



Norois

Environnement, aménagement, société

244 | 2017

Sport, immigration, urbanisation littorale, climat sahélien, biodiversité

Négocier l'urbanisation pour un littoral durable : des Parcs Naturels Régionaux facteurs d'intégration ou de fragmentation des enjeux ?

Negotiating urbanization for a sustainable coastal area : are Régional
Natural Parks vectors of integration or fragmentation of the stakes?

Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/norois/6161>

DOI : 10.4000/norois.6161

ISBN : 978-2-7535-7420-5

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2017

Pagination : 47-62

ISBN : 978-2-7535-7418-2

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, « Négocier l'urbanisation pour un littoral durable : des Parcs Naturels Régionaux facteurs d'intégration ou de fragmentation des enjeux ? », *Norois* [En ligne], 244 | 2017, mis en ligne le 30 décembre 2019, consulté le 05 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/norois/6161> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.6161>

© Tous droits réservés

Négocier l'urbanisation pour un littoral durable : des Parcs Naturels Régionaux facteurs d'intégration ou de fragmentation des enjeux ?

*Negotiating Urbanization for a Sustainable Coastal Area:
Are Regional Natural Parks Vectors of Integration or Fragmentation of the Stakes?*

Jean-Eudes BEURET^a, Anne CADORET^b

^a Agrocampus Ouest, UMR ESO 6590, 65 rue de Saint-Brieuc, CS 84215, 35 042 RENNES Cedex, France.
(beuret@agrocampus-ouest.fr)

^b Aix Marseille Université, CNRS TELEMME UMR 7303, 5 place du Château de l'Horloge, 13 094 AIX-EN-PROVENCE cedex 02, France. (anne.cadoret@univ-amu.fr)

Résumé : L'étude de plusieurs parcs ou projets de parcs naturels régionaux (PNR) littoraux montre que l'obtention ou le renouvellement de leur label crée une controverse autour d'un même objet : la maîtrise de l'urbanisation littorale. Le cas du golfe du Morbihan nous a permis de suivre et analyser un processus de négociation entre les acteurs du territoire autour d'une réponse à apporter aux exigences de maîtrise posées par des instances nationales représentant l'intérêt général environnemental. Du processus, à la fois coopératif et conflictuel, résulte une norme de développement durable territorialisé, de nouvelles proximités et des innovations. Un éclairage comparatif avec deux autres cas a permis d'identifier des récurrences et des différences dans la façon d'affronter des problématiques similaires. Il en ressort deux modèles de gouvernance territoriale du développement durable, le PNR étant soit un espace de négociation de normes de développement durable territorialisé qui s'imposent à tous, soit le support d'une action suppléative, voire corrective dans le cadre d'une distribution des compétences des organisations gestionnaires.

Abstract: The study of several coastal Regional Natural Parks (PNR) or park projects has shown that obtaining or renewing their certification label can cause controversy over a specific issue, namely the control of coastal urbanisation. By concentrating on the case of the Gulf of Morbihan, we were able to monitor and analyse the negotiation process between several local actors with regard to meeting requirements of national institutions representing the environmental general interest. The process, being at the same time cooperative and conflictual, provides a place-based sustainable development norm, new proximities, innovations. A comparative analysis of two other cases enabled us to identify recurrences and differences in the way similar issues are dealt with. Two models of local sustainable development governance emerged, with the PNR being either a negotiation space for area-based sustainable development standards applicable for everyone, or a platform for a default or even corrective action when allocating managing organisations' skills and missions.

Mots clés : aire protégée – développement durable – GIZC – littoral – négociation – acteurs – territoire – urbanisation

Keywords: protected area – sustainable development – ICZM – coastal zone – negotiation – stakeholders – territory – urbanization

INTRODUCTION

Le littoral est une interface entre la terre et la mer et, ce faisant, entre des régimes juridiques, modalités de gestion et références culturelles différentes (Perrin, 2013), mais il est aussi à la charnière entre des dynamiques locales et globales. C'est un espace d'interaction entre une vie locale et des dynamiques touristiques, résidentielles et économiques globales qui en font une aire d'accueil pour des populations et activités qui s'y installent de façon temporaire ou permanente. Des ports y sont le lieu de connexion entre une économie mondialisée et des enjeux de développement durable qui marquent l'hinterland (Lavaud-Letilleul, 2012). C'est une interface entre une dynamique de développement des énergies renouvelables qui investit la mer comme un nouveau front pionnier industriel et des territoires sollicités pour accepter des mutations paysagères et recomposer de nouveaux équilibres entre usages résidentiels, récréatifs et industriels des lieux (Nadaï et Labussière, 2014). C'est encore cette interface local-global qui est au cœur de la constitution d'aires protégées littorales et maritimes dont la création fait partie d'objectifs nationaux.

Concilier et articuler des dynamiques endogènes ou exogènes aux territoires concernés est essentiel. L'acceptation locale de projets d'intérêt général environnemental constitue un enjeu fort : l'échec du premier projet français de parc éolien en mer, à Veulettes-sur-Mer (Nadaï et Labussière, 2014) ou les difficultés d'appropriation locale d'aires protégées maritimes ou littorales (Cadoret et Beuret, 2016) ont un coût. Cet enjeu est d'ordre économique (celui des dépenses engagées), environnemental (non mise en œuvre ou risque d'inefficacité de mesures de protection) et social (rupture de liens entre des acteurs en conflit). Un autre enjeu est la construction d'un développement durable territorialisé (Zuindeau, 2000 ; Torres, 2002), associant des références normatives générales et la prise en compte de spécificités locales, qui appelle la construction de compromis conventionnels à l'échelle des territoires (Benhayoun *et al.*, 1999). Plus généralement, il s'agit de construire un intérêt général territorialisé (Beuret et Cadoret, 2011), à l'interface entre des projets et désirs locaux et un intérêt général supra-territorial. C'est un enjeu pour une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)

(Denis, Hénocque, 2001), qui vise notamment à intégrer des enjeux souvent opposés dans des processus communs de gestion et de développement (OCDE, 1993).

En France, la labellisation d'espaces littoraux en « Parcs Naturels Régionaux » (PNR) offre des terrains d'étude privilégiés de ces enjeux. Les PNR relèvent d'une protection contractuelle, avec des règles et orientations négociées et inscrites dans une charte. Existant avant tout *via* des missions à accomplir et des moyens attachés à des projets, les PNR n'ont ni pouvoirs de police environnementale, ni compétences juridiques (Lajarge, Baron, 2011) : mais la charte est un outil puissant car elle s'impose aux documents d'urbanisme et fixe les lignes directrices d'un projet de développement durable approuvé par les élus, qui les engage. Selon Lajarge et Baron (2011), les PNR sont des cas emblématiques de politiques de développement durable qui portent un discours sur l'intérêt général écologique en le limitant à un périmètre politique choisi. En tant qu'espace protégé, chaque PNR est un élément du maillage d'une politique d'aménagement du territoire national (Laslaz, 2014), mais c'est aussi un projet territorial : cette double identité local-global peut être source de tensions, voire de conflits. Dans les faits, l'obtention du label met en jeu d'une part un projet territorial porté par des élus locaux, d'autre part des exigences énoncées par des instances nationales et fondées sur l'intérêt général environnemental. Comment se construisent des compromis ? Leur élaboration donne lieu à une véritable négociation que nous avons étudiée pas à pas durant quinze ans dans le cas du Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, puis de façon rétrospective et comparative dans deux autres territoires littoraux.

Dans les trois cas¹, la question au cœur de la négociation local-global est celle de l'urbanisation littorale, des instances nationales posant des exigences de maîtrise de l'urbanisation littorale rejetées par certains élus. Dans chacun des cas étudiés, l'avis du CNPN (Comité National de Protection de la Nature) est vécu comme déterminant : sa position, résumée par l'un de ses interlocuteurs par « on ne peut pas protéger le vert sans maîtriser le gris² », n'est sans doute pas étrangère au fait que les espaces protégés

1. Et c'est aussi le cas dans le PNR des Caps et Marais d'Opale (FNPNR-FNSCoT, 2017).

2. Extrait d'un entretien avec un agent d'un projet de parc.

ont souvent participé d'une logique de « fronts écologiques » (Guyot, Richard, 2009) en se développant comme rempart contre l'urbanisation et l'artificialisation des sols (Laslaz, 2014). Elle est aussi liée à l'attractivité des zones littorales et à la nécessité d'y concilier l'urbanisation et les autres composantes du socio-écosystème littoral. Mais certains élus ne veulent pas de freins à l'accueil de nouvelles activités et populations, cœur de leur projet de développement local : en résulte une négociation entre les parties-prenantes du projet au sein du territoire, divisées quant aux réponses à fournir aux instances nationales.

Nous nous sommes intéressés aux modes de gestion des antagonismes, dont la compréhension et la prise en compte sont un enjeu fort pour la légitimité et la pérennité d'un projet relevant de la GIZC (Vallega, 1999). Nous avons analysé les mécanismes de l'obtention d'un accord et interrogé la nature distributive et/ou intégrative (Walton, Mac Kersie, 1965), conflictuelle et/ou concertative (Dupont 2006) des négociations. De façon plus générale, se pose la question du caractère intégrateur de l'outil PNR. Celui-ci relève du « paradigme intégrateur » (Depraz, 2008), celui de « la nature avec l'homme », qui a progressivement supplanté le paradigme radical de « la nature sans l'homme » dans la façon dont sont conçues les aires protégées. Mais dans les faits, parvient-on réellement à intégrer *via* cet outil des exigences et attentes naturalistes et socio-économiques, locales et globales ? Notre hypothèse centrale était que les PNR parviennent à construire un intérêt général territorialisé *via* une négociation intégrative qui conduit à la prise en compte de l'ensemble de ces enjeux dans leur gouvernance : celle-ci apporte alors, grâce à cette intégration, une plus-value vis-à-vis des apports d'autres acteurs de la gestion du territoire. Cette hypothèse fait notamment écho aux travaux d'Andreu-Boussut et Choblet (2006) qui interrogeaient déjà la capacité des PNR à intégrer des enjeux, à partir des cas de la Narbonnaise et du golfe du Morbihan. Nous verrons en réalité se dessiner, dans les cas étudiés, des formes d'intégration, mais aussi de distinction et distribution des enjeux et prérogatives. Après avoir présenté les concepts mobilisés et la démarche de recherche, nous développerons le cas du golfe du Morbihan puis apporterons deux éclairages comparatifs, avant de revenir sur certaines conséquences opérationnelles.

CONCEPTS, TERRAINS ET MÉTHODOLOGIE

Concepts : négociation, acceptation, intérêt général territorialisé

Lors des controverses étudiées, nombre d'acteurs se réfèrent à l'intérêt général, tout en le rapportant à des échelles distinctes. Nous parlerons ici d'un intérêt général dès lors qu'il dépasse l'échelle du territoire et se réfère non plus au « nous, ici » mais au « tous » de la cité civique de Boltanski et Thévenot (1991). Cette référence est par exemple très présente dans les argumentaires naturalistes, lorsqu'il s'agit de défendre un patrimoine de l'humanité mais aussi des générations futures. Nous évoquerons ensuite un intérêt général territorialisé, compromis entre des intérêts généraux et des intérêts territoriaux représentés au sein du territoire : il est construit *via* des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement de l'intérêt général aux enjeux territoriaux. La construction de tels compromis est au cœur de travaux portant sur des objets aussi divers que la régulation opérationnelle d'un fleuve (Lahaye, 2002), la création de parcs éoliens et d'itinéraires pédestres (Van Tilbeurgh et Le Du Blayo, 2009), la gestion d'espaces forestiers (Candau et Deuffic, 2009) ou l'acceptation d'aires protégées d'initiative nationale (Cadoret et Beuret, 2016).

Cette construction passe par une concertation qui, selon Candau et Deuffic (2009), vise à éviter autant la privatisation du bien commun par des intérêts particuliers qu'une prédéfinition de l'intérêt général dans le cadre de l'action publique. Les processus de labellisation des PNR étant centrés sur la prise de décision, la concertation glisse souvent vers des négociations dont l'objectif est la construction d'une décision acceptable par tous. Walton et Mac Kersie (1965) distinguent des négociations distributives (ou conflictuelles), chacun restant sur une position qu'il tente d'imposer à la partie adverse, ou intégratives, également qualifiées de « concertatives » par Dupont (2006) : les parties tentent alors d'intégrer des positions initialement antagoniques au sein d'un accord, ce qui suppose l'instauration d'un climat de confiance, une large information des parties et un recours à la créativité et à l'innovation (Walton et Mac Kersie, 1965). Ceci suppose une « intention coopérative » selon Dupont (2006). Alors que cer-

tains auteurs s'emploient à distinguer ces deux types de négociation, distinction observée empiriquement et justifiée théoriquement selon Dupont (2006), des auteurs tels que Mastenbroeck (1965) ou Lax et Sebenius (1986) évoquent des négociations à prédominance intégrative ou distributive, mais affirment que ces dimensions coexistent au sein des processus de négociation, avec des dosages divers et évolutifs. Nous testerons l'hypothèse selon laquelle la négociation conduite au sein des PNR est d'abord intégrative, tout en analysant précisément sa nature, sa dynamique et ses produits.

L'enjeu de la négociation est la construction d'un projet acceptable par les instances nationales en charge du label PNR et par toutes les parties prenantes locales du projet. Selon Raufflet (2014), l'acceptation sociale renvoie à la notion d'assentiment, de consentement, d'adhésion d'un individu ou d'un collectif d'acteurs à un projet, une idée, à des mesures relevant d'une politique publique. Elle se construit *via* un processus dynamique (Depraz et Laslaz, 2014) qui n'est pas exempt de controverses. Laslaz (2014) souligne le fait que la controverse peut construire l'acceptation sans unanimité des points de vue, d'autres auteurs mettant en avant son rôle moteur pour l'émergence d'innovations (Torre, 2011 ; Fortin *et al.*, 2010). Alors que l'acceptation visée est souvent celle de communautés locales (Wüstenhagen *et al.*, 2007), l'acceptation est ici celle de l'ensemble des parties prenantes, depuis les décideurs locaux jusqu'au CNPN en passant par les collectivités régionales et départementales, qu'elles soient appelées à labelliser, financer ou opérationnaliser le PNR. Il s'agit donc de construire l'acceptation du projet par « une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés » (Fortin et Fournis, 2014). La difficulté réside dans le fait d'intégrer des exigences contradictoires dans le même projet sans nuire à son acceptation. En termes de négociation, il s'agit de créer une Zone d'Accord Possible (ZAP) située à l'intersection entre les aires limitées par les prétentions minimales de chacune des parties à un moment donné (Dupont, 1994) : notre hypothèse est qu'il est possible de créer cette ZAP en faisant

évoluer les prétentions minimales de chacun de façon à créer un « acceptable commun ».

Un enjeu sous-jacent est la construction d'un développement durable territorialisé, intégrant des exigences globales liées à l'intérêt général et des exigences locales relevant de l'intérêt territorial. D'essence matérielle, identitaire et organisationnelle (Le Berre, 1992), le territoire est porteur de normes ou de règles produites par les acteurs locaux impliqués dans la définition de ses modalités de développement (Angeon *et al.*, 2006). Pour nous, le développement durable territorialisé est un ensemble d'objectifs, de règles et d'actions à construire localement, à partir de l'appropriation locale d'enjeux globaux de développement durable, d'une responsabilité et d'une redevabilité du territoire vis-à-vis du reste du monde (et *vice versa*), en tenant compte des enjeux et dynamiques d'action propre au territoire. L'appropriation locale d'enjeux globaux est l'une des clés de sa construction, mais ne signifie pas transposer localement des normes élaborées à un niveau global et a-spatial (Torres, 2002). Il s'agit de construire de nouvelles règles, permettant de prendre en compte les particularités locales ou des aspects non pertinents à l'échelle globale (Zuindeau, 2000).

Territoires d'étude : golfe du Morbihan et éclairages comparatifs

Le golfe du Morbihan est une ria complexe qui laisse entrevoir à marée basse un estran de 4 300 hectares et communique avec l'océan Atlantique par un étroit goulet. D'une biodiversité très riche, cet espace est marqué par des concurrences entre les diverses activités humaines sur le plan d'eau comme à terre, par une croissance urbaine liée à l'attractivité touristique et résidentielle comme à la proximité de la ville de Vannes, par une forte pression sur les espaces naturels³. La croissance et la multiplicité des usages concurrents sur un espace restreint nous ont conduits à retenir cet espace comme cas d'étude pour plusieurs projets de recherche sur la concertation et/ou la conflictualité, depuis près de vingt ans, avant de revenir de 2013 à 2016 sur la façon dont un intérêt général territorialisé y a été construit.

3. La croissance démographique est de 80 % en 40 ans (Avant projet de charte, p. 6).

Notre analyse est centrée sur le cas du golfe du Morbihan, mais pour un éclairage comparatif ont été retenus deux cas de PNR ou projets de PNR littoraux (tableau 1). Le choix de la Narbonnaise et du périmètre du projet Rance Côte d'Émeraude tient aux similarités relevées entre les trois territoires étudiés, l'objectif étant d'identifier des récurrences et différences dans la façon dont ces territoires relèvent des défis similaires. Acloque *et al.* (2012) distinguent des PNR en périphérie de grandes agglomérations, offreurs de zones de détente et de loisirs, des PNR visant à animer des secteurs ruraux en difficulté, des PNR visant à mobiliser de nouvelles possibilités de mise en valeur des richesses naturelles et culturelles. Les trois territoires étudiés ont pour point commun un linéaire côtier conséquent source d'une forte attractivité du territoire, lequel est à la fois littoral et péri-urbain : ils relèvent tous de la première catégorie de PNR mais sont marqués par des déséquilibres territoriaux entre des zones côtières économiquement et démographiquement très dynamiques, marquées par une économie présente et des taux importants d'inactifs, puis un arrière-pays dans lequel on retrouve des enjeux agricoles et de valorisation des terroirs propres aux deux autres catégories.

Dans les trois cas, la régulation de l'urbanisation littorale est au centre de controverses entre le porteur du projet et les instances nationales chargées de l'octroi du label PNR (enjeu du processus dans le

golfe du Morbihan et en Rance Côte d'Émeraude) ou de valider son renouvellement (enjeu dans le cas de la Narbonnaise). Ceci nous ramène à l'une des caractéristiques majeures du littoral qui est la pression anthropique forte et croissante qui s'exerce sur un espace restreint. À partir des années 1960, le tourisme et l'économie de la résidentialité y deviennent des moteurs de politiques locales d'urbanisation qui visent la constructibilité. Bien que freinée par la Loi Littoral (appliquée en 1989), la croissance démographique littorale reste aujourd'hui celle des années 1980 (Daligaux et Minvielle, 2010). À grande échelle, on observe des densités croissantes à mesure que l'on se rapproche du trait de côte, avec une pression anthropique très forte sur le littoral à proximité immédiate de la mer (Cadoret, 2013). Le mode d'urbanisation est également en cause : entre 1962 et 1999 dans le golfe du Morbihan, la population a doublé mais la surface urbanisée a été multipliée par huit⁴, ce qui pose notamment des problèmes de proximité entre usages agricoles et résidentiels, de fragmentation des écosystèmes ou d'artificialisation de zones humides. Dans la Narbonnaise, l'urbanisation littorale a été impulsée par une politique volontariste portée dès 1963 par la Mission Interministérielle d'Aménagement Touristique du littoral dont résulte la création de stations balnéaires (Andreu-Boussut, 2008) : si les formes d'urbanisation et leurs effets diffèrent d'un terrain à l'autre, on constate la récurrence et la cen-

		Suivi longitudinal cas central	Éclairages comparatifs	
		Golfe du Morbihan	Narbonnaise	Rance Côte d'Émeraude
Date de création du PNR		Octobre 2014	Décembre 2003	En cours
Périmètre du projet	Superficie	64 200 ha	70 000 ha	85 800 ha
	Habitants	166 500	34 000	173 000 en 2011
	Communes	30	21	66
Principal pôle urbain au cœur d'une communauté d'agglomération adjacente		Vannes, 53 032 habitants en 2013 (Insee)	Narbonne, 51 869 habitants en 2012 (Insee)	Saint Malo, 46 589 habitants en 2013 (Insee)
Aspects littoraux : interface terre-mer		460 km de linéaire côtier et 17 000 ha d'aire d'intérêt maritime associée	42 km de linéaire côtier + lagunes littorales	Linéaire côtier + estuaire de la Rance
Processus étudié		Démarches de création (1996-2014)	Renouvellement du label en 2010 + ses suites	Processus de création engagé en 2008

Tableau 1 : Cas d'étude central et éclairages comparatifs
Central case study and comparative analysis

4. Charte du PNR du Golfe du Morbihan, rapport d'enquête publique E100001127/35.

tralité de cette question dans la construction des projets de PNR. Ces questions urbanistiques sont très présentes dans la conflictualité locale : parmi les 72 conflits d'usage du territoire identifiés en 2008 dans le cas du golfe du Morbihan (Cadoret *et al.*, 2010), les plus souvent mentionnés sont les antagonismes relatifs aux règles d'urbanisme (application de la Loi Littoral, sentiers côtiers), aux interactions homme-nature (perturbation de l'avifaune, dégradation des fonds marins...) et les oppositions portant sur des documents de planification, notamment d'urbanisme. Les conflits d'urbanisme sont aussi les plus médiatisés (44 % des conflits mentionnés dans la presse) et font partie des conflits de forte intensité selon l'indicateur proposé par Cadoret *et al.* (2010). L'urbanisation littorale anime donc tant le débat local que local-global.

Méthodologie

Le cas du golfe du Morbihan a été étudié de façon approfondie grâce au suivi de plus de quinze ans de négociation portant sur l'acceptation mais aussi l'implication des parties prenantes dans le projet : certains doivent seulement l'accepter (par exemple les instances nationales chargées de la labélisation), d'autres doivent aussi s'y impliquer (notamment des collectivités locales), condition *sine qua non* pour qu'il soit viable. Le suivi en longue période a permis

de regrouper un corpus de données issues d'analyses documentaires et d'entretiens auprès des parties prenantes des conflits et concertations (élus, agents de collectivités, professionnels, associations, agents de l'État...). Ce corpus est issu de plusieurs projets de recherche ancrés dans la géographie et l'économie des territoires (tableau 2).

Dans le cadre du premier projet (1997-1999) ont été étudiées des actions de médiation mises en œuvre par le futur porteur du projet de PNR, visant à traiter des tensions ou conflits entre usagers du territoire : ce n'est pas encore le projet de PNR qui est observé mais ses prémices, avec des actions déterminantes quant à son futur contenu. Le projet suivant (2001-2005) a permis d'analyser la dynamique d'émergence du PNR en reconstituant les itinéraires de concertation et en identifiant les scènes de dialogue portant sur différents enjeux, qu'ils investissent et qui alimentent le projet. Le programme ORECOLM⁵ (2007-2008) a ensuite permis de faire un focus sur la conflictualité, à partir du croisement d'entretiens et de l'analyse de 212 articles portant sur des conflits d'usage publiés dans *Ouest France*, *Le Télégramme* et *Le Marin* entre le 1^{er} janvier 2005 et le 30 avril 2008. Le golfe du Morbihan sera ensuite l'un des huit cas sélectionnés à l'échelle nationale pour l'étude de retours d'expérience d'élus locaux et acteurs environnementaux sur la concertation en 2011. Enfin, le projet intitulé

Années	Focus	Projet / financeur	Collecte de données par :
1997-1999	Médiation territoriale face à des conflits	Étude Fondation de France	21 entretiens auprès de parties prenantes d'opérations de médiations autour de conflits d'usage
2001-2005	Scènes et itinéraires de concertation	Concert/Ministère de l'Environnement	Analyse documentaire. Identification de scènes de concertation : 28 entretiens auprès des parties prenantes
2007-2008	Conflictualité littorale et maritime	Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes/Région Pays de la Loire	Revue de la presse quotidienne régionale : 212 articles portant sur des conflits d'usage identifiés et analysés 19 Entretiens auprès de personnes ressources du territoire
2011	Concertation	Étude ADEME	8 entretiens auprès d'élus, associations, agents territoriaux impliqués dans le projet de PNR
2013-2016	Construction d'un intérêt général territorialisé	Comment construire un intérêt général territorialisé autour de l'environnement littoral / Fondation de France	41 entretiens généraux auprès d'acteurs du territoire concernés par le projet PNR. 7 entretiens auprès d'acteurs spécifiquement impliqués dans la négociation Analyse et typologie des 494 observations mentionnées dans l'enquête publique

Tableau 2 : Les supports de la collecte de données dans le cas du golfe du Morbihan
Programs used as data collection tools in the case of Morbihan's Bay

5. Observatoire en Réseau des Conflits Littoraux et Maritimes, coordonné par T. Guineberteau, Géolittomer.

« comment construire un intérêt général territorialisé autour de l'environnement littoral⁶ », nous a permis de réinvestir le golfe du Morbihan dont il était l'un des cas d'étude, avec la réalisation de 41 entretiens auprès d'acteurs concernés par le projet de Parc et de 7 entretiens auprès d'acteurs spécifiquement impliqués dans le processus de création.

Ces projets ont permis aux auteurs de l'article, tous deux impliqués dans au moins trois de ces projets, de revenir sur ce cas au minimum tous les trois ans avant de s'investir ensemble dans les deux derniers projets : le premier a fait émerger la notion d'intérêt général territorialisé, le second visait à analyser sa construction. Chaque projet a permis d'aborder le cas du golfe du Morbihan avec un angle de compréhension des dynamiques territoriales particulier, mais avec des méthodologies identiques (entretiens, exploitation de documents) et le même croisement disciplinaire (entre géographie, économie et plus ponctuellement la psychosociologie). Les limites de ce suivi longitudinal tiennent à l'hétérogénéité des focus et outils d'observation, au gré des projets, handicap partiellement compensé par le fait de revenir périodiquement et avec différents interlocuteurs sur les mêmes événements, en croisant les regards. Surtout, le même référentiel théorique a été chaque fois convoqué, avec une lecture de la construction croisée du réseau des acteurs et du contenu du projet *via* la sociologie de la traduction (Callon et Latour, 1991) et l'économie des proximités (Rallet et Torre, 2004), ainsi qu'une lecture des argumentaires et controverses à l'aide des économies de la grandeur (Boltanski et Thévenot, 1991). Ce suivi sur 20 ans nous a permis de reconstituer l'itinéraire de la négociation et d'analyser les déterminants de sa dynamique.

Les deux autres cas de PNR ont été l'objet d'une analyse plus ponctuelle et rétrospective, en 2015 dans le cadre du projet GAEL, complétée en 2017 : outre une analyse documentaire (chartes ou avant-projets de chartes, avis du CNPN), des entretiens ont été réalisés avec deux membres de l'équipe technique et deux associations environnementalistes puis, selon les territoires, des collectivités, établissements publics et représentants de catégories d'usagers⁷. Il s'agit d'éclairages comparatifs et non d'une

comparaison fondée sur le même cadre d'analyse qui aurait supposé le même suivi en longue période : ceci constitue une limite de ce travail. Dans les trois PNR ou projets de PNR étudiés, nous avons cependant pu caractériser l'objet des controverses relatives à l'urbanisation littorale, identifier les parties prenantes et analyser leurs argumentaires, reconstituer l'itinéraire de la négociation, cerner les facteurs de blocage et les voies empruntées pour en sortir... par le compromis ou d'autres issues.

LE CAS DU GOLFE DU MORBIHAN

Une négociation territoriale sous contrainte d'exigences nationales

Il faut revenir vingt ans en arrière pour saisir l'origine du projet. Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Touristique du Golfe du Morbihan (SIATGM⁸), face à la multiplication des conflits d'usage, engage alors des processus de médiation, par exemple entre plaisanciers et ostréiculteurs autour du balisage des parcs ostréicoles ou entre opérateurs touristiques et armateurs de vedettes à passagers sur les problèmes posés par la vitesse de ces navires. De là naît l'idée de fédérer autour d'un projet de développement durable et de cohabitation harmonieuse des usages, le traitement des controverses une par une montrant ses limites. Une concertation continue débute avec les acteurs en 1998 et conduit à l'organisation d'un « forum des partenaires du Golfe », en avril 2000, qui rassemble plus de 150 acteurs. De cette démarche résultent deux dynamiques : un projet de Parc Naturel Régional porté par les élus locaux et le Conseil Régional (qui délibère en faveur de l'engagement du projet en 1999) mais aussi, indirectement, un projet de Schéma de Mise en Valeur de la Mer, outil réglementaire de planification des usages de la mer porté par l'État. En effet, les questions mises en débat par le SIATGM portent notamment sur les usages de la mer : l'État tient à rappeler ses prérogatives sur le Domaine Public Maritime et met à l'étude un SMVM en 2000 (qui verra le jour six ans plus tard). En résultent un outil pour la terre, un autre pour la mer, articulés grâce à des participations croisées et à des accords progressivement construits entre les porteurs des deux outils.

6. Financé par la Fondation de France et identifié comme le projet GAEL (Grand Angle sur l'Environnement Littoral).

7. Au moins huit entretiens dans chaque cas.

8. Qui perdra son « T » pour devenir SIAGM au cours du processus.

Le diagnostic de territoire est engagé et le Conseil Régional statue en 2004 sur le périmètre. Durant la décennie 2000-2010, la concertation vise à élargir et consolider un réseau en obtenant l'adhésion au projet d'acteurs diversifiés (élus, naturalistes, professionnels, État déconcentré...), tout en co-construisant le contenu du projet. On retrouve la logique d'une concertation assimilable à un processus d'innovation dont les ressorts sont ceux décrits par Callon et Latour (1991) : il s'agit de créer des proximités et convergences entre les parties, d'enrôler des acteurs clés et, *in fine*, d'irréversibiliser le projet. Des réseaux se créent à l'échelle du projet, tels la Fédération des Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM) puis l'association des amis du Parc : au gré des controverses, un réseau s'élargit et se consolide. Mais cette dynamique devra surmonter plusieurs épreuves.

Un premier projet de charte soumis au CNPN en 2006 se voit opposer un avis défavorable, basé en particulier sur l'absence d'objectifs chiffrés de maîtrise de l'urbanisation. Nombre d'élus n'en veulent pas : sont alors posés les termes de la controverse entre une exigence énoncée au nom de l'intérêt général et un point de vue territorial opposé, porté notamment par la communauté d'agglomération (qui regroupe 23 communes parmi les 38 communes du périmètre du parc). Face à cela, des associations se mobilisent pour expliquer et défendre le projet auprès des citoyens pour qu'ils influencent leurs élus (Piolot, 2014), pendant que l'équipe du SIAGM mobilise son ingénierie à la fois pour animer une négociation autour d'un plafond d'urbanisation et pour l'alimenter en données issues du terrain. Elle anime une réflexion prospective sur l'urbanisation à l'horizon 2050 et va estimer le foncier constructible réel, disponible y compris dans les zones urbanisées (U) ou « à urbaniser » (AU) des Plans Locaux d'Urbanisme. L'objectif est de convaincre les élus d'accepter l'exigence du CNPN en apportant une réponse à l'argument opposé par ceux qui affirment que la place manquera pour répondre aux besoins d'accueil de nouvelles populations. À l'issue d'un recensement parcelle par parcelle sont comptabilisés 1 070 hectares de foncier disponible en zone AU, 600 ha non urbanisés en zone U, auxquels s'ajoutent 1 000 ha de « dents creuses » en zone U, au sein de parcelles potentiellement divisées lors de successions pour être urbanisées. Cette évaluation relève

d'une traduction du réel en informations accessibles aux parties prenantes, mais elle n'est pas neutre car elle vise à montrer aux élus qu'ils ont déjà du foncier disponible pour construire. Elle alimente trois « étages » de négociation :

- Sur cette base, les élus se mettent d'accord sur un objectif global de 0,5 % de surface urbanisée supplémentaire en 10 ans, soit 364 ha⁹.

- En aval, les élus se partagent cette surface, d'abord entre les cinq intercommunalités concernées auxquelles correspondent quatre Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) (figure 1), avant de le faire au sein de chacune d'entre elles : le SIAGM anime cette fois une négociation sur des critères de distribution (qu'il propose) entre les communes et sur leur pondération. Les critères retenus sont l'inverse de l'espace urbanisable déjà disponible, du nombre d'habitants, puis la surface de chaque intercommunalité au sein du PNR, considérés chacun pour un tiers de la pondération totale. Chaque SCoT devra ensuite juguler l'étalement urbain au sein de l'enveloppe ainsi déterminée.

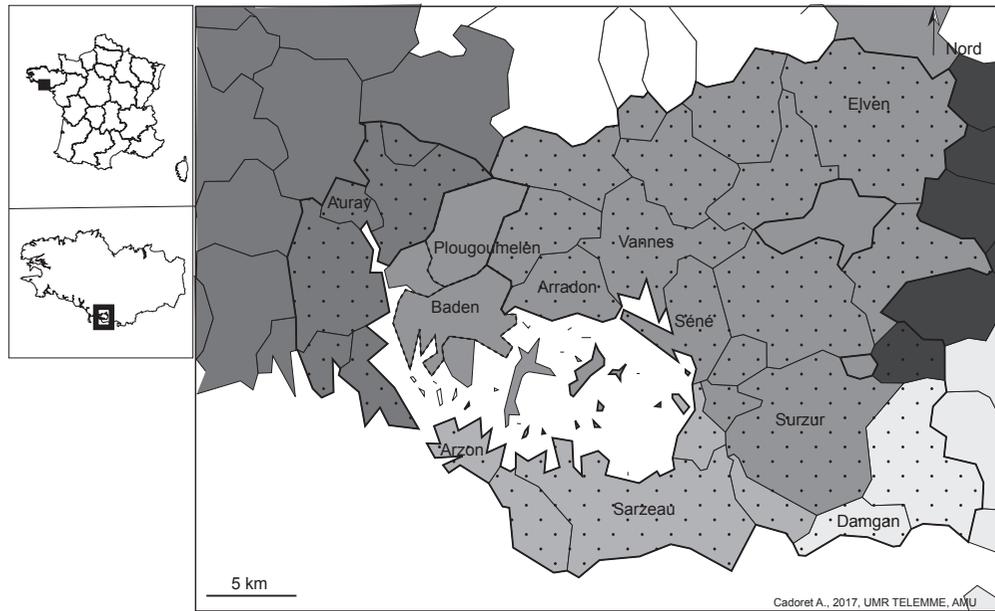
- En aval, à partir de 2012, le SIAGM met au point, propose et négocie avec l'ensemble des élus une méthode de suivi et d'évaluation du foncier disponible : il s'agit de construire un outil commun, pour que les intercommunalités aient le même référentiel.

De la négociation ressortent aussi des engagements visant la densification de l'habitat et un zonage du périmètre du PNR en quatre catégories d'intensité de l'urbanisation existante : plus l'intensité est forte, plus l'objectif d'augmentation de la densité est élevé, ce qui vise à contenir l'étalement urbain.

L'accord obtenu au sein du territoire permet d'obtenir un avis intermédiaire favorable du CNPN en 2009. Mais l'équipe du SIAGM évoque un « effet boomerang » : les chiffres mis en avant pour montrer l'existence de foncier disponible et emporter l'adhésion des élus soulèvent en retour des questions du CNPN, qui interroge le niveau d'exigence du plafond d'urbanisation négocié. Ceci illustre la difficulté, à l'interface entre exigences nationales et locales, de satisfaire les uns sans irriter les autres. L'accord des élus se révèle ensuite fragile. En 2011, à l'heure de délibérer en faveur du projet,

9. L'équipe technique aurait souhaité un taux de 0 % compte tenu du foncier disponible qu'elle a identifié.





Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Parc Naturel Régional (PNR) - juin 2017

- SCOT de Vannes Agglo
- SCOT Auray Quiberon Terre Atlantique
- SCOT Presqu'île de Rhuys
- SCOT d'Arc Sud Bretagne
- Questembert communauté
- Loc'h communauté
- ⋯ Communes du PNR du Golfe du Morbihan
- - - Communes en cours d'adhésion

Figure 1 : Carte des périmètres du PNR du Golfe du Morbihan et des SCOT
 Map of the PNR of the Golfe du Morbihan and of the SCOT

la Communauté d'Agglomération ne vote pas, ce qui bloque le processus : c'est aussi le résultat de conflits de leadership entre élus, mais on peut interroger la réalité du consensus issu de la négociation.

Fin 2011, la Région délibère pour relancer le processus et la démission du président du SIAGM lève des obstacles politiques. Les trois dernières années du processus sont marquées par une mise à l'écart des acteurs associatifs, délaissés pour privilégier une négociation entre élus, acteurs-clé de l'acceptation du projet et de l'opposition à la limitation de l'urbanisation littorale¹⁰. Construire l'acceptation passe ici par une contraction du réseau porteur du projet. Le projet aboutit en 2014 suite au travail de deux leaders politiques de droite et de gauche visant à convaincre les élus : la charte est renégociée mais l'accord sur l'urbanisation est respecté.

Les produits du processus : normes, proximités, innovations

Le plafond d'urbanisation inscrit dans la charte est une norme de développement durable territorialisé, intégrative en cela qu'elle articule dans un même accord les exigences antagoniques du local et du global. Au cœur de ce long processus, le SIAGM tente de consolider un réseau d'acteurs qui adhèrent au projet, contribuent à sa définition et le portent, ce qui revient à créer des proximités d'appartenance (Rallet et Torre, 2004). Il intègre par exemple des naturalistes qui se structurent à l'échelle du projet, avec une association des amis du Parc et la FAPEGM. La consolidation du réseau passe par la construction de langages et références communes, qualifiées par l'économie des proximités de « proximités de similitudes ». Ceci suppose de dépasser le format classique de la réunion : par exemple, le SIAGM a invité des élus à dialoguer autour d'un site de plongée, en plongeant eux-mêmes, ce qui a permis de créer des

10. Les résultats de l'enquête publique (2010) que nous avons analysés en témoignent : parmi les 494 observations mentionnées, seules deux portent sur cette question et toutes deux sont le fait d'élus.

proximités à la fois entre les parties prenantes de cet espace de dialogue peu commun et entre les élus et les enjeux naturalistes. L'objectif est aussi de créer de la confiance, définie par Fukuyama (1995) comme les attentes qui se constituent, à l'intérieur d'une communauté régie par un comportement régulier, honnête et coopératif, fondé sur des normes habituellement partagées, de la part des autres membres de cette communauté. Encore faut-il créer cette communauté d'action, qui n'existait pas à l'échelle du projet de parc, et la rendre apte à résister à certaines épreuves. Une épreuve récurrente tient aux échéances électorales qui obligent à recréer de nouvelles proximités pour obtenir l'adhésion d'élus qui n'ont pas vécu l'histoire de la communauté d'action antérieure : la diversité de cette communauté d'action et son ouverture à la société civile sont alors un atout. Par contre, le processus ne crée aucune proximité entre le niveau global et le niveau local, les rapports entre ces deux parties étant trop ponctuels et hiérarchiques (l'un étant soumis aux décisions de l'autre) pour créer des références communes : c'est ce qu'exprime le directeur d'un PNR littoral qui juge le CNPN insensible à certains enjeux du terrain et affirme que « nous ne parlons pas le même langage ».

La méthode proposée pour l'évaluation et le suivi du foncier disponible est une innovation issue de conflit, ce qui confirme les propos de Callon et Latour (1991) ou Torre (2011) sur le rôle de la controverse, voire du conflit comme moteur de l'innovation. Celle-ci se poursuit depuis la labellisation du parc avec la mise au point d'un « coefficient de dureté foncière » visant à évaluer le caractère plus ou moins mobilisable du foncier identifié comme disponible pour l'urbanisation. Plus un terrain compte de propriétaires, parcelles, parcelles sans accès à la voirie, propriétaires en indivision, moins il sera facilement mobilisable : il s'agit d'augmenter la finesse des outils d'aide à la décision et d'obtenir l'appropriation des mêmes outils par les collectivités parties prenantes du PNR. L'innovation repose sur la mobilisation d'acteurs aux rationalités variées, souvent antagoniques (Alter et Poix, 2002) et peut être soutenue ou combattue au sein des territoires où elle émerge (Valette, 2003) : c'est ce que nous observons ici, les processus étudiés visant à la fois la construction, l'adhésion à l'innovation et son appropriation.

Un accord intégratif, fondé sur un intérêt général territorialisé

Le CNPN se veut représenter un intérêt général environnemental : la controverse a finalement donné naissance à un compromis autour d'un intérêt général territorialisé. Notons que l'on retrouve des oppositions entre intérêt général et local dans des controverses localisées, sans parfois qu'aucun intérêt général territorialisé ne se dessine. Le cas d'un projet avorté de base nautique illustre la virulence des oppositions. Ce projet faisait l'objet d'un certain consensus local car les installations actuelles sont des préfabriqués peu fonctionnels et à l'esthétique douteuse. Malgré son intérêt paysager, une association attaque le projet en justice pour non conformité avec la Loi Littoral et obtient son annulation : elle se fait le garant du respect d'une loi jugée garante de l'intérêt général, quitte à s'opposer à un large intérêt collectif local, en affirmant que « l'intérêt général dépasse l'intérêt collectif¹¹ ». Binaire (un projet ou pas de projet), sans coopération ni co-construction, le débat n'a laissé aucune place à la construction d'un intérêt général territorialisé.

Dans le cas de l'urbanisation, le processus décrit a rendu possible une autre issue. Le compromis est issu d'une négociation au sein du territoire, induite par les exigences du CNPN, lequel n'intervient que ponctuellement pour évaluer ce qui est proposé. C'est un accord intégratif, qui valide notre hypothèse de construction d'un acceptable commun. Mais l'espace de coopération dans lequel il se construit n'est jamais déconnecté de la conflictualité : il est issu d'une négociation tant distributive qu'intégrative, marquée par des controverses qui ne sont surmontées que grâce au fait que le processus de négociation est aussi un processus d'innovation.

DES PNR TOUJOURS INTEGRATEURS ? REGARDS COMPARATIFS

Notre hypothèse selon laquelle les PNR parviennent à construire un intérêt général territorialisé *via* une négociation intégrative qui conduit à la prise en compte de l'ensemble de ces enjeux dans leur gouvernance est donc partiellement validée dans le cas du golfe du Morbihan : la négociation n'est pas seulement intégrative, par contre l'intégration

11. Extrait d'un entretien avec un responsable associatif réalisé en 2013.

des enjeux est acquise sur la base d'un processus de construction d'un intérêt général territorialisé. Est-ce toujours le cas ?

Deux éclairages comparatifs

Le projet de PNR Rance Côte d'Émeraude est issu de l'action du Comité Opérationnel des Élus et Usagers de la Rance (CŒUR), créé en 1994 par des acteurs soucieux de la gestion de la Rance et de son envasement. CŒUR met en place des actions sur la qualité de l'eau, la gestion des sédiments, développe des actions participatives telles que des cercles de qualité constitués par des citoyens qui entreprennent des actions au service du territoire. La dynamique s'institutionnalise avec le portage d'un contrat de Baie, avant qu'un projet de PNR ne soit envisagé. CŒUR doit alors s'approprier un périmètre d'action passant de 23 à 66 communes, fixé par délibération du Conseil Régional en 2008. Mais le premier avis d'opportunité rendu par le CNPN en 2009 est défavorable : est évoqué un territoire très fortement dégradé en particulier sur sa partie littorale, une frontière urbanisée non maîtrisée, une importante extension urbaine prévue par le SCoT du pays de Saint-Malo. La question de l'urbanisation littorale est placée au cœur du débat local-global, qui se poursuit car l'État s'abstient de statuer. En attendant la présentation d'un nouveau projet au CNPN, c'est la Direction Régionale de l'Équipement, Aménagement et Logement (DREAL) qui se fait le porte-parole d'un intérêt général environnemental : elle demande au porteur du projet de considérer des aspects quantitatifs de maîtrise de l'urbanisation et d'aller plus loin que les prescriptions des SCoT. Le SCoT de Dinan est déjà acté, or il est jugé contraignant¹² par des élus qui craignent que l'État ne demande au PNR de s'aligner sur le SCoT le plus exigeant.

Face à cela, il apparaît que ce n'est pas la voie de la négociation qui a été choisie, mais celle d'une fragmentation des missions, entre gestion quantitative et qualitative de l'urbanisation littorale. Le quantitatif reste l'apanage des SCoT, le PNR traitant de questions qualitatives, avec un travail de diagnostic sur des unités paysagères et patrimoniales, une offre

de conseil aux collectivités pour l'élaboration des documents d'urbanisme (« en position de constructeur, pas de censeur » selon le porteur du projet). Le fait de laisser les questions quantitatives aux SCoT évite la mise en débat de cette question entre le local et le global, puisque l'État vérifie que le SCoT est conforme à la loi mais ne peut en discuter le contenu. Plus généralement, le projet de PNR n'investit pas certaines questions dès lors qu'elles sont traitées par les communes et intercommunalités. Par exemple pour les trames vertes et bleues (TVB), un agent constate que les communes utilisent les zonages existants pour signaler des TVB alors qu'elles devraient concevoir des zonages à partir d'une réflexion sur les TVB à créer : mais le projet n'investit pas cette question. Finalement, les communes et les SCoT gardent la maîtrise d'une planification spatiale déterminante du point de vue économique, le PNR n'investissant que la gestion de l'environnement et du patrimoine, ce qui revient à segmenter deux composantes clés du développement durable. On mise alors sur un dialogue inter-organisationnel *via* les élus (parties prenantes du projet de PNR comme des SCoT) plutôt que sur une négociation intra-organisationnelle (au sein du projet de PNR) : le PNR affirme qu'il ne fera « rien de moins, rien de plus » que ce que les SCoT prescrivent.

La même segmentation des compétences est mise en avant dans le cas du PNR de la Narbonnaise. L'équipe du PNR ne compte plus de chargé de mission « urbanisme », ne rend pas d'avis sur les documents d'urbanisme des collectivités et se limite à une action qualitative sur le paysage : la question de l'urbanisme est laissée aux documents de planification locaux. Le PNR a produit un guide sur « comment bien construire et urbaniser dans le PNR ? » et l'un de ses objectifs est d'innover pour un aménagement équilibré de l'espace et une préservation de l'environnement et des paysages, mais son action est non prescriptive et complémentaire vis-à-vis de celles des communes et des SCoT. Ceci résulte d'une confrontation entre le CNPN et les élus locaux sur la question de l'urbanisation littorale, engagée dès les prémices du projet et qui se poursuit aujourd'hui. Lors de l'élaboration de l'avant-projet de charte, le CNPN interroge la capacité du projet à freiner l'urbanisation littorale et demande la réalisation d'un document spécifique pour les cinq communes littorales, plus précis quant aux cou-

12. Il divise par deux la consommation foncière autorisée, fixe une densité moyenne de l'habitat en zone urbanisée de 20 à 30 logements par hectare, proscrit la réalisation de nouvelles zones commerciales.

pures d'urbanisation, corridors écologiques, etc. Selon Andreu Boussut et Choblet (2007), ceci provoque un « bras de fer » entre les élus et l'équipe technique du Parc, dont il ressort la volonté d'éviter « le sujet trop brûlant de l'urbanisation au sein de la concertation » : une façon de le faire sera de laisser ce sujet aux communes et intercommunalités. La déclinaison littorale de la charte permet d'obtenir le feu vert du CNPN et de créer le parc, mais en 2009 et 2010, le renouvellement de la charte donne lieu à une nouvelle confrontation. L'omission d'une coupure d'urbanisation sur le plan de charte crée des tensions avec le CNPN qui croit à une manipulation. Le CNPN donne un avis favorable mais signale que ses observations relatives au SCoT sont restées sans réponse et demande qu'un bilan de la mise en œuvre de la charte dans le cadre de l'élaboration du SCoT lui soit rendu en 2013, ce qui restait à faire au moment de nos derniers entretiens (février 2016). Le CNPN demande également des mesures relatives à la circulation de véhicules à moteur : cette prescription a été suivie d'effets, alors que sur la question de l'urbanisation littorale, la réponse apportée reste celle du cloisonnement des fonctions, qui évite la construction de compromis.

Dans ces deux cas la segmentation des compétences épargne *de facto* une mise en dialogue d'enjeux locaux et globaux et la construction d'un intérêt général territorialisé au sein du projet. L'analyse des processus révèle de fortes similarités : l'objet de la controverse entre le local et les instances nationales est le même (la maîtrise quantitative de l'urbanisation littorale) et la controverse crée de vives tensions au sein des équipes opérationnelles et entre elles et les élus, certains souhaitant la construction d'une norme dont d'autres ne veulent pas. L'accord se révèle distributif car la position des uns s'impose aux dépens des autres et se traduit par le respect d'une distribution de compétences exclusives entre les outils de planification spatiale : le quantitatif et le développement économique pour les SCoT, le qualitatif et les aspects environnementaux, patrimoniaux et paysagers pour le PNR. Cette segmentation des compétences est présentée comme un choix par les responsables des projets, mais certaines parties prenantes la voient un choix par défaut, issu de l'évitement d'une négociation conflictuelle suite à un blocage ou à un refus d'entrée en matière.

Deux modèles de gouvernance du développement durable territorialisé ?

L'analyse comparative révèle deux archétypes de la gouvernance du développement durable territorialisé. Dans un « modèle intégrateur », chaque organisation locale garde ses compétences mais le PNR est un espace d'intégration des multiples enjeux et échelles à considérer, où se négocient des normes territoriales de développement durable qui s'imposent à l'ensemble des acteurs du territoire. Les conditions posées par les instances nationales sont le point de départ d'une négociation territoriale autour d'un intérêt général territorialisé, intégrant des préoccupations territoriales et supra-territoriales. Dans un « modèle distributif », le PNR n'est plus un espace de négociation de normes intégratrices mais un espace d'actions spécialisées dans le domaine de l'environnement et du patrimoine, dont l'action complète et prolonge celle d'autres organisations locales. Le modèle distributif revient à construire une « gestion en mosaïque » du développement durable territorial : chacun ses compétences, l'urbanisme pour les uns, l'entrée paysage pour les autres, les trames vertes et bleues pour les uns, des préoccupations environnementales complémentaires pour le PNR. Des liens et un dialogue existent ne serait-ce que *via* des élus qui siègent dans les différentes organisations, mais ils sont non contraignants pour les parties prenantes qui s'en tiennent aux obligations légales de mise en conformité de certains outils avec des outils antérieurs et/ou de niveau supérieur. Fractionner les enjeux permet d'éviter des controverses liées à des oppositions entre enjeux, voire de nier leur existence¹³. Mais ce modèle est justifié dans les discours des élus par opposition à un modèle intégrateur comme étant plus rationnel, l'exclusivité des compétences évitant leur « dilution » entre plusieurs intervenants¹⁴.

Une gouvernance intégrée ne signifie pas l'intégration des organisations. On retrouve dans chacun des cas étudiés un PNR ou projet de PNR, une

13. Nous retrouvons ici une logique d'évitement maintes fois observée dans la façon dont des élus et associations se positionnent face à des contradictions entre enjeux locaux et globaux (cf. le Webdocumentaire du Projet GAEL : [http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc_enviromentement_littoral/]).

14. Ce qui rejoint le constat d'une « incompréhension globale du qui-fait-quoi et des blocages institutionnels sur le qui-finance-quoi », dans un système marqué par des recouvrements de compétences (Baron et Lajarge, 2015).



communauté d'agglomération gestionnaire d'une partie importante du territoire, plusieurs Schémas de Cohérences Territoriaux portés par des intercommunalités, des administrations gestionnaires de la mer relevant de l'État déconcentré. Mais soit leurs prérogatives sont distribuées et exclusives, soit les frontières sont négociées et traversées par des espaces de dialogue visant à intégrer les préoccupations relevant d'une prérogative dans la prise de décision relevant d'une autre prérogative. La commission urbanisme du PNR du golfe du Morbihan formule ainsi des avis sur les Plans Locaux d'Urbanisme après audition des communes concernées et le PNR joue systématiquement son rôle de personne publique associée. Nous retrouvons ceci dans le PNR des Caps et Marais d'Opale, qui rend des avis relatifs notamment à la consommation foncière ou aux trames vertes et bleues, avec un niveau d'exigence élevé et en exprimant parfois de fortes réserves (FNPNR-FNSCoT, 2017), ce qui n'est pas le cas dans certains PNR étudiés. Cette logique d'intégration dépasse la seule question de l'urbanisation. Dans le golfe du Morbihan, le contenu du Schéma de Mise en Valeur de la Mer, porté par l'État, est discuté au sein de commissions thématiques : l'une d'entre elles est animée par le PNR et, plus encore, l'État missionne le PNR pour des actions en mer et les deux parties ont signé une convention qui donne un cadre à ces interventions. À terme, l'État envisage que le SMVM s'efface derrière le PNR qui prendrait une compétence en mer. Les interfaces sont perméables, évolutives et négociées, ce qui fonde une gestion intégrée, terre-mer et locale-globale.

Que le modèle adopté soit intégrateur ou distributif, son adoption résulte de processus de négociation plus ou moins développés mais qui sont toujours à la fois coopératifs et conflictuels, intégratifs et distributifs. Dans le PNR des Caps et Marais d'Opale, une norme a été négociée pour limiter la croissance des surfaces urbanisées à 3 % pour la durée de la charte et, en aval, une négociation vise à délimiter les enveloppes urbaines sur la base de la définition donnée par la charte : c'est le fruit d'un accord obtenu dans un climat de tension entre la région et l'État (demandeurs d'une limitation), et des élus locaux très réticents (FNPNR-FNSCoT, 2017). Là aussi, le processus est à la fois coopératif et conflictuel. Qu'est-ce qui détermine l'issue du processus de

négociation et l'adoption d'un modèle intégrateur ou distributif ? Des facteurs difficilement maîtrisables tels que le portage et les intérêts politiques en jeu semblent déterminant, mais l'ingénierie territoriale semble aussi jouer un rôle clé par sa capacité à créer une Zone d'Accord Possible : elle a été l'objet d'une analyse spécifique.

LE RÔLE CLÉ DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE, À LA FOIS TRADUCTRICE ET NÉGOCIATRICE

Dans tous les cas étudiés, des récurrences apparaissent dans le vécu des équipes techniques, qui sont loin de n'être qu'un acteur neutre au service des élus. Dans les trois cas, des tensions apparaissent entre les élus, les associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE), les équipes techniques et au sein de chacune de ces catégories. Les APNE réclament « plus d'environnement » et critiquent les élus comme les équipes techniques, elles-mêmes jugées trop « écologistes » par les élus. Au cœur de ces tensions, les cas étudiés révèlent les dilemmes auxquels l'ingénierie territoriale est soumise. Ne pas rendre d'avis sur un Plan Local d'Urbanisme qui crée des atteintes à l'environnement, c'est s'attirer les foudres des APNE : mais le faire, c'est perdre des élus qui ne reviendront plus à la table de négociation. Chiffrer le foncier urbanisable réel disponible au cœur des zones déjà classées en U, c'est se donner les moyens de convaincre les élus, mais c'est aussi exposer le projet à la critique du CNPN, qui en déduit qu'il manque d'ambition. L'ingénierie territoriale doit apprivoiser la conflictualité inter et intra-catégorielle et faire progresser le projet tout en gardant chacun des protagonistes au sein de l'espace du dialogue.

L'équipe technique joue ici un rôle de négociateur qui l'expose à la critique car elle se trouve alors, selon Walton et Mc Kersie (1965), dans un rôle frontière où elle doit satisfaire les attentes de sa délégation et de ses mandants (les élus), mais aussi satisfaire les attentes de la négociation elle-même, ce qui suppose de faire preuve de compréhension vis-à-vis des autres parties : il en résulte un risque de conflit entre le négociateur et son mandant. Effectivement, le « bras de fer » entre l'équipe technique et les élus, évoqué dans la Narbonnaise par Andreu Boussut et Choblet (2007) se retrouve ailleurs et provoque par

fois des tensions internes à l'équipe, voire son éclatement. Face à cela, le négociateur peut modifier, ignorer ou se conformer aux attentes de ses mandants (Walton et Mac Kersie, 1965). Dans les cas étudiés, la création d'une Zone d'Accord Possible est impossible si l'équipe technique ne fait que se conformer aux attentes des élus, mais elle doit aussi donner à penser qu'elle s'y conforme en toute neutralité. La Zone d'Accord Possible étant située à l'intersection entre les aires limitées par les points de rupture des parties (Dupont, 1994), au-delà desquels une partie se retire de l'espace de dialogue, l'équipe tente de faire évoluer ces points de rupture, notamment ceux des élus. Elle mobilise pour cela un moyen d'influence qui est l'apport d'informations dans les espaces de dialogue et la création d'outils de diagnostics. Ces outils ont l'avantage de préserver l'illusion de leur neutralité, sans l'être réellement comme le montre le cas du golfe du Morbihan où l'évaluation du foncier disponible aurait pu être réalisée d'une tout autre façon. À la fois négociatrice et traductrice, l'équipe technique joue un rôle de traduction (Beuret, 2006) à différents niveaux : une traduction scientifique vise à alimenter le dialogue en informations issues d'une collecte et mise en forme de données, une traduction croisée vise à transcrire le langage et la vision des uns pour le rendre accessible aux autres parties prenantes, une traduction opérationnelle vise à élaborer des outils, normes, orientations qui permettront d'inscrire les idées et accords issus du dialogue dans la durée. Mais cette traduction n'est pas toujours neutre : de la capacité de l'équipe technique à utiliser sa fonction de traduction pour faire évoluer les points de rupture des parties tout en préservant une neutralité affichée, dépend en grande partie l'issue de la négociation.

CONCLUSION

Il ressort de notre analyse deux modèles de gouvernance territoriale du développement durable. Dans le modèle intégratif, chaque organisation gestionnaire dispose de prérogatives spécifiques mais les champs de compétences sont perméables et des coordinations se développent dans un cadre négocié. Le PNR est alors un espace où se discute la mise en cohérence des politiques locales et où se négocient des règles qui encadrent ces politiques.

Le modèle distributif est marqué par une répartition des compétences entre les collectivités et un PNR qui intervient de façon supplétive. Le PNR permet d'aller plus loin qu'ailleurs en termes de politique locale de l'environnement et du patrimoine, pour leur conservation mais aussi leur valorisation économique : il vient compléter, voire corriger les effets d'autres politiques territoriales sans les contraindre.

Le modèle intégratif est dénoncé comme coûteux et illisible par les tenants d'une répartition et d'une spécialisation des compétences des organisations parties prenantes de l'action publique. Mais c'est aussi le seul modèle capable d'engendrer des normes de développement durable territorialisé, négociées à partir d'une pluralité d'enjeux locaux et globaux. C'est aussi ce modèle qui est mis en avant dans les stratégies nationales. Par exemple dans le domaine de l'urbanisme, la Fédération Nationale des PNR affecte à ses membres un « véritable rôle de tuteur avec de multiples outils et astuces propres à une organisation souple » (FNPNR, 2015). Et dans une note de positionnement commune (FNPNR, FNSCoT, 2017), les fédérations nationales des SCoT et des PNR appellent à engager un véritable dialogue territorial et « construire des ponts entre les deux projets que sont le SCoT et la charte du Parc », ainsi qu'à mutualiser des moyens¹⁵.

Dans le cas des PNR littoraux, c'est aussi le seul modèle permettant de répondre aux défis d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (Denis et Hénocque, 2001). Le Parc Naturel Régional est-il un modèle pour la GIZC ? Cette question posée il y a dix ans par Andreu Boussut et Choblet (2007) trouve ici des éléments de réponse : il ne peut l'être qu'à condition de privilégier un modèle intégratif. Entre les préconisations nationales et la réalité existent des écarts qui tiennent à l'adoption d'un modèle intégratif ou distributif.

Sous quelles conditions parvient-on à construire un accord autour de normes et d'un modèle intégratif ? Le savoir-faire des équipes opérationnelles en position de négociatrices et leur capacité à assumer dans la durée des fonctions de traduction tout en les mettant au service de l'émergence d'une zone d'accord possible, joue un rôle clé, de même

15. Ce qui est le cas dans certains parcs avec la création d'espaces de coopération spécifiques tels que l'atelier rural d'urbanisme du PNR du Livradois Forez ou le comité d'urbanisme durable du PNR des Caps et marais d'Opale (FNPNR, FNSCoT, 2017).

que la mobilisation des acteurs locaux sous forme associative et le portage politique du projet par des élus locaux. Du fait de ses limites en termes d'analyse comparative, notre travail n'apporte que des réponses partielles à cette question : des pistes d'approfondissement sont d'une part d'élargir l'analyse comparative, d'autre part de comparer plus précisément les deux modèles et d'évaluer leurs effets territoriaux et leur efficacité en termes de développement durable.

Plus généralement, notre travail interroge les modalités de la coexistence entre les outils de planification spatiale et gestion des territoires. Baron et Lajarge (2015) mentionnent le fait que le contenu des SCoT « diffère assez peu de ce que l'on peut trouver dans une charte de PNR » et interrogent plus largement le rapport entre les PNR et les autres territoires de projet. En arrière-plan se pose la question de la plus-value apportée par les PNR dans un paysage institutionnel foisonnant : sur le terrain, cette plus-value est recherchée soit *via* une action supplétive dans un domaine délimité, soit *via* la construction de normes négociées de développement durable territorialisé, difficiles à construire mais susceptibles de fonder un projet commun.

Bibliographie

- ACLOQUE D., DELPIROU A., BONNET PINEAU E., 2012. *La France : territoires et aménagement face à la mondialisation*, Paris, Nathan, 320 p.
- ALTER N., POIX M., 2002. Avant propos, in ALTER N. (dir.), *Les logiques de l'innovation*, Paris, La Découverte, 275 p.
- ANDREU-BOUSSUT V., 2008. *La nature et le balnéaire. Le littoral de l'Aude*, Paris, L'Harmattan, 358 p.
- ANDREU BOUSSUT V., CHOBLET C., 2007. Entre gouvernance locale et institutionnalisation des territoires. Le Parc Naturel Régional, un modèle pour la GIZC?, *VertigO*, n° 3, vol. 7, p. 1-16. DOI : 10.4000/vertigo.9060.
- ANGEON V., CARON P., LARDON S., 2006. Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus?, in *Développement Durable et Territoires*, dossier 7 : proximités et environnement, DOI : 10.4000/developpementdurable.2851.
- BARON N., LAJARGE R., 2015. *Les Parcs Naturels Régionaux : des territoires en expériences*, Paris, Quae, 247 p.
- BENHAYOUN G., GAUSSIER N., PLANQUE B., 1999. *L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives*, Paris, L'Harmattan, coll. « Emploi, Industrie et Territoire », 149 p.
- BEURET J.-E., 2006. *La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- BEURET J.-E., CADORET A., 2011. *Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux*, Paris, ADEME, [www.ademe.fr/retour-dexperiences-concertation-vue-acteurs-environnementaux-elus], 188 p.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT L., 1992. *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 421 p.
- CADORET A., FOULQUIER E., GUINEBERTEAU T., LAMBERTS C., 2010. Mesurer la conflictualité pour gérer les territoires. Recherche exploratoire sur les conflits littoraux et maritimes, Colloque *Outils pour Décider Ensemble*, 25 oct. 2010, Montpellier.
- CADORET A., 2013. Les dynamiques d'artificialisation des espaces agricoles et naturels des littoraux méditerranéens, in PERRIN C. (dir.), *Un littoral sans nature? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Rome, École française de Rome, p. 49-61.
- CADORET A., BEURET J.-E. 2016. Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué? Le cas de Mayotte, *VertigO*, vol. 16, n° 1, [http://vertigo.revues.org/17173; DOI : 10.4000/vertigo.17173].
- CALLON M., LATOUR B. (eds.), 1991. *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 390 p.
- CANDAU J., DEUFFIC P., 2009. Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe, *VertigO*, Hors Série 6, [http://vertigo.revues.org/8906]; DOI : 10.4000/vertigo.8906.
- DALIGAUX J., MINVIELLE P., 2010. De la loi littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières, *Revue Géographique des Pays Méditerranéens*, 2010/2, n° 115, p. 55-67.
- DENIS J., HÉNOCQUE Y., 2001. Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Guide méthodologique, volume II, UNESCO, 64 p.
- DEPRAZ S., 2008. *Géographie des espaces protégés, genèse, principes et enjeux territoriaux*, Paris, Armand Colin, coll. « U Géographie », 320 p.
- DEPRAZ S., LASLAZ L., 2014. Une méthode en dix points pour comprendre l'acceptation sociale des espaces protégés, in, GAUCHON C., HÉRITIER S., DUVAL M., LASLAZ L., *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Paris, Belin, p. 49-66.
- DUPONT C., 2006. « Coopérer pour s'entendre ou s'affronter pour vaincre? Entretien avec Christophe Dupont », *Négociations*, n° 5, 2006/1, p. 93-114, DOI 10.3917/neg.005.0093.
- DUPONT C., 2006, *La négociation post-moderne : bilan des connaissances, acquis et lacunes, perspectives*, Paris, Publibook, coll. « Sciences Humaines et sociales », 187 p.
- FNPNR, FNSCoT, 2017. *SCoT et transposition pertinente des chartes de parcs : un exercice d'intelligence collective. Note de positionnement*, Paris, Fédération Nationale des SCoT et Fédération des parcs Naturels Régionaux de France, 7 p.
- FORTIN M.-J., FOURNIS Y., 2014. Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face

- aux projets énergétiques au Québec, *Natures Sciences Sociétés*, n° 2014/3, Vol. 22, p. 231-239.
- FORTIN M.-J., DEVANNE A.-S., LE FLOCH S., 2010. Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec, *Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 2, [<http://developpementdurable.revues.org/8540>], DOI : 10.4000/developpementdurable.8540.
- FUKUYAMA F., 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, 457 p.
- GUYOT S., RICHARD F. (dir.), 2009. Les fronts écologiques, *L'espace politique* 2009/3, n°9, [<http://espacepolitique.revues.org/1422>]; DOI : 10.4000/espacepolitique.1422
- LAHAYE N., 2002. Gouvernance territoriale d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial, *Études et Recherches SAD*, n° 33, p. 171-189.
- LAJARGE R., BARON N., 2011. Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature : les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale, in DEPRAZ S. (dir.), *Bulletin de l'association des géographes français*, 2011-4, p. 375-386.
- LASLAZ L. 2014. *Espace Naturel Protégé*, Hypergeo.
- LASLAZ L., 2014. Une construction territoriale de la protection par la conflictualité, in GAUCHON C., HÉRITIER S., DUVAL M., LASLAZ L., *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Paris, Belin, p. 7-41.
- LAVAUD-LETILLEUL V., 2012. L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français, *Norois*, n° 225, vol. 4, p. 11-28, [<http://norois.revues.org/4320>]; DOI : 10.4000/norois.4320
- LE BERRE M., 1992. Territoires, in BAILLY A.-S., PUMAIN D. (dir.), *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Economica, p. 601-622.
- LAX D.A., SEBENIUS J.K., 1986. *The manager as negotiator*, New York, The free Press.
- MASTENBROEK W., 1989. *Negotiate*, Basic Blackwell.
- NADAÏ A., LABUSSIÈRE O., 2014. Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-Sur Mer, *Nature Sciences Sociétés*, 22, p. 204-218.
- OCDE, 1993. *Gestion des zones côtières, politiques intégrées*, Paris, OCDE, 142 p.
- PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE, 2015. *Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux dans les Parcs Naturels Régionaux : étude*, Paris, FNNPNR, 49 p.
- PERRIN C., 2013. Introduction, in PERRIN C. (dir.), *L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Rome, École française de Rome, p. 49-61.
- RALLET A., TORRE A., 2004. Proximité et localisation, *Économie Rurale*, n° 280, p. 25-41.
- RAUFFLET E., 2014. De l'acceptabilité sociale au développement local résilient, *VertigO*, vol. 14 n° 2, [<http://vertigo.revues.org/15139>], DOI : 10.4000/vertigo.15139].
- TORRE A., 2011. Du bon usage des conflits! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales, *Métropolitiques*, [<http://www.metropolitiques.eu/Du-bon-usagedes-conflits-L.html>].
- TORRES E., 2002. Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité, *Développement Durable et Territoires*, dossier 1, [<http://developpementdurable.revues.org/878>], DOI : 10.4000/developpementdurable.878.
- VALLEGA A., 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, The GeoJournal Library, vol. 49, Springer Ed., 267 p.
- VALETTE E., 2003. *Pour une analyse géographique de l'innovation sociale. L'exemple des territoires périurbains de la garrigue Nord Montpellieraine*. Thèse de doctorat de géographie, Université Paris 7, 442 p.
- VAN TILLBEURGH V., LE DU BLAYO L., 2009. Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale, *VertigO*, Hors série 6, [<http://vertigo.revues.org/8977>], DOI : 10.4000/vertigo.8977.
- WALTON R., MAC KERSIE R., 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System*, Ithaca, ILR Press.
- WÜSTENHAGEN, R., WOLSINK M., BÜRER M.J., 2007. Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: an Introduction to the Concept, *Energy Policy*, vol. 35, n° 5, p. 2683-2691.
- ZUINDEAU B., 2000. *Développement durable et territoires*, Paris, Presses du Septentrion, 517 p.

