



HAL
open science

La participation : un enjeu clé pour la gestion concertée de l'eau

Mari Le Coz

► **To cite this version:**

Mari Le Coz. La participation : un enjeu clé pour la gestion concertée de l'eau. Sciences agricoles. 2013. dumas-00917029

HAL Id: dumas-00917029

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00917029>

Submitted on 11 Dec 2013

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

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



AGROCAMPUS OUEST

CFR Rennes
65 rue de Saint Brieu
CS 84215
35042 Rennes Cedex

Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan

8 Bd des îles
CS 50213
56006 Vannes Cedex

Mémoire de Fin d'Études

Diplôme d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences Agronomiques, Agroalimentaires, Horticoles et du Paysage

Année universitaire : 2012 - 2013

Spécialité : Génie de l'Environnement

Spécialisation ou option : Agricultures Durables et développement Territorial

La participation : un enjeu clé pour la gestion concertée de l'eau

Par : Mari LE COZ

Bon pour dépôt (version définitive)
Autorisation de diffusion : Oui Non
Date : .../.../...
Signature

Devant le jury :

Soutenu à Rennes, le : 12 septembre 2013

Sous la présidence de : Catherine Laidin

Maître de stage : Sophie Giraud

Enseignant référent : Jean-Eudes Beuret

Autres membres du jury : Christian Walter, Philippes Boudes, Monique Cassé (SIAGM)

"Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent
que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST".

Remerciements

Je tiens avant tout à remercier Sophie Giraud pour m'avoir soutenue et accompagnée tout au long de ce travail malgré un contexte compliqué, ainsi que Monique Cassé, Camille Simon et Christophe Bouni, dont l'aide a également été très précieuse.

Merci à Jean-Eudes Beuret, pour m'avoir montré qu'il est possible de gérer les territoires autrement et m'avoir donné l'opportunité de le voir par moi-même, ainsi que pour ses conseils.

Une pensée chaleureuse à toute l'équipe du SIAGM, Morgane, Ronan, Juliette, Matthias, Thomas, David, Annaëlle, Carole et Vincent pour leur accueil, leur aide, leurs blagues et les très bons moments que j'ai passés, ça a été un vrai plaisir de travailler avec vous.

Merci à Florence pour avoir beaucoup contribué à faire de ces six mois une période joyeuse, pour son écoute indulgente et ses bons conseils. L'amitié britto-chti en a été j'en suis sûre grandement renforcée, ce n'est pas la chirloutte qui dira le contraire.

Special thanks to the american dream team : Mot', Mathylde, Mharmony, Marwyn and Hubert. Sans vous ça n'aurait pas été une aussi sacrwée année...

Je n'oublie pas les autres amigos : Denis Bond, Julie, Jojo, Luchon, Yann, Nono, Lena, Nandinezenn qui a la gentillesse de finir ses études après moi, Touzig, Agnesig et tous les autres.

Et merci à Marion pour son aide et ses encouragements.

Trugarez vras da Eflamm da vout heuliet 'nin edan heol bro Wened, kaset legumaj dibar, selaouet ma istorioù ha skoazellet pa oa afer. Graet peus mat dont, plijadur zo bet e Lezelaneg.

Ha da Janig Lavalleg, evit he furnez hag hon eskemmoù filozofel e korf an tri blez tremenet.

Trugarez d'am vreudeur ha da ma c'hoar da vout kredet ennin dizehan, d'am zud, da Isabelle, d'ar familhoù Lintanf ha Le Feuvre.

Trugarez aux Turlupains Richard et Danielle, pour leur accueil chaleureux en ce printemps hivernal et leurs bonnes histoires.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour le temps qu'elles m'ont accordé et ce qu'elles ont accepté de partager.

« La meilleure façon de ne pas avancer est de suivre une idée fixe »

Jacques Prévert

Glossaire

ADASEA Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

APPMA Association Agréée de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique)

AELB Agence de l'Eau Loire-Bretagne

BEP Bretagne Eau Pure

BV Bassin Versant

CBV Contrat de Bassin Versant

CC Communauté de Communes

CG Conseil Général

CRC Comité Régional de la Conchyliculture

CRE Contrat Restauration Entretien

CTMA Contrat Territorial Milieux Aquatiques

DCE Directive Cadre sur l'Eau

ENSAR Ecole Nationale Supérieure d' Agronomie de Rennes

FP Fédération de Pêche

GAB Groupement d'Agriculteurs Biologiques

GVA Groupe de Vulgarisation Agricole

GIZC Gestion Intégrée des Zones Côtières

GP5 Grand Projet 5

IAV Institution d'Aménagement de la Vilaine

ICPE Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

PNR Parc Naturel Régional

RELIEF REseau support de la concertation, LIens intercatégoriels, Espaces d'actions collective, Effet sur l'objet de la concertation

SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAU Surface Agricole Utile

SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SIAGM Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan

SIAEP Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Eau Potable

SLC Section Locale Conchylicole

SMLS Syndicat Mixte du Loch et du Sal

SMVM Schéma de Mise en Valeur de la Mer

ST Services Techniques

STEP Station d'Epuration

ZPS Zone de Protection Spéciale

ZSC Zone Spéciale de Conservation

Table des matières

Introduction	3
Partie 1 – Cadrage de la question posée et références conceptuelles	8
I.1 Exemples introductifs	8
I.2 Pourquoi mobiliser ?.....	10
I.3 Les différents degrés de participation.....	11
I.4 La problématique de la participation dans la durée	14
Partie 2 : Contexte de l'étude et méthodologie choisie	16
II.1 Présentation du territoire et du dispositif étudié.....	16
II.1.1 Pénerf : un bassin versant littoral, action de préfiguration du projet de PNR du Golfe du Morbihan.....	16
II.1.2 Du conflit à la gestion concertée : itinéraire de la concertation	21
II. 2 Méthode : évaluation de la démarche de bassin versant de Pénerf	25
II.2.1 Justification des choix méthodologiques.....	25
II.2.2 RELIEF, un outil d'évaluation des processus de concertation	26
II.2.2 Adaptations apportées à RELIEF.....	27
II.3 Organisation de l'étude	31
Partie 3 – Diagnostic de la démarche participative du BV de Pénerf	33
3.1. La qualification du dispositif de participation	33
3.1.1 Le degré de connaissance du dispositif.....	33
3.1.2 La nature de la participation	34
3.1.3 L'animation et le déroulement des réunions.....	37
3.1.4 Les compétences identifiées par les acteurs	38
3.2 Un jeu d'acteurs reconfiguré	39
3.2.1 Les liens entre les participants : évolution et situation actuelle.....	40
3.2.1 Des acteurs qui incarnent un jeu de rôle	42
3.4. Les interactions au-delà du BV	46

3.4.1 Une structure porteuse à une échelle élargie : le SIAGM	46
3.4.2 Liens supra-territoriaux et influence du dispositif de Pénerf	48
Partie 4 – Dynamique de la participation dans la démarche de bassin versant de Pénerf	51
4.1 L'essoufflement : un constat vérifié mais non généralisé	51
4.2 Les facteurs limitant la participation.....	53
4.3 Pourquoi continuer à mobiliser et se mobiliser? Sept logiques de participation	55
4.3.1 Pourquoi mobiliser ?	55
4.3.2 Pourquoi se mobiliser ? Sept logiques de participation.....	55
4.3.3 Qui mobiliser ?.....	57
4.4 Les leviers identifiés et les recommandations.....	58
4.4.1 Eclaircir l'organisation du dispositif et renforcer sa transversalité.....	58
4.4.2 Créer de nouveaux liens : mobiliser et s'ouvrir	60
4.4.3 Quelques pistes pour sensibiliser et mobiliser de nouveaux acteurs.....	61
4.4.4 Changer de fonctionnement ?	62
4.4.5 Le cas de la commission agriculture.....	63
Conclusion.....	65
Bibliographie	69

Liste des figures :

Figure 1 Huit degrés de participation du citoyen (d'après Arnstein, 1969)	11
Figure 2 Typologie des formes de participation au débat ou à la décision publique (d'après Beuret, 2006 p. 72)	12
Figure 3 Localisation du BV de Pénerf.....	16
Figure 4 Photographie de l'estuaire de la rivière de Pénerf (©David Ledan-SIAGM).....	18
Figure 5 Organisation du dispositif de concertation du BV de Pénerf	24
Figure 6 Champs d'évaluation choisis d'après Beuret et al. (2006b) et Barret (2012)	29
Figure 7 Organisation temporelle de RELIEF (d'après Beuret et al., 2006b p.....	31
Figure 8 Evolution des liens entre les participants d'après les acteurs.....	40
Figure 9 Evolution du lien entre les participants d'après les animateurs	41
Figure 10 Liens entre les participants en 2013	42
Figure 11 Interactions de la démarche de BV de Pénerf à l'échelle supra-territoriale.....	48

Introduction

L'eau est un bien commun indispensable, qu'il faut gérer à la fois en quantité et en qualité. Que ce soit pour un usage domestique, agricole ou encore industriel, sa répartition ou sa pollution peuvent-être sources de conflit.

En France, les fondements de la politique actuelle de l'eau sont essentiellement issus de trois lois¹. La première, datant du 16 décembre 1964, a organisé la gestion décentralisée de l'eau par bassin versant et créé les agences de l'eau et les comités de bassin.

La seconde, du 3 janvier 1992, a renforcé l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau. Son article 1 stipule que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis ». Les dispositions de la loi portent donc sur une gestion équilibrée de l'eau conciliant les différents usages et les exigences liées à la ressource (protection, alimentation en eau potable de la population, santé publique)². Elle instaure pour cela de nouveaux outils de gestion de l'eau : les SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux)³. Le SDAGE est un programme de reconquête de la qualité de l'eau au niveau d'un grand bassin versant. Il fixe des objectifs, des échéances, des orientations et des dispositions à caractère juridique pour y parvenir. A une échelle inférieure, le SAGE est un outil stratégique de planification de la ressource en eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente, conciliant le développement économique, l'aménagement du territoire ainsi que la gestion durable des ressources en eau⁴. Les SAGE et leurs CLE (Commissions Locales de l'Eau), constituent des dispositifs de gestion des ressources hydriques basés sur la concertation. Dans son guide pratique du dialogue territorial (2012 p. 32), Philippe Barret souligne que « cette nouvelle organisation était innovante à une époque où il revenait à l'Etat de définir le bien commun, en se dressant au-dessus des intérêts partisans. Par la composition de groupes d'acteurs locaux et la création de conditions favorables à la mise en place d'un véritable dialogue, on s'inscrit clairement dans le champs de la concertation ».

Enfin, la loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 a rénové le cadre global défini par les précédentes. De plus, elle intègre les éléments nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) de l'Union Européenne concernant le « bon état » des

¹ Source : eaufrance.fr

² Source : admi.net

³ L'annexe I présente les différentes échelles de gestion de l'eau en France

⁴ Source : eau-loire-bretagne.fr

eaux. La DCE renforce également l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'eau. Elle demande la participation active des acteurs de l'eau et du public en général, à l'élaboration des plans de gestion des ressources hydriques. Pour cela, elle introduit la participation du simple citoyen notamment dans les SDAGE jusque-là réservés aux groupes organisés de la société³. Ainsi, d'après l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB) « la mise en œuvre du SDAGE et l'atteinte du bon état des eaux nécessitent la mobilisation de tous, citoyens et acteurs économiques. C'est pourquoi il est important que l'information sur le SDAGE soit disponible et à la portée de tous les publics. »³.

Le caractère patrimonial de l'eau et la portée d'intérêt général de sa gestion sont donc intégrés à la législation, qui tend vers une gestion commune de la ressource. Cependant, les SAGE et les SDAGE sont emblématiques d'une « concertation descendante », issue des pouvoirs publics et dont l'organisation n'est pas en mesure de garantir une concertation fine et localisée. Ainsi, on peut se demander si un fonctionnement aussi institutionnalisé est vraiment favorable à la mise en place d'une réelle concertation et à « la mobilisation de tous », ne serait-ce que parce que la mobilisation de la population suppose que celle-ci soit informée, ce qui ne va pas de soi tant le « monde de l'eau » est complexe. Composé d'une superposition d'échelles géographiques auxquelles il n'est pas instinctif de s'identifier, il s'ajoute aux échelles administratives - départements, régions - qui déterminent leurs propres priorités en matière de gestion de la ressource.

Si les SDAGE et les SAGE constituent avant tout des outils d'orientation et de planification, la programmation est réalisée la plupart du temps à l'échelle des bassins versants (BV) les plus localisés, qui constituent en quelque sorte « l'unité de base » de la gestion de l'eau en France. Ceux-ci sont gérés par des structures publiques locales (syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes par exemple), qui portent un programme d'action sous forme d'un contrat de bassin versant (CBV). Ce dernier doit respecter les orientations définies par le SAGE correspondant - quand il existe - et le SDAGE. Néanmoins les BV contractualisés sont gérés de façon extrêmement hétérogène et la concertation est loin d'être la règle. Dans certains cas, les financeurs sont amenés à conditionner l'attribution des aides à la tenue d'un comité de pilotage, ce qui signifie que la structure porteuse du CBV définit seule le programme d'action pour le territoire. On peut imaginer le niveau d'implication des acteurs locaux et la dimension « intégrée » du contrat dans ces conditions.

Cependant on a vu apparaître dans d'autres cas - indépendamment du cadre réglementaire- des initiatives locales mettant en place une véritable gouvernance localisée et concertée de l'eau. En Bretagne, la démarche de BV de la rivière de Pénerf en est un exemple. Petit BV littoral situé à l'Est du Golfe du Morbihan, il a la particularité d'être l'objet d'un processus de concertation, initié à la suite d'un conflit très fort entre ostréiculteurs et agriculteurs au sujet de la qualité de l'eau. C'est donc un processus ascendant, provenant de la volonté des acteurs locaux de trouver une solution. Ils ont pour

cela demandé l'aide du Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM), qui animait déjà des démarches de concertation avec pour objectif une gestion intégrée et participative du territoire.

Cela a débouché sur la mise en place d'instances de concertation à l'échelle du BV et sur la programmation en 2004 d'un premier contrat multi-thématique, ce qui était original à une période où la politique de l'eau de la région, à travers le programme Bretagne Eau Pure, ciblait les pollutions d'origine agricole. Le programme est également dit multi-acteurs, car il associe au sein du dispositif les différents acteurs du territoire (habitants, agriculteurs, ostréiculteurs, élus, syndicat d'assainissement, associations, pêcheurs). Cela vient du constat commun que la question de l'eau est transversale et que les échanges entre catégories d'acteurs sont propices à une appropriation par tous de la problématique, prérequis indispensable à une gestion durable de la ressource. L'objectif partagé des acteurs locaux et du SIAGM -qui porte aujourd'hui le CBV- est par conséquent de mettre en oeuvre un programme d'action cohérent, répondant aux enjeux de chacun et du territoire.

Mais la gestion de l'eau est complexe et les rivières sont des milieux naturels, soumis à de nombreux facteurs (physiques, chimiques, biologiques). On ne peut donc prédire précisément le temps qu'il faudra pour atteindre les objectifs fixés en termes de reconquête de la qualité de l'eau. La gestion concertée des bassins versants requiert donc un investissement des acteurs dans la durée. Or l'absence de résultats peut être un facteur important de démobilisation. Ainsi à Pénerf, les chargés de mission du SIAGM font un constat de démobilisation des acteurs locaux, alors même que les objectifs ne sont pas encore atteints.

De plus, les enjeux autour de la ressource en eau ne vont probablement pas aller en décroissant et la question se pose des modalités de gestion une fois les objectifs de bon état atteint ou les règles de partage bien en place. La question du maintien de la participation est donc cruciale, d'où la problématique à laquelle s'intéressera ce mémoire :

Quels dispositifs de concertation et de participation dans la durée autour d'un bassin versant ?

Elle sera traitée à partir du cas du BV de la rivière de Pénerf et appelle d'autres questions :

- Comment maintenir la participation dans le temps ?
- Quelle continuité de la participation ? En fonction des phases dans le déroulement du programme du BV, faut-il mobiliser différemment ?
- Comment qualifier la démarche ? Qu'est devenu le processus de concertation initial ?
- Quelles sont les attentes du SIAGM et des acteurs vis à vis de cette participation ? Ont-elles évolué ?

- Est-ce que le mode de fonctionnement du dispositif de concertation est approprié et favorise la mobilisation des acteurs ?
- Dans quelle mesure le jeu d'acteur et la position du BV dans le territoire influent-ils sur la mobilisation des acteurs ?

L'étude de ces différentes questions se fera à partir de l'évaluation de la démarche de concertation du BV. Celle-ci permettra d'obtenir une vision d'ensemble du dispositif et de le comprendre, afin d'être à même de proposer des éléments de réponse à la problématique. En effet nous faisons l'hypothèse que la mobilisation est intimement liée au contexte territorial, aux jeux d'acteurs et à la nature même de la démarche de concertation. C'est pourquoi il est essentiel d'analyser ces éléments, qui constituent autant de facteurs pouvant influencer la mobilisation.

Cependant, si elle s'applique à la gestion de la ressource en eau, nous verrons dans la première partie que la problématique a une portée bien plus large et qu'elle intéresse toute sorte de dispositifs de participation, qu'ils concernent la gestion des territoires, des ressources ou des sujets plus ponctuels. Cette partie sera également l'occasion de faire le point sur la définition des termes utilisés par la suite et sur les différentes modalités de la participation.

La deuxième partie sera d'abord consacrée à la présentation du contexte. Celle-ci permettra de bien comprendre ses caractéristiques et de replacer Pénerf dans un contexte plus large. En effet, le SIAGM occupe une position particulière dans le Golfe du Morbihan et le BV de Pénerf se place dans un projet de territoire qui le dépasse et qu'il conviendra d'explicitier, car il est susceptible d'influencer la mobilisation. Ensuite nous exposerons la méthode utilisée pour analyser le dispositif. Il existe un outil d'évaluation des processus de concertation intitulé RELIEF (Beuret *et al.*, 2006b), qui a été testé à Pénerf en 2004. Il repose entre autre sur des entretiens avec les participants à la démarche et les animateurs et propose pour cela une grille d'enquête. C'est sur RELIEF que se basera la méthodologie choisie, ce qui permettra de comparer les résultats obtenus avec un intervalle de dix ans. Cependant il sera adapté, afin de pouvoir répondre plus précisément à la problématique et au contexte actuel.

Ces modifications seront basées sur les hypothèses suivantes :

- RELIEF est plus adapté à des démarches de concertation en phase de construction,
- il existe un réseau de participants stabilisé,
- les instances de concertation sont bien en place,
- les acteurs connaissent le fonctionnement des instances,
- le comité syndical du SIAGM est l'organe décisionnel or, il est composé de 34 communes dont 8 seulement sont sur le BV de Pénerf. Cela peut biaiser la construction d'un programme

d'action par et pour les acteurs du BV et être un facteur de démobilisation,

- il y a un essoufflement de la participation,

- les animateurs sont complètement transparents sur les actions et leur financement.

Dans la troisième partie seront présentés les résultats du diagnostic. Nous tâcherons de qualifier le dispositif en fonction de la définition que les acteurs en donnent, avant de nous intéresser plus précisément aux participants et à leurs liens, aux structures partenaires du BV et aux effets de la démarche qui auront été identifiés au cours des entretiens.

Nous disposerons ainsi d'une vision globale de la démarche et d'un ensemble d'éléments explicatifs qui nous permettront de terminer, dans la quatrième partie, par l'analyse de la mobilisation et de son implication pour la suite du processus.

Partie 1 – Cadrage de la question posée et références conceptuelles

Ce travail s'intéresse à la continuité de la participation dans les processus de concertation. Le sujet sera traité à partir du cas de la gestion concertée du bassin versant de la rivière de Pénerf, mais nous montrerons que la problématique étudiée est une question qui dépasse le cadre de la gouvernance de l'eau, bien qu'elle se pose de manière différente selon les contextes.

I.1 Exemples introductifs

Nous avons en juin dernier assisté à une journée d'échange de pratiques entre professionnels de la concertation, organisée à l'initiative conjointe de la Fondation de France, du programme Comédie et de l'Institut de la Concertation⁵. Le thème choisi par les participants, était justement : « Mobiliser : comment ? ». Cette rencontre a été l'occasion de noter des différences entre les attentes des professionnels vis-à-vis de la mobilisation. En effet, deux questions étaient posées au départ :

- *Elargir le cercle des habitués de la concertation, mobiliser les populations dites "difficiles", faire participer la grande masse des citoyens qui ne participent jamais : comment faire ?*
- *Garder une participation nombreuse tout au long du processus, faire travailler ensemble des catégories de population différentes, garantir l'expression de tous en dépit des asymétries de savoirs et de statut social : quelles expériences ?*

L'ensemble de la salle s'est révélé plus intéressé par la question de la mobilisation elle-même que par celle de la remobilisation ou de la mobilisation dans le long terme, qui nous intéresse ici particulièrement. En effet la plupart des professionnels qui étaient présents exercent en milieu urbain, où les objectifs de la participation diffèrent de ceux de la gestion concertée d'une ressource naturelle ou d'un territoire rural ou littoral. Ces derniers sont soumis à des usages concurrents et mettant en jeu des catégories d'acteurs différentes, tandis que le public mobilisé dans le cas d'une concertation purement « urbaine » correspond souvent à une seule catégorie d'acteurs : les habitants.

Une catégorie d'acteurs correspond à un groupe de personnes ayant à la fois le même usage des biens qui sont l'objet de la concertation et défendent les mêmes positions au cours des débats (Barret, 2012). Par ailleurs, les exemples évoqués portaient presque tous sur des concertations descendantes, voulues par les pouvoirs publics (élaboration de l'agenda 21 par exemple).

Si elle témoigne de l'actualité de la question de la mobilisation dans les démarches participatives,

⁵ Le compte-rendu de cette journée est disponible sur le site comedie.org

cette expérience permet également d'introduire différents types d'attentes vis-à-vis de la mobilisation. Soit elle est ponctuelle, soit elle nécessite un engagement sur le long terme.

Dans les Pyrénées orientales, le cas de la gestion collective de l'eau de la Lentilla, décrit par Jeanne Riaux et Audrey Richard-Ferroudji (2006), est un bon exemple de démarche participative s'inscrivant dans la durée. Elle a en effet débuté au XIII^e siècle et se poursuit encore aujourd'hui. Cette rivière est la principale ressource en eau de la vallée qu'elle traverse, le Vinça. Or, son débit de régime pluvionival est très variable et subit régulièrement des étiages estivaux sévères. La gestion de la Lentilla est donc depuis longtemps un enjeu important pour les habitants de la vallée, notamment à travers le développement d'aménagements hydrauliques pour l'agriculture irriguée. Dès 1282, un acte de concession constitue le point de départ de la formation d'un groupe d'ayants droit aux eaux de la Lentilla. Ce groupe, réunissant l'ensemble des membres des communautés villageoises de la plaine ne repose pas sur une unité sociale, politique ou territoriale préexistante, mais sur l'acquisition collective d'un droit d'eau. Ce sont les dynamiques naturelles qui contraignent les habitants à s'organiser et à instituer des règles collectives pour le partage et l'usage du droit d'eau. En ce sens, les auteurs parlent de « groupe sociohydraulique ». Ainsi dès cette époque, « c'est l'appropriation juridique et technique de l'eau qui lie les membres du groupe socio-hydraulique, non l'usage qu'ils font de l'eau. Il s'agissait donc d'une gestion répondant aux exigences actuelles de gestion intégrée et non sectorielle ».

Au fil du temps le territoire, les techniques de distribution et les usages de l'eau se modifient et cela implique des changements dans l'organisation et les règles de gestion collective. La spécialisation et la déprise agricole et l'arrivée massive de nouveaux habitants ont fait évoluer les usages auxquels se sont ajoutés des usages récréatifs tandis que l'usage domestique s'intensifie. Or le dispositif ne permet plus la discussion de la hiérarchie des usages car les usages urbains, de loisirs et le milieu naturel n'y sont pas représentés. Les politiques supranationales et les conflits entre usagers viennent mettre en question les légitimités historiquement construites. Aujourd'hui, l'enjeu déterminé par les auteurs est la définition d'un dispositif de gestion qui donne voix à l'ensemble des usagers et donc permette une participation adaptée. Ceux-ci pourront alors négocier et discuter afin de définir des critères de « bonne gestion » de l'eau, qui puissent justifier et légitimer les décisions collectives.

Pour Polère (2007), les difficultés liées à une mobilisation dans la durée semblent inhérentes aux dispositifs participatifs. Il donne l'exemple du Conseil Consultatif Budgétaire de Pont de Claix dans l'agglomération de Grenoble : le nombre de citoyens participants s'est réduit de moitié et la moitié des membres du Conseil de développement du Grand Lyon ne participent pas à ses séances. Pour lui, l'ensemble des dispositifs peinent à fidéliser leurs membres les plus jeunes, les plus défavorisés sur le plan socio-économique, mais aussi, à impliquer à l'autre bout de l'échelle sociale les chefs d'entreprises et les salariés actifs.

Ces exemples nous montrent qu'il existe des attentes différentes vis-à-vis de la participation et qu'elles s'inscrivent dans un espace-temps qui la délimite.

I.2 Pourquoi mobiliser ?

Il existe aujourd'hui une forme d'engouement pour la participation, qui devient incontournable (Laslaz, 2010), en témoigne le fait que les espaces où elle s'exerce sont de plus en plus nombreux depuis les années 1990 (Polère, 2007). Ainsi, plus de la moitié des projets répondant à l'appel « Ensemble pour gérer le territoire » de la Fondation de France étudiés par Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, visent à mobiliser (2010, p. 64). Il s'agit de former les habitants, afin qu'ils se sentent légitimes à participer au projet et permettre une construction collective de l'action. L'argument en faveur de la mobilisation est que celle-ci permet un apport d'imagination et d'innovation. Cependant, si les dispositifs participatifs s'étendent, c'est aussi qu'il existe une demande de participation des citoyens (Polère, 2007).

Le cas de la protection de l'environnement est un bon exemple de cette évolution. Ainsi, la Déclaration de Rio (1992), considère dans son article 10 que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient [...]. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci » (Barret, 2012 p. 32).

Cependant, les premières politiques de protection du milieu naturel reposaient sur sa sanctuarisation (Van Tilbeurgh, 2006). Ainsi, à propos des Parc Naturels Nationaux, Laslaz (2010) indique que les enquêtes publiques préalables se limitaient au stade de la consultation des populations locales et que la prise en compte des avis des élus n'étaient pas toujours évidente. Il donne l'exemple du parc national du Mercantour, que M. D'Ornano (Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie) créa en 1979, après 19 ans de débats houleux et contre l'avis des élus de l'arrière-pays des Alpes-Maritimes et des Alpes de Haute Provence. Cela illustre le fait que les bases participatives des parcs français se sont révélées assez vite limitées, les rapports relevant plus de l'épreuve de force que de la concertation.

Pour Barret (2006, p.7)⁶, « tant que les politiques publiques de protection des milieux naturels se limitaient à quelques sites prestigieux, l'Etat pouvait s'appuyer sur la réglementation, l'interdiction et mobiliser les moyens nécessaires au respect de ses décisions ». Cependant, il constate que la pression sur les milieux s'est fortement accrue, ce qui a conduit à une multiplication des initiatives de protection, en particulier avec Natura 2000. De ce fait, elles couvrent de nos jours, une part importante du territoire. Selon l'auteur, l'imposition de ces dispositifs par les autorités aurait donc désormais un

⁶ in Barret (2012)

coût économique et politique beaucoup trop élevé, « d'autant plus que la population aspire à participer plus directement à l'élaboration des décisions qui la concernent et aussi, comme l'écrit Marc Guérin, parce que l'argument de l'intérêt général a perdu du poids ». Par conséquent, la protection des espaces naturels passe autant par la connaissance scientifique des écosystèmes que par l'établissement d'un dialogue entre les parties concernées.

Il y a donc un basculement du référentiel de la protection de l'environnement, de la notion de sanctuarisation vers celle de gestion intégrée, que l'on peut définir comme « un processus itératif et concerté dont le but est d'engager une réflexion et des actions communes en faveur du développement durable d'un territoire » (Bioret *et al.*, 2009).

Cependant Pennanguer (2005), remarque que la mise en œuvre de processus de Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC) est souvent implicitement formatée par le dispositif de gestion retenu. Les projets sont alors menés dans une logique d'outil, avec pour préoccupation principale de répondre aux contraintes du dispositif de gestion, les préoccupations et spécificités locales étant souvent gérées en second plan. Celles-ci ne deviennent les préoccupations premières que quand elles sont un obstacle à la mise en œuvre de l'outil gestion. Cela a des conséquences sur le succès de son application. Il donne l'exemple du Parc National Marin de la mer d'Iroise, dont « la mise en œuvre se fait (*faisait*) au rythme des blocages et des déblocages, sans réelle vision globale du processus et sans construction d'une ambition partagée » et « maintient le projet dans une position de perpétuel recommencement qui conforte les acteurs locaux dans leurs doutes et leurs craintes vis-à-vis du projet ».

Cet exemple illustre l'importance de la nature du dispositif participatif mis en place. En fonction de ce que l'on en attend (que l'on soit opérateur ou participant), il y aura des degrés de participation différents.

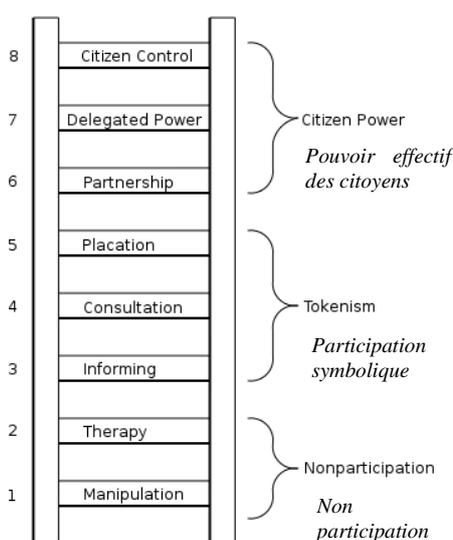


Figure 1 Huit degrés de participation du citoyen (d'après Arnstein, 1969)

I.3 Les différents degrés de participation

Il existe différentes représentation des niveaux de participation, qui sont plus ou moins nombreux selon les auteurs. Arnstein (1969), propose une échelle de huit degrés, allant de la manipulation au contrôle des citoyens (figure 1). Ils sont définis en fonction de la redistribution du pouvoir car pour elle « le point fondamental est que la participation sans redistribution du pouvoir est un processus vide et frustrant pour ceux qui n'ont pas le pouvoir. Il permet aux puissants d'affirmer que toutes les parties ont été considérées, mais ne conduit pas à un partage des bénéfices entre toutes les parties. Cela maintient le statut quo.» (traduction de Richard-

Ferrouddji, 2008). Chaque barre de l'échelle représente un degré de pouvoir donné au citoyen. La « non-participation » correspond à une éducation du citoyen. Dans les degrés médians (« tokenism »), les participants s'expriment et sont écoutés. Ils n'ont cependant aucune garantie que leur voix soient prises en compte et influencent la décision. De ce fait, Arnstein les qualifie de degrés de participation symbolique.

Pour Arnstein, « la vraie participation démarre là où un partenariat permet la négociation et le partage de la responsabilité de prise de décision » (Richard-Ferrouddji, 2008).

Ce modèle a été repris dans la DCE (Noël et Meerpoel, 2004)⁷ et dans les guides de mise en œuvre de la participation, qui proposent des modulations en fonction de l'usage visé. Certains ne conservent par exemple que trois niveaux : l'information, la consultation et la participation du public (Richard-Ferrouddji, 2008).

Beuret (2006, p.72) définit 6 niveaux de participation au débat ou à la décision publique, représentés par ordre croissant sur le schéma suivant (figure 2). Ces niveaux sont différenciés par la nature des

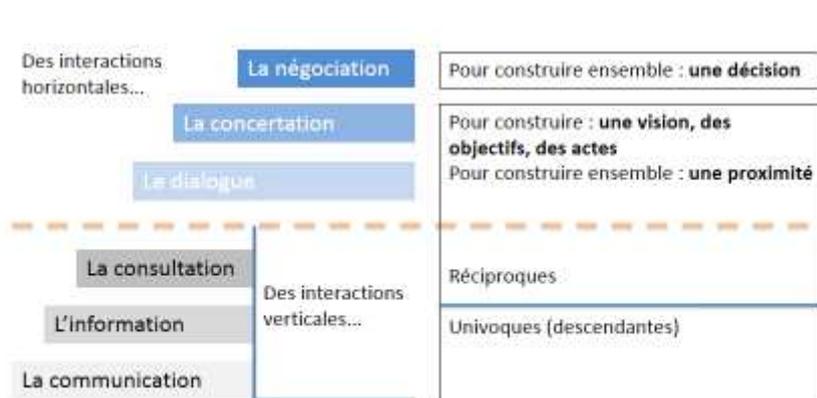


Figure 2 Typologie des formes de participation au débat ou à la décision publique (d'après Beuret, 2006 p. 72)

interactions qu'ils impliquent, ainsi que par leurs objectifs. Cependant, la question du pouvoir reste sous-jacente. Ainsi, la communication et l'information constituent des interactions verticales univoques. En effet, le « participant » ne fait que

recevoir ce que l'informateur ou le communicant veut bien lui transmettre. La différence entre les deux termes est que l'information se veut objective et distanciée de la position de celui qui en est l'auteur.

Par conséquent, si l'on ne peut encore parler de participation dans le cas de la communication, Atger *et al.* (2000)⁸, remarquent qu'informer renforce la capacité d'agir des protagonistes en consolidant leur connaissance du sujet. En cela, l'information confère déjà une forme de pouvoir, en permettant au public de réagir et de se construire une opinion. Elle constitue alors un premier niveau, facilitant la participation.

La consultation se place toujours dans le champ des interactions verticales. Elle permet de demander l'avis des usagers ou des habitants mais n'implique pas de création de dialogue entre eux et

⁷ in Richard-Ferrouddji (2008)

⁸ in Beuret (2006 p. 67)

tend parfois même à l'éviter, c'est pourquoi Arnstein la qualifie de participation symbolique. Ainsi, celui qui consulte cherche parfois de cette manière à éviter un débat, qui donnerait un pouvoir aux acteurs locaux en leur permettant de se construire une vision commune (Beuret et *al.*, 2006a). Contrairement à la concertation, la consultation n'implique pas la recherche d'accord entre les participants mais consiste uniquement à demander un avis, afin de connaître une opinion (Barret, 2012 p. 14). C'est par exemple l'objet de la campagne « L'eau vous consulte » organisée par les comités de bassins au printemps dernier. Cependant, consulter tout le monde est en réalité une illusion, d'autant plus que l'on sollicite un avis qui n'est pas toujours préexistant. Barret (2012, p. 129) donne l'exemple d'une consultation sur un nouveau projet, que les gens ne connaissent pas encore mais sur lequel ils doivent émettre un avis. Pour lui, le dialogue est un élément clé de la participation et la participation seule ne le permet pas.

Le dialogue permet de se connaître et de se comprendre, sans qu'il y ait forcément de finalité autre que celle de créer une proximité. Il est la première étape vers une gestion concertée, car il permet d'entrer dans des interactions horizontales. Contrairement à la communication, à l'information et à la consultation, il met les acteurs sur un même pied d'égalité. En cela, il se rapproche déjà de la concertation et de la définition de la participation selon Arnstein.

Pour certains auteurs, la concertation est moins avancée que la négociation car elle n'implique pas forcément une prise de décision d'un commun accord (Mermet, 1998)⁹. Cependant, pour Beuret *et al.* (2006a), la concertation va au-delà de la négociation sur d'autres plans, car elle vise à construire des objets communs tandis que l'objectif de la négociation est d'aboutir à une décision, sans que la compréhension de l'autre entre obligatoirement en ligne de compte. Elle n'appelle donc pas la co-construction. Barret (2012) fait une autre distinction entre les deux termes. Pour lui, la négociation s'effectue directement entre les deux parties, sans intervention d'un tiers. L'auteur remarque également qu'il existe un consensus entre Littré et Robert pour la définition de la concertation : le premier la définit comme le fait de « projeter de concert avec un ou plusieurs » et pour le second elle consiste à « projeter ensemble en discutant ». La concertation vise donc à la co-construction d'un projet ou de propositions, définition proche de celle de Beuret *et al.* (2006a) pour qui la concertation est « un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs relatifs à un objet ». De plus, d'après ces auteurs, c'est le processus de concertation lui-même qui construit la question posée, la légitimité des acteurs admis à participer et les objectifs. Il peut être « induit » par les pouvoirs publics ou se développer de façon autonome, entre des acteurs souhaitant se construire une position commune à défendre auprès des décideurs ou d'agir ensemble, indépendamment de la puissance publique. La participation est en tout cas volontaire, car l'individu

⁹ in Beuret *et al.*, (2006a)

est acteur du processus, du fait comme nous l'avons vu des interactions horizontales qui le caractérise. Enfin, le décideur public peut décider de déléguer une partie de son pouvoir de décision au collectif, mais ce n'est nullement une obligation (Barret 2012 p. 15). A ce sujet, il souligne que dans la pratique française, le projet élaboré en concertation est ensuite généralement soumis aux décideurs (élus, administration...). Cela implique selon lui une séparation, entre l'espace-temps de l'élaboration du projet et celui de la décision. La décision finale revient aux élus, mais ceux-ci doivent tenir compte des résultats de la concertation.

Finalement, ces termes définissent des façons différentes de (faire) participer, en fonction de la nature des interactions et de l'objectif recherché. Cependant, une même démarche participative peut comporter différentes phases qui contribuent à sa construction, en particulier si elle est amenée à s'inscrire dans la durée. Ainsi la caractérisation de modalités de participation distinctes, n'exclut pas pour autant qu'une phase de négociation puisse suivre une concertation, ou que celle-ci s'appuie partiellement sur une consultation (Barret, 2012 p.16).

Pour la suite de ce mémoire nous nous appuyons sur les définitions développées par Jean-Eudes Beuret, car la méthode que nous avons choisi d'utiliser est issue de ses travaux. Nous considérons donc la démarche de bassin versant de la rivière de Pénerf comme un dispositif de gestion concertée, dans le sens où pour gérer un bien soumis à différents usages, elle fait appel à la concertation pour dépasser les divergences de perceptions, d'intérêts et de positions en vue de construire une gestion cohérente et coordonnée (Beuret et *al.*, 2006a).

Nous parlerons également de dispositif participatif au sens d'Arstein, car il permet un véritable partenariat entre acteurs locaux et décideurs.

I.4 La problématique de la participation dans la durée

La mobilisation peut être considérée comme un préalable à la participation (Richard-Ferroudji, 2008). Pour Barret (2012, p.122), mobiliser consiste à donner envie de s'impliquer. La question « comment faire en sorte qu'un maximum de personnes s'impliquent dans la démarche ? », qui synthétise finalement celles du premier exemple, se pose au démarrage d'un processus complexe ou avant un événement public. L'auteur propose dans ce cas quatre principes pour mobiliser la population : établir un lien préalable, avoir un contenu qui touche le public visé, une forme de participation qui plaît et une perspective qui motive. De plus, selon Beuret (2012)¹⁰ la personne ne doit pas se sentir étranger à l'autre ni à l'institution. Une démarche conviviale et interactive favorisera la création de liens et de langages communs. En outre, les formats d'actions proposés doivent

¹⁰ Comment mobiliser les habitants d'un territoire pour l'action ? Eléments de cadrage, Congrès des Parcs Naturels Régionaux, 10-13 octobre 2012

permettre au participant de s'y retrouver, même s'il n'en est pas à l'origine. Enfin, la mobilisation est un engagement réciproque : l'initiateur doit afficher clairement ce qu'il souhaite faire et s'y tenir, afin qu'une co-construction de l'action soit possible.

Mais la question se pose également plus tard, durant tout le processus : il s'agit alors de maintenir la mobilisation. Pour cela, Barret met en avant six autres principes : la valorisation des personnes (l'animateur prend en compte et valorise les perceptions, expériences et propositions exprimées par chacun) ; le respect du cadre de l'animation ; la transparence de la démarche ; l'évaluation régulière du processus ; l'ajustement du rythme dans la durée (tenir compte des contraintes locales pour construire le calendrier de la concertation). Il faut « rechercher un équilibre entre processus trop rapide – qui ne laisse pas le temps aux acteurs de s'approprier la réflexion collective et d'évoluer par rapport à leur position initiale - et un processus trop long - qui provoque lassitude et découragement, surtout si rien ne se passe sur le terrain ».

Pour Pennanguer (2005), pour parvenir à impliquer des acteurs locaux, il faut trouver « un équilibre dynamique entre d'une part un processus de gestion qui laisse une large possibilité d'initiative aux acteurs locaux et un processus de gestion suffisamment directionnel pour ne pas être laissé aux prises d'intérêts particuliers et de court-terme. ».

Ces questions de pourquoi mobiliser, pourquoi faire (quel degré de pouvoir pour les participants?) et de comment mobiliser sont étroitement associées à celle du « qui ». La réponse formant un tout, qui définit le dispositif participatif.

Nous avons vu qu'il en existe de différents (GIZC, démarche de BV, Conseil de développement), caractérisés par des niveaux d'implication des individus. Ainsi la question de la mobilisation des acteurs, est intrinsèquement liée à leurs attentes (pourquoi se mobiliser ?) et à celles de l'opérateur quand il existe.

Dans tous les cas, participer c'est s'engager (Richard-Ferroudji, 2008). Dans ces conditions, on comprend qu'il puisse se poser la question du maintien de la participation dans la durée, comme les exemples précédents l'ont montré et comme elle se pose pour la démarche de bassin versant de Pénerf.

Partie 2 : Contexte de l'étude et méthodologie choisie

II.1 Présentation du territoire et du dispositif étudié

La méthodologie choisie est directement liée au territoire, c'est pourquoi il est nécessaire de commencer par le décrire, ainsi que la démarche dont il est porteur. En effet « évaluer une démarche de concertation, ce n'est pas prendre une photographie du jeu d'acteur à l'instant T mais replacer cet instant T dans un itinéraire. Et comme le passé détermine en partie l'avenir, on s'intéressera à ce dont l'itinéraire est porteur pour l'avenir » (Beuret *et al.*, 2006b p.40).

En effet, le contexte influence le processus et est influencé par lui (p. 32), il est donc important de commencer l'évaluation en s'imprégnant du territoire et de son histoire, qui comportent autant d'éléments indispensables pour la compréhension et l'évaluation de la concertation qui s'y déroule depuis plus de 10 ans.

Les informations apportées ici sont issues à la fois de documents produits par le SIAGM et d'entretiens que nous avons conduit, auprès de sa directrice et des chargés de missions Eau et Agriculture et milieux aquatiques de la structure.

II.1.1 Pénerf : un bassin versant littoral, action de préfiguration du projet de PNR du Golfe du Morbihan

Le SIAGM, qui coordonne le BV de la rivière de Pénerf, porte également le projet de Parc Naturel Régional (PNR) du Golfe du Morbihan. Situé sur la façade sud du département du Morbihan, en région Bretagne, le territoire du projet de PNR comprend 38 communes (dont 34 sont membres du SIAGM) et la quasi-totalité du BV du Golfe, comme le montre la figure3.

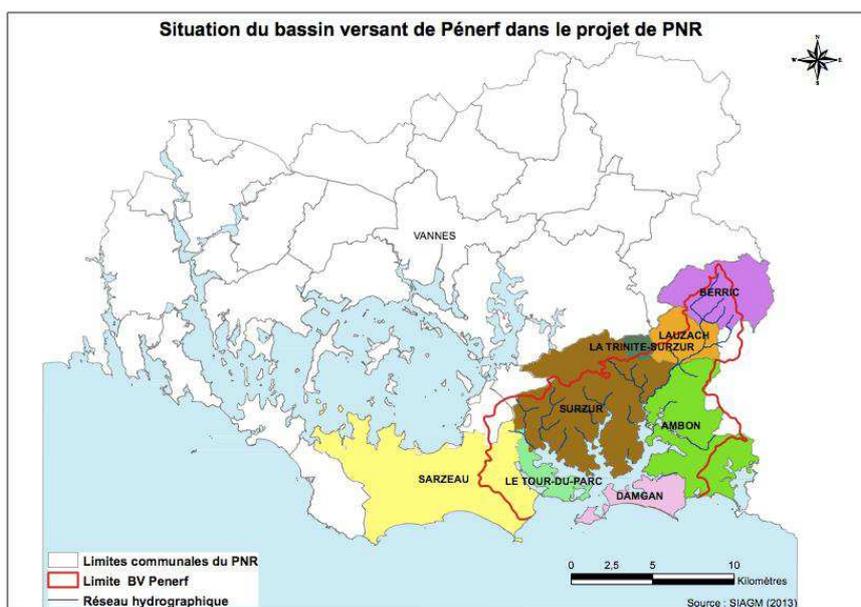


Figure 3 Localisation du BV de Pénerf

Il s'agit d'un projet de territoire fort mais aussi controversé, notamment au niveau politique. En effet, il appelle une gestion concertée du territoire, conciliant ses multiples usages, son développement économique, la préservation de son environnement et de ses paysages, remarquables mais fragiles.

Ceci est particulièrement difficile, car le Golfe du Morbihan attire et a connu une croissance démographique extrêmement forte : 80% en l'espace de 40 ans¹¹. Cet afflux de population a été suivi par une urbanisation très importante. La concurrence pour l'espace est donc exacerbée et complique la mise en œuvre d'un projet de territoire cohérent et durable, tout en renforçant l'enjeu.

Le SIAGM est une structure de projet, fédérant les volontés locales en matière de préservation, de développement et d'aménagement du territoire. Ses missions ont évolué et consistent aujourd'hui en la conduite de démarches de conception et d'animation de projets liés à l'aménagement du territoire et au développement durable du Golfe du Morbihan. Cela s'exprime dans le projet de Parc, par la réalisation d'études scientifiques, l'octroi de conseils aux collectivités, la réalisation d'actions exemplaires. Aussi, la concertation autour de la qualité de l'eau à Pénerf constitue une action de préfiguration du projet PNR. En effet le choix des élus du SIAGM, a été de construire la charte tout en réalisant des actions concrètes, démonstratives des possibles, appelées actions de préfiguration. Ces actions ont pour but d'enrichir la démarche de territoire et d'alimenter la charte au fil de son élaboration, en corroborant la pertinence des orientations envisagées. Elles donnent aux acteurs une réalité tangible à un projet dont l'échéance est longue et leur permettent de se l'approprier. Enfin, elles anticipent l'action du Parc sur des questions complexes et essentielles (urbanisation, gestion de l'eau...) et sont l'occasion de mettre en œuvre des projets innovants et / ou à valeur d'exemplarité¹².

De fait, on retrouve de façon localisée sur le bassin versant de Pénerf la problématique qui se pose à l'échelle du Golfe. La photographie suivante (figure 4) représente parfaitement la complexité de ce territoire. On observe clairement la cohabitation d'usages variés au niveau de l'estuaire, que ce soit les activités primaires (agriculture et ostréiculture), les loisirs (plaisance) ou le résidentiel (qu'il soit principal ou secondaire).

¹¹ source : Essentiel de la charte, projet de PNR du Golfe du Morbihan, Horizon 2023

¹² source : golfe-morbihan.fr



Figure 4 Photographie de l'estuaire de la rivière de Pénérf (©David Ledan-SIAGM)

Au-delà des usages anthropiques, cet estuaire est également un milieu naturel fragile qu'il convient de protéger. En effet, le secteur de la rivière de Pénérf et des marais de Suscinio est concerné par une Zone Spéciale de Conservation et une Zone de Protection Spéciale, dans le cadre de Natura 2000. Ces sites sont composés de vastes prés salés, de marais maritimes saumâtres et continentaux organisés autour de l'estuaire de Pénérf, de cordons dunaires, de pointes et de platiers rocheux. C'est un site de grande importance pour les oiseaux, qui fonctionne en complémentarité avec le Golfe du Morbihan et l'estuaire de la Vilaine. C'est également le SIAGM qui est chargé de la coordination du site Natura 2000 « Rivière de Pénérf, marais de Suscinio ».

Pénérf est un bassin versant côtier situé à l'Est du Golfe du Morbihan et à l'Ouest de l'estuaire de la Vilaine. Il est inclus dans le SAGE Vilaine tandis que les autres BV du périmètre du projet de Parc, seront compris dans un SAGE Golfe, en cours d'élaboration. La superficie de ce BV est de 136 km² (19 km du Nord au Sud ; 16 km d'Est en Ouest) et s'étend sur dix communes en totalité ou pour partie (illustration 3). Les huit communes dont la majeure partie intègre le bassin versant, sont d'amont en aval : Berric, Lauzach, Surzur, Ambon, Damgan, Le Tour du Parc, la Trinité-Surzur et Sarzeau. Ces communes, toutes incluses dans le pays de Vannes, sont réparties dans quatre communautés de communes (CC) : CC du Pays de Questembert (Berric, Lauzach), Arc Sud Bretagne (Ambon, Damgan), CC de la Presqu'île de Rhuys (Sarzeau, le Tour du Parc) et Vannes Agglo (Surzur,

la Trinité Surzur). Bien que la commune la plus en amont du bassin versant ne soit qu'à 20km de l'estuaire, les profils des communes varient beaucoup, des plus littorales fortement urbanisées (Damgan, Le Tour du Parc) aux communes rurales à dominante agricole (Ambon, Surzur, Berric, Lauzach). Sarzeau, commune littorale urbanisée à secteur agricole, constitue une sorte d'intermédiaire. Environ 10 500 habitants (CBV2) vivent à l'année sur le BV. Cette population, toujours en augmentation, est multipliée par 5.5 en saison estivale mais l'afflux touristique est inégalement réparti et se concentre sur les communes littorales (population multipliée par 15 à Damgan par exemple). L'accueil de la population touristique induit la présence de structures d'accueil - principalement des campings - ainsi qu'une importante augmentation du parc de maison secondaires, notamment à Ambon (+101% entre 1982 et 1998)¹³.

Six communes présentent un assainissement collectif géré par le Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Eau Potable de la Presqu'île de Rhuys (SIAEP). Ambon comporte un assainissement non-collectif et partage une STEP avec Damgan.

Les activités de loisir sont très présentes sur le territoire, les principales étant la pêche (en rivière ; à la ligne ; à pied sur le littoral), la chasse, la plaisance et la baignade. En rivière, la pêche est gérée par l'APPMA de Muzillac (Associations Agréées de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique), qui entreprend des actions pour valoriser et améliorer les milieux aquatiques par l'intermédiaire de la Fédération de Pêche du Morbihan (FP56). Il n'existe pas encore de données sur l'importance de la pêche à pied sur ce secteur, cependant, à titre indicatif, un comptage à partir d'une photographie aérienne de 2009 a recensé près de 5700 pêcheurs sur les plages de Damgan.

Bien qu'en régression (moins 48% entre 1979 et 2000), l'agriculture est toujours une activité économique importante du territoire. Celui-ci compte 129 exploitations agricoles pour une Surface Agricole Utile totale de 8 795 ha, répartie inégalement entre les communes littorales et les communes plus rurales¹⁴. La position de ces exploitations sur le bassin versant constitue un élément important de la compréhension de la concertation. En effet, on peut distinguer les exploitations littorales de celles situées plus en amont du bassin versant, où les conditions agronomiques et le cadre réglementaire diffèrent. L'élevage bovin (lait et vaches allaitantes) est l'activité la plus présente, bien que l'on observe une diminution de la production laitière et augmentation des productions de viande bovine et de volailles de chair. Les productions tendent à s'intensifier. La répartition des productions végétales était la suivante (en moyenne) en 2003 : 31% céréales, 19% maïs, 50% prairies. La proportion de prairies dans chaque commune varie notamment en fonction de la présence de zones humides ou littorales. Il existe quelques producteurs céréaliers, principalement regroupés à Surzur, mais qui ne participent pas à la démarche de BV. Comme nous le verrons ultérieurement, les pratiques

¹³ source : Diagnostic participatif du bassin versant de Pénerf, 2003

¹⁴ source : Deuxième contrat de bassin versant de Pénerf (2010-2012)

agricoles sont au cœur de l'origine et du processus de concertation du bassin versant de Pénerf.

L'agriculture se partage le territoire avec une autre activité primaire, l'ostréiculture. L'estuaire de Pénerf est une des premières zones de production du Morbihan. On dénombre 47 chantiers ostréicoles installés en majorité sur la commune du Tour du Parc. La production ostréicole sur la partie estuarienne de la rivière de Pénerf est gérée par le syndicat ostréicole de Pénerf nommé SLC (Section Locale Conchylicole). Il a pour but, d'être le représentant professionnel des conchyliculteurs et sert d'interlocuteur auprès des différentes administrations en cas de problèmes de sécurité dans la production ou de pollution de l'eau. En effet, la qualité milieu du estuarien est un enjeu majeur pour la profession car la quantité et la qualité de la production en dépendent. On trouvera en annexe II une présentation des modalités de classement sanitaire des eaux de production conchylicole. On trouve également à l'amont du BV deux industries agroalimentaires classées ICPE (Installation Classée pour la Protection de l'Environnement).

Les enjeux du BV ont été identifiés lors d'un premier diagnostic du territoire, réalisé avec les acteurs locaux en 2003. Ils intègrent également les objectifs identifiés par la DCE et le SDAGE Loire-Bretagne ; les directives Eaux de baignade et Eaux conchylicoles ; le SAGE Vilaine et la charte du Projet de PNR du Golfe du Morbihan.

Il s'agit d'une part d'un enjeu qualité de l'eau permettant le maintien des usages littoraux (conchyliculture, pêche à pied, baignade), le maintien des activités primaires (ostréiculture, pêche, agriculture), l'accueil de la population permanente et touristique et le maintien des activités de loisirs liés aux milieux aquatiques (la pêche, la chasse, l'accès au milieu naturel).

D'autre part, il comporte un enjeu pour les milieux aquatiques en vue de l'atteinte du « bon état écologique » fixé par la DCE pour 2015 (la masse d'eau FRGR1611 « Pénerf et ses affluents » est déclassée pour le paramètre de la morphologie). Cet enjeu comprend également la préservation et la restauration du maillage des zones humides et des cours d'eau -lié également à la préservation du maillage bocager- et la préservation du milieu marin et de l'estuaire.

Identifiés lors du diagnostic du premier contrat de bassin versant (CBV1, 2005-2009), ces enjeux ont été conservés lors du second contrat qui s'est achevé en décembre 2012. Celui-ci est décliné en cinq axes, permettant une approche transversale de la problématique de la qualité de l'eau :

Axe 1 : Réduction des pollutions d'origine agricole

Axe 2 : Préservation des milieux aquatiques

Axe 3 : Réduction des pollutions d'origine urbaine

Axe 4 : Sensibilisation et formation des citoyens à la préservation de l'eau et des milieux aquatiques

Axe 5 : Coordination du contrat de bassin versant et du CTMA (Contrat Territorial Milieux Aquatiques), anciennement CRE (Contrat Restauration Entretien).

Deux chargés de missions se répartissent le travail autour de ces différents volets, le chargé de mission « agriculture et milieux aquatiques » ayant particulièrement en charge les axes 1 et 2 et la chargée de mission « eau » les axes suivants, ainsi que la responsabilité des questions concernant l'eau pour l'ensemble du territoire du SIAGM. L'annexe III présente de façon plus détaillée les actions comprises dans les différents axes.

Ainsi, le bassin versant de Pénerf est particulier à différents égards. Malgré sa petite surface, il concentre un nombre important d'usages et une diversité d'habitats naturels fragiles. Le maintien des activités primaires du territoire, du paysage et des milieux fait partie des principaux enjeux du bassin versant, en lien avec la préservation de la ressource en eau. Ceci explique pourquoi les acteurs locaux ont fait le choix d'une gouvernance concertée de l'eau, car chacun en est à la fois responsable et bénéficiaire. Le dispositif en place aujourd'hui est issu d'un processus long et qui se poursuit. Or, l'origine de la démarche est un des facteurs principaux déterminant sa forme, ses objectifs et sa complexité, c'est pourquoi la partie suivante sera consacrée à l'itinéraire du processus et à la présentation des instances de participation qui en ont résulté.

II.1.2 Du conflit à la gestion concertée : itinéraire de la concertation

L'origine de la démarche de concertation de Pénerf, remonte au milieu des années 1990. Elle découle de la règle dite de la bande des 500m (arrêté préfectoral Directive nitrates d'août 1997), qui interdit aux agriculteurs d'épandre des fertilisants organiques à moins de 500m du rivage dans les zones de production conchylicoles. Cela a pour conséquence directe, le gel de tout ou partie de la SAU de certaines exploitations vis-à-vis de la fertilisation organique. Cela conduit à des conséquences agronomiques mais aussi économiques et sociales en compromettant leur activité et leur transmission. Cela remet en cause l'avenir de l'agriculture littorale. Cette réglementation est source de nombreux conflits entre agriculteurs et ostréiculteurs dans le département. Ces derniers sont en effet soumis à des normes sanitaires pour la commercialisation de leur production, compromise par la pollution bactériologique de l'eau. A Pénerf, cette règle était ignorée jusqu'à ce qu'elle soit révélée au cours d'une étude relative à l'aménagement foncier. Il existait déjà des conflits latents liés à des pollutions, mais ils ont alors éclaté au grand jour et se sont renforcés. Ainsi un des ostréiculteurs rencontrés, raconte « *on pétitionnait sur tous les dossiers agricoles en enquête publique. On a fini par avoir raison sur le dernier, ce qui a embrasé la situation* ».

Parallèlement, le SIAGM travaille en partenariat avec la chambre d'agriculture, sur le rôle et la place de l'agriculture littorale. Pour cela, des réunions de concertation sont organisées avec des élus et des agriculteurs dans différentes communes, l'une d'elle se situant sur le BV de Pénerf. Un agriculteur a

alors demandé à travailler avec les ostréiculteurs, en raison d'incompréhensions entre les deux professions. Il lui semblait aussi important de réfléchir à la place et au rôle de l'ostréiculture sur la commune, comme on le faisait pour l'agriculture. Cette scène de concertation disparaît prématurément, mais la concertation rebondit sur plusieurs scènes. Celles-ci sont sans liens apparents supportent en réalité la progression du processus. Cela conduit Beuret *et al.* (2006) à qualifier l'itinéraire de la concertation de Pénerf de « séquentiel » et de « polycentré » car il n'existe pas de scène de concertation centrale.

Plus tard un ostréiculteur de Pénerf rappelle la directrice du SIAGM pour lui demander de l'aide, car la situation entre les deux professions est extrêmement tendue (ils en viennent presque aux mains). La concertation est alors relancée, accompagnée par le SIAGM.

Dans le même temps, un dialogue entre les représentants des deux professions (Chambre d'agriculture et Section Régionale Conchylicole (SRC, aujourd'hui Comité Régional Conchylicole)), s'instaure à l'échelle du département. Cela aboutit à un deuxième arrêté préfectoral (23 juillet 2001), stipulant que "l'épandage de fumiers de type I peut être autorisé dans une zone comprise entre 200 et 500 mètres, par les effluents exclusivement issus des exploitations existant en zone littorale, sous réserve d'un protocole technique co-signé par M. le Président de la Chambre d'Agriculture du Morbihan et M. le Président de la Section Régionale Conchylicole et validé par le Conseil Départemental d'Hygiène. »¹⁵. Cet arrêté constitue une dérogation à la législation nationale. Une charte de bonnes pratiques agricoles et conchylicoles et un dispositif d'accompagnement sont mis en place. Ce dernier prend la forme de structures paritaires locales et départementales et doit permettre de faire connaître, accepter et respecter les principes de la charte. Les structures paritaires locales se mettent en place dans les zones de production conchylicole ou les professionnels sont organisés en Section Locale Conchylicole (SLC). Un collectif d'agriculteur, conchyliculteurs et pêcheurs du littoral de Bretagne Sud créent l'association Cap2000. Son objectif est le maintien et la pérennité des activités primaires et structurantes sur le littoral de Bretagne Sud et la concertation autour de la qualité des eaux. Du fait qu'elle regroupe déjà des membres des deux professions, on confie à Cap2000 la mise en place de la charte et l'animation du dispositif.). Les SLC de Pénerf, d'Etel et de la baie de Vilaine sont les plus actives et sont le cadre de scènes de concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs, ce qui permet la signature d'un nombre important de dérogations.

A Pénerf, les acteurs conscients que le problème de la qualité de l'eau dépassait le littoral, souhaitent travailler à l'échelle du bassin versant et demandent un diagnostic du territoire. Le SIAGM en partenariat avec l'ADASEA (Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles), organise alors une réunion avec les agriculteurs du BV. Elle est très houleuse au début, mais finalement un agriculteur demande aux animatrices de poursuivre. Le même

¹⁵ Source : <http://www.huitres-de-bretagne.com>

type de réunion est ensuite organisé avec les ostréiculteurs. Celle-ci se passe bien, car ils sont demandeurs d'un appui. Puis, agriculteurs et ostréiculteurs sont réunis pour une troisième réunion, au cours de laquelle sept binômes agriculteurs-ostréiculteurs sont formés, afin d'être les porte-paroles de leur profession. Puis, sont mises en place des réunions dans chaque commune du bassin versant. Elles sont ouvertes à tous et les gens sont invités à participer par voie de presse et d'affichage. A chaque fois, un binôme agriculteur-ostréiculteur et les animatrices du SIAGM (la directrice et la chargée de mission Eau), commencent par présenter la démarche et le contexte. Puis les participants sont invités à réfléchir et à discuter, sur différentes questions ayant trait à la qualité de l'eau (leur perception des éléments favorables et défavorables par exemple). Enfin, un travail cartographique est réalisé. En fonction de leurs connaissances, les participants représentent les sièges des exploitations agricoles, les réseaux d'assainissement etc. C'est ainsi que débute le diagnostic participatif du BV et qu'émerge le dispositif de concertation. En effet, à partir de la définition collective de quatre grands thèmes - agriculture et territoire, assainissement et collectivités, citoyenneté, activités maritimes - sont instituées quatre commissions éponymes, auxquelles les participants aux réunions communales peuvent s'inscrire librement. Elles sont ouvertes à tous et transversales, car elles regroupent des membres des différentes catégories d'acteurs du territoire. Ces commissions permettent donc d'élargir l'espace du processus (auparavant centré sur le littoral) mais aussi de considérer la question de la qualité de l'eau de façon transversale. Elles ont pour charge de travailler sur la programmation d'un premier contrat de bassin versant, outil approprié pour travailler sur la problématique à cette échelle.

Depuis lors, la démarche regroupe des agriculteurs (conventionnels, bio, syndiqués ou non, élus ou non), des ostréiculteurs (élus du CRC et de la Section Locale Conchylicole de Pénerf), des habitants, des représentants d'association, des élus, des pêcheurs (association et fédération de pêche), le SIAEP et le directeur d'une industrie agro-alimentaire.

Il est très important d'observer qu'il s'agit bien d'une démarche volontaire et ascendante. Le SIAGM, que certains acteurs avaient identifié comme référent pour le dialogue territorial, n'a fait que proposer un cadre, à la demande des acteurs locaux.

La figure 5 résume la succession de réunions décrites précédemment et schématise les instances de concertation qui en sont issues et qui perdurent. Aujourd'hui subsistent trois commissions thématiques : agriculture, qualité de l'eau-GIZC¹⁶ et citoyenneté. Les sujets et les participants étant sensiblement les mêmes entre les commissions assainissement et collectivités et activités maritimes, elles ont été fusionnées. Ces commissions sont réunies par les animateurs deux fois par an en moyenne, de même que le comité d'acteurs. La difficulté est de ne pas mobiliser les acteurs s'il n'y a rien de nouveau à leur soumettre, mais de les solliciter suffisamment pour qu'ils ne perdent pas le fil de la démarche.

¹⁶ Gestion Intégrée de la Zone Côtière

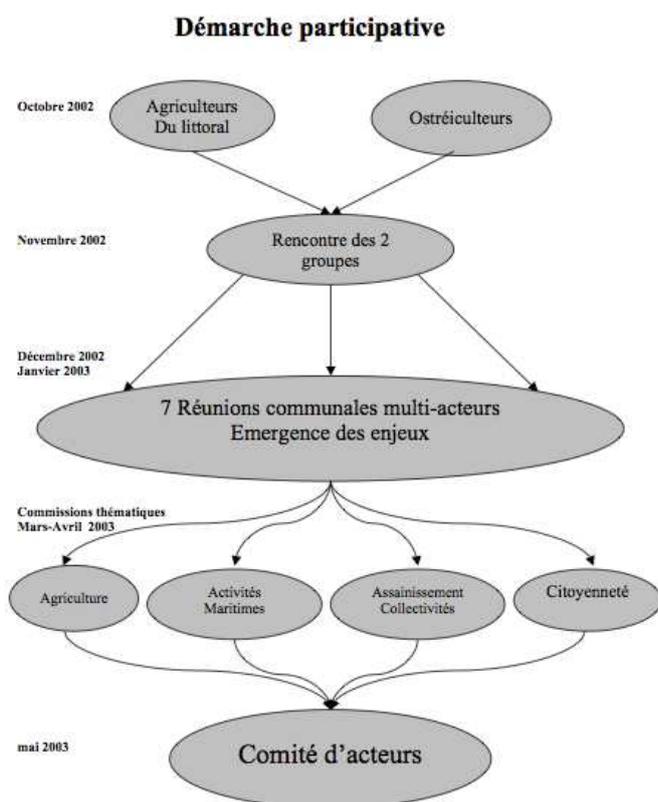


Figure 5 Organisation du dispositif de concertation du BV de Pénerf

présidées, l'organisation d'une Commission Professionnelle Agricole (CPA) aurait biaisé le fonctionnement du dispositif de concertation.

Le Comité d'Acteurs a un rôle de synthèse de ce qui est dit dans les commissions. A l'origine, il était composé des maires des 8 communes, des sept binômes et des participants aux réunions communales qui le souhaitaient. Aujourd'hui, il correspond au comité de pilotage du BV et s'est institutionnalisé, par la présence des financeurs.

Le comité syndical du SIAGM n'est pas représenté car il dépasse le cadre du bassin versant, mais il serait à placer au-dessus du comité d'acteurs, car les décisions finales lui reviennent. Les représentants du BV au Comité Syndical sont le Vice-président du SIAGM en charge du bassin versant de la rivière de Pénerf, les autres maires des communes du BV et/ou les délégués SIAGM des communes.

Manque également à ce schéma le comité de rédaction : celui-ci a en charge la rédaction du magazine de la rivière de Pénerf, dont deux numéros paraissent par an. Il est composé d'acteurs locaux issus des commissions et d'un responsable des services techniques d'une commune, qui a demandé à l'intégrer. La coordination du comité de rédaction est confiée à un bureau d'étude.

Les commissions thématiques correspondent toujours à des groupes de travail, qui sont amenés à faire des propositions pour le programme d'action et à en faire le suivi. Ouvertes au public et mélangeant les catégories d'acteurs - comme nous l'avons vu - elles ne sont pas présidées et chaque participant est au même « niveau ».

Ce fonctionnement original crée un désaccord avec les institutions agricoles, qui souhaitent une commission agriculture fermée aux autres acteurs et présidée par la chambre d'agriculture - ce que le SIAGM a refusé. En effet étant donné que les autres commissions sont ouvertes et ne sont pas

II. 2 Méthode : évaluation de la démarche de bassin versant de Pénerf

II.2.1 Justification des choix méthodologiques

Comme l'a montré la première partie, la nature de la participation est modelée par ce que l'on en attend. La question de recherche appliquée à Pénerf, appelle donc une connaissance et une analyse de son dispositif de concertation, afin de voir en quoi il est adapté ou non à la participation. C'est pourquoi la méthode choisie consiste à effectuer une évaluation de la démarche. Cela permettra de faire le point sur son fonctionnement, sur sa structuration par rapport au territoire, sur les liens entre les participants et d'explicitier les attentes de chacun. Ainsi, nous pourrons apporter à l'état des lieux du processus des éléments explicatifs et en tirer des propositions d'amélioration ou de réorientation, concernant l'organisation du dispositif de participation.

En outre, ce diagnostic est une demande du SIAGM et correspond à la mission du stage. De fait l'évaluation de la démarche participative qui sert de support à ce mémoire, s'inscrit dans l'évaluation plus globale du deuxième contrat de bassin versant de Pénerf (CBV2). Celui-ci s'est terminé en 2012 et 2013 est considérée comme une année de transition, permettant d'évaluer le contrat précédent et ainsi de préparer le suivant. Les résultats présentés dans ce mémoire doivent donc pouvoir être repris pour nourrir une évaluation globale du contrat. Il est à noter que cette évaluation prend place dans un contexte particulier, puisqu'elle est accompagnée par un bureau d'étude et que son déroulement est imposé par les financeurs (Région Bretagne, Conseil Général, Agence de l'eau).

Enfin, deux éléments ont fondé le choix de la méthode d'évaluation à employer. Il se trouve que la démarche de Pénerf a servi de test, pour la conception d'un outil d'évaluation des processus de concertation intitulé RELIEF (REseau support de la concertation, Liens intercatégoriels, Espaces d'actions collective, EFFet sur l'objet de la concertation) (Beuret *et al.*, 2006). On peut donc supposer que la méthode est adaptée à la démarche.

De plus nous disposons des résultats de cette évaluation-test. Celle-ci a été réalisée par une étudiante de l'ENSAR¹, Noémie Dufourmantelle, dans le cadre de son stage de mémoire ingénieur réalisé en commun avec une autre étudiante, Valérie Beltrando. L'objet de leur étude était de travailler sur l'aspect opérationnel de RELIEF et l'élaboration de ses outils de collecte et de traitements des données. Cette première évaluation a eu lieu à une période charnière, au début de la « concrétisation » du dispositif participatif (mise en place des instances de concertation, programmation du CBV1). Utiliser une méthode similaire nous permet donc de revenir dix ans plus tard sur l'avancement du processus et d'intégrer son évolution à l'analyse, en comparant les résultats obtenus.

II.2.2 RELIEF, un outil d'évaluation des processus de concertation

RELIEF, a été mis au point dans le cadre du projet CONCERT (2001-2004) conduit par le Laboratoire développement rural de l'ENSAR (aujourd'hui Agrocampus Ouest). L'objectif du projet était d'étudier la construction d'accord entre les usagers des espaces ruraux et littoraux (agriculteurs et non-agriculteurs) afin d'identifier les facteurs déterminants de la réussite de la concertation. La mise au point d'un outil d'évaluation n'était pas prévue mais est née en réponse à une demande des agents du terrain et à une carence observée dans ce domaine. C'est pourquoi il a été élaboré sur la base d'une recherche-action, la grille d'évaluation ayant été peaufinée en partenariat avec les agents de terrain et testée dans différents contextes, afin de vérifier son adaptabilité et son intérêt. RELIEF est donc issu de trois approches : une approche théorique, une réflexion en partenariat avec des professionnels de la concertation puis une approche de terrain basée sur l'expérimentation. C'est dans ce cadre que la première évaluation RELIEF de la démarche « bassin versant » de Pénérf a eu lieu. Cependant, celle-ci avait plus pour finalité la construction d'une méthode d'évaluation que l'évaluation du processus lui-même et les résultats n'ont pas vraiment été exploités par le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM), coordinateur du BV.

RELIEF se pose comme une alternative à des méthodes d'évaluation quantitatives simples, grâce à la prise en compte d'éléments qualitatifs permettant de comprendre les démarches de concertation et d'identifier de quoi elles sont réellement porteuses. En effet « le résultat d'une concertation n'est optimal ni du fait de son contenu, ni du fait de sa forme, mais bien du fait du processus dont il résulte » (Beuret *et al.*, 2006b p.11). C'est d'autant plus important que la mise en place de ces processus est complexe et nécessite du temps, mais que l'absence de résultats visibles sur l'objet de la concertation, ne signifie pas qu'elle n'a rien produit. L'objectif de RELIEF est de donner une image du processus, qui pourra servir de base de réflexion aux acteurs concernés.

La difficulté de la mise au point de ce type d'outil est qu'il n'existe pas de « concertation idéale », puisqu'elle dépend de la combinaison d'un grand nombre de facteurs dont l'influence varie en fonction de chaque cas. Ainsi pour un processus dont le point de départ est une initiative locale liée à un conflit – comme c'est le cas à Pénérf -, le fait que les acteurs acceptent de se rencontrer et de se parler est déjà en soi une réussite. C'est pourquoi RELIEF se veut complet mais aussi adaptable à l'ensemble des processus de concertation, afin de donner une image la plus juste possible de la démarche évaluée. Un autre objectif est de « proposer une démarche d'évaluation dans laquelle chacun, financeur, acteur local ou animateur puisse trouver sa place et puiser des éléments de réflexion » (p.17). Cette participation permettra d'augmenter le degré d'appropriation du processus par les acteurs, en améliorant leur niveau d'information et de compréhension. En cela il constitue également un outil de remobilisation des acteurs. Il s'agit donc un outil de bilan-diagnostic, support

de réflexion et de discussion.

La méthode repose sur une enquête auprès des animateurs et des acteurs de la démarche de concertation à évaluer. Elle propose pour cela une grille de collecte des données composée d'un certain nombre d'indicateurs - permettant d'obtenir des acteurs de la démarche l'information nécessaire à son évaluation - et des outils de traitement des informations obtenues. Elle est accompagnée d'un mode d'emploi pour chaque indicateur et d'outils de traitement des données. La grille et les outils ont été développés notamment par Noémie Dufourmantelle et Valérie Beltrando dans le cadre de leur mémoire.

Comme nous l'avons présenté en introduction, différentes hypothèses nous ont conduites à actualiser la méthode afin qu'elle soit plus adaptée au dispositif tel qu'il existe aujourd'hui.

II.2.2 Adaptations apportées à RELIEF

RELIEF a été conçu comme un outil adaptable mais non modulable, c'est à dire qu'il peut être repensé en fonction des caractéristiques de la démarche à évaluer, mais que les thématiques développées dans l'outil doivent persister. Par conséquent, c'est en essayant de respecter au mieux l'outil et les propriétés de la démarche de Pénerf, que des modifications ont été apportées. Celles-ci se sont révélées nécessaires, car il est apparu lors de la préparation de la méthode que le guide d'enquête proposé par RELIEF était plutôt adapté à des processus de concertation en phase de construction, tandis que comme nous l'avons vu en introduction, les instances de concertation de Pénerf sont déjà en place depuis une décennie. Ainsi, si la logique et la structuration de la démarche ont été conservées, le guide d'entretien a été adapté, afin de correspondre au mieux au contexte actuel et à la façon dont nous souhaitions conduire les entretiens.

Dans leur mémoire, Beltrando et Dufourmantelle indiquent que RELIEF « a été construit avec pour objectif principal d'être accessible à tout évaluateur ». Elles émettent néanmoins une réserve, dans la mesure où RELIEF possède un caractère qualitatif fort. En effet, l'évaluateur a alors un rôle central, puisqu'il doit être en mesure de restituer une image cohérente et la plus juste possible du processus, à partir des entretiens réalisés. Selon elles, il faut pour cela analyser les entretiens en prenant non seulement en compte les dires des acteurs mais également la manière dont ils le disent et « la casquette » qu'ils portent pour y répondre. Ainsi, l'adaptation de la grille nécessite une certaine expertise (Beuret *et al.*, 2006b p. 116). La personnalisation d'une méthodologie spécifique – à partir de RELIEF - a donc reposé sur un travail d'analyse et de comparaison avec une autre méthode, proposée par Philippe Barret dans son Guide pratique du dialogue territorial (2012). Elle s'est

également enrichie d'entretiens préalables avec les chargés de missions du BV, afin de déterminer leurs questions évaluatives et les hypothèses de départ.

La grille d'enquête de RELIEF repose sur 4 champs d'évaluation qui lui donnent son nom : l'état du REseau en construction ; la dynamique des LIens inter-catégoriels ; la formalisation d'Espaces d'action collective et les Effets relatifs à l'objet. On trouvera en annexe IV le détail de la composition de ces différents champs, dont la conception repose notamment sur des concepts issus de la sociologie de l'innovation, développés par Callon et Latour (1986). Selon eux, « ce n'est pas la qualité de l'innovation qui fait que celle-ci s'impose mais c'est le processus qui a supporté cette innovation » (Beuret *et al.*, 2006b p. 42). Ainsi, les processus de concertation sont considérés comme des processus d'innovation sociale et l'accord produit par la concertation correspond donc à une innovation sociale localisée. Il s'agit là de l'un des fondements de la logique de RELIEF, qui ne s'intéresse pas uniquement aux résultats mais aussi au réseau d'acteurs constitué ainsi qu'aux liens qui les unissent.

La méthode de Philippe Barret est intéressante car bien qu'elle repose essentiellement sur des expériences de terrain, elle est assez similaire à RELIEF dans son organisation. De plus, bien que les champs d'évaluation choisis par l'auteur diffèrent (voir figure 6) on se rend compte qu'ils comportent de nombreux points communs et la plupart des champs développés dans les deux ouvrages peuvent-être globalement associés deux à deux. Par exemple, les champs « les produits du dialogues » et « les effets relatifs à l'objet » génèrent le même type de question.

La vraie différence est surtout une question d'organisation des champs et de pondération, certains critères méritant pour Barret un champ à part entière. Il souhaite par exemple, donner une importance plus particulière à l'animation et aux liens établis en dehors des instances de dialogue, ce qui explique que ces modalités constituent deux champs à part entière. Dans RELIEF, ces questions sont abordées à l'intérieur des champs, mais ne ressortent pas dans les intitulés. Enfin, si RELIEF propose une méthode complète (grille d'enquête détaillée ; outils de traitement de l'information), Barret donne plutôt des pistes d'indicateurs desquelles l'évaluateur peut s'inspirer, ce que nous avons fait.

Le tableau suivant (figure 6) présente les champs de ces deux méthodes et ceux que nous avons utilisés pour ce travail. Les principales modifications par rapport à RELIEF portent sur l'apparition d'un champ spécifique à la mobilisation des acteurs et d'un autre pour l'analyse du fonctionnement des instances de dialogue - notamment de leur articulation - qui sont les éléments clés de la question évaluative. En réalité ce qui a changé est donc la forme de certaines questions et une réorganisation de la grille, modifiant la « pondération » des indicateurs. Par exemple, RELIEF s'intéressait déjà à la mobilisation mais n'en fait pas une question centrale alors qu'elle l'est pour Pénerf aujourd'hui et se devait d'être détaillée.

Par ailleurs, l'organisation que Barret propose pour l'évaluation correspond à celle développée pour RELIEF, à ceci près qu'il propose de travailler sur les résultats avec des groupes d'évaluation, thématiques ou géographiques, avant une restitution en comité de pilotage.

Philippe Barret (2012)	Jean-Eudes Beuret <i>et al.</i> - RELIEF (2006)	Evaluation Pénerf 2013
Les instances de dialogue Clarté et respect des rôles, des règles de fonctionnement, des étapes...	<i>Champ introductif</i> -présentation de l'évaluateur et de sa démarche -présentation de la personne interrogée -identification de la démarche évaluée	<i>Champ introductif</i> -présentation de l'évaluateur et de sa démarche -présentation de la personne interrogée -connaissance de la démarche évaluée (histoire, thématiques) -historique de la participation
Les participants et leurs liens légitimité des présents, importance des absences, expression de chacun, écoute et compréhension mutuelle, progression vers un accord, difficultés nouveaux liens hors concertation, apports des experts...	L'état du réseau en construction -inventaire acteurs/catégories d'acteurs concernés -légitimité des acteurs -positionnement par rapport à l'objet et vision de l'action engagée autour de l'objet -la construction et la consolidation du réseau	Les participants et leurs liens – Jeu d'acteur -inventaire acteurs/catégories d'acteurs concernés -légitimité des acteurs -positionnement par rapport à l'objet et vision de l'action engagée autour de l'objet -la construction et la consolidation du réseau -la communication inter-catégorielle -la considération
L'animation et l'animateur introduction, neutralité, équité, écoute active, passage position-besoin-solution, maintien du cadre, créativité, transparence, traduction, balisage et autres fonctions du médiateurs	La dynamique des liens intercatégoriels -la communication inter-catégorielle -la considération -la mobilisation des acteurs	Les instances de dialogue = le dispositif - Connaissance du fonctionnement - Qualification du dispositif de participation - Animation - Efficacité/Efficience - Pertinence
Lien avec le reste de la population, avec les commanditaires, avec les décideurs et avec les autres processus : personnes touchées, connaissance du processus, contributions au processus, poids des financeurs...	La formation d'espaces d'action collective -espaces de concertation au niveau territorial -niveau de structuration de la démarche globale -ressources humaines -soutiens financiers	Les effets - à l'extérieur de la démarche (autres scènes de concertation, effets boule de neige) - relatifs à l'objet : produits, changements sociaux
Les produits du dialogue : efficacité par rapport aux objectifs, efficience par rapport aux moyens, pertinence et durabilité, impacts	Les effets relatifs à l'objet -produits -changements sociaux	La mobilisation - essoufflement - attentes - freins/leviers à la participation

Figure 6 Champs d'évaluation choisis d'après Beuret *et al.* (2006b) et Barret (2012)

Des modifications ont également été faites sur la forme de la grille d'enquête. Beltrando et Dufourmantelle (2004) indiquent vouloir faire de RELIEF un outil le plus quantitatif possible, afin qu'il soit attractif pour les financeurs. Cependant elles ont dû revenir à une grille d'après elles très qualitative. En effet, elles cherchaient un compromis entre l'approche quantitative et la mise au point

d'un « outil simple, utilisable par tout évaluateur, sur tout processus, avec tout acteur, mais aussi limiter au maximum la perte d'information ». C'est pourquoi l'utilisation de « questions libres » s'est finalement imposée pour beaucoup d'indicateurs. Ces modifications impliquent un traitement qualitatif pour lequel intervient l'interprétation et le jugement de l'évaluateur, ce qui peut conduire à contester la neutralité et l'objectivité de l'évaluation et constitue le principal reproche que les auteures font à cet outil. Elles proposent pour limiter cela, une description détaillée de la signification des indicateurs et l'obligation d'une phase de restitution, au cours de laquelle les acteurs auront la possibilité de réagir, corriger et critiquer ce qui est avancé par l'évaluateur.

Cependant, du fait probablement de la recherche de compromis (quantitatif-qualitatif) dont il a fait l'objet, il nous a semblé que RELIEF possède un caractère « directif » assez marqué. Certes, il est ainsi plus facile à traiter et probablement plus neutre, mais nous avons supposé que la grille telle qu'elle est présentée dans l'ouvrage n'était pas tout à fait adaptée à la mise en place d'une interaction avec l'interviewé telle que nous l'imaginions. Or d'après Blanchet et Gotman (2010) « *l'entretien est rencontre* » et plusieurs éléments nous ont poussée à déplacer le compromis en faveur d'une approche plus qualitative :

- il fallait adapter RELIEF à la démarche et à sa problématique actuelle. Cependant, n'ayant pas l'expérience de ce type d'évaluation, il ne nous était pas possible de présupposer de l'ensemble des questions qui se posaient, notamment concernant la mobilisation ;

- étant donné la complexité du jeu d'acteur et du territoire et le contexte politique lié au projet de PNR, il semblait important de pouvoir garder une certaine souplesse, plus propice à l'émergence d'un discours et d'éléments pas forcément prévisibles mais pouvant être essentiels à l'analyse. Or « *l'entretien, qui va à la recherche des questions des acteurs eux-mêmes, fait appel au point de vue de l'acteur et donne à son expérience vécue, à sa logique, à sa rationalité, une place de premier plan* » (Blanchet et Gotman, 2012), d'où l'intérêt de renforcer cet aspect.

- l'évaluation d'une concertation est un levier de mobilisation. Elle est l'occasion pour les acteurs de faire le point sur cette démarche - à laquelle ils participent pour certains depuis longtemps - et sur leurs motivations. Augmenter les possibilités d'interaction peut permettre une plus grande implication de leur part et qu'ils s'approprient mieux la démarche d'évaluation. Cet aspect est d'autant plus important lorsque l'on considère l'hypothèse de départ, selon laquelle la démarche serait dans une phase d'essoufflement.

- les acteurs n'ont pas été informés qu'une évaluation allait avoir lieu. Laisser la place à une plus grande interaction est l'occasion d'asseoir la légitimité de l'évaluation et la confiance en l'évaluatrice.

- les encadrants du stage ont également jugé que la grille de « RELIEF » ne pouvait-être utilisée telle

quelle, car trop « formelle » pour que les acteurs acceptent de la poursuivre jusqu'au bout. De plus, du fait de l'avancée du processus, certains éléments de RELIEF ne correspondaient plus. Certaines séries de questions ont donc été synthétisées en une question plus libre, afin de favoriser le dialogue avec l'interlocuteur.

Finalement, étant donné les modifications apportées, nous nous sommes posé la question de l'utilisation d'une grille d'enquête alors qu'un entretien semi-directif pourrait donner des informations équivalentes. Beltrando et Dufourmantelle s'étaient déjà posé cette question et l'ont testée. Elles se sont aperçues lors de leurs entretiens qu'en effet, des questions générales pouvaient conduire aux mêmes informations que celles collectées grâce à la grille. Cependant elles indiquent que la grille permet de s'assurer d'obtenir de tous les acteurs une information complète et organisée, facilitant ainsi son traitement. C'est également ce que nous avons supposé c'est pourquoi malgré les modifications déjà évoquées et le caractère plus libre qu'il lui a été donné, la trame de la grille de RELIEF a été conservée pour certains champs.

En résumé, le guide construit est également un compromis. Il respecte la logique de RELIEF et reprend beaucoup de ses indicateurs, mais son caractère qualitatif a été renforcé, afin d'être plus propice au déroulement du discours et à l'instauration d'une interaction avec l'interviewé. L'hypothèse est que l'entretien sera ainsi plus à même d'impliquer les acteurs dans l'évaluation, de faire émerger leur propre compréhension du processus et leurs attentes.

II.3 Organisation de l'étude

Elle correspond à celle que RELIEF propose (figure 7).

La première phase a été l'étude du contexte (qui correspond au point II.1 de ce travail). L'objectif était de recueillir des informations, facilitant l'interprétation des données recueillies auprès des acteurs lors des entretiens. En effet, le contexte local et le processus de concertation s'influencent souvent l'un l'autre. De plus, une scène de concertation peut interagir avec d'autres sans que le lien entre elles soit manifeste. Ainsi, « l'acquisition d'une connaissance du territoire, de ses acteurs, des controverses locales, des autres processus de

concertation est d'autant plus importante que l'auditeur est externe » (p.32). Dans le même temps ont été effectués des entretiens auprès des chargés de mission du BV – qui animent la concertation – et de la directrice du SIAGM. L'objectif était de connaître les caractéristiques et les problématiques du territoire, afin d'être à même de concevoir et de conduire l'enquête et de choisir avec les animateurs

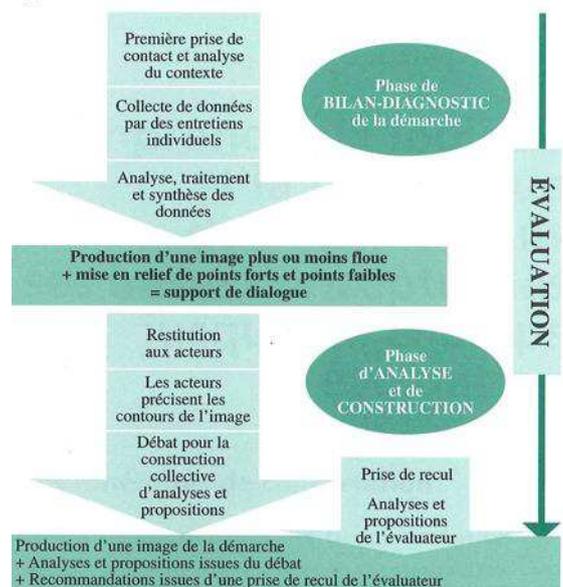


Figure 7 Organisation temporelle de RELIEF (d'après Beuret et al., 2006b p. 37)

les personnes à rencontrer. Le choix a été fait de rencontrer tous les membres du comité d'acteurs et certains membres de commissions thématiques. Ces derniers ont été choisis d'après l'expérience de la coordinatrice du BV : les participants historiques et des acteurs qui ont été impliqués dans la démarche à un moment donné mais qui semblent ne plus l'être aujourd'hui. Un guide spécifique a donc été créé pour ces derniers, afin d'essayer de connaître les causes de leur démobilitation et leurs attentes vis-à-vis de la démarche. Par ailleurs, nous avons estimé en accord avec le SIAGM qu'en plus des acteurs locaux participant aux instances de concertation du BV, il serait intéressant de rencontrer les financeurs (CG, RB, AELB)¹⁷ et les structures partenaires – qui ont l'occasion de participer au comité d'acteurs - ainsi qu'un membre du bureau du SIAGM. Le guide d'entretien est différent de celui proposé aux acteurs locaux dans la mesure où l'objectif est de pouvoir mettre en perspective les résultats obtenus et de situer Pénerf par rapport à un contexte territorial élargi. Ces entretiens sont aussi l'occasion d'interroger financeurs et partenaires sur la question de la participation et de la gestion concertée de la ressource en eau. Les structures dites « partenaires » sont la chambre d'agriculture, l'association Cap2000, le CRC et l'IAV (Institution d'Aménagement de la Vilaine) qui porte le SAGE Vilaine et anime un Comité d'Estuaire à laquelle les animateurs, le président et plusieurs acteurs du BV participent. Trois guides différents ont donc été conçus (voir annexe V).

La seconde phase a été l'enquête proprement dite au cours de laquelle 40 personnes ont été rencontrées - dont 30 entretiens type RELIEF -, avec une durée moyenne d'entretien de 1h30. Le guide a été modifié légèrement au fur et à mesure des entretiens, en fonction de leur déroulement et des nouvelles questions et hypothèses soulevées. Les entretiens avec les agriculteurs ont par exemple été conduits différemment, car des événements survenus au début de l'évaluation ont rendu nécessaire de creuser les aspects jeu d'acteur et positionnement du BV par rapport aux instances agricoles. On trouvera en annexe VI un tableau présentant les caractéristiques des personnes rencontrées.

Après l'analyse, était prévue comme RELIEF le recommande une phase de restitution de l'image issue de l'analyse de l'évaluateur. Celle-ci doit permettre de vérifier sa véracité, de l'ajuster et de faire émerger un débat entre acteurs autour de cette image. Tous les acteurs concernés par la démarche doivent être invités à la restitution, y compris ceux qui n'ont pas été interrogés, car eux seuls pourront rendre compte d'un problème de représentativité du groupe d'acteurs interrogés. Ainsi la restitution est l'occasion de faire un bilan collectif et d'envisager des pistes pour la suite du processus. Cependant, elle n'a pas pu avoir lieu le temps du stage. C'est pourquoi dans le respect de la démarche RELIEF, on ne parlera donc pas pour la partie suivante d'évaluation à proprement parler mais de diagnostic, qui devra être soumis ultérieurement à discussion avec les acteurs, sans quoi l'image fournie ne pourra être considérée comme juste et l'évaluation sera incomplète.

¹⁷ Conseil Général, Conseil Régional, Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Partie 3 – Diagnostic de la démarche participative du BV de Pénerf

La principale difficulté de l'analyse fait également sa richesse, à savoir la diversité des acteurs rencontrés. Les éléments présentés ci-dessous, constituent une synthèse de ce qui ressort des 40 entretiens réalisés. Il n'a pas été effectué d'analyse spécifiquement par catégorie d'acteurs, car les résultats montrent une grande homogénéité dans les réponses à certaines questions. A l'inverse, les différences observées pour d'autres sujets, ne pouvaient souvent pas être directement reliées à un groupe d'acteurs identifié *a priori*. Cela constitue en soi un premier résultat : les acteurs de Pénerf ne sont pas - pour la plupart - dans une vision sectorielle des choses.

Nous commencerons par qualifier le dispositif de participation tel qu'il est décrit par les acteurs. Puis, nous regarderons l'évolution des liens qui les unissent et nous analyserons le jeu d'acteurs au niveau local, à travers les rôles que les participants incarnent. Dans un troisième temps, nous nous intéresserons à l'intégration du BV dans un supra-territoire, entre golfe du Morbihan et baie de Vilaine et à ce que cela implique pour le processus de concertation.

3.1. La qualification du dispositif de participation

Comme l'a montré la partie précédente, la démarche de BV de Pénerf se place dans un temps long, alternant différentes phases de participation pouvant paraître complexes. D'où un premier travail de qualification de la démarche, à travers le rôle que les acteurs donnent aux commissions et à la démarche dans son ensemble, afin de voir s'ils se sont appropriés le cadre proposé par le SIAGM.

3.1.1 Le degré de connaissance du dispositif

L'importance de cette question est apparue dès les premiers entretiens. En effet, il a été très difficile d'obtenir une définition du dispositif par les acteurs, ce qui infirme totalement l'hypothèse de départ selon laquelle ils connaissent son fonctionnement. Ce résultat peut paraître surprenant étant donné que certains assistent aux commissions depuis dix ans.

De fait, de nouvelles personnes ont intégré la démarche ce qui induit une connaissance très hétérogène. D'autant que tous les acteurs ne vont pas aux mêmes commissions, qu'ils participent plus ou moins régulièrement et enfin que certains sont des participants historiques et d'autres non. Dans certains cas, une confusion entre PNR et BV complique encore les choses.

En outre - et probablement pour les mêmes raisons - parmi les personnes rencontrées, très peu connaissent l'origine de la démarche. La plupart pensent qu'il s'agit d'une initiative du SIAGM et ne connaissent pas toujours le point de départ conflictuel du processus, à la fin des années 1990. A ce

sujet, il est surprenant d'observer que c'était déjà le cas lors de la première évaluation en 2004 (Dufourmantelle, 2004), alors que l'on était au début de la formalisation des instances de participation. **Le caractère ascendant de Pénerf est pourtant une propriété importante, qui peut faciliter l'acceptation de la démarche par les acteurs et leur mobilisation.** La posture du SIAGM, intervenu en réponse à une demande des acteurs du territoire, fait son originalité et constitue un atout, notamment face à la méfiance que peut susciter une démarche descendante. Le chemin parcouru constitue en soi un produit de la concertation et l'histoire de la démarche mériterait d'être rappelée aux participants, à travers par exemple un article dans le magazine du BV, qui est lu par les personnes rencontrées.

Par conséquent, les réponses concernant l'organisation globale du dispositif et l'articulation des instances ont été très hétérogènes. En effet, certains acteurs participent à plusieurs commissions thématiques – voire à toutes - ainsi qu'au comité d'acteurs, ce qui peut expliquer qu'ils aient une meilleure vision d'ensemble de la démarche. Cependant, même parmi ces derniers, certains déclarent ne pas toujours savoir où ils sont ni à quelle commission ils sont invités – ce qui est pourtant inscrit sur les invitations qu'ils reçoivent. Pour les autres, l'explication la plus plausible est que si au comité d'acteurs est faite la synthèse des commissions thématiques, celle-ci ne redescend pas vers elles. Cela expliquerait le manque de clarté souligné par les acteurs et le fait que certains ignorent totalement l'existence et le fonctionnement des autres commissions. Par ailleurs et probablement pour la même raison, tout le monde ne connaît pas l'ensemble des thématiques traitées, ni les actions menées au niveau du BV.

Il faut garder à l'esprit que la participation elle-même peut avoir un impact. Un acteur peu assidu ou peu impliqué n'aura pas la même connaissance de la démarche. Cependant, même des acteurs impliqués dans leur commission disent ne pas être en mesure d'expliquer le fonctionnement global du dispositif.

Il semble donc que cette absence de retour aux commissions thématiques crée une forme de cloisonnement, peu compatible avec l'objectif initial de transversalité du dispositif.

3.1.2 La nature de la participation

Un élément fondamental pour la qualification d'un dispositif de participation est bien entendu le déroulement des réunions et ce que l'on demande aux acteurs. Cette question a posé problème, car un certain nombre de personnes répondaient que « comme dans toutes les réunions, on discute » or le mode de fonctionnement du BV de Pénerf est particulier et il semble que les participants n'en aient pas tous conscience.

Nous faisons trois hypothèses à ce sujet :

- soit l'idée que la concertation s'est généralisée dans les différentes structures du territoire,
- soit les acteurs ont toujours été habitués à ce mode de fonctionnement au niveau du BV et ne se rendent pas compte de sa particularité,
- soit la démarche a évolué et du fait de l'institutionnalisation du dispositif de participation et de l'aboutissement du processus de concertation sous la forme des CBV, la participation a changé de nature.

D'après notre expérience du territoire, la première hypothèse semble trop optimiste, en revanche la seconde est possible. En effet, notamment pour ce qui est de l'ouverture et de la pluralité des commissions, les acteurs considèrent qu'il s'agit d'une organisation tout à fait normale. Or, elle est loin d'être la norme pour la plupart des autres BV. La pluralité des réunions est d'ailleurs un point fort remarqué, car les thématiques sont transversales et les acteurs trouvent logique que les commissions le soient aussi. Ainsi à l'exception d'un seul, tous les agriculteurs rencontrés pensent que l'ouverture de la commission agriculture aux autres catégories d'acteurs est une bonne chose, car ils ont déjà suffisamment de lieux pour se rencontrer entre agriculteurs et pas tellement d'autres occasions d'échanger avec d'autres.

Mais la dernière hypothèse semble avoir le plus d'importance. Ainsi en 2003, on demandait aux acteurs leur avis et d'agir en commun, en association et en concertation, ainsi que d'apporter leurs connaissances pour le diagnostic du BV et mener une réflexion sur les atouts et faiblesses du territoire afin d'élaborer le programme d'action (Dufourmantelle, 2004). On pourrait rapprocher cela d'une démarche de projet, qu'il fallait mettre en place pour la gestion de la ressource. Aujourd'hui, les animateurs donnent des explications sur le sujet de l'ordre du jour et font des propositions qui sont ensuite discutées. Les acteurs considèrent être là pour donner leur avis, plus que pour être force de proposition. La consultation serait donc plus fréquente que la concertation.

D'après ces entretiens et ceux effectués auprès des animateurs, il semble que les demandes se font à présent en fonction d'événements beaucoup plus ponctuels. On sollicite principalement l'avis ou les connaissances pour la conduite d'une action précise, propre à la commission thématique. Cela provient sans doute du fait que les instances sont bien en place et le diagnostic terminé. Le processus n'en est plus à son démarrage mais plutôt en vitesse de croisière, ce qui peut expliquer un certain ralentissement de la dynamique et cette saillie d'un ostréiculteur : « *on s'endort, il faut donner un coup de pied dans la fourmilière* ». Les acteurs sont plus dans une posture de suivi que dans une posture d'initiative, ce qui peut jouer sur leur mobilisation.

Nous observons deux types de discours à ce sujet. Premièrement pour certains, ce fonctionnement est naturel : les animateurs sont dans leur rôle de techniciens et les participants n'ont

pas les compétences pour faire des propositions. On peut tout de même se demander si l'acquisition de compétences à travers la participation au dispositif ne pourrait pas être un objectif, permettant de créer une culture commune autour de l'objet de la concertation, une sorte de socle qui permettrait aux participants d'être pleinement force de proposition. Toutefois, tout dépend de ce qui est recherché et dans le cadre d'une consultation-décision il semble que les informations fournies soient suffisantes, pour que les acteurs puissent s'exprimer en connaissance de cause. Par ailleurs, ils ont tous insisté sur le fait que chacun pouvait s'exprimer en commission, que les animateurs étaient attentifs à cela et que rien ne les empêchait d'être force de proposition. De plus, les acteurs ne sont pas consultés « pour la forme », ils estiment que leurs questionnements et leurs réflexions sont pleinement pris en compte et les décisions sont prises en commun. En réalité, il s'agit d'un processus de dynamique et il n'est pas surprenant qu'en fonction de la période, il passe par des phases de participation de nature différentes.

Afin de comprendre la nature dynamique de la démarche, prenons l'exemple du suivi de la pollution bactériologique, pour lequel deux études sont menées en parallèle. La première porte sur la recherche de marqueurs bactériens permettant de déterminer l'origine humaine ou animale (porcs ou ruminants) des contaminations fécales avec la bactérie *E. coli*. La seconde en partenariat avec Ifremer, consiste à élaborer un modèle hydrodynamique permettant de comprendre le fonctionnement de l'estuaire. L'objectif est de visualiser quels cours d'eau sont les plus contributeurs en termes de volume d'eau (et donc potentiellement de polluants) apporté à l'estuaire. Cette action répond complètement à une demande des acteurs locaux : il y a eu une phase de concertation sur le choix des actions à inclure au programme. Elle a ensuite donné lieu à une réunion d'information au cours de laquelle les résultats ont été présentés par les chercheurs et enfin les acteurs ont été consultés pour savoir s'ils souhaitaient que l'action se poursuive ou non.

En fonction de la période à laquelle se déroulent les réunions par rapport aux programmes d'action, on n'attendra donc pas la même chose de la participation.

Il faudrait peut-être expliquer cela, afin que les acteurs puissent avoir une vision d'ensemble de ce pourquoi on leur demande de s'investir. Cependant, si les animateurs font ce travail mais que les personnes n'assistent pas aux réunions de façon régulière, il sera sans effet. C'est pourquoi la question du maintien de la participation est essentielle.

Deuxièmement, quelques acteurs indiquent avoir parfois l'impression que « tout était ficelé ». On atteint peut-être ici une limite de la gestion concertée d'un BV. En effet, les animateurs ont aussi des obligations à respecter dans leur programmation. De fait, ils sont soumis à des objectifs descendants, notamment ceux de la DCE, qui ne sont pas forcément prioritaires pour les acteurs locaux mais sur lesquels il faut également travailler. Or, l'urgence de la situation pour la conchyliculture interroge certains acteurs : la priorisation est-elle bien faite ? N'y a-t-il pas trop de

travail sur le CTMA par rapport à l'enjeu bactériologique ?

En réalité il n'y a pas de priorisation à faire entre les deux actions, puisque le CTMA répond à une obligation de la DCE qui en revanche ne donne pas d'objectif en termes de pollution bactériologique. **Toute la difficulté pour les animateurs est donc de trouver un compromis entre obligations réglementaires, grilles de financement et attentes des participants.** Ce point serait peut-être à clarifier lors des commissions, afin que les acteurs puissent faire la part des choses et se rendent compte que s'il y a des obligations non discutables, les animateurs portent aussi le message des participants auprès des financeurs et font de leur mieux pour répondre à leurs attentes.

3.1.3 L'animation et le déroulement des réunions

La plupart des participants sont satisfaits du travail accompli et ressentent une « *volonté de bien faire* » du SIAGM. Certains précisent que l'ambiance des réunions est agréable, qu'elles sont bien menées et que l'animation est intéressante. Comme celles-ci ne sont pas trop fréquentes, la participation reste gérable.

Au-delà de leur travail d'animation, l'accompagnement que proposent les chargés de missions porte également sur des conseils techniques, notamment pour les élus.

Ainsi, l'ensemble des acteurs a salué et jugé satisfaisant le travail des deux animateurs : la chargée de mission eau pour son travail de coordination et d'accompagnement et le chargé de mission agriculture et milieux aquatiques, pour la mise en place du CTMA. Il a en effet réussi à convaincre la quasi-totalité des agriculteurs concernés, alors que la plupart refusaient au départ de le rencontrer. De plus, les acteurs sont sensibles aux travaux effectués dans le cadre du CTMA, qui ont été présentés dans toutes les commissions et soulignent un progrès sur le cours d'eau. En l'absence de résultats sur la bactériologie, il est important que les participants puissent identifier un résultat concret et le CTMA a permis cela. En effet, tous les acteurs sont invités à la réception des travaux et des photos avant-après permettent de visualiser le changement apporté par l'aménagement du cours d'eau.

Un acteur a également cité le Vice-Président du SIAGM en charge du BV, dont la posture influence positivement sur le sentiment d'ouverture que donne le dispositif. **Cette confiance envers les animateurs est un atout essentiel pour la poursuite du processus.**

Elle transparait également au travers de l'infirmité d'une autre hypothèse de départ. Selon celle-ci, le fait que la décision finale revienne au comité syndical pouvait être un facteur limitant de l'importance que les participants donnent aux instances du BV et donc à leur participation. En réalité cela n'est pas ressorti du tout des entretiens, les acteurs retrouvant pleinement dans les actions menées ce qui avait été décidé en commission, bien qu'ils sachent que la décision finale revient aux élus du

SIAGM. On peut donc en déduire que les animateurs et le vice-président en charge du BV communiquent bien au reste du syndicat et que la circulation ascendante de l'information et des décisions se fait parfaitement. En ce sens, dans la mesure où ses produits ne sont pas remis en cause par l'instance décisionnelle supérieure, la concertation aboutit à une décision, sans qu'il y ait forcément eu négociation.

3.1.4 Les compétences identifiées par les acteurs

Toujours dans la recherche de qualification de la démarche, une partie des entretiens était destinée à l'identification des compétences que les acteurs associent à la démarche de BV. Il est apparu qu'ils mettent en avant des compétences différentes et qui ne sont pas forcément celles que le CBV incarne « officiellement ». Celle que l'on retrouve le plus souvent est directement liée au dispositif : il s'agit de la coordination et du dialogue territorial. **Du fait de son caractère multi-thématiques, multi-acteurs et participatif, le BV de Pénerf se pose vraiment comme un levier de concertation au niveau du territoire et une référence pour l'accompagnement des acteurs sur différents sujets.** Certes il s'agit d'un dispositif de gestion de l'eau, mais comme l'ont fait remarquer les participants « l'eau concerne tout le monde ». Ainsi, « l'entrée eau » permet une vraie coordination des différents acteurs du territoire.

Pour les participants, la démarche permet également l'apport de connaissances scientifiques pour la recherche de l'origine de la pollution bactériologique ; l'expérimentation pour l'amélioration des sols littoraux ; la gestion de l'eau et du milieu ; la pédagogie avec la population (magazine, travail avec les écoles) et l'information vis-à-vis de ces actions. Quasiment tous les participants signalent que participer leur permet d'acquérir des connaissances et de se former.

La qualité pédagogique du magazine, qui est d'ailleurs remarquée par les financeurs, est un autre point que beaucoup d'acteurs signalent. Il est en effet attrayant et bien écrit et constitue un outil de sensibilisation de qualité.

Enfin, concernant l'agriculture les avis sont ambivalents. Certains agriculteurs souhaitent que le BV se contente d'actions en lien direct avec le cours d'eau et l'expérimentation et pas d'accompagnement technique que la chambre d'agriculture et les coopératives leur proposent déjà. D'autres en revanche considèrent que le BV est en mesure d'ouvrir les agriculteurs à des pratiques différentes du fait de sa « neutralité ». Un des agriculteurs rencontrés, très opposé à l'agriculture biologique, donne comme exemple une démonstration de désherbage mécanique sur maïs, organisée en partenariat avec le GAB (Groupement des Agriculteurs Biologiques) : « c'est intéressant de relayer le travail du GAB sous une autre forme, je n'aurais jamais été voir ça sinon ». De plus, un agriculteur faisant pourtant partie du référentiel dominant indique que le « BV est la seule structure à pouvoir

mettre en œuvre des actions agricoles répondant à une stratégie territoriale ».

Le BV pourrait donc être un « relais neutre » de pratiques agricoles, permettant aux agriculteurs de se rencontrer en dehors de leurs instances de référence et de s'inscrire dans une stratégie territoriale. Mais tout dépend de ce que ces derniers souhaitent.

Finalement, étant donné l'aspect multithématique du CBV et son inscription dans la durée sur le territoire, l'alternance de phases de concertation, de consultation ou simplement d'information semble plutôt logique. Il s'agit bien d'un *processus* de concertation, c'est à dire d'une démarche dynamique, dont la nature évolue et qu'il est finalement difficile de qualifier par un seul terme. **Cependant, nous avons pu retirer des entretiens une définition commune : le bassin versant de Pénerf constitue pour tous un espace de rencontre et de dialogue.** Ainsi, un agriculteur a indiqué à ce sujet que « *les animateurs, les élus se mettent à notre niveau, on se sent écoutés par d'autres catégories socio-professionnelles. C'est rare.* » tandis que pour une représentante d'association « *le BV est quand même un lieu de rencontre intéressant. Sans ces réunions, on ne se rencontrerait pas, c'est certain* ». Cela explique que pour la très grande majorité des acteurs rencontrés, l'effet principal de la démarche est humain. Du fait du dialogue inter-catégoriel qu'elle a su instaurer sur le territoire, elle est parvenue à fédérer un certain nombre d'acteurs autour d'un objectif commun. Ils ont appris à se connaître, à se faire confiance et à comprendre les enjeux des uns et des autres. Certains reconnaissent avoir acquis une ouverture d'esprit et appris à relativiser certaines de leurs positions. Plusieurs personnes apprécient son fonctionnement collectif, ouvert et participatif : « *on avance tous ensemble* », tandis qu'une participante à la satisfaction de « *voir qu'une démarche comme ça peut marcher* ».

Les acteurs se sont donc approprié le cadre de dialogue territorial instauré par le SIAGM, ce qui est en soit une réussite.

De plus, ils saisissent bien les possibilités que leur offre la démarche et se la sont appropriée, bien qu'ils ne soient souvent pas parvenus à la définir d'emblée.

3.2 Un jeu d'acteurs reconfiguré

Le fait que la démarche ait déjà été évaluée en 2004, nous permet d'utiliser certains résultats afin de les comparer avec ceux obtenus cette année. Il est ainsi possible d'observer l'évolution du jeu d'acteurs et de replacer les résultats dans l'itinéraire de la concertation.

3.2.1 Les liens entre les participants : évolution et situation actuelle

Comme le propose RELIEF, la qualification des liens entre les participants a reposé sur un système de notes, attribuées par les acteurs à différentes propositions. Une médiane est ensuite calculée pour chacune d'elles, en fonction des réponses de l'ensemble des participants et des animateurs. Les résultats sont alors représentés graphiquement.

La figure 8 illustre l'évolution de la caractérisation des liens par les participants, entre 2004 et 2013. On observe que quasiment tous les critères sont à la hausse, sauf l'implication dans la démarche ce qui est cohérent avec le constat d'essoufflement que font les animateurs et certains acteurs. Le contrôle

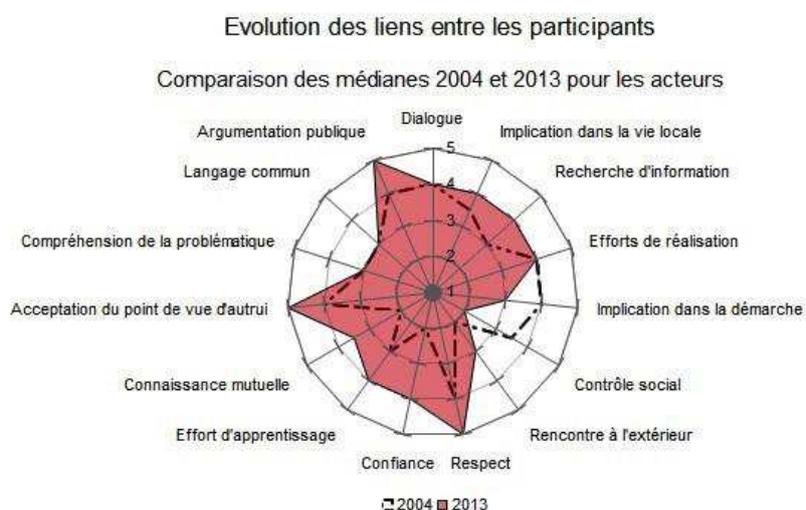


Figure 8 Evolution des liens entre les participants d'après les acteurs

social, qui définit le fait que les participants se sentent gênés par les autres pour s'exprimer, est en baisse.

Cela renforce l'impression que globalement, les liens entre les gens se sont renforcés, qu'ils sont plus ouverts et qu'ils se connaissent mieux à force de se côtoyer. Cela s'illustre par

l'amélioration de l'acceptation du point de vue par autrui, de la connaissance mutuelle, de l'argumentation publique et du respect. A ce sujet, **l'amélioration de la confiance est particulièrement spectaculaire.** Une représentante d'association dit par exemple que « *les gens se comprennent mieux et analysent bien les problèmes des autres* » ou encore « *qu'il y a une écoute dans les réunions, une envie de comprendre, sinon on ne viendrait plus* ».

En revanche, on observe que **la compréhension de la problématique et l'acquisition d'un langage commun ne se sont pas améliorés.** Ceci peut s'expliquer de plusieurs façons :

Premièrement, on peut penser que l'arrivée de nouveaux participants a pu jouer, dans la mesure où ils n'ont pas forcément encore saisi le langage commun ou les différents aspects de la problématique. Ils peuvent également apporter un nouveau vocabulaire technique, auquel les autres participants ne sont pas habitués. Cela pourrait-être le cas du SIAEP, acteur « technique » qui ne s'implique réellement que depuis le CBV2. Cependant, les anciens de la démarche ont eux aussi qualifié de moyens la compréhension de la problématique et le langage commun car, indique une habitante, « *si dans le fond tout le monde comprend la problématique, il reste des nuances propres à chacun* ». Ainsi, un

agriculteur, présent depuis le début, indiquait que lors du dernier comité d'acteurs il n'avait pas complètement saisi le discours très technique d'un ostréiculteur, lui aussi participant historique. Par conséquent bien qu'un langage et une vision commune aient émergé, les participants sont conscients de toujours voir à travers leur « *propre fenêtre* » comme l'indiquait une élue. Finalement, le fait que chacun ait conscience d'avoir sa propre culture, peut être vu aussi comme un indicateur de la lucidité qu'ont les acteurs vis-à-vis de leur participation.

Deuxièmement, beaucoup ont cité la difficulté technique de certaines réunions, notamment lors d'une intervention d'Ifremer sur le modèle hydrodynamique. Il leur est alors difficile de réagir et de participer. On peut imaginer avoir des réunions consacrées à l'information des acteurs, mais dans ce cas un effort pédagogique pourrait-être à fournir, la première qui a eu lieu semble avoir été un peu ardue. Cependant, l'une des habitantes que nous avons rencontrées a très facilement expliqué ces études techniques et leurs objectifs. Le fait qu'elle parvienne à le faire avec son propre vocabulaire montre bien que le dispositif permet à ses participants de s'approprier des démarches scientifiques, même pointues. Ils sont également à même de les relayer dans leur entourage, ce qui est intéressant en termes de sensibilisation.

Pour ce qui est de l'implication dans la vie locale, ce qui ressort des entretiens est le sentiment qu'ont les acteurs, que ceux qui viennent aux commissions sont des gens intéressés par leur territoire et donc impliqués dans la vie locale. Etant donné les multiples activités des personnes rencontrées, cette impression est probablement vraie.

Les rencontres à l'extérieur, sont censées révéler un éventuel effet boule de neige de la démarche de BV sur le territoire. Si les acteurs ont l'occasion de se retrouver en dehors du dispositif, c'est de façon partielle, au niveau communal notamment. Plusieurs ont ainsi pointé l'importance des instances du BV comme espace de rencontre unique et de discussion entre les différents acteurs du territoire.

L'enquête auprès des animateurs (figure 9) confirme que la confiance, le contrôle social, l'argumentation publique et le dialogue se sont améliorés. Cependant les autres critères sont soit stables soit ont régressé.

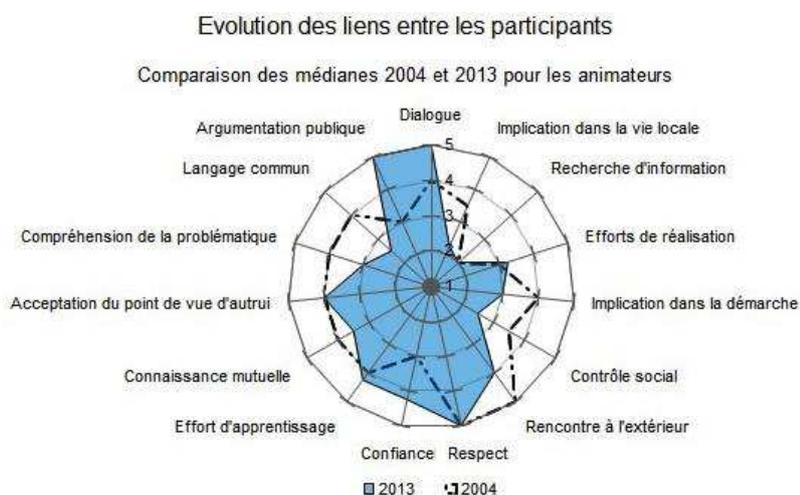


Figure 9 Evolution du lien entre les participants d'après les animateurs

Pour 2013 on voit (figure 10) que la perception des acteurs et des animateurs est sensiblement la même pour les critères liés aux rapports entre les participants, mais aussi au langage et à la

compréhension de la problématique. Concernant ces derniers, les animateurs leur attribuaient une meilleure note en 2004.

En revanche, les animateurs n'ont pas l'air d'avoir connaissance de l'investissement des acteurs (implication dans la vie locale, efforts de réalisation d'actions concrètes, recherche

d'information). Mais cela reste stable par rapport aux résultats obtenus en 2004 ; par conséquent, on ne peut relier directement ces résultats au constat de démobilitation qu'ils font. Il est tout de même intéressant de constater ce décalage entre les efforts que les acteurs disent réaliser, l'intérêt qu'ils portent à la démarche et ce que les animateurs ressentent. Cela vient peut-être du fait que ces derniers ont une vision plus globale des participants et relativisent ou à l'inverse, qu'ils ne perçoivent pas l'investissement des participants. Une dernière explication serait que certains acteurs ont pu être tentés de montrer lors de l'entretien une motivation et une implication plus importante que ce qu'elles sont réellement.

3.2.1 Des acteurs qui incarnent un jeu de rôle

Connaître le rôle que se donnent les acteurs dans les instances du BV est un bon moyen de comprendre leur vision des choses et leurs attentes. Dans le cadre de l'analyse de la participation, il est intéressant de pouvoir observer ce que les participants pensent apporter à la démarche.

Ainsi, nous identifions dans le discours de certains un **rôle d'expertise** : le SIAEP, la fédération de pêche et le directeur d'industrie agro-alimentaire se placent dans cette catégorie et disent être en mesure d'apporter des connaissances techniques. Pour le SIAEP et l'industriel, leur rôle est également de mettre en place des équipements adéquats, qui répondent aux besoins du territoire et des autres acteurs. Une représentante d'association parle également d'apporter sa connaissance du territoire au SIAGM, ce que l'on peut également assimiler à une forme d'expertise.

On peut associer à ce groupe un **groupe « professionnel »** : que ce soit pour « *aider à la prise en compte un peu objective de l'agriculture* » ou pour « *apporter la vision du bout de la chaîne* », la plupart des agriculteurs et des ostréiculteurs se placent dans cette catégorie.

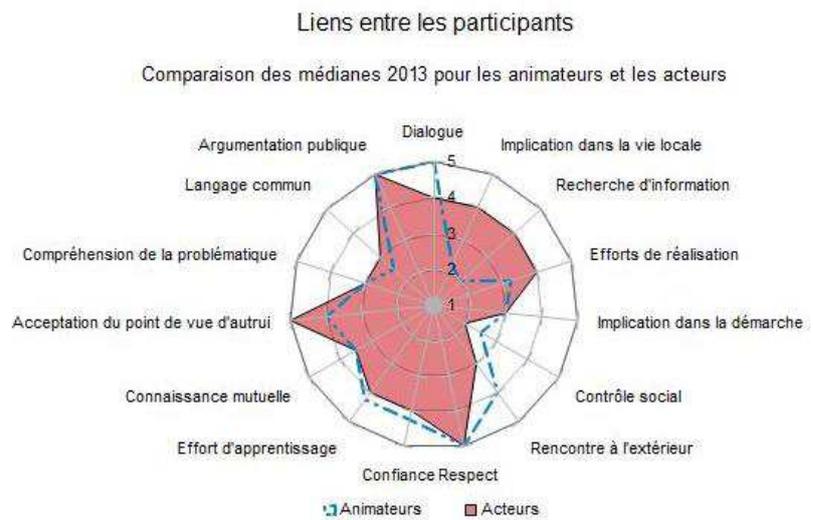


Figure 10 Liens entre les participants en 2013

Il apparaît également une catégorie transversale de « **représentants** » : soit de la population (habitant, élus, représentants d'association), soit du groupe d'origine (agriculteur, représentants d'association). Ce rôle de représentant n'est pas revendiqué par les ostréiculteurs rencontrés, qui sont pourtant responsables syndicaux.

Il est intéressant de nuancer la notion de représentation de celle de « **relais** », car le double-sens que pourrait supposer cette mission de représentation n'est pas évident, notamment pour les élus, qui ne communiquent pas tous à leurs administrés (ni même à leurs conseils municipaux) les informations liées au BV. En revanche, l'habitante interrogée profite de sa participation pour se former et être en mesure de sensibiliser son entourage (voisins, autres habitants, famille). Cela peut constituer une forme de réponse à l'argument tenace de la légitimité par la représentativité. En effet, certains acteurs se demandaient ce que pouvait apporter la participation d'une personne venant uniquement en tant qu'individu - c'est à dire n'ayant pas été élue - or il se trouve qu'elle assure à son niveau le rôle de relais et de sensibilisation de la population, qu'elle souhaite parvenir à mobiliser. Il est probable que chacun, élu ou habitant, peut avoir ce rôle et le fait de les rassembler amplifie cet effet.

Dans ce groupe « relais » on peut intégrer les qualités de « traducteur » et de « canalisateur » identifiées par certains acteurs. Ainsi un ostréiculteur, membre de la commission agriculture est à même de comprendre les pratiques agricoles car ses parents étaient agriculteurs, tout en apportant sa vision professionnelle. Un agriculteur quant à lui parlait d'un rôle de canalisateur vis à vis des réactions des autres agriculteurs. Finalement, le groupe professionnel est aussi un groupe de représentants, car les acteurs représentent leur activité. Cependant nous distinguons les deux car les discours ne sont pas les mêmes : dans un cas il s'agit d'être là pour apporter quelque chose, dans l'autre d'être là parce qu'il faut que quelqu'un le soit.

Certains élus parlent de leur **rôle financier** bien qu'en définitive, le financement revienne à l'ensemble des habitants. Le fait qu'ils limitent leur action à la représentation et au financement pourrait démontrer un certain manque d'implication.

De plus, beaucoup de personnes interrogées associaient l'objectif d'atteindre une bonne qualité de l'eau à celui du maintien de l'activité ostréicole. On peut donc considérer que les ostréiculteurs sont en quelque sorte la « voix de l'objet », dans le sens où ils apportent un regard concret sur un problème qui serait invisible et imperceptible s'ils n'étaient pas là pour en parler. Cette « incarnation » de la problématique par un groupe d'acteur rend l'enjeu du maintien de sa participation d'autant plus important. Or il ne va pas de soi, car sur les 47 chantiers ostréicoles du BV, seuls deux ostréiculteurs participent régulièrement. Certes, ceux-ci ont été élus pour représenter leur profession et l'urgence de leur situation est un facteur de mobilisation fort. Cependant, des entretiens avec deux ostréiculteurs ayant participé ponctuellement conduisent à douter de l'impact mobilisateur de cette situation critique.

En effet, le premier a déclaré ne pas souhaiter poursuivre car « *si les autres ne viennent pas, je ne vois pas pourquoi je ferais l'effort* » et que ses collègues n'étaient probablement pas intéressés par la démarche, c'est pourquoi ils ne venaient pas. De fait, le second n'est pas assez intéressé pour participer régulièrement et considère que les représentants professionnels sont dans leur rôle. Cela pose question, car si les ostréiculteurs ne se mobilisent pas plus alors que l'avenir de leur activité économique en dépend, comment mobiliser des gens qui ne sont pas aussi directement concernés ?

Enfin, un des acteurs rencontrés apparaît très clairement jouer un **rôle « d'écran »**, qui dessert fortement la démarche. En effet, il est le seul parmi toutes les personnes rencontrées, à avoir une vision extrêmement négative du dispositif. Vision qu'il revendique clairement et qu'il relaie vers son groupe d'origine, faussant l'image de la démarche et compromettant fortement la mobilisation de nouveaux acteurs. A titre d'exemple, ce participant historique a déclaré *que « le problème n'est peut-être pas assez aigu pour que les gens aient envie de se parler »* ce qui est en totale contradiction avec la définition de la démarche comme étant un espace de dialogue important, partagée par l'ensemble des autres personnes rencontrées.

Ces rôles d'experts, de professionnels, de représentants, de relais, de financier et d'écran sont issus de l'analyse que nous avons faite des entretiens et du contexte. Ils correspondent à ce que les acteurs estiment apporter au dispositif et illustrent la diversité des participants à la démarche et sa complexité.

3.2.3 Evolution du jeu d'acteurs

En termes d'évolution du jeu d'acteurs sur le territoire du BV, un élément marquant est le rapprochement des ostréiculteurs et des agriculteurs participants à la démarche. Ainsi, un agriculteur disait à propos d'un ostréiculteur ayant pris la parole lors du dernier comité d'acteurs « *on n'avait pas l'impression qu'il était contre nous* » et de fait, l'ostréiculteur en question défendait les agriculteurs, indiquant qu'on avait beaucoup travaillé sur l'agriculture, que les agriculteurs avaient fait beaucoup d'efforts et que la qualité de l'eau ne s'étant pas améliorée, il fallait chercher le responsable ailleurs. Etaient visés l'assainissement, autrement dit le SIAEP et les communes.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cela. Premièrement, les agriculteurs et ostréiculteurs du groupe participent depuis le début, ils ont vécu la période de conflit puis la concertation et ont appris à se connaître. La concertation a probablement porté ses fruits en termes de compréhension mutuelle, d'autant qu'elle a abouti à un accord pour la bande des 500 m. Le SIAEP en revanche ne participe réellement que depuis le deuxième CBV soit 2009 et les communes font montre d'après certains acteurs d'un détachement mal accepté, étant donné la gravité de la situation et leurs responsabilités. Les ostréiculteurs ont d'ailleurs mené des actions afin de susciter des réactions : ils ont notamment déversé des coques devant la mairie d'une commune du BV.

D'autre part, il se peut que se soit renforcée la proximité entre agriculteurs et ostréiculteurs en tant qu'activités primaires du territoire, mises en péril par l'urbanisation et l'afflux de population. Le fait que la plupart des ostréiculteurs interrogés aient des parents ayant été agriculteurs, a sans doute joué sur cette proximité et sur une prise en considération des contraintes économiques et réglementaires de l'agriculture. Cependant, les agriculteurs rencontrés restent pour la plupart dans une position de défense, pas vis-à-vis des ostréiculteurs mais plutôt devant des reproches que l'on pourrait leur faire et des contraintes que l'on pourrait vouloir leur imposer.

Il y a donc une totale confiance des ostréiculteurs envers les agriculteurs qui participent à la démarche et qui respectent l'accord co-construit au début des années 2000. Cependant, quelques agriculteurs (ne participant pas au dispositif) ne respectent pas toujours les dérogations obtenues pour l'épandage et quelques-uns continuent d'épandre illégalement dans la bande des 500 m, parfois même entre 0 et 200 m. Or, l'origine de la pollution bactériologique est probablement diffuse et n'a pas encore été identifiée et il est probable que ces pratiques ont un impact.

Quoi qu'il en soit, même si les liens semblent s'être renforcés au sein du groupe, indépendamment des catégories d'acteurs, les résultats de l'étude sur l'origine de la pollution bactériologique pourraient changer la donne. Lors des entretiens, certains interlocuteurs laissaient entendre qu'ils avaient hâte de connaître les résultats afin d'être dédouanés. Cela met en évidence un certain chacun pour soi, dans la mesure où connaître l'origine du problème serait pour certains plus une occasion de décliner « légitimement » - puisque prouvée scientifiquement - toute responsabilité, que de régler un problème territorial. Ceci est néanmoins à nuancer fortement car certains attendent aussi ces résultats pour assumer leurs responsabilités - s'il s'avère qu'ils en ont - et savoir où agir. La question est néanmoins cruciale, car si un responsable était désigné, on peut se demander comment cela serait géré par les participants et les instances du BV et les conséquences que cela pourrait avoir sur le processus de concertation.

Cependant, aucun acteur n'a parlé de relation véritablement conflictuelle qu'il aurait avec d'autres, ou que d'autres pourraient avoir. Les points de désaccords identifiés viennent principalement au sujet du CTMA, soit en raison du coût des travaux envisagés (les oppositions venant alors des communes pour la clé de répartition) soit par la nature des travaux. Quelques acteurs (des catégories concernées) estiment qu'il y a un manque de communication envers les communes et les agriculteurs, en ce qui concerne le CTMA. Il semblerait que pour l'étude préalable, le bureau d'étude se soit rendu sur les parcelles sans prévenir les exploitants. Certaines communes quant à elles, ont l'impression qu'on leur a forcé la main, pour le financement des travaux de restauration de la morphologie des cours d'eau. Cependant il y a eu des réunions et des courriers d'information au sujet de l'étude et des travaux prévus. Certains agriculteurs s'y sont aussi opposés, par « principe » ou car il est prévu de

remonter le lit du cours d'eau et ils craignent pour leurs drains. Ainsi deux d'entre eux remarquent qu' « *il y a du pognon pour les ruisseaux, comment faire passer ça dans le milieu agricole ? On a d'autres préoccupations* ». Cela témoigne d'une vision somme toute très sectorielle de cette catégorie d'acteurs, qui n'est pas propre à Pénerf. Cependant, le chargé de mission Agriculture et milieux aquatiques du SIAGM a conduit un important travail d'écoute, de communication et de négociation et à l'heure actuelle quasiment tous les agriculteurs concernés ont donné leur accord pour les travaux jouxtant leurs parcelles. Par ailleurs, des acteurs ont eu un rôle de relais, tels les ostréiculteurs qui ont porté le CTMA. Considérant la gravité de la situation, ils considèrent qu'il faut agir tous azimut et que toute action en faveur du milieu est bonne à prendre.

De ce fait, la clé de répartition et les travaux ont finalement été acceptés dans leur quasi globalité, ce qui est un résultat remarquable par rapports à la plupart des BV, où très peu d'accords ont été signés. Nous ne pouvons alors pas vraiment parler de désaccord, dans la mesure où la grogne initiale n'est pas révélatrice des faits qui ont suivi.

Ainsi, les ostréiculteurs sont dans rôle d'aiguillon : leurs prises de position et leurs manifestations ont pour but de susciter des réactions. Il est probable qu'il y en aura d'ici peu, car le mauvais classement sanitaire des eaux de l'estuaire ne concerne pas uniquement la conchyliculture et certaines plages ont déjà subi des interdictions de baignade. L'impact touristique que cela aura, obligera sans doute les communes à s'impliquer dans une autre mesure.

A propos de ce jeu d'acteurs, il est intéressant de constater que la vision des animateurs et des acteurs vis-à-vis de certains participants diffère. Ainsi, si les chargés de mission et certains acteurs identifient clairement la personne « écran » évoquée plus haut, d'autres pensent au contraire qu'elle a un apport constructif au niveau du dispositif et qu'elle représente bien son groupe d'origine. Cependant, les faits montrent que l'acteur en question a clairement un rôle « déconstructif » et qu'il constitue un frein important à la mobilisation et la mise en place de certaines actions, pourtant co-construites en commission thématique.

3.4. Les interactions au-delà du BV

3.4.1 Une structure porteuse à une échelle élargie : le SIAGM

Comme nous l'avons vu, l'organisation du territoire du golfe du Morbihan est complexe et la position du SIAGM s'inscrit dans cette complexité. Une des questions évaluatives portait sur l'impact que pouvait avoir au niveau du BV, un maître d'ouvrage dont le périmètre d'action et les compétences sont beaucoup plus étendus. La réponse a été unanime sur le fait que le SIAGM coordonne le BV soit une bonne chose, mais les arguments avancés diffèrent.

Ceux revenant le plus souvent, sont que le BV permet d'expérimenter une démarche de gestion de territoire et des actions concrètes à petite échelle, pouvant être repris à l'échelle du projet de PNR. On retrouve ici la notion d'action de préfiguration, qui semble donc avoir été intégrée par certains participants (qu'ils soient élus ou non). Le fait que le SIAGM et le projet de PNR soient garants d'une cohésion territoriale est également important.

En termes de synergie, ont été relevés le travail sur les questions d'urbanisme, les zones humides, la trame verte et bleue (TVB) et Natura 2000. En effet, l'équipe du SIAGM comprend des chargés de missions pour ces thématiques, ce qui facilite l'accès à des personnes référentes et facilite le transfert d'information.

Un autre intérêt cité est celui de la mutualisation de moyens et de l'économie d'échelle.

Enfin, un ostréiculteur parlait du PNR comme « *une énorme machine de guerre* ». C'est le poids politique de la structure et son influence par rapport à la mise en place des actions sur le BV qui est ici mis en avant. Cet argument est repris par des agriculteurs et une élue, pour lesquels le SIAGM permet au BV d'avoir plus de moyens que s'il était porté par un syndicat d'eau à son échelle.

Cependant, si le syndicat est moteur au niveau du territoire et peut servir d'appui à la mise en place d'actions innovantes (par opposition au manque de dynamisme de certains élus du BV), l'opposition dont il fait l'objet par certains élus, peut aussi avoir un effet contraire et constituer un frein. Néanmoins, cela n'a pas été évoqué lors des entretiens.

Si le SIAGM est plutôt plébiscité et jugé légitime par les participants, conserver un dispositif de concertation à l'échelle du BV est également important pour la très grande majorité d'entre eux.

Un agriculteur y voit l'occasion de travailler à une échelle « *naturelle, correspondant à une vraie région* », par opposition aux échelles administratives. Une représentante d'association parle « *d'évidence géographique* » pour la maîtrise de la qualité du cours d'eau.

La petite taille du BV favorise pour certains la rencontre, la mise en commun et la création d'une dynamique au niveau local. Certains acteurs observent également un effet de la démarche par rapport au lien qu'ils entretiennent avec le territoire, que ce soit par l'acquisition d'une vision globale grâce au travail à l'échelle du bassin versant, ou par « *la connaissance de ce qu'il y a autour de nous* ».

Cependant, la cohérence territoriale n'est pas forcément évidente d'un point de vue agronomique, puisque les conditions de productions diffèrent beaucoup selon que l'on se place à l'amont du BV, ou à l'aval, en zone littorale. De même, les élus de l'amont dont les communes sont plus rurales, insistent plutôt sur leurs différences avec les communes littorales, caractérisées par les activités touristiques et conchylicoles.

3.4.2 Liens supra-territoriaux et influence du dispositif de Pénerf

De par son fonctionnement participatif, son lien au SIAGM et sa situation sur le territoire, le bassin versant de Pénerf interagit avec plusieurs autres structures. Ces interactions l'influencent, mais l'inverse est également vrai. Le schéma suivant représente ces structures et les liens qui les unissent (d'après les informations obtenues lors des entretiens). Il est bien entendu simplifié car ce sont avant tout les liens avec le BV et ce dont la démarche peut être porteuse au niveau supra-territorial qui nous intéresse.

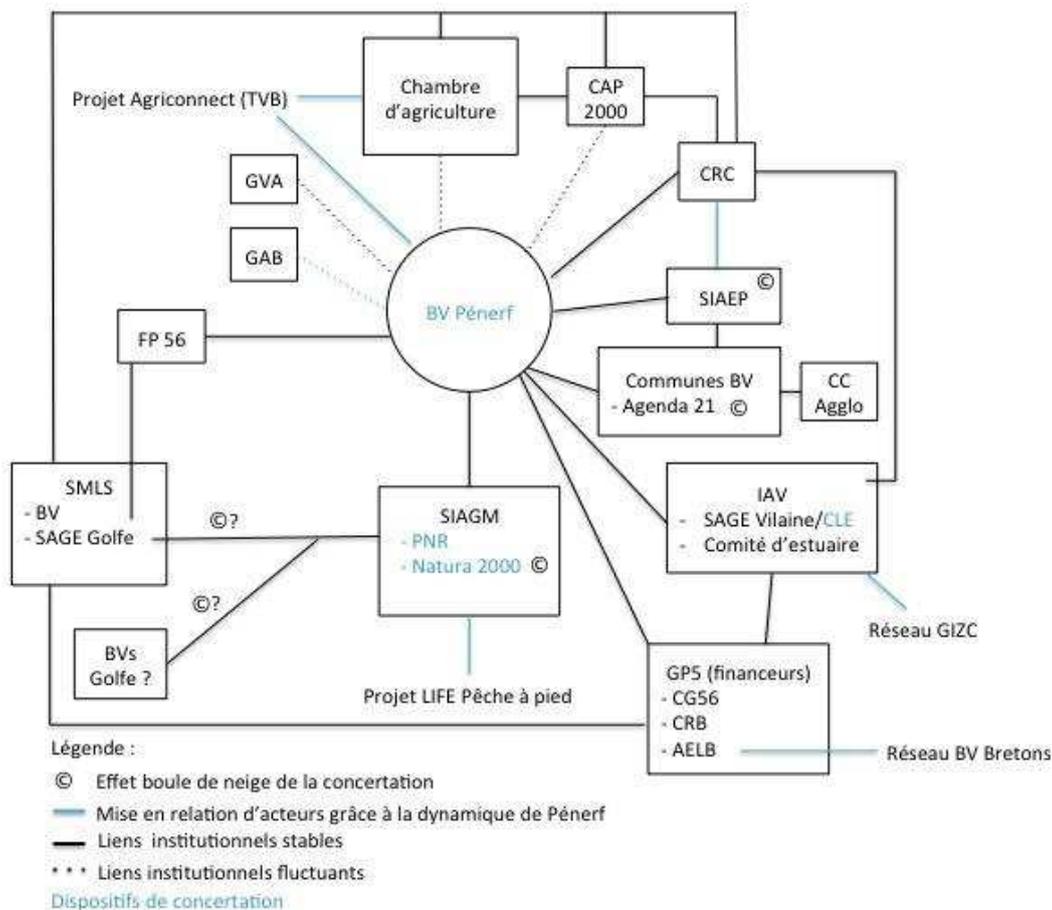


Figure 11 Interactions de la démarche de BV de Pénerf à l'échelle supra-territoriale

Dans certains cas le lien est direct, par les animateurs ou certains acteurs du BV. Le lien avec le SIAGM est évident, de même que le lien avec le SIAEP puisqu'il participe au dispositif du BV. Mais on pourra par exemple citer le lien avec le CRC de Bretagne Sud : c'est un partenaire du SIAGM pour différents sujets, mais dans le cas du BV ce sont surtout les ostréiculteurs élus qui font le lien entre les deux structures. En effet, ils sont proches du terrain et la proximité des structures fait qu'elles peuvent également interagir directement si besoin.

En revanche si les liens entre Pénerf et la chambre d'agriculture et les syndicats agricoles ont été mis en pointillés, c'est qu'ils sont fluctuants et que les techniciens et les élus des structures n'entretiennent pas de rapports réguliers. Cela s'explique par le désaccord déjà évoqué sur la façon dont le SIAGM

gère le dispositif participatif de Pénerf. Pourtant, certains agriculteurs auraient pensé qu'une synergie pourrait se créer entre les institutions agricoles et les instances du BV. Certains acteurs du BV sont également présents dans ces structures et pourraient jouer un rôle de relais, mais ce n'est pas le cas pour l'instant.

Enfin, on remarque qu'à travers ses acteurs, ses animateurs et sa structure porteuse, la scène de concertation du BV de Pénerf interagit avec plusieurs autres – tout du moins d'autres espaces de rencontres inter-catégoriels –, qu'il s'agisse de l'eau en particulier (SAGE Golfe, SAGE Vilaine, Comité d'estuaire) ou du projet de territoire qu'est le PNR. Au-delà de ces interactions, certains acteurs ont évoqué lors des entretiens un changement dans leurs pratiques en lien avec leur participation à la démarche de Pénerf. Ainsi, le SIAEP associe désormais les ostréiculteurs lorsqu'il réfléchit à de nouveaux aménagements pour l'assainissement et a développé des relations avec le CRC qu'il n'avait pas auparavant. Autre exemple, une participante (non-élue mais investie en politique) a organisé une réunion de concertation afin de réfléchir avec les habitants sur l'avenir de la commune.

Le dispositif de gestion concertée du BV est donc porteur de changement dans les pratiques de dialogue au niveau du territoire. Le fait qu'il constitue un espace de rencontre bien institué facilite probablement la mise en place de nouvelles démarches car il a créé une proximité organisée qui peut se répercuter.

D'ailleurs, il est dans son rôle d'action de préfiguration pour le projet de PNR. L'avenir nous dira dans quelle mesure la gestion concertée de l'eau à Pénerf va pouvoir influencer celle du Golfe, car pour l'instant, le SIAGM ne porte pas d'autres contrats territoriaux de BV.

Un des objectifs de RELIEF (p.9) est de faire comprendre aux acteurs qu'au-delà des résultats visibles, quantitatifs et explicites, les résultats qualitatifs de la démarche sont tout aussi importants et illustrent également son avancée, surtout quand son point de départ est conflictuel comme c'est le cas pour Pénerf. **Aujourd'hui, le diagnostic montre que ces résultats « invisibles » sont identifiés et acquis par l'ensemble des acteurs.** Ceux-ci sont globalement satisfaits de la démarche, les plus réservés étant les ostréiculteurs mais on comprend aisément pourquoi.

L'absence de résultats sur la qualité bactériologique de l'eau – qui s'est même dégradée –, constitue le principal point faible et plusieurs acteurs trouvent difficile que leurs efforts n'aient pas été récompensés. C'est une vraie déception pour les ostréiculteurs : « *on est trop gentils* », « *on est les pollués-payeurs* ». Les acteurs savent que la situation est complexe, mais quelques-uns réclament plus d'actions concrètes : « *assez parlé il faut agir* ». Un ostréiculteur ne comprend pas qu'il n'y ait pas plus de travail sur le terrain « *j'ai l'impression qu'au SIAGM ils sont dix au bureau pour un sur le terrain ; on croule sous l'administratif* ». Lors de notre rencontre, il dit envisager de remonter lui-

même les cours d'eau afin de trouver l'origine de la pollution. Le CRC partage son point de vue : pour lui, les communes doivent prendre le problème à bras le corps et seule la présence sur le terrain permettra de trouver l'origine du problème.

Dans tous les cas, les acteurs estiment que la démarche doit être poursuivie. Quelles conséquences des résultats du diagnostic sur la question du maintien de la participation et de l'organisation du dispositif ?

Partie 4 – Dynamique de la participation dans la démarche de bassin versant de Pénerf

La dynamique de la participation est un point essentiel, car l'histoire de la démarche est déjà longue. Or, il n'y a toujours pas d'amélioration pour l'objet initial de la concertation : la qualité de l'eau et son classement sanitaire pour la production conchylicole. Contrairement à l'évaluation du dispositif, cette partie de l'entretien a conduit à des résultats beaucoup plus catégoriels. Cela semble logique, dans la mesure où la capacité à se mobiliser dépend souvent de caractéristiques propres à chaque groupe d'acteurs.

4.1 L'essoufflement : un constat vérifié mais non généralisé

Le constat d'essoufflement que font les animateurs n'est pas généralisé parmi les acteurs rencontrés. Certains le désignent comme *le* point faible de la démarche et constatent qu'il y a beaucoup d'absents. D'autres considèrent au contraire qu'elle est dynamique. On observe par ailleurs, que tous ceux qui constatent une érosion de la participation sont des participants « historiques », présents depuis les réunions communales de 2002-2003.

Cette opposition de point de vue s'explique par un élément déjà évoqué, à savoir le fait que les acteurs ne participent pas tous aux mêmes commissions. En effet, en fonction des périodes dans le déroulement du contrat, certaines commissions sont plus actives que d'autres. Ainsi, la commission GIZC-qualité de l'eau a été plus sollicitée en 2012, du fait des études en cours sur le suivi bactériologique. La proximité temporelle entre les phases de préparation, d'action, de suivi et de présentation des premiers résultats, a permis de créer une dynamique propre à cette commission. De plus, elle comporte le plus grand nombre de participants inscrits et la plupart sont également dans le comité d'acteurs. L'absence de quelques-uns se fait peut-être moins remarquer et les acteurs de cette commission ont plus de réunions car ils sont également invités au comité d'acteurs. Cela joue probablement sur le dynamisme évoqué.

A l'inverse, la plupart des actions agricoles ont du mal à trouver leur public. Les agriculteurs l'expliquent de plusieurs façons. Premièrement, la morosité de la conjoncture ne tend pas à les motiver. Certains craignent de subir des contraintes supplémentaires et préfèrent rester en retrait. Ceci est surprenant car le BV n'a aucun pouvoir réglementaire et il nous semble que les agriculteurs, presque tous participants historiques, devraient le savoir. Soit ils n'ont pas bien saisi le caractère de la démarche, soit ces craintes sont formulées pour excuser une absence de motivation. Un agriculteur déclare que selon lui, il n'y avait pas suffisamment de promotion des actions, qui sont vues comme

des contraintes. Par ailleurs, quelques-uns déclarent que « *ça ne sert à rien si on doit juste s'adapter à la réglementation* » et que leurs pratiques n'étaient « *pas si mauvaises que cela* » voire bonnes. Cependant, les réponses varient en fonction du référentiel auquel se rattache l'agriculteur interrogé et pour certains, les pratiques pourraient certainement être encore améliorées - mais il s'agit là d'un point de vue très minoritaire parmi les personnes rencontrées.

Dans les faits, une action centrale du volet agricole du CBV2 consistait à mettre en place un « groupe herbe » sur le territoire du BV, l'objectif étant d'accompagner ceux qui le souhaitent vers un système de production basé sur une meilleure gestion des prairies. Or parmi les agriculteurs interrogés, plusieurs disent avoir déjà un système de ce type. S'ils ont souhaité la mise en place de ce groupe, ce n'est donc pas pour eux mais pour leurs collègues. La question du relais des actions des agriculteurs participants vers les autres est par conséquent cruciale.

En réalité, ce repliement derrière un contexte économique et environnemental trop contraignant ne paraît pas être l'unique - sinon la bonne - raison expliquant la démobilisation des agriculteurs. En effet malgré un début difficile, certaines actions programmées dans le CBV2 – notamment le groupe herbe - commençaient à réellement mobiliser, y compris des agriculteurs n'ayant jamais participé à la démarche. Cependant, un jeu d'acteur que nous avons très clairement perçu lors des entretiens, a conduit à la suspension de certaines des actions. En cause le poids du modèle agricole dominant, qui n'accepte pas que d'autres structures fédèrent autour des questions d'agriculture. Cela a conduit une personne écran à réellement saboter la toute jeune dynamique de la commission agriculture. Aussi, cela a amené les participants du dernier comité d'acteurs à remettre en question le maintien de cette commission.

En effet à quoi bon la maintenir, si les décisions prises en commun par ses membres sont suspendues après coup par l'un d'entre eux ? On comprend aisément que cela constitue un vrai frein à la mobilisation. C'est ici la politique qui prend le pas sur la concertation, ce qui n'a pu être évité, le SIAGM étant lui-même une structure politique forte sur le territoire. Cela pose réellement question quant à la possibilité d'intégrer l'agriculture de Pénerf, à un projet de territoire transversal. En effet, certains agriculteurs donnent l'impression de vouloir conserver une certaine distance que nous interprétons comme une forme de repli. Or, la démarche du BV offre une opportunité de travailler concrètement sur des questions qui les concernent, en partenariat avec les autres acteurs. Ce ne sont pas des actions de contraintes mais d'accompagnement que le BV propose, il est dommage qu'elles n'aient pas été perçues comme telle, de même qu'il n'ait pas été possible de les poursuivre alors qu'une dynamique semblait être lancée.

Ces exemples interrogent sur le rôle des structures de BV vis-à-vis de l'agriculture. Quelles actions relèvent de leurs compétences ?

Il est vrai qu'il existe déjà des structures spécifiques mais elles ne sont pas forcément en mesure

d'avoir une approche transversale comme l'échelle de BV le permet. De plus si elle revendique une légitimité suprême sur les questions agricoles, la chambre d'agriculture (du Morbihan) ne représente pas tous les agriculteurs et c'est d'ailleurs ce que certains parmi ceux de Pénerf ont fait remarquer. Le fait que peu d'agriculteurs soient mobilisés peut également s'expliquer par le fait qu'ils n'ont pas tous la même proximité géographique avec l'estuaire et ne seraient pas « tournés vers le littoral ». Cela n'empêche pas que leurs pratiques ont bien entendu également un impact sur la ressource, c'est pourquoi un des enjeux de la concertation est d'inclure ces exploitants au processus. De fait, la commission agricole avait intégré le fait que les conditions agronomiques du nord et du sud BV varient, en proposant des groupes de travail différents sur certaines actions. D'ailleurs, nous avons rencontré des éleveurs de l'amont du BV parfaitement conscients des problèmes des ostréiculteurs.

Des acteurs d'autres catégories émettent également des hypothèses concernant la faible mobilisation des agriculteurs. Les actions, pourraient ainsi être contraires à leur logique et à leurs objectifs économiques et participer consisterait en une remise en cause de leur profession. La peur des contraintes supplémentaires est évoquée, de même que la question du relais que les agriculteurs participant au dispositif font (ou pas) vers les autres.

4.2 Les facteurs limitant la participation

Parmi les freins à la participation, l'argument de la disponibilité des acteurs est celui qui revient le plus souvent. En effet, ils sont souvent engagés dans d'autres démarches ou structures et sont de ce fait très sollicités, ce qui peut poser des problèmes de participation, ne serait-ce que par le temps que cela nécessite. Mais si le fait d'être actif localement peut pousser les gens à venir participer, cette implication forte peut à la longue se révéler comme un frein à la participation, du fait d'une « sur-sollicitation ».

Ainsi un agriculteur raconte être parfois invité à trois réunions pour un même créneau-horaire. Dans ces conditions, l'absentéisme est inévitable. Nous touchons ici à la question du développement des démarches participatives sur le territoire. Il finit par se créer entre elles une forme de « compétition » par rapport à la disponibilité des acteurs, qui conduit l'un d'entre eux à parler de « rationaliser » sa participation. D'après nos entretiens, ce sont les élus (communaux et/ou agricoles) et les représentants d'associations qui sont le plus touchés par cette sur-sollicitation : « *comme on est multi-cartes, on devient multi-commissions* » dit un agriculteur, élu communal, délégué SIAGM et représentant syndical. Cela n'est guère surprenant étant donné le nombre de structures présentes sur le territoire du Golfe du Morbihan et du SIAGM : projet de PNR, Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), SAGE Golfe, SAGE Vilaine... Sans compter les organisations professionnelles. La participation dépend donc, comme l'a dit un acteur, « *de la capacité des gens à s'investir* », que ce soit en termes de disponibilité réelle ou de volonté. Plusieurs ostréiculteurs ont ainsi évoqué les soirées foot que

leurs collègues préfèrent souvent aux soirées BV. Il ne faut pas oublier que des raisons privées peuvent prévaloir.

De plus, la diversité des activités professionnelles des participants complique l'organisation des réunions.

Parmi les limites intrinsèques à l'individu, on retrouve également un point déjà développé dans la partie sur les liens inter-catégoriels : le langage technique et professionnel qui a cours dans les réunions. Ceci rejoint la capacité à apporter des compétences et à suivre les réunions, seconde limite la plus citée. L'exemple des représentants d'association est parlant : amenés à participer à différents types de démarches sur des territoires qu'ils ne connaissent pas toujours, il leur faut pour être en mesure de réagir, se spécialiser, s'informer et connaître les dossiers locaux. A propos du BV, une élue faisait remarquer que « *c'est complexe, ce n'est pas évident quand on est nouvellement élu* ».

Si la grande majorité des participants considèrent que tout le monde est concerné par la qualité de l'eau et par le travail effectué au niveau du BV, ils mettent néanmoins des limites à la participation, notamment en ce qui concerne les compétences nécessaires. Cependant comme certains acteurs le font remarquer et comme nous l'avons constaté, le dispositif permet de se former et la participation, si elle est suffisamment assidue, conduit à acquérir des compétences et un langage partagé, même lorsqu'il est technique. C'est pourquoi cette limite évoquée par beaucoup d'acteurs ne semble pas être judicieuse dans le cas de Pénerf.

Enfin, des aspects politiques et socio-géographiques ressortent également. Ainsi, l'approche des élections municipales expliquerait un désengagement de certains élus. Une forme de lassitude pourrait venir du délai entre les annonces, les actions et les résultats. Un ostréiculteur a également exprimé sa grande frustration face à l'absence d'effet sur l'objet, malgré tous les efforts et le travail fourni depuis plus de dix ans maintenant. De plus un agriculteur explique que « *quand c'est nouveau, c'est toujours plus fort* ». Certains ont peut-être l'impression d'être dans une sorte de routine, les commissions et les contrats territoriaux se poursuivant mais sans que cela ait pour l'instant l'effet escompté.

Une habitante suppose que le sentiment d'appartenance au territoire du BV n'est pas évident et que cela constitue un frein à la mobilisation de nouveaux acteurs. De fait un élu d'une commune de l'amont déclare ne « *rien avoir à faire avec une commune pleine de sable* ». Comme nous l'avons évoqué plus haut, le BV de Pénerf est un petit territoire mais il présente des caractéristiques géographiques très diverses. En outre, les échelles administratives ne facilitent pas la cohérence territoriale puisque les communes sont réparties en quatre communautés de communes différentes. Par ailleurs, un autre élu fait remarquer que « *oui la démarche est ouverte mais, elle n'implique que les gens qui se sentent déjà*

concernés ». Pour un ostréiculteur, « *pleins de gens ignorent la démarche, malgré le mag'* » et un autre regrette qu' « *on ne touche pas les 'méchants'* ». La sensibilisation du public aux thématiques du BV est donc un point clé pour les acteurs.

4.3 Pourquoi continuer à mobiliser et se mobiliser? Sept logiques de participation

4.3.1 Pourquoi mobiliser ?

Pour le SIAGM, la mobilisation et la participation des acteurs locaux, permettent une appropriation collective de la problématique et la création d'une cohésion territoriale. Celle-ci pourra être porteuse d'une dynamique, sans laquelle aucune solution s'inscrivant dans la durée ne pourra être trouvée.

L'argument le plus cité par les acteurs, indépendamment de leur catégorie d'appartenance, est que l'eau concerne tout le monde et par conséquent tout le monde est légitime et a sa place dans un dispositif de gestion de la ressource. De plus, une élue et un agriculteur font remarquer qu'on ne peut pas faire des actions sans impliquer les gens impactés.

D'autre part, la participation à ce dispositif de concertation permet de faire accepter les choses par l'écoute de tous. Comme un représentant d'association le reconnaît, participer lui a permis d'avoir des positions moins dogmatiques. Avoir un regard autre permet d'éviter les aprioris et créer du lien permet d'éviter l'agressivité et les conflits.

De plus, certains acteurs déclarent que le travail collectif permet de faire émerger des idées ensemble pour trouver des solutions, de nouvelles idées et donc avancer. Le maintien de la participation permet alors de réajuster le programme et de garder une dynamique.

4.3.2 Pourquoi se mobiliser ? Sept logiques de participation

Les entretiens ont permis de faire émerger plusieurs logiques expliquant la mobilisation et la participation des acteurs :

- **Logique civique** : il s'agit d'une logique transversale car on la retrouve chez toutes les catégories d'acteurs. Il s'agit de convictions environnementales au sens large ou pour l'eau de Pénerf en particulier. On retrouve cette préoccupation chez l'industriel, tous les habitants et représentants d'association rencontrés, la plupart des élus, un agriculteur et un ostréiculteur. Cette conscience collective est certainement un point fort du dispositif et ce qui le fait tenir depuis aussi longtemps, avec l'enjeu économique. Ainsi, une participante dit venir parce qu'elle « *pense que c'est possible d'améliorer les choses* » et une autre, que participer lui permet de lutter contre le sentiment d'impuissance. Un représentant d'association, extérieur au territoire, possède une vision particulière

que l'on ne retrouve pas aussi nettement dans le discours des représentants locaux. Pour lui, participer permet d'apporter un contre-pouvoir et une vision à long-terme « *pour les générations futures* », par rapport à « *une politique court-terme et économique-centrée des élus* ».

Une élue parle également de « *préserver le territoire* », ce qui forme une sorte de passerelle entre conviction environnementale et logique patrimoniale.

- **Logique patrimoniale** : elle est parfois associée à la conviction environnementale. C'est l'attachement au territoire qui pousse certains acteurs à participer. Pour beaucoup d'entre eux, cela permet de se tenir informer de ce qui se passe sur le territoire. Il s'agit là de la seconde logique retrouvée le plus souvent.

- **Logique sociale** : c'est l'aspect relationnel, d'échange avec d'autres professions et d'ouverture qui prime. Participer permet de rencontrer des gens que l'on n'irait pas forcément voir et d'être écouté. Certains élus, habitants et représentants d'association parlent également de se former et d'apprendre à connaître le milieu naturel, afin d'être à même pour les élus d'y travailler ou de sensibiliser son entourage dans le cas d'une habitante. Dans cette catégorie du lien social, nous plaçons un habitant qui déclare venir parce qu'il est invité et par curiosité.

- **Logique obligationnelle** : Elle repose sur différents critères. Dans le cas du SIAEP, cette obligation découle de ses compétences qui lui donnent une responsabilité quant à la qualité de l'eau : « *on n'a pas le choix, la situation est critique* ». Aussi il déclare souhaiter connaître l'origine de la pollution, afin de pouvoir faire ce qu'il faut. On ne retrouve pas du tout cette préoccupation chez la grande majorité des agriculteurs, qui pensent probablement qu'ils en ont fait assez. Dans cette logique on retrouve également un ostréiculteur qui déclare participer « *parce qu'on a rien d'autre* ».

- **Logique économique** : Cette logique développée par les ostréiculteurs est parfaitement comprise, outre par le SIAEP, par l'industriel, les représentants d'associations et certains élus et agriculteurs autrement dit la totalité des participants. L'attente formulée est que tout le monde puisse maintenir son activité. L'aspect touristique est également souligné, car si la dégradation des eaux de l'estuaire se poursuit, les interdictions de baignade pourraient se généraliser. Cependant, ce point a été souligné par certains maires comme intéressant uniquement les communes littorales, sous-entendu qu'eux n'ont rien à gagner à travailler le sujet.

- **Logique individuelle** : celles-ci sont de toute sorte. Un agriculteur espère avoir des dérogations pour son activité ou que des solutions agronomiques soient trouvées (« *la plante miracle qui capterait tous les apports organiques* »). Il s'agit aussi d'une logique économique mais la participation est une stratégie plus qu'une obligation. Une représentante d'association cherche à élargir son réseau et l'industriel participe car cela contribue à la bonne image de son entreprise de montrer qu'il est attentif

à l'environnement. Pour des agriculteurs, c'est l'occasion de « *montrer ce qu'on fait, expliquer pourquoi on le fait et les choses qu'on fait pour l'eau* ». La fédération de pêche quant à elle participe pour défendre la thématique qui l'intéresse, la morphologie des cours d'eau et apporter sa compétence en la matière.

Finalement, on retrouve aussi dans ces logiques individuelles un intérêt intellectuel, cité par deux représentantes d'association. L'une d'entre elles déclare ainsi que la démarche est pour elle « *une base de réflexion pour la gestion participative et concertée des territoires* », car elle est convaincue que « *tout devrait marcher comme ça* ».

- **Logique défensive** : c'est une posture adoptée par certains élus et agriculteurs. On participe pour être là, parce que comme le dit l'industriel « *les absents ont toujours tort* » et que d'après un agriculteur « *la politique de la chaise vide n'est pas la bonne solution* ». La position des agriculteurs est ambiguë, car ils revendiquent pour la plupart ne rien attendre de la démarche mais insistent tous sur l'importance qu'elle les prenne en compte.

Nous plaçons également dans cette catégorie certains élus, qui viennent pour défendre leur budget. Nous voyons là un recoupement avec ce que les acteurs ont déclaré concernant les opposants à la démarche : les élus et les agriculteurs étaient les deux catégories citées.

Si sept logiques différentes ont pu être identifiées, il est très rare qu'un acteur n'explique sa participation que par l'une d'entre elles, même si dans le cas du SIAEP par exemple, la logique obligationnelle est très marquée. Ainsi on trouvera dans le discours de l'industriel à la fois une logique défensive, civique, patrimoniale, individuelle et obligationnelle (vis-à-vis de l'ostréiculture et du tourisme).

4.3.3 Qui mobiliser ?

Les avis sont partagés sur le fait d'un besoin d'ouverture de la démarche, afin d'accroître participation dans le dispositif. Une élue, membre de la commission GIZC et du comité d'acteurs, pense qu'il y aurait alors trop de monde et estiment qu'ils sont déjà parfois trop nombreux pour pouvoir travailler. En réalité, comme nous l'avons déjà dit ces deux commissions comportent un nombre élevé de participants (une trentaine en général) et il semble en effet qu'augmenter ce nombre ne sera probablement pas profitable à son fonctionnement. D'ailleurs, la plupart des acteurs pensent qu'un groupe trop important ne permet pas de travailler correctement. Ainsi, c'est surtout la faible participation de la commission agriculture (environ 4 à 5 acteurs présents) qui a été jugée critique.

En revanche, beaucoup ont trouvé qu'il manquait certaines catégories d'acteurs, tels que les services

techniques (ST) des communes ou des CC, pour la gestion du pluvial et les pratiques d'entretiens des espaces verts. En outre, certains souhaiteraient que soient associés les ST départementaux qui entretiennent certaines routes et impactent donc la qualité de l'eau. Plusieurs acteurs pensent qu'il faudrait des représentants du tourisme et notamment des campings, qui sont très nombreux à Damgan et Ambon et sont aussi concernés ; ainsi que des pêcheurs à pieds. Quelques-uns souhaiteraient aussi voir plus souvent les financeurs, qui sont déjà invités au comité d'acteurs et à la commission qualité de l'eau selon l'ordre du jour. La coordinatrice du BV organise également avec les financeurs des réunions spécifiquement dédiées au financement du programme d'action. Celles-ci permettent de cadrer les actions possibles. Par ailleurs un facteur limitant la participation des financeurs, est qu'ils travaillent avec un grand nombre de structures porteuses de BV et de SAGE, réparties sur un territoire assez grand.

En outre, il faudrait pour certains plus d'agriculteurs et de particuliers, d'autant que la question du renouvellement des participants risque de prendre de plus en plus d'importance. En effet, plusieurs acteurs ont indiqué ne pas souhaiter poursuivre la démarche s'ils n'étaient pas réélus ou une fois à la retraite (qu'ils s'agissent d'élus municipaux ou de représentants professionnels) et pour les professionnels, la relève n'est pas assurée. Dans tous les cas, il y aura des nouvelles têtes, à supposer que les élus (professionnels ou communaux) s'investissent. Cela pourrait insuffler un nouveau dynamisme au processus mais produit aussi une incertitude sur ce qu'il deviendra. De fait, le dispositif comptera de plus en plus de gens qui n'auront pas participé au processus de concertation initial.

4.4 Les leviers identifiés et les recommandations

Lors des entretiens, les acteurs ont proposé différents leviers pour remobiliser, améliorer le dispositif et mobiliser de nouvelles personnes. Ceux-ci sont de plusieurs ordres et nous ont permis, combinés au diagnostic et aux éléments apportés en première partie, d'effectuer quelques propositions.

4.4.1 Eclaircir l'organisation du dispositif et renforcer sa transversalité

La demande des acteurs revenant le plus souvent, porte sur la connaissance de ce que font les autres commissions. Certains acteurs proposent qu'on leur envoie à tous un bilan annuel, résumant les sujets abordés, la fréquence des réunions de chaque commission, les résultats en terme de qualité de l'eau (concentration en nitrates, pesticides *etc*). D'autres pensent qu'il serait utile d'organiser une sorte d'assemblée générale annuelle regroupant l'ensemble des participants. Un acteur propose également de mélanger les commissions thématiques de temps en temps pour débattre. C'est en théorie le rôle du comité d'acteurs mais tout le monde n'y participe pas.

L'idée de l'organisation d'une rencontre entre les différentes commissions, nous semble intéressante. On pourrait imaginer par exemple, que des représentants des commissions thématiques exposent ce sur quoi ils ont travaillé et que ce soit suivi par un temps d'échange convivial, d'autant que les animateurs pensent que ce point pourrait être amélioré. Cependant il n'est pas certain que les acteurs se mobilisent pour un événement de ce type, tout le monde n'ayant pas le même rapport affectif à la démarche. Dans une moindre mesure, l'envoi d'un bilan écrit à tous les participants leur permettrait d'avoir, s'ils le souhaitent, un document de référence. Cela, ainsi que l'envoi régulier de compte-rendus, permettrait de renforcer la continuité de la mobilisation entre les différentes phases de participation. De plus, un acteur constate que lorsque qu'il a raté une ou plusieurs réunions, il ne se déplace pas pour la suivante car il craint d'être perdu. Avoir un support écrit (s'il est lu) ou un retour oral à chaque réunion, permettrait de l'éviter.

Un ostréiculteur pense *«qu'il faudrait carrément faire éclater les commissions, on s'endort »*. Si ce point de vue n'a pas été relevé dans les autres entretiens, il existe en tout cas une demande d'une plus grande transversalité et d'un fonctionnement plus collectif. Du fait du « cloisonnement » des différentes commissions thématiques, les acteurs ne se connaissent pas tous et ne savent pas précisément qu'elles catégories d'acteurs sont impliquées. Plusieurs acteurs indiquent qu'il faudrait clarifier et réexpliquer le fonctionnement.

Le fait que les acteurs ne connaissent pas toujours le fonctionnement du dispositif nous a surpris et nous semble problématique

Pour l'animatrice, c'est le magazine du BV qui sert de support au transfert des informations vers les participants, afin de ne pas perdre de temps lors des commissions et ne pas empiéter sur l'ordre du jour. De fait, un habitant interrogé était satisfait de trouver dans le magazine la confirmation, que ce qui se dit lors des commissions est effectivement pris en compte. De plus, lorsqu'ils existent, les compte-rendu sont mis à disposition sur le site du SIAGM. Cependant, cela ne paraît pas être suffisant et nous pensons qu'étant donné l'investissement des participants, avoir un retour en début de réunion sur ce qui a été dit en comité d'acteurs, pourrait être une façon de légitimer leur travail en commission. Cela pourrait aussi être un facteur de renforcement de la cohésion du dispositif, d'appropriation par les acteurs et de mobilisation. Il nous semble que pour que la participation se maintienne, il est important qu'il y ait une réciprocité plus forte entre le travail que les commissions thématiques fournissent et les décisions prises par le comité d'acteurs.

Il serait par exemple possible de demander à une personne volontaire de faire le compte-rendu de la réunion, si non par écrit au moins oralement lors de la suivante. Ainsi, ce ne serait plus uniquement les animateurs mais aussi les acteurs eux-mêmes qui feraient le lien entre les différentes commissions. De ce fait, ils ne peuvent pas avoir une vision globale du dispositif.

4.4.2 Créer de nouveaux liens : mobiliser et s'ouvrir

Certains participants historiques, suggèrent que la composition des commissions n'est peut-être plus adaptée. Il faudrait alors mobiliser de nouveaux participants pour relancer la dynamique. En effet, pour une représentante d'association « *on finit par n'être qu'avec des gens qui pensent pareil* » et pour un ostréiculteur « *on est une famille [...] on est trop resserrés sur notre petit groupe. On n'est pas assez ouverts, on est trop nombrilistes.* ».

La seconde citation suggère de créer des liens avec d'autres structures mais via les participants car nous l'avons vu, la démarche de BV n'est pas du tout isolée mais ce sont le plus souvent les animateurs qui font le lien. Nous avons retrouvé cette idée chez l'un des partenaires que nous avons rencontré. Il souhaite que les BV puissent échanger plus facilement sur leurs actions et leur organisation et constate que ce n'est pas suffisamment le cas. Il s'agit là d'une ouverture vers l'extérieur du territoire auprès de structures travaillant sur des problématiques similaires.

Pourquoi ne pas demander à un animateur ou quelques acteurs d'autres BV de venir témoigner et échanger en commission thématique ? La préoccupation de Pénerf pour la qualité bactériologique de l'eau n'est pas un cas unique, il pourrait-être motivant pour les acteurs d'interagir avec des dispositifs confrontés aux mêmes problèmes.

Par rapport à la mobilisation au sein du dispositif, une première proposition, serait d'actualiser les listes des participants, qui n'ont pas changé depuis 2002-2003. La coordinatrice a essayé de réouvrir les commissions à de nouveaux participants et de réactualiser les listes mais sans véritablement y parvenir. La liste des catégories d'acteurs manquants au dispositif issue des entretiens est une piste. Pour ce qui est des campings, une action était prévue mais elle n'a finalement pas eu lieu, il faudrait peut-être envisager de la reprendre dans le troisième CBV. Concernant l'implication des ST, il existe des réunions annuelles regroupant les ST des espaces verts et des élus des communes, afin de faire le point sur les pratiques dans le cadre de l'action zéro pesticides. Il est possible d'imaginer le même type de rencontre avec les techniciens travaillant sur la question du pluvial, qui est une thématique importante pour les communes. Des techniciens peuvent-être également être invités à participer aux commissions thématiques : l'un d'entre eux, que nous avons rencontré et qui participe déjà au comité de rédaction s'est dit intéressé.

Par ailleurs, certaines personnes pourraient (devraient) avoir un rôle clé dans la démarche : les délégués SIAGM des communes. Il semble que ceux-ci ne remplissent pas tous leur rôle de représentant de leurs concitoyens ni même de leurs conseils municipaux (ce qui n'empêche pas les autres de le faire très bien). L'un d'entre eux regrette de ne pas recevoir d'invitation aux commissions : celles-ci sont envoyées au maire, qui ne transmet pas toujours. Ce manque de coordination au niveau communal a des répercussions sur le dispositif, comme le montre le fait que certains élus se soient

plaints de ne pas être informés du CTMA. Les délégués SIAGM permettent également de faire le lien entre le dispositif du BV et le comité syndical du SIAGM auquel ils siègent. Certains élus participants aux commissions ne sont pas délégués SIAGM, ce qui ne pose pas de problème et la présence du délégué SIAGM de la commune n'est pas un impératif tant que la communication se fait correctement. Néanmoins, avoir systématiquement un représentant du conseil municipal, qui fasse vraiment le lien avec le dispositif du BV nous paraît important.

4.4.3 Quelques pistes pour sensibiliser et mobiliser de nouveaux acteurs

Même si tous ne pensent pas qu'il faille intégrer de nouveaux participants à la démarche, le constat d'essoufflement laisse à penser que ce pourrait-être utile au dynamisme du dispositif.

La communication est bien entendu un levier clé pour la mobilisation de nouveaux acteurs ou pour la remobilisation. Les participants rencontrés ont fait de nombreuses propositions à ce sujet, bien qu'ils se soient eux aussi posé la question, de comment toucher la population qui ne se sent pas directement concernée par la problématique.

La médiatisation du travail effectué revient très souvent dans les propositions. Celles-ci portent sur la rédaction d'articles pour les journaux municipaux, faire connaître la démarche à travers la presse locale. Certains proposent aussi de toucher directement le public, par des actions comme la présentation des travaux du CTMA ou des pêches électriques. L'organisation de réunions communales sur le BV a aussi été évoquée, au cours desquelles on pourrait demander aux élus de témoigner sur le projet. Cela pourrait permettre de les impliquer plus et les citoyens seraient (selon certains acteurs) plus réceptifs à un discours porté par leurs élus. Une représentante d'association propose aussi l'organisation de conférences, mais déplore que cela ne permettrait de toucher que des personnes se sentant déjà concernées.

La sensibilisation des enfants est aussi un levier souvent cité. Il existe déjà un partenariat entre le SIAGM et les écoles du BV, à travers l'organisation projet pédagogique, plébiscité par les enseignants.

Une autre suggestion très simple pour ré-ouvrir la démarche, serait d'inviter de nouvelles personnes, soit directement soit par « parrainage », c'est à dire qu'un acteur en inviterait un autre à une commission. Certains l'ont d'ailleurs déjà fait d'eux-mêmes, car l'ouverture des animateurs le permet. Pour les agriculteurs, un élu propose d'organiser des réunions communales et de faire une enquête pour connaître leurs préoccupations. Un agriculteur évoque de passer par les publications professionnelles locales. Pour plusieurs acteurs, la mobilisation des agriculteurs pour la mise en place du CTMA pourrait constituer un levier intéressant pour les sensibiliser à la démarche de BV. Certains pourraient avoir envie de s'impliquer ? Cependant, pour quelques acteurs (dont les agriculteurs eux-

mêmes), le meilleur levier reste l'attribution de subventions.

Enfin, quelques acteurs un peu plus cyniques remarquent que le levier le plus efficace, sera l'atteinte d'un degré de dégradation de la qualité de l'eau tel qu'il touchera l'ensemble des habitants et des élus, à travers son impact sur la baignade, la pêche à pied et le tourisme. Cela illustre l'importance des choix politiques, évoquée par un ostréiculteur. Il donne l'exemple du CTMA, contre lequel certains maires ont beaucoup bataillé en raison du coût alors qu'ils investissent beaucoup sur certains aménagements, jugés secondaires. Pour lui, cette question de moyens est avant tout une question de choix dans la priorisation des investissements.

4.4.4 Changer de fonctionnement ?

Concernant le dispositif, quelques acteurs (parmi les plus impliqués) ont émis l'idée qu'il faudrait refondre les commissions. Faire une réunion bilan sur l'organisation de la démarche elle-même présentant à nouveau son historique, son fonctionnement actuel et proposant aux participants de changer de commission pourrait être un début. Cela permettra de voir avec les acteurs s'ils estiment que le fonctionnement actuel est toujours adapté et si non, d'imaginer ensemble une nouvelle organisation. Les résultats de notre diagnostic, qui reposent sur le discours des acteurs, pourraient servir de base de travail et de réflexion. La programmation d'un troisième CBV pourrait être l'occasion et cela permettrait de faire le point, sur les participants réellement motivés à poursuivre.

Pour que la participation se poursuive dans la durée, le point clé semble être d'assurer une continuité entre les différentes phases au cours desquelles les acteurs sont mobilisés. Ces phases ne doivent être ni trop éloignées afin que la dynamique ne retombe pas, ni trop proches pour que les acteurs ne soient pas trop sollicités. Concernant le dispositif, l'alternance de phases de concertation, d'information et de consultation-décision entrecoupées de temps d'action, semble cohérente avec l'animation du programme du CBV. Cependant, le fait que les mêmes commissions soient le support de ces différentes phases n'est pas évident. Ainsi, une élue trouve qu'il y a des réunions où ils sont trop nombreux « *c'est bien pour décider mais pas pour travailler* ». Elle participe à la commission qualité de l'eau et au comité d'acteurs, qui sont les commissions comptant le plus de participants. Cela pose la question de l'organisation du dispositif et de la répartition des rôles des commissions. Nous pouvons imaginer garder le comité d'acteurs pour faire la synthèse et prendre les décisions, mais faire des réunions sous forme de groupe de travail autour d'une action plutôt que d'une thématique (ou en parallèle des commissions thématiques qui s'occuperaient du suivi). Cela permettrait d'avoir un roulement dans la composition des groupes et d'avoir un fonctionnement peut-être plus clair, plus

collectif et plus dynamique. En revanche, cela risque de produire une latence dans la participation, puisque les personnes non-inscrites dans le groupe ne seront pas systématiquement sollicitées. L'organisation du travail sur les différentes thématiques demanderait alors une plus grande coordination afin que la continuité de la participation ne soit pas trop remise en cause.

Au niveau du déroulement des commissions, plusieurs propositions ont été faites : organiser des réunions ailleurs qu'en salle ; aller voir des actions concrètes ; fixer des règles sur la durée des réunions ou encore fournir des documents à étudier chez soi pour pouvoir préparer la réunion ou poursuivre la réflexion. En effet, une représentante d'association regrettait de ne pas toujours pouvoir prendre connaissance des dossiers avant la commission. Elle souhaiterait que leur soit fournis des documents de travail en amont. De fait, une meilleure information préalable pour rendre les réunions plus dynamiques. Mais il n'est pas certain que tous les participants soient prêts à prendre ce temps de préparation en amont. Quelques acteurs réclament aussi plus de liaison technique, *via* des compte-rendu sur le suivi des actions ou des réunions : « *On participe, mais on n'a pas beaucoup de réponses* ». La fédération de pêche par exemple, aimerait avoir un document technique sur les actions conduites et leurs résultats, afin de ne pas perdre le fil lorsqu'elle ne vient pas en commission. L'aspect « actions concrètes » a été soulevé par beaucoup d'acteurs. Il faudrait pouvoir leur proposer d'autres formats de participation que les réunions « classique » en salles, comme des visites sur le terrain ou des démonstrations sur les prélèvements d'eau.

En outre, certains acteurs ont aidé lors de l'organisation de la fête de l'eau en 2007 et proposent de participer à nouveau de façon plus concrète y compris en dehors des commissions. Ils indiquent aussi que l'on pourrait utiliser les compétences des participants. Nous avons constaté lors de la réunion du comité de rédaction que ses membres sont vraiment motivés et ont l'air habitués à travailler ensemble. Il pourrait servir de levier à un travail sur la participation et la mobilisation. Il pourrait éventuellement leur être délégué l'organisation d'un événement, pour sensibiliser le grand public et mobiliser autour de la démarche. Cependant, comme le craint l'animatrice du BV, il existe un vrai risque que ce soit toujours les mêmes qui s'investissent. D'ailleurs, nous avons constaté que tout le monde n'est pas prêt à fournir les mêmes efforts. Mais dans la mesure où plusieurs participants sont prêts à s'investir d'avantage même de façon plus autonome, il serait dommage de ne pas essayer.

4.4.5 *Le cas de la commission agriculture*

Nous l'avons vu, le maintien de la commission agriculture pose question. Pourtant des actions pourraient être utiles à l'amélioration de la qualité de l'eau, mais également au maintien de cette activité, grâce à la mise en place de systèmes d'exploitation plus économiques ou permettant une gestion durable des sols par exemple. C'est particulièrement vrai sur le littoral, où l'interdiction

d'épandre entre 0 et 200 m du rivage, conduit à un appauvrissement des sols et une altération de leurs structures, du fait de l'emploi exclusif d'engrais chimiques. Une expérimentation (inscrite dans le programme d'action) est actuellement en cours sur l'utilisation de BRF pour restaurer les sols littoraux. Nous n'avons pas étudié cette question plus précisément, mais nous pensons qu'un travail sur des pratiques adaptées au contexte agronomique pourrait être intéressant (choix des espèces prairiales, rotations culturales...).

Il y a de toute façon pour l'instant, un jeu d'acteurs sous-jacent qui bloque la mise en place des actions. Cependant le fait que le groupe herbe avait commencé à mobiliser, laisse à penser qu'il y a une demande des agriculteurs. La démarche de BV aura probablement un rôle à jouer une fois que le contexte politique sera devenu plus favorable, mais il faudra alors être en mesure de relancer la dynamique, peut-être en s'appuyant sur quelques agriculteurs rencontrés dans le cadre de la mise en place du CTMA. Le chargé de mission agriculture et milieux aquatiques n'a qu'une partie de son temps dédié à l'animation agricole. Si des actions agricoles sont maintenues, avoir au SIAGM animateur référent, entièrement consacré à l'agriculture pourrait éventuellement conduire à une plus grande mobilisation des agriculteurs (bien que cela puisse aussi envenimer le désaccord avec certaines organisations professionnelles).

Dans tous les cas, les agriculteurs rencontrés ont exprimé l'importance de continuer à être associés au dispositif, même si la commission agriculture était amenée à disparaître. Ils mettent notamment en avant la place qu'ils occupent (« *on représente 80 % du territoire* ») et le rôle de l'élevage dans l'entretien des paysages, en particulier sur le littoral où la concurrence pour l'espace est très importante. Or dans le même temps, certains montrent ne pas être directement concernés par le problème. Pour les impliquer plus avant, un travail de sensibilisation important sera à mener. Il faudra peut-être pour cela que les agriculteurs qui participent à la démarche, aient un rôle de relais dans les diverses organisations professionnelles auxquelles ils sont rattachés, ou au niveau du territoire.

Conclusion

Nous avons effectué un diagnostic de la démarche participative du bassin versant de la rivière de Pénerf, ce qui nous a permis d'en tirer des éléments d'analyses pour la participation à travers la qualification du dispositif, l'étude de son fonctionnement et du jeu d'acteur et la définition des attentes du SIAGM - l'opérateur – et des acteurs. Nous en avons déduit des recommandations et des pistes de réflexion sur les adaptations à apporter au dispositif, afin qu'il permette de maintenir la participation dans le temps. Les résultats de cette étude seront utilisés dans le cadre de l'évaluation du deuxième contrat de bassin versant de Pénerf, qui est en cours.

Les limites et les difficultés de ce travail sont de plusieurs ordres. D'une part, il a fallu adapter une méthode d'évaluation de la concertation sans en avoir la pratique. Renforcer « l'ouverture » de la grille d'entretien, avait pour objectif de mettre en exergue la variété de points de vue des acteurs et de faciliter l'instauration d'un dialogue avec l'interviewé. Mais il faut reconnaître, que l'analyse exhaustive des entretiens a été quelque peu laborieuse. Le stage a permis de prendre le temps nécessaire pour atteindre ce degré de précision, néanmoins il est clair que pour une évaluation dans un contexte classique, la grille de RELIEF est probablement plus adaptée.

Le fait que certains acteurs n'identifient pas clairement – voire pas du tout – le fonctionnement du dispositif et en ont donc une vision partielle, a constitué la principale difficulté pour la conduite de l'enquête. Il fallait en effet, pouvoir juger du degré de connaissance de l'interviewé et adapter le déroulement de l'entretien en fonction de cela, ce qui n'avait pas été prévu au départ. Dans ce cas, les questions plus détaillées de RELIEF, que nous avons gardé comme relance ont été très utiles.

D'autre part, le contexte de l'évaluation accompagnée a imposé le pas de temps de l'étude. Le comité d'acteurs de lancement de l'évaluation, n'a eu lieu qu'en mai et il s'agit de la seule réunion du dispositif à laquelle nous avons pu assister (hormis une réunion du comité de rédaction). Pour la même raison, la restitution des résultats ne pourra pas se faire dans le temps du stage or, il aurait été intéressant de compléter l'analyse présentée par un retour des acteurs. L'image du processus que nous avons dessinée n'a donc pas (encore¹⁸) été confrontée aux participants. Nous aurions également souhaité assister aux différentes commissions thématiques, afin de voir leur déroulement et l'animation par nous-même.

Enfin, le contexte politique conditionne la façon dont ces résultats pourront être présentés.

Le processus de concertation enclenché il y a plusieurs années, semble avoir réellement porté

¹⁸ Une restitution est prévue à l'automne

ses fruits en termes de dialogue territorial. En témoigne la vision transversale qu'ont les acteurs de la démarche et leur rapprochement. Le fait qu'ils aient chacun des rôles et des logiques de participation différentes ne l'empêche pas. En outre, ils ont confiance en les chargés de mission et leur transparence n'a été remise en cause que dans de très rares cas. Certains participants témoignent d'un vrai attachement à la démarche, qui explique probablement la continuité de leur participation dans le temps. Cependant, il faut relativiser car si certains sont sensibles à ce travail collectif, d'autres reconnaissent ne participer que pour ce qui les intéresse directement. En témoigne cette remarque d'un acteur : « *le moment où on parle d'agriculture c'est celui où je sors mon portable* ».

Par ailleurs, il apparaît clairement que le jeu d'acteur influence le dispositif, qu'il s'agisse des agriculteurs ou des élus. La validation (ou non) du projet de PNR, aura possiblement des conséquences sur la démarche du BV, car le devenir du SIAGM est lié à l'approbation du projet par les communes à l'automne prochain.

L'hypothèse des animateurs selon laquelle il y aurait un essoufflement des acteurs et confirmée, même si la démobilitation est plus ou moins flagrante en fonction des commissions thématiques. Pourtant, certains acteurs de la première heure dont la participation avait baissé – pour des raisons d'ordre privé - disent vouloir s'investir à nouveau. Cela traduit l'intérêt qu'a encore la démarche, même après un temps d'absence assez long.

Pour ce qui est du processus de concertation en lui-même, il n'est plus centré sur le groupe agriculteurs-ostréiculteurs. C'était d'ailleurs l'objectif de la mise en place d'un dispositif de gestion concertée et intégrée de l'eau, à l'échelle du bassin versant. Son institutionnalisation et la moncentralisation d'une scène de concertation via la mise en place du dispositif, a eu des effets bénéfiques pour le territoire, mais il n'est pas possible de conclure sur son effet sur l'objet. De fait, l'estuaire de Pénerf vient d'être déclassé pour le groupe des coquillages fouisseurs. Or, du fait du caractère diffus de la pollution bactériologique, il est difficile de localiser son origine et de définir ce qui en est la source. Le dispositif participatif en place est donc un levier très important : il permet de regrouper les différentes catégories d'acteurs, qui se sentent écoutées et accompagnées et la légitimité du SIAGM est reconnue. Nous pensons qu'un degré moindre de participation, ne permettrait pas de garantir le maintien du dialogue intercatégoriel dans le temps. Or, lorsque les origines du problème auront été précisément identifiées, l'existence de cet espace se révélera sans doute très utile. Il permettra peut-être d'éviter des conflits inter-sectoriels. Comme nous l'a dit un acteur « *maintenant on se connaît, on ne peut pas se permettre de faire n'importe quoi* ».

En tout cas, il est important de poursuivre car comme nous l'ont dit plusieurs acteurs, si l'eau s'est dégradée alors que le dispositif est en place, « *comment se serait si on n'avait rien fait ?* ».

Cette étude a également permis de définir 7 logiques de participations : la logique civique, la logique patrimoniale ; la logique obligationnelle ; la logique économique ; la logique défensive ; la logique individuelle et la logique sociale.

Nous faisons un rapprochement avec les logiques d'engagement dans les dispositifs de gestion de l'eau définies par Audrey Richard-Ferroujji dans sa thèse (2008), à partir du cadre des régimes d'engagement de Thévenot. Elle propose quatre figures permettant de qualifier cet engagement (le stakeholder ; le sujet moral ; la personne attachée par le dispositif et l'explorateur). Cela lui permet d'interroger le dispositif, sur la façon dont il cadre l'engagement des personnes et sur la place qu'il laisse à plusieurs modalités d'interaction : la négociation entre les différents porteurs d'enjeu, le débat public pour justifier une décision en référence à un bien commun, la familiarité entre plusieurs participants. Nos logiques sont issues uniquement de l'analyse du discours des acteurs rencontrés, mais ce que propose cette auteure offre un cadre d'analyse intéressant qui pourrait permettre de l'approfondir.

Cependant, l'identification de ces logiques a également été l'occasion d'observer qu'un individu ne se caractérise presque jamais par une seule d'entre elles. On parle souvent de catégories d'acteurs, mais chaque individu a sa propre identité. Ainsi, à propos de la diversité des acteurs de la GIZC, Pennanguer (2005) écrit que « l'individu est l'élément-clé de cette multi-relationnalité : il est à la fois seul et plusieurs acteurs, tant il se comporte et réagit en combinant sa personnalité et ses appartenances dans sa prise de décision et son comportement dans les processus de gestion ».

Un prolongement possible à cette étude pourrait porter sur le plan de la psychosociologie, afin de déterminer les éléments qui poussent certains individus à aller vers une logique plutôt que vers une autre et à participer ou non. Cela pourrait apporter de nouvelles perspectives pour l'adaptation du dispositif en fonction des publics que l'on veut toucher.

Les relations entre les acteurs à l'intérieur de la démarche est aussi un sujet qui pourrait-être observé plus en détail. Par exemple dans le cas de la personne écran que nous avons évoqué, certains participants connaissent sa responsabilité dans l'arrêt d'actions, qui avaient pourtant été définies par le groupe. Pourtant, rien ne se passe et personne ne conteste ouvertement cette confiscation de la décision commune. Nous avons vu qu'il y avait à cela des raisons politiques, néanmoins comment expliquer que des individus non-engagés politiquement et qui s'impliquent dans le dispositif acceptent cela sans rien dire ? Ainsi pour Laslaz (2010), « ce sont souvent les citoyens les plus audibles, s'exprimant mieux que les autres, se « plaçant », qui tirent leur épingle du jeu : derrière le masque de la participation, les mêmes hiérarchies d'acteurs. ». C'est tout l'enjeu du « faire » participer.

Enfin, si ce travail tend à démontrer l'importance du maintien de la participation dans le

dispositif de concertation du BV de Pénerf, l'inflation institutionnelle des démarches participatives (Polère, 2007) pose question. Nous l'avons vu, il existe des niveaux de participation différents et dans certain cas, l'exigence de faire participer se rapproche du faire-valoir et aucunement d'un partage du pouvoir.

Pour Barreteau *et al.* (2008), « ces incitations sont de plus en plus pressantes et se transforment progressivement en un impératif de participation [...]. Tout se passe comme si une norme était en train de se construire autour de la mise en place de dispositifs participatifs. ».

En témoigne l'engouement actuel pour la « démocratie participative », que Polère (2007) explique par le fait que notre démocratie représentative, laisserait peu la possibilité aux citoyens de participer de manière effective. Pourtant, le principe de représentation reste très ancré, y compris parmi acteurs de Pénerf.

Ainsi, Polère conclue son étude par le constat que l'« on semble loin de l'application d'une démocratie participative dans sa version forte de « participation-décision ». Si elle se réalisait, elle apporterait un bouleversement de notre modèle démocratique dont on ignore encore les conséquences, mais qui à coup sûr verrait la fin de la référence centrale au principe de la représentation par l'élection, tel qu'il a été inventé voici deux siècles. ».

Il est bien trop tôt pour conclure sur la possibilité d'un changement du référentiel démocratique. D'autant que pour que ce système fonctionne, il faudra être en mesure de garantir une participation dans la durée grâce à des dispositifs adaptés.

Bibliographie

- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, N° 4, pp. 216-224.
- Atger C., Gallety J.C., Rousset M. (2000), La concertation en aménagement : éléments méthodologiques. Ministère de l'Équipement, des Transports et du logement, coll. Dossiers, Tect et Doc, 168 p.
- Barret P. (2012), Guide pratique du dialogue territorial : Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local. 2 éd., de l'Aube, La Tour d'Aigue, 234 p.
- Barreteau O., Richard-Ferroudji A., Garin P. (2008), Des outils et méthodes en appui à la gestion de l'eau par bassin versant, La Houille Blanche, N°6, pp. 48-55.
- Beltrando V., Dufourmantelle N. (2004). Mise au point d'un outil d'évaluation des processus de concertation et de la médiation pour la gestion des territoires. Mémoire de fin d'études SPDR, ENSAR, Rennes, 151 p.
- Beuret J.E. (2006). La conduite de la concertation, L'Harmattan, Paris, 340 p.
- Beuret J.E. (2012). Comment mobiliser les habitants d'un territoire pour l'action ? Eléments de cadrage. In Congrès des Parcs Naturels Régionaux, Aups, 10-13 octobre 2012, 8 p.
- Beuret J.E., Beltrando V., Dufourmantelle N. (2006b). L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils. Coll. Réponses environnement, La documentation française, Paris, 145p
- Beuret J.E, Cadoret A. (2010). Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative, Charles Léopold Mayer, 226 p
- Beuret J.E, Pennanguer S., Tartarin F. (2006a). D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire, *Natures Sciences Sociétés*, 2006/1 Vol. 14, pp. 30-42
- Blanchet A., Gotman A. (2007). L'enquête et ses méthodes : l'entretien. 3 éd., coll. L'enquête et ses méthodes, Armand Collin, Paris 126p.
- Bioret F., Esteve R., Sutrbois A. (2009). Dictionnaire de la protection de la nature. Coll. Espaces et territoires, Presses Universitaires de Rennes, 537p.
- Callon M., Latour B. (1986), cité par H. Amblard et *alii* (1996). Les nouvelles approches sociologiques des organisations, pp. 127-178.
- Dufourmantelle N. (2004). Evaluation de la démarche de contrat de bassin versant de la rivière de Pénerf. Rennes, Agrocampus Ouest, 40 p.
- Laslaz, L. (2010). Préface : Parc nationaux de montagne et construction territoriale des processus

participatifs. *Revue de géographie alpine*, Vol. 98, pp. 9-22.

Mermet L. (1998). Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement. In *La Négociation : situations et problématiques*. Faure G.O., Mermet L., Touzard H., Dupont C. Nathan, Paris, 139-172

Noël C., Meerpoel S. (2004). La Directive Cadre Eau, Information, Consultation et Participation du Public. <http://www.eau-artois-picardie.fr/europede/eau/dce/>.

Pennanguer S. (2005). Incertitudes et concertation dans la gestion de la zone côtière. Thèse Halieutique, ENSAR, Rennes, 374p.

Riaux J., Richard-Ferroudji A. (2006). Mise à l'épreuve et adaptations de la gestion collective de l'eau de la Lentilla. In *L'avenir de l'agriculture en Méditerranée*, Actes du séminaire Wademed, Cahors, France, 6-7 novembre 2006, 13 p.

Richard-Ferroudji A. (2008). L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau : Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachement. Thèse Sociologie, EHESS, Paris, 491p.

Van Tilbeurgh V. (2006). Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise. *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, Vol. 7, N°3, 22 p.

Documents et sites internet

Adminet (1998) : Loi n°92-3 du 3 janvier 1992. Sur l'eau. <http://admi.net/jo/ENVX9100061L.html> (consulté le 11 mars 2013)

Atlas des zones conchylicoles : Classement sanitaire. <http://www.zones-conchylicoles.eaufrance.fr> (consulté le 8 mars 2013)

Agence de l'Eau Loire-Bretagne (2011) : SDAGE. <http://www.eau-loire-bretagne.fr/sdage> (consulté le 10 mars 2013).

Agence de l'Eau Loire-Bretagne (2011) : SAGE. <http://www.eau-loire-bretagne.fr/sage> (consulté le 10/03/2013).

Comité Régional Conchylicole de Bretagne Sud : Charte agricole conchylicole. <http://www.huitres-de-bretagne.com/charte-agri-conch> (consulté le 12/03/2013)

Deuxième Contrat de bassin versant de la rivière de Pénerf (2010).

Diagnostic participatif du bassin versant de la rivière de Pénerf (2003)

Essentiel de la charte, projet de PNR du Golfe du Morbihan, Horizon 2023

Système d'information sur l'eau : La loi sur l'eau et les milieux aquatiques. <http://www.eaufrance.fr/comprendre/la-politique-publique-de-l-eau/la-loi-sur-l-eau-et-les-milieux> (consulté le 20/07/2013).

Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM) : Rivière de Pénerf.
<http://www.golfe-morbihan.fr/sites-natura2000-riviere-de-penerf.htm> (consulté le 13/03/2013).

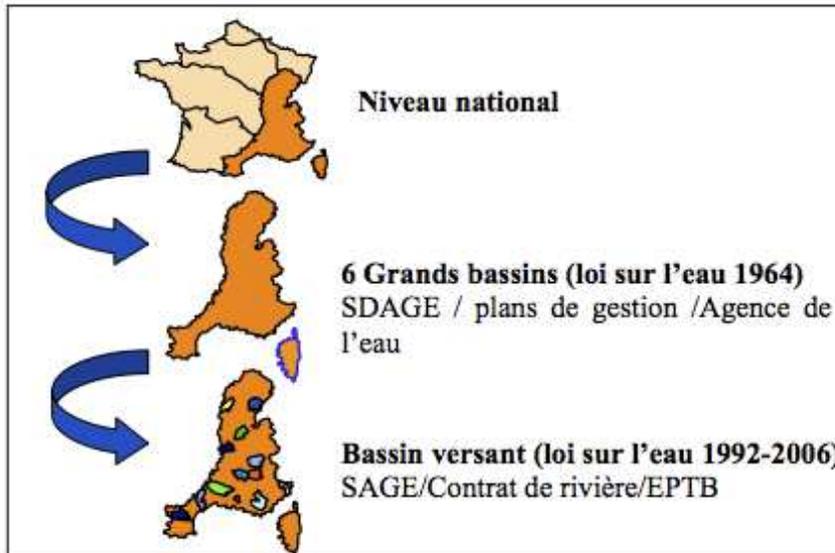
ANNEXES

Table des matières

Annexe 1	2
Les différentes échelles de gestion de l'eau en France (d'après Richard-Ferroudji, 2008)...	2
Annexe 2	3
Classement sanitaire des eaux de production conchylicole	3
Annexe 3	5
Programme d'action du deuxième contrat de bassin versant (CBV2) de Pénerf.....	5
Annexe 4	8
Champs d'évaluation de RELIEF (d'après Beuret <i>et al.</i> , 2006b)	8
Annexe 5	9
Guide d'enquête type RELIEF (d'après Beuret <i>et al.</i> , 2006b)	9
Guide Mobilisation	16
Guide Partenaires/Financeurs	17

Annexe 1

Les différentes échelles de gestion de l'eau en France (d'après Richard-Ferroudji, 2008)



Annexe 2

Classement sanitaire des eaux de production conchylicole

(Source : <http://www.zones-conchylicoles.eaufrance.fr>)

L'ensemble des zones de production de coquillages vivants (zones de captage, d'élevage et de pêche à pied professionnelle) fait l'objet d'un classement sanitaire, défini par arrêté préfectoral. Celui-ci est établi sur la base d'analyses des coquillages présents : analyses microbiologiques utilisant *Escherichia coli* (*E. coli*) comme indicateur de contamination (en nombre d'*E. coli* pour 100 g de chair et de liquide intervalvaire - CLI) et dosage de la contamination en métaux lourds (plomb, cadmium et mercure), exprimés en mg/kg de chair humide. Le classement et le suivi des zones de production de coquillages distinguent 3 groupes de coquillages au regard de leur physiologie :

- **groupe 1** : les gastéropodes (bulots etc.), les échinodermes (oursins) et les tuniciers (violets)
- **groupe 2** : les bivalves fouisseurs, c'est-à-dire les mollusques bivalves filtreurs dont l'habitat est constitué par les sédiments (palourdes, coques...)
- **groupe 3** : les bivalves non fouisseurs, c'est-à-dire les autres mollusques bivalves filtreurs (huîtres, moules...)

Quatre qualités de zones sont ainsi définies, qui entraînent des conséquences quant à la commercialisation des coquillages vivants qui en sont issus :

Critère	Classement sanitaire A	Classement sanitaire B	Classement sanitaire C	Classement sanitaire D
Qualité microbiologique (nombre / 100g de chair et de liquide intervalvaire de coquillages (CLI))	< 230 E. coli	> 230 E. coli et < 4 600 E. coli	> 4 600 E. coli et < 46 000 E. coli	> 46 000 E. coli
Métaux lourds (mg/kg chair humide)	Mercure < 0,5 Plomb < 1,5 Cadmium < 1	Mercure < 0,5 Plomb < 1,5 Cadmium < 1	Mercure < 0,5 Plomb < 1,5 Cadmium < 1	Mercure > 0,5 Plomb > 1,5 Cadmium > 1
Commercialisation (pour les zones d'élevage et de pêche à pied professionnelle)	Directe	Après passage en bassin de purification	Après traitement thermique approprié	Zones insalubres ; toute activité d'élevage ou de pêche est interdite
Pêche de loisir (pour une consommation familiale ; commercialisation interdite)	Autorisée	Possible mais les usagers sont invités à prendre quelques précautions avant la consommation des coquillages (cuisson recommandée)	Interdite	Interdite

Les teneurs en plomb, cadmium et mercure ci-dessus s'appliquent exclusivement aux mollusques bivalves. Pour les autres mollusques, des teneurs de 2 mg/kg en plomb et cadmium sont actuellement applicables.

Sources :

- [Règlement \(CE\) n° 1831/2003 du 22 septembre 2003](#) portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires.

- [Code rural](#)

Annexe 3

Programme d'action du deuxième contrat de bassin versant (CBV2) de Pénerf

(Source : CBV2, SIAGM)

A1 Réduction des pollutions d'origine agricole	
<i>DCE/SDAGE Loire-Bretagne</i>	Articles du SDAGE : 2C-1; 4A; 4E; 10D; 15
<i>SAGE</i>	Vilaine
<i>Local</i>	Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan orientation 2, article 13.3 et orientation 7 article 27.2
<i>Masse(s) d'eau(x) / paramètre(s)</i>	Drayac : nitrate, bactériologie, phosphore, pesticides,
<i>Résultat(s) attendu(s)</i>	Amélioration des pratiques agricoles, réduction des pollutions
A1-1	Création et animation d'un groupe herbe
A1-2	Expérimentation pour l'amélioration agronomique des sols des parcelles littorales
A1-3	Démonstration de désherbage mécanique sur maïs
A1-4	communication agricole: création d'un e-bulletin
	Poste chargé de mission « milieux aquatiques et agriculture » animation collective agricole

Axe 2 Préservation des milieux aquatiques	
<i>DCE/SDAGE Loire-Bretagne</i>	Atteinte du bon état en 2015; Articles SDAGE : 1; 8 ; 9; 11 et 3B
<i>SAGE</i>	Vilaine
<i>Local</i>	Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan orientation 1 article 7; orientation 2 article 12
<i>Masse(s) d'eau(x) / paramètre(s)</i>	FRGR1611 Pénerf =Drayac ; morphologie
<i>Résultat(s) attendu(s)</i>	80 % du bon état sur la masse d'eau FRGR1611 Pénerf =Drayac ; et 70 % sur les sous unité hydrologique du BV de Pénerf
A2-1	Contrat restauration entretien de rivières et zones humides
	Travaux du CRE
	poste de chargé de mission milieux aquatiques agriculture
	Sensibilisation-communication du CRE
A2-2	Etat des lieux mise à jour des données bocages

Axe 3 Réduction des pollutions d'origine urbaine	
<i>DCE/SDAGE Loire-Bretagne</i>	Articles du SDAGE : 3D; 6F; 10: 10B, 10C, 10D, 10G
<i>SAGE</i>	Vilaine
<i>Local</i>	Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan orientation 2, en particulier articles 13 et 14
<i>Masse(s) d'eau(x)</i>	bassin versant de Pénerf
<i>Résultat(s) attendu(s)</i>	amélioration des pratiques pour une non dégradation de la qualité de l'eau
A3-1	Charte de désherbage des espaces communaux : vers le zéro pesticide
A3-2	Accompagnement des syndicats de co-propriétés et des paysagistes vers le zéro pesticides
A3-3	Suivi des projets menés par les collectivités dans le domaine de l'assainissement collectif des eaux usées
A3-4	Suivi des projets menés par les collectivités dans le domaine de l'assainissement individuel des eaux usées
A3-5	Etude de l'origine des contaminations bactériologiques
A3-6	Accompagnement des communes pour la recherche des sources de pollutions identifiées par les études sur la gestion des eaux pluviales
A3-7	Etudes sur la gestion des eaux pluviales pour Berric et Lauzach
A3-8	Diagnostic des entreprises: Hôtels de plein air
A3-9	Mise en place d'un partenariat avec les industries agro-alimentaires et la CCI pour des diagnostics environnementaux
A3-10	Nouvelles pratiques de carénage pour la plaisance
A3-11	Suivi de la qualité des eaux douces

Axe 4 Sensibilisation et formation des citoyens à la préservation de l'eau et des milieux aquatiques	
DCE/SDAGE	Article 15 du SDAGE
SAGE	Vilaine
Local	Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan orientation 8
Masse(s) d'eau(x)	Bassin versant de Pénerf
Résultat(s) attendu(s)	information, sensibilisation des publics
A4-1	projet pédagogique avec l'ensemble des écoles primaires
A4-2	accompagner les écoles sur un agenda 21 scolaire
A4-3	accompagner les communes souhaitant mettre en place une restauration collective « Bio »
A4-4	accompagner la création de jardins familiaux « zéro pesticide » dans les communes volontaires
A4-5	organiser des journées maraichage bio et jardin bio
A4-6	journal de la rivière de Pénerf
A4-7	Mise en ligne sur le site internet des informations relatives au contrat de bv

Axe 5 Coordination du contrat de bassin versant et du CRE	
Liste des actions	
	coordination du volet agricole
	coordination du volet milieux aquatiques
	coordination du volet urbain
	coordination de la sensibilisation
	suivi administratif
	animation des commissions thématiques
	animation du comité d'acteurs
	relation acteurs du territoire et hors territoire (mise en œuvre partenariat, réunions institutionnelles locales et régionales, conseil aux communes et/ou intercommunalités)
	administration du SIG bassin versant de Pénerf
	réalisation d'actions
	bilan fin de contrat

Annexe 4

Champs d'évaluation de RELIEF (d'après Beuret *et al.*, 2006b)

Quatre champs d'évaluation

- Champ n°1 : l'état du REseau en construction

Objectif = savoir si un réseau de participants a été constitué, stabilisé et éventuellement irréversibilisé. Est-il complet (en terme de catégories d'acteurs) ? Est-il stable (engagement des acteurs, reconnaissance mutuelle, légitimité de chaque catégorie et de ses représentants ?

- 1.1 Inventaire des acteurs ou des catégories d'acteurs concernés par l'objet et sa problématique.
- 1.2 Légitimité des acteurs
- 1.3 Positionnement par rapport à l'objet et vision de l'action engagée autour de cet objet
- 1.4 La construction et la consolidation du réseau.

- Champ n°2 : la dynamique des LIens inter-catégoriels

Objectif = savoir si l'on a progressé dans l'accumulation de conditions favorables à un dialogue constructif, tant au niveau des liens entre les catégories de participants que des compétences acquises par chacun pour le dialogue.

- 2.1 La communication intercatégorielle
- 2.2 La considération
- 2.3 La mobilisation des acteurs

- Champ 3 : la formalisation d' Espaces d'action collective

-Objectif : savoir quels espaces de concertation ont été mis en place sur le territoire concerné, comment se structure la procédure de concertation évaluée au sein de cet ensemble et enfin identifier les soutiens externes, tant humains que financier dont elle dispose.

- 3.1 Les espaces de concertation au niveau territorial
- 3.2 Niveau de structuration de la démarche globale
- 3.3 Les ressources humaines
- 3.4 Les soutiens financiers (partie réservée aux animateurs).

- Champ 4 : les EFfets relatifs à l'objet

Objectif : identifier les résultats et les produits de la concertation. On entend par « résultat » tout ce qui relève du changement de comportement, de la prise de conscience, de la prise de décision ou encore de la participation, et par « produit » tous les effets concrets issus de la procédure : changement de pratique, règle, charte, plan de gestion...

- 4.1 Inventaire des résultats et des produits
- 4.2 Appréciation sur les effets produits
- 4.3 Autonomisation et responsabilisation des acteurs

Annexe 5

- **Guide d'enquête type RELIEF (d'après Beuret *et al.*, 2006b)**

Introduction

Présentation de l'évaluatrice et de la démarche d'évaluation

L'interviewé (Casquettes, lien au territoire et à la démarche, Vision du territoire)

1. Que faites-vous sur le territoire? (professionnel, associations, réseaux..)
 - a) Depuis quand vivez-vous sur ce territoire?
 - b) Pour quelles raisons avez-vous choisi de vivre ici?

La démarche

2. Pouvez-vous me dire comment a débuté ce travail sur la qualité de l'eau de la rivière de Pénerf? *Comment est venue cette volonté de travailler...? Histoire de cette préoccupation autour...*

- **Qui** l'a initiée ?
- Est-elle issue d'un : **constat, conflit, volonté commune, prise de conscience?**
- Comment **avez-vous été amené** à participer? Depuis **quand** ? **Qui** vous a mis au courant ? Dans quelles **commissions** êtes-vous inscrit?
- **Rôle ?** *Qu'apportez-vous en tant que...*

3. Quels sont les **objectifs** de ce travail ? *De la démarche (préoccupation commune)*

- Pour **vous** ?
- **Les autres** ont-ils les mêmes? **Quels sont-ils** ?
Objectifs par catégories/individus ?

4. Quels sont le (ou les) thème(s) de discussion entre acteurs?

- sont-ils tous aussi **pertinents** ?
- comment sont-ils pris en compte ? Sont-ils **traduits en action** ? Par qui ?

5. Par rapport à ces thématiques, **échelle BV adaptée** ?

Inventaire, Evolution du réseau d'acteurs

6. Qui est **concerné** par la qualité de l'eau de la rivière de Pénerf ? Et qui **participe** ?

- Toutes les catégories **conviées** sont-elles **représentées** ?

- Y a-t-il des participants **extérieurs** au territoire?

7. Y a-t-il des personnalités qui vous semblent étonnement absentes du comité?

- *Toutes les **catégories de personnes concernées** sont-elles **présentes** ?*

8. Est-ce que les catégories d'acteurs possèdent des **portes-paroles**/représentants?

Important ? Utile ?

9. Y a-t-il des **opposants**? (parmi les **participants** ou les **manquants**)

10. Les acteurs sont-ils **les mêmes** depuis le **début**?

- S'ils ont évolué, quelles sont les **raisons de ce changement**?

- **Est-ce que ça peut changer ?** **Entrée/ Sortie** ?

11. Est-ce qu'il y a des **désaccords récurrents** entre certains acteurs?

12. Par rapport à la liste définie plus haut, est-ce que la **composition des commissions** est

adaptée, équilibrée? (*légitimité*)
Est-ce que tout le monde y a sa place ?
Est-ce que chacun participe de façon volontaire ?

13. **Quels intérêts trouvez-vous** à cette démarche et qui font que vous y participez ?

14. Les liens

Ce qui **m'intéresse à présent** ce sont les **liens entre les participants** au comité et aux commissions thématiques. Il se trouve que nous **disposons d'une grille de questionnement** qui a **déjà été utilisée ici** et que **je vous propose de reprendre avec vous** pour que je puisse ensuite **comparer** les réponses entre les **deux enquêtes**. Nous allons donc **échanger autour d'une question** et puis je vous demanderai ensuite de **mettre une appréciation** pour chaque question.

Echelle : de 1 → pas du tout

Evolution : Amélioration ↑
 Stagnation =

1. Chacun peut-il s'exprimer et défendre son point de vue ?	1	2	3	4	5	Evolution
2. Chacun accepte-il le point de vue des autres même s'il ne le partage pas?						
3. Tout le monde parle-t-il et comprend-t-il le même langage?						
4. Tout le monde comprend-t-il la problématique de la même manière et avec la même aisance?						
5. Les gens acceptent-ils de se parler et de s'écouter les uns les autres?						

6. Tout le monde connaît-il les activités des autres?	1	2	3	4	5	Evolution
7. Les acteurs font-ils l'effort d'apprendre quelque chose de l'autre?						
8. Les acteurs se rencontrent-ils en dehors de ce processus de concertation?						
9. Le regard des autres influence-t-il le comportement des acteurs?						
10. Les acteurs se respectent-ils ?						
11. Les acteurs se font-ils confiance? Et envers la personne qui propose la démarche ?						

12. Les acteurs s'impliquent-ils dans le processus?	1	2	3	4	5	Evolution
13. Les acteurs font des recherche d'information et d'acquisition de connaissances sur l'objet?						
14. Les acteurs ont-ils une implication significative dans la vie locale?						
15. Chacun fait-il des efforts de réalisation d'actions concrètes par rapport à la problématique ?						

Les instances de dialogue – Système de gouvernance

15. Pouvez-vous me rappeler comment **s'organise le travail des commissions** ?

*Faites-vous une **différence** entre les différentes réunions auxquelles vous participez et où on parle de la rivière de Pénerf ? **A quoi sert le comité d'acteur** ? **Qu'est-ce qu'on y fait** ?*

a) Comment sont **animées** les **réunions** ?

- *Règles pour prise **décision** ; déroulement du dialogue ? **CR** ?*

- *Qui **détermine les priorités d'action** ?*

b) **Que demande-t-on** aux acteurs/participants : un avis, une décision ou des actions ?

- *Attend-on la **même chose de tout le monde** ?*

- *Est-ce que tous les participants ont le **même pouvoir d'influence /décision** ?
Qui décide au final ?*

c) Articulation des commissions

d) Comment **avez-vous participé**? (à quelles commissions, actions...)

16. Est-ce que tout le monde peut/veut **s'impliquer de la même manière** ? (à quel « niveau »?)

a) Est-ce que la démarche est **ouverte** ?

b) Qu'est-ce qui **permet/empêche** ça ?

17. Quel lien faites-vous entre la **participation** aux commissions et la mise en place des **actions**?

- *Est-ce que le fait de participer **incite les gens à agir** ?*

- *Est-ce que **vous retrouvez les priorités** déterminées en réunion **dans le programme d'action/les actions** mises en oeuvre ? **Et vos priorités** ?*

18. **Que pensez-vous de cette organisation?**

a) Qu'est-ce que ça apporte le **fonctionnement en collectif/ouvert** ?

Permet de mieux coller aux réalités, besoins, intérêts du territoire et de ses acteurs ?

b) L'organisation est-elle adaptée à la concertation, participation ?

c) Voyez-vous des **points qui pourraient-être améliorés** ? Comment ?

d) **Efficacité?**

- **Rythme** (3 ans de contrat ...)

- **Effets obtenus** cohérents avec les **objectifs initiaux** ?

- **Moyens** mis en oeuvre cohérents avec les **résultats** attendus ?

→ *apport de la concertation par rapport à ça ?*

Les effets de la démarche

Les espaces de concertation au niveau territorial

19. En dehors de la démarche évaluée, **où parle-t-on** autour de la même problématique sur le territoire? *Y-a-t-il d'autres structures, lieux, où on parle également de la qualité de l'eau ? Et à Pénerf en particulier ?*

20. Pensez-vous à **d'autres actions** pour lesquelles des acteurs sont amenés à collaborer ?

D'autres projets collectifs, actions ou collaborations entre acteurs ont-ils émergé sur le territoire ?

21. Certains acteurs **participent-ils** à la fois à la démarche évaluée et à l'un de ces espaces ?

- Et **vous** ?

- *Est-ce que le fait de participer à la démarche de **Pénerf** vous a donné envie de vous impliquer dans d'autres actions de ce type?*

- Diriez-vous que les **gens peuvent agir seuls** sur certaines thématiques liées à la qualité de l'eau de la rivière de Pénerf ?

22. Y a-t-il un **lien** entre ces différents espaces d'action collective? **Influence? Doublons?**

(Est-ce que l'entrée « eau » permet une coordination des actions sur le territoire?)

23. Et avec et avec d'**autres outils** de gestion ou de planification territoriale ? PLU, SCOT...

- Pensez-vous qu'il y a un lien entre les actions du bassin versant de Pénerf et celles du projet de **PNR?** (influence des actions les unes sur les autres?)

Synthèse

24. Finalement, quel est votre **sentiment global** sur cette démarche ? *Actions menées, concertation (« façon » dont s'organise le travail pour le contrat de BV : élaboration du programme, choix des actions, évaluation, participation...)*

- Quels **bénéfices** ça a eu ?

- **Effets du travail en concertation** ? Qu'est-ce que ça a apporté ? Qu'est-ce que vous en attendiez ? *(attentes passées, présentes, futures pour la participation).*

Pour vous, ces 10 ans de concertation, quels effets ça a eu?

→ *Pour vous, pour l'eau, le territoire, pour les autres*

- Qu'est-ce que ça **vous a apporté** de participer?

25.

Pouvez-vous en indiquer les **points forts?**

Pouvez-vous en indiquer les **points faibles?**

26. Entourez les expressions qui se rapprochent le plus de ce qu'apporte, ou a apporté la

démarche

Création de lien local

Amélioration de l'image projetée

Amélioration des techniques
productivité

Préservation de l'environnement

Participation des acteurs locaux

Beauté, originalité

Création de lien social

Amélioration des pratiques

Amélioration de la

Qualité paysagère

Equité sociale

Autre :

27. Comment la démarche pourrait- elle **évoluer** ?

- Avez-vous des **propositions d'amélioration** ou de **réorientation** ?
- Qu'**espérez-vous** pour cette démarche?

Mobilisation

28. Sentez-vous que certaines catégories d'acteurs/personnes pourraient **s'essouffler** ou au contraire pensez-vous que la **dynamique est toujours présente**?

a) A quoi ça pourrait être **dû**?

(si acteurs toujours fortement mobilisés, pourquoi ils tiennent depuis 10 ans?)

- Si vous deviez donner un **niveau de participation** ?

b) Vous-même, **pensez-vous poursuivre** la démarche?

- Pensez-vous que le **temps** que vous y consacrez est constant depuis le début ?

Est-ce parce-que vous participez à d'autres/de nouveaux projets/actions ?

- **Comment choisissez-vous** à quelles commissions vous allez ?

(Qu'est-ce qui fait que vous venez à une réunion ?)

Ordre du jour/disponibilité/choses à dire/invitation...

c) Est-ce que vous auriez envie de **participer autrement**?

- Comment pourrait-on **redonner envie** aux gens de participer?

- **Que faudrait-il** faire pour cela ?

- Pouvez-vous imaginer une **autre organisation possible** de la participation pour un prochain contrat?

- **Guide Mobilisation**

1) Est-ce qu'aujourd'hui la démarche **vous intéresse toujours** ?

- **Si non, pourquoi ?**

→ pas d'accord sur l'objectif ?

→ sur les actions ?

→ gouvernance ?

→ se sent déjà représenté ?

→ légitimité ?

→ *Qu'en attendiez-vous ?*

- **Si oui, pourquoi n'êtes-vous pas présent régulièrement?**

2) Y a-t-il des **choses qui pourraient vous redonner envie de venir** ?

→ une organisation différente...

3) **Comment avez-vous été amené à participer ?**

4) A **quelle commission** vous étiez-vous inscrits ? Pour quelle raison ?

→ connaissez-vous le fonctionnement des commissions, leur articulation ?

5) Connaissez-vous les **actions du BV** ?

→ si oui, comment vous tenez-vous au courant (*mag', bouche à oreille par leur réseau...*) ?

→ Pouvez-vous m'en parler ?

→ si non, pourquoi ? *Information pas accessible ? Désintérêt ?*

→ y a-t-il des **thèmes importants** pour vous qui ne sont pas abordés ?

→ sont-elles un sujet dont vous entendez parler hors du dispositif?

- **Guide Partenaires/Financeurs**

Exemple de l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV)

La structure, le lien à Pénerf

1. Pouvez-vous me parler de **votre travail** ?
2. Depuis **combien de temps** suivez-vous Pénerf ?
 - *quels autres BV suivez-vous ?*
 - *comment qualifieriez-vous votre rôle en tant que représentante de l'IAV ? BV/Comité d'estuaire*
 - *articulation CBV/SAGE ; IAV/SIAGM*

Actions

3. Que pensez-vous du **CBV** ? Y a-t-il des **actions «spécifiques»** à **valoriser** en dehors suivi bactériologique ?
 - *Les enjeux et les actions sont-ils bien définis ? L'aspect multi-thématique est-il adapté?*
4. Quel **appui** peut apporter l'IAV ?

Fonctionnement - Comparaison

5. Connaissez-vous le **fonctionnement** du BV ? (*commissions...*)
 - qu'en **pensez-vous** ?
6. Comment **situez-vous** le fonctionnement de Pénerf par rapport à d'autres BV ?
 - faites-vous une différence dans les dispositifs **de participation** ?
 - diriez-vous que le dispositif de **Pénerf est participatif** ?

Participation

7. Pourquoi la participation du public et la concertation sont-elles incluses dans la **réglementation** sur l'eau ?
8. A quoi la participation **sert-elle** ? Que peut-on en attendre ?
 - *niveau SAGE/BV*
9. Sous **quelle forme** est elle la plus intéressante ?
 - doit-elle être **régulière**, pour certains points particuliers ?
 - intervenir à des **moments précis** ou être **continue** ?
 - **qui** doit participer ?
 - **articulation** de la participation au niveau du BV/SAGE ?
10. Qu'est-ce que la participation **a apporté/apporte à Pénerf et ailleurs** ?
Pensez-vous qu'il y a toujours une **dynamique au niveau du BV** ?
Est-ce qu'il faut re-mobiliser/continuer à mobiliser et comment ?



Diplôme : Ingénieur Agronome
Spécialité : Génie de l'Environnement
Spécialisation / option : Agricultures Durables et développement des Territoires
Enseignant référent : Jean-Eudes Beuret

Auteur(s) : Mari LE COZ

Date de naissance : 03/04/1988

Nb pages : 66 Annexe(s) : 18 pages

Année de soutenance : 2013

Organisme d'accueil :

Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan

Adresse : 8 bd des îles

CS 50213

56006 Vannes

Maître de stage : Sophie Giraud

Titre : La participation : un enjeu clé pour la gestion concertée de l'eau

Title : Participation : a key issue for water cooperative management

Résumé :

Le caractère patrimonial de l'eau et la portée d'intérêt général de sa gestion sont intégrés à la législation française et européenne, laquelle tend vers une gestion commune de la ressource. Les dispositifs mis en place pour répondre à cette exigence ont une approche de la participation extrêmement hétérogène. Dans certains cas, on a vu apparaître, des initiatives locales mettant en place une véritable gouvernance concertée de l'eau.

Dans la mesure où les enjeux autour de cette ressource vont probablement s'intensifier et que l'atteinte des objectifs fixés en termes de qualité peut prendre du temps, la question du maintien de la participation dans la durée est cruciale.

Le bassin versant de Pénerf, dans le Morbihan, a la particularité d'être l'objet d'un processus de concertation, initié à la suite d'un conflit entre ostréiculteurs et agriculteurs au sujet de la qualité de l'eau. 10 ans après sa mise en place, le dispositif fait face à un essoufflement de la mobilisation des acteurs. L'évaluation de cette démarche participative, nous a permis de tirer des éléments pour l'analyse de la participation. Celle-ci s'est faite à travers la qualification du dispositif, l'étude de son fonctionnement et du jeu d'acteurs et la définition des attentes de l'opérateur et des acteurs. Nous en avons déduit des recommandations et des pistes de réflexion sur les adaptations à apporter au dispositif, afin qu'il permette de maintenir la participation dans le temps. Celles-ci portent sur sa réorganisation, la modification de son fonctionnement et la mobilisation de nouveaux participants.

Abstract :

The legacy character of water and the general interest significance of its management, are integrated into the French and European legislation, which tends towards a common resource management. The devices put in place to meet this requirement, have an extremely heterogeneous approach to participation. However, it has emerged in some cases local initiatives, implementing a true localized and collaborative water governance.

Insofar as the issues around this resource are likely to intensify and that the objectives in terms of quality can be long to achieve, the issue of maintaining participation in the long term is critical. Pénerf watershed (Morbihan, France), has the distinction of being the subject of a collaborative process, initiated following a strong conflict between oyster farmers and farmers about water quality. 10 years after its establishment, the device is facing a slowdown in the mobilisation of stakeholders.

The evaluation of this participatory approach, has allowed us to draw elements to study participation, through the qualification of the device, the study of its operating and of the interactions between the stakeholders and the definition of the operator and actors expectations. We deduced recommendations and food for thought, about how to adapt the device to allow it to maintain the investment in time. These are about its reorganisation, the modification of its working and the mobilisation of new participants.

Mots-clés : Participation, mobilisation, concertation, évaluation, bassin versant

Key-words : Participation, mobilisation, collaborative management, evaluation, watershed