

décembre 2008

Les conflits d'usages sur le littoral picto-charentais

Le littoral charentais accueille des activités économiques variées. Trois d'entre elles revêtent une importance particulière : la conchyliculture, l'agriculture et l'industrie nautique, notamment dans sa composante tourisme de plaisance. Chacune de ces activités possède une forte valeur patrimoniale au sens large du terme, ainsi qu'un poids économique important. L'essor de ces filières induit un recours accru à des facteurs de productions communs tels que le foncier, l'espace maritime ou encore la ressource eau en termes qualitatif et quantitatif.

L'utilisation de ces ressources pour des usages multiples est donc facteur de conflits entre différents collectifs d'acteurs.

La Faculté de Sciences Économiques de Poitiers propose une lecture de ces conflits au travers d'une grille d'analyse qui met en exergue les différentes stratégies des acteurs, leur comportement face aux situations de conflits et les modalités possibles de résolution de ces conflits. Les principaux usages (parfois contradictoires) des ressources du littoral ont été recensés et analysés au cours de cette étude. Ces travaux soulignent ainsi les liens étroits entre l'évolution dynamique de chaque activité en termes de techniques, de processus de production, et le comportement des acteurs et leur stratégie d'adaptation vis-à-vis de l'accès aux ressources.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Direction régionale de l'Équipement
Poitou-Charentes

Objectifs

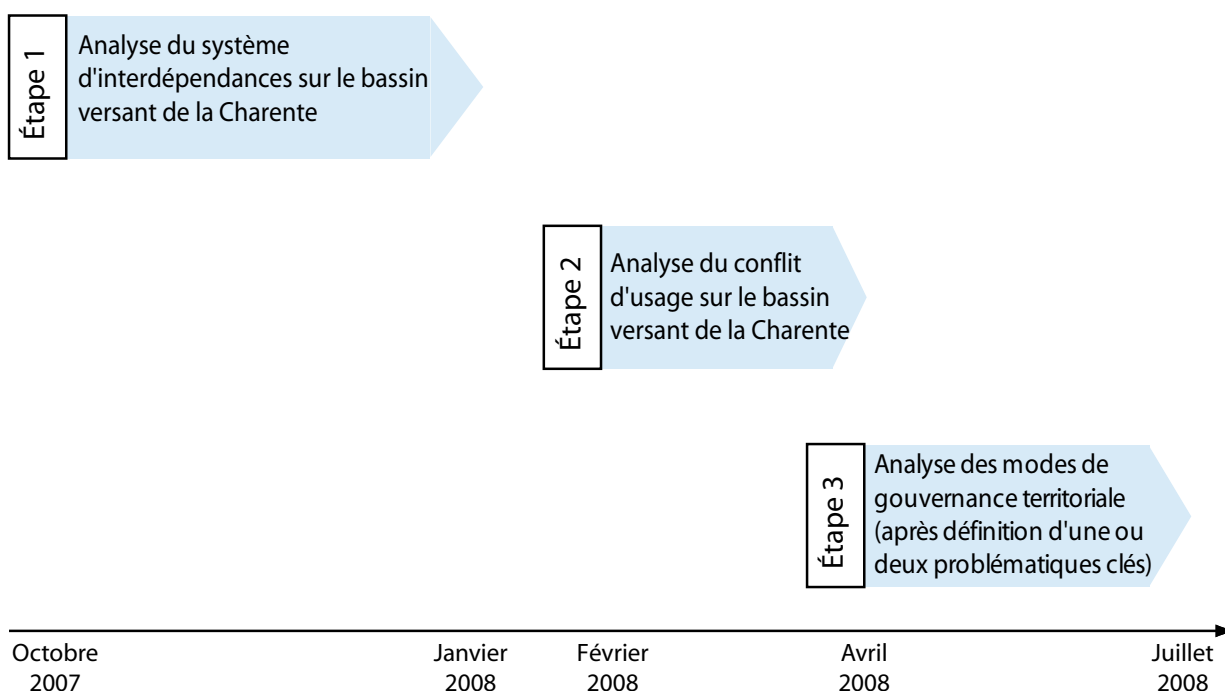
- mieux comprendre les logiques des acteurs économiques sur le littoral charentais et leurs interdépendances ;
- appréhender les incidences des pratiques et des activités sur les ressources littorales, identifier et comprendre les points de tensions et les conflits d'usages et tenter de définir des degrés de conflictualité ;
- éclairer les débats entre les acteurs dans les différentes situations de concertation (ScoT, GIZC, projets de zones Natura 2000 en mer...) ;
- rechercher des modes de gouvernance territoriale destinés à mieux gérer cette conflictualité.

Synoptique et calendrier de la démarche

L'étude s'est déroulée en trois étapes.

Périmètre de l'étude

Dans un premier temps, le champ de l'étude a porté sur les Pays de Rochefort et de Marennes Oléron et sur trois activités emblématiques du littoral picto-charentais : l'agriculture, l'ostréiculture et le secteur nautisme-plaisance (également dans sa composante génératrice de retombées touristiques). Ces trois activités ont été choisies pour leur poids économique et leur valeur en termes d'image sur le territoire.



Quelques chiffres clés des activités économiques

Chacune des activités économiques analysées par la Faculté de Sciences Économiques participe au dynamisme économique de la région et génère d'importants revenus directs et indirects pour les territoires littoraux.

La filière agricole picto-charentaise est le premier poste de richesse économique pour la région avec un chiffre d'affaires de 3 milliards d'euros (source : AGRESTE 2005). Le chiffre d'affaires des trois

principaux types de cultures irriguées (COP, fruits et légumes) de Charente-Maritime est d'environ 220 millions d'euros (AGRESTE-comptes 2005).

S'agissant de l'activité touristique, la Charente-Maritime réalise la moitié du chiffre d'affaires des consommations touristiques sur la région, soit plus d'un milliard d'euros. L'une des vitrines de l'activité touristique littorale est l'industrie nautique, qui génère 10 % du chiffre d'affaires national de la filière, soit près de 400 millions d'euros, et qui dans sa composante «activités de plaisance» crée d'importantes retombées touristiques.

L'activité conchylicole génère pour sa part, environ 250 millions de chiffre d'affaires annuel. Le littoral charentais est le premier territoire sur le plan national pour ce qui est du tonnage produit, du nombre d'entreprises et d'emplois ; le bassin de Marennes est le premier centre d'affinage ostréicole français.

L'eau est un bien commun qui se trouve au cœur de ces activités économiques dominantes mais constitue une ressource limitée.

Des conflits repérés grâce à des sources différentes

Peu d'études mesurent précisément l'importance de la conflictualité entre les différents acteurs socio-économiques présents sur le littoral charentais. La faculté de Sciences économiques a donc effectué une analyse de la conflictualité, en s'appuyant sur trois sources de données indirectes mais complémentaires :

- le recensement des conflits relatés dans la Presse Quotidienne Régionale (PQR), plus particulièrement l'édition Charente-Maritime du quotidien Sud-Ouest, pour l'année 2005 ;
- deux enquêtes à dire d'experts. L'une a été réalisée en 2007 et porte sur le conflit «eau» entre agriculteurs et conchyliculteurs. La seconde, réalisée en 2008, a été élargie aux conflits portant sur le «littoral» (eau et occupation de l'espace maritime essentiellement). Une trentaine d'experts ont été interrogés ;
- l'exploitation des requêtes portées devant le tribunal administratif de Poitiers en 2006, qui concernent donc potentiellement l'ensemble du territoire régional¹.

L'eau, source de conflits majeurs

Quelle que soit la source d'information exploitée, les conflits autour de la ressource en eau sont prépondérants. 119 des 301 articles de presse analysés portent sur la thématique de l'eau, parmi lesquels 88 relèvent des problématiques d'irrigation.

Dans l'enquête «à dire d'experts» effectuée en 2008, sur les 16 personnes interrogées, plus de la moitié a estimé que les principaux conflits étaient focalisés sur la ressource en eau.

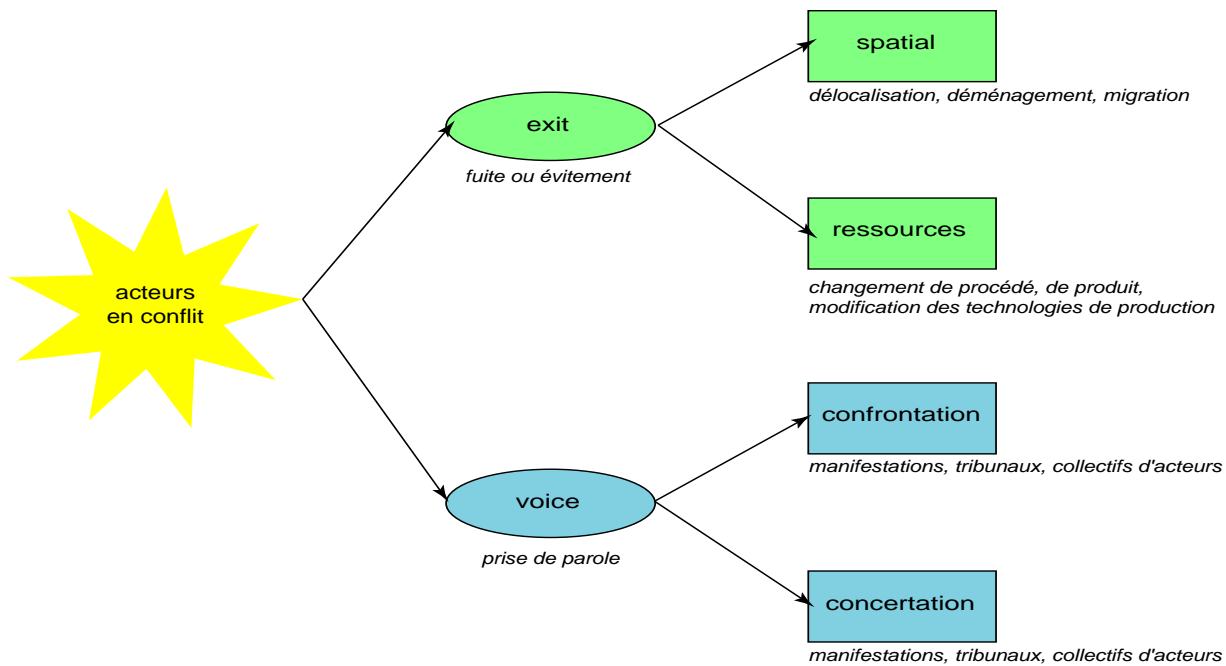
S'agissant des données du Tribunal Administratif, 70 requêtes ont été recensées au niveau régional, dont 60 sur la thématique «eau». La quasi-totalité (56/63) porte sur l'arrêté du 21 novembre 2005 de restriction de prélèvement des eaux souterraines pris dans les Deux-Sèvres.

La Faculté de Sciences Économiques de Poitiers note que, quelle que soit la source de données exploitée, les acteurs prioritairement impliqués dans le conflit «eau» sont les institutions, les agriculteurs et différentes associations.

L'analyse des articles de presse de 2005 concernant le conflit lié à l'irrigation montre que dans 22 % des cas, le Préfet est partie prenante tandis que dans 26 %, il s'agit des agriculteurs et que les

¹ Les sources utilisées, la méthode de collecte et le traitement des données collectées ont été définis dans le cadre d'un programme de recherche pour l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), dans lequel sont impliqués plusieurs laboratoires scientifiques français. L'analyse concerne des affaires jugées, et ne prend pas en compte les décisions prises par un juge unique (ordonnances) qui correspondent généralement à des procédures simplifiées.

Modèle économique



source : Olivier Bouba-Olga, Ornella Boutry, Audrey Rivaud, Benjamin Guimond, 2008, document de travail : «Analyse des conflits d'usages sur le littoral picto-Charentais», CRIEF, EA 2249, Université de Poitiers

associations de pêche et de protection de l'environnement sont chacune parties prenantes dans 7 % des cas.

Les enquêtes à dire d'experts de 2007 et 2008 mentionnent également les conchyliculteurs, initialement moins présents dans les articles de presse de 2005.

Les requêtes concernant les arrêtés préfectoraux de restriction d'usage de l'eau, portées devant le tribunal administratif de Poitiers en 2006, font apparaître, comme acteurs principaux, le Préfet, les agriculteurs, puis les associations de protection de la nature.

Les jeux d'acteurs et leurs stratégies

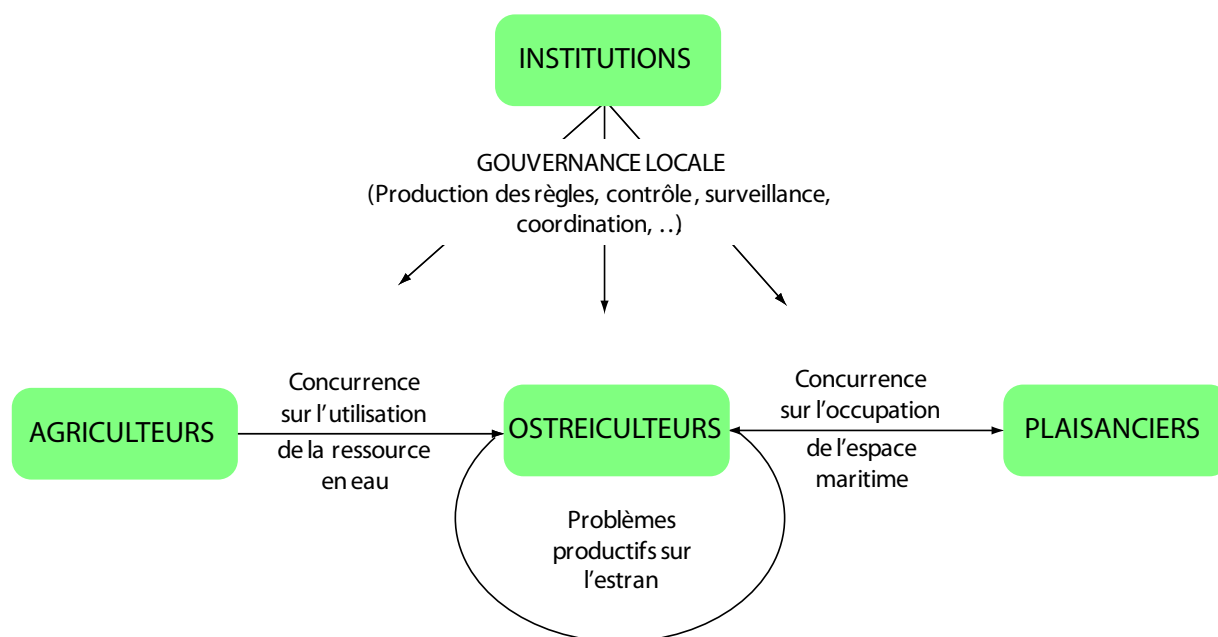
Afin de comprendre l'émergence des tensions et des conflits et d'identifier les jeux d'acteurs qui en résultent, la Faculté de Sciences Économiques s'est appuyée sur un modèle économique.

Cette théorie montre que face à un dysfonctionnement, les acteurs ont le choix entre deux types de solutions : un comportement de fuite ou d'évitement (appelé «exit»), ou le recours à la prise de parole («voice»). Par exemple, des consommateurs insatisfaits peuvent décider d'effectuer leurs achats ailleurs (exit), ou bien se plaindre aux responsables de l'entreprise (voice). Le comportement de fuite n'est pas nécessairement spatial : un acteur insatisfait par la quantité ou par la qualité de la ressource qu'il utilise peut décider de se déplacer dans l'espace physique, en se localisant près d'une ressource plus abondante ou de meilleure qualité (exit spatial), ou encore décider de modifier son processus productif, afin d'utiliser une autre ressource, ou une quantité moindre de la ressource en question (exit dans l'espace des ressources).

Cette alternative reste cependant très liée au coût de mobilisation de nouveaux moyens de productions.

Les acteurs économiques du littoral subissent une contrainte forte de proximité géographique (qu'ils s'agissent de la conchyliculture et de l'agriculture). Cependant, la proximité géographique subie est génératrice de conflits et de tensions. Les ostréiculteurs picto-charentais, par exemple, ne peuvent «déménager» l'étape d'affinage des huîtres hors du bassin, sous peine de perdre leur label. La proximité

Système d'interdépendances des activités littorales



source : Olivier Boubu-Olga, Ornella Boutry, Audrey Rivaud, Benjamin Guimond, 2008, document de travail : «Analyse des conflits d'usages sur le littoral picto-Charentais», CRIEF, EA 2249, Université de Poitiers

dite organisée se définit comme le réseau de liens tissés entre plusieurs acteurs, le partage de valeurs communes ou encore l'existence d'instances de concertation. Si un collectif d'acteurs n'est représenté dans aucune institution, il pourra difficilement prendre la parole. L'existence d'une proximité organisée rendrait plus efficace le recours à la prise de parole (voix). Son absence condamnerait ce type de solution, ou conduirait à des conflits plus importants à l'issue incertaine.

Les travaux de la Faculté de Sciences Économiques montrent, par exemple, que s'agissant du conflit «eau» entre agriculteurs et ostréiculteurs, les deux collectifs d'acteurs sont dans une situation de proximité géographique subie, tout déménagement est impossible, du moins très coûteux. Dès lors :

- soit la proximité organisée est forte, ce qui renvoie à la question du jeu des institutions, plus généralement à la qualité des dispositifs de gouvernance locale ;
- soit la seule solution, pour que le conflit ne s'envenime pas, relève de la fuite (exit) dans l'espace des ressources, solution mise en œuvre par certains acteurs.

Une première analyse du système d'interdépendances sur le littoral charentais

Les résultats des différentes analyses du système d'interdépendances des activités précédemment évoquées, permettent de produire un premier schéma de fonctionnement des différentes activités, d'analyser le jeu des acteurs et leurs comportements face aux dysfonctionnements générés par une trop grande proximité spatiale.

Sans éluder le problème qualitatif lié à la ressource en eau, le conflit environnemental relève en grande partie d'un problème quantitatif de concurrence, en lien avec le développement soutenu de l'irrigation. Il met en présence, principalement, agriculteurs et ostréiculteurs. Ces deux collectifs d'acteurs sont dans une situation de proximité géographique subie. Une solution d'exit spatial (fuite) pur semble par conséquent impossible.

L'étude de la Faculté de Sciences Économiques souligne une asymétrie entre ces deux collectifs : les ostréiculteurs, en aval du bassin versant, sont logiquement plus fortement exposés au problème que

les agriculteurs, en amont. Cette asymétrie spatiale se conjugue avec une asymétrie institutionnelle, les agriculteurs étant, jusqu'à une période récente, mieux représentés au sein des institutions. De cette double asymétrie naît une logique de confrontation. Le recours à la prise de parole (voix) peut donc sembler peu efficace du point de vue des ostréiculteurs.

La profession ostréicole rencontre en outre des problèmes internes de baisse de productivité des exploitations, en raison d'une surcharge de l'estran. De nouvelles techniques de production émergent (naissain d'écloserie, production d'huîtres triploïdes). Certains ostréiculteurs ont choisi de s'éloigner de l'estran par le biais de la production sur filières ou de la délocalisation de certaines étapes en Bretagne avant un retour pour affinage sur Marennes-Oléron. Ces modifications illustrent une stratégie mixte d'«exit» à la fois spatial et dans l'espace des ressources.

Les travaux de la Faculté relèvent également l'apparition de nouvelles tensions entre ostréiculteurs et plaisanciers, qui sont susceptibles de se transformer en conflits explicites, en raison de la concurrence liée à l'utilisation de l'espace maritime. On peut citer par exemple l'affaire portée devant les tribunaux par les plaisanciers au sujet du parc de filières dans la baie d'Yves. Dans ce nouveau conflit, l'exit spatial est peu probable : les plaisanciers sont dans une situation de proximité géographique subie, compte tenu du manque de place dans les ports sur l'ensemble du littoral français. Les dispositifs de coordination entre ces deux collectifs d'acteurs semblent peu efficaces. Les plaisanciers souhaiteraient que les ostréiculteurs s'éloignent encore pour produire en offshore, mais ces derniers y sont opposés.

L'ensemble des solutions est relativement réduit. Les possibilités d'exit spatial ou dans l'espace des ressources sont limitées. La prise de parole (voix) est, jusqu'à présent, peu efficace, en raison d'une proximité organisée insuffisante. Ce contexte contribue à poser de manière très forte la question du rôle des institutions, qui sont au cœur de la construction de cette proximité organisée aussi bien en tant qu'instances de production de règles, que de surveillance et de contrôle du respect des règles instituées, mais également en tant qu'acteurs en charge de la coordination entre les collectifs impliqués.

Les enjeux du territoire

Organiser la proximité

La régulation des conflits d'usages environnementaux est fortement conditionnée par la mise en place d'une proximité organisée, impulsée par les institutions.

Il s'agit de déterminer comment favoriser l'émergence de collectifs organisés face à d'autres acteurs disposant d'une supériorité organisationnelle.

S'agissant de la «proximité de coordination», le collectif des agriculteurs est structuré et globalement homogène ; le groupe des ostréiculteurs est structuré mais moins homogène. Le collectif des plaisanciers est en cours de structuration mais ne regroupe qu'un nombre restreint de plaisanciers.

Le collectif des associations de protection de la nature est structuré et relativement homogène (association CARG'Eau). Certaines règles instaurées par les institutions peuvent freiner «l'exit» dans l'espace ou vis-à-vis des ressources. Par exemple, la politique agricole européenne a encouragé les agriculteurs à produire du maïs de manière intensive, ce qui ne favorise pas «un exit» des ressources.

Les ressources environnementales participent activement au développement économique du littoral charentais. Contraints par la proximité spatiale, les collectifs d'acteurs sont également partie prenante de réseaux extérieurs au territoire voire influencés par des déterminants non locaux, dans des proportions différentes selon les activités. Le comportement des acteurs en est donc plus ou moins influencé.

Construire une vision commune du territoire

Déterminer la part des influences locales et « extérieures » sur les acteurs constitue une étape essentielle de la gouvernance locale.

D'autres difficultés viennent s'ajouter, le nombre d'acteurs concernés, la nature de leurs relations et la multiplicité des outils et des échelles d'interventions, les représentations divergentes du système par les acteurs.

Sur le littoral picto charentais, chaque collectif possède sa propre vision des enjeux :

- les conchyliculteurs estiment que les activités agricoles ont une incidence en terme de qualité et de disponibilité de la ressource en eau ;
- les plaisanciers considèrent comme un « empiètement » sur leur domaine, l'installation de filières off shore.

Le préalable à toute négociation est donc la définition d'un socle partagé de connaissances de la ressource environnementale entre les acteurs ou du moins la représentation d'un système ou les différentes visions sont compatibles.

La production de connaissance porte à la fois sur une vision commune de la ressource environnementale et sur la connaissance du système de réseaux et d'interdépendances motivant les acteurs.

Ainsi le schéma relationnel : *production de connaissances* ⇒ *concertation/négociation* ⇒ *définition de la règle* peut se mettre en place.

La mise en place d'un système de gouvernance pourrait tendre vers deux objectifs distincts :

- favoriser l'émergence de collectifs organisés permettant l'expression de l'ensemble des acteurs, et non plus ceux qui sont les mieux organisés ;
- rendre plus efficace la prise de parole entre les différents acteurs impliqués et les institutions sur le territoire.

Les quatre étapes d'une meilleure gouvernance pourraient être :

- la phase d'identification des acteurs, des rôles, des intérêts et des enjeux, et d'un problème central qui relie l'ensemble des acteurs ;
- le rassemblement des acteurs autour d'un objectif commun, et la détermination de leurs rôles respectifs ;
- la « redistribution des rôles ». Chaque acteur définit son rôle par rapport à celui des autres et s'insère dans un nouveau réseau, avec un nouvel ensemble de règles. Ce réseau peut fédérer toutes sortes d'entités privées, administratives, scientifiques ;
- la mobilisation des acteurs autour d'un projet commun.

Les stratégies de type « voice » mises en place par les acteurs ont vocation à satisfaire l'ensemble des besoins des activités économiques utilisatrices de la ressource, dans une optique de

Un exemple concret : le PGE du bassin versant de la Charente

Certains dispositifs comme le Plan de Gestion des Étiages du bassin versant de la Charente (PGE), ont tenté de mettre en place ces principes de gouvernance.

Le PGE a pour but de (source : PGE 2004) :

- fixer les objectifs quantitatifs et les taux de défaillance admissibles ;
- établir des règles de gestion par zones ;
- harmoniser par sous bassin versant les différentes politiques départementales pour le territoire concerné ;
- passer progressivement à une gestion anticipée ;
- présenter l'ensemble des actions permettant d'atteindre les objectifs (économies, création de ressources) et condition de passage vers les plans de crises.

Le PGE a permis de faire un constat partagé de la situation sur le bassin versant de la Charente. L'un de ses principaux acquis est la définition de la ressource disponible pour l'ensemble des usages.

Le PGE s'avère donc un outil de construction d'un dispositif de gouvernance intégrant les principales analyses précédemment évoquées.

L'ensemble des parties prenantes de l'usage de la ressource a signé ce document qui lie l'État et l'Établissement Public de Bassin de la Charente (EPTB). Ce travail a été co-construit et validé par les acteurs du territoire. Une place plus importante a été donnée aux conchyliculteurs.

Le système d'interdépendances est appréhendé à l'échelle du bassin versant dans son intégralité englobant les espaces terrestres et maritimes. Certains écueils subsistent cependant comme la nécessité d'un accompagnement structurel dans les exploitations agricoles ou la difficulté de créer un socle commun de connaissances objectives sur la ressource (notamment entre les chiffres du BRGM et ceux du PGE).

partage équitable. La plate-forme régionale de l'eau croise des actions structurelles pour équilibrer les usages de la ressource et des actions conjoncturelles destinées à gérer les situations de crise. Elle articule son action autour de deux grands axes : la gestion de la demande d'eau douce (régulation des volumes prélevés) et la gestion de l'offre (création de retenues de substitution).

Les retenues de substitution relevant d'une stratégie d'augmentation de l'offre avec la mise au point d'un système d'autorisation de construction associent différents services de l'État, les agences de l'eau et les conseils généraux et un collège de financeurs. Ce dispositif possède aussi des limites car certaines associations de protection de la nature estiment que les effets bénéfiques induits par la mise en place de retenues ne sont pas clairement connus. Par ailleurs, ce système ne constitue pas une régulation du comportement des hommes par rapport aux ressources naturelles mais un aménagement de la nature destiné à satisfaire les besoins de la société.

Pour en savoir plus

- Boubou-Olga Olivier, 2007, «Un approfondissement du modèle exit-voice par l'économie de proximité», document de travail CRIEF-TEIR, article soumis à la revue *Sciences, Nature et Société*.
- Boubou-Olga Olivier, Boutry Ornella, Rivaud Audrey, 2008, «Conflits d'usage autour de l'eau : une analyse en termes de proximité», in *L'eau mondialisée : la gouvernance en question*, La Découverte, collection *Recherches*, à paraître.
- Faculté de Sciences Économiques de Poitiers, Centre de Recherche sur l'Intégration Économiques et Financières (CRIEF) : <http://crief.labo.univ-poitiers.fr/>

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Direction régionale de l'Équipement
de Poitou-Charentes
15 rue Arthur Ranc BP 539 86020 POITIERS cedex
Tél. 33 (0)5 49 55 65 65
Fax. 33 (0)5 49 55 65 89