note dans les Pertuis la présence de cadmium issu d'anciennes mines sur un affluent du Lot (bassin de la Gironde). Si ces mines sont aujourd'hui fermées, le cadmium prisonnier des sédiments est libéré petit à petit, de façon incontrôlée. Etant donnée la dominance des courants sud-nord sur cette partie de la côte, les huîtres de Marennes sont touchées, mais aussi et surtout les coquilles Saint-Jacques qui dépassent à certaines périodes les seuils autorisés par l'Union Européenne, véhiculant un danger sanitaire mal connu à long terme.

En fait, comme pour l'eau douce, le principal problème de qualité de l'eau de mer est d'origine agricole. L'importance de l'élevage sur le bassin de la Baie de l'Aiguillon pose un problème bactériologique majeur. Ainsi, le bassin versant du Lay est un des fiefs de l'élevage bovin dans la région, et de plus en plus de celui des canards. Au niveau bactériologique, on se trouve ainsi avec 7 à 8 millions équivalent habitants dans la zone, à l'origine d'une pollution

[1] Qui déverse tout de même environ 130 tonnes de phosphore par jour dans la baie.

directement corrélée avec la pluviométrie[1]. L'intérieur de la Baie est donc classé B, empêchant la culture de moules sur bouchots[2]. Devant la pointe de la Baie, on est face à un risque de déclassement en B qui aurait un impact catastrophique sur l'activité mytilicole. Un classement alternatif est donc envisagé : A en été (d'avril à septembre, lorsque la consommation de moules est la plus forte et les pluies les plus faibles) et B en hiver, ce qui serait permis par le fait que si les moules concentrent plus les bactéries que les huîtres, elles s'en « vidangent » aussi plus rapidement (quelques heures suffisent).

Outre cette pollution bactériologique, nitrates et phosphates arrivent en abondance dans les Pertuis. *A priori*, ils soutiennent la production de phytoplancton qui elle-même favorise la croissance des coquillages. Cependant, tout est question de rapport entre ces deux composés et les silicates, fournis par le milieu et donc facteur limitant. Ainsi, nitrates et phosphates sont généralement présents en excès et favorisent des phytoplanctons toxiques. Si l'on est encore loin du cas de la Bretagne, les scientifiques avouent ignorer si l'on est désormais proche de la marée verte ou si la marge est encore grande. Il convient à ce sujet de noter que la capacité trophique du bassin de Marennes Oléron autorise une biomasse en élevage d'environ 100 000 tonnes pour une production annuelle de 40 000 tonnes. Or, la surcharge de biomasse constante, évaluée à environ 100 000 tonnes (sans même compter les sites délaissés et colonisés par des huîtres sauvages), pose un sérieux problème pour la croissance des huîtres, même si elle a le mérite, associée à la forte turbidité de l'eau, de limiter la photosynthèse et donc de contribuer à éviter les marées vertes. Le pendant de cette observation est qu'une crève d'huîtres importante (épizootie, incident climatique, …) pourrait déboucher sur une abondance brutale d'algues toxiques.

Le problème se situe tout autant du côté des phytosanitaires, même si les connaissances sur leurs effets sont limitées : on étudie couramment leurs effets létaux, beaucoup moins leurs effets génétiques à long terme. Citons bien sûr l'atrazine (herbicide), interdite depuis l'été 2001 mais dont les stocks ont continué à être utilisés, et – hors du secteur agricole cette fois – le lindane qui pose en Charente-Maritime un problème spécifique puisqu'il est abondamment utilisé dans la lutte anti-termites, véritable fléau dans le département.

---

[1] A la différence du cas de l'Ile de Ré par exemple où c'est l'afflux massif de touristes en été qui est problématique.

[2] Alors que, rappelons-le, c'est dans la Baie de l'Aiguillon que la culture de moules sur bouchots vit le jour au 11ème siècle.

b) Les régulations

L'essentiel des instruments concourrant indirectement à la protection de la qualité de l'eau de mer a été présenté dans le cas de l'eau douce. Contentons-nous de citer une première fois pour mémoire le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), qui donne (dans sa version provisoire puisqu'il n'a pas encore été adopté) des orientations sur la qualité souhaitable de l'eau (douce et de mer) mais ne fournit pas d'instruments de régulation nouveaux ni n'établit d'obligations supplémentaires. Il se contente de mentionner des « objectifs à atteindre » – mais il faut dire que ce n'était pas là sa priorité initiale, la thématique de l'eau n'ayant été introduite qu'au cours des années 1990 et ajoutée en annexe (Direction Départementale de l'Equipement de Charente Maritime, 1997, pp.96-112).

c) Diagnostic

La qualité de l'eau de mer n'est clairement pas un problème majeur à l'heure actuelle dans les Pertuis Charentais, surtout en comparaison d'autres problèmes existant. Cela semble dû essentiellement au succès de l'assainissement collectif et à la faible industrialisation du littoral. Toutefois, il faut noter que les incertitudes demeurent élevées concernant l'impact potentiel de certains polluants aux conséquences invisibles jusqu'à présent, notamment ceux d'origine agricole.

3.2.3. Ressources halieutiques : un déclin ininterrompu

a) Présentation du problème

Comme nous l'avons évoqué en présentant le secteur de la pêche professionnelle, les ressources halieutiques dans les Pertuis sont globalement en déclin sévère, en raison de la conjugaison entre un effort de pêche absolu trop élevé et des captures de juvéniles trop importantes. Ainsi par exemple, le pétoncle noir a déjà disparu une fois en tant que ressource (même s'il est à nouveau pêchable sur des périodes très brèves), et la coquille Saint-Jacques, dont on produisait encore plusieurs centaines de tonnes au début des années 1980, a quasiment disparu en 1985. Les stocks d'anguilles et de civelles, ressource emblématique des Pertuis, sont également à la baisse selon l'IFREMER. Rappelons en outre que pêches côtières et hauturières sont intimement liées puisque « de nombreux stocks de poisson se répartissent entre les eaux littorales et les eaux du large (merlu, sole, bar, merlan, etc.). Ainsi le tiers des

débarquements provenant du Golfe de Gascogne est constitué d'espèces dont une partie au moins du cycle biologique s'effectue en zone littorale » (Direction Départementale de l'Equipement de Charente Maritime, 1997, p.31).

Or, malgré la diminution de la ressource et une demande toujours soutenue, la complexité des circuits commerciaux des produits de la mer fait que les prix tendent tout de même à baisser, plaçant les pêcheurs dans une situation particulièrement précaire. Les chalutiers sont les principaux voire les seuls bénéficiaires à court terme de la gestion actuelle, si bien qu'ils pèsent de tout leur poids en faveur du *statu quo*.

Plus généralement, si la surexploitation des ressources ne fait scientifiquement pas de doute, les pêcheurs ressentent mal toute restriction à l'exercice de leur profession, et refusent (en ne respectant pas) toute mesure restrictive non accompagnée de compensations financières appropriées. Beaucoup arguent régulièrement que c'est surtout l'extraction de sables et de granulats – activité aux effets certes non négligeables – qui est en cause, en ce qu'elle est responsable de la destruction de nourriceries à soles et à esturgeons en Gironde par exemple. D'autres jugent les changements climatiques responsables de la migration des stocks de poissons, qui se déplacent plus qu'ils ne diminuent – il faut donc aller les chercher là où ils sont. Dans leur ensemble, les pêcheurs ont tendance à exiger une « relance des kilowatts », fuite en avant qui semble irrationnelle à moyen terme. Ainsi, comme le résume le SMVM (Direction Départementale de l'Equipement de Charente Maritime, 1997, p.33) : « les conséquences immédiates (de la surexploitation) sont des difficultés économiques pour les pêcheurs, avec l'enchaînement des comportements :

- augmentation de l'effort de pêche pour tenter de maintenir le niveau des débarquements donc aggravation du déséquilibre,
- tendance à ne pas respecter la réglementation,
- tendance à ne pas admettre et à ne pas appliquer de nouvelles contraintes destinées à briser le cercle vicieux. »

Enfin, la pêche à pied est peu étudiée et mal connue mais très populaire en Charente Maritime sur les rochers et les vasières à marée basse notamment (crevettes, coquillages et crustacées).

b) Régulations

L'extrême complexité de la régulation des pêches – plus de cent textes réglementaires régissent l'activité dans les Pertuis – nous incitera à nous en tenir ici à une vue d'ensemble. L'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) de l'Union Européenne, de l'Etat et des collectivités territoriales, accorde des aides diverses par lesquelles il est susceptible d'orienter l'activité : construction et modernisation de navires, équipement des ports de pêche, etc. Il se conjugue à des plans de sortie de flotte des navires de pêche depuis de nombreuses années, régulièrement renforcés (voir Annexe XI).

Plus spécifiquement, dans les Pertuis la flottille dispose d'une dérogation pour pêcher au chalut dans les 3 milles. Si la taille minimale des mailles est de 65 millimètres en général, certains secteurs sont ouverts à certaines périodes à des mailles de 55 millimètres, voire de 20 pour les anguilles, la crevette ou les appâts. Cette dérogation est basée depuis 1983 sur un système de licences d'Etat transmissibles, qui stabilise en théorie l'effort de pêche mais officialise en même temps le chalutage dans les 3 milles. Pour ce qui concerne le filet, des licences sont délivrées depuis 1988 par le Comité Régional des Pêches Maritimes, qui a obtenu l'adoption d'un quota et l'interdiction des pêcheurs vendéens. Plus récemment, les restrictions se sont faites plus sévères : *numerus clausus*, baisse du kilométrage de filet par bateau, et interdiction de la pêche au filet pour les conchyliculteurs.

c) Diagnostic

Face au déclin de la ressource et donc de l'activité, nous retiendrons ici surtout la grande tolérance dont font preuve les pouvoirs publics, tant dans l'attribution de dérogations que dans le respect des règles existantes – encore s'agit-il là d'un doux euphémisme. Il semble que ni la société, ni surtout les pêcheurs eux-mêmes, ne soient disposés à ce que les mesures d'urgence qui s'imposent soient prises. Par conséquent, tout se passe comme si la plupart des responsables politico-administratifs attendaient que les pêcheurs disparaissent d'eux-mêmes, faute de poissons, résolvant ainsi un problème extrêmement sensible et symbolique.

3.2.4. Conflits d'usage de l'espace terrestre : biodiversité et paysages

a) Présentation du problème

Côté terrestre, les principaux conflits d'usage de l'espace concernent les marais d'une part, la bande littorale d'autre part. Dans les deux cas, enjeux paysagers et de biodiversité sont intimement liés.

Dans les marais, les problèmes s'articulent autour du recul d'activités primaires traditionnelles qui concouraient à l'entretien de la nature, telles que l'élevage extensif sur les buttes, l'ostréiculture, les marais salants, ou encore la pisciculture. Ce recul s'accompagne d'une intensification des mêmes activités, avec développement d'une agriculture céréalière dévoreuse d'espace, d'eau et d'intrants, et d'une ostréiculture de plus en plus industrielle.

Ayant déjà évoqué la question agricole, nous nous concentrerons ici sur l'ostréiculture. Cette activité a développé au fil des décennies un patrimoine paysager fait de marais salés et de cabanes multicolores[1] qui font le bonheur des photographes. Récemment, l'ostréiculture a vécu des mutations profondes sous la double impulsion des normes européennes de qualité (salubrité, hygiène), et des évolutions du marché qui ont fait des ostréiculteurs des éleveurs-expéditeurs aux besoins accrus en termes de rentabilité et donc d'économies d'échelle. Les cabanes s'avèrent de plus en plus inadaptées et sont progressivement soit abandonnées, soit rénovées. Les ostréiculteurs réclament désormais de pouvoir construire de véritables hangars[2], aux accès goudronnés et stabilisés pour accueillir des camions plus gros[3] sans pour autant renoncer à la proximité de l'eau. Ils affichent aussi le besoin de restructurer les claires, c'est-à-dire de les agrandir.

---

[1] Car elles étaient habituellement peintes avec les fonds de pots de peinture des bateaux. Il s'agit donc plutôt d'une « externalité paysagère positive » que du résultat d'une démarche esthétique.

[2] Permettant de manipuler des palettes avec des chariots élévateurs.

[3] De nombreux ostréiculteurs souhaitent pouvoir faire accéder à chacune de leurs cabanes-hangars des camionnettes de 3 tonnes qui exigent un revêtement approprié, et demandent des artères principales pouvant accueillir des semi-remorques de 35 tonnes.

Ces évolutions ont déjà entraîné la disparition relativement brutale de nombreuses exploitations[1], menant soit à l'abandon, soit à la concentration tendant vers un élevage semi-intensif. Or, l'ostréiculture telle qu'on l'a connue jusque récemment a toujours été garante d'un aménagement et d'une gestion non intensive du territoire[1], ainsi d'ailleurs que les marais à poissons qui sont désormais à l'abandon. Les espaces abandonnés se voient parfois réappropriés par de nouveaux résidents d'origine urbaine, qui souhaitent habiter les marais et profiter de leurs qualités paysagères sans envisager de les entretenir eux-mêmes. Si en termes de paysages le résultat de ces mutations est une perte nette, le constat est plus controversé pour ce qui est de la biodiversité : impact fort négatif à court terme, mais bien plus incertain à long terme dans les friches.

Pour ce qui est du cordon littoral, les conflits liés à l'urbanisation se sont globalement apaisés en même temps que la situation se stabilisait. Désormais, le souci majeur tient moins aux constructions nouvelles qu'à la gestion du trafic automobile vers les plages (parkings) et surtout au phénomène *mobile home* qui a vu l'apparition de plus de 8 000 parcelles de camping privées à l'Ile d'Oléron, et plus de 1 500 à l'Ile de Ré.

b) Régulations

Nous ne reviendrons bien sûr pas ici sur les régulations déjà présentées précédemment, notamment celles qui concernent l'agriculture, sauf si certains de leurs aspects concernent particulièrement la question traitée.

La Politique Agricole Commune de 1992

En 1992, une réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) européenne est venue amender une politique qui avait massivement encouragé l'irrigation et le drainage par un système de primes et d'incitations redoutablement efficace. Ce système fut largement à l'origine du développement fulgurant de l'agriculture intensive, irriguée ou drainée, en Charente-Maritime. Par la réforme, les parcelles non cultivées entre 1987 et 1991 sont devenues inéligibles aux aides européennes, si bien qu'en théorie il n'était plus rentable depuis lors de retourner des prairies humides pour les mettre en culture.

---

[1] Près de la moitié en cinq ans, à la fin des années 1990.

Mesures de protection réglementaires, inventaires, mesures contractuelles et protocoles

La partie terrestre des Pertuis est l'objet d'une multitude de ces objets juridiques, que nous ne ferons que citer.

Les mesures de protection réglementaires incluent l'acquisition foncière (par une commune, le Département ou le Conservatoire du Littoral), les arrêtés de protection de biotope, les espaces naturels sensibles, les réserves biologiques domaniales, les réserves naturelles, les réserves naturelles volontaires, les forêts de protection, les sites inscrits, les sites classés[2], et la Loi Littoral sur laquelle nous reviendrons. Les inventaires regroupent la Directive Habitat - Natura 2000[3] (Zones de Conservation Spéciale), la Directive Oiseaux[4] (Zones d'Intérêts pour la Conservation des Oiseaux et Zone de Protection Spéciale), les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF). Tous ces inventaires doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme et les décisions d'aménagement, mais n'ont pas de valeur réglementaire et ne sont donc pas opposables aux tiers. Ils constituent une « présomption de l'intérêt écologique » des zones concernées.

Enfin, les mesures contractuelles et protocoles d'accords volontaires sont nombreux, et il convient de souligner qu'il est loin de s'agir d'une démarche nouvelle en Charente Maritime. On peut citer ainsi le protocole agriculture-conchyliculture de 1989, intervenu pour définir des modalités de cohabitation satisfaisantes, le protocole d'aménagement et de gestion concertés des Marais de Charente-Maritime de 1991[5], ou le protocole agri-environnemental.

---

[1] Même si elle a aussi souvent été accompagnée de nuisances que l'on a tendance à oublier : pour s'en rendre compte, il suffit de se rendre au petit port du Plomb à l'Houmeau.

[2] Les îles de Ré, Aix et Madame sont entièrement classées (sauf les villes). Oléron est en retard de ce point de vue, et la presqu'île d'Arvers est en cours de classement. En fait, la quasi-totalité des marais doux ou salés sont soit classés soit en cours de classement.

[3] 52 sites de Poitou-Charentes ont été proposés comme sites d'intérêt communautaire au titre de la Directive « Habitat », dont 22 en Charente Maritime couvrant 14,6 % du territoire départemental et la majeure partie de la zone des Pertuis au sens strict.

[4] La France a d'ailleurs été condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour manquement aux obligations découlant de la Directive Oiseaux dans le Marais Poitevin, même si en Charente Maritime le dernier grand conflit sur les oiseaux, avec plainte de la LPO, remonte à 1996.

[5] Dont la mise en œuvre a reçu le soutien financier de fonds structurels communautaires.

Le décret R146.2 du 22 décembre 2000, dit « décret SHON-SHOB »

Ce décret remplace, dans les Espaces Remarquables au sens de la Loi Littoral, la limite de Surface Hors Œuvre Nette (SHON) fixée à 20 mètres carrés par la Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) qui elle inclut tout (appentis, etc.). Il a provoqué un tollé chez les ostréiculteurs concernés car il rend tout agrandissement de leur bâti impossible.

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer

Le SMVM, ou plutôt le projet de SMVM puisqu'il n'a toujours pas été officiellement adopté, se contente pour l'essentiel de planifier la cohabitation des différentes activités littorales, en donnant des orientations quant aux vocations prioritaires des espaces. Il n'introduit pas de réglementations nouvelles, mais compile celles existant et s'efforce de leur donner une cohérence spatiale d'ensemble et d'organiser leur complémentarité. Dans les marais proches du littoral, il désigne notamment, sur la base des inventaires existants, les « secteurs les plus naturels à protéger ».

La Loi Littoral

La Loi Littoral du 3 janvier 1986 détermine les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares. Loi d'aménagement et d'urbanisme, elle a pour but :

- La protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites, des paysages et du patrimoine culturel et naturel du littoral.
- La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau.
- La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral.

Différents dispositifs de la loi participent à la protection du patrimoine et des paysages :

- Maîtrise de l'urbanisme : extension en continuité ou en hameau nouveau intégré à l'environnement, mais limitée par la création de coupures d'urbanisation et dans les espaces proche du rivage ; non constructibilité dans la bande littorale des 100 mètres (calculée à compter de la limite haute du rivage).

- Protection stricte des espaces et des milieux naturels les plus caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.
- Elaboration de schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).

Le Conservatoire du Littoral

Le Conservatoire du Littoral est un établissement public créé en 1975. Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers ainsi que dans les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 1000 hectares. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés, à l'amiable, par préemption ou exceptionnellement par expropriation. Des biens peuvent également lui être donnés ou légués. Après avoir fait les travaux de remise en état nécessaires, il confie la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales ou à des associations pour qu'elles en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Il détermine la manière dont doivent être aménagés et gérés les sites qu'il a acquis et définit les utilisations, notamment agricoles et de loisir, compatibles avec ces objectifs.

Le Parc Naturel Inter-Régional du Marais Poitevin

Le Parc Naturel Régional du Marais Poitevin s'est vu privé – fait unique dans l'histoire des PNR – de son label par le Ministère de l'Environnement en 1997 pour des manquements répétés à ses obligations de protection. Ces manquements ont d'ailleurs valu à la France d'être condamnée par la Cours de Justice des Communautés Européennes le 25 novembre 1999. Ils concernaient principalement l'article 4 de la « Directive Oiseaux[1] », qui impose le classement en zone de protection spéciale des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces d'oiseaux menacées et migratrices. Cet article oblige également à prendre les mesures permettant d'éviter la détérioration des habitats de ces espèces.

Le PNR est donc devenu Parc Naturel Inter-Régional du Marais Poitevin, ce qui n'empêche pas l'argent public de continuer à y affluer. Ainsi l'Etat, les départements des Deux-Sèvres, de Charente-Maritime, de Vendée et les deux régions du Poitou-Charentes et des Pays de Loire se sont engagés sur un programme d'action d'environ 23 millions d'Euros en faveur de la protection des milieux et pour le développement de grands projets, notamment dans le

[1] N°79/409/CEE.

domaine touristique. L'ensemble de ces aménagements est coordonné par le syndicat mixte de l'ex-PNR, dont les statuts ont simplement été revus et adaptés. En outre, l'Europe a porté sa participation financière à plus de 4,5 millions d'Euros, sans compter les autres aides prévues dans le cadre de ses fonds structurels.

c) Diagnostic

La prise de conscience assez récente de l'importance des zones humides autant en termes paysagers que de biodiversité a incontestablement changé la donne en Charente-Maritime. Elle peut inciter à poser un diagnostic relativement positif sur les évolutions en cours, comme le propose par exemple le rapport Simon sur le Marais Poitevin (Simon, 1998, p.2) :

> « Dans ces conditions, l'*inversion de la doctrine officielle, vieille de quelques années à peine, a plutôt porté des fruits plus précoces que prévu.* Plus personne ne préconise publiquement l'achèvement du dessèchement ou la mise en culture de tout ce qui peut techniquement l'être. Personne ne conteste l'intérêt qui s'attache à la conservation du marais. Certes ceux qui, et d'abord les associations, militent depuis les années soixante pour cette conservation peuvent justement regretter qu'il ait fallu si longtemps pour signer des textes de portée nationale et internationale protégeant les zones humides, et plus longtemps encore pour leur donner un commencement d'application. L'UICN et le WWF ont alerté l'opinion dès 1962 lors d'un symposium aux Saintes Maries de la Mer, et la convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale date de 1971. Mais les premiers pas entrepris dans une direction nouvelle au bout de huit siècles sont une raison d'espérer pour le futur. Il ne faut jamais oublier que la quasi totalité des acteurs politiques et économiques actuels ont entendu pendant longtemps les responsables de l'Etat tenir un discours opposé à celui qui prévaut, que toutes les aides de l'Etat allaient à la destruction de la zone humide, et que le calcul économique fondé sur les lois du marché et sur les aides publiques (élément décisif en agriculture) poussait et pousse toujours à cette destruction. »

Cette vision de la situation est néanmoins à compléter pour deux raisons. D'abord, elle ne tient pas compte de l'urgence d'une inversion de tendance due à d'éventuelles irréversibilités dans l'évolution de la qualité des milieux ainsi que dans les investissements économiques qui

les touchent[1]. Ensuite, même s'il est exact d'affirmer que ce sont huit siècles de politique anti-marais qu'il s'agit de contrecarrer, il ne faut pas oublier que ce sont principalement les dernières décennies d'intensification de l'agriculture que les partisans d'une meilleure protection des marais remettent en cause, depuis presque aussi longtemps (années 1960) que ces évolutions sont observables comme résultat de politiques publiques explicites. Moins que d'un virage consensuel amorcé récemment par la majorité des acteurs, la protection des marais relève davantage d'un rapport de force jusqu'ici favorable aux tenants du drainage et de l'intensification.

Pendant deux à trois décennies, les céréaliers ont été les grands gagnants des orientations politiques nationales et locales, tandis que les éleveurs passaient pour des « bouseux » appartenant au passé. Les réformes successives des aides ont certes commencé à changer la donne, occasionnant d'ailleurs dans certains cas de graves problèmes pour des céréaliers qui s'étaient lourdement endettés[2]. La réforme de la PAC de 1992 a donné des signaux forts. Cependant, les coûts fixes importants d'une exploitation agricole maintiennent souvent un intérêt économique à retourner des prairies supplémentaires pour les mettre en culture, activité certes non éligible mais qui reste autorisée : soutenir les prairies face au drainage a donc un coût. Non seulement il faut compenser cet intérêt lié au faible coût marginal du drainage, mais c'est aussi un style de vie qu'il faut trouver les moyens de promouvoir et de rendre attractif alors que de moins en moins de familles sont prêtes à assumer les horaires et rythmes de travail liés à une vie d'éleveur – d'autant moins lorsque les conjoints ne sont pas tous les deux agriculteurs. Notons enfin que l'élevage, même extensif et *a fortiori* semi-intensif, nécessite un minimum de voies d'accès, de routes pour les bétaillères, de parcs de contention pour la traite, voire de hangars de stabulations.

Pour ce qui concerne le protocole agri-environnemental que nous avons évoqué, il faut remarquer qu'il a tout d'abord correctement fonctionné – précisément parce qu'il n'était pas réglementaire, pensaient de nombreux acteurs. Un jour cependant, deux agriculteurs souhaitant remblayer[3] s'aperçurent que rien, sur le plan réglementaire, ne les en empêchant, ils y étaient *de facto* autorisés. La LPO porta plainte pour remblaiement de zone humide sans

---

[1] Tels que les retenues d'eau, qu'il faut bien utiliser une fois créées.

[2] Mais qui dominent toutefois encore largement les instances agricoles.

[3] Des « trous » avec des « bosses ».

autorisation, le tribunal condamna d'abord les deux agriculteurs avant qu'il ne soit décidé en appel qu'il ne s'agissait pas à proprement parler d'un remblaiement puisqu'il n'y avait pas apport de terre de l'extérieur. La cour de cassation donna finalement raison au plaignant, mais le protocole était définitivement rompu.

Le Décret SHON-SHOB est d'une importance majeure sur le littoral charentais. Emanant du Ministère de l'Agriculture pour une question assez obscure de fiscalité des agriculteurs, il semble avoir été décidé sans prendre en compte sa portée sur l'ostréiculture charentaise – la plus dispersée de France[1]. Il a pour conséquence que l'on ne peut pratiquement plus rien construire dans les espaces remarquables, que ce soit pour la conchyliculture ou pour l'élevage (stabulation). Le décret est donc particulièrement controversé dans le bassin de la Seudre, qui pourrait être entièrement classé en espace remarquable. Le Décret SHON-SHOB contredit en fait en de nombreux points le SMVM dans sa version actuelle, plutôt plus permissif et qui laissera probablement la place à des arbitrages ultérieurs au cas par cas. Si l'ostréiculture est prise dans un dilemme entre intensification et abandon de nombreux espaces, il est clair que les deux options véhiculent, au moins à moyen terme, des conséquences négatives en termes paysagers et de biodiversité. Il est finalement difficile, du point de vue environnemental, de savoir quelle est la moins mauvaise des options – si ce n'est de soutenir par des subventions publiques la persistance d'une ostréiculture artisanale.

Enfin, notons qu'en matière d'urbanisme les Plans d'Occupation des Sols et Plans Locaux d'Urbanismes[2] du littoral charentais n'étaient, début 2002, pas encore tous en conformité avec la Loi Littoral.

3.2.5. Conflits d'usage de l'espace marin

a) Présentation du problème

Dans la zone des Pertuis, les conflits d'usage de l'espace marin relèvent de la cohabitation entre pêche, notamment au chalut, cultures marines et plaisance. L'accès aux espaces les plus

[1] Au contraire de l'ostréiculture arcachonnaise par exemple.

[2] Introduits par la Loi « Solidarité et Renouvellement Urbain ».

proches du rivage est particulièrement problématique du fait de la forte demande liée au tourisme et aux loisirs de mer.

b) Régulations

L'activité de pêche est régulée dans les conditions que nous avons déjà évoquées au sujet des ressources halieutiques avec notamment, du point de vue spatial, une dérogation autorisant la flottille à pêcher au chalut dans les 3 milles. La conchyliculture est basée sur des concessions accordées par l'Etat aux exploitants sur des zones qui lui appartiennent. Les Réserves de chasse maritime complètent la réglementation existante.

Bien que non encore adopté, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer sur le littoral charentais mérite ici encore d'être cité, puisqu'il détermine les « vocations préférentielles » des différentes zones marines, en compatibilité avec d'autres utilisations. Par exemple, telle zone sera « préférentiellement vouée » aux cultures marines, telle autre à la protection de l'environnement, au commerce et à l'industrie, au nautisme, à la pêche ou au tourisme.

c) Diagnostic

Face à une demande d'espace croissante, de nouvelles perspectives s'ouvrent par l'extension des cultures en mer ouverte (filières en eau profonde en zone non-découvrante). Il s'agit moins d'accroître la production que de libérer des zones proches du rivage. Plus de 2 000 ha seraient favorables à cette pratique nouvelle dans le Pertuis d'Antioche. Si elle allège la pression sur les côtes, cette voie exacerbe en revanche le conflit latent entre conchyliculteurs et pêcheurs puisque ces derniers risquent de voir leur espace d'activité limité. Ils se sentent d'autant plus menacés qu'ils ont conscience que le chalutage dans les Pertuis n'est que dérogatoire (toute la zone se trouvant à moins de 3 milles des côtes) et pose des problèmes certains au renouvellement de la ressource.

3.2.6. Gestion des risques

Au cours des années 1990, la gestion des risques s'est progressivement imposée comme un enjeu d'importance en Charente Maritime. L'érosion, tout d'abord, y est très inquiétante. Pour illustrer l'ampleur du phénomène, un exemple : le phare de la Coubre fut construit au début du 20ème siècle à deux kilomètres de la mer ; il n'en est plus aujourd'hui distant que d'une

centaine de mètres. Plus généralement, on compte plus de 400 kilomètres de digues en Charente-Maritime, souvent qualifiée de « polder » à la DDE. Avec la tempête de décembre 1999, ses conséquences en matière d'érosion et surtout la marée noire de l'Erika qui la suivit, l'interrelation entre ces différents risques est devenue flagrante et a incité toutes les communes littorales à préparer des Plans de Prévention des Risques. La marée noire du Prestige, certes moins grave dans le département que la précédente, n'aura fait que renforcer l'urgence d'une réflexion collective sur la gestion des risques quels qu'ils soient.

3.2.7. Un instrument de régulation transversal : le SMVM et la gestion intégrée du littoral charentais

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer sur le littoral charentais est apparu à différentes reprises dans les paragraphes précédents, sans qu'une vue d'ensemble en soit fournie. En outre, il s'agit de l'un des rares instruments à disposition en France qui est régulièrement présenté comme relevant de la gestion intégrée du littoral (voir par exemple Cicin-Sain et Knecht, 1998). Il convient donc de s'y intéresser de plus près à présent que nous avons fait le point sur chacun des principaux enjeux d'intégration dans les Pertuis et sur les instruments de leur gestion.

Dès 1975 est engagé sur le littoral charentais un Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SAUM), résolument marin, qui parvient à sa phase finale d'instruction et est approuvé en 1979. Rendu caduc par la loi de 1983, il constitue toutefois un point de départ pour le SMVM, qui commence par une consultation des communes en 1990 et se donne pour point de vue « la terre vue de la mer ». Puis, par arrêté préfectoral du 3 janvier 1992[1], « la Direction Départementale de l'Equipement est désignée pour conduire l'élaboration et l'instruction du projet de schéma ». Dès le départ, le Conseil Général est impliqué *via* le financement des études préalables et reste plutôt positif jusqu'à un important revirement politique. Initialement, seule la limite Nord du SMVM donne lieu à quelque contestation dans la mesure où la commune de Charon par exemple fait partie du même système naturel, du même département et est très concernée par les pratiques mytilicoles[2]. Rédigé en 1995-1996,

[1] Corrigeant une erreur sur la liste des communes dans celui paru le 14 octobre 1991.

[2] Mais un contrat de baie était alors envisagé sur la Baie de l'Aiguillon, qui était en outre protégée par une réserve naturelle.

présenté au Groupe de Travail en mai 1996 et mis à disposition du public en septembre 1996, il fait l'objet d'âpres négociations et de plus de 100 réunions de consultation et 200 réunions publiques. La première version, très contestée pour sa dimension protectionniste, est entièrement renégociée en 1998-1999 dans le cadre d'un processus assez confidentiel cette fois, limité à la très puissante Union des Marais Atlantique (UNIMA) de tendance anti-protectionniste, au Conseil Général et à la DDE. Ni la DIREN ni les associations environnementales ne sont parties prenantes. La nouvelle version, bien qu'édulcorée, reçoit un avis défavorable des trois quarts des communes concernées – essentiellement pour des raisons de principe[1]. En mars 1999, elle est néanmoins transmise à la Direction des Transports Maritimes, des Ports et du Littoral du Ministère de l'Equipement, avant d'être officiellement mise en examen interministériel (Equipement / Environnement) en juin 1999, dernière étape avant une éventuelle approbation par décret en Conseil d'Etat. Cet examen achoppe de nouveau sur la question environnementale, le Ministère de l'Environnement souhaitant que les Espaces Remarquables, qui n'ont hélas été définis par le législateur qu'en juin 1999, soient mentionnés.

Au total, le document frappe notamment par sa structure et son ton, résultats directs de négociations longues et semées d'obstacles. Il formule très peu d'interdictions, utilise abondamment le conditionnel sur tous les sujets non consensuels, c'est-à-dire qu'il offre une référence mais laisse de nombreuses marges d'appréciation pour son application. Il fournit essentiellement des orientations spatiales en termes de « vocations préférentielles de l'espace marin et littoral » prenant en compte protections réglementaires[2], désignations[3] et inventaires[4]. Il n'instaure pas de protection supplémentaire. En outre, il ne tranche aucune question sur l'eau, la pêche, etc., se contentant de rappeler différents objectifs et de formuler des recommandations. A noter toutefois que le SMVM prévaut dans le droit français sur les SAGE, qui doivent donc être en conformité avec lui. Le document donne clairement à voir que certaines problématiques ont été abandonnées en cours de route[5], et que d'autres ont été

---

[1] Refus de l'intervention de l'Etat, consultation insuffisante, crainte de nouvelles contraintes, etc.

[2] Forêts de protection, réserves naturelles, arrêtés de protection de biotopes, sites classés, sites inscrits.

[3] Zones de Protection Spéciales.

[4] ZNIEFF (types 1 et 2), ZICO.

[5] Par exemple, la pêche, activité encore d'importance à la fin des années 1980, a pratiquement disparu du SMVM tant elle a régressé et ne représente plus un enjeu majeur aux yeux de nombreux acteurs. En outre, il s'agit d'une

introduites. Ainsi, les deux annexes consacrées à la gestion des eaux et à l'érosion marine étaient absentes de la version de 1996, et n'ont fait leur apparition que suite à l'irruption de ces deux thèmes sur la scène socio-politique au cours des années 1990[1]. L'érosion avait l'avantage d'être un sujet relativement consensuel, quoique depuis la tempête de décembre 1999 et la mise en place des Plans de Prévention des Risques la donne soit sans doute différente aujourd'hui. L'eau quant à elle ne pouvait être laissée de côté tant elle conditionne les activités primaires fondamentales dans les Pertuis, mais en même temps n'était pas un sujet suffisamment consensuel pour prétendre à davantage qu'une annexe non contraignante dans un document dont ce n'est pas l'objet premier.

La question des espaces remarquables de la Loi Littoral demeure en définitive le principal point de tension autour du SMVM, entre services de l'Etat autant qu'entre acteurs locaux. Si un SMVM se doit d'être précis sur leur définition[2], le fait qu'ils n'aient fait l'objet d'un texte spécifique qu'en juin 1999 a fortement nuit à la finalisation du document et à son examen interministériel. Les acteurs locaux ont en outre eu des difficultés à se positionner à leur égard, ce qui a compliqué les échanges autour du SMVM. Par exemple, les ostréiculteurs ont à un moment donné relancé le SMVM car ils ont compris d'une part que les espaces remarquables existeraient, qu'ils soient ou non inclus dans un SMVM, et d'autre part que ce document d'urbanisme pouvait les protéger contre certains projets d'aménagement, au moins dans les zones à vocation préférentielle de culture marine. Au contraire, de nombreux acteurs locaux rejettent le SMVM comme « appartenant à une autre époque », celle de l'aménagement centralisé, au prétexte qu'il est piloté par l'Etat. C'est ici l'Etat protecteur de l'environnement qui est en fait fustigé, auquel ses détracteurs concèdent une certaine légitimité en pleine phase d'urbanisation du littoral français[3] (années 1970-1980), mais plus aujourd'hui[4]. Pour eux, le meilleur moyen de protéger le littoral charentais est d'y maintenir

---

question essentiellement sectorielle – du moins jusqu'aux récents conflits avec les ostréiculteurs sur les filières en eau profonde.

[1] Loi sur l'Eau de 1992, élaboration des SDAGE entre 1992 et 1997, etc.

[2] Comme l'a déjà recommandé le Conseil d'Etat.

[3] Légitimité qu'ils ne lui accordaient généralement pas sur le moment…

[4] Ce ne serait plus le cas d'une part grâce/à cause de la Loi Littoral et des autres mesures de protection, d'autre part parce que tous les terrains urbanisables ont été urbanisés. Nombreux sont ceux qui considèrent que le littoral français a été « mis sous cloche » par la Loi Littoral de 1986.

les activités primaires (agriculture et ostréiculture), que ce soit pour favoriser la biodiversité (oiseaux notamment), éviter moustiques et pollutions (eaux croupies), ou protéger certaines parcelles qui pourraient vite être urbanisées si elles se retrouvaient en friche[1]. Or, puisque ces activités primaires sont en crise, il faut leur permettre de s'adapter.

Il n'est pas anodin de remarquer que le SMVM commence dans certains cas à faire référence avant même son adoption en Conseil d'Etat, sur la base d'une présomption crédible de son adoption à venir. Par exemple, le maire du Château d'Oléron, ostréiculteur de profession, souhaitait en 2000-2001 doter sa commune d'un port de plaisance de 300 places. C'est en se référant au document provisoire de SMVM, qui fait de cette partie des Pertuis une zone à vocation préférentielle « cultures marines » et « environnement », que la DDE a négocié une redéfinition en profondeur du projet – le maire se contentant finalement de restructurer le port existant pour créer de nouvelles places pour des bateaux de plaisance.

Au total, le SMVM du littoral charentais est-il un instrument de GIL au sens exprimé par la littérature internationale ? Plus généralement, les SMVM sont-ils « un outil privilégié de gestion intégrée du littoral[2] » ? En tant que document d'urbanisme, le statut du SMVM dans la GIL est forcement sujet à débat puisque pour l'essentiel il ne traite pas de la gestion des ressources – bien que davantage de pages soient consacrées à l'eau et à la pêche qu'à la planification spatiale dans le document charentais ! Il apparaît en tous cas que le SMVM s'insère dans un système de régulation complexe, qu'il vient compléter et qui le complète. La question du label GIL, en ce sens, est donc bien plus encombrante qu'elle n'a de valeur clarificatrice.

3.3. Diagnostic d'intégration de la gestion du littoral charentais

Ce type d'analyse montre que l'action publique dispose d'une gamme d'instruments d'intégration extrêmement large, couvrant tous les principaux enjeux ainsi que les dimensions d'intégration proposées par Cicin-Sain et Knecht (1998) : intégration intersectorielle,

[1] Cas de l'Ile de Ré notamment.

[2] http://www.mer.equipement.gouv.fr/

intergouvernementale, terre-mer et sciences-gestion[1] (cf. Tableau 4). Ces instruments sont élaborés à, et concernent, toutes les échelles de territoire depuis l'Europe jusqu'à la parcelle. Ils relèvent de tous les types, du règlement environnemental à la planification territoriale concertée, de l'accord volontaire local aux programmes sectoriels de la profession agricole en passant par les mécanismes de coordination entre administrations. On constate que plusieurs de ces instruments se retrouvent dans différentes cases de notre tableau, mais qu'aucun ne figure dans toutes : cela confirme qu'il n'y a pas dans les Pertuis d'instrument unique et total en charge de leur gestion intégrée.

Ce n'est cependant que dans une mise en œuvre et une exploitation particulières de l'analyse, résolument orientées sur les problèmes, les « points durs », que ce qui précède prend tout son sens dans le cadre de notre travail, et que l'on sort du cadre balisé de la monographie. Ce faisant, il devient envisageable de relever le défi posé précédemment, consistant à évaluer le degré d'intégration de la gestion d'un littoral donné et non plus seulement à recenser les instruments labellisés GIL pour en déduire si la GIL est « pratiquée » ou non sur tel ou tel littoral que l'on peut alors « labelliser » ou « certifier ». Sans qu'il soit nécessaire de le mener dans les détails pour prouver la validité du raisonnement, nous allons à présent poser les bases de ce que peut être un tel diagnostic et de l'exploitation qui peut en être faite pour l'action.

[1] Dans le cas des Pertuis, nous considérons que la dimension internationale n'est pas pertinente dans la mesure où les frontières les plus proches sont relativement éloignées. Bien sûr, les interrelations existent (climat, stocks de poissons, etc.), mais viendraient ici compliquer inutilement le propos.

		Dimensions d'intégration			
		Intersectorielle	Intergouvernementale	Terre-mer	Sciences-gestion
Enjeux d'intégration	Quantité d'eau douce	Loi sur l'Eau, SDAGE/SAGE, Mesures préfectorales exceptionnelles, MAE/CTE, IRRI-MIEUX, accords volontaires, syndicats de marais, création de ressource	Loi sur l'Eau, SDAGE/SAGE, Mesures préfectorales exceptionnelles, accords volontaires, création de ressource	Loi sur l'Eau, SDAGE/SAGE, Mesures préfectorales exceptionnelles, MAE/CTE, IRRI-MIEUX, accords volontaires, syndicats de marais, création de ressource	SDAGE/SAGE, MAE/CTE, IRRI-MIEUX, accords volontaires, IFREMER
	Qualité de l'eau douce et de mer	Directive Européenne sur l'assainissement urbain, Directive nitrates, FERTI-MIEUX, PMPOA, GRAP, SDAGE/SAGE, DISE, Groupe de travail Etat/profession agricole	Directive Européenne sur l'assainissement urbain, Directive nitrates, PMPOA, GRAP, SDAGE/SAGE, DISE, Groupe de travail Etat/profession agricole	Directive Européenne sur l'assainissement urbain, Directive nitrates, FERTI-MIEUX, PMPOA, GRAP, SDAGE/SAGE, DISE, Groupe de travail Etat/profession agricole	FERTI-MIEUX, SDAGE/SAGE, IFREMER
	Ressources halieutiques	Textes réglementaires, licences, quotas, IFOP	Textes réglementaires, licences, quotas, IFOP		IFREMER, Réforme de la PCP
	Biodiversité et paysages terrestres	PAC, Mesures de protection réglementaires, inventaires, mesures contractuelles et protocoles, décret SHON-SHOB, SMVM, Loi littoral, Conservatoire du Littoral, PNIR	PAC, Mesures de protection réglementaires, inventaires, mesures contractuelles et protocoles, décret SHON-SHOB, SMVM, Loi littoral, Conservatoire du Littoral, PNIR	PAC, Mesures de protection réglementaires, inventaires, mesures contractuelles et protocoles, décret SHON-SHOB, SMVM, Loi littoral, Conservatoire du Littoral, PNIR	Inventaires, SMVM, Conservatoire du Littoral
	Usage de l'espace marin	Réglementation de la pêche, concessions cultures marines, réserves de chasse maritime, SMVM	Réglementation de la pêche, concessions cultures marines, réserves de chasse maritime, SMVM	SMVM	SMVM, IFREMER
	Risques	PPR	PPR	PPR	PPR

Tableau 4. Un vaste choix d'instruments de prise en charge de toutes les dimensions des principaux enjeux d'intégration.

3.3.1. La gestion de l'eau sur le bassin versant, faillite majeure du système de gestion des Pertuis Charentais

Malgré tous les efforts présentés ci-dessus, la gestion de l'eau demeure un enjeu particulièrement problématique pour les Pertuis, tant au niveau quantitatif que qualitatif. On peut certes toujours considérer qu'il n'y a pas de raison de prolonger les tendances passées et actuelles, et que les changements de mentalité et de comportement en cours sont prometteurs. Pourtant, ce point de vue est difficilement compatible avec le diagnostic dressé, et il est d'ailleurs rarement adopté par les acteurs en dehors de certains cercles proches de la frange de la profession agricole la plus réfractaire au changement. Les problèmes ont donc globalement encore tendance à empirer. En outre, chaque année passée à évoluer dans cette même direction rend plus improbable ou en tous cas plus difficile un renversement de tendance. C'est vrai pour ce qui concerne les irréversibilités écologiques sans doute, mais aussi au niveau économique puisque par exemple on construit des retenues d'eau pour soutenir l'agriculture irriguée et permettre sa cohabitation avec d'autres activités, mais qu'ensuite l'existence même de ces retenues, l'argent public ou privé investi, justifient à leur tour de soutenir l'agriculture irriguée.

Malgré de nombreux leviers d'intégration, la gestion de l'eau peut donc être considérée comme très peu intégrée, que ce soit pour ses dimensions :

- Intersectorielle, entre l'agriculture intensive et la production/consommation d'eau potable, la conchyliculture, la pêche, les loisirs de nature.
- Terre-mer, entre agriculture et conchyliculture.
- Sciences-gestion, puisque ce ne sont pas les solutions techniques qui manquent, et que « les données scientifiques disponibles sont assez bien connues des décideurs, les domaines pour lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires identifiés » (Simon, 1998, p.22)[1].

L'examen des différents textes régissant la gestion de l'eau dans le département fait apparaître le rôle théoriquement fondamental du préfet comme acteur intégrateur. Pourtant, les conditions concrètes d'exercice de ses fonctions ne semblent pas lui permettre d'assumer

[1] On trouvera le résumé en 18 points du Rapport Simon en Annexe IX.

pleinement ce rôle, pour des raisons qu'il conviendrait d'analyser finement et qui ne sont *a priori* ni bonnes ni mauvaises. La pratique des préfets dans les départements sujets à de forts conflits dans le domaine de l'eau donne à voir une intégration centrée sur la minimisation des conflits, ou plus précisément du risque de trouble à l'ordre public. Les organisations agricoles soutenant le système actuel ayant en la matière un passé plus lourd que les producteurs et consommateurs d'eau potable, les amateurs de nature, les pêcheurs d'eau douce ou même les ostréiculteurs, les (non-) décisions préfectorales s'en ressentent.

Au total, une avancée significative vers davantage d'intégration de la gestion de l'eau aux abords du littoral charentais passe clairement soit par la modification profonde des orientations agricoles actuelles, soit par l'abandon de secteurs d'activités concurrents jugés moins primordiaux (conchyliculture, loisirs de nature, etc.).

3.3.2. L'épuisement des ressources halieutiques

Dans le domaine des ressources halieutiques, les instruments de régulation ne manquent pas non plus et sont tout aussi variés de par leur nature. La surexploitation des stocks est marquée à nos yeux par trois caractéristiques à souligner ici. D'une part, il s'agit d'un problème national et même international, qui ne semble pas présenter de spécificités fortes en Charente Maritime par rapport à d'autres départements français ou à d'autres territoires européens (même si bien sûr les pratiques, elles, varient beaucoup). D'autre part, c'est un problème essentiellement sectoriel, ce qui est une particularité très forte par rapport aux autres enjeux évoqués dans cette étude de cas. Si l'on excepte la « demande de nature », la surexploitation des ressources halieutiques apparaît moins comme un enjeu d'intégration que de nécessaire auto-régulation d'une activité non durable[1]. Enfin, c'est principalement un problème d'intégration entre sciences (halieutique, biologie des populations, économie, sciences sociales, etc.) et gestion, peu de ressources naturelles étant gérées en tenant aussi peu compte des données disponibles (par exemple à l'IFREMER).

On observe une fuite en avant très similaire à celle qu'a connue et connaît encore l'agriculture : face à la baisse des stocks conjuguée à la chute des cours, il s'agit d'augmenter

l'effort de pêche, donc la puissance des bateaux, la taille des filets, et corollairement de soutenir les investissements dans le secteur (c'est la fameuse « relance des kilowatts »). Là encore, ce sont ces investissements qui ensuite à leur tour justifient de ne pas imposer des régulations plus strictes sous peine d'étrangler davantage une profession en difficulté. Enfin, comme dans le cas des agriculteurs, le système de police de la pêche est rendu particulièrement inopérant par un ensemble de facteurs : forte capacité de trouble à l'ordre public des pêcheurs, mais aussi image positive quoique dans certains cas mythique et obsolète dont ils jouissent dans la société, et difficulté technique du contrôle.

La démarche proposée commençant nous l'espérons à être claire, nous allons passer encore plus rapidement sur les deux derniers enjeux d'intégration dans la gestion du littoral charentais, avant d'en venir à une première série de conclusions.

3.3.3. Abandon, recul et intensification de l'exploitation des marais

Nous ne reviendrons pas une nouvelle fois sur les problèmes liés à certaines orientations de l'agriculture sur le bassin versant et le marais poitevin en particulier, si ce n'est pour réaffirmer leur prédominance. Soulignons en revanche à nouveau la gravité sans précédent de la crise traversée par l'ostréiculture, dont la moitié des exploitations a disparu en cinq ans alors même que la demande se maintient à des niveaux élevés. S'il est difficile de rejeter les exigences européennes en matière de salubrité, d'hygiène et de qualité, il faut remarquer que l'on est face à un cas où ces exigences mènent à une dégradation du milieu par intensification des exploitations, pouvant à son tour entraîner une baisse de la qualité du produit.

Les problèmes intersectoriels et terre-mer ne sont en tous cas pas pris en charge de façon satisfaisante par le système de gestion actuel. Dans ces conditions, et comme le constate G. Simon dans son rapport (Simon, 1998, p.23) : « le scepticisme est grand sur une éventuelle inversion de la pente actuelle qui conduit au maintien d'un petit ensemble à vocation

---

[1] Même si, on l'a vu, certains mettent en avant l'impact des carrières et dragages sur la reproduction des poissons, ou des changements climatiques sur leurs déplacements. Malgré les incertitudes, peu de scientifiques envisagent qu'il puisse s'agir de problèmes comparables à celui de la surpêche.

essentiellement touristique centré sur la Venise Verte (un « Maraisland » disent les mauvais esprits) ».

3.3.4. Usage de l'espace marin

Les conflits d'usage de l'espace marin, qui impliquent principalement la conchyliculture, la pêche et la plaisance, ne sont pas les plus graves. Etant un objet central des orientations données par le SMVM des Pertuis Charentais, on peut dire que l'intégration est en bonne voie[1]. C'est le cas d'une part sans doute parce que les acteurs concernés devraient prochainement disposer d'un outil adapté, puisque les SMVM ont davantage été conçus pour traiter ce genre de problèmes que ceux de gestion de l'eau ou des ressources halieutiques, sur lesquels ils ne disent finalement presque rien. Mais c'est le cas également parce que le problème est à la base moins complexe et plus « socialisé » : un maire n'agrandit pas son port sans impliquer la DDE – qui est justement en charge du SMVM, et un conchyliculteur n'installe pas volontairement de parcs à huîtres en zone de chalutage sans concession des Affaires Maritimes (entre autres et ne serait-ce que parce qu'il sait que son forfait ne passera pas inaperçu).

3.3.5. Conclusions

S'il en était encore besoin, le cas des Pertuis Charentais achève de montrer que l'étude de la gestion d'un littoral à travers la notion d'intégration n'a aucune raison de se focaliser sur les instruments labellisés GIL, encore moins sur les programmes ou projets. Que ces instruments ne soient en fait que partiels dès le départ (comme le SMVM, document de planification spatiale, sur lequel le label GIL fait peser des attentes qu'il n'est pas censé satisfaire), ou que leur mise en oeuvre soit confrontée à la sectorialisation et à l'autonomisation, ils ne constituent de toute façon jamais l'instrument de GIL dont la figure théorique (ou plutôt rhétorique) nous est abondamment décrite dans la littérature. Ceci est vrai bien que les acteurs du terrain eux-mêmes, à qui le corpus gilien est généralement plutôt étranger, parlent en priorité du SMVM (ou, ailleurs, du Contrat de Baie, etc.) lorsqu'on les approche en brandissant la GIL comme objet de recherche.

---

[1] Comme l'a d'ailleurs montré l'exemple de l'agrandissement du port du Château d'Oléron.

Notre étude montre en tous cas que, contrairement à l'idée dominante, il n'y a de consensus parmi les acteurs :

- ni sur le diagnostic de la situation, la réalité de la surexploitation des ressources halieutiques étant par exemple contestée par les pêcheurs ;
- ni sur les objectifs environnementaux à atteindre, entre partisans d'une reconquête du marais notamment, et tenant d'une préservation efficace sur un territoire minimum (le fameux « maraisland ») ;
- ni sur les orientations générales à prendre pour atteindre ces objectifs. Certes, comme le souligne G. Simon, « tout le monde est d'accord pour dire que [l'] inversion [de la tendance actuelle] passerait par des efforts considérables dans les domaines de l'agriculture et de la gestion de l'eau. Que le reste (…) peut faire diversion, mais doit être considéré comme second » (Simon, 1998, p.23). Cependant, les divergences semblent bien réelles entre par exemple d'un côté prendre acte des politiques agricoles passées, en assumer les conséquences en développant la ressource en eau par la création de barrage et en faisant de l'agriculture intensive une activité prioritaire sur les autres, et de l'autre coté tenter de stopper une fuite en avant injustifiée, « d'arrêter les frais », pour revenir à des pratiques plus extensives en subventionnant une agriculture autant destinée à l'entretien du territoire qu'à la production de nourriture. La tension est également très forte dans le domaine de la pêche entre promoteurs d'une « relance des kilowatts » et partisans de la réforme de la Politique Commune de la Pêche initiée par Bruxelles début 2003 (voir Annexe XI).

Dans l'ensemble, de nombreuses dissensions se posent sous la forme de deux visions opposées d'un même enjeu : maintenir une activité humaine en crise plutôt que la réguler, ou au contraire la réguler pour la maintenir. Encore faut-il souligner que l'hétérogénéité des logiques d'acteurs en présence est sans doute très sous-évaluée en raison de la sous-représentation – habituelle – du secteur du tourisme. Sa place dans les débats et discussions locaux, autant que son influence sur les décisions concernant la gestion de l'environnement dans le département de Charente Maritime, sont sans rapport avec son poids réel dans l'économie locale. Il y a fort à parier que les divergences ne pourraient qu'augmenter s'il n'en était pas ainsi, avec la présence sur la scène locale d'un secteur à la fois très hétérogène, demandeur d'un environnement de qualité, grand consommateur d'espace et de ressources, et source importante de pollution.

Enfin, pour conclure cette ébauche de diagnostic d'intégration, soulignons que la plupart des problèmes sont largement subventionnés et induits par des politiques publiques qui ne peuvent avoir d'autre effet qu'une dégradation globale de la qualité de l'environnement. L'intégration repose donc ici au moins autant sur des choix politiques et de société majeurs (faut-il renoncer à certains fondements de la Politique Agricole Commune ? Quelles activités primaires voulons-nous ? Une activité primaire a-t-elle forcément pour vocation essentielle, voire unique, de produire ?), que sur des problèmes techniques de coordination et de régulation au cas par cas. Comme la plupart des instruments de gestion de l'environnement en Charente Maritime, « les protections légales n'ont de sens qu'en appui et comme garantes d'une politique agricole » (Simon, 1998, p.23).

Il est temps à présent de montrer sur quoi cette analyse peut déboucher, en l'occurrence :

- des conclusions stratégiques pour l'action, en termes d'identification des marges de manœuvre et de préconisation – dans des conditions bien particulières que nous préciserons ;
- des conclusions plus théoriques sur la gestion du littoral et l'action publique.

3.4. Marges de manœuvre

3.4.1. Ostréiculture

Les éléments de réflexion précédents fournissent déjà quelques idées de marges de manœuvre sur lesquelles il serait possible de jouer dans le domaine de l'ostréiculture – en gardant toutefois à l'esprit que l'idée même de marges de manœuvre est en contradiction avec des formules aussi impersonnelles que « il serait possible de », le but étant simplement d'exemplifier une démarche potentielle.

D'abord, tout travail sur l'ostréiculture devra tenir compte qu'il s'agit d'une profession souffrant d'importants problèmes sociaux, et souvent qualifiée de « monde à part » par les autres acteurs. Dans ce cadre[1], on pourra par exemple négocier sur le besoin proclamé de proximité de l'eau pour les hangars ostréicoles, puisqu'un tracteur peut très bien faire

[1] Qui peut *a priori* aussi bien accroître certaines marges de manœuvre qu'en réduire d'autres.

quelques centaines de mètres, voire un ou deux kilomètres, sur une route pour emporter les huîtres aux hangars. Ces hangars pourraient sans doute quant à eux être soumis à des chartes architecturales et de paysage en harmonie avec les traditionnelles cabanes en bois multicolores, sans constituer une contrainte insupportable pour la profession. Certains acteurs pourraient aussi tirer profit de l'expérience vécue par l'agriculture il y a vingt ou trente ans (« se moderniser ou mourir ») : dans la mesure où c'est déjà l'argent public qui permettait à une activité dispersée d'être viable[1], et où la mise aux normes européennes est financée à environ 40 % par la collectivité, il doit être possible d'orienter leur action de façon à ce qu'ils ne profitent pas de ces fonds (FEOGA par exemple) pour surdimensionner leurs hangars[2].

Enfin, le discours sur le risque d'abandon et de non entretien des marais en cas de frein à la restructuration des claires doit être contrebalancé par le fait qu'intensification et concentration mènent elles aussi à la désertification. Pour comparer avec l'agriculture, la Beauce est-elle un territoire entretenu par l'agriculture, ou un désert victime de l'agriculture intensive (et non de son recul) ?

3.4.2. Agriculture

Pour ce qui est de l'agriculture, le premier élément à prendre en compte est que « le tout dessèchement n'est plus le discours dominant, comme il l'a été pendant huit siècles » (Simon, 1998, p.22) : voilà bien une première révolution. De façon plus stratégique, il ne faut jamais oublier que derrière un discours souvent unificateur, les agriculteurs sont en réalité très divisés dans leurs intérêts et leurs logiques, par exemple entre cultivateurs à sec, irrigants et éleveurs. Ils ne forment donc pas un « front de pollueurs à combattre » pour les acteurs d'environnement, pas plus qu'une « équipe solidaire dont l'environnement a toujours été une priorité mais qui a des contraintes ». Autrement dit, les incitations publiques à la dégradation de l'environnement (que la rhétorique transforme facilement en contraintes extérieures) sont négociées depuis des décennies avec l'Etat par certaines organisations agricoles, au sein d'un système qui pénalise presque sans répit élevage extensif et petites exploitations par exemple. Cela dit, dans la situation présente, la PAC donne effectivement des orientations très

---

[1] Cf. les coûts en milieu rural de l'électricité, des routes, de la collecte des ordures, de la distribution du courrier, etc.

[2] En tirant les leçons du PMPOA.

concrètes qui réduisent les marges de manœuvre d'agriculteurs endettés et lancés dans une fuite en avant productiviste : le programme du président français consistant à bloquer toute réforme importante de la PAC jusqu'en 2006 a de quoi rendre sceptique sur de possibles rééquilibrages à court terme.

Dans ce cadre fixe cependant, les instruments économiques et financiers peuvent jouer un rôle qui n'implique pas de réforme profonde. Que ce soit par le prix de l'eau ou les primes à l'hectare (par exemple augmentation pour les prairies naturelles), on ne résoudra pas les problèmes d'eau en Charente Maritime mais on pourra apporter des améliorations à la situation. Encore cela n'a-t-il de sens que si la police de l'eau devient plus opérationnelle, ce qui est possible sans changer aucun texte mais en jouant sur le rapport de force entre producteurs et consommateurs d'eau d'un côté, agriculture intensive de l'autre. Cette évolution a commencé timidement dans différents départements français sous la houlette de préfets volontaristes, et elle pourrait bien sûr avoir des effets incitatifs et dissuasifs immenses. Elle a l'avantage de dépendre concrètement d'un petit nombre de personnes autour du préfet, qui ne doivent toutefois pas être lâchées par les responsables politiques le moment venu.

Enfin, l'innovation doit être possible, comme l'ostréiculture ou l'élevage sur bosses l'ont été à un moment donné avant de devenir des traditions. Des solutions alternatives existent parfois pour l'entretien de l'espace rural, comme les vignes à l'île de Ré et le houblon à l'île d'Oléron – dont le vin et la bière respectifs sont au départ de simples « coups marketing ».

3.4.3. Autres marges de manoeuvre

De nombreuses autres marges de manœuvre sont identifiables au cas par cas, et nous terminerons cette partie en en citant quelques unes maintenant que l'idée a été clarifiée. Par exemple, si une diminution de l'effort de pêche a pour condition – et non pour conséquence contrairement à ce que l'on pourrait croire – une hausse des prix, alors la mise en place de labels performants est une voie à explorer. Certains pêcheurs pourraient également devenir conchyliculteurs grâce aux perspectives ouvertes par l'extension des cultures en mer ouverte : ils continueraient à embarquer, et s'adonneraient à une activité finalement pas si éloignée de

la « cueillette » que représente la pêche au chalut dans les Pertuis[1]. Par ailleurs, on peut faire remarquer aux acteurs réticents que plus les ZPS et autres ZICO seront prises en compte réglementairement, plus les zones concernées auront un accès facile aux aides communautaires. L'acquisition de terrains stratégiquement placés, que ce soit par des opérateurs publics ou des groupes privés, est aussi une solution dans certains cas, même si la question de l'entretien de ces terrains doit être étudiée avec attention.

Pour conclure, rappelons que les principaux problèmes ne seront pas résolus par des actions locales, pas plus que par un SMVM qui ne fait que donner un cadre pour éviter les plus grosses dérives au niveau de l'occupation spatiale, en rappelant les lois existantes et en favorisant leur application.

3.5. Eléments de réflexion pour la gestion de l'environnement

3.5.1. Des jeux de filière dissimulés derrière l'opposition entre Etat et élus locaux

L'opposition entre les élus locaux (ou, plus largement, les acteurs locaux) et l'Etat est souvent invoquée comme l'une des principales sources de divergences et de conflits en matière de gestion de l'environnement. Certes, il s'agit là d'une donnée de base de la décentralisation, par laquelle les élus locaux souhaitent généralement avoir le plus d'autonomie et le moins de contraintes possible, ce qui semble logique. Il y a donc nécessairement des ajustements délicats à réaliser entre niveaux de gestion. Mais est-ce là un trait aussi déterminant du jeu d'acteurs qu'on a tendance à le penser, par exemple sur le littoral charentais ? L'opposition d'une majorité d'élus au projet de SMVM des Pertuis doit-elle notamment être perçue sous cet angle ?

Il pourrait s'agir d'une position de rejet de principe de l'ingérence et de l'omniprésence de l'Etat dans les affaires locales. Cependant, cette hypothèse est mise à mal par le recours massif aux aides nationales ou européennes, notamment par les secteurs s'opposant le plus

[1] On se souvient qu'inversement, les conchyliculteurs s'étaient adonnés à la pêche à la civelle lors des importantes crèves d'huîtres des années 1970.

régulièrement et le plus fermement aux acteurs d'environnement : agriculture intensive[1], conchyliculture, et pêche[2]. Il va sans dire qu'aucun de ces secteurs ne survivrait bien longtemps sans « ingérence » de l'Etat et de l'Union Européenne. Il semble donc que le « rejet de l'Etat » ne soit prégnant que lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement. Dans le cas du SMVM, certains conchyliculteurs par exemple articulent leur refus autour de deux axes : ils regrettent le retour de l'Etat dans le jeu des acteurs locaux, et ils dénoncent les dispositions trop protectionnistes du document. Ces deux éléments s'avèrent en fait indissociables, indiquant que les oppositions relèvent moins d'idées concernant la façon dont les affaires publiques devraient être gérées, que de logiques et d'intérêts divergents. D'ailleurs, dans bien des cas, les politiques, actions et réactions locales sont cohérentes avec les orientations désastreuses pour l'environnement insufflées par la PAC ou le Ministère de l'Agriculture, et sont en même temps en contradiction totale avec les directives de la DG Environnement de Bruxelles, les politiques du Ministère de l'Environnement et les revendications d'associations environnementales locales.

La question de l'intégration inter-scalaire mérite donc toujours un traitement particulier car elle véhicule de nombreuses idées reçues. Bien souvent, derrière un enjeu d'intégration inter-scalaire se cache un conflit intersectoriel, entre l'environnement – qui n'est pas plus une préoccupation étatique que les autres – et d'autres filières (en milieu rural, souvent l'agriculture intensive). La première des précautions est à ce titre d'éviter l'évocation de l'Etat comme acteur, qui relève plus du fantasme que de la réalité. Ce que l'on appelle l'Etat, c'est un ensemble d'organisations et de politiques non intégrées *a priori*, parfois en concurrence, en opposition, et soutenues par des secteurs d'activités et des lobbies dont les objectifs divergent. Comme l'écrit P. Hugon (2001, p.308), « l'Etat est une résultante de décisions contradictoires et un centre de pluralité de décideurs ; d'où une pluralité des fins (apparentes et réelles) et non un décideur analysable à partir d'une fonction de préférence et d'actions logiques ». Il suffit de citer les litiges entre Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement dans le domaine de l'eau, ou entre ceux de l'Equipement et de l'Environnement sur le SMVM et les espaces remarquables, pour s'en convaincre. Loin d'être un dysfonctionnement à stigmatiser

---

[1] Primes à l'hectare, prix garantis, exportations subventionnées, etc.

[2] Par exemple, l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) distribue plus de 500 millions d'Euros par an à 14 pays européens, somme jusqu'ici utilisée principalement pour subventionner le renouvellement de la flotte et non la protection de la ressource.

d'emblée, il s'agit d'une réalité incontournable de l'action publique, même s'il est légitime de chercher à en réduire les effets par davantage de cohérence et de coordination entre services de l'Etat. Mise en cohérence et coordination ne sont pas des états d'équilibre mais des processus d'ajustement permanents mettant en œuvre des rapports de force, processus qui « frottent », dissipent de l'énergie, usent les bonnes volontés, mais sont inhérents à un système pluraliste.

Citons deux exemples illustrant le propos. Tout d'abord, rappelons que « l'Etat » (en fait, le Ministère de l'Environnement) n'a pas renouvelé son label au Parc Naturel Régional du Marais Poitevin en 1997. Sous prétexte que le parc était géré par les élus locaux, s'agit-il vraiment d'un conflit d'échelles, alors que « l'Etat » (Ministère de l'Agriculture cette fois) et l'Union Européenne avaient largement incité au drainage des zones humides et au retournement des prairies, et que de nombreux acteurs locaux (y compris des agriculteurs) se battaient avec ferveur pour la sauvegarde de « leur » marais[1] ? Autre exemple, peut-on considérer la Loi Littoral comme un instrument réglementaire centralisé imposé aux acteurs locaux alors qu'elle a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale, par des députés qui étaient avant tout des élus locaux dont, à l'époque tout au moins, une bonne partie cumulait des mandats de maire, conseiller général, etc. ?

Finalement, dans la mesure où « l'Etat » (*via* certaines de ses administrations) soutient des activités d'exploitation intensive, il n'y pas d'intégration possible si ce même Etat (*via* d'autres administrations et/ou les mêmes) n'intervient pas en parallèle pour la régulation de ces activités et la protection de l'environnement – sauf à considérer que ce sont les acteurs locaux qui feront contrepoids en faveur de l'environnement, ce sur quoi on ne saurait compter dans le cas général. De fait, nos entretiens avec les agents de la DIREN en Poitou-Charentes indiquent que celle-ci parvient à travailler de façon constructive avec les maires les plus sensibles à l'environnement – quels que soient les enjeux socio-économiques – alors que cela s'avère extrêmement difficile avec les moins sensibilisés – là encore indépendamment du contexte.

[1] Voir par exemple le texte de la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin en Annexe X.

3.5.2. Planification, négociation : le rôle central du conflit

Les études de cas précédentes nous ont montré à Madagascar des cas de planification informelle misant sur l'appropriation par les acteurs, en Bretagne un programme-contrat qui « associe » les agriculteurs et compte sur la persuasion et l'éducation. Ils ont en commun d'avoir jusqu'à preuve du contraire obtenu des résultats pour le moins mitigés, d'avoir été peu respectés et mis en œuvre, alors même que leur développement et leur négociation s'étaient passés sans heurts majeurs et dans des délais raisonnables. Y aurait-il un lien entre ces deux constats ?

Le cas du SMVM des Pertuis Charentais peut être considéré comme le contraire des précédents. Document d'urbanisme placé haut dans la hiérarchie des textes d'aménagement, opposable au tiers, le SMVM correspond à une planification dont non seulement l'adoption officielle future est crédible[1], mais dont les perspectives de mise en œuvre sont suffisantes pour qu'il influe sur les aménagements en cours avant même cette officialisation. Or, il s'agit d'un texte peu consensuel voire conflictuel, jouissant *a priori* d'une faible appropriation par les acteurs locaux. On peut ajouter de façon plus générale qu'en France les contrats de baie et de rivière prolifèrent, alors que SAGE et SMVM restent généralement de nombreuses années bloqués en phase de négociation.

Ces constats méritent clarification. Certes, il n'est pas question d'affirmer qu'une initiative de gestion ou de planification qui soulève un tollé est nécessairement meilleure qu'une autre plus consensuelle. Cependant, obtenir l'approbation générale sur un document ambitieux censé remédier à une situation de crise environnementale[2], sans conflit, sans âpres négociations, sans enlisement régulier suivi d'accélérations décisives et de remises en cause, apparaît comme le signe soit que l'on est passé à côté de ce qui constitue le cœur du problème, soit que certains acteurs n'ont pas été représentés, soit que les perspectives de mise en œuvre de l'accord sont faibles aux yeux des acteurs. Nous voyons au moins deux justifications à cette assertion :

---

[1] Bien que par le passé la plupart des projets de SMVM n'ait pas abouti, le SMVM des Pertuis Charentais est l'un des plus avancés.

[2] Crise qui caractérise aussi bien les cas malgaches que bretons et charentais.

- D'abord, en France tout au moins, les acteurs se parlent, se concertent un minimum sur la plupart des sites, et souvent depuis une bonne dizaine d'années (bien plus dans le cas charentais, le SAUM par exemple remontant aux années 1970). Les arènes de concertation se sont progressivement multipliées, si bien qu'il ne peut plus être seulement question de « mettre les acteurs autour de la table » pour résoudre les problèmes qui demeurent. Si les acteurs d'environnement en sont généralement convaincus – eux qui sont souvent les premiers déçus de la concertation – les opposants au SMVM ne disent en fait pas autre chose lorsque, interrogés sur ses bénéfices éventuels en termes de compréhension et de connaissance mutuelles, ils affirment que « l'on n'a pas attendu le SMVM pour se parler ».
- Ensuite, en France comme n'importe ou ailleurs, pour avancer sur un problème d'environnement il faut généralement faire changer plusieurs acteurs plus qu'ils ne sont prêts à le faire.

Au total, conflits et désaccords sont parfaitement à leur place dans les processus de négociation, de concertation et de participation : ils y jouent même un rôle central. Ces processus n'ont pas pour objet de les résoudre, mais de les gérer. Cela signifie qu'il n'est pas anormal qu'un document longuement négocié et ayant fait l'objet de centaines de réunions de concertation rencontre encore l'opposition de certaines des parties prenantes. Et cela signifie *a contrario* qu'il n'est sans doute pas normal qu'un document de planification discuté au cours d'une poignée de réunions publiques seulement, et pas vraiment négocié politiquement, soit approuvé à l'unanimité. Toute politique de gestion de l'environnement ne consiste pas seulement à « intégrer », mais aussi à « distribuer » les désagréments en fonction de priorités décidées dans d'autres arènes, à différentes échelles.

4. CONCLUSION

4.1. Une méthode réplicable

Nous n'avons naturellement pas pu mener de telles analyses de gestion du littoral en suffisamment d'endroits pour en tirer toutes les leçons. Cependant, nous avons eu la chance de pouvoir encadrer deux mémoires d'étudiants s'inscrivant dans la logique des recherches

que présente cette thèse. Cela nous a permis d'une part de commencer à explorer les manières adéquates d'exposer le problème posé par la littérature et l'action en matière de GIL ainsi que les solutions que nous nous proposons d'y apporter, et d'autre part de tester leur réplicabilité dans des contextes différents. Ces deux mémoires de recherche ont été accomplis à des stades contrastés de nos propres travaux : l'un plutôt au début (Teoh, 2000), qui a donc surtout contribué à la problématisation, l'autre lorsque la réflexion avait déjà davantage mûri, et qui a été un bon test de communicabilité et de réplicabilité (Rérolle, 2001). En outre, ces deux mémoires nous ont permis de prolonger nos travaux à la fois dans un contexte de pays en développement (l'Inde) et développé (la France), ce qui est une des clés de voûte de nos recherches.

Il n'est pas question ici d'exposer ces travaux en détail. Nous les présenterons toutefois rapidement afin de donner au lecteur des éléments complémentaires sur le type de résultats obtenus alors même que notre démarche était encore pour une part balbutiante.

4.1.1. Analyse du système de gestion des Sundarbans

Le premier de ces deux travaux, réalisé par Su Chin Teoh en 2000, porte sur la façon dont les grands bailleurs de fonds internationaux se sont saisis de la notion d'intégration entre environnement et développement. Il développe une approche multi-scalaire allant du global au local. Au niveau global, S.C. Teoh s'intéresse notamment à la question de l'opportunité de la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement, souvent débattue tant dans les cercles académiques que politiques. Elle poursuit ensuite le raisonnement sur le cas de l'Inde, d'abord au niveau national puis au niveau local avec une étude du cas des Sundarbans. Son travail montre de façon frappante l'intérêt de développer de telles approches multi-scalaires d'une même question, met en évidence et éclaire les cohérences et les contradictions existant d'un niveau à l'autre pour un même acteur autant que pour les relations entre acteurs. Il se dégage une unité frappante sur la problématique de l'intégration entre les niveaux international, national et local : s'interroger sur les conditions d'efficacité d'une Organisation Mondiale de l'Environnement, sur ses relations avec d'autres organisations comme la Banque Mondiale, le PNUD, le PNUE, les secrétariats des grandes conventions internationales, etc., renvoie à des problématiques d'action fondamentalement jumelles de celles qui émergent si l'on s'interroge localement sur les relations entre une agence de gestion intégrée du littoral, un service forestier et un service de protection de l'environnement par exemple. Ici, afin de

traiter au mieux la question de la réplicabilité de la méthode, nous nous contenterons de rappeler quelques traits marquants de l'étude du système de gestion des Sundarbans.

Le delta des Sundarbans, partagé entre l'Inde (Etat du Bengale Occidental) et le Bangladesh, est délimité par le Hoogly (affluent du Gange) à l'Ouest et le Meghna à l'Est. Il abrite les plus vastes mangroves du monde avec près de 6 000 km^2 d'un seul tenant, dont 4 200 km^2 du côté indien qui accueille 31,6 millions d'habitants sur 102 îles et 9 600 km^2. Dans ces Sundarbans indiens, le revenu par habitant est inférieur au tiers de la moyenne nationale et à la moitié de la moyenne du Bengale Occidental. La mangrove y est menacée par tous les facteurs humains classiques sur lesquels nous ne nous étendrons pas ici, auxquels il faut ajouter le déplacement progressif du Gange vers l'Est du fait des mouvements naturels de l'Himalaya. Les enjeux en termes de biodiversité et de ressources halieutiques y sont immenses, et les Sundarbans abritent une espèce particulièrement emblématique et menacée : le tigre du Bengale. Pour faire face à une dégradation continue, de nombreuses réserves naturelles ont été créées depuis les années 1970, un parc national a vu le jour en 1984, et la zone a été déclarée Réserve de Biosphère[1] et Inscrite au Patrimoine Mondial de l'Humanité en 1989.

Présentons à présent brièvement les deux principaux acteurs institutionnels de la protection de l'environnement. Créé en 1973 au sein du Département du Développement et du Plan du Gouvernement du Bengale Occidental, le *Sundarbans Development Board* (SDB) est devenu un service de l'Etat fédéré relevant du *Ministry of Sundarbans Affairs* en 1994. Son rôle est d'assurer le développement économique et la protection de l'environnement des Sundarbans. Il se présente comme un bon exemple de ce que peut être une agence d'intégration, avec des sous-divisions sectorielles telles que « développement rural », « agriculture », « pêche » ou « forêt ». Par ailleurs, le Service Forestier du *Ministry of Environment and Forestry* (MOEF) date lui du 19ème siècle. Egalement doté de sous-divisions sectorielles comme la pêche, la foresterie sociale, l'irrigation et le génie rural ou le tourisme, il est notamment en charge de la gestion des immenses réserves naturelles de la région.

L'analyse du système de gestion menée par S.C. Teoh révèle que le *Sundarbans Development Board*, structure conçue comme l'agence d'intégration, donc transversale, ne se consacre en pratique presque exclusivement qu'aux travaux publics, principalement la construction de

[1] Dans le cadre du programme *Man and Biosphere* de l'UNESCO.

routes et de digues[1]. Au contraire, le Service Forestier, conçu lui comme plutôt sectoriel, semble assurer l'essentiel du rôle de l'agence d'intégration. Parmi les différents niveaux d'explication de ce constat, S.C. Teoh souligne notamment que le Service Forestier est le véritable *leader* local, l'acteur le plus puissant, le plus ancien aussi. Il contrôle en outre des aires protégées immenses, dans lesquelles il est justement sensé permettre un développement durable ou « intégré ». Finalement, le SDB, en position de relative faiblesse, se consacre essentiellement à ce que le jeu des acteurs locaux lui laisse comme espace d'initiative, c'est-à-dire ni la gestion des forêts et mangroves, ni la pêche, ni l'agriculture. Si l'on entre davantage dans le détail, on s'aperçoit en outre que les principaux acteurs institutionnels se séparent les fonctions non seulement sectoriellement, mais aussi parfois géographiquement : de nombreuses îles sont sous contrôle total du Service Forestier (aires protégées), mais certaines sont par exemple placées sous contrôle du *Ministry of Fisheries*. Face à cette situation, le SDB est constamment en quête de légitimité comme agence d'intégration. Choisi dans les années 1980 pour être l'agence de mise en œuvre d'un important et très diversifié projet du FIDA (irrigation, foresterie sociale, accès au crédit, développement de la pêche), le SDB essayait encore en 2000 d'en tirer profit en identifiant son action actuelle à ce projet. Alors que ses fonds étaient redevenus depuis des années purement locaux et nationaux, les labels et panneaux FIDA continuaient d'apparaître un peu partout. Cette stratégie semblait réussir pour une part, c'est-à-dire que de nombreux acteurs locaux pensaient l'action du SDB beaucoup plus large qu'elle ne l'était en réalité. Mais cette stratégie échouait en revanche, et sans surprise, à élargir en pratique son champ d'action, puisque seuls les dollars bien réels et abondants du FIDA lui avaient permis d'être plus fort, à un moment donné, dans le jeu des acteurs du système de gestion des Sundarbans.

Ce cas exemplifie donc parfaitement que le label de l'intégration ne signifie presque rien alors que les caractéristiques essentielles d'un système de gestion dépendent principalement des positions et marges de manœuvre de chaque acteur placé dans un réseau d'interactions pas forcément favorables.

---

[1] Ce qui bien sûr n'est pas sans rappeler le cas du PRE-COI dans le Menabe malgache, étudié dans la deuxième partie de cette thèse.

4.1.2. Analyse du système de gestion du Bassin d'Arcachon

Les recherches menées par T. Rérolle sur le Bassin d'Arcachon en 2001 ont été encore plus proches de l'esprit de cette thèse, dans la mesure où notre propre réflexion avait mûri entre temps. T. Rérolle a donc suivi un plan voisin de celui utilisé pour le cas des Pertuis Charentais, dont nous nous contenterons de synthétiser quelques éléments illustratifs ici.

T. Rérolle commence par présenter le site étudié, puis décrit les principaux enjeux de gestion : exhaussement des fonds et modifications physiques du bassin ; pollution de l'eau (TBT, apports azotés et phytosanitaires provenant de l'agriculture sur le bassin versant ; rejets urbains et industriels) ; gestion des boues de dragage des ports ; gestion de l'activité ostréicole ; dégradation des zones humides ; occupation illégale de zones fragiles ; urbanisation galopante. Il présente et analyse alors quelques uns des principaux instruments de prise en charge de ces enjeux, notamment le Schéma de Mise en Valeur de la Mer du Bassin d'Arcachon (en préparation), le programme européen d'Aménagement Intégré des Zones Côtières TERRA – Symphonie, et le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA). T. Rérolle analyse ensuite la prise en charge des principaux enjeux mentionnés par les instruments de régulation existant, avant de conclure sur la question de savoir dans quelle mesure la gestion du Bassin d'Arcachon est « intégrée » ou non et sur les perspectives offertes par les processus en cours[1].

La réplication de la méthode a globalement bien fonctionné, prouvant une nouvelle fois qu'au delà du seul recensement des efforts entrepris voire simplement des labels, il est possible et utile d'évaluer des systèmes de gestion du littoral dans la réalité de leur fonctionnement. Il n'y a donc définitivement pas de raison de rejeter systématiquement dans la *too hard box* ou la *should do box* l'étude de la façon dont la gestion intégrée est réellement mise en œuvre.

Afin de ne pas alourdir la lecture, nous ne relaterons pas ici les résultats obtenus, le but de notre travail étant de poursuivre la progression théorique sur la gestion intégrée plus que de fournir des éléments de réflexion sur le Bassin d'Arcachon ou même sur le littoral français.

---

[1] Etant donné le cadre restreint de son stage de recherche et l'absence de commande sur le terrain, T. Rérolle n'a pas développé ni de préconisations liées aux marges de manœuvre diagnostiquées, ni de conclusions théoriques. Elles sont pourtant bien présentes en filigrane de son travail.

Cependant, il est intéressant de préciser que l'étude menée renforce deux axes importants de notre réflexion en matière d'action publique pour la gestion intégrée du littoral.

D'abord, le cas du Bassin d'Arcachon offre encore un excellent exemple du caractère quelque peu mystificateur de l'opposition entre acteurs locaux et Etat si souvent fournie comme facteur explicatif de tous les maux. L'analyse du processus accompagnant le SMVM montre par exemple qu'il a été réclamé et soutenu continuellement par les ostréiculteurs depuis 1987[1]. Son élaboration s'est faite grâce à une alliance entre l'Etat, les ostréiculteurs, le Conseil Général ainsi que plusieurs associations écologistes, de riverains et d'usagers, tandis que l'opposition la plus farouche était menée par le maire de la commune de La Teste de Buch. Obstiné à développer son port de plaisance sans restriction alors que les orientations du SMVM proposaient finalement un équilibre entre ce nécessaire développement et la protection du rivage[2], ce maire a bloqué presque à lui seul, de début 1998 jusqu'à sa défaite aux élections municipales de 2001, le processus devant conduire à l'adoption du SMVM. Dès son éviction de la mairie, tout s'est à nouveau passé très vite et le SMVM a pu rapidement quitter le niveau local pour débuter la procédure d'examen interministériel. Cela confirme de façon générale que l'opposition entre élus locaux et Etat est une grille de lecture souvent grossière des jeux d'acteurs. C'est vrai notamment dans le cas des SMVM – décriés comme très centralisateurs et *donc* problématiques au niveau local – au sujet desquels on peut en outre affirmer que ce ne sont pas dans le cas général les lourdeurs liées au fonctionnement de l'administration de l'Etat[3] qui amènent leur élaboration à s'étendre sur une dizaine d'années. L'extrême lenteur avec laquelle les SAGE se développent depuis leur lancement en 1997 en est d'ailleurs un autre signe évident[4].

Enfin, le cas du Bassin d'Arcachon nous offre une nouvelle fois l'occasion de revenir sur les mécanismes de l'intégration et ses aspects institutionnels. Le Syndicat Intercommunal du

---

[1] Notamment parce qu'ils étaient toujours les premiers à souffrir de la dégradation de la qualité de l'environnement du Bassin.

[2] Notamment de la zone dite des prés salés ouest.

[3] On pense notamment à l'examen interministériel Equipement / Environnement, et à l'adoption par décret en Conseil d'Etat (qui en général demande six mois pour des textes équivalents).

[4] Les SAGE sont décidés et pilotés localement par les Commissions Locales de l'Eau. En février 2001, seuls deux SAGE (ceux de la Drôme et de la Mauldre) avaient été approuvés par arrêté préfectoral, alors que plus de 80 étaient en cours d'élaboration (Leguy, 2003, p.160).

Bassin d'Arcachon a été créé en 1964 par les neuf communes riveraines pour résoudre ensemble le problème bien spécifique des effluents urbains. Ayant progressivement démontré sur cette question son sérieux, sa capacité d'organisation et de mobilisation des acteurs, il est choisi pour diriger la rédaction du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme. Puis, ayant petit à petit élargi son mandat de la gestion des effluents urbains à celle de la qualité de l'eau du bassin, le SIBA s'inquiète à la fin des années 1980 du problème croissant des pollutions d'origine agricole. Il réunit les dix communes du Bassin, qui bientôt décident de geler toute nouvelle implantation de maïsiculture intensive sur leur territoire. Multipliant les études et les campagnes de sensibilisation, le SIBA amène la préfecture à étendre cette mesure de protection à l'ensemble du bassin versant, notamment autour de la Leyre. Si un tel gel ne résout pas les problèmes existants, il limite au moins leur évolution. En 2001, le SIBA acquiert la compétence sur le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) issu de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain de 2000. Enfin, il faut noter que le SIBA a un rôle croissant de service auprès des communes en ce qu'il leur facilite l'accès à une information de qualité par le développement d'un SIG autour duquel s'organise la mise en commun des données communales. Aujourd'hui, la possibilité est même évoquée par l'Etat et les acteurs locaux (Commission Environnement Littoral, 2002, p.79) de lui confier, par contractualisation avec l'Etat, des responsabilités particulières dans la mise en œuvre du SMVM – si celui-ci venait à être adopté bien sûr. Ainsi, ce SIBA à l'origine très spécialisé sur la gestion des effluents urbain a vu son champ d'action s'accroître progressivement, en même temps que sa légitimité aux yeux des acteurs locaux, au point de pouvoir être désormais considéré comme la principale entité d'intégration de la gestion du bassin. Il n'en a pourtant jamais été explicitement décidé ainsi.

4.2. Une méthode qui permet de revisiter les études de cas déjà réalisées

Il convient de remarquer à nouveau à ce stade que l'étude des programmes de GIL, si elle ne permet pas de répondre aux questions les plus fondamentales qui se posent sur la mise en œuvre de la GIL, trouve en revanche parfaitement sa place dans le cadre d'analyse que nous proposons. D'une part, ils représentent l'une des interventions de gestion du littoral, et en ce sens méritent attention. D'autre part, ils constituent dans bien des cas pour l'analyste une

porte d'entrée utile sur un terrain puisqu'ils ont vocation à intervenir sur une vaste palette d'enjeux et auprès d'acteurs variés.

L'approche que nous suggérons de la gestion intégrée du littoral permet donc de revisiter les études de programmes déjà réalisées afin d'en tirer des conclusions sur le degré d'intégration de la gestion des littoraux correspondant. Si ce deuxième passage sur les mêmes cas ne semble plus nécessaire à ce stade de la démonstration, notons qu'il exigerait un effort contrasté selon les cas. A Madagascar ou les programmes de GIL étudiés étaient particulièrement autonomes, de nouvelles et plus amples recherches sur le terrain seraient indubitablement requises, qui permettraient de remettre à leur juste place les programmes en fonction de leur rôle réel dans les dispositifs de gestion. Dans le cas de la Rade de Brest au contraire, le contrat de baie est si inclusif et globalisant que son étude nous a amenés à nous intéresser à la plupart des composantes du dispositif de gestion – même si les problèmes que nous avons sélectionnés étaient ceux identifiés par le contrat et mériteraient donc d'être élargis. Il est particulièrement intéressant de noter que ces deux cas de figures contrastés mènent comme nous l'avons remarqué à un même résultat de sectorialisation/autonomisation.

Dans tous les cas, une seconde analyse des mêmes sites aboutirait à mettre encore plus clairement en évidence ces phénomènes de sectorialisation/autonomisation, les conséquences du caractère informel des actions entreprises, et finalement la marginalité de ces programmes en termes d'impact sur la façon dont les littoraux sont effectivement gérés. La mise en place de dispositifs parallèles aux systèmes politico-administratifs existants prendrait aussi, dans le cadre de programmes d'aide publique au développement, une autre dimension. Par exemple, on se souvient que le programme d'Aménagement Intégré des Zones Côtières de la Commission Européenne s'appuyait en France sur des structures aussi officielles qu'un syndicat mixte dans le cas d'Arcachon et une Communauté Urbaine dans le cas de la Rade de Brest, alors que le PRE-COI de cette même Commission Européenne s'appuyait à Madagascar sur une Coordination Nationale parfaitement *ad hoc* et non identifiée dans le champ polito-administratif local. Cette dualité serait encore davantage remise en perspective et sans doute en cause.

4.3. Conclusion

4.3.1. Que conclure sur la gestion des littoraux étudiés ?

Sur la base de ce qui précède, il ne s'agit pas ici de conclure sur les gestions respectives des littoraux français et malgaches, sur leurs performances en matière d'intégration. Cela exigerait pour le moins des études de cas plus nombreuses au point de viser une certaine représentativité. L'intérêt d'étudier des interventions de GIL ne réside pas dans le fait de nous mener à conclure que Madagascar fait mieux en matière de GIL parce qu'on y a observé des programmes de GIL de grande ampleur, aboutissant à davantage d'institutions *ad hoc* à tous les niveaux. L'intérêt de mener en parallèle des études de cas au Nord et au Sud ne réside pas non plus dans le fait de conclure que la France fait mieux parce que ses littoraux sont plus développés, que leur dégradation est moins rapide, qu'elle possède un système politico-administratif plus performant et transparent, des instruments de régulation très nombreux et relativement appliqués.

La démarche que nous proposons permet avant tout de poser un diagnostic précis et ouvert aux particularismes géographiques, de cerner les forces et faiblesses de chaque système de gestion, d'identifier les points durs, les besoins et forces de changement, les résistances, les priorités stratégiques pour une gestion plus intégrée du littoral, et les marges de manœuvre qui y correspondent. Par exemple, on peut noter que la GIL ferait sans doute en France un pas en avant bien plus déterminant grâce à une réforme adéquate de la politique agricole (ou de la pêche) que par l'adoption – fort improbable – de tous les SMVM initiés et le développement de nouveaux programmes de GIL.

En outre, ce qui précède montre que les problèmes d'action posés par la gestion intégrée des littoraux ne diffèrent pas fondamentalement d'une échelle de territoire à l'autre, ni entre un contexte Nord et un contexte Sud.

4.3.2. Que conclure sur les instruments de GIL ?

Au cœur de notre démarche est non seulement le besoin mais la possibilité, que nous essayons de démontrer, de recadrer la réflexion entourant la GIL qui à notre sens s'est progressivement

schématisée et stéréotypée au point de perdre de vue les réalités de l'action publique. Disserter sur la GIL en se focalisant sur les interventions *ad hoc*, quelle que soit leur forme organisationnelle (SMVM, Contrats de Baie, voire Loi Littoral ou Conservatoire du Littoral en France, PE2 et PRE-COI à Madagascar) revient à n'en rien dire. Pire encore, ignorer en France la problématique agricole et ses cadres de régulation, les dispositifs de gestion de l'eau et d'aménagement du territoire, ou laisser de côté à Madagascar la régulation de la pêche industrielle, ne donne pas seulement de la gestion de ces littoraux une image simplifiée, mais réellement erronée.

A un problème de gestion intégrée (ou plutôt à un problème intégrant ou intégrateur, c'est-à-dire qui met les acteurs en interactions les uns avec les autres), identifié sur la base d'un diagnostic lui aussi intégré, ne correspond pas nécessairement le besoin d'une initiative intégrée. Les actions les plus déterminantes peuvent, selon les circonstances, relever du traitement sectoriel le plus classique. Ainsi, rien ne permet d'affirmer *a priori* et dans le cas général que la GIL est mieux mise en œuvre en présence d'un dispositif spécifique – quelle qu'en soit la forme – qu'en s'en remettant à un ensemble d'instruments disparates mis en œuvre de façon effectivement coordonnée. On ne peut savoir qu'attendre d'un instrument labellisé GIL que si l'on sait ce qu'il en est non seulement des jeux d'acteurs dans lesquels il va devoir s'insérer, mais plus précisément des obstacles que rencontrent les instruments de régulation existant. L'initiative GIL aura en effet souvent du mal à en dépasser les limites, surtout si la concertation, la « mise autour d'une table », et *a fortiori* les bases de la pensée écosystémique, incluant les notions d'impact, d'externalités, etc., ne sont pas des éléments de réflexion nouveaux pour les acteurs concernés.

En allant plus loin, nous pouvons affirmer une nécessité forte de distinguer entre processus (par exemple, les organismes agricoles du bassin versant de la Rade de Brest s'engagent à participer au Contrat de Baie) et résultats, dont seule la combinaison peut permettre de rendre des comptes sur les performances des systèmes de gestion. Dans sa tendance actuelle, la GIL s'oriente au contraire vers une sorte de « démarche qualité » focalisée sur le processus (« si tels et tels outils sont utilisés, alors la gestion intégrée est mise en oeuvre ») et aboutissant à des certifications.

PARTIE 4

LA GIL REVISITEE :

CONSEQUENCES THEORIQUES ET PRATIQUES

1. INTRODUCTION

Nous avons désormais de bonnes bases de diagnostic, d'analyse, d'évaluation et de préconisation. Nous avons montré que la compréhension de la façon dont fonctionne le système de gestion effectif et l'analyse des performances qu'il obtient par rapport aux objectifs affichés sont essentielles : c'est une base indispensable pour juger les actions entreprises. Le cadre théorique de l'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale a commencé à prouver son utilité en permettant d'esquisser le lien entre analyse et action, par le truchement d'une approche stratégique incluant un diagnostic des marges de manœuvre. Nous avons donc résolu certains problèmes d'approche de la notion de GIL, qui paraît désormais plus aisée à appréhender.

Il reste à tirer pleinement profit des avancées réalisées tant aux niveaux théoriques que de la mise en œuvre. Comment nos trois premières parties permettent-elles de vraiment donner des directions pour progresser vers une gestion plus intégrée du littoral ? Quelles implications ont-elles pour l'action ? La clarification des bases du débat, qui est entamée et que nous allons compléter, devra nous permettre d'aller un cran plus loin sur ces questions – sans toutefois nous engager jusque dans la préconisation opérationnelle au cas par cas qui n'est pas l'objet de cette thèse. Nous commencerons donc par proposer une nouvelle définition de la gestion intégrée du littoral, cohérente avec l'approche proposée, avant de compléter notre réflexion sur l'évaluation de la mise en œuvre de la GIL à partir de l'espace de réflexion ouvert par cette nouvelle définition. Nous fournirons alors des éléments stratégiques pour une mise en œuvre de la GIL capable de résister à une évaluation en termes de changement du système de gestion. Enfin, nous montrerons comment cette nouvelle approche de la GIL permet de

renoncer à, et de dépasser, certaines illusions trop répandues qui handicapent à nos yeux sérieusement sa mise en œuvre.

2. UNE NOUVELLE DEFINITION DE LA GIL

2.1. Pourquoi une nouvelle définition de la GIL est-elle nécessaire ?

La partie précédente a démontré l'intérêt de considérer la GIL non seulement comme un processus, mais aussi comme un objectif – en tant que mode de gestion duquel il convient de se rapprocher. Cette deuxième dimension permet de se dégager du tropisme séquentiel et plus largement intentionnel dont est victime la GIL (avec pour extrême l'approche programme) et fournit une grille d'analyse et d'évaluation de systèmes réels de gestion des littoraux.

Pour fixer définitivement les idées, on peut se situer clairement par rapport à l'évaluation du PRE-COI par la SECA (SECA, 2001, pp. 3, 7 et 98). Les auteurs, dont nous partageons certains aspects du diagnostic, reprochent en effet au PRE-COI d'avoir pris la GIL comme objectif. En fait, ce qu'ils observent n'est pas que la GIL a été prise comme objectif, mais que la mise en œuvre d'instruments de GIL (labellisés) a souvent été considérée comme un but en soi, distinction que nous sommes à présent en mesure de poser. Au contraire, si la GIL avait vraiment été considérée comme un objectif de mode de gestion, l'équipe du programme n'aurait probablement pas donné l'impression de perdre de vue pourquoi il était important de mettre en œuvre tel ou tel instrument plutôt que, ou en complément de, tel ou tel autre.

Ainsi, et même si cela peut sembler paradoxal compte tenu du constat que nous avons fait de l'abondance de définitions de la gestion intégrée du littoral, il apparaît à ce stade de notre travail indispensable d'en fournir une nouvelle sur laquelle nous pourrons appuyer l'ensemble de notre raisonnement et redonner des fondations solides à un concept que nous avons volontairement mis à rude épreuve.

2.2. Définitions : intégration et gestion intégrée

Afin de donner la plus grande clarté possible à notre raisonnement, nous distinguerons la définition de l'intégration de celle de la gestion intégrée, la première apparaissant comme un lemme nécessaire auquel nous n'apportons pas d'innovation particulière.

2.2.1. L'intégration

N'étant finalement pas l'objet déterminant de ce que nous pensons pouvoir apporter, il s'avère inutile de faire un choix potentiellement limitant entre les nombreuses acceptions intéressantes de la notion d'intégration.

Le Petit Robert la définit notamment comme « l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant ou les membres d'une société », ou encore comme la « coordination des activités de plusieurs organes, nécessaires à un fonctionnement harmonieux ». Plus spécifiquement, la littérature sur la GIL y voit tantôt l'harmonisation entre activités de développement et protection de l'environnement, tantôt la mise en cohérence entre activités sectorielles. Certains en retiennent la gestion des conflits et des synergies existant entre les différentes activités et logiques, d'autres la lutte contre la fragmentation due à l'éclatement sectoriel et géographique des compétences de gestion. B. Cicin-Sain et R. Knecht attribuent cinq dimensions à l'intégration (cf Partie 1), auxquelles certains ajoutent une dimension temporelle.

Tous ces aspects de l'intégration nous conviennent et ne sont nullement en contradiction les uns avec les autres, si bien que nous faisons le choix de les garder tous pour éviter de simplifier inutilement une notion nécessairement complexe.

2.2.2. La gestion intégrée du littoral

La gestion intégrée du littoral désigne à la fois le processus continu d'intégration des interventions affectant le littoral, et le mode intégré de gestion du littoral qui est l'objectif ultime (ou l'horizon utopique) de ce processus. Autrement dit, la GIL n'est pas seulement un processus mais également un objectif quant à la manière dont un littoral est géré, objectif dont la poursuite permet de tendre vers le développement durable de ce littoral.

La notion d'objectif de mode de gestion fournit un cadre normatif de référence qui porte en lui des grilles d'analyse et d'évaluation de systèmes de gestion et non plus seulement d'initiatives *ad hoc*. Ce sont ces analyses, diagnostics et évaluations, qui permettent à leur tour d'avancer sur le plan de l'action, d'une façon très liée. Nous le montrerons en nous appuyant largement sur le cadre de l'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale (ASGE).

3. EVALUER LA MISE EN ŒUVRE DE LA GIL

3.1. Que signifie « évaluer la mise en œuvre de la GIL » ?

Relevant le défi de l'évaluation formulé par des auteurs majeurs de la GIL tels que S. Olsen, K. Lowry et J. Tobey[1], nous avons bâti notre réflexion sur la dialectique fondamentale entre évaluer les efforts de gestion intégrée des littoraux et évaluer l'intégration de la gestion des littoraux. Nous avons pour cela proposé un cadre d'analyse des systèmes de gestion du littoral qui, mis en regard avec les objectifs adoptés pour ces systèmes, permet d'évaluer effectivement la mise en œuvre réelle de la GIL. L'évaluation des initiatives de GIL (programmes en particulier) devient alors plus facile et moins « traumatisante » dans la mesure où l'on est débarrassé de la croyance tacite qu'un programme de GIL est le responsable principal voire unique de la mise en œuvre de la GIL – autrement dit qu'un programme de gestion du littoral est le gestionnaire du littoral. Les objectifs de l'initiative demeurent une référence centrale pour son évaluation, mais pas son label.

Nous avons rencontré et analysé trois conceptions de l'évaluation de la gestion intégrée :

- Evaluer une initiative de gestion intégrée, quelle que soit sa forme organisationnelle (projet, programme, politique, etc.). C'est la pratique la plus répandue, dont nous avons montré intérêts et limites.
- Evaluer une politique de GIL non-constituée, « en creux ». Nous nous sommes référés pour comprendre cette notion au cas de l'évaluation de la politique en matière de zones humides.

[1] « *There is an urgent need for an accepted ICM evaluation methodology* » (Olsen, Lowry et Tobey, 1999, p.1).

– Evaluer le degré d'intégration de la gestion d'un littoral donné.

Le lien entre ces trois approches est à présent clair : la première est une composante utile aux deux autres, qui sont équivalentes entre elles. En effet, évaluer le degré d'intégration de la gestion d'un littoral donné revient à en évaluer la politique « émergente » de gestion intégrée, tandis qu'évaluer l'ensemble du dispositif d'intégration sur un littoral suppose de partir d'un diagnostic du littoral en question, comme nous l'avons fait.

3.2. Trois types d'écueils à éviter

Il convient à ce stade de mettre l'accent sur trois menaces qui pèsent particulièrement sur l'évaluation de la GIL. Le cadre que nous avons développé aide à les contourner, mais la plus grande vigilance s'impose à tout moment.

3.2.1. Des effets d'optique dus aux « lunettes de l'intégration »

Tout d'abord, l'évaluation de la GIL fait face à un risque « d'effet d'optique » lié au cadre intégré dans lequel on se place. Celui-ci peut revêtir au moins deux formes :

– D'abord, la non-hiérarchisation des problèmes : la logique de l'évaluation est parfois assez différente de celle de l'action. Alors que dans cette deuxième on a tendance à « pousser » tous les dossiers, et en particulier ceux sur lesquels on peut avancer puisque tout pas en avant est bon à prendre et que l'on a besoin de catalyser un processus, dans la première il convient de rester concentré sur la prise en charge des problèmes principaux[1].
– Ensuite, et dans le même ordre d'idées, on peut avoir tendance à donner la priorité aux problèmes situés aux interfaces (entre activités, secteurs géographiques, niveaux de gouvernements, etc.) sous prétexte que l'on se place dans un contexte de GIL. Là encore, cela peut nuire à la hiérarchisation des priorités.

[1] Ceux-ci étant définis selon des critères variables : intensité de l'impact, nombre de personnes affectées, argent en jeu, etc.

3.2.2. Un optimisme injustifié

Les démarches d'action collective, et en particulier de GIL, sont souvent marquées par un optimisme voire une euphorie exagérés de la part des acteurs. On observe alors un « décalage entre le diagnostic optimiste exprimé par les acteurs et le diagnostic plus préoccupant qui émerge des données de terrain » (Bazin et Mermet, 1999, p.88). Nous pouvons, avec ces deux auteurs, envisager plusieurs raisons :

- Les acteurs ont un biais optimiste dans l'analyse des actions dans lesquelles ils sont activement engagés. Donc plus le nombre d'acteurs impliqués est grand, moins les réserves et critiques sont nombreuses.
- Le débat sur l'environnement est indubitablement caractérisé aujourd'hui par un discours consensuel assez nouveau.
- Les opérateurs ont toujours grand plaisir à concentrer les discussions sur les opérations locales réussies ou – mieux encore – commençant à peine mais prometteuses. Comme nous l'avons déjà souligné (partie 2, « mythe de l'effet tache d'huile ») elles absorbent toutes les énergies et donnent la fausse impression que « l'on est sur la bonne voie » au point finalement d'induire un optimisme global. Elles ignorent souvent complètement les distorsions dues à l'effet Hawthorne[1].
- La GIL et l'action collective en faveur de l'environnement en général donnent aux acteurs l'impression grisante mais parfois erronée d'innover là où les mêmes recettes sont en fait inlassablement réutilisées sans grand succès depuis des décennies (voir par exemple Lecomte, 1986, sur les visages successifs de la gestion communautaire).

3.2.3. Les initiatives de GIL « evaluation-proof *»*

A bien des égards, la GIL peut se présenter comme intrinsèquement rétive à toute évaluation approfondie (ou « *evaluation-proof* »). De nombreux facteurs jouent en ce sens.

a) Formulation des objectifs

[1] Parfois défini par la formule « toute expérience commence par réussir » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.66). Voir encore partie 2 et le mythe de « l'effet tache d'huile ».

En se fixant des objectifs souvent extrêmement ambitieux[1], les initiatives de GIL privent dans une certaine mesure de légitimité toute évaluation basée sur la mise en regard des résultats avec ces objectifs. Comment porter un jugement sur le fait qu'un programme de cinq ans n'a pas réussi à « désenclaver le Menabe » ou à « résoudre les conflits » sur le littoral malgache[2] ?

Le pas de temps nécessaire à l'émergence d'un processus d'intégration solide, et plus encore celui nécessaire à l'obtention de résultats tangibles (en termes de données bio-physico-chimiques), est certes différent de celui du projet. Plutôt que d'en tirer un prétexte pour ne pas évaluer un projet en fonction de ses objectifs affichés, nous pensons qu'il faut au contraire adapter dès le départ (i.e. lors de la rédaction du document de projet) ces objectifs à ce que l'on peut raisonnablement espérer obtenir compte tenu du temps et des moyens dont on dispose. Certes, comme le soulignent P. Muller et Y. Surel (1998, p.24), « on est toujours confronté, lorsque l'on interroge les acteurs (…), à des phénomènes de reconstruction *a posteriori* : d'un côté, les acteurs sont évidemment incapables de prévoir toutes les conséquences de leur action ; d'un autre côté, le sens d'une action se modifie au fur et à mesure de la mise en œuvre et les acteurs modifient rétrospectivement leurs buts en fonction des résultats de leur action qu'ils sont en mesure d'observer et d'évaluer ». Il n'empêche que plus les objectifs initiaux sont irréalistes, plus ce phénomène nuit à l'évaluation. Cela ne doit donc pas servir de prétexte aux programmes de GIL pour ne pas rendre de comptes, puisque c'est justement sur la base de ces objectifs qu'ils obtiennent leurs financements (publics ou privés).

---

[1] Par exemple, le PRE-COI se fixe entre autres objectifs dans le Menabe de « désenclaver la zone côtière et assurer la complémentarité entre zones urbaines et rurales » ou encore de « gérer les milieux supports de vie et d'usage ». La composante EMC du PE2 quant à elle a pour objectifs par exemple « d'assurer la durabilité de l'exploitation des ressources renouvelables marines (…) et côtières », ainsi que de « résoudre les conflits dans l'utilisation de l'espace littoral ».

[2] On se souvient d'O. Roy déclarant non sans ironie (Roy, 2001, p.131) : « j'ai été chef de la mission OSCE au Tadjikistan en 1993 et 1994 avec pour mandat (…) le rétablissement de la démocratie et des droits de l'homme en six mois, renouvelable une fois (j'ai échoué mais personne de m'en a voulu) ».

b) « C'est mieux que rien ! » : difficultés de la contre-analyse

Lorsque l'on évalue une initiative de gestion de l'environnement, on rencontre souvent des acteurs qui, s'ils sont confrontés aux insuffisances des résultats obtenus, tentent de se justifier[1] par des arguments du type « c'est mieux que rien » ou « il faut évaluer les résultats obtenus par rapport à si on n'avait rien fait plutôt que par rapport aux objectifs fixés ». En outre, une initiative de gestion intégrée du littoral est un objet complexe sur lequel de nombreux points de vue peuvent prétendre à une certaine légitimité. Or, comme le fait remarquer D. Behar (Behar, 1997) sur un cas comparable (celui de la politique de la ville), « cela produit un résultat simple : l'agrégation de points de vue, la construction d'un avis collectif, sont quasi impossibles. N'émerge que le "plus petit dénominateur commun", un mélange de scepticisme et de soulagement : "les résultats de cette politique sont décevants mais qu'en aurait-il été sans elle ?" ». Selon l'auteur, cela a pour « conséquence immédiate que (…) la politique de la ville ne peut être débattue ». Or, clarifier les termes du débat sur la GIL est précisément l'un de nos objectifs principaux.

Ce n'est bien sûr pas parce que ces initiatives sont souvent censées pallier les déficiences de l'action publique au moment où elles interviennent qu'elles ne peuvent pas être évaluées comme n'importe laquelle de ces actions publiques. D'ailleurs, la contre-analyse causale est à peu près impossible à pratiquer (Baré, 2001b, p.115) et ne saurait donc servir de base à une évaluation. La référence aux objectifs est incontournable et l'alternative que l'on doit avoir en tête le cas échéant n'est pas entre l'initiative étudiée et rien, mais entre cette initiative et une autre à moyens équivalents[2]. Si l'objet politique étudié est suffisamment complexe pour que tous les points de vue sur lui soient légitimes (ce qui n'est pas à exclure quand on parle de GIL ou de développement durable d'un territoire), alors il faut accepter que des évaluations se

---

[1] Alors que, rappelons-le, ils ne sont généralement pas mis en cause personnellement dans les évaluations puisque « contrairement à certaines formes d'audit, l'évaluation n'a pas pour objet de porter un jugement sur la manière dont les agents individuels, y compris les responsables hiérarchiques, remplissent leur mission » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.12), et que « les évaluations doivent se situer dans un esprit qui n'est pas celui de l'incrimination mais de l'explication des causes des résultats observés, des effets de système ou de structure » (Conseil National de l'Evaluation, 1999).

[2] L'examen d'une telle alternative est d'ailleurs un passage obligé de tout document de projet à soumettre au *Global Environment Facility*, par exemple.

concentrent sur l'un de ces points de vue seulement – les performances environnementales dans notre cas – sous peine de tomber dans le travers mis en évidence par D. Behar.

c) *Learning by doing* ?

La GIL est souvent associée à la notion de gestion adaptative, elle-même couplée avec la méthode consistant à « apprendre en faisant ». Si l'apport de ces concepts est incontestable dans le cas général et souvent justifié en pratique, ils peuvent, par des dérives plus ou moins subtiles, mener à une conception de l'action dans laquelle erreurs et ratages deviennent partie intégrante du processus de GIL. L'évaluation s'en trouve là encore délégitimée y compris lorsque que ces erreurs et ratages correspondent à des échecs partiels et/ou étaient largement prévisibles.

d) Des dispositifs à évolution rapide

Les dispositifs organisationnels engendrés par les projets de GIL ont tendance à se transformer très rapidement, notamment face à l'adversité (le PE2 nous en a fourni de bons exemples). Dans ces conditions, le temps nécessaire à leur analyse détaillée fait que les observations sont menacées d'obsolescence sitôt formulées. Cet aspect est renforcé par la propension des opérateurs à tourner la page de leurs échecs avant même de les analyser pour mieux se concentrer sur des modes d'action supposés innovants et qui – ils en sont sûrs – ne rencontreront pas les mêmes problèmes.

e) Une expertise en vase clos

La configuration gilienne est constituée de telle façon qu'il est difficile de trouver un expert compétent pour évaluer un projet sans conflit d'intérêt. Qu'ils connaissent personnellement les promoteurs du projet ou ses financeurs, ou qu'ils aient d'autres activités en cours qui les incitent à transiger plus qu'ils ne l'auraient fait normalement, il est finalement fréquent que les évaluations externes soient menacées de ne pas l'être réellement dans l'esprit. Dans la mesure où ce sont généralement les promoteurs des projets qui en financent l'évaluation, il est aisé de comprendre qu'être trop négatif peut être une cause de non-renouvellement de contrat, que ce soit à titre personnel ou pour un bureau d'étude. Prenons l'exemple de l'évaluation à mi-parcours, par une équipe de consultants internationaux, du PEMSEA[1], programme majeur

[1] *Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia.*

de gestion du littoral en Asie financé notamment par le PNUD et le GEF (Ganapin, Burbridge et Jashapara, 2003). Alors que le leader du PEMSEA, Thia-Eng Chua, est le « grand prêtre » de la GIL asiatique dont nous avons déjà parlé[1], l'équipe d'évaluateurs est dirigée par P. Burbridge, pilier britannique de la GIL en Europe, universitaire et consultant régulier pour le PNUD et le GEF en Asie, et comprend en outre D. Ganapin qui devait prendre des fonctions au PNUD-GEF à New York quelques semaines plus tard[2]. Si l'avantage de recruter des experts connaissant parfaitement le système à évaluer est évident en terme d'efficacité, si la compétence et l'intégrité de ces experts ne sont absolument pas remises en cause ici, cet exemple offre un cas typique de potentiels conflits d'intérêts lorsqu'il s'agit d'évaluer les initiatives de GIL[3].

Plus généralement, et comme le souligne le Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996, p.14) : « des réticences plus profondes existent, plus ou moins consciemment liées à la volonté de préserver des zones d'opacité dans l'action publique. Cette opacité étant elle-même perçue comme un facteur d'autonomie par les fonctionnaires et les élus. Il est certain que le commanditaire de l'évaluation court le risque de ne pas maîtriser totalement les processus de changement qu'elle est susceptible d'enclencher ». Sans vouloir apporter grossièrement de « l'eau à notre moulin », nous pensons que cet aspect plaide pour des activités évaluatives indépendantes conduites par exemple par des chercheurs financés sur des crédits de recherche fondamentale ou par des ONG ne s'impliquant pas dans l'action.

f) Des dispositifs de gestion de l'environnement caractérisés par leur incapacité à rendre des comptes sur leurs performances en matière de gestion de l'environnement

Les problèmes soulevés ci-dessus sont plus généralement significatifs d'une tendance à concevoir et mettre en œuvre des dispositifs de gestion de l'environnement caractérisés par leur incapacité à rendre des comptes sur leurs performances en matière justement de gestion de l'environnement. Ce phénomène, décrit précisément par L. Mermet au sujet de l'Institution

---

[1] Cf. partie 1 sur la configuration gilienne.

[2] En tant que *Global Manager* du *Small Grants Programme*.

[3] Rappelons néanmoins une nouvelle fois l'exemplaire souci de l'équipe du PRE-COI de faire appel à des évaluateurs véritablement extérieurs, ce qui comportait des risques qui n'ont pas tardé à se matérialiser mais représente à nos yeux un point positif en soi.

Patrimoniale du Haut Béarn (Mermet, 2001), est particulièrement prégnant dans le domaine de la GIL qui comme on l'a vu a tendance à engendrer des dispositifs *ad hoc* qui sont autant de Léviathans politico-administratifs.

3.2.4. L'évaluation d'Esope

En conclusion à la description de ces trois types d'écueils, il n'est pas anodin de remarquer que les objectifs mêmes de l'évaluation tels que formulés au sein de la configuration gilienne tendent à ne pas correspondre aux objectifs « standards » de l'évaluation (connaissance, adaptation, amélioration de l'action, etc.). Ainsi, l'une des conclusions présentées par les organisateurs de la conférence Zones Côtières Canada 2000 affirmait l'urgence de « développer des mesures adéquates des progrès de façon à persuader les financeurs de maintenir leur soutien »[1]. Comme le soulignent S. Michaïlof et M. Bridier, l'évaluation est décidément « comme la langue d'Esope (…) la meilleure et la pire des choses (…) un instrument utile pour la décision ou un simple camouflage » (Michaïlof et Bridier, 1995 ; cités par Baré, 2001a, p.17).

3.3. Conclusion

Comme l'écrit M.-C. Kessler (2001, p.24), « il est bien évident que les évaluations de politiques sectorielles, ayant un objet limité, sont plus faciles que celles des "macro" politiques. En règle générale, l'évaluation est plus simple à concevoir et à réaliser dans le cas d'une action individualisée, programmatrice ou régulatrice que dans l'hypothèse d'une politique foisonnante et composite ». Cependant, on est avec la GIL dans un cas où si l'on n'aborde pas les systèmes de gestion du littoral de façon holistique et si l'on se concentre sur certaines initiatives labellisées, on risque fort de « diviser la difficulté en autant de parties nécessaires pour ne pas la résoudre » (Sahlins, 1980 ; cité par Baré, 2001b, p.95). On tombe alors le plus souvent sur les écueils que nous venons de décrire.

Outre cette approche systémique des situations de gestion du littoral, l'autre trait marquant de notre analyse, qui contribue à éviter les écueils ci-dessus, est la référence normative assumée à des « qualités désirables » de l'environnement. A nouveau selon M.-C. Kessler,

---

[1] « *Developing adequate measures of progress to persuade funders to continue support* ».

« l'évaluation se différencie des contrôles et de l'audit par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique » (Kessler, 2001, p.47). Plus précisément, « le contrôle et l'audit se réfèrent *à des normes internes aux systèmes analysés* (…), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement *externe* les effets et/ou la valeur de l'action considérée » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.11). C'est ce point de vue externe que nous revendiquons à travers la référence constante à des référentiels normatifs d'engagements collectifs sur l'environnement – une rationalité substantielle que le cadre de l'analyse stratégique de la gestion environnementale nous encourage et nous aide à mettre en œuvre.

Il va sans dire que nous nous heurtons dans cette perspective à d'autres difficultés. Cependant, elles sont à nos yeux repoussées plus loin, et sont surtout conceptuellement bien plus abordables notamment parce que l'on peut les resituer dans la problématique générale de l'évaluation et des recherches évaluatives.

4. STRATEGIES POUR LA GESTION INTEGREE DU LITTORAL

4.1. Terrains inadaptés à la GIL ou stratégies de GIL inadaptées aux terrains ?

4.1.1. Existe-t-il des terrains (dé)favorables à la mise en œuvre de la GIL ? GIL, démocratie et « bonne gouvernance »

La question de savoir si la GIL est adaptée à tous les contextes se pose régulièrement, et avec de bonnes raisons puisqu'elle est par exemple recommandée dans la Déclaration de Rio de 1992 que la plupart des pays ont signée. Une position souvent rencontrée dans la littérature est bien résumée par l'Association Zone Côtière Canada (voir Encadré 19) : dans certaines conditions, notamment quand un littoral ne joue pas un rôle majeur dans l'activité socio-économique d'un pays ou ne présente pas d'importance écologique mondiale, quand la paix et la démocratie ne sont pas assurées, ou quand la corruption est problématique, il est inutile de gaspiller des ressources à tenter de mettre en œuvre la GIL. D'un autre côté, de nombreux auteurs font remarquer à l'image de S. Olsen que « le principal besoin d'initiatives de gestion

des ressources côtières est dans les pays tropicaux, puisque c'est là que le processus de changement environnemental est le plus rapide et que la plus grande partie de la croissance démographique attendue d'ici 2040 se concentrera » (Olsen, 1993, p.202).

Il y a là un paradoxe assez évident puisque ainsi présentée, la GIL, à vocation universelle, ne correspond pas aux besoins d'une majorité de pays tropicaux (dans lesquels paix, démocratie et bonne gestion des affaires publiques représentent l'exception davantage que la règle) alors que ce sont justement ceux-là qui concentrent les principaux enjeux de gestion des ressources côtière. Ne serait-il pas plus avisé de remettre en cause le corpus théorique menant à ce paradoxe de façon à ce que la GIL, « outil majeur de mise en œuvre du développement durable » sur les littoraux (Hatziolos *et al.*, 1998, p.2), soit adaptable à tous les pays qui se sont fixés le développement durable comme objectif commun depuis Rio ? Est-ce possible ?

En fait, l'essentiel de ce travail consistant à accroître l'adaptabilité de la GIL a déjà été accompli dans les pages qui précèdent. En renonçant à une approche exclusivement centrée sur les programmes de GIL, en rétablissant la GIL sur ses deux dimensions non seulement de processus, mais aussi d'objectif de mode de gestion fournissant des grilles d'analyse pertinentes, nous avons donné corps à une GIL qui n'est pas un « investissement » (voir Encadré 19) contrairement à un programme. Si les activités littorales sont peu importantes et si les systèmes naturels concernés sont pauvres, alors les enjeux d'intégration sont mineurs et peuvent être pris en charge – dans un cadre conceptuel de GIL – à moindre coût, par des opérations ciblées, rationnelles et parfois sectorielles. De même, si la « bonne gouvernance » est nécessaire à la mise en œuvre réussie d'un vaste programme de GIL car les moyens mobilisés sont importants, elle ne l'est pas autant à l'analyse de situations de gestion du littoral et à la proposition de mesures adaptées – même si *in fine* le succès de nombre de ces mesures reposera sur une gestion saine des affaires publiques.

La question de la démocratie est à nos yeux plus complexe et entretien des liens étroits avec la morale. Le « décideur unique » (modèle de la dictature) ne serait-il pas en fait l'instrument idéal d'une parfaite intégration, au contraire de l'éclatement des compétences et points de vue ? Si l'expérience a montré à maintes reprises qu'il n'y avait pas de corrélation évidente – ni dans un sens ni dans l'autre – entre démocratie et développement économique (voir par exemple Hugon, 2001, pp.298-303 ; Stiglitz, 2002), le lien entre démocratie et gestion durable de l'environnement demeure plus controversé. A défaut de traiter cette question très générale dans le cadre de notre thèse, notons que H. Jonas notamment s'appuie sur le constat de

l'inertie des systèmes démocratiques pour établir leur incapacité à affronter leurs responsabilités à long terme – ce dont il est essentiellement question en matière d'environnement. Des approches contrastées de cette question, plus favorables à la démocratie, apparaissent par exemple chez N. Tenzer (1998) et J. Theys (1998). Pour ce qui nous concerne, nous nous contenterons de réaffirmer la nécessaire distinction entre jugement moral et jugement fonctionnel d'un système de gestion – seul le deuxième nous intéressant ici. Il s'agit, d'un point de vue scientifique, de faire la part entre des conditions politiques vraiment nécessaires à la prise en charge des enjeux environnementaux sur le littoral, et ce qui s'apparente au mieux à une certaine éthique de l'action publique, au pire à une rhétorique politiquement correcte. Toutefois, de façon purement « fonctionnelle », la place centrale que la GIL aussi bien que l'ASGE accordent à l'évaluation externe ne semble guère pouvoir s'accomoder, au niveau théorique, de quelque forme de despotisme que ce soit.

La GIZC n'est pas appropriée à tous les pays

Un ensemble de conditions politiques, environnementales et socio-économiques doit être en place avant qu'un pays ne puisse développer et mettre en application un programme de GIZC ; sans cela, la GIZC ne serait pas un investissement prudent de ressources pour bien des pays côtiers ou des unités infra-nationales.

Plusieurs pays côtiers et unités infranationales ne jouissent pas de liens sociaux économiques suffisamment forts aux ressources côtières (exemple : la pêche côtière, le potentiel de développement de la mariculture, le tourisme et les loisirs côtiers de même que l'entreprise forestière côtière), à l'environnement (exemple : les marécages ou les systèmes de corail d'importance internationale) ou encore aux risques pour justifier les coûts et le temps nécessaires à la préparation et à l'implantation d'un programme de GIZC.

Les conditions destructives politiques, sociales et économiques de certains pays en voie de développement (tels que la guerre civile ou la corruption financière) diminuent largement leur capacité de mettre en œuvre la GIZC.

Dans la plupart des pays côtiers ou des unités infranationales, la GIZC exige des institutions démocratiques pour la préparation et l'implantation efficace d'un programme particulièrement s'ils financent leurs propres activités de GIZC lorsque l'appui des donateurs internationaux est réduit d'une façon importante ou prend fin.

Les institutions démocratiques peuvent aussi faciliter la gestion à base communautaire comme approche pour la préparation et l'implantation des plans, des politiques et des programmes.

Encadré 19. Quand la GIL n'est pas appropriée[1] (Coastal Zone Canada Association, 2000, p.13)

4.1.2. Existe-t-il des instruments de GIL bien conçus mais auxquels le terrain n'est pas adapté ?

Lorsque l'échec de la mise en œuvre d'un instrument visant à améliorer l'intégration de la gestion d'un littoral donné devient flagrant et avéré, on entend bien souvent – surtout du côté des promoteurs de cet instrument – qu'il n'était pas mal conçu mais qu'il n'était pas adapté à la réalité du terrain. Or, il devrait aller de soi que si le critère majeur d'évaluation d'un tel instrument doit être sa capacité à apporter du changement (sous quelque forme que ce soit) dans un système de gestion donné, la première de ses qualités doit être son adaptation fine à ce système de gestion. Ce n'est pas au terrain de s'adapter à un instrument donné – à moins que cet instrument ne véhicule les moyens de susciter cette adaptation. Il n'y a donc pas d'outil « joli » et bien conçu mais inadapté au terrain. C'est un élément de réflexion important dans tous les cas où le changement pour une meilleure prise en charge des objectifs environnementaux est véritablement difficile, c'est-à-dire où « il s'agit de faire bouger plusieurs acteurs plus qu'ils ne seraient prêts à le faire » *a priori*. Or, comme le montre L. Mermet (1992), il s'agit d'une caractéristique commune à la plupart des situations réelles et non triviales de gestion environnementale.

Ayant cela à l'esprit, on ne peut suivre S. Olsen par exemple lorsqu'il identifie l'une des raisons pour lesquelles les programmes de GIL rencontrent des difficultés de mise en œuvre comme étant le « peu d'incitations encourageant la collaboration interinstitutionnelle et les engagements de long terme en faveur de la GIL » (Olsen, 2001, p.7). Ces éléments qu'il voit comme l'environnement de l'intervention en faveur de la GIL non seulement sont identifiables en amont et ne doivent donc pas surprendre les porteurs du programme, mais ils constituent pour une bonne part la raison même de cette intervention et donc son objectif. L'absence d'incitations fortes à la coordination et à la prise en compte du long terme nuit

[1] Edition bilingue. Nous reprenons ici telle quelle la version française.

certes à la gestion durable de l'environnement, mais ne peut en aucun cas être considérée comme un obstacle à la mise en œuvre d'un instrument de gestion de l'environnement : elle constitue sa rationalité. Dans la même logique, on constate qu'une multitude de rapports produite dans le cadre ou autour du PNAE de Madagascar met en avant le recours aux instruments économiques et financiers (IEF), donc au marché, pour améliorer la gestion de l'environnement. Désormais passage obligé de tout rapport consacré à la GIL, credo de nombreux bailleurs de fonds qui espèrent ainsi se passer d'un Etat jugé inefficace, les IEF rencontrent des difficultés absolument considérables de mise en œuvre à Madagascar, ce qui n'est pas une surprise quand on connaît le fonctionnement du marché, de la collecte des taxes, et de l'Etat dans la Grande Ile. Les IEF ressemblent dans le contexte malgache actuel à des couteaux sans manche… auxquels il manque la lame[1].

4.2. Stratégies faibles, stratégies fortes

4.2.1. Un environnement d'action partiellement hostile

Faisons donc le choix d'accepter les terrains ou contextes de mise en œuvre de la GIL tels qu'ils sont, plutôt que de les rêver tels que l'on voudrait qu'ils soient pour que certains leviers d'action produisent des résultats. Les degrés de démocratie, de pluralisme, de « bonne gouvernance », de stabilité politique, de sensibilité environnementale des décideurs, etc., apparaissent comme des données du problème d'intégration à prendre en charge plutôt que comme des conditions de réussite d'une initiative en faveur de la GIL qui serait conçue indépendamment de ces éléments surdéterminants et en partie hors de portée.

Plus particulièrement, toute initiative en faveur d'une gestion plus intégrée doit s'attendre à être confrontée à des « inhibiteurs de changement ». Ces inhibiteurs sont extrêmement variés, du simple élément de contexte (par exemple, incohérence entre lois environnementales et de décentralisation, difficultés récurrentes de l'Etat à prélever l'impôt), à des différences de logiques entre filières et jusqu'à l'opposition délibérée, active et réfléchie d'acteurs organisés pouvant être très puissants. Bien connus des politologues qui les désignent notamment par des formules comme « *veto groups* » ou « inhibiteurs de l'émergence » d'un problème, « plutôt

[1] Formule de Lichtenberg (citée par Baré, 2001b, p.97).

que de porter un problème sur l'agenda, (…) [ils] peuvent au contraire s'attacher à récuser toute forme d'émergence d'une problématisation donnée, notamment lorsque cette dernière est susceptible de modifier leur situation » (Muller et Surel, 1998, pp.84-85). Dans le champ de l'environnement, ces *veto groups*, leurs comportements, stratégies et rhétoriques typiques, ont été étudiés notamment par A. Rowell (1996) ou L. Mermet (1998 ; 2001), à des échelles diverses.

Dans la grande majorité des cas, le contexte d'une intervention pour une gestion plus durable de l'environnement, et en particulier pour une gestion plus intégrée du littoral, n'est ni totalement favorable, ni totalement hostile. Cela signifie notamment que pour réussir, cette intervention ne peut se permettre de faire la lourde hypothèse que l'ensemble des acteurs va l'accueillir favorablement puisqu'elle correspond à un besoin « objectif ». Elle exige, sans pour autant faire de procès d'intention, d'identifier les oppositions potentielles et de rechercher les moyens de les (con)vaincre.

4.2.2. Un déficit stratégique répandu

Pour évidente que cette affirmation puisse paraître, elle semble souvent absente des approches intégrées de la gestion environnementale, qui se développent dans un cadre de sous-estimation des antagonismes et de « la persistance bien réelle d'oppositions d'intérêts, de stratégies et de pratiques, et [de] ses conséquences dans l'évolution des milieux » (Mermet, 1998, p.311). Les espoirs excessifs placés dans des approches exclusivement consensuelles (cf. les cas de Madagascar ou du Contrat de Baie de la Rade de Brest) renvoient plus généralement à une dépolitisation de certains sujets, protection de l'environnement en tête. Après des années voire des décennies au cours desquelles les interventions des acteurs d'environnement passaient presque systématiquement par la lutte frontale contre des intérêts constitués, les avancées politiques mondiales ou locales des années 1990 ont pu donner l'impression que la cause de l'environnement était désormais une préoccupation unanimement partagée. Pourtant, comme l'écrit L. Mermet (1998) :

> « A mesure que s'estompe l'euphorie du consensus, que les déclarations de principe font moins d'effet (parce qu'elles sont moins suivies d'effet), ou que l'on prend la peine d'analyser plus nettement les positions des acteurs, on distingue de mieux en mieux la persistance de désaccords profonds. (…) Il serait sûrement inexact de prétendre que les positions n'ont pas évolué, et que les discours

> entendus, les engagements entendus, n'étaient que de façade. Mais il serait tout aussi absurde de croire, parce que les acteurs des politiques sectorielles ou les responsables locaux ont fait des pas vers les positions défendues par les acteurs de l'environnement, qu'ils continueront jusqu'à s'aligner sur elles. Il apparaît au contraire que les objectifs qu'ils sont disposés à poursuivre s'inscrivent souvent nettement en retrait par rapport à l'attente d'une qualité durable de l'environnement ».

Ainsi, la gestion intégrée est, à l'image d'autres paradigmes tels que le développement, le libéralisme économique ou la décentralisation, « souvent présentée comme une technologie institutionnelle "neutre", [alors que] sa mise en place se heurte à sa nature intrinsèquement politique » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001, p.141). On se souvient de l'exemple du président du CRD du Menabe malgache qualifiant ce comité « d'apolitique » tout en étant « la principale force organisatrice et directrice des actions de son [celui du Menabe] développement ». Dans ces conditions, les initiatives « intégrées » sont le terrain de prédilection de la manifestation de réactions anti-environnementales puissantes et efficaces, non pas parce que les promoteurs de la GIL sont eux-mêmes anti-environnementaux, mais parce que ceux qui le sont ont de multiples opportunités de s'approprier ces démarches[1].

Ce « point aveugle » des initiatives en faveur de la GIL correspond en d'autres termes à un déficit stratégique que nous avons souligné à plusieurs reprises dans les cas traités. En analysant les pratiques dominantes dans la configuration gilienne, on peut dire que tout se passe comme si les promoteurs de la GIL se contentaient, à un objectif donné, d'affecter des moyens, sans se douter que d'autres acteurs mobilisent des moyens parfois supérieurs pour les faire échouer ou *a minima* ne voient pas leur intrusion dans le jeu des acteurs d'un œil favorable.

4.2.3. Le besoin de stratégies au sens fort

Ces stratégies sous-évaluant l'adversité peuvent être qualifiées d'aveugles, ou de naïves : nous les appellerons ici, en utilisant des catégories empruntées à la théorie des jeux, des « stratégies au sens faible ». Au contraire, les interventions en faveur de la GIL, étant donné un contexte

[1] Pour un cas d'école, voir l'exemple de l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn décrit par L. Mermet (2001).

d'action qui est tout sauf consensuel au départ, ont besoin de développer des « stratégies au sens fort », qui à un objectif de changement donné affectent des moyens tenant compte des oppositions que leur mise en œuvre est susceptible de rencontrer – la *construction* de consensus n'étant bien sûr pas à exclure de telles stratégies.

Ce que nous indiquent les réflexions ci-dessus n'est pas que toute action publique n'est qu'un « combat à mort » et que la concertation est impossible. L'évaluation de la mise en œuvre d'un instrument de gestion et l'analyse d'un système de gestion (dans lequel cet instrument s'inscrit) débouchent sur un diagnostic qui, mis en regard d'objectifs environnementaux, aboutit à une formalisation des besoins de changements. Comment passer de ces besoins à des actions appropriées ? Il faut pour cela remarquer que ces actions « se déploient sur deux plans profondément différents et également nécessaires : l'intervention stratégique (« dissymétrique ») d'un acteur spécialisé pour faire changer les autres, la concertation entre les acteurs pour une prise en charge commune du changement » (Mermet, 1998, p.338). Le deuxième de ces deux plans étant abondamment traité dans la littérature sur la gestion de l'environnement et la GIL, nous nous concentrons sur le premier qui est à nos yeux celui faisant le plus souvent défaut.

4.3. Réflexions sur les préconisations

4.3.1. Stratégies faibles et préconisations symétriques

Trois types de préconisations peuvent être émis au sein d'un domaine de recherche et d'étude tel que la GIL :

- Des préconisations théoriques en termes d'approches de la notion de GIL, dans le cas général.
- Des préconisations symétriques, concernant la gestion de littoraux de toutes échelles, et qui ne distinguent pas dans leur formulation les différents protagonistes de la gestion du littoral concerné (en tous cas pas au-delà du triplet gouvernement – société civile – secteur privé), bien que ceux-ci soient souvent en conflit entre eux.
- Des préconisations dissymétriques, là encore à n'importe quelle échelle, qui ont la particularité de s'adresser à un acteur donné, dans un contexte d'action et en fonction d'objectifs qui lui sont propres.

Le premier type est très répandu dans la littérature sur la GIL, des *guidelines* et nombreux ouvrages aux articles des revues scientifiques consacrées. C'est aussi l'exercice privilégié dans cette thèse car nous pensons pouvoir y contribuer utilement.

Le deuxième type de préconisations, lui aussi très largement répandu dans la même littérature, est au contraire un exercice auquel nous nous efforçons au maximum de ne pas nous livrer ici. Il consiste, en forçant à peine le trait, à prescrire comme solution le contraire de ce qui se passe sur le terrain, c'est-à-dire à voire les solutions comme les « moulages » des problèmes. La coordination entre acteurs est jugée insuffisante ? Prescrivons plus de coordination. Les eaux usées ne sont pas suffisamment traitées ? Préconisons un meilleur traitement des eaux usées. Le cadre légal est jugé peu favorable à la mise en œuvre de la GIL ? Appelons à sa modification. La voix des plus pauvres n'est pas correctement prise en compte dans la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources littorales ? Prescrivons de leur accorder plus de poids, etc. Il s'agit là d'un exercice relativement aisé à pratiquer, qui généralement ne froisse pas les sensibilités, et qui n'est pas dénué d'utilité. Il caractérise la plupart des publications internationales (voir par exemple l'appel à l'action lancé par Bernal et Cicin-Sain, 2001), mais aussi une écrasante majorité des articles (on en trouve un exemple caractéristique dans Murthy, Rao et Inamdar, 2001, pp.365-368), communications à des congrès, rapports d'experts et de consultants, etc. Il fournit une base de réflexion qu'il ne s'agit pas de dénigrer, mais de compléter dans la mesure où elle s'avère insuffisante pour l'action : elle ne peut être appropriée directement par des acteurs concrets souhaitant obtenir un changement du système de gestion d'un littoral.

4.3.2. Le besoin de préconisations dissymétriques et contextualisées

Comme l'explique L. Mermet (1998, p.338), « l'action ne peut guère être conçue comme l'application à la réalité des conclusions d'une réflexion théorique. Elle est avant tout la pratique d'un acteur en situation ». Cet acteur, « acteur d'environnement » ou plus généralement « acteur de changement » (Mermet, 1992, 1998), est confronté à une mise en œuvre nécessairement stratégique, donc dissymétrique. Or, comme le constate encore L. Mermet (1992), « autant les stratégies au sens faible et autres plans d'action, des plus intéressants aux plus fades, s'accumulent jusqu'à l'absurde, autant les stratégies d'action au sens fort, les plus vitales pour guider concrètement l'intervention de changement, se font

discrètes, sont peu publiées et difficiles à trouver ». La première des raisons en est sans doute que l'exercice exige un cadre théorique adapté, comme par exemple celui que nous développons ici.

Pour autant, nous ne formulerons pas de telles préconisations dissymétriques concernant nos études de cas, pour trois raisons fondamentales :

- Cela constituerait un autre travail à part entière, que le format de notre thèse ne permet pas d'inclure et qui n'est pas son objet.
- Les préconisations dissymétriques, appuyant des stratégies au sens fort, ne peuvent généralement pas être publiques puisqu'elles consistent en partie à indiquer à un acteur de changement comment aboutir à ses fins malgré les résistances plus ou moins organisées auxquelles il fait face.
- Pour qu'elles aient un sens, pour qu'elles tombent juste et aient une chance de se voir approprier par l'acteur concerné, des préconisations dissymétriques exigent une toute autre relation entre le préconisateur et cet acteur. L'existence d'un mandat, d'une relation formelle entre auteur et acteur, ou *a minima* d'un contrat implicite ou explicite pouvant être clarifié, semble obligatoire.

Cette troisième raison traduit un attribut essentiel de la préconisation dissymétrique : la règle de contextualisation des préconisations (Mermet, 1998, p.263) qui consiste à « s'interdire toute préconisation qui ne préciserait pas qui l'émet, à l'usage de qui, et quelle relation d'influence est susceptible de la faire aboutir ».

4.3.3. De l'analyse stratégique à l'action

En conséquence, le problème n'est pas que préconisations dissymétriques et stratégies au sens fort soient introuvables dans la littérature : on comprend que c'est là une situation relativement normale – quoique *a posteriori* elles seraient souvent publiables et d'un grand intérêt. Ce que révèlent nos études de cas ainsi que notre fréquentation de la configuration gilienne est l'absence de réflexion en ces termes ou en d'autres termes équivalents. C'est à nos yeux l'une des cause majeures pour lesquelles « les promesses de la Gestion Intégrée du

Littoral ne sont pas tenues[1] ». Notre premier souci est donc de souligner le besoin de telles approches : l'action n'est pas symétrique, et peut donc difficilement être engendrée par des préconisations symétriques. Si l'un des protagonistes décide de se les approprier, en fonction de son identité et de ses objectifs, le chemin à parcourir sera si long que l'on pourra difficilement parler de mise en œuvre de ces recommandations.

Ce que nous souhaitons éclairer plus généralement, c'est le lien entre analyse et action. Il demeure généralement une boîte noire dont on se contente d'espérer qu'elle réagira à un signal (la préconisation symétrique) sans connaître son fonctionnement. Nous avons donc proposé un cadre d'analyse stratégique des systèmes de gestion adapté à la GIL telle qu'elle se définit et se pratique dans le monde. Ce cadre est dit « stratégique » non pas « parce qu'il produit systématiquement des recommandations, mais (1) parce qu'il accorde une attention centrale aux stratégies des acteurs et en particulier à la situation d'action des acteurs d'environnement et (2) parce qu'il possède un potentiel important pour qui voudrait en faire usage aux fins de préconisations stratégiques » (Mermet, 1998, p.345). L'analyse stratégique du système de gestion rend possible un diagnostic des marges de manœuvres (dont nous avons esquissé les contours dans le cas des Pertuis Charentais), qui ouvre la voie à des préconisations dissymétriques. Chacune de ces étapes constitue un travail à part entière, et aucune ne saurait être négligée. L'analyse, même stratégique, ne fonde donc pas l'action : elle la rend possible.

Etant données les caractéristiques particulières de la configuration gilienne, où chercheurs, consultants, représentants associatifs voire décideurs interagissent abondamment au point que l'on puisse parler d'osmose, nous pensons que la GIL possède des atouts spécifiques pour ce qui concerne le passage de l'analyse à l'action. Les réflexions ci-dessus devraient pouvoir y faire leur chemin, peut être mieux que n'importe où ailleurs.

5. POUR EN FINIR AVEC QUELQUES ILLUSIONS

Les réflexions qui ont été développées permettent à présent d'examiner avec une perspective nouvelle un certain nombre d'idées fondamentales de la configuration gilienne. Nous ferons

[1] « *Promises of ICM are not being achieved* », admettait S. Olsen lors de la *Global Conference on Oceans and Coasts at Rio+10*.

notamment la critique de quatre illusions qui portent souvent préjudice à la mise en œuvre de la GIL, et qui relèvent selon nous d'une conception naïve de l'action.

5.1. « Gérer les problèmes environnementaux, c'est amener tout le monde autour d'une table »

5.1.1. L'illusion du tour de table, une croyance simpliste largement répandue

« Gérer les problèmes environnementaux, c'est amener tout le monde autour d'une table ». Cette phrase, lancée par exemple par B. Koto lors du symposium de mai 2000 à Toliara sur « La problématique environnementale et du développement rural au niveau de la recherche dans la région du sud-ouest », est à nos yeux emblématique d'une croyance simpliste extrêmement répandue dans le monde de la GIL et au-delà dans tout le champ de la gestion de l'environnement. Elle repose sur un raisonnement en trois temps : d'abord, la gestion de l'environnement est perçue comme un problème de coordination entre acteurs ; ensuite, la concertation paraît être la solution au manque de coordination ; enfin, la concertation est considérée comme indissociable du consensus.

a) La gestion de l'environnement comme problème de coordination

La base de la notion de gestion (intégrée) de l'environnement peut être analysée comme un manque de coordination entre acteurs et usages (Babin, Bertrand, Weber et Antona, 1999), que ce soit par simple manque de communication ou parce que les acteurs agissent en fonction de logiques divergentes reposant sur de réels antagonismes. Cela occasionne des problèmes environnementaux, des conflits, et/ou limite l'efficacité d'actions entreprises en faveur de la protection de l'environnement.

Si l'on comprend la notion de coordination comme « l'agencement des parties d'un tout selon un plan logique, pour une fin déterminée[1] », en l'occurrence la protection de l'environnement, cette approche de la gestion environnementale est pour nous tout à fait acceptable, même si

[1] Selon la définition du Petit Robert.

elle comprend certains défauts[1]. Nous prenons en tous cas le parti de l'accepter ici afin de mieux comprendre le glissement menant à « l'illusion du tour de table ».

b) La concertation comme solution au manque de coordination

Parmi les moyens mobilisables pour améliorer la coordination, la concertation est désormais souvent privilégiée, au point d'être devenue la référence principale de l'action pour la gestion intégrée du littoral. Il est alors fréquent de procéder par « moulage » du problème : « si les acteurs ne sont pas coordonnés, offrons-leur l'arène qui leur permettra de le devenir », ou encore « les acteurs ne se parlent pas, mettons-les autour d'une table ». On considère dans ce cas que « le simple fait de parler améliore les comportements », on suppose que discuter va libérer les imaginations et ouvrir la voie à des solutions innovantes. Prenons deux exemples tirés des études de cas précédentes.

A Madagascar, il y a un manque de coordination entre bailleurs de fonds qui nuit à l'impact global de l'aide publique. Pourquoi en est-il ainsi ? Pour résumer, citons trois raisons principales : (1) sur un plan purement opérationnel, chaque bailleur est autonome et l'aide ne peut donc pas être fournie de façon totalement intégrée. Les cycles de programmation ne coïncident pas, la mobilisation des ressources a sa logique propre, et les bailleurs aspirent à une bonne visibilité de leur action ; (2) des divergences de fond persistent entre eux sur les priorités, les modes d'action à privilégier, etc. ; (3) pour un pays comme Madagascar en situation de grande dépendance à l'aide étrangère, jouer sur ces divergences est une source d'autonomie, de liberté. Dans le champ de l'environnement, pour remédier au manque de coordination autour du PE2, un des bailleurs (la Banque Mondiale) a créé un Secrétariat Multi Bailleurs. Cependant, plusieurs bailleurs importants ont refusé d'y participer, et même si quelques acquis ont pu être relevés en termes de communication, les divergences ont persisté et la coordination ne s'est pas significativement améliorée.

---

[1] La coordination n'est-elle pas une « boîte noire » de plus ? Peut-on vraiment affirmer (Commission Européenne, 1997, p.13) que « l'éventail législatif et instrumental en place (est) relativement satisfaisant, mais (est) loin d'atteindre sa pleine efficacité en raison du manque de coordination entre les nombreux acteurs influençant l'évolution des zones côtières » ? Poser la totalité du problème de la gestion de l'environnement en terme de coordination ne suppose-t-il pas implicitement l'existence d'un intérêt général unique, d'objectifs communs à toute la société ?

Sur le bassin versant de la Rade de Brest, le Contrat de Baie a misé la quasi intégralité de sa réussite en matière de pollutions d'origines agricoles sur la simple « mise autour de la table » des différents protagonistes. Or, même si l'on pose le problème de l'eau en Bretagne comme étant que les agriculteurs ne sont pas coordonnés avec les producteurs d'eau potable ni avec les pêcheurs de rivière, cela ne signifie pas que ce problème relève uniquement de la sensibilisation et de la diffusion de « pratiques éclairées » pour l'utilisation optimale des intrants. L'activité du Contrat de Baie s'étant à peu près limitée à cela, les progrès accomplis en matière agricole sont restés marginaux. Les logiques économiques qui soutiennent l'agriculture intensive, ou les logiques politiques qui sous-tendent l'activité syndicale agricole, ne sauraient être modifiées par la simple discussion locale.

Ces exemples et bien d'autres montrent comment dans de très nombreux cas (en fait chaque fois que le problème d'environnement à gérer n'est pas trivial), les problèmes environnementaux considérés comme relevant de la coordination ne peuvent être résolus par la simple création d'une arène de discussion à laquelle on convie les parties prenantes. Le lien entre coordination et concertation n'a rien d'évident, encore moins entre coordination et discussion. Comme l'intégration, la coordination, si elle est bien un moyen de mieux gérer l'environnement, ne se décrète pas : contrairement à la création d'une arène de concertation ou à la convocation d'une réunion, elle n'est pas un *mécanisme* qu'on choisit de mettre en œuvre. Elle relève de l'organisation effective.

c) La construction de consensus comme paradigme de la concertation

Le glissement qui permet à l'illusion du tour de table d'avoir tant de succès repose donc d'abord sur la conception de la gestion de l'environnement comme problème de coordination, puis sur la domination de la concertation comme moyen d'améliorer la coordination. Le dernier mouvement, essentiel, est celui qui pose le consensus comme indissociable de la concertation.

Dans les cas que nous avons traité, les résultats des approches concertées consensuelles ont été peu convaincants. Peu de solutions innovantes, issues d'imaginations libérées, sont en réalité apparues. Il n'est pourtant pas vraiment étonnant qu'elles tendent à satisfaire – à court terme – la plupart des acteurs engagés. Par exemple, les acteurs d'environnement, généralement en « rapport de faiblesse » avec les autres, pensent arriver plus efficacement à leurs fins ainsi qu'à travers des conflits ouverts (B. Koto, l'auteur de la phrase servant de titre

à cette section, est un cadre du WWF à Madagascar). Les acteurs dont l'activité mal régulée tend à dégrader l'environnement apprécient les approches consensuelles puisqu'elles sont en quelque sorte l'assurance qu'on ne leur impose aucun changement qu'ils ne soient prêts à opérer (éventuellement après négociation et ajustement des positions). Dans les pays développés, ils ont d'abord connu, tout comme les acteurs d'environnement, une période où les conflits se sont multipliés, menant à des contentieux et procès extrêmement longs et coûteux ainsi qu'à la dégradation de leur image. Toute approche les instituant comme partenaires plutôt que comme adversaires est donc bienvenue. Enfin, les responsables politiques ont intérêt à éviter ou minimiser les conflits.

On sent bien que cette approche sous-estime les antagonismes bien réels entre acteurs et usages « non coordonnés », les différences d'intérêts et de représentations. Placer de cette façon les problèmes dans un cadre collectif mène souvent à les évacuer plus qu'à les gérer. Comme l'écrit par exemple J.-B. Narcy au sujet de la gestion spatiale de l'eau en France (Narcy, 2000, p.466), elle « procède moins d'une recherche consensuelle de coordination avec les filières, que de la reconnaissance de deux antagonismes à gérer ». Le problème est en fait à double sens : d'une part (Mermet, 1992), placer un problème dans un cadre collectif ne suffit pas à en faire une préoccupation de tous ; d'autre part, les modes consensuels (i.e. faire d'un problème une préoccupation de tous) ne sont pas les seuls disponibles pour placer un problème dans un cadre collectif.

5.1.2. Intégration et distribution

On ne saurait donc prévoir ou décider *a priori*, dès le début d'un processus de gestion de conflit d'usage, de procéder seulement par consensus puisqu'il faut généralement parvenir à pousser plusieurs acteurs à faire ce qu'ils ne feraient pas volontiers. Si l'on se limite (1) à inciter à des changements des comportements par sensibilisation, et (2) à obtenir des « Pareto améliorations[1] », on ne peut espérer apporter des modifications significatives à des systèmes de gestion de l'environnement que dans des cas très simples et guère représentatifs des situations de gestion auxquelles les acteurs d'environnement sont le plus souvent confrontés. Même si la gestion intégrée n'est pas forcément un jeu à somme nulle, il n'y en a pas moins

[1] Changements du système de gestion dans lesquels personne n'est perdant.

bien souvent un « gâteau à partager », des arbitrages à rendre contre certaines logiques et en faveur d'autres.

Au terme de cette réflexion, on ne peut qu'être frappé par le manque de réalisme d'une affirmation comme celle de S. Olsen (1996, p.4) lorsqu'il écrit que « la gestion intégrée du littoral requiert l'implication active et durable du public intéressé et des nombreux acteurs ayant un intérêt dans la façon dont les ressources côtières sont allouées et les conflits gérés[1] ». Il est en réalité inévitable que certains acteurs, dont la logique est opposée à la gestion durable des systèmes naturels, entrent et sortent des processus de gestion intégrée, soient consultés puis se sentent perdants, floués, et clament leur mécontentement (voir l'exemple du SMVM des Pertuis Charentais). De la même façon que R.E. Walton et R.B. McKersie (1965) soulignent que toute négociation a, outre une dimension intégrative, une dimension distributive, il est clair que la gestion intégrée est aussi, malgré son nom, une « gestion distribuée » consistant à « distribuer les désagréments entre les protagonistes ». Une approche purement consensuelle et coopérative n'est envisageable que si pour une raison particulière il n'y a pas de dimension distributive dans une situation de gestion donnée.

5.1.3. Conclusion

a) Un besoin urgent de réintroduire les notions de conflits, de rapports de force et de pouvoir

Dépasser l'illusion du tour de table nécessite donc de réintroduire le conflit comme phénomène fondamental des situations de gestion de l'environnement. En allant plus loin, nous pouvons affirmer avec L. Mermet qu'il est à peu près indispensable, pour qu'un problème d'environnement soit effectivement pris en charge, que les différentes parties impliquées vivent une situation de blocage, d'impasse, faisant suite à une période de gestion conflictuelle de l'environnement : « c'est la fracture qu'il [le conflit] institue, à un moment donné, entre notre gestion effective de l'environnement et nos objectifs en la matière, qui ouvre l'espace où la collectivité peut traiter ces questions où elle fait figure à la fois de maladie et de docteur » (Mermet, 1992, pp.65-66).

---

[1] « *ICM (...) requires the active and sustained involvement of the interested public and the many stakeholders with interests in how coastal resources are allocated and conflicts are mediated* ».

On en vient ainsi à prendre en compte de façon plus consciente les rapports de force entre acteurs, et donc les rapports de pouvoir. C'est cette perspective qui fonde véritablement l'analyse stratégique constituant la colonne vertébrale de cette thèse, puisque « le pouvoir est la capacité d'influence nette sur autrui. Il renvoie à une asymétrie de positions » (Hugon, 2001, p.308). Conflits, rapports de force, pouvoirs, influence, asymétrie : autant de notions que les acteurs de la configuration gilienne gagneraient grandement à réintégrer à leur vision de la gestion.

b) Le point sur la terminologie

Nous pouvons à présent apporter quelques précisions conceptuelles que nous pensons éclairantes, par rapport par exemple au continuum de l'intégration présenté par B. Cicin-Sain et R. Knecht (voir Figure 18). Pour ces auteurs, communication, coordination et harmonisation sont en quelque sorte de l'intégration en moins fort, alors qu'ils se situent à notre avis sur des plans complètement différents. Telle que décrite, la situation d'intégration est caractérisée par l'existence d'un « mécanisme formel (…) pour synchroniser le travail de différentes unités qui perdent au moins une partie de leur indépendance dans la mesure où elles doivent répondre à des objectifs et directions politiques explicites (impliquant souvent une réorganisation institutionnelle) » (Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.155). Or, ce dont la gestion de l'environnement a besoin est d'intégration effective (c'est-à-dire que « tout se passe comme si » les acteurs étaient coordonnés), et non formelle, institutionnelle ou procédurale. La coordination ou l'harmonisation sont donc des notions qui se situent en parallèle à l'intégration. Elles peuvent être atteintes par des moyens extrêmement divers, depuis la discussion informelle et consensuelle jusqu'à la prise de décision centrale par un décideur unique, en passant par la concertation et la négociation.

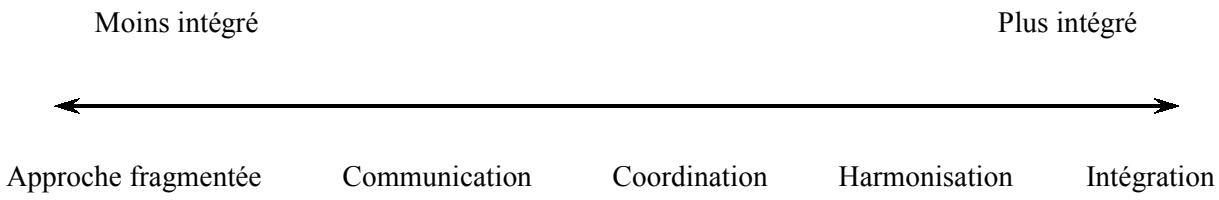


Figure 18. Le continuum d'intégration des politiques (d'après Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.155)

Finalement, nous affirmons à la suite de L. Mermet (1998) que les moyens permettant d'aller vers une gestion plus intégrée sont de deux ordres : d'une part, les instruments qui permettent

de réguler les activités humaines (taxes, lois, accords, normes, décrets, etc.), d'autre part les processus à mettre en œuvre pour aboutir à ces régulations (arbitrages, négociations, concertation, communication, sensibilisation, etc.). Tout l'enjeu est de mobiliser ces deux types de moyens à bon escient de façon à atteindre un « agencement » des acteurs du socio-écosystème (les « parties du tout » selon la définition de la coordination par le Petit Robert) permettant la préservation et/ou la restauration de qualités désirables des systèmes naturels (la « fin » de cette même définition).

5.2. « *Coastal manager* » et structure unique de gestion : le littoral géré par un gestionnaire du littoral ?

– « Dis-donc, il y a un trésor dans la maison d'à côté…
– Mais il n'y a pas de maison à côté !
– Ben ça ne fait rien on va en construire une. »
Les Marx Brothers[1]

5.2.1. Le « coastal manager », figure emblématique de la configuration gilienne

En 1995, le *Coastal Resources Center* de l'Université de Rhode Island et l'USAID organisent un atelier international d'une semaine intitulé « Formation des gestionnaires du littoral[2] » (Crawford, Cobb et Ming, 1995). S. Olsen y décrit notamment les « compétences, connaissances et attitudes d'un gestionnaire du littoral idéal » (Olsen, 1995). B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998, p.63) affirment de leur côté que « par-dessus tout, le gestionnaire du littoral doit être réaliste et éviter de faire de la gestion intégrée du littoral une sorte de croisade ». Lors de la formation MICAM[3] organisée par l'UNESCO et l'Université de Nice en 2000, Y. Hénocque décrit le « profil idéal d'un gestionnaire de l'espace littoral :

– Capacités de leadership.

---

[1] Cités par J.-F. Baré (2001b, p.104).

[2] « *Educating coastal managers* ».

[3] *Mediterranean Integrated Coastal Area Management*.

- Capacités en analyse stratégique et processus politique : (1) gérer les gens et les institutions ; (2) analyse stratégique comme outil de marketing pour le changement des comportements.
- Un stratège, qui a une connaissance et une pratique de : (1) la résolution de conflits ; (2) la gestion des processus de groupe ; (3) l'administration de programmes et institutions complexes ; (4) l'élaboration et l'administration de programmes de recherche transdisciplinaires. »

Qui est donc ce gestionnaire du littoral auquel la littérature gilienne fait constamment référence ?

5.2.2. Le gestionnaire du littoral, personne physique ou morale

En étendant légèrement notre propos, au-delà de l'individu « gestionnaire du littoral » se cache l'idée qu'il est possible et souhaitable de confier la gestion d'un littoral donné à une structure unique de gestion. Les exemples sont extrêmement nombreux d'auteurs regrettant l'absence d'une telle structure unique de gestion, et préconisant sa création. Donnons-en trois illustrations caractéristiques, provenant de sources variées telles que le site Internet d'un projet de GIL, un rapport d'expert et une publication scientifique :

- « Un (…) obstacle [à la gestion intégrée de la Banten Bay] est qu'aucun institut ne prend spécifiquement en charge la gestion de la zone côtière[1] ».
- « A ce jour, il n'existe pas d'institut qui ait à lui seul l'entière responsabilité et autorité de la gestion des ressources côtières et marines en Indonésie. L'absence d'une telle institution fait que la mer est gérée par des institutions sectorielles ayant des intérêts variés. Cela provoque fréquemment des conflits d'intérêts dans l'utilisation des ressources[2] » (Dahuri, 1999, p.17).

---

[1] « *An (...) obstacle is that no institute is taking special charge of the management of the coastal zone* ». Site web du *Banten Bay Project*, Indonésie, consulté en 2003.

[2] « *To date, there is no institute which wholly has sole responsibility and authority in the management of coastal and marine resources in Indonesia. The lack of such institution causes the sea to be managed by sectoral institutions having varying interests. This frequently gives rise to conflicts of interest in the utilization of resources* ».

– Enfin, à propos de la Région Métropolitaine de Bombay en Inde : « Il y a plusieurs institutions et agences (…) qui fonctionnent séparément et sont responsables d'activités diverses et de l'application des lois dans la (…) région côtière. Il apparaît qu'il n'y a qu'un minimum d'interactions directes entre ces gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux. Un établissement centralisé qui se spécialiserait dans les affaires côtières et marines et dont la fonction serait de superviser les activités côtières en cours et de coordonner ces agences, est nécessaire[1] » (Murthy, Rao et Inamdar, 2001, pp.367-368).

La notion de « gestionnaire du littoral » telle qu'elle est utilisée dans la configuration gilienne relève d'une certaine vision de la gestion environnementale : comme un jardin est géré par un jardinier, « l'idée de gestion est souvent prise dans le sens d'une maîtrise directe où le gestionnaire conduit la société et son environnement à l'état désiré, comme l'automobiliste mène son véhicule où il veut » (Mermet, 1992). Or, si cette conception peut avoir un sens dans des cas très particuliers de gestion d'aires protégées (privées notamment), voire de forêts (certaines forêts sont effectivement gérées par un forestier), il est clair qu'en règle générale un écosystème aux usages multiples n'est pas – et ne peut pas être – géré par un « écosystémier », pas plus qu'un littoral n'est géré par un gestionnaire du littoral. A un littoral donné correspond bien une « gestion du littoral » (au sens de la « gestion effective »), mais de multiples gestionnaires dont aucun n'exerce ni ne peut exercer de *leadership* sur l'ensemble des autres acteurs. Si l'on préfère, on peut dire que la gestion du littoral est une gestion sans gestionnaire[2].

---

[1] « *There are several institutions and agencies (...) [that] function separately and are responsible for various activities and enforcement of laws in the (...) coastal region. There appears to be a minimum of direct interaction between these federal, provincial and municipal governments. A centralised establishment specializing in coastal and marine affairs whose function would be to oversee the ongoing coastal activities and to coordinate between these agencies, is necessary* ».

[2] A moins de parler de « gestionnaire effectif du littoral », mais alors le concept de *coastal manager* perd tout son sens puisque tout acteur engagé sur le littoral en devient un. Il n'est alors plus possible de décrire ses qualités souhaitables, etc.

5.2.3. Les raisons d'une illusion bien ancrée

Certaines des distinctions que nous avons mises en évidence dans les chapitres précédents sont ici éclairantes sur les mécanismes à l'œuvre derrière cette vision simpliste, et sur ses conséquences.

a) La GIL comme gestion intentionnelle

En termes d'action tout d'abord, le glissement fréquent entre GIL et initiative puis projet, que nous avons décrit et analysé, est certainement l'une des raisons pour lesquelles apparaît un « *coastal manager* ». Comme on le voit par exemple chez P. Burbridge (1997), la GIL ne s'envisage que par des projets de GIL, dont chacun est piloté par un gestionnaire de projet : par approximation, le gestionnaire du littoral est le gestionnaire du projet de gestion du littoral (qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale). Or, il faut revenir sur ce paradoxe apparent dont la non prise en compte semble constituer un des fondements de la GIL à l'heure actuelle : un projet ou programme de gestion du littoral ne gère pas le littoral, si bien que son *leader* ne peut pas être appelé le gestionnaire du littoral, pas plus qu'aucun des acteurs intentionnels de la GIL décrits dans la littérature.

La vulgate liée au « *coastal manager* » peut être perçue comme une simplification des théories de l'action publique perpétuée par des cercles éloignés de la recherche en sciences sociales. Cependant, et sans faire de procès d'intention, on ne peut ignorer que ces facilités conceptuelles ont des avantages pratiques qui expliquent sans doute une part de leur succès :

- D'abord, elles permettent en quelque sorte de construire la réalité que l'on prétend étudier. La primauté non fondée de l'approche programme autorise la référence à un *coastal manager*, aux qualités et compétences dont il doit être doté (cf. ci-dessus).
- Ensuite, nous avons souligné l'importance pour la GIL de la littérature internationale faite de *guidelines* en bonne partie destinées aux pays en développement. Or, comme nous l'avons vu dans le cas de Madagascar et comme d'autres auteurs l'ont démontré de façon générale (voir par exemple Olivier de Sardan, 2000), il est fréquent que certains bailleurs de fonds – qui s'avèrent d'ailleurs être parmi les plus influents au sein de la configuration gilienne – tentent par tous les moyens de contourner le système politico-administratif existant. Il y a donc une certaine logique à créer, par le truchement de l'approche projet et de son équipe, un gestionnaire du littoral virtuel.

- En outre, ces simplifications évitent de se poser certaines questions importantes (qui fait quoi exactement ? avec quel mandat ? au nom de qui ? dans quel but ?) mais qui peuvent générer des dissensions. En parlant d'un gestionnaire du littoral qui en réalité n'existe pas, chacun peut s'approprier ses succès proclamés tout en ne se sentant pas concerné par ses échecs, dans une approche parfaitement consensuelle.
- Enfin, comme le remarque L. Mermet (1992) à propos de l'idée d'une maîtrise directe d'un système naturel par un gestionnaire unique, « cette notion est d'autant plus répandue qu'elle paraît simple, et qu'elle plaît à certains responsables qui n'aiment pas donner à penser qu'un problème quel qu'il soit échappe à leur contrôle ».

La littérature GIL dans sa grande diversité fournit d'ailleurs d'autres notions qui à nos yeux sont nettement plus pertinentes, générales et en prise avec la réalité : « praticiens de la GIL[1] » (Olsen, 1996, p.4), « professionnels de la GIL[2] » (Crawford, Cobb et Ming, 1995), ou encore « facilitateurs de GIL » (Y. Hénocque[3]), cette dernière étant selon nous celle qui rend le mieux compte de la réalité, que ce soit dans sa dimension humaine et individuelle, ou organisationnelle.

b) L'intégration institutionnelle : organisation formelle ou effective ?

En termes d'organisation à présent, la distinction entre organisation formelle et effective s'avère particulièrement utile. En effet, nous pensons que l'illusion d'une structure unique de gestion pour le littoral prend ses racines dans la base même de la GIL, que l'OCDE traduit bien en recommandant « un dispositif institutionnel intégré » pour la gestion du littoral (OCDE, 1993, p.13). Si ce dispositif institutionnel peut *a priori* être compris dans un sens informel d'organisation effective, on constate que la grande majorité des auteurs le prennent dans son sens formel : plus d'intégration, c'est-à-dire plus d'organisation effective, n'est alors réalisable que par une institution *ad hoc*.

Les trois exemples fournis ci-dessus pour la structure unique de gestion illustrent bien ce point de vue. A. Miossec (1998a) nous en fournit des illustrations encore plus explicites. Ainsi, il analyse l'absence de Ministère de la Mer en France comme un refus « d'intégrer les

---

[1] « *ICM practitionners* ».

[2] « *ICM professionals* »

[3] Yves Hénocque, communication personnelle.

différentes administrations en relation avec la mer » (p.452), par opposition à « la Corée du Sud (…) qui a choisi (…) d'intégrer toutes les administrations ayant pouvoir sur la mer et les côtes ». Puis, au sujet d'une province coréenne avant cette décision, il évoque (p.453) « la faiblesse d'ensemble d'un système de gestion fragmentaire et fractionné : cinq ministères étaient en cause, plus la marine sans compter les institutions locales (au nombre de sept) et la province elle-même. Comme souvent, les aspirations du Ministère de l'Environnement se heurtaient aux prérogatives d'autres administrations sur des thèmes communs et la législation en vigueur rendait encore la décision plus difficile à prendre. Seule l'intégration des structures de gestion pourrait dégager des perspectives encourageantes pour le développement futur ».

On remarque que l'auteur parle d'intégrer « les administrations » et les « structures de gestion », pas la gestion elle-même. Les verbes utilisés, tels que « refuser » ou « choisir », en sont révélateurs dans la mesure où l'intégration réelle d'un système de gestion ne se décrète pas, elle se conquiert progressivement sans jamais être atteinte. Or, l'intégration que l'on peut qualifier de formelle n'est au mieux qu'une façon parmi d'autres de tendre vers une gestion de fait plus intégrée. Au pire, c'est une option qui présente deux inconvénients majeurs :

- Lorsqu'il s'agit de réunir sous une seule entité organisationnelle « toutes les administrations ayant pouvoir sur la mer et les côtes », elle est impossible dans la mesure où toutes les administrations sont susceptibles d'être concernées (y compris certaines aussi importantes et elles-mêmes intégratrices que l'Economie et les Finances, l'Agriculture ou l'Equipement).
- Lorsque ce type d'intégration est « décidé », il peut s'avérer contre-productif dans la mesure où les rapports de force entre secteurs et groupes d'intérêts ne s'en trouvent nullement modifiés *a priori* mais jouent en interne au lieu de s'exercer en externe, entre administrations. Cela nuit à la lisibilité du système de gestion, et donc à des pratiques de débat pluraliste sur des bases claires qui sont à nos yeux un des éléments fondamentaux pouvant contribuer à une gestion plus durable des littoraux.

c) Un biais de spécialistes du littoral

Enfin, d'un point de vue culturel, l'idée d'intégrer formellement les organisations exerçant un pouvoir sur les côtes et la mer, l'idée que c'est possible et souhaitable, est un point de vue de spécialistes du littoral. Le simple fait de traiter une portion de territoire et ses ressources comme un littoral est un regard particulier porté sur lui : pour les spécialistes de la gestion de l'eau, telle partie de ce que nous qualifions de littoral sera plutôt vue comme un bassin versant

– nécessitant pourquoi pas une intégration institutionnelle à son échelle ; pour les aménageurs, telle autre partie sera avant tout un nœud de réseau de transport devant être traité comme tel, etc.

Même si la notion de littoral a fait les preuves de ses vertus heuristiques et opérationnelles, on ne peut ignorer qu'elle n'est pas nécessairement la seule pertinente, même à l'interface terre-mer, et que d'autres cercles utilisent d'autres « variables d'intégration[1] » que l'environnement littoral (qui est de fait la dimension privilégiée dans la GIL). Ce n'est donc pas l'intégration formelle qui doit être recherchée, même si l'on peut y avoir recours au cas par cas.

5.2.4. Conclusion : accepter le mille-feuilles politico-administratif caractéristique d'une répartition complexe des rôles

Selon nous, la notion de gestionnaire du littoral n'est donc guère plus éclairante que lorsqu'une analyse de système de gestion environnementale évoque « l'Etat » comme acteur ou « les décideurs ». Elle jette un voile convenable et lénifiant sur une réalité fort différente dont elle parvient à effacer toute trace de rapports de force et de conflit. Son extension la plus répandue, celle qu'il est possible et souhaitable de confier la gestion d'un littoral donné à une institution unique, s'avère particulièrement contre-productive et n'aboutit généralement qu'à la constitution d'entités hybrides « monstrueuses » qui ne peuvent échapper à la sectorialisation ou à l'autonomisation qui les guettent.

Certes, des simplifications ponctuelles des systèmes de gestion, conçues au cas par cas et justifiées stratégiquement, peuvent être souhaitables. Elles peuvent toutefois concerner bien d'autres objets que les institutions, par exemple des textes de loi à harmoniser ou à regrouper dans un code *ad hoc*. En fait, regrouper deux entités ou parties d'entités en une seule simplifie l'organigramme, mais pas le système de gestion dans son fonctionnement (c'est-à-dire pas le « fonctiogramme »). Cela ne résout non plus en rien, par rapport à un objectif de gestion intégrée, les conflits basés sur des logiques divergentes qui pouvaient opposer avant leur fusion les deux entités. Typiquement, si comme le prônent certains les Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement étaient fusionnés, cela ne pourrait pas être considéré *a*

[1] Selon l'expression de Jacques Weber (communication personnelle).

priori comme un pas en avant vers une agriculture plus durable, pas plus que vers l'aplanissement des conflits entre ces deux administrations.

La gestion de l'environnement, et en particulier du littoral, est irrémédiablement complexe. Il ne s'agit pas d'essayer de la simplifier pour mieux la piloter, mais de l'influencer, d'insuffler aux systèmes de gestion tels qu'ils fonctionnent des changements qui soient favorables à l'atteinte d'objectifs donnés. En d'autres termes, le fameux « mille-feuilles politico-administratif » tant décrié est incontournable, et ne peut être simplifié que de façon marginale. Les acteurs engagés dans la gestion de l'environnement, autant que les chercheurs concernés, n'ont d'autre choix que d'accepter une fois pour toutes une répartition complexe des rôles.

5.3. Les illusions de la gestion du littoral par les « communautés locales »

Beaucoup moins spécifiques que le mythe du gestionnaire du littoral, les illusions liées à la gestion du littoral par les « communautés locales » relèvent essentiellement de croyances communes à tout le champ de la gestion de l'environnement, voire à toute la configuration développementiste. Notre objectif dans cette section ne sera point de nier les possibilités offertes par une gestion de l'environnement décentralisée jusqu'au niveau villageois, mais de tenter de souligner et d'expliquer les différentes dimensions de cette « illusion communautaire » dont les conséquences pratiques sont à nos yeux immenses et souvent désastreuses. Nous commencerons par élaborer notre propos sur le cas des pays en développement car il s'agit de l'espace privilégié des simplifications communautaristes, avant d'étendre nos réflexions aux pays du Nord. Nous nous appuierons en particulier sur une littérature anthropologique qui n'a de cesse de dénoncer l'illusion communautaire depuis des décennies – mais « que les chercheurs sérieux aient rompu avec d'anciens et tenaces stéréotypes largement répandus ne signifie pas que ces derniers aient totalement disparu » (Olivier de Sardan, 1995a, p.42). La fréquentation du terrain et l'analyse de diverses situations de gestion environnementale ne peuvent hélas que confirmer ce constat. Cela n'en est que plus vrai dans le cas de la configuration gilienne dont on a décrit l'étonnant cloisonnement vis-à-vis des différentes sciences sociales. L'abondance des citations dans ce qui suit n'est donc là que pour montrer, au risque d'alourdir la lecture, à quel point les illusions auxquelles nous nous attaquons ont déjà été à maintes reprises, et dans des contextes divers, décrites et analysées.

5.3.1. L'illusion communautaire et la gestion de l'environnement dans les pays en développement

Inutile ici d'illustrer par des références précises la place occupée par les « communautés locales » dans le champ de l'environnement et de la gestion du littoral dans les pays du Sud : il s'agit d'un concept tellement utilisé que l'on pourrait renverser la charge de la preuve et se mettre au défi de trouver une seule publication internationale datant de ces dix dernières années qui ne lui fasse pas référence, véhiculant au moins l'une des illusions que nous allons identifier. Les différentes dimensions de ce concept que l'on peut nommer « gestion locale communautaire de l'environnement », ou gestion par les « communautés locales », voire dans certains cas gestion par les « communautés indigènes », etc., ont été décrites par exemple par G. Michon dans le cas des forêts (Michon, 2002). La gestion du littoral et de ses ressources se pose dans des termes équivalents, et nous nous appuyons ici notamment sur ses travaux :

- La première des illusions de la gestion de l'environnement par les communautés locales appartient à la configuration développementiste dans son ensemble : il s'agit de l'existence postulée de communautés villageoises cohérentes, égalitaires et consensuelles. J.-P. Olivier de Sardan (1995a, pp.60) décrit « ce mythe tenace et largement répandu du "collectivisme traditionnel", qui perdurerait encore aujourd'hui et sur lequel les actions de développement devraient prendre appui. (…) L'Afrique des villages serait le continent du collectif, le royaume du consensus ». En outre, les droits coutumiers ou traditionnels seraient égalitaires.
- L'illusion d'homogénéité et de consensus a pour corollaire l'hypothèse forte que ces « communautés villageoises » sont dotées de *leaders* légitimes (les chefs traditionnels) et respectés de tous, *a priori* moins corrompus que les fonctionnaires et les élus des différents échelons de gouvernement. Il serait donc possible et souhaitable de faire reposer sur eux la plupart des interventions.
- Une troisième dimension de cette illusion communautaire est, elle, plus spécifique au champ de la gestion de l'environnement : les « communautés locales » auraient une connaissance fine (même si non cartésienne) de leur environnement, auraient hérité d'une tradition écologique ancestrale (consciente ou non), et auraient un intérêt objectif à la gestion durable des ressources naturelles sur lesquelles repose leur subsistance. Ensemble, ces trois éléments représenteraient la garantie que des ressources naturelles confiées à des « communautés locales » seraient gérées de façon « sage » et durable.

– Enfin, à une « communauté locale » correspondrait un territoire identifiable et définissable.

Nous ne ferons pas ici la démonstration du caractère illusoire de ces hypothèses, au sujet desquelles nous nous contenterons de renvoyer aux travaux de J.-P. Olivier de Sardan et T. Bierschenk (Olivier de Sardan, 1995b, pp.60-62 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, pp.257-258), G. Michon (2002, pp.4-10), et N. Smith (2001) sur le supposé conservationnisme des « peuples indigènes ».

5.3.2. Les racines de l'illusion communautaire

a) Une assimilation abusive entre communauté et échelle locale

L'une des bases les plus solides des illusions décrites ci-dessus est sans aucun doute la confusion entre la notion de « communauté » et celle de niveau local. Une majorité des chercheurs et praticiens du champ de l'environnement dans les pays en développement n'hésite pas à parler du « niveau communautaire » pour désigner l'échelon local – la littérature sur la GIL en fournit des exemples édifiants. Ainsi par exemple, P. Burbridge emploie l'expression « au niveau local / communautaire[1] » (Burbridge, 1997, p.176), S. Olsen parle indifféremment du « *small-scale community-level* » (Olsen, 1993, p.221) ou simplement du « *community level* » (p.218). Le niveau local serait donc par définition communautaire, et inversement la communauté serait intrinsèquement locale.

La première de ces deux propositions est largement réfutée par les travaux des anthropologues « sérieux » dont parle J.-P. Olivier de Sardan[2], comme nous l'avons déjà vu. Pour résumer, à l'hypothèse que plus l'échelle est petite plus les groupes humains sont consensuels, M. Douglas (1999, p.43) oppose que « ce n'est pas une question d'échelle ». Pour elle, il n'y a pas de raison « d'appliquer un principe d'explication par nature différent pour les petits groupes ou pour les grands » (Caillé, 1999, p.10).

---

[1] « *Local / community level* ».

[2] Et aussi par toutes sortes d'œuvres qui tordent le cou, volontairement ou non, à cette idée de communauté locale ou indigène consensuelle, à tel point qu'il faut vraiment que ce soit une idéologie pour qu'elle persiste aujourd'hui. Le très beau film « Atanarjuat : la légende de l'homme rapide » de Zacharias Kunuk en fournit un exemple marquant dans le Grand Nord.

Inversement, la notion de communauté n'est employée que pour désigner le niveau local – M. Douglas (1999, p.47) souligne que d'après M. Taylor (1982) « la communauté est par définition petite » – dans la mesure où l'on associe la notion de communauté à celle de consensus et où, dit-on, le consensus est plus facilement atteint dans les petits groupes. Or, il convient de resituer la notion de communauté par rapport à deux concepts qui lui sont liés par essence (Narcy, 2000, p.235) : le patrimoine commun (ou propriété commune) et la subsidiarité. Contrairement à une idée répandue, la notion de communauté ou de gestion communautaire ne se caractérise pas par le consensus : elle prend d'abord son sens par rapport à un objet d'action collective.

b) La communauté est définie autour de son objet d'action collective

Toute communauté est définie comme communauté d'usage ou de gestion, et non *a priori* par des caractéristiques géographiques ou sociales. Comme le montre très bien l'exemple des communautés rurales informelles se créant pour gérer les « communaux » (certains champs en propriété et/ou usage communs) au Moyen-Age (Bourgoin, 1991, p.151), les communautés locales se créent et existent par ce « communal » qu'elles gèrent intentionnellement et collectivement. Sans cet objet, ce support, cet objectif, « il n'y a de communautaire que l'illusion d'être ensemble » (Vaneigem, 1967). On voit bien d'ailleurs que certains usages significatifs du terme de communauté confirment cette définition par l'objet : une « communauté de communes » est créée pour gérer un ou des problème(s) communs particuliers, elle n'existe pas du seul fait que plusieurs communes sont voisines et ont des problèmes ou intérêts communs ; de même la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a été créée avec un but bien précis – elle s'est transformée en Union quand elle est devenue plus généraliste. Ainsi, comme l'explique J.-B. Narcy (2000, p.237) en s'inspirant des travaux de B. Barraqué :

> « Le regroupement des individus (…) permet l'élaboration d'une sorte de "conscience collective" leur permettant de se dégager de leurs seuls intérêts particuliers. Cependant, l'élaboration de cette "conscience collective" au sein d'une communauté n'est pas, comme chez Durkheim, la concrétisation de la volonté générale conforme à l'intérêt général des citoyens, mais seulement celle d'une volonté commune conforme à l'intérêt commun des usagers d'un patrimoine ».

Ce n'est donc pas le consensus qui caractérise la communauté, mais l'objet autour duquel des individus décident de se rassembler.

c) Entre subsidiarité et tropisme vers le local

La confusion régnant autour du « principe de subsidiarité », largement accepté en théorie, joue également un rôle majeur dans l'illusion communautaire. Ce principe est en effet souvent compris, dans le champ de l'environnement, comme consistant à déléguer la gestion au niveau local. Il s'agit d'une simplification, et même d'un contre-sens, qui sont tout à fait révélateurs du tropisme vers le niveau local qui semble si profondément ancré dans la recherche et les projets d'aide publique au développement à travers cette notion de « communauté locale ». Loin de consister à déléguer (entre autre la gestion de l'environnement) au niveau local, « dans la subsidiarité, on part de la personne, à laquelle on laisse son autonomie tant qu'elle peut l'assumer. Si elle ne le peut pas, on cherche à responsabiliser le niveau supérieur, la famille. La famille à son tour s'emboîte dans un niveau corporatif / coopératif supérieur, et l'on remonte ainsi progressivement, en cas de besoin, jusqu'à l'Etat » (Barraqué, 1997b, p.170). Il ne s'agit donc point de déléguer au niveau local, mais de déléguer vers l'échelle la plus petite *souhaitable* la gestion d'un problème donné – la différence est essentielle.

Il convient en outre de souligner les dangers de l'idéologie désormais dominante de la gestion locale communautaire des ressources naturelles dans sa dimension la plus localiste et communautariste. Elle pose en effet rapidement des problèmes d'éthique politique : pourquoi accorder une telle maîtrise des ressources aux « populations locales » plutôt qu'à leurs voisins plus ou moins éloignés ? En quoi est-ce plus juste que, par exemple, un système de quotas transférables ? Pourquoi exclure *a priori* des migrants économiques ou politiques qui ne sont jamais que légèrement « en retard » sur les populations déjà installées à un endroit donné ? G. Michon (2002) souligne qu'il est extrêmement dangereux, dans de nombreux contextes, de distinguer entre « indigènes » et « non-indigènes[1] ». En situation de conflit à propos de

[1] Sans compter que bien sûr ces soit-disant « communautés indigènes » sont désormais réduites à des cas très peu nombreux dans la mesure où migrations, pratique du marché, règles sociales mixtes influencées de toutes parts, etc., sont chaque jour davantage la norme plutôt que l'exception.

ressources naturelles, la dérive communautariste n'est jamais très loin et peut être exacerbée par l'illusion de l'appartenance à une communauté homogène[1].

d) Un peu d'histoire

Contrairement à l'idée la plus répandue, chercheurs et praticiens de la gestion de l'environnement ont compris très tôt, que ce soit par conviction humaniste ou par simple souci d'efficacité des mesures de protection, qu'il ne s'agissait pas – ou pas uniquement – de protéger *contre* les usagers de la nature, mais aussi *avec* eux et *pour* eux. La description d'une mouvance écologiste « intégriste » qui aurait fait et ferait encore des ravages de par le monde, généralement regroupée sous l'expression-épouvantail de *deep ecology* (voir par exemple Ferry, 1992 ; Compagnon, 2000), relève à ce titre d'un fantasme bien plus que d'une réalité socio-politique. Les abus qui ont eu pu avoir lieu sont surtout le fait de régimes – voire d'organisations internationales – au fonctionnement autoritaire dont la spoliation des populations était tout simplement le principal mode de gestion des affaires publiques, et qui n'étaient guère préoccupés de *deep-ecology*. Pour les écologistes de tous horizons, la problématique de l'implication des populations, de leur participation à la gestion de l'environnement est presque aussi ancienne que celle de la gestion environnementale elle-même.

Parmi tous les concepts liés à cette problématique de « participation » où « d'implication », celui de « gestion locale communautaire » et autres synonymes est probablement le plus structurant au sein de la configuration gilienne, et constitue plus généralement un paradigme central du champ de recherche et d'action à l'interface entre environnement et développement. On peut penser que les anthropologues et sociologues ont joué un rôle déterminant dans l'irruption de ce concept sur la scène mondiale, dans une lutte alors fort légitime contre une vision trop technocratique du développement et de l'environnement. Leur propos était, très schématiquement, que dans ou autour des systèmes naturels à protéger vivaient des populations, que ces populations d'une part dépendaient largement de l'exploitation des ressources naturelles pour leur subsistance, d'autre part étaient

[1] « Quelque soit l'état social où s'intègrent les individus, certaines compétitions restent inévitables (…). Et entre collectivités, elles sont plus inévitables encore, l'agression n'atteignant jamais à de telles proportions que lorsque les individus qui constituent les cellules d'une société parviennent à rejeter l'agression à la périphérie de cette société même » (Bonaparte, 1952).

régulièrement spoliées de leurs droits d'usage que ce soit par des projets de développement, par la mise en place de réserves naturelles ou par la désignation d'espèces protégées, et qu'enfin ces populations avaient dans certains cas des connaissances et des pratiques qui pouvaient s'avérer des leviers efficaces de gestion durable des ressources naturelles. Aux variantes près, c'est sur ces trois piliers que la « gestion locale communautaire » a bâti sa rationalité. Or, il est évidemment frappant de constater que ce sont encore des anthropologues qui, sans rien renier de ce triple constat élémentaire, s'attaquent avec le plus de virulence – et sans doute une certaine lassitude – à l'illusion communautaire (Olivier de Sardan, 1995a ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Douglas, 1999 ; Bako-Arifari et Le Meur, 2001) et à ses avatars environnementaux (Smith, 2001 ; Michon, 2002).

Des notions maniées avec prudence par des anthropologues « sérieux » ont donc été appropriées, déformées, caricaturées voire détournées aussi bien par les institutions qui étaient les cibles des critiques initiales que par de nombreux contre-pouvoirs (ONG et centres de recherche notamment). Pourquoi a-t-il pu en être ainsi ? Comment des notions aussi confuses et scientifiquement grossières que celle de « niveau communautaire » ont-elles pu être reprises par des institutions et acteurs aussi nombreux et variés ?

e) L'illusion communautaire, un carrefour idéologique sans équivalent

Qu'ont en commun, à travers les ans et dans le désordre, anarchistes, néo-libéraux, idéologues du régime de Vichy, tiers-mondistes hippies et catholiques engagés ? Une foi affirmée dans les communautés locales et leurs capacités à gérer bien plus d'affaires publiques qu'elles ne le font. D. Pelletier (1996) illustre ce constat à travers l'étude de l'histoire de l'association Economie et Humanisme et de son fondateur dominicain Louis-Joseph Lebret. L'association et son *leader* exemplifient le type de ponts que l'utopie communautaire jette entre discours social catholique et démocrate chrétien, marxisme, idéologie du régime de Vichy (à travers l'illusion corporatiste notamment), tiers-mondisme et – dès les années 1950 – discours développementiste des grandes organisations internationales. L'histoire de cette association centrée sur l'utopie communautaire montre des interactions successives ou concomitantes, sans aucun revirement ou reniement brutal, avec tous ces courants de pensée en seulement 25 ans (1941-1966). Si cela ne doit en aucun cas conduire à un amalgame injustifié, cela montre simplement l'étonnante universalité de « l'utopie communautaire », explique le consensus qui l'entoure et la difficulté sociale de la remettre en cause.

Vu sous un autre angle, se reposer sur les « communautés locales » (comme paradigme de la participation de la « société civile ») peut être à la fois une justification du désengagement de l'Etat, une consolidation de l'ordre social existant, et le cantonnement de la société civile au rôle de « pompier social » ou environnemental laissant les secteurs solvables aux investissements privés (Lévy, 2000, p.83).

Comment s'étonner, dès lors, que les idéologues néo-libéraux trouvent là un point d'accord opérationnel avec leurs plus farouches adversaires, les activistes sociaux et écologistes ? A l'heure où les organisations internationales de coopération ne jurent plus que par le partenariat public-privé, ou encore par le consensus entre acteurs autant qu'entre agences de développement, l'illusion communautaire permet la multiplication des alliances les plus improbables entre multinationales et « altermondialistes », entre économistes de la Banque Mondiale et « localistes » ardents partisans de la décroissance économique. De manière encore plus frontale, on peut dire que les écologistes les plus exigeants voient dans la gestion locale communautaire un moyen de contourner des pouvoirs en place généralement défavorables à leurs vues et/ou inefficaces ; tandis que les partisans de la réaction anti-environnementale y voient une occasion d'ériger les populations locales en victimes de l'Etat régulateur, des urbains éduqués et/ou des habitants des pays occidentaux.

Quant aux gouvernements des pays en développement, il est aisé de comprendre pourquoi ils voient souvent d'un bon œil des interventions qui ont tendance à porter toute l'attention vers le « niveau local communautaire » plutôt que vers les errances des ministères régulateurs (environnement, forêts, pêche, etc.), leur niveau de corruption souvent élevé et les arbitrages parfois défavorables à l'environnement qu'ils rendent. C'est vrai depuis le niveau étatique jusqu'aux gouvernements et administrations locaux puisque les « communautés » sont toujours *l'échelle inférieure*. Ce que veulent les responsables les plus cupides, ce n'est pas la maîtrise légale sur les ressources naturelles, mais leur maîtrise pratique pour continuer à s'enrichir : ils suffit donc que la maîtrise légale revienne à des entités qui leur soient inférieures en puissance. Plus elles sont petites, moins elles ont les moyens opérationnels de lutter contre des exploitants ou investisseurs plus ou moins illégaux soutenus par des hauts fonctionnaires. Qu'un dirigeant national accepte le transfert des compétences de gestion vers les communautés ne signifie donc rien sur sa bonne volonté ni même sur le fait qu'il ait cédé à une pression : non seulement il peut dans bien des cas poursuivre ses activités frauduleuses avec des adaptations mineures, mais encore la responsabilité juridique voire morale de la

dégradation des écosystèmes ne repose plus sur lui mais sur des millions de villageois dispersés, pêcheurs et paysans notamment.

Le « communautarisme » comme paradigme de la participation des populations s'avère donc une redoutable machine à dépolitiser des domaines pourtant essentiellement politiques comme le développement et la gestion de l'environnement. On ne sera pas surpris, étant donnés les résultats de nos recherches sur la configuration gilienne, qu'elle ait embrassé la gestion locale communautaire avec enthousiasme.

5.3.3. Conclusion

a) Les « communautés locales » dans la gestion de l'environnement au Nord

Comme annoncé, nous nous sommes ici focalisés sur le champ de la gestion du littoral et de l'environnement en contexte Sud. Dans les pays du Nord, l'utilisation des différentes dimensions de l'illusion communautaire est beaucoup plus hétérogène. Nous distinguerons trois positions caractéristiques.

Aux Etats-Unis, la notion de communauté est extrêmement utilisée dans la vie socio-politique, avec dans de nombreux cas à la fois l'illusion de cohérence du groupe, d'homogénéité, de consensus, et l'assimilation entre communauté et niveau local. Si elles semblent s'apparenter à des quartiers, les *communities* ont probablement une inspiration fortement religieuse – ensemble des personnes se retrouvant autour d'un même lieu de culte – et historique – remontant à l'époque des pionniers. De plus amples recherches sur le sujet, sur ce que ces notions recouvrent vraiment dans la vie socio-politique nord-américaine, seraient sans doute d'un apport important pour la compréhension de la diffusion de l'illusion communautaire dans les champs lexical et sémantique internationaux.

Au sein des organisations internationales, la notion de communauté locale a vite trouvé sa place dans la rhétorique la plus générale sur la gestion de l'environnement, pas seulement concernant les pays en développement : on la trouve ainsi à plusieurs reprises dans l'Agenda 21 de Rio (United Nations, 1992), y compris dans son chapitre 17 relatif aux océans et aux zones côtières. En revanche, il est intéressant de noter que les organisations spécifiquement « Nord » semblent encore la bouder, alors que certains pays européens comme le Royaume-Uni l'utilisent au niveau national : elle n'apparaît par exemple ni dans les *guidelines* de

l'OCDE (OCDE, 1993), ni dans la plupart des publications européennes (Humphrey et Burbridge, 1999 ; King, 1999 ; Commission Européenne, 2001) où l'on rencontre plutôt des « citoyens », des « acteurs locaux » ou « concernés », des « partenaires » voire simplement des « gens[1] ».

En France enfin, tout comme dans d'autres pays à travers le monde pourvus de cultures politiques non anglo-saxonnes[2], la notion de « communauté locale » demeure à peu près inusitée. Absente du Schéma de Mise en Valeur de la Mer des Pertuis Charentais ou du Contrat de Baie de la Rade de Brest, elle est inaudible dans le vocabulaire des hommes politiques et encore rare chez les chercheurs. On parle de citoyens, d'acteurs locaux, de populations locales, de la société civile ; sur le littoral on évoque les pêcheurs et les agriculteurs, dans les parcs nationaux les éleveurs, les bergers, dans d'autres contextes les petits commerçants, les opérateurs touristiques. Pour faire référence à un espace plus qu'à une activité, on parlera des quartiers, des villages, des communes rurales, des cantons, des associations, voire des paroisses dans un contexte religieux.

Il est donc intéressant de noter que dès lors qu'il s'agit des pays en développement, et de l'Afrique en particulier, chercheurs et responsables français hésitent peu à recourir aux « communautés locales » comme concept structurant de leurs discours et actions. C'est une preuve très tangible de ce que l'illusion communautaire imprègne le regard particulier porté sur ces pays, quand nous pensons au contraire que dans une très large mesure « l'Afrique[3] doit être analysée comme le reste du monde, débarrassée de toute illusion communautariste » (Olivier de Sardan, 1995a, p.64).

b) Une expression à bannir : le « niveau communautaire »

D'après l'ensemble des réflexions précédentes, nous voulons souligner à nouveau à quel point il serait bénéfique de renoncer définitivement à la notion de « niveau communautaire », c'est-à-dire à l'idée que la communauté est locale autant que le local est communautaire. Loin de

---

[1] Les « communautés locales » apparaissent de façon erratique dans des cas à notre connaissance isolés, probablement sous des influences ponctuelles anglo-saxonnes et/ou d'experts ayant beaucoup œuvré dans les pays en développement.

[2] Le Japon par exemple (Yoko Hagiwara, communication personnelle).

[3] Et le reste du monde en développement.

signifier qu'il faille renoncer aux notions mêmes de communauté et de gestion communautaire, des raisonnements rigoureux et cohérents amènent à utiliser la notion de communauté dans des cas bien spécifiques et argumentés. Ainsi par exemple, B. Barraqué emploie comme on l'a vu la notion de gestion communautaire au sujet du système des agences de l'eau françaises, en ce qu'elles mettent selon lui en œuvre le principe de subsidiarité pour la gestion d'un patrimoine commun, l'eau[1] (Barraqué, 1997b, a ; Narcy, 2000). Que l'on soit d'accord ou non avec ce point de vue sur un système souvent critiqué, on dispose en tous cas des éléments de réflexion pour mener un débat constructif sur des bases claires.

c) Gestion communautaire et construction d'un Etat de droit

La gestion communautaire, quelle que soit l'échelle à laquelle on se place, ne se décide pas plus qu'elle ne se décrète : elle se construit. Il ne peut s'agir d'un mode de gestion de l'environnement et des ressources naturelles que l'on met en place à un moment donné. Ce que l'on peut décider, c'est de créer les arènes de discussion, de concertation, les cadres juridiques qui lui sont nécessaires mais non suffisants. On place ainsi un enjeu donné (et non la vie d'un groupe humain en général) dans un cadre collectif, mais « placer un problème dans un cadre collectif ne suffit pas à en faire une préoccupation de tous » puisqu'il « est impossible de pousser les acteurs à vouloir spontanément quelque chose » (Mermet, 1992). La gestion communautaire apparaît donc comme un « horizon utopique » pour la gestion environnementale, vers lequel on peut s'efforcer de tendre mais que l'on n'atteint probablement jamais – ou qui se met à « déraper » sitôt atteint. Comme l'exprime J.-P. Olivier de Sardan (1995a, p.61), « la construction d'une dynamique collective est sûrement un objectif respectable, mais elle ne doit pas masquer à quel point c'est là une entreprise difficile, instable et sans cesse menacée ». Cette notion d'instabilité et de menace est centrale dans tout système de gestion.

Fût-elle micro-locale, la gestion durable de l'environnement ne fera pas l'économie de la construction d'un Etat de droit aux différentes échelles de territoire. En d'autres termes, il n'est pas question de remplacer une démocratie représentative défaillante par une démocratie participative. Contrairement à ce que beaucoup pensent – du moins tout se passe-t-il comme s'ils le pensaient dans la mise en œuvre des « projets de gestion par les communautés

[1] Définie comme « patrimoine commun de la Nation » par la Loi sur l'Eau de 1992.

locales » – la gestion communautaire n'est pas une alternative lorsque la gestion environnementale se heurte à des problèmes de volontarisme politique, de corruption, d'indifférence. Il y a là d'ailleurs un paradoxe : en supposant qu'une « communauté locale » souhaite gérer durablement les ressources naturelles dont la responsabilité lui échoit, comment pourrait-elle faire respecter ses droits face à des intervenants extérieurs disposant de moyens humains, financiers et technologiques importants, d'appuis politiques forts à différents niveaux, et prêts parfois à recourir à la violence si cela s'avère nécessaire ? On voit bien que l'on ne peut ainsi que décentraliser le problème et non sa gestion, c'est-à-dire que ce sont les populations locales au lieu du gouvernement qui se heurtent à la difficulté de leur mission – et qui en endossent la responsabilité. En réalité, toute situation concrète de gestion de l'environnement se situe à un point donné entre auto-gestion et gestion extérieure centralisée, mais n'est jamais tout l'un ou tout l'autre : il y a un continuum et non une rupture entre ces deux paradigmes de la gestion environnementale.

5.4. « D'une meilleure connaissance découlera une meilleure gestion »

5.4.1. L'illusion positiviste en gestion du littoral

L'illusion selon laquelle « d'une meilleure connaissance découlera une meilleure gestion » (Miossec, 1998a, p.460) est largement répandue. Elle sous-entend qu'une meilleure connaissance est une condition nécessaire et suffisante à une meilleure gestion. Qu'en est-il exactement ?

Le futur employé dans cette phrase implique tout d'abord que la connaissance est une condition suffisante à une meilleure gestion de l'environnement. Cette proposition peut être rejetée rapidement du fait des cohortes de contre-exemples qui viennent immédiatement à l'esprit : ainsi dans le cas du Marais Poitevin, comme nous l'avons vu, le Rapport Simon (1998, p.22) affirme d'une part que « les données scientifiques disponibles sont assez bien connues des décideurs, les domaines pour lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires identifiés », et d'autre part que « le scepticisme est grand sur une éventuelle inversion de la pente actuelle ». De même, les améliorations apportées à la gestion de la Rade

de Brest et de son bassin versant suite à la phase scientifique préparatoire, qui a représenté un effort scientifique colossal et unanimement salué, ont été minimes.

Le deuxième volet de la question posée permet d'aller plus loin dans la réflexion. C'est d'une meilleure connaissance que découlera une meilleure gestion ou, toujours selon A. Miossec (1993, p.128), « on ne peut sérieusement traiter un problème que si l'on en maîtrise toutes les données ». Une connaissance complète est-elle une condition nécessaire à une prise en charge sérieuse d'un problème ? Répondre à cette question est plus complexe et nécessite en particulier de bien cerner la place des approches scientifiques et techniques dans la gestion de l'environnement. Nous n'aborderons ici que quelques points saillants permettant, nous l'espérons, d'évacuer cette double illusion positiviste du champ de recherche et d'action qui est le nôtre.

5.4.2. Des connaissances scientifiques forcément lacunaires et controversées

Tout d'abord, il est clair que l'on ne saura jamais tout sur tout, c'est-à-dire que la connaissance scientifique nécessaire à la prise de décisions parfaitement informées ne sera jamais disponible pour une grande majorité des systèmes naturels – côtiers en particulier – que l'homme se propose de gérer de manière plus durable. La nature est bien trop variable dans le temps et dans l'espace. Ainsi, comme s'amuse à le calculer R. Johannes (1998, p.243), la conception – purement théorique – d'une gestion rationnelle des récifs coralliens de la seule Indonésie nécessiterait 400 hommes x années de collecte d'information, ce qui est évidemment inenvisageable d'autant que ces informations devraient ensuite être réactualisées continuellement. On peut dire en fait que, de façon générale, l'incertitude scientifique est un élément intrinsèque à la gestion environnementale.

En outre, l'autre aspect que le rêve positiviste semble ignorer est qu'il n'y a pas de raison de supposer *a priori* que les informations collectées seront exactes, ni consensuelles parmi la communauté scientifique et les acteurs impliqués. Contentieux et débats sont aussi intrinsèques – et bénéfiques – aux sciences que l'incertitude est inhérente à la gestion. Ces flottements scientifiques créent des marges de manœuvre qui ouvrent des espaces d'action stratégique aux acteurs pour promouvoir telle ou telle logique particulière.

5.4.3. Le manque de connaissance justifie l'inaction

Parmi ces logiques particulières, on remarque que le manque et la contradiction des connaissances scientifiques sont abondamment utilisés d'une part pour retarder des décisions et arbitrages douloureux, d'autre part pour promouvoir ou justifier des décisions ou non-décisions défavorables à l'environnement. Récuser les constats scientifiques, déconsidérer les experts qui les produisent et en promouvoir d'autres plus favorables à une certaine cause, font partie du schéma type de la rhétorique anti-environnementale (Rowell, 1996 ; Mermet, 2001), du niveau global au niveau local.

C'est une attitude qu'illustrent le « scepticisme » de B. Lomborg (2001) dans sa remise en cause globale de la nécessité et de l'urgence de changements majeurs dans nos modes de gestion de l'environnement, ou encore le doute intéressé du gouvernement des Etats-Unis au sujet des changements climatiques. Autre exemple, on entend régulièrement les pêcheurs français contester les données cent fois recoupées de l'IFREMER en affirmant que la chute de certains stocks de poisson dans les eaux françaises n'est pas due à la surpêche. Ils nient en fait jusqu'à la réalité de la diminution des populations, affirmant que les baisses constatées ne sont que locales puisque les poissons se déplacent en fonction des changements climatiques – argument difficile à réfuter de façon certaine. Il faut donc davantage et non pas moins de moyens (c'est la fameuse « relance des kilowatts ») pour suivre les poissons là où ils vont…

Ainsi, comme le résume L. Mermet, « il existe toujours une façon de poser un problème d'environnement telle que les connaissances scientifiques soient insuffisantes pour l'action ».

5.4.4. La connaissance, enjeu stratégique et levier d'action

Il apparaît donc clairement – et ce n'est certes pas un constat nouveau dans les sciences de l'action – que la connaissance scientifique n'est pas seulement un levier d'action possible. Elle est aussi – nous serions tentés de dire surtout – un objet stratégique que les acteurs utilisent normalement pour atteindre des objectifs en partie divergents. L. Mermet (1998, p.313) en donne un bon exemple :

> « Nombreux sont les acteurs qui se disent demandeurs de plus d'information, ou d'une information plus approfondie, sur l'état et les valeurs écologiques des zones humides. Cela ne les empêche pas de protester contre les ZNIEFF (qui sont la

forme la plus diffusée aujourd'hui d'une telle information), au motif que par leur seule existence, les informations fournies par l'inventaire peuvent apporter des contraintes dans l'action ».

Comme le soulignent M. Crozier et E. Friedberg (1992, pp.16-17), « l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques (…) constituent la ressource fondamentale dans toute négociation. (…) Ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs ». Enjeu stratégique, la connaissance est donc aussi un enjeu de pouvoir. Or, « la caractéristique du pouvoir est précisément d'être "la capacité de parler au lieu d'écouter, la capacité de se permettre de ne pas apprendre" » (Deutsch, 1963, p.111 ; cité par Leca, 1993), et l'on pourrait ajouter la capacité de prendre des décisions controversées hors de toute préoccupation d'optimum scientifique. Dans une certaine mesure, faire des études pour rassembler des connaissances et prendre des décisions sont deux activités qui sont déconnectées. Elles ne relèvent ni des mêmes logiques, ni du même pas de temps.

5.4.5. Gestion adaptative et « data-less management *»*

La gestion de l'environnement se construit donc autant sur des rapports de force, des enjeux de pouvoir, que sur la base de connaissances scientifiques par essence lacunaires et controversées. Dans ce contexte il est nécessaire de remarquer de façon très générale que l'environnement est rarement géré de façon directement liée à la connaissance disponible : il est très souvent plus mal géré que ce que les connaissances scientifiques pourraient permettre, mais parfois aussi mieux géré que ce que ces connaissances scientifiques ne pourraient laisser présager. Ces deux aspects montrent qu'il y a des marges de manœuvre importantes, à connaissance égale, pour l'amélioration des systèmes de gestion.

Si l'application du principe de précaution peut constituer une base utile de réflexion, il ne saurait prétendre au statut de mode de gestion de l'environnement. En revanche, la gestion adaptative[1] (Walters, 1986), ou gestion par essai/erreur, recèle un potentiel largement sous-utilisé. Dans la même logique, le « *data-less* » ou « *data-poor management* » de R. Johannes (1998) se définit comme un mode de gestion mis en œuvre en l'absence des données nécessaires à la paramétrisation et à la vérification des modèles qui prédisent les effets de

[1] « *Adaptive management* ».

diverses actions de gestion, aux marges d'erreur statistiques près. Finalement, « une fois que l'on se libère de l'illusion que la science ou la technologie, avec des moyens abondants, peuvent fournir une solution aux problèmes de ressources ou de conservation, une action appropriée devient possible » (Ludwig, Hilborn et Walters, 1993). Dès lors, la question clé (Johannes, 1998, p.245) n'est plus de savoir de quelles données on a besoin pour prendre des décisions appropriées, mais quelles sont les meilleures décisions que l'on puisse prendre étant donné les connaissances (lacunaires et controversées) dont on dispose. Ce qui bien sûr ne signifie pas que les études quantitatives ne sont pas utiles et souhaitables dans de nombreux cas : elles doivent être développées, mais ne décident pas des actions menées à un moment donné.

CONCLUSION GENERALE

1. LE CHEMIN PARCOURU

1.1. Le cauchemar d'Olsen : vision ou mauvais rêve ?

Revenons tout d'abord sur le « cauchemar » de S. Olsen (1996), que nous citions en introduction (cf. Encadré 1) et qui projetait en 2002 la question : « Gestion intégrée du littoral : qu'avons-nous accompli ? ». Sur la base de nos analyses, les conclusions sont forcément plutôt « sévères ». Comme le craignait l'auteur en 1996 :

- « Beaucoup d'argent a été dépensé ».
- On observe « une extraordinaire prolifération de projets, programmes et initiatives à l'échelle locale, nationale, régionale et globale ».
- Beaucoup de ces « efforts ont été conçus et mis en œuvre dans des conditions injustifiées d'isolement ».
- « Malgré toute l'activité, (…) les succès mesurables dans la réduction des problèmes que les programmes de GIL, individuellement et collectivement, ont été conçus pour prendre en charge, sont lamentablement réduits ».
- « Les succès réels et bien documentés sont observables à des échelles dérisoires par rapport à l'ampleur des problèmes ».
- Il règne « une grande confusion quant aux paramètres qu'il convient de suivre, à la façon dont on peut imputer les améliorations observées aux efforts des programmes de GIL plutôt qu'à d'autres facteurs, ainsi que des hypothèses trop rarement testées rigoureusement ».
- « L'absence d'un langage ou d'une méthodologie opérationnelle communs rend difficile les comparaisons entre projets et les conclusions un temps soit peu rigoureuses au plan analytique ».

Cependant, face à ces difficultés, la configuration gilienne est loin de conclure que « le rapport coût/bénéfice de la GIL est inacceptable », de déclarer le processus de GIL « inefficace et inutilement complexe », ou d'affirmer « qu'il est temps de passer à autre chose ». Aujourd'hui plus que jamais, la GIL demeure le paradigme dominant de la réflexion sur la gestion des littoraux, et il est intéressant à ce titre de noter que la recommandation européenne relative à la GIL date justement de 2002 (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2002). Loin de renoncer, l'effort pour la mise en œuvre de la GIL redouble au contraire d'intensité, si bien qu'il est plus que jamais nécessaire de développer des approches permettant de surmonter les difficultés bien réelles dont S. Olsen craignait les conséquences. Rappelons pour commencer le cheminement qui a été le nôtre au cours de cette thèse.

1.2. Récapitulation du propos

L'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des littoraux s'est donc mis d'accord pour promouvoir leur gestion intégrée comme mode privilégié de mise en œuvre du développement durable. Dans ce cadre, la plupart affirment que la priorité n'est plus à l'élaboration du concept mais à sa mise en œuvre. Cependant, nous avons mis à jour et analysé un certain nombre d'enjeux essentiels de cette mise en œuvre qui ne sont pas traités, que ce soit dans la littérature ou sur le terrain, d'une façon permettant de dépasser les difficultés rencontrées. En particulier, nous avons souligné la focalisation sur une approche intentionnelle, séquentielle et même « programme » de la mise en œuvre de la GIL qui est à la fois injustifiée théoriquement et sérieusement remise en question par les difficultés que ces programmes rencontrent concrètement. Dans la même logique, nous avons mis en évidence que la plupart des évaluations portant sur la gestion intégrée du littoral, y compris au niveau international, se contentent d'évaluer la mise en œuvre des instruments explicitement dédiés à la gestion intégrée (programmes uniquement dans les cas les plus caricaturaux, tous instruments *ad hoc* dans les cas les plus finement traités). Nous avons montré que ces biais induisaient des conséquences importantes et généralement dommageables pour l'action et l'évaluation de la GIL :

- D'abord, se limiter à une approche programme revient à se priver inutilement de la très grande variété de modes d'organisation de l'action publique mobilisables – celui privilégié étant d'ailleurs particulièrement limité étant donné les objectifs visés.

- Ensuite, la seule analyse de l'effort intentionnel de GIL ne renseigne pas sur l'intégration réelle de la gestion du littoral.
- Enfin, cette approche basée sur une vision particulière de l'action publique rend impossible ou extrêmement biaisée toute tentative de comparaison entre expériences au niveau international, et donc tout compte-rendu rigoureux sur la mise en œuvre différenciée des engagements pris.

Au contraire, nous nous sommes attachés à « rétablir la gestion sur ses deux jambes », en introduisant simplement dans la définition de la gestion intégrée du littoral la notion d'objectif de mode de gestion pour compléter celle de processus et éviter les confusions (mode de gestion / action de gérer). Nous sommes ainsi parvenus à recadrer la mise en œuvre et l'évaluation de la GIL au profit d'une approche qui est à nos yeux à la fois plus proche des réalités de l'action publique et plus opérante. L'impact de ce changement est particulièrement important pour ce qui concerne :

- La formulation de préconisations à destination des acteurs ayant pour objectif de favoriser un développement plus durable des littoraux. Si l'intégration est un problème de changement des systèmes de gestion, il est nécessaire d'établir des stratégies qui tiennent compte des réticences, résistances et oppositions qui ne manquent pas de se manifester chez ceux qui pensent être – ou seront réellement – les perdants de ces changements. Par conséquent, les approches symétriques considérant l'intégration essentiellement comme un problème de concertation entre acteurs ont des limites importantes alors même qu'elles sont souvent privilégiées. S'il n'est pas question de renier leurs apports, elles doivent être associées à des approches dissymétriques et stratégiques au sens fort, qui rendent compte notamment de la dimension distributive de la gestion intégrée.
- L'élaboration de cadres de comparaison entre expériences de gestion sur des littoraux différents. L'approche de la GIL que nous proposons doit permettre de mieux tenir compte des particularismes locaux tout en conservant la GIL comme cadre normatif de référence et de comparaison.

De façon collatérale, ces développements amènent à apporter un éclairage renouvelé sur différentes illusions très répandues dans le champ de la gestion de l'environnement en général et du littoral en particulier pour, nous l'espérons, mieux y renoncer.

1.3. Changement de paradigme de l'intégration

Parmi les résultats obtenus, nous avons notamment proposé une approche renouvelée de l'intégration. L'approche traditionnelle, qui domine au sein de la configuration gilienne, se compose de deux idées clés. La première est le modèle du gestionnaire du littoral (cf. Figure 19), structure unique de gestion censée assumer la mise en œuvre de la gestion intégrée. La seconde est l'approche séquentielle (cf. Figure 20) qui porte en elle une conception purement intentionnelle de la gestion et qui dévie presque invariablement vers des cycles de programmes. Ces deux idées, nous l'avons remarqué, se nourrissent mutuellement puisque le « gestionnaire du littoral » s'avère être le « gestionnaire du programme de GIL » et qu'inversement la mise en œuvre d'un programme – quel qu'il soit – exige qu'un tel gestionnaire existe.

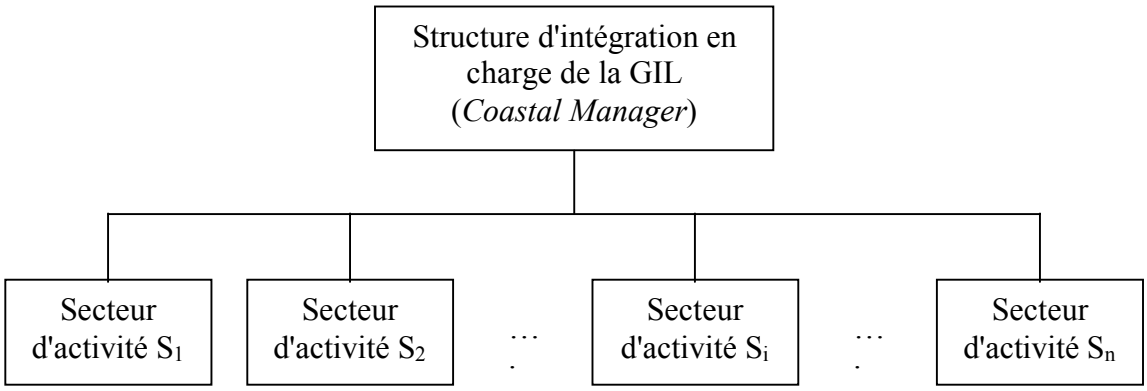


Figure 19. Le modèle du *coastal manager*

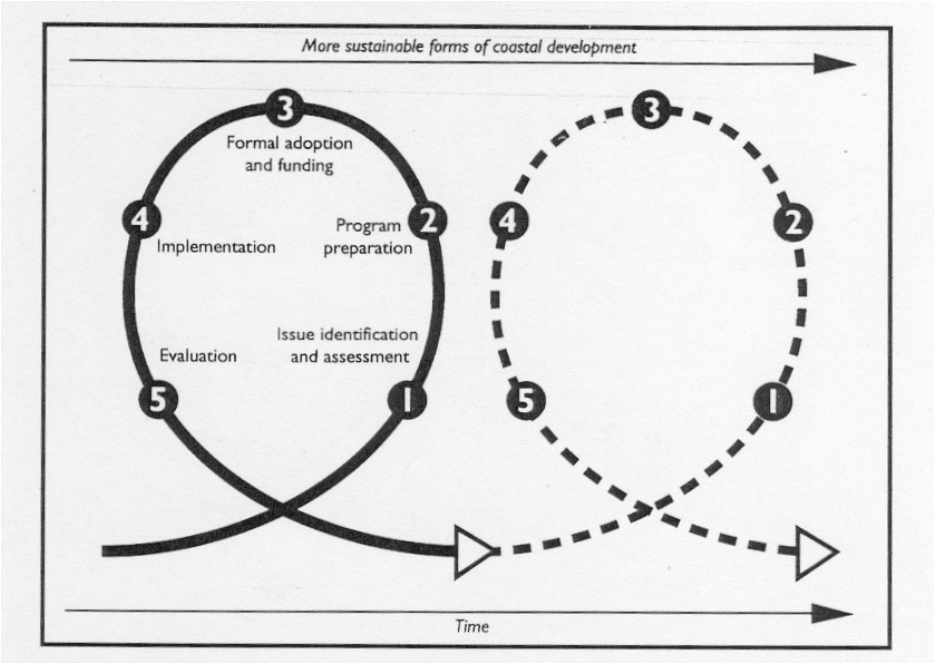


Figure 20. Les étapes du cycle de la gestion intégrée du littoral (Olsen, 2001)

Pour notre part, nous avons essayé de montrer l'intérêt qu'il y a à développer une approche moins formelle (au sens de l'organisation formelle de March et Simon) dans laquelle le processus d'intégration n'est plus séquentiel mais incrémentiel, et pris en charge par un acteur de changement qui influence ou fait pression sur les autres acteurs pour obtenir des modifications successives d'un système de gestion privé de pilote (cf. Figure 21). Dans cette optique, la gestion intégrée du littoral n'est pas un mode de gestion ni un processus mis en œuvre par un acteur placé dans des conditions adéquates, mais un horizon utopique vers lequel un système de gestion du littoral peut tendre par améliorations successives. A quelque stade que ce soit, ce système n'est pas stabilisé mais plutôt en dérapage permanent, avec ses défauts et effets pervers que les acteurs de changement se chargent de corriger un à un pendant que d'autres émergent inévitablement. Un corollaire de cette vision incrémentielle de l'intégration est, nous l'avons vu, qu'il n'y a d'autre choix que d'accepter une répartition complexe des rôles et responsabilités, peu adaptée au format « organigramme ». Si le mille-feuilles politico-administratif est selon nous inévitable sur le littoral, il n'en est que plus important encore de s'intéresser à ses performances d'ensemble, en tant que système de gestion effective, afin d'entreprendre en connaissance de cause des actions stratégiques pour l'améliorer.

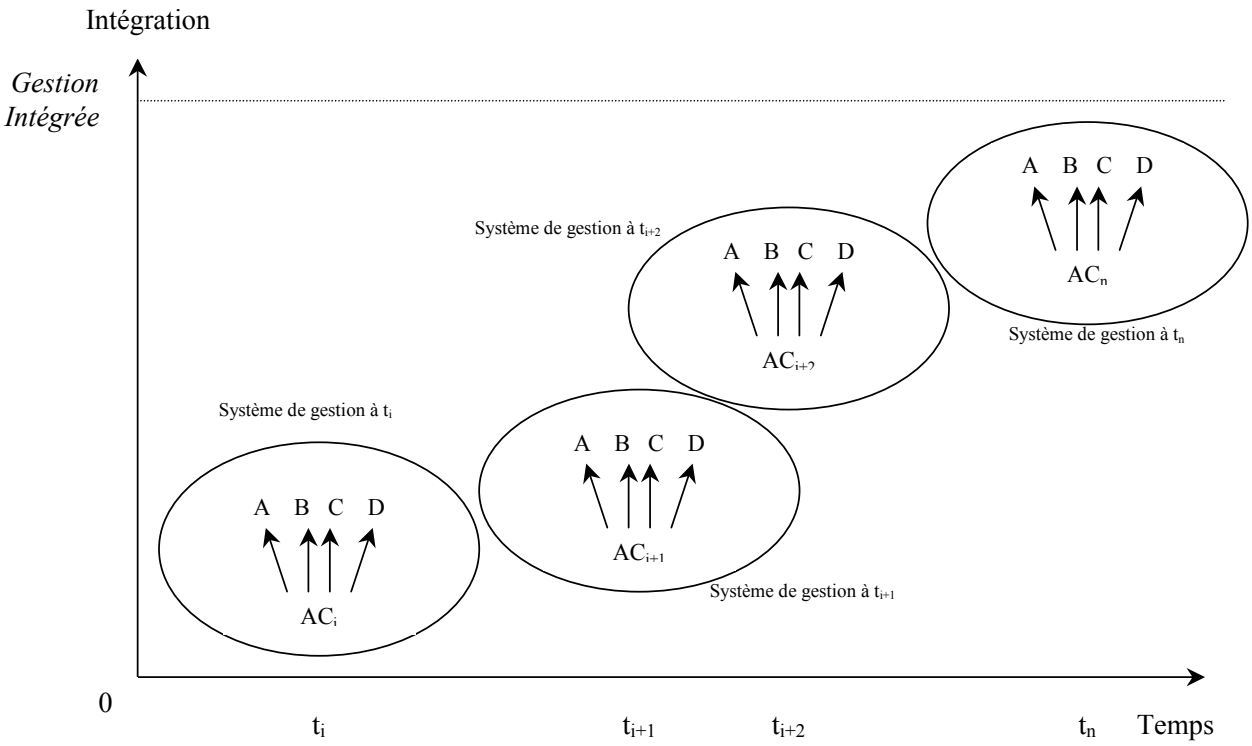


Figure 21. Le modèle de l'intégration incrémentielle par pression (t_i est un instant ; A, B, C et D sont des acteurs du systèmes de gestion ; AC_i est un acteur de changement au moment t_i)

1.4. Bilan théorique

La « colonne vertébrale » théorique de notre travail a été constituée de la mise en dialogue de la Gestion Intégrée du Littoral avec l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement, et complétée par les apports de l'Anthropologie du Développement et de l'Evaluation des Politiques Publiques (cf. Figure 1). L'essentiel de notre propos a néanmoins été orienté vers la GIL puisqu'il s'agissait de l'objet de cette thèse. Il est donc important à présent de faire un bilan de notre relation aux trois autres corpus mobilisés, en particulier de s'interroger sur la façon dont notre travail peut éventuellement nourrir les réflexions en cours en leur sein.

1.4.1. L'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement

L'ASGE a été mobilisée comme principale perspective théorique pour réexaminer la GIL. Nous pensons que l'échange est à double sens, c'est-à-dire que ce travail peut bénéficier au développement théorique de l'ASGE, selon plusieurs axes.

a) Formulation

L'ASGE constitue une perspective théorique dont la formulation est récente. Si ses racines sont anciennes, son premier travail « canonique » ne date que du début des années 1990 (Mermet, 1992) et des textes fondateurs nécessaires sont encore en cours de rédaction aujourd'hui. Le besoin demeure donc grand de préciser et stabiliser un certain nombre de notions qui lui sont propres ou prennent un sens particulier dans son contexte. Or, l'ASGE se développant sur le mode d'une critique théorisée de la pratique, elle doit constamment se nourrir de cas et de terrains ainsi que se confronter à d'autres corpus. Nous espérons y avoir contribué de façon non négligeable à travers cette thèse.

b) Approche des terrains

Le rapport au terrain et à la demande est un sujet de réflexion indissociable de la façon dont l'ASGE s'est développée. En revanche, des « pratiques de terrain » et des techniques d'enquête se sont progressivement mises en place au sein de l'équipe RGTE, qui, elles, demeurent peu explicitées et discutées dans le corpus de l'ASGE. Un effort important de formalisation et – dans une certaine mesure seulement – de systématisation et de rationnalisation reste donc à fournir. C'est pourquoi nous avons explicité au maximum notre approche des terrains ainsi que ce que nous considérons comme des terrains, notamment grâce à des disciplines dont il s'agit d'un point fort comme l'anthropologie. Par exemple, nous pensons que l'inclusion dans nos « terrains » des conférences de GIL aussi bien que des administrations en charge des dossiers d'environnement littoral représente un pilier de la mise en œuvre de l'ASGE, dont les différents travaux en cours ou à venir pourront bénéficier.

c) Examplification

L'ASGE est encore peu connue et reconnue, elle a donc besoin de faire la preuve aussi bien de son utilité pratique (apports qu'elle peut avoir sur le terrain) que de sa pertinence et de sa solidité théoriques (par une mise en débat critique avec différents corpus, différentes écoles de pensée présents dans le – ou autour du – champ de recherche en gestion de l'environnement).

1.4.2. L'Anthropologie du Développement

Nos recherches nous ont amenés presque par hasard à constater une proximité scientifique et intellectuelle assez évidente avec certains travaux en anthropologie du développement, que ce soit au niveau des hypothèses, des préoccupations, des objectifs ou du rapport à la demande et au terrain. L'accent mis sur l'identification et l'analyse des conflits, dysfonctionnements, points durs et autres contre-exemples, ainsi que sur une approche stratégique, en est une illustration. Explorer les fondements de cette proximité consolidera et enrichira probablement les bases épistémologiques de l'ASGE.

Dans l'intention d'engager un dialogue, nous laissons à nos collègues anthropologues le soin de juger si ces recherches ont un intérêt pour eux.

1.4.3. L'évaluation des Politiques Publiques

Enfin, nous reconnaissons volontiers que les recherches développées ici n'apportent rien de significativement nouveau par rapport aux acquis de l'Evaluation de la Politique des Zones Humides. Elles en exploitent les apports et en montrent certaines utilisations possibles. Notre objectif est plutôt d'attirer une fois de plus l'attention de la communauté scientifique de la gestion de l'environnement – en l'occurrence de la GIL – sur la richesse et le potentiel largement sous-exploités de cette expérience évaluative.

2. PRECONISATIONS

2.1. Améliorer le choix du type d'action à privilégier

Finalement, le fait d'utiliser la perspective théorique de l'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement aussi bien sur un corpus bibliographique comme celui de la GIL que sur des situations concrètes de gestion du littoral permet de diagnostiquer les difficultés spécifiques qui s'opposent à l'émergence d'une gestion durable des littoraux. L'analyse structurelle de systèmes de gestion effective (qui fait quoi ? pourquoi ?), ouvrant sur une analyse fonctionnelle des marges de manœuvre, offrent pour l'action l'opportunité de choisir

ou de concevoir des méthodes d'intervention adaptées (qui changent au cours du temps), parmi lesquelles le programme ou projet de GIL n'est qu'une possibilité parmi bien d'autres. Grâce au diagnostic des marges de manœuvre, on est à même de développer des stratégies au sens fort et de combler des failles importantes de l'action publique susceptibles d'autoriser des avancées majeures dans la gestion des littoraux.

Il peut s'agir aussi bien de réformer la fiscalité des communes pour favoriser une mise en œuvre plus rationnelle de la Loi Littoral ou de s'attacher à résoudre le problème des élevages de porcs en Bretagne en définissant les stratégies appropriées (un Contrat de Baie est-il alors le meilleur instrument disponible ?). L'important peut être de (pousser à) réformer un secteur d'activité pour le rendre moins polluant, ou simplement de reconsidérer un procédé industriel concernant une usine donnée, ou encore de résorber la dette d'un pays pauvre pour diminuer la pression sur ses ressources halieutiques que crée le besoin de devises[1]. Dans certains cas, la dégradation de la qualité environnementale d'un littoral n'est pas rattachable à une cause principale identifiable, ou bien cette cause est si complexe que son traitement exige une action intégrée reposant sur la mise en place d'une arène de concertation entre tous les acteurs. Parfois même, le lancement d'un programme de GIL peut apparaître comme la meilleure solution compte tenu du contexte de l'action (cf. section suivante). Quel que soit le mode d'action privilégié, il ne s'agit pas en tous cas de retomber dans les affres de l'action sectorielle et isolée, puisque la stratégie mise en œuvre relève d'un diagnostic qui, lui, est forcément intégré, même si l'action la plus adéquate s'avère sectorielle. L'enjeu est de se donner les moyens de choisir le chemin le plus fructueux plutôt que le plus emprunté. Dans le cas des agences d'aide publique au développement, il est notamment primordial de se rappeler que « l'impact d'une politique n'est pas nécessairement proportionnel aux dépenses qu'elle occasionne », et que « ce n'est pas parce qu'une politique coûte peu que son impact est faible » (Muller et Surel, 1998, pp.26-27).

[1] Et dans ce cas un programme de GIL financé par un prêt d'une banque de développement n'est pas forcément des plus appropriés.

2.2. Les programmes de GIL : oxymore ou levier d'action possible ?

Compte tenu de ce que nous avons dit des programmes de GIL tout au long de cette thèse, la question se pose de savoir si la forme organisationnelle particulière d'action publique représentée par le programme/projet peut dans certains cas s'avérer adaptée à la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral ou si elle doit au contraire être rejetée en bloc. Nous allons à présent rappeler ce qui tend à faire d'un « programme de GIL » un oxymore en termes d'action publique, avant d'examiner brièvement si, et à quelles conditions, cette contradiction peut être levée.

2.2.1. Des contradictions entre objectif et mode d'organisation de l'action

On peut relever dans le corps de cette thèse une liste assez longue de caractéristiques des programmes et projets qui semblent les rendre inadaptés à la mise en œuvre de la GIL.

La première difficulté est celle de la différence de pas de temps entre le programme (généralement moins de cinq ans, éventuellement renouvelable) et les enjeux visés. On peut ainsi adapter à la GIL cette remarque de N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur (2001, p.148) sur la décentralisation lorsqu'ils estiment qu'elle « s'inscrit dans la longue durée favorable à la prise en compte de la diversité des acteurs et de la complexité des processus de légitimation et d'institutionnalisation. Ces questions évidemment politiques s'accommodent mal de la logique temporellement et spatialement bornée du projet qui favorise une sorte de déresponsabilisation généralisée ». L'exemple de la durée nécessaire à l'élaboration négociée d'un SMVM (au moins dix ans) renvoie clairement par contraste aux documents de planification élaborés en quelques mois dans le cadre des programmes de GIL mais qui ne peuvent que demeurer informels et sont beaucoup moins âprement négociés. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est normal, dans le domaine de l'environnement, de rencontrer des résistances ou oppositions fortes et organisées (provenant potentiellement du secteur privé, de ministères sectoriels, de collectivités locales, d'associations, etc.) dès lors que l'on ambitionne réellement d'apporter du changement dans un système de gestion. C'est assez souvent le signe que l'on va dans le bon sens, ou en tous cas que ce que l'on se propose de

faire concerne les vrais enjeux et est susceptible d'insuffler du changement. Le programme, de par sa courte durée, vise des résultats rapides et s'accommode donc beaucoup mieux d'approches consensuelles informelles.

Ensuite, on peut dire que la nature temporellement limitée dans le temps du programme est un problème en soit, quelle que soit sa durée. Augmenter la durée des « cycles de programmes » n'y change rien, l'approche séquentielle et cyclique privilégiée dans la GIL suppose implicitement que les financements seront renouvelés. Pourtant, dans la plupart des cas et notamment dans les contextes d'aide publique au développement, le non renouvellement est au contraire parfaitement explicite. Toute stratégie qui au sein d'un programme donné d'appuie sur le temps long et l'hypothèse de cycles de programmes est donc fortement contestable. Dans ces conditions, un programme de GIL peut avoir deux grands objectifs : soit impulser un processus de façon à ce qu'il se perpétue au-delà de la fin du financement, soit essayer d'obtenir des résultats environnementaux dans le temps imparti. Il est clair que la compatibilité de ces deux objectifs n'est pas donnée *a priori*. Du coup, la définition des objectifs d'un programme de GIL pose des problèmes ardus. En aucun cas un programme de GIL ne peut mettre en place la gestion intégrée d'un littoral donné, alors que nous avons vu que c'est là souvent l'objectif affiché. En d'autres termes, la GIL ne saurait être le résultat d'un programme de GIL. S'il s'agit plutôt d'initier un processus collectif ou d'obtenir un certains nombre de résultats environnementaux concrets, il y a fort à parier que les moyens à mettre en œuvre seront différents.

Il faut alors noter la différence de logique entre un projet et ses gestionnaires d'un côté, la population concernée de l'autre. Dans un contexte d'aide au développement en particulier, le rapport au temps et à la réalité d'un porteur de projet, pour qui ce dernier est le centre du monde, est fort différent de celui de villageois qui voient pour leur part un projet passager, relatif, succédant à d'autres dont l'efficacité et parfois les méthodes ont été discutables. En outre, l'expérience a suffisamment montré depuis des décennies (y compris sous la colonisation) combien il était difficile voire illusoire de viser une participation active des populations locales lorsqu'elles ont en fait été absentes de la phase de conception. Or, malgré l'exercice formel consistant à organiser des ateliers et réunions de concertation préparatoires, les mécanismes des agences d'aide publique au développement ne permettent pas, dans l'immense majorité des cas, que les populations concernées soient véritablement impliquées dans la conception des projets. C'est une des raisons pour lesquelles elles s'acharnent à les détourner ou, à défaut, à se tenir à l'écart des phases de mise en œuvre.

Enfin, des mécanismes liés au type d'organisation mis en place par un programme mettent en péril ses objectifs dans le cas de la GIL. L'effet Hawthorne, que nous avons décrit, est lié à l'approche « porte d'entrée », « pilote », « expérimentale » véhiculée par de nombreux programmes de GIL. Sectorialisation et autonomisation, même si elles ne sont pas limitées aux programmes, sont particulièrement menaçantes pour cette forme d'organisation de l'action publique. Le caractère « *evaluation proof* » des programmes de GIL, enfin, est largement incompatible avec les exigences de comparaisons internationales et de suivi de la mise en œuvre des engagements des acteurs qui constituent les bases de la légitimité de la GIL.

Pourtant, pour des raisons stratégiques (on ne peut exclure qu'un programme de GIL soit dans un cas précis l'instrument d'action le plus approprié), et surtout pour des raisons pratiques (le fonctionnement des agences d'aide publique au développement, de la Commission Européenne ou du gouvernement américain, par exemple, ne semble pas devoir changer prochainement[1]), cette approche programme de la GIL ne saurait être complètement mise de côté.

2.2.2. Peut-on réconcilier GIL et approche programme ?

Lorsque pour une raison donnée le choix de concevoir un programme de GIL est fait, on peut, en s'appuyant sur notre approche stratégique, améliorer ses chances de succès. La première exigence est de ne pas considérer qu'il arrive dans un *no man's land* organisationnel, et donc de mener une analyse détaillée du système de gestion qu'il est censé modifier, ainsi que des marges de manœuvre qui y existent. Ensuite, il est primordial de tenir compte des inévitables oppositions et réticences auxquelles il ne manquera pas de faire face pour mieux le doter d'une stratégie au sens fort. La formulation d'un programme de GIL restera généralement « symétrique » puisqu'elle sera accessible par tous les acteurs. Néanmoins, cela n'empêche pas de veiller à ce que son contenu résiste à une analyse en termes « dissymétriques ». En fonction de la situation particulière et étant donné le temps et les moyens impartis, l'objectif d'un programme de GIL pourra être l'initiation d'un processus collectif plus que la modification directe du système de gestion en faveur d'une meilleure protection de

[1] Toutes choses contre lesquelles on peut se battre par ailleurs, mais que l'on doit bien aussi prendre pour existantes et dominantes, et donc tenter d'améliorer.

l'environnement. Il ne s'agit ni d'en avoir honte ni de se leurrer, mais de faire preuve de réalisme en se souvenant qu'un programme de GIL ne gère pas le littoral. Son évaluation n'en sera que plus aisée – et sans doute plus positive.

En fin de compte, ce que nous proposons pour concevoir une intervention efficace en faveur de la GIL est entre autres une forme particulière d'évaluation. Opérationnalisée et complétée, elle se rattache à un éventail de méthodes reconnues quoique sous-utilisées allant de l'évaluation *ex-ante*, définie comme « étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une mesure projetée ou en préparation » (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996, p.22) à l'évaluation prospective « qui consiste, avant même de lancer un programme ou une politique, à chercher à savoir s'il a des chances de réussir » (Crozier, 1998).

Une telle approche n'est bien entendu en aucun cas une garantie de succès. Un programme peut être bien conçu et ne pas atteindre pour autant ses objectifs, puisque les autres acteurs ont également des stratégies qui pour certaines poussent dans des directions opposées. Elle est néanmoins une façon de mettre un maximum de chances du côté de l'effort de gestion intentionnelle. L'évaluation d'un programme de GIL se décline alors en réalité sur deux niveaux distincts :

- La conception du programme était-elle appropriée ?
- A-t-il atteint ses objectifs, et pourquoi ?

3. ORIENTATIONS DE RECHERCHE

Nos recherches ouvrent presque nécessairement sur un programme de travail. Ayant pris au sérieux la question de la mise en œuvre de la GIL et de son évaluation, nous avons mis en évidence l'ampleur des changements impliqués – et le fait qu'ils sont généralement sous-estimés.

Le programme de travail que nous proposons découle pour une part directement de ces changements : il s'agit de tester notre approche de la GIL, de mener des études de cas dans des contextes politico-administratifs divers permettant de véritablement rendre compte des pratiques de gestion du littoral, et d'établir les passerelles entre elles et l'action en faveur d'une gestion plus durable des littoraux. Parallèlement, nous croyons fermement que l'entreprise de toilettage et de mise en débat critique des fondements théoriques de la GIL,

que nous avons amorcée, est fructueuse, viable et doit être poursuivie. Si nous avons tenté de la débarrasser de certaines des scories qui nuisent le plus à sa mise en œuvre et aux comparaisons internationales, nous ne doutons pas que nous soyons passés à côté de certains enjeux cachés. Dans cette perspective, il est essentiel d'assurer des interactions renouvelées avec les diverses disciplines des sciences sociales dont la GIL est issue, tout en maintenant un dialogue constant avec les sciences de la vie et de la terre qui sont à la base du souci environnemental, et fondent la légitimité de toutes les approches liées au développement durable.

Plus spécifiquement, nous voulons pour terminer mettre l'accent sur certaines caractéristiques des recherches que nous encourageons à développer.

3.1. Des recherches mêlant des terrains et réflexions au Nord et au Sud

Le pari initial que nous avons fait, consistant à combiner des recherches dans un pays du Nord et un pays du Sud, s'est avéré déterminant. Les recherches que nous avons menées à Madagascar nous ont donné à voir une composante fondamentale de la configuration gilienne – celle liée à l'aide publique au développement – en action, dans un environnement digne d'un laboratoire : problèmes environnementaux exacerbés, liens criants entre environnement et pauvreté / développement, contexte sociopolitique parmi les plus difficiles du monde en termes d'action publique, marges de manœuvre immenses pour les agences de coopération dans un contexte de faiblesse extrême de l'Etat et des gouvernements locaux. La France au contraire constitue un cas d'école en matière d'imperméabilité à la GIL, de contraste avec la tradition politico-administrative anglo-saxonne (faiblesse de l'approche programme, centralisation, forte intervention des pouvoirs publics dans tous les aspects de la vie du pays). Nous avons ainsi pu mettre en évidence certains mécanismes organisationnels liés à la mise en œuvre de la GIL qu'il nous aurait été très difficile de cerner autrement.

Plus généralement, nous pensons que dans une immense majorité des cas, le cloisonnement Nord/Sud des recherches sur la gestion de l'environnement n'a pas de justification scientifique. Il nuit bien au contraire à la mise en lisibilité de certains mécanismes fondamentaux et surtout au dialogue entre deux sphères qui auraient en réalité beaucoup à partager et s'enrichiraient mutuellement. Si ce cloisonnement a lieu au point que la plupart

des chercheurs, du moins en France, sont « étiquetés » Nord ou Sud, la raison principale est souvent purement institutionnelle, puisque beaucoup des organismes dominant ce champ de recherche comme le CIRAD, l'INRA, l'IFREMER, les équipes universitaires ou du CNRS, etc., sont positionnés presque exclusivement sur l'un des deux « hémisphères ». L'IRD, qui ces dernières années encourage ses chercheurs à ne pas s'arrêter à ce clivage, fait figure d'exception et reste malgré tout très ancré au Sud. Cette rationalité institutionnelle et non scientifique ne doit pas être entretenue machinalement, comme une donnée de base, par les chercheurs. C'est l'action concrète de ceux-ci qui poussera progressivement aux modifications institutionnelles nécessaires en rendant obsolètes les délimitations actuelles.

3.2. Conflits et dysfonctionnements

Nous ne reviendrons pas ici en détail sur l'importance dans notre démarche de recherche d'avoir en toutes circonstances accordé la plus grande attention aux conflits, rapports de force et jeux de pouvoir, mais aussi aux dysfonctionnements, points durs et contre-exemples. Cela concerne bien sûr en premier lieu les études de cas, mais est tout aussi approprié pour la façon d'approcher la littérature ou la configuration gilienne dans son ensemble. Dans ces dernières, il est à nos yeux primordial de se positionner par rapport aux théories et pratiques dominantes plutôt que de simplement développer sa propre approche « à côté » de celles qui existent déjà. Cela suppose concrètement d'approuver et de s'opposer, avec nuance mais détermination. Il n'y a aucune raison *a priori* pour que tous les acteurs et chercheurs soient d'accord sur les objectifs et moyens qui caractérisent la GIL.

3.3. Recherche fondamentale, appliquée, ou applicable ?

Nous souhaitons réaffirmer le besoin d'une recherche ayant le souci de la demande, mais qui ne soit pas guidée directement par elle. Cette pratique revêt des formes extrêmement diverses sur lesquelles nous n'entendons pas faire le point ici : la demande peut par exemple être diagnostiquée plus qu'exprimée. Dans notre cas, le besoin de travailler sur la mise en œuvre et l'évaluation de la GIL est exprimé partout, mais nous avons diagnostiqué un besoin spécifique – c'est-à-dire une demande latente – concernant la façon de traiter ces questions. Cela correspond également au besoin de veiller non seulement à une offre mais à une demande de recherche diversifiée : parfois, cela passe par des voies peu empruntées et « mal éclairées »

qui ont pour résultat de stimuler des demandes nouvelles (les demandeurs institutionnels ne demandent généralement que ce qu'ils connaissent déjà puisqu'ils n'ont pas idée du reste). En d'autres termes, des recherches fondamentales peuvent être applicables avant de devenir appliquées.

L'autocensure des chercheurs de la configuration gilienne, notamment dans les grandes conférences qui les mettent aux prises avec les bailleurs, est à nos yeux le contre-exemple de ce que la recherche peut apporter à la sphère de l'action. En aucun cas on ne doit chercher à intégrer recherche et action, même si les échanges entre ces deux sphères sont essentiels et doivent être multiformes. Comme le soulignent N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur (2001, p.152), « on connaît les effets dévastateurs pour la production scientifique d'un ajustement systématique à la demande venue du "monde de l'action". (…) Une telle dépendance entraîne à la fois un appauvrissement de la production scientifique et une certaine "réserve" dans l'expertise, qui peut d'ailleurs rencontrer l'intérêt de bailleurs peu enclins à mettre à jour tous les ressorts de leur action ». Dans un contexte d'action dominé par l'approche projet/programme, le découplage est encore plus essentiel quoi qu'il puisse impliquer de renoncer à accompagner l'action dont la temporalité est limitée, et donc à voir ses recherches financées sur le budget des ces projets. Comme l'expliquent ces mêmes auteurs, « le domaine négligé de l'après-projet – qui est bien souvent un avant-projet… – apparaît stratégique à cet égard. La demande n'existe pas en l'occurrence, et pourtant les enjeux sont essentiels si l'on prend au sérieux les termes de développement durable et de participation – et il faut selon nous absolument les prendre au sérieux » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001, pp.152-153).

3.4. Mécanismes organisationnels

Les recherches menées dans le cadre de cette thèse nous ont montré qu'il existe des liens très forts, qui gagneraient à être étudiés et explicités, entre (1) la structuration du groupe humain travaillant sur la GIL (analysée ici à travers la configuration gilienne), (2) le contenu de la littérature consacrée, (3) les modes d'organisation interne et de l'action privilégiés par les structures porteuses de la GIL (i.e. l'organisation interne des organisations formelles), et (4) sa mise en œuvre concrète. Parmi ces quatre éléments, l'étude des premier, troisième et quatrième nécessite une approche empirique. Compte tenu de nos objectifs et méthodes de recherche, nous étions autant « sur le terrain » en assistant à des conférences internationales sur la GIL et en observant leur fonctionnement, en procédant à des entretiens au PNUD ou à

la CUB, qu'en interrogeant des pêcheurs malgaches ou des cadres de l'administration décentralisée. Nous avons fait notre possible pour mettre en évidence les liens dynamiques entre ces quatre sphères, trop souvent étudiées séparément. Nous pensons avoir suffisamment mis l'accent sur l'analyse institutionnelle de la configuration gilienne ainsi que sur les caractéristiques de la littérature. La mise en œuvre n'a été explorée qu'à travers quelques études de cas et méritera, comme nous l'avons souligné, bien d'autres analyses de systèmes de gestion auxquelles nous espérons que nos travaux pourront apporter un éclairage utile.

Ce sont à notre avis les modes d'organisation de l'action qui sont à l'heure actuelle le moins explorés par nos propres recherches comme par l'ensemble de la littérature, placés le plus souvent dans une « boîte noire » que l'on n'ouvre que de façon ponctuelle. Il ne s'agit point de prétendre que ce sont là des facteurs plus déterminants que les autres, mais assurément suffisamment influents pour que l'on s'y intéresse – quoique largement laissés de côté. Nous avons mis en évidence certains des mécanismes organisationnels liés à l'approche programme, mais on pourrait très probablement aller plus loin avec succès. Nous pouvons en ce sens étendre à la GIL et aux agences qui la promeuvent les propos de N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur (2001, p.142) sur le monde du développement :

> « Dans l'état actuel des recherches, une lacune importante concerne la connaissance empirique fine du monde du développement "vu d'en haut", du côté des organismes internationaux et des agences nationales : "Alors que notre compréhension des savoirs endogènes devient toujours plus sophistiquée, celle du savoir développementiste [*developmental knowledge*] reste de manière frustrante souvent simpliste" (Gardner 97) ».

Donnons simplement deux pistes de recherche dans ce domaine.

3.4.1. Logique de l'organisation contre rationalité de ses objectifs

Dès lors qu'une organisation formelle est instituée, elle se dote d'une vision, d'une mission, d'une stratégie. Dans bien des cas, si elle fonctionne correctement, un esprit d'équipe apparaît, accompagné d'une fierté et d'un sentiment d'appartenance ressentis par son personnel. Il est alors extrêmement difficile de contrôler une irrésistible envie de croître, de briller. Parce que cette organisation ne peut fonctionner sans budget, elle a besoin non

seulement d'atteindre ses objectifs, mais aussi de communiquer, de se vendre. Dans le cas d'une agence de développement, un haut responsable a toujours pour objectif, d'après notre expérience, d'augmenter son portefeuille de projets et les financements qu'il mobilise. Pourtant, ce n'est pas une simple vue de l'esprit que d'affirmer que dans le cas de la gestion de l'environnement ou du développement, le seul objectif interne raisonnable de nombreuses organisations est leur propre décroissance, voire leur disparition à terme (parce que le besoin ayant abouti à leur création disparaît). Or, plus ces organisations sont soumises aux règles d'efficacité voire de compétition, plus la logique organisationnelle s'autonomise vis-à-vis de la rationalité des objectifs. Combien de fois n'a-t-on pas vu le personnel d'une agence de développement non seulement concevoir de a à z des projets ensuite maquillés en « réponse à une demande locale », mais encore écrire eux-mêmes les lettres officielles que le gouvernement récipiendaire leur enverra afin de demander leur assistance ? Il n'y a là pourtant qu'une volonté bien compréhensible de faire avancer les choses – et de montrer à sa hiérarchie qu'effectivement des progrès sont réalisés.

La gestion des organisations dont l'objectif ultime est de disparaître pose à nos yeux un problème particulier qui à des conséquences très pratiques sur l'action. Comment se doter des dispositifs internes permettant de contrer les effets pervers de la dynamique organisationnelle ? La réflexion passe par des questions aussi variées que la recherche des financements ou les critères d'évaluation du personnel.

3.4.2. Approche programme, amnésie structurelle et besoin d'intégration

« L'amnésie structurelle » des dispositifs de développement (Bako-Arifari et Le Meur, 2001, p.139) est un phénomène bien connu. Comment expliquer qu'il semble si difficile de tenir compte des expériences existantes, passées ou en cours, positives ou négatives, bien qu'elles soient souvent très bien documentées et bénéficient de réseaux de diffusion de la connaissance plus performants que jamais ? Nous souhaitons formuler ici l'hypothèse, qui restera à vérifier, que ce phénomène est lié à l'approche projet et peut donc concerner, au-delà des agences de développement, d'autres organisations ayant le projet au centre de leurs modes d'action. Cette hypothèse se décline sur deux niveaux très différents.

Le premier concerne principalement les agences d'aide publique au développement. On constate que le lancement d'un projet se traduit concrètement par le recrutement d'une équipe projet, que l'on place dans une institution hôte (typiquement, un ministère). Dans de nombreux cas, les budgets des organismes publics des pays pauvres sont si limités que ceux-ci commencent par affirmer – que ce soit justifié ou non – que leur personnel est déjà débordé et n'a pas le temps de prendre en charge un projet additionnel. Après avoir incité ces pays à « dégraisser » les effectifs de la fonction publique et le budget des ministères, l'agence de développement commence donc par fournir un budget et du personnel provisoire (du *manager* à la secrétaire) additionnel. Cependant, l'équipe en question, venant de l'extérieur, n'a généralement pas la culture propre à l'institution dans laquelle elle est placée, ni parfois la légitimité interne[1]. Dans un temps court et scandé (trois mois pour observer, un an pour consulter, deux ans pour agir, un an pour conclure…), elle n'a ni les moyens ni les incitations à se documenter. On se dote alors de tous les atouts pour que le projet ne bénéficie pas des expériences similaires et ne laisse aucune trace derrière lui après sa fin programmée[2].

Le deuxième niveau relève à la fois de l'approche programme et de l'uniformisation des leviers d'action qui l'accompagne mais dont elle ne représente qu'une facette. Dans cette hypothèse, le besoin de « pratiques éclairées », de partage d'expérience, etc., est en réalité créé pour une bonne part par le mode d'action choisi. Si je mets en œuvre un projet de « planification participative pour la gestion intégrée d'un littoral régional », il est logique que je regarde du côté des projets portant des noms identiques dans des contextes comparables ; en bénéficier semble possible. C'est d'autant plus vrai dans le cas ou le projet est financé par une agence de développement ayant des expériences similaires ailleurs. En revanche, ce réflexe est beaucoup moins naturel dans l'administration « ordinaire » des affaires publiques, hors projet, par exemple lorsqu'une DIREN ou une DRIRE négocie des améliorations ponctuelles (quoique déterminantes) avec un industriel. La peur de répéter des erreurs ou de ne pas bénéficier de succès existants est faible puisque l'acteur de changement se sent autonome au sein d'un contexte forcément spécifique.

---

[1] Selon les pays, c'est particulièrement vrai pour des ministères à culture forte comme ceux de l'équipement, des forêts, etc.

[2] Cas encore aujourd'hui beaucoup plus fréquent que ne pourraient le laisser penser les discours montrant que les responsables concernés ont clairement cerné l'enjeu de la durabilité de l'intervention.

Enfin, de façon encore plus générale, il conviendrait de se demander dans quelle mesure ce sont les programmes et projets eux-mêmes, de par leur forme organisationnelle, qui créent le besoin d'intégration. C'est un fait connu dans la théorie des organisations que les projets « créent un besoin d'intégration : des ressources pour mettre en œuvre le projet, entre les différentes parties du projet, et du projet dans l'activité générale » (Turner et Müller, 2003). Dans le cas de la Gestion Intégrée du Littoral, cette hypothèse s'appuierait notamment sur le fait que c'est dans les pays où l'approche programme/projet de l'action publique est la plus répandue que la GIL est née, et que son acception formelle et procédurale est la plus développée.

4. DIVERSITE ET PLURALISME : « LA GIL A LA FRANÇAISE », ENTRE ACCULTURATION ET ADAPTATION

Il est temps à présent d'achever de montrer pourquoi et comment notre approche de la GIL permet de lutter efficacement contre le « *one-size-fits-all* » très justement dénoncé par B. Cicin-Sain et R. Knecht (1998). La GIL a en effet tout à gagner à sortir de l'hégémonie sous laquelle elle se retrouve aujourd'hui placée, au sens donné par P. Hugon (2001, p.308) de « processus par lequel un acteur dominant énonce des normes ou des règles en termes universels et entraîne le consentement » (même s'il convient de prendre garde à ne pas caricaturer hâtivement qui cet acteur dominant est dans le cas de la GIL). Pour ce faire, prenons l'exemple de la France – pays connu pour se tenir à l'écart de la configuration gilienne et dont le système politico-administratif s'avère particulièrement inadapté à la GIL telle qu'elle existe, et *vice versa*.

4.1. La France peut-elle continuer à ignorer l'activité en cours autour de la GIL ?

Nous voyons trois types de raisons pour lesquelles la France ne peut se permettre de demeurer à ce point à l'écart de la configuration gilienne :

- Des raisons juridiques : comme nous l'avons souligné, la France s'est engagée juridiquement à mettre en œuvre la gestion intégrée du littoral.

- Des raisons stratégiques : la configuration gilienne non seulement est très influente en matière de coopération internationale, mais en outre fonctionne beaucoup par *consulting*, expertise, etc. Il y a donc un enjeu non négligeable en termes de contrats pour les entreprises, universités et centres de recherche français, et plus généralement en termes d'influence politique et culturelle.
- Des raisons pratiques : il est clair pour nous que le littoral français ne peut que gagner au développement (1) d'une expertise performante sur les problèmes d'intégration de sa gestion, et (2) de comparaisons internationales appropriées. Une expertise qui disposerait des outils conceptuels permettant de bénéficier des expériences étrangères plutôt que d'en rougir… ou d'en sourire.

4.2. La France peut-elle adopter tel quel le cadre normatif international ?

Pour autant, il est à présent clair qu'il ne serait pas raisonnable d'adopter telle quelle la version internationale de la GIL. Les raisons en sont là encore stratégiques et pratiques :

- Elles sont stratégiques, puisque la France ne sera probablement jamais compétitive sur des objectifs, critères, méthodes et modes d'action publique fixés par d'autres, en fonction de particularismes politico-administratifs élevés au rang d'évidences universelles. Or, nos recherches nous ont amenés à rencontrer, chez des acteurs de différents pays du Nord comme du Sud, un besoin souvent non ou malhabilement exprimé de débat renouvelé sur la GIL, et de davantage de pluralité dans les modes de mise en œuvre.
- Elles sont pratiques, car un corpus GIL à la fois plus générique et plus adaptable aux contextes locaux ouvrirait de nouvelles perspectives de mise en œuvre.

4.3. Vers une « GIL à la Française » ?

4.3.1. Un précédent : l'évaluation des programmes et des politiques publiques

a) Aux origines de l'évaluation : la domination de l'approche programme

Le parallèle entre le retard historique de la France en matière d'évaluation des politiques publiques et en matière de gestion intégrée du littoral est frappant. Dans les deux cas, une activité spécifique s'est développée d'abord dans les pays anglo-saxons, articulée autour de la notion de programme comprise comme séquence d'action limitée dans le temps, définie précisément dans ses moyens et ses objectifs. Comme le fait remarquer le Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996, p.20-21) « les textes français relatifs à l'évaluation font presque toujours référence à *l'évaluation des politiques publiques*. Dans le monde anglophone, en revanche, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays, c'est la notion d'évaluation de programme qui domine. La différence n'est pas seulement d'ordre sémantique : elle est révélatrice de conceptions différentes de l'action publique ». On est donc face à une situation similaire à celle caractérisée par la domination internationale de l'approche programme de la GIL et à ce qu'elle véhicule d'énonciation de normes particulières en termes universels. Afin d'en tirer toutes les conséquences, voyons plus précisément comment ce parallèle se décline, sous quelles influences, en réponse à quels besoins et avec quelles caractéristiques.

b) Des influences similaires

En France, le développement et l'institutionnalisation de l'évaluation relèvent à la fois d'une inspiration anglo-saxonne, du discours porté par les organisations internationales, notamment dans le cadre de l'aide publique au développement, et d'un besoin interne des autorités politico-administratives pour améliorer leur action (Kessler, 2001).

Avant tout, il est très clair que « l'évaluation de programmes est apparue aux Etats-Unis » (Perret, 1996), ou encore que « c'est tout d'abord dans les pays anglo-saxons que la politique d'évaluation – qui porte souvent sur des programmes précis (…) – va se développer » (Boeuf, 2001, p.3). Ensuite, « l'évaluation a commencé à s'instituer en France dans les années 1980,

tant pour des raisons techniques que politiques que sous la pression des exemples internationaux » (Kessler, 2001, p.25). M.-C. Kessler souligne notamment l'influence des « bonnes pratiques » édictées par la Banque Mondiale, le PNUD, l'OCDE et plus particulièrement son Comité d'Aide au Développement qui a défini en la matière des principes que ses divers membres, dont la France, se sont engagés à respecter. Ainsi, pour l'évaluation comme pour la GIL, les projets de développement menés dans des pays du Sud ont eu un effet retour par lequel l'expertise s'est en quelque sorte développée dans une grande cohérence, indépendamment des situations nationales très contrastées des pays donateurs. En outre, comme dans le cas de la GIL, « le développement et l'institutionnalisation de l'évaluation ont été plus précoces à Bruxelles qu'au sein de la plupart des Etats membres » (Jourdain, 1997).

Mais le développement de l'évaluation relève aussi d'un besoin bien réel et relativement universel, diagnostiqué à travers la « reconnaissance progressive, dans les années 1960-1970, d'un décalage récurrent entre buts et résultats[1] » (Baré, 2001b, p.93). Comme celui de la GIL, le développement de l'évaluation en France est donc aussi la réponse à un besoin pratique d'amélioration de l'action publique.

c) Constitution d'un corpus

Le parallèle est donc évident entre les façons dont l'évaluation des programmes/politiques publiques et la GIL ont fait irruption sur les scènes politico-administrative et scientifique, bien qu'elles se placent sur des plans différents. Il se prolonge dans la reconnaissance d'une spécificité du processus d'évaluation, d'une professionnalisation avec émergence d'un corps de spécialistes appartenant à diverses disciplines mais ayant un objet commun, d'un ensemble d'associations, de conférences, de revues, etc., processus très similaire à celui décrit au sujet de la GIL dans la première partie de cette thèse. La principale différence est que l'évaluation demeure une spécialisation nourrie des diverses approches disciplinaires et non une discipline

[1] Ce n'est d'ailleurs probablement pas un hasard si cela s'est produit au moment où l'on commençait à avoir un certain recul sur l'échec assez général de la première vague des opérations de développement dans le contexte post-colonial. Il faut ajouter que la demande d'évaluation est d'autant plus forte que la légitimité *a priori* des interventions publiques est faible. Autant c'est le cas depuis bien longtemps aux Etats-Unis, autant cette légitimité est demeurée forte en France jusque très récemment – et l'est encore pour une part.

en soi (Baré, 2001b, p.93), alors que la GIL a eu tendance à rompre les ponts qui la reliaient aux différentes disciplines (d'où notre terme « d'interdiscipline »).

d) Analyse

Ainsi, « il y a, qu'on le veuille ou non, des raisons d'ordre systémique qui font que "ça marche" ailleurs et pas en France[1] (…). L'administration monolithique à la Française, omniprésente, qui remplit tellement de missions différentes qu'elle ne sait pas très bien elle-même ce qu'elle fait, n'existe pas aux Etats-Unis, où l'administration fédérale, en principe, ne gère pas – elle lance des programmes, sur des objectifs ciblés » (Crozier, 1998). En revanche, comme le souligne L. Rouban (1993), « une interprétation objectiviste de l'évaluation (celle-ci serait apparue [aux Etats-Unis] car la tradition démocratique serait plus forte, ou parce que l'administration aurait toujours été conçue comme une entreprise) risque fort de ne pas rendre compte de cette intégration fonctionnelle de l'évaluation dans le système politique. Le développement considérable du marché de l'évaluation à partir des années 1970 n'indique pas, en tant que tel, que l'administration fédérale soit "objectivement" plus efficace que tout autre système administratif, mais bien plutôt que l'évaluation tend à surcompenser un manque d'intégration socio-politique ». Si l'on ajoute notre hypothèse formulée dans la section précédente et selon laquelle l'approche programme crée elle-même le besoin d'intégration, on touche au cœur du parallèle que nous souhaitons mettre en évidence. Une bonne partie de notre propos sur la GIL revient finalement à dire que l'intégration passe par bien d'autres moyens que les seuls programmes de gestion intégrée. Dès lors, des systèmes politico-administratifs contrastés présentent des caractéristiques et donc des besoins différents en matière d'intégration, et la mise en place de mécanismes formels d'intégration peut s'avérer selon les cas être le symptôme d'un manque d'intégration du système plutôt qu'un élément

[1] La France est d'ailleurs loin d'être un cas isolé en la matière. N. Stame (1998, p.52) explique ainsi le retard de l'Italie en matière d'évaluation : « L'évaluation est née en relation avec l'idée de programme. On peut définir celle-ci par le fait qu'un programme doit atteindre un résultat dans un délai fixé en utilisant des ressources spécifiques. L'idée en a émergé aux Etats-Unis dans les années 1960, au cours d'une décennie caractérisée par une culture politique pragmatique et par un système fédéral et décentralisé, dans lequel les initiatives et expérimentations autonomes furent appliquées à diverses réalités. Cela permet de comprendre combien il a été difficile jusqu'ici d'introduire l'idée d'évaluation en Italie (…). Au lieu de programmes se rapportant à des interventions spécifiques, nous avons connu jusqu'à maintenant des lois cadres, des lois concernant de grandes réformes et de pseudo-lois, qui fixent des principes mais ne permettent pas de définir un mode d'action ».

positif en soi. Finalement, comme le remarque précisément le Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996, p.20-21) :

> « En règle générale, l'évaluation paraît plus simple à concevoir dans le cas d'une action individualisée, de nature programmatique ou régulatrice, dans la mesure où les résultats attendus, les moyens et les mécanismes d'action sont immédiatement lisibles dans le dispositif. D'un autre côté, en choisissant des objets trop limités, on court parfois le risque de négliger les interférences avec d'autres actions publiques visant les mêmes populations ou s'attaquant aux mêmes problèmes. La démarche d'évaluation est, il est vrai, plus complexe lorsqu'elle prend pour objet une politique publique composite (…). Mais, précisément, l'imbrication croissante des problèmes et des interventions est l'une des difficultés majeures que doit affronter l'action collective, et l'évaluation doit l'y aider ».

On en revient exactement au problème soulevé par les programmes de GIL, censés répondre à « l'imbrication croissante des problèmes et des interventions » sur le littoral, mais qui ont tendance, de par leur forme organisationnelle et leur position dans le jeu des acteurs, à se voir sectorialisés ou autonomisés et donc à ne pas relever le défi qui justifie pourtant leur existence.

e) Conclusion

La première conclusion à tirer de cette mise en parallèle est qu'en matière d'évaluation comme de GIL, « pour le moins, le retard de la France montre qu'on ne peut rapidement acculturer une pratique née sous d'autres cieux sans de solides adaptations » (Tenzer, 2000). Etant donnés les efforts considérables déployés depuis maintenant deux à trois décennies pour adapter l'évaluation au contexte français, il n'est gère étonnant que nos recherches aient révélé que ce processus était encore très insuffisant en matière de GIL. Or il serait aussi absurde aujourd'hui de développer une approche programme de la GIL en France pour se mettre en phase avec l'activité internationale, qu'il l'aurait été hier de basculer vers une approche programme de l'action publique afin de pouvoir satisfaire aux exigences d'évaluation.

Surtout, on prend mieux conscience du défi que nous avons tenté de relever dans cette thèse, qui consiste en réalité à croiser deux difficultés conceptuelles : il s'agit à la fois de dépasser

l'approche programme de la GIL, et d'évaluer la mise en œuvre de la GIL en dépassant l'approche programme de l'évaluation.

4.3.2. Quelles perspectives en France ?

Une chose est claire, la France n'est pas en mesure aujourd'hui d'imposer une vision particulière de la GIL susceptible de contrer l'approche dominante. Tant mieux, puisque c'est l'existence même de ce type d'approche hégémonique qui à nos yeux n'est pas souhaitable. En revanche, le besoin est réel de grilles d'analyse et d'un langage communs. En acceptant les bases de l'approche dominante et non ses dérives, en se positionnant par rapport à elles, en les discutant, il est possible de fonder un cadre plus générique qui devrait rencontrer un certain succès au moins dans les pays non anglo-saxons[1], succès à la fois d'estime et pratique.

Finalement, au regard du décadrage-recadrage auquel nous avons soumis la GIL, nous pensons que dans son état actuel elle vaut moins pour ses « outils » conceptuels que pour sa configuration bien particulière. Certes, on peut retenir quelques unes de ses notions clés[2], mais d'après nos recherches la plupart des outils réellement solides et stimulants que la GIL véhicule sont empruntés à d'autres corpus et ne lui sont pas spécifiques[3]. Surtout, ces outils sont souvent adaptés maladroitement à la GIL et perdent ainsi une partie de leur pertinence[4]. Plus grâve encore, les outils que le corpus de la GIL met à disposition sont dans de nombreux cas rendus à nos yeux quasiment inutilisables par les biais que nous avons soulignés, au premier rang desquels figure l'approche programme.

---

[1] Ainsi que, très probablement et assez logiquement, un certain scepticisme dans les pays, institutions, contextes où l'approche programme est bien ancrée.

[2] Par exemple : la « gestion intégrée » elle-même, les différentes « dimensions d'intégration », ou les « facilitateurs de GIL ».

[3] Ainsi par exemple des « ordres de résultats » (cf. Figure 3) généralement attribués à S. Olsen mais qui sont en réalité une adaptation d'un rapport de la *US Environmental Protection Agency* (USEPA, 1994) sur la gestion des estuaires (ce que S. Olsen mentionne d'ailleurs parfois). L'auteur en a adapté les termes originaux au contexte de la GIL. Il en va de même de la « gestion patrimoniale » introduite au sein de la GIL par J. Denis et Y. Hénocque (2001) dans les *guidelines* que nous avons présentés dans la première partie de cette thèse.

[4] Les « ordres de résultats » sont exprimés de manière plus claire et maniable, y compris pour la gestion du littoral, dans le rapport de l'USEPA que dans les travaux d'Olsen.

En revanche, la configuration gilienne telle qu'elle existe aujourd'hui présente un fort potentiel d'utilisation stratégique pour le développement de recherches et d'initiatives favorables à la mise en œuvre de son principe fondamental (une gestion intégrée du littoral comme moyen d'accéder au développement durable) :

- Elle est construite d'une façon qui, sous certaines conditions, peut être un atout unique pour le débat et la circulation d'idées : (1) elle présente des « infrastructures » très développées (revues, conférences, universités et centres de recherche, marchés d'expertise, etc.) ; (2) elle est forte de milliers d'expériences bien documentées et d'études de cas ; (3) elle est très internationale et réunit sur tous les continents des bonnes volontés et des compétences dotées de certains objectifs communs ; (4) elle réunit et met en contact de façon unique chercheurs, militants et praticiens.
- Malgré ses faiblesses, la configuration gilienne a fait preuve d'une efficacité extraordinaire pour ce qui est de « faire exister le littoral » dans l'esprit de nombreux décideurs, ainsi que pour faire accepter la gestion intégrée (et donc une approche systémique) comme notion de référence pour le développement des littoraux.

Sous condition de quelques réorientations et recadrages fondamentaux comme ceux que nous avons proposés, nous pensons que la GIL pourra devenir à la fois plus universelle et plus modulable ou adaptable à chaque contexte. Elle a donc encore un potentiel très fort pour permettre de tendre vers une gestion plus durable des littoraux, potentiel sur lequel il ne serait selon nous pas raisonnable que la France ne s'appuie pas.

En l'occurrence, nous avons essayé de montrer comment rendre possible une valorisation de l'expérience française en matière de gestion intégrée du littoral, qui à nos yeux est déjà ancienne, tout autant qu'une critique rationnelle mais sévère des nombreuses lacunes de l'intégration qui menacent aujourd'hui sérieusement les côtes françaises. Notre approche centrée sur la mise en œuvre et l'évaluation d'un cadre théorique que nous acceptons comme référence doit permettre par exemple la prise en compte encore trop rare des pratiques d'aménagement du territoire et portuaires[1], ainsi que la mise en évidence du frein à la gestion intégrée du littoral que les politiques agricoles actuelles représentent.

---

[1] On oublie souvent que la France se place en *leader* de la réflexion portuaire grâce à l'Association Internationale des Villes Portuaires qui traite d'un milieu urbain souvent laissé de côté par une GIL plutôt ruraliste.

BIBLIOGRAPHIE

AFD (1999) *Termes de référence de l'étude pour l'aménagement concerté de la pêcherie crevettière malgache.* Agence Française de Développement, Antananarivo, 3 p.

Anonyme (1980) *L'étoile de mer. Pour une politique maritime française intégrée.* Fondation Nationale des Entreprises Publiques, 96 p.

Anonyme (2000) *Evaluation externe du PNAE et du PE2. Rapport de synthèse.* Printemps, 42 p.

Arico, S. (1996) *The coastal environment of Madagascar : state and activities (from an ICAM perspective).* COI/UNESCO, SIDA-SAREC, 23 mai.

Aubert, S. (2002) "La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar. Limites et perspectives d'une "révolution par le haut"". *In* M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais, B. Roussel (dir.) *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD Editions, Paris, pp. 101-124.

Augustave, J.C., Kalaora, B. (1998) *La gestion intégrée des zones côtières : questions de sociologie.* Commission de l'Océan Indien.

Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. Basic Books, New York, 256 p.

Babin, D., Antona, M., Bertrand, A., Weber, J. (2002) "Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence". *In* M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais, B. Roussel (dir.) *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD Editions, Paris, pp. 79-99.

Babin, D., Bertrand, A., Weber, J., Antona, M. (1999) "Patrimonial mediation and management subsidiarity : managing pluralism for sustainable forestry and rural development". FAO-IUFRO-CIRAD, Rome, pp. 277-303.

Bako-Arifari, N., Le Meur, P.-Y. (2001) "Une anthropologie sociale des dispositifs du développement". *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 121-173.

Baré, J.-F. (2001a) "De nouvelles approches de l'évaluation ?" *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 9-22.

Baré, J.-F. (2001b) "L'évaluation de l'intervention publique comme exercice d'anthropologie historique". *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 91-119.

Barraqué, B. (1997a) *Les Agences de l'Eau et la question du Patrimoine Commun, en France et en Europe.* Rapport pour le Commissariat Général du Plan, Paris.

Barraqué, B. (1997b) "Subsidiarité et politique de l'eau". *In* A. Faure (dir.) *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Paris, pp. 165-201.

Barthe, Y. (2003) "Des difficultés liées à l'évaluation des dispositifs de concertation. Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires". *In* R. Billé, L. Mermet (dir.) *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, la Documentation Française, Paris, Vol. 2.

Bazin, P., Mermet, L. (1999) "L'évaluation des politiques "zones humides" de 1994 : son origine, son déroulement, ses résultats". *Anales des Mines,* pp. 79-89.

Behar, D. (1997) "La politique de la ville mérite-t-elle d'être évaluée ?" *Urbanisme,* novembre-décembre, pp. 55-58. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Benetière, J.-J., Burgard, L.-R., Cahart, P., Gravaud, A., Le Bail, P., Joly, A., Rogeau, C., Vogler, J.-P. (1999) *Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Tome I : Rapport de synthèse.* Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Juillet, Paris, 52 p.

Berkes, F., Feeny, d., McCay, B.J., Acheson, J.M. (1989) "The benefits of the commons". *Nature,* Vol. 340, pp. 91-93.

Bernal, P., Cicin-Sain, B. (2001) *Towards the 2002 World Summit on sustainable development, Johannesburg. Ensuring the sustainable development of oceans and coasts. A call to action.* UNESCO (IOC), University of Delaware (CSMP), December 3-7, Co-Chairs Report Summary from the global conference on oceans and coasts at Rio+10, Paris, 38 p.

Bernard, N. (1997) "Tourisme et récréation". *In* J.-P. Corlay (dir.) *Atlas permanent de la mer et du littoral - Entre Seine et Gironde*, CNRS-Géolittomer-UMR 6554 / EDITMAR, Vol. 3, pp. 22-23.

Bernoux, P. (1990) *La sociologie des organisations*. Seuil (1ère édition : 1985), Points - Essais, Paris, 382 p.

Beuret, J.-E. (2003) "La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui". *In* R. Billé, L. Mermet (dir.) *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, la Documentation Française, Paris, Vol. 1.

Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (1998) *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Karthala, Paris, 296 p.

Billé, R. (1999) *Financements internationaux, engagements environnementaux : une analyse organisationnelle du dispositif de gestion intégrée du littoral à Madagascar*. Mémoire de DEA, ENGREF-EHESS, CIRED/RGTE, Paris, 82 p.

Billé, R., Mermet, L. (2002) "Integrated coastal management at the regional level : Lessons from Toliary, Madagascar". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 45, n°1, pp. 41-58.

Blain, D. (2000) "Madagascar : les marins à la découverte de leurs droits". *CFDT magazine,* n°263, pp. 21-25.

Bodiguel, M. (dir.) (1997) *Le littoral, entre nature et politique.* Collection Environnement, L'Harmattan, Paris, 233 p.

Boeuf, J.-L. (2001) "Avant-propos". *In* J.-L. Boeuf (dir.) *Dossier : L'évaluation des politiques publiques*, Problèmes politiques et sociaux, n°853, La Documentation Française, Paris, pp. 3-5.

Bomstein, D. (2000) "Le barrage charentais de la discorde". *Environnement Magazine,* n°1587, pp. 23-24.

Bonaparte, M. (1952) *Psychanalyse et anthropologie*. Presses Universitaires de France, Paris, 194 p.

Born, S.M., Sonzogni, W. (1995) "Towards integrated environmental management : strengthening the conceptualization". *Environmental Management,* Vol. 19, n°2, pp. 167-183.

Borrini-Feyerabend, G., Hénocque, Y., Kasisi, R. (2001) *Mission d'appui technique PNUD/GEF aux trois composantes AGERAS - EMC - Biodiversité (PEII - Madagascar).* mars, 34 p.

Bourgoin, P. (1991) *Sud vendéen, espace né de la mer*. Edition par l'auteur, Luçon, 168 p.

Brachya, V., Juhasz, F., Pavasovic, A., Trumbic, I. (1994) *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas with special reference to the Mediterranean Basin.* PAP/RAC (MAP-UNEP), Split, Croatia, 80 p.

Brinkerhoff, D.W. (1996) "Coordination issues in policy implementation networks : an illustration from Madagascar's Environmental Action Plan". *World Development,* Vol. 24, n°9, pp. 1497-1510.

Bromley, D.W. (1990) *Essays on the commons*. University of Wisconsin Press, Madison.

Buestel, D., Covès, D., Dao, J.-C., Farrugio, H., Lacroix, D., Lagardère, J.-P., Mellon, C., Véron, G. (1999) *Second rapport d'étape du groupe de réflexion sur les aménagements physiques en zone côtière et leur gestion pour l'aquaculture et la pêche.* IFREMER, février.

Burbridge, P.R. (1997) "A generic framework for measuring success in integrated coastal management". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 37, n°2, pp. 175-189.

Caillé, A. (1999) "Avant-propos en forme d'avertissement". *In* M. Douglas (dir.) *Comment pensent les institutions*, Bibliothèque du MAUSS.

Cairns, J., Crawford, T.V. (dir.) (1991) *Integrated environmental management.* Lewis Publishers.

Capobianco, M. (1999) *Role and use of technologies in relation to ICZM.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, Tecnomare SPA, 26 March, Venezia, 130 p.

Carl Duisberg Gesellschaft (2000) *Coastman : International network for training in integrated coastal management 2000-2003*. Foundation for International Training and Development.

Catanzano, J., Thébaud, O. (1995) *Le littoral. Pour une approche de la régulation des conflits d'usage*. Institut Océanographique / IFREMER, Paris, 149 p.

Chaboud, C., Goedefroit, S. (1999) "Mondialisation et stratégies des acteurs locaux. L'exemple des pêches crevettières malgaches". Communication présentée aux *8èmes journées de géographie tropicale consacrées au thème de la mondialisation*, Saint-Denis de la Réunion, 6-10 septembre.

Chaboud, C., Goedefroit, S. (2000) *Enjeux sociaux et économiques de la biodiversité dans un contexte de grande pauvreté : la côte ouest de Madagascar.* IRD, 26 septembre, Proposition de recherche conjointe en réponse à l'appel d'offre de l'Institut Français de la Biodiversité, 12 p.

Cicin-Sain, B. (2001) "Research needs for ICZM : an agenda for the 21st century". *Keynote address to the international conference "People and the Sea : Maritime research in the social sciences - an agenda for the 21st century"*, Center for Maritime Research, Netherlands Institute for the Social Sciences, Amsterdam, 30th August - 1st September 2001.

Cicin-Sain, B., Belfiore, S., Kuska, G., Balgos, M., Rivera, E., Cid, G., Calverley, C. (2000) "Status and prospects for integrated coastal management: a global perspective". *Mediterranean Integrated Coastal Area Management*, UNESCO - Université de Nice, septembre 2000.

Cicin-Sain, B., Knecht, R.W. (1985) "The problem of governance of US ocean resources and the new exclusive economic zone". *Ocean Development and International Law,* Vol. 15, n°3-4, p. 289.

Cicin-Sain, B., Knecht, R.W. (1998) *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises*. Island Press, Washington, D.C., 517 p.

Cicin-Sain, B., Knecht, R.W., Vallega, A., Harakunarak, A. (2000) "Education and training in integrated coastal management : Lessons from the international arena". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 43, n°4-5, pp. 291-330.

Clark, J.R. (1992) *Integrated management of coastal zones.* FAO, FAO Fisheries Technical Paper, n°327, Rome.

Clark, J.R. (1996) *Coastal zone management handbook*. Lewis Publishers, 694 p.

Coastal Zone Canada Association (2000) *Baseline to the Coastal Zone Canada 2000 Conference.* Coastal Zone Canada Association, Saint John, New Brunswick.

Comité de Bassin Loire-Bretagne (1996) *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Loire-Bretagne.* 4 juillet, Orléans, 108 p.

Comité de Bassin Loire-Bretagne (2000) *SDAGE Loire-Bretagne : tableau de bord 2000. Synthèse.* DIREN Centre, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, décembre, Orléans.

Comité Interministériel de l'Evaluation des Politiques Publiques (1994) *Les zones humides : rapport d'évaluation.* Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris.

Commission de l'Océan Indien (1996) *Le projet régionnal environnement FED/COI : point de situation.* PRE-COI / Coordination nationale Madagascar, 14-19 octobre 1996, Atelier national sur la gestion intégrée des zones côtières, Nosy Be, 13 p.

Commission des Communautés Européennes (1993) *Manuel de gestion du cycle de projet. Approche intégrée et cadre logique.* CEE - Unité Evaluation, Bruxelles.

Commission des Communautés Européennes (2000) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe.* Union Européenne, 4 octobre, COm(2000) 547 final/2, Bruxelles, 30 p.

Commission Environnement Littoral (2002) *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales, stratégie nationale.* MEDD, DATAR, IFREMER, septembre, Rapport au Gouvernement, Paris, 82 p.

Commission Européenne (1997) *Mieux gérer les ressources littorales. Un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières.* Commission Européenne, Bruxelles, 47 p.

Commission Européenne (1999a) *Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC).* Commission Européenne, Bruxelles, 98 p.

Commission Européenne (1999b) *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques.* Commission européenne, Document de réflexion, Bruxelles, 32 p.

Commission Européenne (2001) *Qualité des zones côtières : une priorité pour l'Union européenne.* 29 p.

Compagnon, D. (2000) "Présentation. Impératifs et contraintes de la gestion communautaire". *In* D. Compagnon, F. Constantin (dir.) *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala - IFRA, pp. 13-35.

Conseil National de l'Evaluation (1999) *L'évaluation au service de l'avenir.* La Documentation Française, rapport annuel, Paris.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. La Documentation Française, Paris, 123 p.

Corlay, J.-P. (dir.) (1997) *Atlas permanent de la mer et du littoral - Entre Seine et Gironde.* CNRS-Géolittomer-UMR 6554 / EDITMAR, Vol. 3, 38 p.

Cour des Comptes (2002) *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne.* Paris, 293 p.

Crawford, B.R., Cobb, J.S., Ming, C.L. (dir.) (1995) *Educating coastal managers. Proceedings of the Rhode Island workshop.* Coastal Resources Center / USAID, W. Alton Jones Campus, University of Rhode Island, 170 p.

Crozier, M. (1998) "L'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin". *Revue trimestrielle de l'Institut de la Décentralisation,* Vol. 38, n°3, pp. 40-43. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Crozier, M., Friedberg, E. (1992) *L'acteur et le système*. Seuil (1ère édition : 1977), Points-Essais, Paris, 500 p.

Dahuri, R. (1999) *Governance and the marine environment.* BAPPENAS - UNDP, Study on Environmental Governance, Jakarta.

Deleau, M. (dir.) (1986) *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation.* Rapport du groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques", Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris.

Denis, J., Hénocque, Y. (2001) *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières.* UNESCO, Manuels et Guides, n°42, Paris, 64 p.

Deutsch, K. (1963) *The nerves of government*. Free Press, New York.

Direction Départementale de l'Equipement de Charente Maritime (1997) *Schéma de Mise en Valeur de la Mer sur le littoral charentais.* Préfecture de Charente Maritime, novembre, 156 p.

Direction Régionale de l'Environnement (2000) *Profil environnemental régional Bretagne.* Préfecture de la Région Bretagne, février, 69 p.

Direction Régionale de l'Environnement Bretagne, Conseil Régional de Bretagne (1999) *La Bretagne : des hommes, un territoire. Atlas de l'environnement en Bretagne*. Atlas de l'environnement en Bretagne, Rennes, 99 p.

Doody, J.P., Pamplin, C.F., Gilbert, C., Bridge, L. (1998) *Information required for integrated coastal zone management.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, National Coastal Consultants, December, Brampton, 71 p.

Douglas, M. (1999) *Comment pensent les institutions*. Bibliothèque du MAUSS, 180 p.

Dufumier, M. (2001) "Développement agricole : les nouvelles formes de projet". *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 233-250.

ECE/UNEP (1994) *Guidelines on integrated environmental management in countries in transition*. United Nations, New York, 32 p.

Emerit, A. (2001) *Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages réservoires. Exemples de l'alimentation en eau potable du bassin rennais et du projet de barrage sur la Trézence (Charente Maritime)*. Mémoire de DEA, ENGREF-Université Paris X, RGTE, Paris, 102 p.

ERB (2000) "Le CTE : outil de changement ?" *Eaux et Rivières de Bretagne,* n°112, pp. 7-14.

Euro Info Centre (non daté) *Guide de gestion intégrée.* Euro Info Centre Veneto, Venise.

FAO (1991) *Development of coastal areas and enclosed seas.* FAO, United Nations Conference on Environment and Development Research Paper, n°4, Rome.

Fauroux, E. (1998) "L'intervention publique dans le centre-ouest de Madagascar. Brève chronique d'une longue série d'échecs". *In* J.-F. Baré (dir.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris, pp. 201-228.

Ferry, L. (1992) *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*. Grasset, Paris.

Fuchs, J.*, et alii* (1999) *Bilan des études intégrées conduites à l'IFREMER en appui à la gestion des zones côtières et propositions d'actions futures.* IFREMER, avril, Rapport du Groupe de coordination des études intégrées.

Gabrié, C., Randriamiarana, H. (non daté) *Gestion intégrée des zones côtières malgaches : Composante EMC du PE2.* PNAE, Antananarivo, 14 p.

Ganapin, D., Burbridge, P., Jashapara, A. (2003) *PEMSEA Mid-term evaluation report.* GEF/UNDP/IMO, 3 March to 5 April 2003.

Gibson, J. (1999) *Legal and regulatory bodies : appropriateness to integrated coastal zone management.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, MacAlister Elliott and Partners Ltd, October, Lymington, 98 p.

Glaser, B.G., Strauss, A.L. (1973) *The discovery of grounded theory : Strategies for qualitative research*. Eldin, Chicago.

Goedefroit, S., Chaboud, C., Breton, Y. (dir.) (2002) *La ruée vers l'or rose. Regards croisés sur la pêche traditionnelle à Madagascar.* IRD Editions, Paris, 232 p.

GTR (2000) *Autoévaluation du Groupe de Travail et de Réflexion national de la composante Environnement Marin et Côtier.* 7-8 septembre, Antananarivo.

GTR/EMC (2000) *Document d'orientation pour une politique nationale de développement durable des zones côtières de Madagascar.* Office National de l'Environnement, 11 mai, Antananarivo, 130 p.

Hannah, L.*, et alii* (1998) "Participatory planning, scientific priorities, and landscape conservation in Madagascar". *Environmental Conservation,* Vol. 25, n°1, pp. 30-36.

Hardin, G. (1968) "The tragedy of the commons". *Science,* Vol. 162, pp. 1243-1248.

Hatziolos, M., Trumbic, I., Cocossis, H., Hénocque, Y., Jeftic, L., Juhasz, F., Kalaora, B. (1998) *Evaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes. Expériences du METAP et du PAM (1988-1996).* METAP-PNUE-PAM, 63 p.

Hénocque, Y., Antona, M., Delmas-Ferre, M. (1999) *Contribution à la finalisation du plan de développement durable d'une zone côtière de la région COI : application à la zone côtière du*

Menabe, Madagascar. PRE-COI/UE, GREEN, octobre, Rapport de la mission du 13 au 21 septembre, 102 p.

Hénocque, Y., Antona, M., Delmas-Ferre, M., Todiarivo, P., Rajaonson, H. (1999) *Contribution à la finalisation du plan de développement durable d'une zone côtière de la région COI : application à la zone côtière du Menabe, Madagascar.* PRE-COI/UE, GREEN, octobre, Rapport de la mission du 13 au 21 septembre, Volume 1 : introduction au plan directeur régional, 54 p.

Hénocque, Y., Denis, J., Gerard, B., Grignon-Logerot, C., Brigand, L., Lointier, M., Barusseau, P. (1997) *Methodological Guide to Integrated Coastal Management.* UNESCO, Manuals and Guides IOC, n°36, Paris, 47 p.

Hong, S.-Y., Goldstein, K. (dir.) (2001) *Towards the 2002 World Summit on sustainable development, Johannesburg. Ministerial perspectives on oceans and coasts at Rio+10.* UNESCO (IOC), University of Delaware (CSMP), Paris, 94 p.

Hugon, P. (2001) "Les évaluations de l'intervention publique en économie du développement. L'exemple des politiques d'ajustement en Afrique subsaharienne". *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 281-315.

Humphrey, S., Burbridge, P. (1999) *Planning and management processes : sectoral and territorial cooperation.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, March, University of Newcastle, 65 p.

IADB (1998) *Strategy for coastal and marine resources management in Latin America and the Caribbean.* Inter-American Development Bank, December, Bank Strategy Paper, ENV-129, Washington, D.C., 38 p.

IEEP (1999) *The influence of EU policies on the evolution of coastal zones.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, Institute for European Environmental Policy, 12 November, London, 91 p.

IPCC (1992) *Global climate change and the rising challenge of the sea.* Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Report of the Coastal Zone Management Subgroup, Response Strategies Working Group, The Hague.

IRD (2001) "Gestion des pêches : sauvez l'écosystème marin !" *Sciences au Sud,* n°12, p. 2.

Jain, M. (1995) *Inventaire des activités marines et côtières : une proposition de stratégie pour Madagascar.* KEPEM, ONE, ARD, 20.

Jeannoda, V.H., Rakotoariseheno, R., Rahamefy, R., Kalaora, B., Hénocque, Y. (1998) *Rapport d'atelier de formation sur la gestion intégrée des zones côtières. Tomes 1 et 2.* PE2/ONE/EMC, juillet, Antananarivo.

Jodha, N.S. (1992) *Common property resources : a misssing dimension of development strategies.* World Bank, Discussion Paper, n°169.

Johannes, R.E. (1998) "The case for data-less marine resource management: examples from tropical nearshore finfisheries". *Trends in Ecology and Evolution,* Vol. 13, n°6, June, pp. 243-246.

Jourdain, L. (1997) "L'évaluation des politiques communautaires : légitimité et apprentissages nationaux". *Cultures et conflits,* n°28, pp. 147-169. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Kalaora, B. (1999a) "*Global expert :* la religion des mots". *Ethnologie française,* Vol. 29, n°4, pp. 513-527.

Kalaora, B. (1999b) "Global experts : the religion of words". *Geographica Helvetica,* Vol. 54, n°2, pp. 97-104.

Kalaora, B., Charles, L. (2000) "Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières". *Natures, Sciences, Sociétés,* Vol. 8, n°2, pp. 31-38.

Kalaydjian, R. (dir.) (2000) *Données économiques maritimes françaises 1999.* Bilans et Prospectives, IFREMER, 96 p.

Kessler, M.-C. (2001) "L'évaluation de la politique étrangère. L'exemple français au crible de la science politique". *In* J.-F. Baré (dir.) *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan, Paris, pp. 23-51.

King, G. (1999) *Participation in the ICZM processes : mechanisms and procedures needed.* European demonstration programme on integrated coastal zone management, Hyder Consulting, March, Swansea, 114 p.

Kingdon, J. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Little Brown, Boston.

Lang, R. (dir.) (1986) *Integrated approaches to resource planning and management.* Banff Centre, Calgary.

Lascoumes, P., Setbon, M. (1996) *L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques, perspectives.* GAPP-CNRS, Commissariat Général du Plan, Paris, 182 p.

Latouche, S. (1986) *Faut-il refuser le développement ?* Presses Universitaires de France, Paris.

Le Goff, R. (1998) "Le contrat de baie de la rade de Brest". *In* E. Etasse, D. Maulin (dir.), Actes du colloque international *La conservation des rivages de l'Atlantique Nord : regards d'experts*, UICN, Paris (Institut Océanographique) et Côte d'Opale, 13-15 mai.

Le Menn, J. (2001) "Présentation de la démarche environnementale de la Communauté Urbaine de Brest". *Audition de la Commission Environnement Littoral*, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Brest, 8 juin.

Le Pensec, L. (2001) *Vers de nouveaux rivages. Rapport à Monsieur Lionel Jospin, Premier Ministre, sur la refondation du Conservatoire du Littoral.* 20 juillet, Paris, 103 p.

Leca, J. (1993) "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation". *Revue française d'administration publique,* n°66, avril-juin 1993, pp. 185-188. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Lecomte, B.J. (1986) *L'aide par projet : limites et alternatives*. OCDE, Paris, 147 p.

Lefebvre, C. (1998) "Examen de la politique de conservation du littoral dans la gestion intégrée de la zone côtière en France". *Les Ateliers du Conservatoire du Littoral. Atelier n°17 : Le littoral de l'Atlantique Nord dans tous ses états : le rôle des acteurs de la conservation du littoral dans la gestion intégrée côtière*, Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, Paris, 13 mai.

Leguy, D. (2003). *In* R. Billé, L. Mermet (dir.) *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, La Documentation Française, Paris, Vol. 1, pp. 160-162.

Lévy, M. (2000) "Comment renouveler les politiques de "coopération au développement" ?" *Esprit,* juin, pp. 79-100.

Leymarie, P. (2001) "Vent d'autonomie sur les provinces malgaches". *Le Monde Diplomatique,* Paris, juillet, pp. 8-9.

Lomborg, B. (2001) *The skeptical environmentalist. Measuring the real state of the world*. Cambridge University Press, 540 p.

Ludwig, D., Hilborn, R., Walters, C.J. (1993) "Uncertainty, resource exploitation, and conservation: lessons from history". *Science,* Vol. 260, 2 April, pp. 17-36.

March, J.G., Simon, H.A. (1969) *Les organisations*. Dunod, Paris.

Margerum, R.D. (1999a) "Integrated Environmental Management : lessons from the Trinity Inlet Management Program". *Land Use Policy,* Vol. 16, n°3, pp. 179-190.

Margerum, R.D. (1999b) "Integrated Environmental Management : The foundations for successful practice". *Environmental Management,* Vol. 24, n°2, pp. 151-166.

Margerum, R.D., Born, S.M. (1995) "Integrated environmental management : Moving from theory to practice". *Journal of Environmental Planning and Management,* Vol. 38, n°3, pp. 371-392.

Margerum, R.D., Born, S.M. (2000) "A co-ordination diagnostic for improving integrated environmental management". *Journal of Environmental Planning and Management,* Vol. 43, n°1, pp. 5-21.

Mauvais, J.-L., Goarnisson, R. (dir.) (1999) *Etat de l'environnement sur la façade atlantique.* Bilans et Prospectives, IFREMER, 140 p.

Mercadié, A. (1999a) *Application des dispositions de la Convention d'Aarhus dans le cadre du processus d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC).* Université du Littoral, septembre, Dunkerque, 25 p.

Mercadié, A. (1999b) *Evaluation de l'impact de la future directive SEA sur l'aménagement intégré des zones côtières.* Université du Littoral, septembre, Dunkerque, 15 p.

Mermet, L. (1992) *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?* L'Harmattan, Collection Environnement, Paris, 205 p.

Mermet, L. (1996) "Les études d'évaluation entre stratégie et méthodologie. L'exemple des politiques publiques en matière de zones humides". *Gérer et Comprendre,* n°46, pp. 55-64.

Mermet, L. (1998) *L'analyse stratégique de la gestion environnementale, illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises*. Document de travail interne RGTE, Paris, 427 p.

Mermet, L. (2001) "L'Institution Patrimoniale du Haut Béarn : gestion intégrée de l'environnement, ou réaction anti-environnementale ?" *Responsabilité et Environnement,* janvier, pp. 9-21.

Michaïlof, S., Bridier, M. (1995) *Guide pratique d'analyse des projets. Evaluation et choix des projets d'investissement*. Economica, Paris.

Michon, G. (2002) "L'environnement, du discours global aux pratiques locales - ou comment les conventions sur l'environnement affectent la gestion de la forêt tropicale". *Séminaire ENGREF-LAMETA*, Montpellier, 12-13 septembre.

Ministère des Affaires Etrangères (2001) *Guide de l'évaluation.* Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Bureau de l'évaluation, juin, Paris, 70 p.

Miossec, A. (1993) *La gestion de la nature littorale en France Atlantique. Etude comparative (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Etats-Unis).* Thèse de Doctorat, Université de Bretagne Occidentale, Département de Géographie, Brest, Tome 1 : 469 p.

Miossec, A. (1998a) "De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières". *In* A. Miossec (dir.) *Géographie humaine des littoraux maritimes*, SEDES-CNED, pp. 413-466.

Miossec, A. (dir.) (1998b) *Géographie humaine des littoraux maritimes.* SEDES-CNED, 472 p.

Miossec, A. (1998c) *Les littoraux entre nature et aménagement*. SEDES, Collection Campus, Paris, 192 p.

Miossec, A. (1999) "La France a-t-elle construit une politique de gestion intégrée de son littoral ?" *Bulletin de l'association de géographes français,* n°2, juin, pp. 212-220.

Mittermeier, R.A., McNeely, J.A., Miller, K.R., Reid, W.V., Werner, T.B. (1990) *Conserving the world's biological diversity.* Conservation International, World Wildlife Fund, IUCN, WRI, World Bank, Washington, DC, 193 p.

Moquay, P. (2003) "Peut-on évaluer la charte de la Dordogne ? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat". *In* R. Billé, L. Mermet (dir.) *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, la Documentation Française, Paris, Vol. 2.

Muller, P., Surel, Y. (1998) *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien, Clefs, Paris, 156 p.

Murthy, R.C., Rao, Y.R., Inamdar, A.B. (2001) "Integrated coastal management of Mumbai metropolitan region". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 44, n°5-6, pp. 355-369.

Narcy, J.-B. (2000) *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces*. Thèse de doctorat, ENGREF, CIRED-RGTE, Paris, 492 p.

Nioche, J.-P., Poinsard, R. (dir.) (1984) *L'évaluation des politiques publiques.* Economica, Paris.

O'Callaghan, P.W. (1996) *Integrated environmental management handbook.* John Wiley & Son Ltd, 386 p.

OCDE (1993) *Gestion des zones côtières - Politiques intégrées*. Paris, 142 p.

Océan Consultant (2000a) *Plan intégré de gestion des activités dans la zone côtière : pêche aux poissons de récif, exploitation des mangroves et activités touristiques de la région de Nosy Be.* EMC/ONE, décembre, Rapport n°3, Antananarivo, 51 p.

Océan Consultant (2000b) *Système intégré de gestion des activités de pêche aux poissons de récif, d'exploitation des mangroves et de tourisme dans la région de Toliara.* EMC/ONE, septembre, Rapport n°3, Antananarivo, 57 p.

OECD (1991) *Report on CZM : Integrated policies and draft recommandation of the Council on integrated coastal zone management.* Organization for Economic Cooperation and Development, Washington, DC.

OECD (1993a) *Coastal zone management : Integrated policies*. OECD, Paris.

OECD (1993b) *Coastal zone management : selected case studies*. OECD, Paris, 310 p.

OECD (1997) *Integrated coastal management : review of progress in selected OECD countries.* OCDE, n°54382, Paris, 52 p.

Olivier de Sardan, J.-P. (1995a) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Karthala, Paris, 221 p.

Olivier de Sardan, J.-P. (1995b) "La politique de terrain. Sur la production des données en anthropologie". *Enquête,* Vol. 1, pp. 71-109.

Olivier de Sardan, J.-P. (2000) "Dramatique déliquescence des Etats en Afrique". *Le Monde Diplomatique,* Paris, février, pp. 12-13.

Ollagnon, H. (1989) "Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel". *In* N. Mathieu, M. Jollivet (dir.) *Du rural à l'environnement, la question de la Nature aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, pp. 258-268.

Ollagnon, H. (1998) *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : une application à la nature et au vivant. Pour une écologie de l'action.* Thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, 560 p.

Olsen, S. (1993) "Will integrated coastal management programs be sustainable : the constituency problem". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 21, n°1-3, pp. 201-225.

Olsen, S. (1995) "The skills, knowledge, and attitudes of an ideal coastal manager". *In* B.R. Crawford, J.S. Cobb, C.L. Ming (dir.) *Educating coastal managers. Proceedings of the Rhode Island workshop*, Coastal Resources Center / USAID, W. Alton Jones Campus, University of Rhode Island, pp. 3-7.

Olsen, S. (1996) "Increasing the efficiency of integrated coastal management". *The World Conservation Union (IUCN) annual meeting*, Montréal, Canada, October 13-23.

Olsen, S. (dir.) (2001) *Future directions in integrated coastal management : the consensus from Block Island.* Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 10 p.

Olsen, S., Lowry, K., Tobey, J. (1999) *A manual for assessing progress in coastal management.* USAID / SIDA, January, Coastal Management Report, n°2211, Narragansett, RI, 56 p.

Olsen, S., Tobey, J., Kerr, M. (1997) "A common framework for learning from ICM experience". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 37, n°2, pp. 155-174.

Olson, M. (1965) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 186 p.

ONE (2000) *Termes de référence pour l'évaluation externe du PNAE et du PE2.* Ministère de l'Environnement, Antananarivo, 3 p.

ONE (2002a) *Plan d'action national zones côtières et marines.* Office National de l'Environnement / PIIGE, août, 16 p.

ONE (2002b) *Politique de développement durable des zones côtières et marines de Madagascar. Livre Blanc.* Office National de l'Environnement / PIIGE, août, 28 p.

ONE (non daté) *Rapport d'évaluation de la composante EMC du PE2.* PNAE, Antananarivo, 45 p.

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, 280 p.

Parlement Européen, Conseil de l'Union Européenne (2002) "Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe". *Journal officiel des Communautés européennes,* n°L148, 6 juin, pp. 24-27.

Paskoff, R. (1994) *Les littoraux. Impact des aménagements sur leur évolution*. Masson, Géographie, 256 p.

Paut, M. (1998) *Pêche et poissons d'accompagnement en particulier dans le Menabe.* PRE-COI/UE, novembre, 22 p.

Pelletier, D. (1996) *Economie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le Tiers-Monde, 1941-1966*. Le Cerf, Paris, 529 p.

Pernetta, J., Elder, D. (1993) *Cross-sectoral, integrated coastal area management (CICAM) : Guidelines for coastal area development*. UICN, Gland.

Perret, B. (1996) "Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise". *Séminaire "Les mutations contemporaines de l'art de gouverner"*, Cellule prospective de la Commission Européenne, Bruxelles, 27 mars. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

PNUD (1998) *Rapport mondial sur le développement humain.* Nations Unies, New York.

PNUD (1999) *Premier cadre de coopération avec Madagascar (1999-2003).* Nations Unies, 25-29 janvier, New York, 8 p.

PNUE/PAM/PAP (1999) *Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux.* Programme d'Actions Prioritaires, Split, 80 p.

PNUE/PAM/PAP (2001) *Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée.* Programme d'Actions Prioritaires, Split, 76 p.

Post, J.C., Lundin, C.G. (dir.) (1996) *Guidelines for integrated coastal zone management.* Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, World Bank, Washington, D.C.

Pousse, E., Pousse, F. (2000) *Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar.* Institutions et Développement / Ministère des Affaires Etrangères, 20 avril 2000, Rapport provisoire - Tome I - Analyses acteurs, 99 p.

Poux, X. (2001) "Entreprendre l'évaluation environnementale de la PAC : quels enjeux méthodologiques et politiques pour la recherche ?" *Responsabilité et environnement,* n°23, juillet, pp. 72-85.

PRE-COI/UE (1997) *Document de préaudit.* Coordination Nationale, Antananarivo.

Pullen, S., Miles, E., Hewawasam, I., Kullenberg, G., Kenchington, R., Hatziolos, M., Zwanenburg, K., Miles, G., Acharya, G. (2001) *Towards the 2002 World Summit on sustainable development, Johannesburg. Reports of the conference working groups.* UNESCO (IOC), University of Delaware (CSMP), December 3-7, Paris, 46 p.

Rabevohitra Ravaoharisoa, M.V., Ravohitrarivo, C.P., Kohler, V., Biays, C., Miasa, E., Rajoharison, J. (2000) *Evaluation externe du PAE/PE2. Volet 3 : Gestion des ressources naturelles et activités économiques.* Ministère de l'Environnement, mai, Antananarivo, 34 p.

Racelis Hollnsteiner, M. (1979) "Les grandes multitudes urbaines sans eau". *Les Carnets de l'Enfance,* n°45/46.

Rahamefy, A. (1998) *Inventaire et analyse des textes régissant les espaces de vie et de production à Madagascar.* PRE-COI/UE.

Rajaonson, H. (1999) *Rapport pour la Coordination Nationale Madagascar. Mission opération pilote Menabe.* PRE-COI/UE, Antananarivo, 18 p.

Randriama Ampianina, V., Razafiharison, A. (1999) "Rapport national sur le secteur forestier - Annexe IX". *Atelier sous-régional pour les statistiques forestières, EC-FAO Partnership Programme GCP/INT/679/EC, subregional workshop for Congo Basin countries*, Lambarene, Gabon, 27 septembre - 1er octobre.

Refeno, G., Rakotovao, S., Andriampianina, J. (1997) *Protocole de collaboration dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières malgaches entre le PRE-COI/UE et l'ONE.* COI/ONE, 6 p.

Rérolle, T. (2001) *Diagnostic de l'intégration de la gestion du littoral dans le Bassin d'Arcachon*. Rapport de stage d'option scientifique, Ecole Polytechnique/ENGREF, Paris, 38 p.

Resource Analysis (1997) *Evaluation à mi-parcours du programme régional environnement COI/UE (PRE-COI/UE). Rapport final (version provisoire/draft).* Août, numéro comptable 7.ACP.RPR.068, 130 p.

Rist, G. (2001) *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences Po, Paris.

Rossi, G. (2000) *L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du nord au Sud*. CNRS Editions, Espaces et Milieux, Paris.

Rouban, L. (1993) "L'évaluation, nouvel avatar de la rationnalisation administrative ?" *Revue française d'administration publique,* n°66, avril-juin, pp. 198-200. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Rowell, A. (1996) *Green backlash - Global subversion of the environmental movement*. Routledge, Londres.

Roy, O. (2001) "Les islamologues ont-ils inventé l'islamisme ?" *Esprit,* n°8-9, Août-Septembre, pp. 116-138.

Sahlins, M. (1980) *Au coeur des sociétés. Raison pratique et raison culturelle*. (trad. française de *Culture and Practical Reason*, The University of Chicago Press, Chicago).

Schlemmer, B. (1995) "Crise et recomposition des identités à Madagascar". *Revue Tiers Monde,* Vol. 36, n°141, janvier-mars, pp. 129-144.

Schumacher, E.F. (1973) *Small is beautiful : a study of economics as if people mattered*. Vintage, 259 p.

Scialabba, N. (dir.) (1998) *Integrated coastal management and agriculture, forestry and fisheries.* FAO Guidelines, Environment and Natural Resources Service, FAO, Rome, 256 p.

SECA (2001) *Evaluation en fin de parcours du projet "Appui aux programmes environnementaux dans les pays de la Commission de l'Océan Indien (PRE-COI)".* COI/Commission Européenne, mars, 120 p.

Simon, G. (1998) *Le Marais Poitevin.* Conseil Général des Ponts et Chaussées, 14 décembre, Rapport à Mme la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, La défense.

Smith, N. (2001) "Are indigenous people conservationists ? Preliminary results from the Machiguenga of the Peruvian Amazon". *Rationality and Society,* Vol. 13, n°4, november, pp. 429-461.

Sorensen, J. (1993) "The international proliferation of integrated coastal management efforts". *Ocean and Coastal Management,* Vol. 21, n°1-3, pp. 45-80.

Sorensen, J.C., McCreary, S.T. (1984) *Institutional arrangements for managing coastal resources and environments*.

Sorensen, J.C., McCreary, S.T. (1990) *Institutional arrangements for managing coastal resources and environments.* NPS/US AID Series, National Park Service, Office of International Affairs, Coastal Management Publication n°1 [Rev.] (2nd edition), Washington, D.C., 194 p.

Stame, N. (1998) "L'évaluation en Italie". *In* Conseil Scientifique de l'Evaluation (dir.) *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La Documentation Française, Paris, pp. 51-72.

Stiglitz, J. (2002) *La grande désillusion*. Fayard, 325 p.

Taylor, M. (1982) *Community, anarchy and liberty*. Cambridge University Press.

Tenzer, N. (1998) "Les démocraties sont-elles capables de prendre en compte le long terme ? ou les errements d'une question mal posée". *In* J. Theys (dir.) *L'environnement au 21ème siècle, actes de la conférence de Fontevraud, septembre 1996*, GERMES, Vol. Volume 1, pp. 565-573.

Tenzer, N. (2000) "L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique". *Revue française des affaires sociales,* janvier-mars, pp. 36-40. Extraits repris dans Boeuf, 2001.

Teoh, S.C. (2000) *Analyse de la mise en oeuvre des objectifs d'intégration de l'environnement et du développement. Le cas de l'Inde : de la coopération internationale à l'action locale*. mémoire de DEA, ENGREF-EHESS, CIRED-RGTE, Paris, 97 p.

Theys, J. (1998) "Entre gouvernance et ingouvernabilité : quelle forme de gouvernement pour les changements globaux ?" *In* J. Theys (dir.) *L'environnement au 21ème siècle, actes de la conférence de Fontevraud, septembre 1996*, GERMES, Vol. Volume 1, pp. 339-378.

Theys, J. (2003). *In* R. Billé, L. Mermet (dir.) *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, la Documentation Française, Paris, Vol. 2, pp. 162-166.

Thia-Eng, C., Lee, J., Yu, H., Ross, S.A. (2003) "Measuring the performance of Integrated Coastal Management Programmes". *The East-Asian Seas Congress*, Putrajaya, Malaysia, 8-12 December.

Todiarivo, P. (1999) *Rapport de mission de l'expert national.* Coordination Nationale du PRE-COI/UE, 14-21 septembre, 55 p.

Troadec, P., Le Goff, R. (dir.) (1997) *Etat des lieux et des milieux de la Rade de Brest et de son bassin versant.* Phase préliminaire du Contrat de Baie de la Rade de Brest, Edition Communauté Urbaine de Brest, Brest, 335 p.

Turner, J.R. (1993) *The handbook of project based management*. McGraw-Hill, London.

Turner, J.R., Müller, R. (2003) "On the nature of the project as a temporary organization". *International Journal of Project Management,* n°21, pp. 1-8.

Turpin, N., Bouraoui, F., Tranvoiz, M. (1999) "Pratiques agricoles et qualité de l'eau dans un petit bassin d'élevage intensif. Une expérience pilote réalisée dans le cadre du contrat de baie "Rade de Brest"". *Ingénieries - EAT,* n°19, pp. 19-30.

Underdal, A. (1980) "Integrated marine policy : what ? why ? how ?" *Marine Policy,* July, pp. 159-169.

UNEP (1995a) *Global programme of action for the protection of the marine environment from land-based activities.* United Nations, 23 October - 3 November, Washington, 60 p.

UNEP (1995b) *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas with special reference to the Mediterranean Basin.* United Nations Environment Programme, UNEP regional seas reports and studies, n°161, Nairobi, Kenya.

UNESCO (1999) *The role of communication and education for sustainable coastal development.* UNESCO, 18-25 July 1998, Proceedings of a PACSICOM Technical Workshop (Pan-African conference on sustainable integrated coastal management, Maputo, Mozambique), CSI info 7, Paris, 81 p.

United Nations (1992) *Agenda 21 : The United Nations Programme of Action from Rio.* United Nations, New York.

USEPA (1994) *Measuring progress of estuary programs.* US Environmental Protection Agency, Office of Water, Doc 842-B-94-008, Washington, DC, 267 p.

Valladão, A. (2002) "Sur les sentiers de la guerre". *Alternatives Internationales,* n°1, pp. 38-41.

Vaneigem, R. (1967) *Traité du savoir-vivre à l'usage des jeunes générations*. Gallimard, Paris.

Vasseur, P. (1997) "Ecosystèmes côtiers en danger dans la région de Tuléar. Analyse des agressions humaines et problèmes de gestion". *In* J.-M. Lebigre (dir.) *Milieux et sociétés dans le sud-ouest de Madagascar*, CRET / Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, Vol. 23, pp. 97-120.

Wacquant, L. (2002) "Sur quelques contes sécuritaires venus d'Amérique". *Le Monde Diplomatique,* Paris, mai, p. 6.

Walters, C.J. (1986) *Adaptive management of renewable resources*. McMillan, New York.

Walton, R.E., McKersie, R.B. (1965) *A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system*. ILR Press, Ithaca, New York, 2nd édition, 1993.

Weber, J. (1996) "Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ?" *Colloque panafricain : Gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable*, Harare, 24-27 juin.

Wilcox, E.S. (1994) *Lessons from the field : Marine integrated conservation and development*. WWF, Washington DC.

Wilkinson, C. (2003) "The implementation of ICM: Achievements, constraints and lessons learned". *Session I of the Local Governance and Alliances Workshop, The East-Asian Seas Congress*, Putrajaya, Malaysia, 8-12 December.

World Bank (1991) *The economics of project analysis. A practitioner's guide.* Economic Development Institute of the World Bank, Washington DC.

World Bank (1993) "Noordwijk guidelines for integrated coastal zone management". Document presented at *World Coast Conference 1993*, Noordwijk, Netherlands, November 1-5 (republished as Post and Lundin, 1996).

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1. *I have a nightmare* : le cauchemar de S. Olsen 17
Encadré 2. Le besoin d'intégration de la gestion du littoral, vu par la Commission Européenne et l'OCDE 44
Encadré 3. Un Indien dans la GIL 67
Encadré 4. Fiches projets issues des plans réalisés dans le cadre de la collaboration CRD / PRE-COI/UE 128
Encadré 5. Quelques précisions sur les fiches projets 135
Encadré 6. Le Menabe vu par E. Fauroux : quelques extraits choisis 138
Encadré 7. Les Timangaro au cœur du pouvoir local 145
Encadré 8. L'horizon utopique du PNAE 153
Encadré 9. Les composantes du PE2 155
Encadré 10. Un exemple de gestion locale d'un conflit environnemental et d'établissement d'un *dina* 173
Encadré 11. Le projet d'Amélioration des Revenus des Populations Littorales (ARPL) 186
Encadré 12. Le Programme Sectoriel Pêche (PSP) 187
Encadré 13. Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) 224
Encadré 14. Le programme Bretagne Eau Pure (BEP) 224
Encadré 15. L'écloserie du Tinduff 226
Encadré 16. L'expérience agricole pilote sur le bassin du Kerouallon 230
Encadré 17. Canevas d'entretien et grille d'analyse des systèmes de gestion 293
Encadré 18. Des siècles d'effort pour détruire le Marais Poitevin 298
Encadré 19. Quand la GIL n'est pas appropriée 371

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Ressources théoriques : quatre champs mis en dialogue 18
Figure 2. Le modèle du *coastal manager* 53
Figure 3. Classification des résultats potentiels d'une initiative de gestion intégrée du littoral 71
Figure 4. Evaluation et classification des résultats obtenus par la GIL au niveau international 72
Figure 5. Déroulement du processus GIZC 77
Figure 6. Diagramme du processus de gestion intégrée du littoral 78
Figure 7. Les étapes du cycle de la gestion intégrée du littoral 79
Figure 8. Le système politique malgache 107
Figure 9. Le PE2 et la gestion intégrée du littoral 159
Figure 10. Résultats obtenus par le programme de GIZC à Madagascar, classés par ordre 194
Figure 11. La logique « porte d'entrée » 198
Figure 12. Organisation de mise en œuvre du contrat de baie de la rade de Brest 231
Figure 13. Schéma des 4 grands volets de la deuxième phase du contrat de baie de la rade de Brest 234
Figure 14. Des programmes de GIL conçus selon le modèle du *coastal manager* 252
Figure 15. Programme de GIL sectorialisé 252
Figure 16. Programme de GIL autonomisé 253
Figure 17. Programme de GIL à caractère informel 253
Figure 18. Le continuum d'intégration des politiques 384
Figure 19. Le modèle du *coastal manager* 412
Figure 20. Les étapes du cycle de la gestion intégrée du littoral 413
Figure 21. Le modèle de l'intégration incrémentielle par pression 414

LISTE DES CARTES

Carte 1. Madagascar 103
Carte 2. L'érosion à Morondava et dans ses environs 120
Carte 3. La rade de Brest et son bassin versant 218
Carte 4. Les Pertuis Charentais 296

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Evolution de l'élevage porcin et avicole sur le bassin versant de la rade de Brest de 1970 à 1993 219
Tableau 2. Les rejets de TBT en rade de Brest 225
Tableau 3. Récapitulatif des trois phases du contrat de baie de la rade de Brest 232
Tableau 4. Un vaste choix d'instruments de prise en charge de toutes les dimensions des principaux enjeux d'intégration. 334

SOMMAIRE DETAILLE

REMERCIEMENTS **5**

TABLE DES MATIERES **7**

LISTE DES ACRONYMES UTILISES **9**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **13**

1. Mettre en œuvre la gestion intégrée du littoral : plus de questions que de réponses 13

1.1. Pourquoi s'intéresser à la gestion intégrée du littoral ? 13

1.2. Des défis majeurs proposés par la littérature existante… 14

1.3. … Complétés par une réflexion personnelle 15

1.3.1. Des hypothèses à vérifier 15

1.3.2. Quelques questions fondamentales 17

2. L'analyse stratégique de la gestion de l'environnement : une perspective théorique pour réexaminer la GIL **18**

2.1. Caractérisation générale de la gestion de l'environnement 18

2.2. Une perspective théorique à trois dimensions 20

2.3. Au centre de l'ASGE : rapports de force et conflits 21

2.4. Un ancrage dans les changements bio-physico-chimiques 21

2.5. Deux préoccupations fondamentales : pluralisme et débat 22

2.6. L'hypothèse du dysfonctionnement 23

3. Eléments de méthode **24**

3.1. Méthode générale 24

3.2. Discipline et positionnement scientifique 25

3.3. Une recherche fondamentale et impliquée 27

3.4. Enquête et collecte de l'information 28

3.5. Une méthode porteuse de difficultés propres 30

4. Progression et clés de lecture **31**

PARTIE 1. LA GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL : ÉTAT DES LIEUX **33**

1. Qu'appelle-t-on « gestion intégrée du littoral » ? **33**

1.1. Notions de base et genèse du concept 33

1.1.1. Le littoral 33

a) D'une définition géographique à une conception pragmatique 33

b) Une importance écologique majeure et un rôle prépondérant dans le développement humain 37

c) Un système menacé par son succès 40

1.1.2. Un milieu intégrateur, une gestion traditionnellement éclatée 42

1.1.3. L'apparition de la notion de gestion intégrée du littoral : rétrospective 45

1.2. Définitions et principes de base 48

1.2.1. Définitions 48

a) Définition de la Commission Européenne 49

b) Définition de l'OCDE 49

c) Définition du PNUE 49

d) Définition du « groupe de Charleston » 49

e) Définition de B. Cicin-Sain et R. Knecht 50

1.2.2. Au delà des définitions, quelques éléments de synthèse 50

a) Caractéristiques de base de la GIL 50

b) Différentes dimensions d'intégration 51

c) Qui intègre ? 52

1.3. Structuration du champ de recherche et action 53

1.3.1. Un panorama des acteurs clés : trois sphères en osmose 53

1.3.2. La littérature 55

1.3.3. L'activité 58

1.3.4. « Interdiscipline » et « configuration gilienne » 59

a) La GIL, une « interdiscipline » 59

b) La « configuration gilienne » 60

1.4. Bilan 62

1.4.1. Osmose ou consensus ? 62

1.4.2. Entre recherche, consultance, et militantisme 64

1.4.3. Un concept bien défini, largement commenté et socialement adopté… 69
1.4.4. … Ayant encore peu de prise sur la réalité 70
1.4.5. Se focaliser sur la mise en œuvre : la GIL du « pourquoi ? » au « comment ? » 72

2. La question de la mise en œuvre : une premiere approche par la littérature 73
2.1. Gestion, processus, initiative, programme : un glissement sémantique, conceptuel et pratique 73
2.1.1. La gestion intégrée du littoral entre gestion intentionnelle et gestion effective : une ambiguïté fondamentale 73
2.1.2. La GIL entre gestion et « processus mou » 75
2.1.3. Entre « processus mou » et gestion intentionnelle 76
2.1.4. Entre gestion intentionnelle et procédure 76
2.1.5. Entre gestion intentionnelle et programme/projet 80
2.1.6. La primauté de l'approche programme 81
a) Programmes et projets 81
b) Un glissement sémantique, conceptuel et pratique 82
2.2. Une primauté sous influence 83
2.2.1. L'action publique vue depuis les Etats-Unis 83
2.2.2. L'influence de la Commission Européenne 84
2.2.3. L'influence des bailleurs de fonds internationaux : le projet comme paradigme de l'action 84
2.3. Conclusion 85

3. Discussion 87
3.1. Intérêts et limites d'une approche séquentielle du processus de mise en œuvre 87
3.2. Place de la dimension environnementale dans la gestion intégrée du littoral 89
3.2.1. Environnement et littoral 89
3.2.2. Gestion intégrée de l'environnement (GIE) et GIL : rupture, coexistence ou filiation ? 91
3.2.3. Pourquoi privilégier une analyse de la dimension environnementale de la gestion intégrée du littoral ? 92
3.3. Du Nord au Sud et d'Est en Ouest : l'universalité de la GIL en question 93
3.4. Comment étudier la mise en œuvre de la GIL ? 94

4. Présentation des études de cas 95

4.1. Choix des sites 95
4.2. Méthodologie 97
4.2.1. Cadrage général 97
4.2.2. Méthodologie de l'analyse 98
a) Entre analyse et évaluation 98
b) L'évaluation de programmes 99
4.2.3. Echelle d'étude 100

PARTIE 2. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL 101

1. Deux études de cas à Madagascar 101
1.1. Introduction au contexte malgache 101
1.1.1. Quelques éléments de géographie physique 101
1.1.2. La population malgache 104
1.1.3. Situation politique 105
1.1.4. Contexte socio-économique 108
1.1.5. Principaux enjeux environnementaux 111
1.2. Le Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien à Madagascar 113
1.2.1. Présentation générale du programme 113
1.2.2. Description de l'activité du PRE-COI 114
1.2.3. La région du Menabe 116
1.2.4. Dans le Menabe, un programme de GIL basé sur un Comité Régional de Développement autonome 121
a) Le Comité Régional de Développement 121
b) Les objectifs de la collaboration PRE-COI / CRD 122
c) Moyens prévus pour atteindre ces objectifs 123
1.2.5. Bilan de la mise en œuvre des moyens 124
a) Moyen 1 : Réaliser un bilan de gestion de la zone côtière 125
b) Moyen 2 : Réaliser une planification du développement de la zone côtière du Menabe 125
c) Moyen 3 : Mettre en place un système environnemental d'information et d'aide à la décision sur la zone côtière 126

d) Moyen 4 : Réaliser des micro-projets afin de mobiliser les populations locales concernées 126
e) Atelier de validation, fiches projets et table ronde des bailleurs de fonds 126
1.2.6. Diagnostic et premiers éléments de réflexion 128
a) Une connaissance accrue du littoral régional 128
b) Intérêts et limites des micro-projets réalisés 128
c) Charmes et limites de la planification informelle : la participation comme stratégie d'application possible ? 130
d) Les fiches projets : une démarche séduisante confrontée aux conditions concrètes de l'action 134
1.2.7. Analyse 138
a) Le CRD et le secteur du BTP 138
b) Une assemblée de notables représentative ? 139
c) Bourgeoisie urbaine et stratégies d'appropriation 141
d) Rôle du « formatage » des projets dans les dynamiques *bottom-up* 145
e) Des biais induits par une approche programme 147
1.2.8. Conclusion 148
1.3. La composante Environnement Marin et Côtier du Plan National d'Action Environnementale 151
1.3.1. Le Plan National d'Action Environnementale (PNAE) 151
a) Contexte et première phase du PNAE (PE1) 151
b) Le Programme Environnemental 2 (PE2) 153
c) Le PE2 et la gestion intégrée du littoral 155
1.3.2. Présentation de la composante EMC 156
a) Aspects organisationnels, objectifs généraux et stratégies associées 156
b) La région de Toliara, zone pilote pour EMC 159
1.3.3. Moyens prévus par l'ONE/EMC pour atteindre ses objectifs 163
a) Au niveau national 163
b) Aux niveaux régional et local 165
1.3.4. Bilan de la mise en œuvre des moyens 166
a) Au niveau national 167
b) Aux niveaux régional et local dans la région de Toliara 168
1.3.5. Premiers éléments de diagnostic et de réflexion 173
a) Des acquis non négligeables 173

b) Une prolifération institutionnelle dans un vide organisationnel 174
1.3.6. Les difficultés d'une démarche basée sur l'action collective en faveur de l'environnement 177
a) L'action collective, une notion centrale 177
b) Un constat sur EMC 179
c) Une action collective d'autant plus problématique pour la gestion des communs que les systèmes en jeux sont complexes 181
d) Un raisonnement discutable ? 183
1.3.7. Une structure d'intégration sectorialisée par les conditions concrètes de l'action 184
a) Une mission délicate : coordonner des acteurs aux logiques divergentes 184
b) Entre rationalité des objets et logique de l'action : la sectorialisation, conséquence des difficultés pratiques de l'intégration 187
c) Les faiblesses de l'action sectorielle 189
d) Manque de légitimité sociale, politique et scientifique 190
e) Manque de visibilité à moyen terme 192
f) Bilan 193
1.3.8. Une situation paradoxale : des objectifs atteints… sans résultat 193
a) Résultats intermédiaires et résultats finaux 194
b) Une faiblesse stratégique déterminante 195
c) Les limites de la logique « porte d'entrée » 197
d) Le contournement des institutions comme règle d'action : de l'ambiguïté des relations entre Etat récipiendaire et système d'aide publique au développement 199
e) L'absence de résultats finaux, un objectif ? 203
1.3.9. Le désengagement de l'Etat, contexte ou objectif de l'intervention ? 205
1.3.10. Perspectives 206
1.4. Conclusion sur les études de cas malgaches 210
1.4.1. La décentralisation, illustration de l'ambiguïté de l'Etat malgache, des bailleurs de fonds et de leurs relations 210
1.4.2. Concertation et participation, entre affichage et réalité 213
1.4.3. Deux programmes qui se heurtent notamment à des problèmes classiques de l'aide publique au développement 215

2. Une étude de cas en France : le contrat de baie de la rade de Brest 217
2.1. La rade de Brest et son bassin versant 217
2.1.1. Quelques éléments de géographie 217
2.1.2. Activités économiques 219
2.1.3. Principaux enjeux environnementaux 220
a) Assainissement urbain et semi-urbain 220
b) Pollutions d'origine agricole 221
c) Contamination par le tributylétain 224
d) Gestion de la coquille Saint-Jacques 225
2.2. Origine et premiers développements du contrat de baie de la rade de Brest 227
2.2.1. Aux origines du contrat : la Communauté Urbaine de Brest 227
2.2.2. La « phase scientifique préparatoire », ou « Programme Rade » 228
2.2.3. La deuxième phase 233
2.3. Bilan de la mise en œuvre 235
2.3.1. L'assainissement urbain et semi-urbain 236
2.3.2. La lutte contre les pollutions d'origine agricole 236
2.3.3. La lutte contre la pollution par le tributylétain (TBT) 239
2.3.4. La gestion de la coquille Saint-Jacques en rade de Brest 240
2.4. Diagnostic et premiers éléments de réflexion 241
2.4.1. Un programme de gestion intégrée de l'environnement aux effets propres manifestement limités 241
2.4.2. Un suivi déficient des effets des actions entreprises 243
2.4.3. Au delà d'une « concertation-événement », la délicate pérennisation d'une large concertation 243
2.4.4. Des expériences pilotes difficiles à généraliser 244
2.4.5. Des difficultés d'adaptation dans le temps et dans l'espace 245
2.5. Conclusion : un « constat de baie » ? 246
2.5.1. Le CBRB, levier de légitimation à une intervention amont de la CUB 246
2.5.2. Le cumul des mandats, un atout pour la gestion intégrée du littoral ? 247
2.5.3. L'ambivalence de la gestion intégrée : le contrat de baie entre cadre normatif et programme d'action 248
2.5.4. Bilan sur les capacités du CBRB à générer du changement 249
a) Des perspectives de changement limitées 249
b) Une conception (apparemment) naïve de l'action 250

3. Conclusion : mise en œuvre et evaluation des programmes de GIL 251
3.1. Les programmes de GIL rencontrent des obstacles majeurs 251
3.1.1. Sectorialisation, autonomisation et caractère informel 251
3.1.2. Un mythe au centre de l'action : « l'effet tache d'huile » 254
3.1.3. Les programmes de GIL peinent à assurer participation et concertation 257
3.1.4. Les programmes de GIL nuisent à la lisibilité du système politico-administratif 259
3.1.5. Les programmes de GIL ne sont pas spécialement adaptatifs 260
a) Synthèse des exemples rencontrés 260
b) Un facteur limitant : la quête du financement 262
3.1.6. Un problème de changement : les programmes de GIL sont-ils limités par le manque de moyen ? 263
a) Une capacité limitée à apporter du changement 263
b) Ferait-on mieux avec plus de moyens ? 264
c) Ferait-on mieux avec des moyens plus pérennes ? 265
3.1.7. Des obstacles sur lesquels la littérature GIL n'aide pas vraiment 266
3.2. Difficultés et limites de l'analyse et de l'évaluation des programmes de GIL 267
3.2.1. La question des effets propres 267
3.2.2. Evaluation de la mise en œuvre des moyens, ou évaluation de l'atteinte des objectifs ? 268
3.2.3. Un problème de légitimité de l'évaluation : est-il « injuste » d'évaluer un programme en fonction de ses résultats finaux ? 270
3.2.4. L'évaluation des programmes de gestion intégrée du littoral ne renseigne pas sur la gestion du littoral 272
3.3. Perspectives 273

PARTIE 3. DES INITIATIVES DE GESTION INTÉGRÉE À L'INTÉGRATION DES SYSTÈMES DE GESTION 277

1. Généralisation : du programme à l'initiative de GIL 277
1.1. Qu'avons-nous appris sur les programmes de GIL ? 277
1.2. Vers une sortie du biais intentionnel 278

2. Reformuler les questions de la mise en œuvre et de l'évaluation de la GIL 279
2.1. Redéfinir la notion de mise en œuvre de la GIL pour la rendre plus opérationnelle 279
2.1.1. Que signifie la « mise en œuvre de la GIL » ? 279
2.1.2. Distinguer les objectifs des moyens 281
2.1.3. Distinguer organisation formelle et organisation effective 285
2.1.4. Un besoin de réviser le cadre théorique 287
2.2. De l'analyse des actions de gestion à celle des systèmes de gestion 287
2.2.1. Renverser l'analyse : partir de l'objet et non plus de l'action sur l'objet 287
2.2.2. Un ancrage méthodologique important : l'évaluation de la politique des zones humides 288
2.2.3. Place des objectifs et critères d'évaluation 290
2.3. Un autre regard sur les études de cas 290
2.3.1. Des études de cas qui ne sauraient être qualifiées d'évaluations au sens plein 291
2.3.2. Méthode de diagnostic 291
2.3.3. Choix des terrains 293
2.3.4. Difficultés rencontrées 294

3. Analyse du système de gestion des Pertuis Charentais 295
3.1. Présentation de la zone d'étude 295
3.1.1. Délimitation 295
3.1.2. Eléments de géographie 297
3.1.3. Principales activités socio-économiques 298
a) Une industrie très limitée 298
b) Un transport maritime dynamique 298
c) Activités extractives 299
d) Une agriculture profondément transformée 299
e) Une pêche professionnelle en déclin constant 299
f) Cultures marines, l'identité charentaise 300
g) Tourisme et activités récréatives : le vent en poupe 301
3.2. Problèmes environnementaux, conflits d'usages, enjeux d'intégration 302
3.2.1. Eau douce : des problèmes qualitatifs et quantitatifs majeurs sur le bassin versant 302
a) Présentation du problème 302

b) Les mesures quantitatives de gestion de la ressource en eau 304
c) Les mesures qualitatives de gestion de la ressource en eau 308
d) Diagnostic 311
3.2.2. Qualité de l'eau de mer 315
a) Présentation du problème 315
b) Les régulations 317
c) Diagnostic 317
3.2.3. Ressources halieutiques : un déclin ininterrompu 317
a) Présentation du problème 317
b) Régulations 319
c) Diagnostic 319
3.2.4. Conflits d'usage de l'espace terrestre : biodiversité et paysages 320
a) Présentation du problème 320
b) Régulations 321
c) Diagnostic 325
3.2.5. Conflits d'usage de l'espace marin 327
a) Présentation du problème 327
b) Régulations 328
c) Diagnostic 328
3.2.6. Gestion des risques 328
3.2.7. Un instrument de régulation transversal : le SMVM et la gestion intégrée du littoral charentais 329
3.3. Diagnostic d'intégration de la gestion du littoral charentais 332
3.3.1. La gestion de l'eau sur le bassin versant, faillite majeure du système de gestion des Pertuis Charentais 335
3.3.2. L'épuisement des ressources halieutiques 336
3.3.3. Abandon, recul et intensification de l'exploitation des marais 337
3.3.4. Usage de l'espace marin 338
3.3.5. Conclusions 338
3.4. Marges de manœuvre 340
3.4.1. Ostréiculture 340
3.4.2. Agriculture 341
3.4.3. Autres marges de manoeuvre 342
3.5. Eléments de réflexion pour la gestion de l'environnement 343

3.5.1. Des jeux de filière dissimulés derrière l'opposition entre Etat et élus locaux 343
3.5.2. Planification, négociation : le rôle central du conflit 346

4. Conclusion 347
4.1. Une méthode réplicable 347
4.1.1. Analyse du système de gestion des Sundarbans 348
4.1.2. Analyse du système de gestion du Bassin d'Arcachon 351
4.2. Une méthode qui permet de revisiter les études de cas déjà réalisées 353
4.3. Conclusion 355
4.3.1. Que conclure sur la gestion des littoraux étudiés ? 355
4.3.2. Que conclure sur les instruments de GIL ? 355

PARTIE 4. LA GIL REVISITÉE : CONSÉQUENCES THÉORIQUES ET PRATIQUES 357

1. Introduction 357

2. Une nouvelle définition de la GIL 358
2.1. Pourquoi une nouvelle définition de la GIL est-elle nécessaire ? 358
2.2. Définitions : intégration et gestion intégrée 359
2.2.1. L'intégration 359
2.2.2. La gestion intégrée du littoral 359

3. Evaluer la mise en œuvre de la GIL 360
3.1. Que signifie « évaluer la mise en œuvre de la GIL » ? 360
3.2. Trois types d'écueils à éviter 361
3.2.1. Des effets d'optique dus aux « lunettes de l'intégration » 361
3.2.2. Un optimisme injustifié 362
3.2.3. Les initiatives de GIL « evaluation-proof » 362
a) Formulation des objectifs 362
b) « C'est mieux que rien ! » : difficultés de la contre-analyse 364
c) *Learning by doing* ? 365
d) Des dispositifs à évolution rapide 365
e) Une expertise en vase clos 365

f) Des dispositifs de gestion de l'environnement caractérisés par leur incapacité à rendre des comptes sur leurs performances en matière de gestion de l'environnement 366
3.2.4. L'évaluation d'Esope 367
3.3. Conclusion 367

4. Stratégies pour la gestion intégrée du littoral 368
4.1. Terrains inadaptés à la GIL ou stratégies de GIL inadaptées aux terrains ? 368
4.1.1. Existe-t-il des terrains (dé)favorables à la mise en œuvre de la GIL ? GIL, démocratie et « bonne gouvernance » 368
4.1.2. Existe-t-il des instruments de GIL bien conçus mais auxquels le terrain n'est pas adapté ? 371
4.2. Stratégies faibles, stratégies fortes 372
4.2.1. Un environnement d'action partiellement hostile 372
4.2.2. Un déficit stratégique répandu 373
4.2.3. Le besoin de stratégies au sens fort 374
4.3. Réflexions sur les préconisations 375
4.3.1. Stratégies faibles et préconisations symétriques 375
4.3.2. Le besoin de préconisations dissymétriques et contextualisées 376
4.3.3. De l'analyse stratégique à l'action 377

5. Pour en finir avec quelques illusions 378
5.1. « Gérer les problèmes environnementaux, c'est amener tout le monde autour d'une table » 379
5.1.1. L'illusion du tour de table, une croyance simpliste largement répandue 379
a) La gestion de l'environnement comme problème de coordination 379
b) La concertation comme solution au manque de coordination 380
c) La construction de consensus comme paradigme de la concertation 381
5.1.2. Intégration et distribution 382
5.1.3. Conclusion 383
a) Un besoin urgent de réintroduire les notions de conflits, de rapports de force et de pouvoir 383
b) Le point sur la terminologie 384
5.2. « *Coastal manager* » et structure unique de gestion : le littoral géré par un gestionnaire du littoral ? 385

5.2.1. Le « coastal manager », figure emblématique de la configuration gilienne 385
5.2.2. Le gestionnaire du littoral, personne physique ou morale 386
5.2.3. Les raisons d'une illusion bien ancrée 388
a) La GIL comme gestion intentionnelle 388
b) L'intégration institutionnelle : organisation formelle ou effective ? 389
c) Un biais de spécialistes du littoral 390
5.2.4. Conclusion : accepter le mille-feuilles politico-administratif caractéristique d'une répartition complexe des rôles 391
5.3. Les illusions de la gestion du littoral par les « communautés locales » 392
5.3.1. L'illusion communautaire et la gestion de l'environnement dans les pays en développement 393
5.3.2. Les racines de l'illusion communautaire 394
a) Une assimilation abusive entre communauté et échelle locale 394
b) La communauté est définie autour de son objet d'action collective 395
c) Entre subsidiarité et tropisme vers le local 396
d) Un peu d'histoire 397
e) L'illusion communautaire, un carrefour idéologique sans équivalent 398
5.3.3. Conclusion 400
a) Les « communautés locales » dans la gestion de l'environnement au Nord 400
b) Une expression à bannir : le « niveau communautaire » 401
c) Gestion communautaire et construction d'un Etat de droit 402
5.4. « D'une meilleure connaissance découlera une meilleure gestion » 403
5.4.1. L'illusion positiviste en gestion du littoral 403
5.4.2. Des connaissances scientifiques forcément lacunaires et controversées 404
5.4.3. Le manque de connaissance justifie l'inaction 405
5.4.4. La connaissance, enjeu stratégique et levier d'action 405
5.4.5. Gestion adaptative et « data-less management » 406

CONCLUSION GÉNÉRALE 409

1. Le chemin parcouru 409
1.1. Le cauchemar d'Olsen : vision ou mauvais rêve ? 409
1.2. Récapitulation du propos 410
1.3. Changement de paradigme de l'intégration 412

1.4. Bilan théorique 414
1.4.1. L'Analyse Stratégique de la Gestion de l'Environnement 414
a) Formulation 415
b) Approche des terrains 415
c) Examplification 415
1.4.2. L'Anthropologie du Développement 416
1.4.3. L'évaluation des Politiques Publiques 416

2. Préconisations 416
2.1. Améliorer le choix du type d'action à privilégier 416
2.2. Les programmes de GIL : oxymore ou levier d'action possible ? 418
2.2.1. Des contradictions entre objectif et mode d'organisation de l'action 418
2.2.2. Peut-on réconcilier GIL et approche programme ? 420

3. Orientations de recherche 421
3.1. Des recherches mêlant des terrains et réflexions au Nord et au Sud 422
3.2. Conflits et dysfonctionnements 423
3.3. Recherche fondamentale, appliquée, ou applicable ? 423
3.4. Mécanismes organisationnels 424
3.4.1. Logique de l'organisation contre rationalité de ses objectifs 425
3.4.2. Approche programme, amnésie structurelle et besoin d'intégration 426

4. Diversité et pluralisme : « la GIL à la Française », entre acculturation et adaptation 428
4.1. La France peut-elle continuer à ignorer l'activité en cours autour de la GIL ? 428
4.2. La France peut-elle adopter tel quel le cadre normatif international ? 429
4.3. Vers une « GIL à la Française » ? 430
4.3.1. Un précédent : l'évaluation des programmes et des politiques publiques 430
a) Aux origines de l'évaluation : la domination de l'approche programme 430
b) Des influences similaires 430
c) Constitution d'un corpus 431
d) Analyse 432
e) Conclusion 433
4.3.2. Quelles perspectives en France ? 434

BIBLIOGRAPHIE **437**

LISTE DES ENCADRES **455**

LISTE DES FIGURES **457**

LISTE DES CARTES **459**

LISTE DES TABLEAUX **459**

ANNEXES **477**

ANNEXES

Annexe I. 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

Annexe II. Evaluation finale du Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien (PRE-COI) – Résumé

Annexe III. Les principales composantes du PE2

Annexe IV. Les Agences d'Execution du PE2

Annexe V. La composante Environnement Marin et Côtier du PE2

Annexe VI. Le Comité Exécutif pour la gestion intégrée de la zone côtière (COMEX)

Annexe VII. Le Comité Régional de Programmation de la Région Ecologique du Sud-Ouest

Annexe VIII. Les contrats de baies, des contrats de milieux parmi d'autres

Annexe IX. Le Rapport Simon sur le Marais Poitevin : résumé en 18 points

Annexe X. Le Marais Poitevin, un espace en crise

Annexe XI. La Réforme de la Politique Commune de la Pêche