

Rapport final d'activité

Date remise : 11 Juin 2011

SPAMP : SCENARIOS POUR LES AIRES MARINES PROTEGEES

PROSPECTIVE ET CONCERTATION

Responsable scientifique : Sébastien TREYER

Iddri, 01 45 49 76 59, sebastien.treyer@iddri.org

Date d'engagement subvention MEDDTL : 17 NOVEMBRE 2009

Montant du budget : 20 000 TTC € (apport CDE, sur un budget total de 148 846 €)

Cofinancements obtenus : Agence des aires marines protégées (98 000 €)

Participants au projet : Charlotte Michel, Consultante « Usages et Territoires »

Résumé

Le projet de recherche – intervention SPAMP a accompagné deux missions de création de Parcs Naturels Marins (le Golfe normand breton, et le bassin d'Arcachon et son ouvert) pour les aider à réussir le double défi de tenir le cap d'objectifs environnementaux ambitieux, et d'animer un dialogue "territorial" sur un espace marin où les interactions entre usagers, les politiques publiques, les modes d'appropriation de l'espace et les modalités de protection des écosystèmes diffèrent largement des expériences de concertation et de gestion sur des espaces protégés à terre.

Vu leur rôle majeur d'animation de la concertation, affirmé très clairement avec la loi de 2006 sur les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux, les équipes gestionnaires d'aires protégées doivent tenir le double rôle d'animateur du dialogue territorial et de porteurs d'enjeux environnementaux. Ce projet de recherche - intervention a fait l'hypothèse que la capacité à structurer la discussion, au cours la concertation, sur des objectifs à long terme de protection de la Nature, constitue une compétence utile et nécessaire pour ces équipes. Ce projet a concrètement accompagné la préparation stratégique d'équipes de mission de création d'aires marines protégées par la mobilisation de démarches prospectives afin de construire une vision partagée en interne des enjeux à défendre en terme de protection de la Nature.

Cette recherche s'inscrit dans le champ des sciences de gestion, à la croisée des travaux sur l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement, du management stratégique et de la prospective, et de la **théorie de la négociation**.

Les résultats de ce projet sont de divers ordres : le projet a produit des matériaux prospectifs (scénarios, études de tendances, cartes...) et des grilles d'analyse sur les parcs naturels marins directement utilisables par les gestionnaires d'espaces protégés concernés (les parcs marins), mais aussi diffusables plus largement aux équipes de gestion impliquées dans la protection des milieux naturels à travers une méthode d'animation et de coordination d'équipe. De manière plus générique, le projet a apporté des exemples probants et spécifiques permettant de préciser les modalités selon lesquelles une approche croisée entre la **concertation environnementale** et la **prospective** permet d'améliorer conjointement la prise en compte d'objectifs environnementaux et la capacité d'animation du dialogue territorial.

Résumé en 4 pages

L'Etat français s'est doté en 2007 d'une nouvelle structure, l'Agence des aires marines protégées (AAMP)¹. Dédiée à la mer, cette agence a pour mission, entre autres, d'animer un réseau d'aires marines protégées et d'accompagner la création de nouveaux espaces de protection en mer. Créée dans le cadre de la nouvelle loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, elle s'inscrit dans une nouvelle conception de la gouvernance des aires protégées françaises, dans laquelle les collectivités locales et les usagers prennent plus de place. Ainsi, cette loi révèle explicitement une volonté, qui se retrouve dans d'autres pans de la vie publique, de positionner la concertation territoriale comme préalable à la décision.

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés aux défis auxquels doit faire face l'AAMP, ce nouvel acteur ayant une responsabilité explicite en matière environnementale, dans sa mission de mise en place des parcs naturels marins, et aux capacités spécifiques dont un tel acteur devrait disposer pour mener à bien cette mission. Au-delà de l'intérêt particulier que soulève le cas de ces nouveaux objets des politiques d'environnement que constituent les parcs naturels marins, ce cas d'étude permet de s'interroger plus généralement sur le défi, rencontré dans toute la sphère des politiques environnementales, de réussir à piloter simultanément, d'une part, des processus participatifs de dialogue territorial, et, d'autre part, l'émergence d'un projet avec une portée environnementale. Car, si ces démarches participatives (concertation, gestion intégrée...) constituent bien une opportunité et un passage obligé, elles n'assurent pas nécessairement l'atteinte des objectifs fixés aux gestionnaires des aires naturelles protégées, notamment les objectifs de protection des écosystèmes. La recherche que nous avons menée vise à apprécier en quoi la prospective peut aider une organisation en charge de cette double mission à mieux se préparer pour atteindre ce double objectif, l'un sur le bon déroulement d'un processus, dans une visée intégrative, l'autre sur l'atteinte d'un certain résultat, en matière d'ambition et de performance environnementale.

La problématique générale de la recherche est donc la suivante : **Quelles compétences complémentaires, outre la capacité d'animation d'un dispositif de concertation, l'acteur d'environnement (c'est-à-dire l'acteur qui prend en charge une responsabilité environnementale, tel que le définit l'approche d'analyse stratégique de la gestion de l'environnement, Mermet et al. 2005) doit-il avoir, pour assurer que la concertation lui permette de remplir sa mission et ses fonctions ? Quelle préparation stratégique apparaîtrait nécessaire avant qu'une telle équipe puisse entrer dans la concertation, de manière à réussir le double défi d'animer le dialogue et de tenir le cap d'objectifs environnementaux sur 15, 20 à 30 ans ?**

Nos hypothèses

La capacité à se fixer collectivement des objectifs à long terme joue un rôle déterminant, notamment en matière environnementale². Si le passé renvoie des images conflictuelles et critiques, le regard

¹ établissement public national à caractère administratif créé par l'article 18 de la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

² Le colloque " Prospective du littoral - Prospective pour le littoral " organisé par le Ministère en charge de l'environnement en 2005 a été l'occasion de montrer combien l'exploration des dynamiques de long terme à diverses échelles était nécessaire pour à la fois désigner les principaux enjeux de gestion du littoral (évolution

vers le futur et le long terme pourraient rendre justice à la cause environnementale : imaginer les enjeux de demain devrait permettre de donner plus de poids aux enjeux environnementaux. Pour préciser davantage l'influence de la prospective sur les processus stratégiques collectifs, nous avons défini nos deux hypothèses de recherche articulées entre elles :

- **1) Première hypothèse**, il est utile pour une organisation, de structurer en interne une *conversation stratégique*³, pour préparer une concertation (scène où vont se dérouler de multiples négociations), sachant que l'équipe de cette organisation est face à un double défi : réussir la concertation en étant animateur (objectif intégrateur) et faire émerger un projet environnemental (objectif sectoriel). Cette *conversation stratégique* est censée permettre en interne un travail de coordination et de rassemblement derrière une vision partagée. Vis-à-vis de l'externe, elle devrait rendre plus efficace le pilotage de la concertation, en permettant la formulation d'une *stratégie de concertation*.
- **2) Seconde hypothèse** de ce projet de recherche, la prospective est particulièrement utile pour organiser une telle conversation stratégique par sa double capacité à :
 - Assurer suffisamment de diversité et de transparence dans les hypothèses implicites qui soutiennent les visions territoriales des acteurs qui pourront être prises en compte dans la réflexion stratégique de l'organisation (voir loin permet de voir plus clair sur le poids de l'environnement dans les visions) ; cette diversité est assurée par le caractère pluraliste des démarches de prospective, même s'il ne s'agit que d'un pluralisme interne à l'organisation, mais elle doit être complétée par des dispositifs permettant de prendre connaissance des visions des autres acteurs du territoire.
 - Susciter un engagement et des visions collectives : les qualités de démocratie de la prospective (au sens du pluralisme et de l'accès ouvert à la formulation d'idées ou de propositions dans un tel processus) aident chacun à assumer des responsabilités collectives, à faire partager des visions, et, éventuellement, dégager une ambition partagée.

Cette deuxième hypothèse a été limitée dans le cadre de l'intervention aux vertus de la prospective pour ce qui concerne les processus internes à l'organisation, préalables à l'entrée en concertation, mais elle pourrait également être formulée concernant l'utilité de la prospective au service des processus territoriaux de concertation.

Objet de la recherche

Nous avons cherché à expérimenter ce dialogue fécond entre prospective et émergence de stratégie en accompagnant un nouvel acteur d'environnement, l'agence des aires marines protégées, une organisation en croissance, dans la création de nouvelles aires protégées : les parcs naturels marins. Du fait de la loi qui l'instaure, l'Agence des aires marines protégées a pour mission de créer les bases de la future aire protégée que sera le Parc naturel marin (PNM) via un large processus de concertation impliquant tous les acteurs de la mer et du littoral concernés. Ces missions de création durent un à trois ans et sont pilotées localement par des équipes dédiées, recrutées par l'agence, et

du trait de côte, vulnérabilité des territoires côtiers, par exemple), et pour permettre de donner des cadrages alternatifs à la discussion entre les différentes parties prenantes.

³ au sens de la mobilisation de contenus prospectifs au sein d'une entreprise, comme le propose Van der Heijden, 1996, et du processus de dialogue participatif en interne alimentant l'élaboration stratégique collective, comme le proposent les auteurs du champ de la stratégie dans les organisations, comme Chanal et al. 2001

mises à disposition sous l'autorité des préfets chargés des décisions de création (préfet de région et préfet maritime). L'objet de notre recherche s'est donc défini autour de l'accompagnement de deux équipes, celle en charge du PNM du Bassin d'Arcachon et celle en charge du PNM du golfe normand breton, et sur la plus grande partie du temps d'existence de ces missions de création, lancée en janvier 2010 pour se terminer au printemps 2012 pour la première et en avril 2010 pour se terminer au printemps 2013 pour la seconde.

Terrains d'études

Présentation du territoire d'étude de la mission du Bassin d'Arcachon

Le bassin se situe dans le Sud-ouest de la France, dans le Golfe de Gascogne en bordure de la plaine des Landes de Gascogne. Le territoire d'étude pour la mission comprend l'espace maritime compris dans l'intérieur du bassin d'Arcachon ainsi que l'embouchure du bassin sur la côte landaise. Le bassin constitue une zone humide d'intérêt international en raison de ses richesses faunistiques (zone d'hivernage et de reproduction de l'avifaune, bassin de reproduction, frayères et nourriceries pour les poissons et les invertébrés) et floristiques (schorres, vaste étendue d'herbiers à zostères, espèces endémiques ou menacées). Ce relief est en perpétuel mouvement avec une érosion de la côte sableuse, une fermeture des chenaux secondaires et un rehaussement des fonds du plan d'eau. La question se pose ainsi d'une intervention anthropique pour sécuriser la navigation et contenir l'érosion de la façade maritime.

Cette grande lagune entre terre et mer possède de grandes richesses naturelles et culturelles et est soumis à d'importantes pressions anthropiques, déjà en partie conflictuelles. Les activités économiques du bassin s'organisent autour du tourisme, de la pêche professionnelle et de la conchyliculture. Des problèmes sur les espaces maritimes ou liés à la mer se posent et devraient continuer à se poser sans mesure de gestion ad-hoc : des conflits de cohabitation entre usagers liée à une fréquentation importante du plan d'eau (gêne de navigation, conflits d'usage, pollution des eaux), la qualité de l'eau qui suscite encore de nombreuses incertitudes malgré les dispositifs de traitement important mis en place par les collectivités et une pression forte sur les mouillages et dans les ports, qui amènent les autorités à chercher des solutions pour diversifier l'offre et limiter les impacts négatifs.

Tous ces enjeux ont été discutés, débattus et ont structuré ainsi les bases du futur PNM. La concertation pour la mission d'étude s'est déroulée pendant deux ans et a débouché sur un projet largement soutenu par les acteurs du territoire, au cours de l'enquête publique préalable au décret de création, pour faire face à l'avenir de la lagune et son ouvert sur l'océan.

Présentation du territoire d'étude la mission sur le golfe normand breton

La mission d'étude du golfe normand breton travaille depuis deux ans sur un périmètre d'étude qui s'étend depuis l'ouest de la Baie de Morlaix en Bretagne jusqu'à la pointe de la Hague dans le Cotentin. Il comprend l'espace marin au large des îles anglo-normandes, territoire en dehors de la Communauté européenne. A l'est la limite correspond au littoral français. Ce territoire est à cheval sur deux régions, Bretagne et Normandie, et trois départements, (Côtes d'Armor, Ille et Vilaine et Manche). Ce territoire marin englobe des espaces relativement diversifiés : côtes rocheuses de craie et de granite et côtes sableuses, havres, baie du Mont St Michel, large étendue d'estran au large des côtes, des îles et des platiers, bancs de zostère, fonds et récifs plus ou moins profonds, avec herbiers, passes sableuses mobiles, hauts fonds plus calmes... La qualité et la diversité écologiques des milieux naturels a permis le développement d'une faune et d'une flore très riches. De nombreux mammifères marins vivent ou transitent dans ces eaux : phoques gris et phoques veaux marins et grands dauphins. Différents enjeux de gestion se posent cependant sur ce territoire du fait notamment de la pression anthropique. La qualité de l'eau est dépendante des rejets d'effluents mais aussi de l'ampleur des échanges entre les eaux fluviales issus des bassins versants et les eaux au large de la Manche. Du fait des courants et des marées, l'eau de la baie reste relativement confinée, ce qui pose des risques de concentrations de polluants à longue durée de vie.

Les activités du tourisme, de pêche et de conchyliculture ont un poids économique important sur ce territoire, avec une culture d'aménagement sensiblement différente entre les deux régions. Des accords de pêche historiques, très précis, organisent la répartition des ressources halieutiques sur les eaux territoriales françaises et au large des îles anglo-normandes. Compte tenu de la pression sur la ressource et de la crise que traverse le monde de la pêche professionnelle, l'enjeu se pose de reconsidérer plus largement ces accords en intégrant plus largement des dimensions environnementales. Les activités de plaisance sont croissantes comme partout en France. La fréquentation dépasse parfois les seuils de tolérance notamment sur les espaces les plus convoités comme l'archipel de Chausey avec un sentiment de gêne de la navigation, une concurrence d'accès aux ports et aux mouillages mais aussi sur les prélèvements halieutiques (pêche en mer ou à pied).

Ce deuxième terrain contient de manière plus nette des espaces maritimes plus éloignés du littoral avec une complexité propre à l'étendue de la zone d'étude et à la diversité des zonages administratifs. Ce projet de PNM fait l'objet d'une large concertation depuis deux ans qui s'achèvera à l'automne 2012.

Résultats de la recherche

L'exercice « Spamp » a généré divers types de retombées. Ce rapport présente les trois grands types de valeur ajoutée que la prospective peut apporter aux processus de concertation, et l'illustre à partir des observations de cette recherche - intervention.

La première retombée est relative à la construction de la stratégie collective en interne à l'Agence des aires marines protégées. La prospective a permis de nourrir des conversations stratégiques et de renouer un dialogue matriciel, entre différents services de l'Agence ; échange essentiel pour la structuration émergente et l'évolution des missions de cette organisation qui a vécu une phase de croissance exceptionnelle entre 2007 et 2011 (elle est passée de 1 à plus de 100 agents). La prospective joue ici un rôle clé dans l'amélioration du processus stratégique interne à une organisation.

La seconde valeur ajoutée est relative à la concertation dans sa phase préparatoire. La prospective a permis de structurer des étapes clés à la préparation de la concertation ; notamment pour bien tenir compte à la fois des enjeux distributifs et des enjeux intégratifs de ces processus de négociations pluriels et concomitants que génèrent de telles concertations environnementales. La prospective joue ici un rôle clé pour préparer une stratégie d'entrée en concertation, sans se limiter aux seuls enjeux distributifs et en préparant l'émergence de solutions intégratives innovantes.

La troisième valeur ajoutée concerne la manière dont l'exercice a permis d'accompagner l'émergence d'un projet de protection de la Nature en Mer en mettant en discussion différentes représentations de la protection de la Nature dans un projet de PNM. La prospective joue ici un rôle d'ouverture d'un dialogue pluraliste autour des différentes représentations de la nature et de leurs liens avec des projets d'action publique ou des projets politiques.

Sommaire

RESUME EN 4 PAGES	3
NOS HYPOTHESES	3
OBJET DE LA RECHERCHE	4
TERRAINS D'ETUDES	5
RESULTATS DE LA RECHERCHE	6
AVANT PROPOS.....	10
INTRODUCTION - LA PROBLEMATIQUE.....	11
LE CONTEXTE	11
FONDEMENTS DE LA RECHERCHE	12
<i>Nos hypothèses.....</i>	<i>12</i>
<i>Objet de la recherche.....</i>	<i>14</i>
PRESENTATION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE.....	17
PARTIE 1 : LA PROSPECTIVE ET LA CONSTRUCTION D'UNE STRATEGIE COLLECTIVE	20
ENJEUX ORGANISATIONNELS POUR L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES : FAIRE FACE A UN DEVELOPPEMENT RAPIDE ET MULTI-SITE.....	20
APPORTS D'UNE CONVERSATION STRATEGIQUE STRUCTUREE AUTOUR DE CONTENUS PROSPECTIFS	22
<i>Un ajustement des objectifs</i>	<i>22</i>
<i>Des discussions prospectives pour lancer une conversation stratégique</i>	<i>23</i>
ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS	25
AU-DELA DES PROCESSUS STRATEGIQUES INTERNES, UNE PREPARATION STRATEGIQUE DE L'ORGANISATION TOURNEE VERS L'EXTERIEUR.....	28
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	28
PARTIE 2 : L'UTILITE DE LA PROSPECTIVE POUR PREPARER LA CONCERTATION.....	30
DEFINIR LA CONCERTATION A LA LUMIERE DE LA THEORIE DE LA NEGOCIATION	30
LA CONCERTATION ET LES PARCS NATURELS MARINS, NOUVEAU PARADIGME POUR LES AIRES PROTEGEES : LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE - INTERVENTION	32
<i>Contexte</i>	<i>32</i>
<i>Les enjeux liées aux écosystèmes dans les PNM étudiés</i>	<i>33</i>

<i>Récit d'une démarche prospective intervenant au moment où la concertation identifie les enjeux sur les territoires.....</i>	35
COMMENT L'ANALYSE DES CONJECTURES PERMET-ELLE DE PREPARER LA CONCERTATION ?	36
<i>« D'où on part ? » un regard rétrospectif et alternatif.....</i>	37
<i>« Où pourrait-on aller ? » ou comment la prospective permis de se fixer des objectifs et anticiper ceux des autres parties prenantes :</i>	39
<i>« Comment pourrait-on y aller » ou comment la prospective a permis d'imaginer des solutions possibles, et susciter du changement</i>	40
<i>« Comment y aller concrètement » ou comment la prospective a permis d'organiser la concertation.</i>	43
SCHEMA DE SYNTHESE : CONCERTATION ET PROSPECTIVE DEUX APPROCHES COMPLEMENTAIRES.....	45
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	46
PARTIE 3 : LA PROSPECTIVE ET L'EMERGENCE D'UN OBJET ENVIRONNEMENTAL	48
PNM OU L'ARRIVEE DE NOUVEAUX « MER-RITOIRES » (TERRITOIRE MARIN) : CAS DU BASSIN D'ARCACHON.....	49
<i>De nouveaux territoires en mer via l'outil PNM</i>	49
<i>Le Bassin d'Arcachon, espace déjà fortement territorialisé</i>	50
<i>Brève comparaison des vocables entre le SMVM, le SCOT et le PNM</i>	51
<i>La mobilisation d'outils, de concepts, et d'éléments culturels au service la cause marine</i>	53
ARTICULATION ENTRE PROSPECTIVE ET EMERGENCE D'UN OBJET PARTAGE DE NATURE.....	55
<i>Une représentation systémique, intégrée autour de la protection de la Nature.....</i>	55
<i>La prospective a mis en discussion différentes conceptions de la protection de la Nature</i>	57
<i>Une invitation à la composition souhaitée (hiérarchisation).....</i>	65
CONCLUSION DE LA PARTIE 3.....	70
CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES.....	71
BIBLIOGRAPHIE	73
LISTE DES ABREVIATIONS :	76
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	76
ANNEXES.....	77
ANNEXE 1 : LA METHODE PROSPECTIVE DU PROJET « SPAMP » ET SES GRANDES ETAPES.....	78
<i>Contacts préliminaires avec l'équipe du siège en janvier et février 2010.....</i>	80
<i>Une démarche de prospective scandée par trois séminaires</i>	80
<i>Entretiens d'exploration prospective.....</i>	81
<i>Produits intermédiaires de la démarche : schémas de synthèse et fiches variables</i>	82

<i>Mises en discussion avec l'Agence des aires marines protégées, au-delà des seules équipes de mission ...</i>	83
<i>Observation des processus de concertation</i>	84
ANNEXE 2 : LES 7 FAMILLES D'ENTREPRISES D'APRES MINTZBERG.....	87

Avant propos

Dans la conclusion de leur ouvrage sur les écoles de pensée en matière de stratégie « Safari en pays stratégie », les auteurs précisent que « l'élaboration de la stratégie, c'est à la fois du jugement conceptuel, de la vision intuitive et de l'apprentissage émergent » (Mintzberg et al., 2009). C'est bien toutes ces étapes d'émergence de la stratégie que nous avons observées et cherché à suivre, depuis deux ans, en accompagnant deux jeunes équipes au service d'une mission environnementale : la création de parcs naturels marins (PNM) dans le bassin d'Arcachon et dans le Golfe normand-breton. Notre double posture de chercheur et d'intervenant nous a permis de suivre à intervalles réguliers les structurations des processus stratégiques depuis un point de vue situé auprès d'un acteur de la protection de la Nature. Ce positionnement **dans l'action en cours de construction, en préparation d'une stratégie de concertation**, distingue ce projet de celui que la même équipe de recherche avait adopté, sur un sujet assez proche, avec d'autres collègues, dans le projet GENESE (Bouni, Michel, Dufour, Treyer, 2011), au cours duquel nous avons observé *a posteriori* les résultats des processus de concertation.

La problématique qui définit ce projet reste cependant inscrite dans la filiation de ce projet, déjà financé par le programme CDE, c'est-à-dire celle d'une équipe de recherche cherchant à mettre en évidence les liens entre processus de concertation et requalification du projet d'environnement, au travers d'un positionnement particulier, celui de la formation de la stratégie d'action au service explicite d'un objectif environnemental.

La question organisatrice de cette recherche est la suivante. **Comment les équipes de missions d'étude de parcs naturels marins (PNM) vont-elles pouvoir se saisir de l'approche et des dispositifs de concertation pour produire des espaces protégés répondant aux objectifs fixés, et notamment en matière environnementale ? Et plus précisément, comment la prospective peut les aider dans cette visée ?**

Introduction - La problématique

Le contexte

Pour renforcer sa politique de protection des milieux marins, l'Etat français s'est doté en 2007 d'une nouvelle structure, l'Agence des aires marines protégées (AAMP)⁴. Dédiée à la mer, cette agence a pour mission, entre autres, d'animer un réseau d'aires marines protégées et d'accompagner la création de nouveaux espaces de protection en mer. Créée dans le cadre de la nouvelle loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, elle s'inscrit dans une nouvelle conception de la gouvernance des aires protégées françaises, dans laquelle les collectivités locales prennent plus de place. Ainsi, cette loi révèle explicitement une volonté, qui se retrouve dans d'autres pans de la vie publique, de positionner la concertation territoriale comme préalable à la décision.

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés aux défis auxquels doit faire face ce nouvel acteur ayant une responsabilité explicite en matière environnementale (nous dirons plus loin, « acteur d'environnement », en référence au cadre d'analyse stratégique de la gestion de l'environnement, développé par Laurent Mermet, par exemple dans Mermet et al., 2005), l'AAMP, dans sa mission de mise en place des parcs naturels marins, et aux capacités spécifiques dont un tel acteur devrait disposer pour mener à bien cette mission. Au-delà de l'intérêt particulier que soulève le cas de ces nouveaux objets des politiques d'environnement que constituent les parcs naturels marins, ce cas d'étude permet de s'interroger plus généralement sur le défi, rencontré dans toute la sphère des politiques environnementales, de réussir à piloter simultanément, d'une part, des processus participatifs de dialogue territorial, et, d'autre part, l'émergence d'un projet avec une portée environnementale. Car, si ces démarches participatives (concertation, gestion intégrée...) constituent bien une opportunité et un passage obligé, elles n'assurent pas nécessairement l'atteinte des objectifs fixés aux gestionnaires des aires naturelles protégées, notamment les objectifs de protection des écosystèmes. La recherche que nous avons menée vise à apprécier en quoi la prospective peut aider une organisation en charge de cette double mission à mieux se préparer pour atteindre ce double objectif, l'un sur le bon déroulement d'un processus, dans une visée intégrative, l'autre sur l'atteinte d'un certain résultat, dans une visée sectorielle.

De précédents travaux de recherche ayant déjà analysé le rôle de l'acteur d'environnement, gestionnaire d'espace protégé, dans le cadre de processus de concertation, montrent que l'efficacité environnementale des décisions territoriales est très différente selon que c'est un acteur intégré et territorial qui porte à la fois la responsabilité d'enjeux environnementaux, et celle de l'animation du processus de discussion, ou bien qu'il existe un acteur sectoriel de l'environnement identifié comme tel (Emerit, 2007). Ces travaux incitent à tenir compte de la nécessité d'instituer des acteurs sectoriels de l'environnement en tant que tels, notamment lorsque les asymétries de pouvoir entre les interlocuteurs sont fortes : dans ces cas, la concertation risque sinon de se révéler comme une "pseudo négociation", processus formel mais sans résultat acceptable pour l'environnement (Busca

⁴ établissement public national à caractère administratif créé par l'article 18 de la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

et Salles, 2006). Or, la nouvelle loi de 2006 et les tendances observées s'orientent dans une autre direction.

C'est pour cela que, dans une recherche antérieure, GENESE, lancée en 2008 dans le cadre du programme CDE (Bouni, Dufour, Michel, Treyer, 2011), nous nous sommes intéressés à l'analyse des effets de la mise en place des dispositifs de concertation sur les capacités de décision des équipes gestionnaires d'aires protégées. Ce projet étudiait, à partir des cas de parcs nationaux et du Conservatoire du littoral, les effets de la transition et du changement de posture qui voient passer ces équipes du rôle de porteurs d'enjeux sectoriels, environnementaux, à celui de porteurs de projets intégrés et territoriaux. Cette transition constitue un enjeu majeur, et ses résultats sur le plan environnemental sont encore difficiles à évaluer, notamment car ils mettront plusieurs années à se manifester et de nombreuses questions restent ouvertes : les nouvelles gouvernances mise en place permettront-elles de faire des choix ambitieux sur le plan environnemental dans les années qui suivent leur mise en place, ou bien conduiront-elles à réduire systématiquement les ambitions environnementales ? Les principes généraux et règles de gestion issues de la concertation seront-ils traduits sur le plan réglementaire et suivis d'effet ? Les mesures prises pourront-elles avoir une incidence notable sur les écosystèmes ?...

Dans la continuité de ces travaux, nous avons choisi d'étudier plus particulièrement les processus de construction collective de stratégies à long terme pour une aire protégée, mettant ainsi au cœur de l'analyse la formulation d'objectifs à long terme, notamment en matière environnementale. Pour cela, nous avons choisi d'expérimenter une approche de prospective pour accompagner ces processus collectifs de construction de stratégies (internes à l'organisation –acteur d'environnement, ou ouverts à l'ensemble des acteurs sur le territoire concerné), afin d'apprécier la faisabilité et l'utilité pour l'acteur d'environnement de mobiliser ces approches prospectives de telle manière que le processus de concertation permette d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

La problématique générale de la recherche est donc la suivante : **Quelles compétences complémentaires, outre la capacité d'animation d'un dispositif de concertation, l'acteur d'environnement** (c'est-à-dire l'acteur qui prend en charge une responsabilité environnementale, tel que le définit l'approche d'analyse stratégique de la gestion de l'environnement, Mermet et al. 2005) **doit-il avoir, pour assurer que la concertation lui permette de remplir sa mission et ses fonctions ? Quelle préparation stratégique apparaîtrait nécessaire avant qu'une telle équipe puisse entrer dans la concertation, de manière à réussir le double défi d'animer le dialogue et de tenir le cap d'objectifs environnementaux sur 15, 20 à 30 ans ?**

Fondements de la recherche

Nos hypothèses

La capacité à se fixer collectivement des objectifs à long terme joue un rôle déterminant, notamment en matière environnementale⁵. Si le passé renvoie des images conflictuelles et critiques, le regard vers le futur et le long terme pourraient rendre justice à la cause environnementale : imaginer les

⁵ Le colloque " Prospective du littoral - Prospective pour le littoral " organisé par le Ministère en charge de l'environnement en 2005 a été l'occasion de montrer combien l'exploration des dynamiques de long terme à diverses échelles était nécessaire pour à la fois désigner les principaux enjeux de gestion du littoral (évolution du trait de côte, vulnérabilité des territoires côtiers, par exemple), et pour permettre de donner des cadrages alternatifs à la discussion entre les différentes parties prenantes.

enjeux de demain devrait permettre de donner plus de poids aux enjeux environnementaux. Dans des travaux précédents, nous avons pu mettre en évidence, sur l'exemple d'un parc national et d'un parc naturel régional, que la mobilisation de matériau prospectif par une organisation – acteur d'environnement lui permettait à la fois de changer de registre et de posture dans ses interactions avec les autres acteurs du territoire, mais aussi de lancer un débat en interne à l'organisation, fertile pour la réflexion sur les transformations de sa propre mission et notamment sur la place des objectifs environnementaux à long terme (Michel et Treyer, 2006).

C'est sur la base de ce constat, et pour préciser davantage cette influence sur les processus stratégiques collectifs, que nous avons défini nos deux hypothèses de recherche articulées entre elles :

- **1) Première hypothèse**, il est utile pour une organisation, de structurer en interne une *conversation stratégique*⁶, pour préparer une concertation (scène où vont se dérouler de multiples négociations), sachant que l'équipe de cette organisation est face à un double défi : réussir la concertation en étant animateur (objectif intégrateur) et faire émerger un projet environnemental (objectif sectoriel). Cette *conversation stratégique* est censée permettre en interne un travail de coordination et de rassemblement derrière une vision partagée. Vis-à-vis de l'externe, elle devrait rendre plus efficace le pilotage de la concertation, en permettant la formulation d'une *stratégie de concertation*.
- **2) Seconde hypothèse** de ce projet de recherche, la prospective est particulièrement utile pour organiser une telle conversation stratégique par sa double capacité à :
 - Assurer suffisamment de diversité et de transparence dans les hypothèses implicites qui soutiennent les visions territoriales des acteurs qui pourront être prises en compte dans la réflexion stratégique de l'organisation (voir loin permet de voir plus clair sur le poids de l'environnement dans les visions) ; cette diversité est assurée par le caractère pluraliste des démarches de prospective, même s'il ne s'agit que d'un pluralisme interne à l'organisation, mais elle doit être complétée par des dispositifs permettant de prendre connaissance des visions des autres acteurs du territoire.
 - Susciter un engagement et des visions collectives : les qualités de démocratie de la prospective (au sens du pluralisme et de l'accès ouvert à la formulation d'idées ou de propositions dans un tel processus) aident chacun à assumer des responsabilités collectives, à faire partager des visions, et, éventuellement, dégager une ambition partagée.

On pourra noter que cette deuxième hypothèse, limitée dans le cadre de cette intervention aux vertus de la prospective pour ce qui concerne les processus internes à l'organisation, préalables à l'entrée en concertation, pourrait également être formulée concernant l'utilité de la prospective au service des processus territoriaux de concertation. Nous y reviendrons cependant dans la deuxième et troisième parties de ce rapport (centrée sur les apports de la prospective pour préparer la concertation territoriale et l'émergence d'un projet environnemental), tout en sachant que le projet de recherche n'avait pas été conçu pour démontrer ces effets de la prospective sur le processus territorial lui-même.

⁶ au sens de la mobilisation de contenus prospectifs au sein d'une entreprise, comme le propose Van der Heijden, 1996, et du processus de dialogue participatif en interne alimentant l'élaboration stratégique collective, comme le proposent les auteurs du champ de la stratégie dans les organisations, comme Chanal et al. 2001

Objet de la recherche

Nous avons cherché à expérimenter ce dialogue fécond entre prospective et émergence de stratégie en accompagnant un nouvel acteur d'environnement, l'agence des aires marines protégées, une organisation en croissance, dans la création de nouvelles aires protégées : les parcs naturels marins. Du fait de la loi qui l'instaure, l'Agence des aires marines protégées a pour mission de créer les bases de la future aire protégée que sera le Parc naturel marin (PNM) via un large processus de concertation impliquant tous les acteurs de la mer et du littoral concernés. Ces missions de création durent un à trois ans et sont pilotées localement par des équipes dédiées, recrutées par l'agence, et mises à disposition sous l'autorité des préfets chargés des décisions de création (préfet de région et préfet maritime). L'objet de notre recherche s'est donc défini autour de l'accompagnement de deux équipes, celle en charge du PNM du Bassin d'Arcachon et celle en charge du PNM du golfe normand breton, et sur la plus grande partie du temps d'existence de ces missions de création, lancée en janvier 2010 pour se terminer au printemps 2012 pour la première et en avril 2010 pour se terminer au printemps 2013 pour la seconde.

Présentation du territoire d'étude de la mission du Bassin d'Arcachon

Le bassin se situe dans le Sud-ouest de la France, dans le Golfe de Gascogne en bordure de la plaine des Landes de Gascogne. Le territoire d'étude pour la mission comprend l'espace maritime compris dans l'intérieur du bassin d'Arcachon ainsi que l'embouchure du bassin sur la côte landaise. Pour les parcs naturels envisagés, le territoire comprend uniquement le domaine public maritime dans les parties "terrestres". Cette grande lagune entre terre et mer possède de grandes richesses naturelles et culturelles et est soumise à d'importantes pressions anthropiques, potentiellement conflictuelles. Le bassin est constitué d'un vaste plan d'eau salée de 18 000 ha fortement soumis à l'influence des marais côtiers. D'un point de vue hydrologique, le bassin comprend d'est en ouest le delta de la Leyre, l'intérieur du bassin (vastes estrans parcourus par un réseau de chenaux), un système de passes, intérieures et extérieures, à son embouchure, dont le nombre est variable selon la taille des chenaux, puis la côte sableuse landaise. Ce relief est en perpétuel mouvement avec une érosion de la côte sableuse, une fermeture des chenaux secondaires et un rehaussement des fonds du plan d'eau. La question se pose ainsi d'une intervention anthropique pour sécuriser la navigation et contenir l'érosion de la façade maritime.

Le bassin constitue une zone humide d'intérêt international en raison de ses richesses faunistiques (zone d'hivernage et de reproduction de l'avifaune, bassin de reproduction, frayères et nurseries pour les poissons et les invertébrés) et floristiques (schorres, vaste étendue d'herbiers à zostères, espèces endémiques ou menacées). Des milieux écologiques d'intérêts communautaires sont particulièrement représentatifs : l'île aux oiseaux, la réserve du Banc d'Arguin, le delta de la Leyre, les bassins de poissons, les prêtres salés... Différentes mesures de protection ont été prises sur ces sites (réserve naturelle, terrain du Conservatoire du Littoral, terrains domaniaux, site classé...). Le bassin est entouré de dix communes riveraines à la population croissante (plus de 100 000 habitants permanents). Ces communes sont réunies dans un syndicat intercommunal, le SIBA (créé en 1964), dont la principale vocation est l'assainissement (gestion d'un réseau d'eaux usées d'origine urbaine et industrielle et des installations de traitement correspondantes). Son action a permis d'améliorer très notablement la qualité de l'eau du bassin. Les activités économiques du bassin s'organisent autour du tourisme, de la pêche professionnelle et la conchyliculture, à cause de l'hydrographie et des marées qui concentrent les flux sur les passes et les chenaux et à cause de la concurrence d'occupation du Domaine Public Maritime, des problèmes de cohabitation sur les espaces maritimes ou liés à la mer se posent et devraient continuer à se poser de manière importante. L'ostréiculture, qui marque fortement l'image et le paysage historique du bassin, occupe une part importante de l'estran (1000ha concédés). Elle subit de nombreux épisodes de crise et le nombre d'exploitation diminue de manière notable depuis une trentaine d'années.

La crise actuelle que traverse l'ostréiculture au niveau national est celle d'une forte mortalité du naissain et des huîtres juvéniles. Elle touche particulièrement le Bassin qui était jusqu'alors le premier centre d'exportation de naissain.

Pour la croissance de l'huître, les ostréiculteurs ont cherché à étendre leurs parcs. Certains détiennent des espaces en dehors du bassin ; d'autres ont occupé à partir de 1993 sans autorisation administrative le banc d'Arguin, situation qui reste précaire, d'un point de vue administratif mais aussi géologique et physique.

La fréquentation nautique, plaisance et pêche, est relativement dense et potentiellement conflictuelle. La plaisance en raison de son impact touristique et des emplois induits constitue un autre enjeu majeur de gestion du bassin. Deux problèmes se posent en effet : des conflits de cohabitation entre usagers liée à une fréquentation importante du plan d'eau (gêne de navigation, conflits d'usage, pollution des eaux) et une pression forte sur les mouillages et dans les ports, qui amènent les autorités à chercher des solutions pour diversifier l'offre et limiter les impacts négatifs.

Tous ces enjeux ont conduit les collectivités locales et leurs élus, les acteurs économiques et les services de l'Etat à réfléchir à l'opportunité de créer un PNM sur le bassin. Un certain nombre d'autres dispositifs d'action publique, plus ou moins concertés, avaient été mis en place, et notamment le SMVM. Ce SMVM a permis de faire un diagnostic des tendances en cours et des problèmes, et de lancer une première concertation.

Il s'agit donc d'un projet focalisé sur un territoire d'interface entre mer et terre, fonctionnant comme un système où tous les usages sont en interaction et ont probablement connaissance de ces interactions, ayant déjà fait l'objet d'un nombre important d'initiatives de gestion collective. L'enjeu d'intervention dans un tel territoire a été de pouvoir redonner une capacité d'anticipation prospective à la fois :

- pour saisir les tendances et évolutions en cours qui pourraient être déterminantes mais que des conflits et compétitions à court terme pourraient masquer,
- pour mettre en évidence les dynamiques d'interaction à long terme entre les différents acteurs, et tâcher de faire émerger des projets viables.

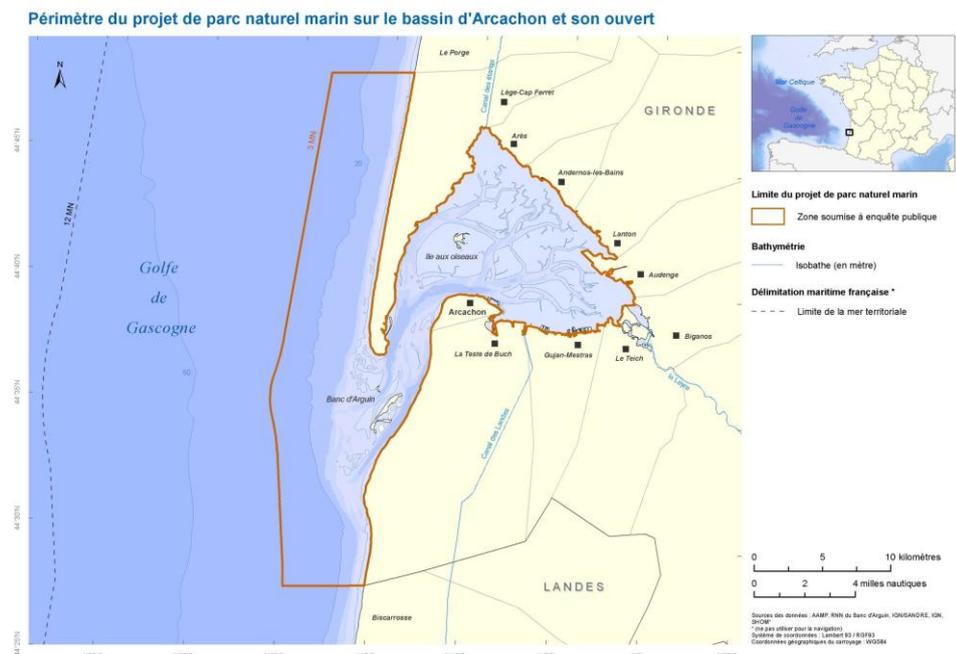


Figure 1 : périmètre de PNM soumis à enquête publique en décembre 2011 (source AAMP)

Présentation du territoire d'étude la mission sur le golfe normand breton

Dans le cas de ce second projet le territoire étudié est beaucoup plus vaste. Il s'étend depuis l'ouest de la Baie de Morlaix en Bretagne jusqu'à la pointe de la Hague dans le Cotentin. Il comprend l'espace marin au large des îles anglo-normandes, territoire en dehors de la Communauté européenne. A l'est la limite correspond au littoral français. Ce territoire est à cheval sur deux régions, Bretagne et Normandie, et trois départements, (Côtes d'Armor, Ille et Vilaine et Manche). Ce territoire marin englobe des espaces relativement diversifiés : côtes rocheuses de craie et de granite et côtes sableuses, havres, baie du Mont St Michel, large étendue d'estran au large des côtes, des îles et des platiers, bancs de zostère, fonds et récifs plus ou moins profonds, avec herbiers, passes sableuses mobiles, hauts fonds plus calmes... La qualité et la diversité écologiques des milieux naturels a permis le développement d'une faune et d'une flore très riches. De nombreux mammifères marins vivent ou transitent dans ces eaux : phoques gris et phoques veaux marins et grands dauphins. L'avifaune est remarquable avec d'importantes stations reconnues à l'échelle internationale pour l'hivernage, l'escale ou l'estivage. Différents enjeux de gestion se posent cependant sur ce territoire du fait notamment de la pression anthropique. La qualité de l'eau est dépendante des rejets d'effluents mais aussi de l'ampleur des échanges entre les eaux fluviales issus des bassins versants et les eaux au large de la Manche. Du fait des courants et des marées, l'eau de la baie reste relativement confinée, ce qui pose des risques de concentrations de polluants à longue durée de vie. Les risques bactériologiques sont relativement bien connus et suivis suite aux différentes épizooties sur les espèces conchylicoles élevés dans la baie. La pollution par des éléments radioactifs liés à la présence de l'usine de la Hague n'a pas été observée mais demande une surveillance sur le long terme. La présence d'herbicide et de pesticide liée à l'activité agricole est là aussi une pollution potentielle pour le golfe.

Les activités du tourisme, de pêche et de conchyliculture ont un poids économique important sur ce territoire, avec une culture d'aménagement sensiblement différente entre les deux régions. En première analyse, qui demanderait à être précisée et critiquée, on peut considérer que la Bretagne s'inspire d'une culture de l'aménagement (création de pistes cyclables, agrandissement des parcs ostréicoles..) tandis que la Basse Normandie privilégie plutôt le minimum d'interventions et un recentrage sur des produits de qualité. La différence entre ces deux logiques économiques appelle à plus de cohérence notamment dans la gestion à l'interface, mais aussi parce que des acteurs présents sur les deux parties régionales devraient être traités de la même manière. Par ailleurs, des accords de pêche historiques, très précis, organisent la répartition des ressources halieutiques sur les eaux territoriales françaises et au large des îles anglo-normandes. Ces accords sont sur le point d'être remis à jour. Compte tenu de la pression sur la ressource et de la crise que traverse le monde de la pêche professionnelle, l'enjeu se pose de reconsidérer plus largement ces accords en intégrant plus largement des dimensions environnementales. Les activités de plaisance sont croissantes comme partout en France. La fréquentation dépasse parfois les seuils de tolérance notamment sur les espaces les plus convoités comme l'archipel de Chausey avec un sentiment de gêne de la navigation, une concurrence d'accès aux ports et aux mouillages mais aussi sur les prélèvements halieutiques (pêche en mer ou à pied).

L'ensablement de la Baie est, là encore, un sujet de réflexion et d'action politique de large ampleur. Il a fait l'objet de nombreuses études et simulations qui ont amené les acteurs à reconsidérer l'aménagement des accès au Mont Saint Michel et à discuter de l'impact des nombreux ouvrages humains (polders, digues, barrages...) pour redynamiser les phénomènes de chasse et d'érosion. Se confrontent là encore deux logiques, l'une productiviste et aménagiste et l'autre visant à une minimisation de l'action de l'homme (mais qui ne sont pas attribuables de manière univoque à l'une et à l'autre région, mais plutôt de manière diversifiée entre les différents acteurs).

L'attrait de la Manche pour l'exploitation énergétique des vents et marées fait l'objet de nombreuses demandes de la part de porteurs de projet. La région Bretagne a mis à l'étude les enjeux et potentiels liés à la mise en place d'éoliennes et hydroliennes en mer. Ces éventuels projets encore à l'étude devront être finement suivis pour limiter les impacts sur les milieux et les conflits avec les pêcheurs. Différentes mesures de protection et des outils de gouvernance (Natura 2000, classement de l'Unesco, grand site de France, site classé, GIZC, monument historique, RAMSAR, acquisition du Conservatoire du Littoral, réserves naturelles...) sont en place dans le golfe sur les sites les plus emblématiques.

Les acteurs du territoire, économiques, politiques ou associatifs militants, sont cependant en attente de plus de cohérence entre ces dispositifs de protection, mais aussi concernant l'action de l'Etat et demandeurs d'une participation effective à la prise de décision sur les questions maritimes. Ils ont conscience de la nécessité de se munir de plus de moyens humains et financiers.

Ce deuxième terrain qui contient de manière plus nette des espaces maritimes plus éloignés du littoral, constitue un espace d'étude intéressant pour tenir compte des nouveaux enjeux de gestion en mer, au delà des espaces littoraux, des interactions à long terme entre usages à grande échelle, en passant par les espaces maritimes, et notamment ceux liés aux ressources halieutiques, et de la difficulté ou des enjeux spécifiques liés à la nécessité de faire travailler ensemble des acteurs répartis sur un très grand espace maritime.

Notre posture de recherche a ainsi été de se placer auprès de ces équipes et des agents de l'Agence qui les accompagnent (agents du siège à Brest et des façades maritimes à Brest et au Havre)⁷, de construire avec eux les éléments de base de conversations stratégiques (construction de scénarios à 2040, premières mises en discussion lors de séminaires spécifiques au projet) et d'en observer les effets sur leur organisation (effet interne) et sur la concertation (effet externe).

Cet exercice de recherche prospective environnementale s'est ainsi situé à la croisée de deux types différents de prospective : celles qui contribuent au débat au sein d'une organisation pour sa construction stratégique, et celles qui contribuent au débat pour l'action publique (Mermet, 2005 pp. 58 et 59). Cette recherche intervention, située en accompagnement d'un acteur d'environnement, assumait également une posture asymétrique, au sens où l'intervention se fait exclusivement en interaction avec cet acteur et non auprès d'autres acteurs des territoires, et surtout au sens où l'efficacité recherchée pour la construction stratégique est évaluée par rapport aux objectifs spécifiques fixés à cet acteur (qui sont certes des objectifs d'intérêt général, mais ont en partie un caractère sectoriel).

La démarche que nous avons suivie pour mener cet exercice est détaillée en annexe de manière à ne pas alourdir le rapport. Elle a consisté à construire des scénarios littéraires avec les agents de l'agence et à les mettre en discussion à différentes étapes du processus et essentiellement dans des sphères internes à cette organisation. Dans les deuxième et troisième parties nous verrons cependant qu'une équipe de mission a souhaité présenter ces scénarios plus largement et sortir du seul cercle interne de l'Agence.

Présentation des résultats de la recherche

L'exercice « Spamp » n'a pas manqué de générer d'intéressantes et nombreuses retombées. Dès le départ, nous avons perçu qu'il éveillait de vives interrogations auprès des participants : inquiétudes, doutes, curiosités puis ces derniers se sont rapidement pris au jeu et ont dès les premiers échanges perçu qu'ils pourraient en retirer des bénéfices. Bien entendu, leurs attentes n'ont pas toujours été pleinement comblées. Nous allons dans ce rapport analyser les résultats les plus notables que nous avons observés collectivement (équipe recherche et équipe participante). Nous reviendrons aussi sur les limites de cet exercice et ses éventuelles lacunes.

⁷ Cet exercice est ainsi constitué d'un volet intervention (accompagnement de l'exercice prospective) et d'un volet plus spécifiquement de recherche (observation des effets), et a été de fait cofinancé par l'agence et le programme de recherche Concertation Décision Environnement du ministère l'Ecologie.

Ce rapport est donc articulé autour des principaux résultats de la recherche, exprimés en termes de retombées de l'intervention prospective sur différentes dimensions et différents processus.

En analysant les retombées les plus évidentes, il nous a semblé que la prospective apportait trois grandes valeurs ajoutées aux processus stratégiques ou aux processus de concertation observés. Chacune d'entre elles a été développée de manière indépendante dans ce rapport.

La première est relative à la construction de la stratégie collective au sein de l'organisation Agence des aires marines protégées. La première partie du rapport montre ainsi comment la prospective a permis de nourrir des conversations stratégiques et de nouer ou renouer un dialogue, entre différents services de l'Agence ; échange essentiel pour la structuration émergente et l'évolution des missions de cette organisation qui a vécu une phase de croissance exceptionnelle entre 2007 et 2011 (elle est passé de 1 à plus de 100 agents).

La seconde valeur ajoutée est relative à la concertation dans sa phase préparatoire. C'est dans la seconde partie, que nous montrons alors comment la démarche prospective a permis de structurer des étapes clefs de la préparation de la concertation ; nous ferons référence aux théories de la négociation pour distinguer ces différentes étapes de la préparation d'une stratégie de concertation.

La troisième valeur ajoutée, moins prévisible dans la formulation de nos hypothèses initiales, est la manière dont l'exercice a permis d'accompagner l'émergence d'un projet de protection de la Nature en Mer en mettant en discussion différentes représentations de la protection de la Nature dans un projet de PNM ; phase qui nous paraît essentielle pour bien clarifier les ambitions environnementales que les équipes et plus largement les acteurs d'un territoire se donnent dans la construction de leur projet.

Chaque partie du rapport rappelle des éléments de contexte et de mise en œuvre de la prospective, permettant d'éclairer chacune de ces retombées, et une conclusion propre. De manière à avoir une vision globale de l'exposé de chacune d'entre elle, le tableau ci-dessus détaille le fil logique du document.

Partie 1 : la prospective et la construction d'une stratégie collective	Partie 2 : la prospective et la préparation à la concertation	Partie 3 : la prospective et l'émergence d'un projet de protection de la Nature
<p>CONTEXTE : qui est l'Agence des aires marines protégées ? Comment a-t-elle progressé ? Comment est-elle structurée ? L'utilité des conversations stratégiques.</p>	<p>CONTEXTE : l'utilité d'une approche en termes de négociation (dimensions intégrative et distributive). La prospective permet d'outiller la recherche de solutions intégratives innovantes, mais ce sans nier les enjeux distributifs.</p>	<p>CONTEXTE : un PNM, nouveau territoire politique autour de la protection de la Nature et du développement durable. Une mission doit faire émerger ce projet : elle propose un nouveau vocable, des orientations, un périmètre, une gouvernance. De l'utilité de faire émerger de nouvelles représentations de la protection de la nature au cas par cas (adaptation temporelle et spatiale)</p>
<p>A) Spamp a structuré des conversations stratégiques matricielles et un exercice de coordination interne.</p> <p>B) Cela a permis de nourrir différentes approches stratégiques : - la planification - la vision - la prise de risque et l'apprentissage</p> <p>C) Stratégie externe ou semi externe ? La prospective, moyen de renouer un dialogue et de changer l'image de l'acteur AAMP auprès d'autres acteurs</p>	<p>A) La concertation et la protection de la Nature, les nouvelles orientations. Le cas des PNM. Spamp a accompagné deux missions de création : quels étaient les enjeux initiaux ?</p> <p>B) Les apports de Spamp / pour préparer les négociations : - « d'où on part ? » - « où on veut aller ? » - « où pourrait-on aller » - « comment y aller concrètement ».</p> <p>C) Les liens et complémentarités entre la prospective et la concertation à travers un schéma de synthèse : comment la première aide à structurer des éléments de vision et stratégie essentiels à la prise de décisions</p>	<p>A) La construction d'une représentation systémique centrée sur l'enjeu de protection de la Nature en Mer</p> <p>B) Une mise en discussion de différentes conceptions de la protection de la Nature (locale et générique)</p> <p>C) Une invitation aux acteurs à composer eux même les ambitions environnementales du projet - un atelier prospectif (BA) - des ateliers thématiques avec des cartes blanches (GNB) - le Quizz pour le séminaire interne de l'Agence des aires marines protégées</p>
<p>CONCLUSION : Les bénéfiques ressentis Les raisons du succès L'intégration de la prospective comme une marque de fabrique (avec un élargissement des méthodes à mobiliser)</p>	<p>CONCLUSION : La prospective alimente une vision et une stratégie Comment améliorer la démarche ?</p>	<p>CONCLUSION : Les qualités de la prospective pour accompagner l'émergence de nouvelles représentations et mettre des objets dits de « Nature » au centre d'un projet politique. Des besoins pour outiller ces représentations plus finement (modélisations, cartes dynamiques, simulations) Des envies de partager l'aventure pour créer des « alliances » stratégiques (prospective stratégique en semi externe ou en externe)</p>

Tableau 1 : structure du document

Partie 1 : la prospective et la construction d'une stratégie collective

Cette première partie apporte des éléments montrant la fécondité et l'utilité de la prospective pour la préparation d'une stratégie de concertation par une organisation ayant une mission d'acteur d'environnement. Elle présente les enjeux spécifiques de l'organisation auprès de laquelle nous sommes intervenus ; puis elle décrit les étapes de cette préparation stratégique par la prospective ; enfin, elle indique quels sont les premiers effets les plus significatifs de cette préparation, et analyse les enseignements qu'on peut en tirer en matière de prospective pour les organisations chargées de responsabilités environnementales.

Enjeux organisationnels pour l'Agence des aires marines protégées : faire face à un développement rapide et multi-site

Cette section présente le contexte d'intervention à travers l'histoire de l'organisation « Agence des aires marines protégées », en se référant aux différents types ou stades de développement dans les organisations, en fonction des processus stratégiques qui les animent.

Créée le 1^{er} janvier 2007, l'Agence a commencé son développement à partir d'un seul agent, le directeur. Précédemment en poste au ministère de l'Ecologie, celui-ci a suivi étroitement l'écriture de la loi de 2006 qui instaure l'Agence, depuis le service en charge des parcs nationaux, loi qui annonce une « rupture », selon ses termes, dans la gouvernance des aires protégées. Lors de la première année, l'équipe s'étoffe rapidement, tout en restant étroitement pilotée par son directeur. L'équipe se construit ainsi autour de celui-ci qui a construit seul au départ les perspectives majeures de l'établissement (écriture du premier document d'objectif en 2007). Ce mode de fonctionnement, marqué par l'informel et l'adaptabilité, et qui pourrait se rapprocher du modèle *entrepreneurial* dans la catégorisation de Mintzberg⁸, a persisté une ou deux années le temps que les agents apprennent à se connaître, que se forment une culture et des valeurs communes autour de la mer, et qu'émerge une conception renouvelée et spécifique du métier de préservation de la nature (innovation dans la gestion des données, dans l'usage et la construction des cartes), et s'est ainsi progressivement transformé vers une structure qu'on pourrait qualifier de *missionnaire*⁹ (Mintzberg, 2009), au sens donné par Mintzberg où une culture forte et des valeurs partagées assurent l'unité de la structure, permettant une grande décentralisation, peu de division du travail, peu de spécialisation des tâches, et de faibles distinctions entre cadre de base, état major, administration...

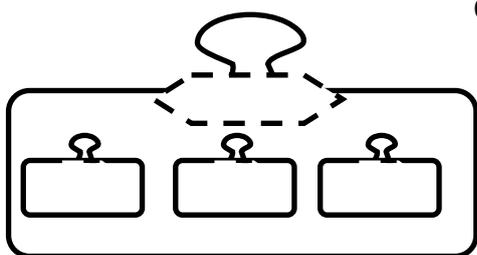
L'esprit missionnaire reste encore très présent à ce jour, du fait notamment de la permanence à la direction du concepteur-créateur de l'agence, qui porte une vision forte pour la structure. Cependant, l'Agence, dont le nombre d'agents atteint la centaine et qui est désormais organisée en différentes entités géographiques, évolue vers une structure hybride entre deux autres configurations proposées par Mintzberg (Ib., 2009). Cette hybridation reflète le fonctionnement du « siège » (c'est-à-dire la Direction et ses chargés de mission, l'administration et les antennes sur

⁸ L'entrepreneur (sommet stratégique) y joue un rôle privilégié : il y a lui et les autres. La structure est informelle ce qui lui offre une bonne capacité d'adaptation : on y trouve plus d'intelligence que de bureaucratie.

⁹ Voir « Les configurations d'entreprises : structure et pouvoir », d'après Mintzberg 1985, ces configurations ont été adaptées comme figurées en annexes et ont été présentées lors d'entretiens avec la direction de l'AAMP pour situer les évolutions de l'agence en fonction de ces types qui représentent aussi des stades d'évolution.

chaque façade maritime) en mode *entreprise ad-hoc* (c'est-à-dire dont les équipes sont en recomposition fréquente face à un contexte évolutif, et où le pouvoir est basé sur l'expertise plus que sur une distinction hiérarchique), au service de projet spécifique et au service des équipes de terrain (notamment celles chargées de mettre en place les parcs naturels marins, ou celle chargées d'asseoir une proximité avec les services de l'Etat en charge de la mer, les antennes de façade). De l'autre côté, la place des Parcs naturels marins dans l'Agence serait mieux décrite sous la forme d'une organisation en *entreprise professionnelle* : les PNM, divisions largement autonomes avec une méthodologie et une structuration formatées, animées par des professionnels dont la compétence assure la légitimité pour mettre en place ces démarches standardisées.

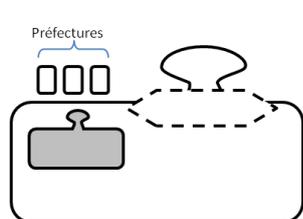
Organisation intra Agence



Un hybride entre :

- une entreprise ad-hoc : des services centraux sur mesure, en « task force » pour suivre et lancer différents projets, avec des expertises ciblées, et un rôle d'appui aux PNM,
- une entreprise professionnelle : des PNM sous la direction du siège, avec un pouvoir déconcentré et une équipe PNM localisée sur le périmètre d'intervention

Par ailleurs, les équipes de mission d'étude des Parcs naturels marins sont mises à disposition par l'agence auprès des préfetures, de région, de département et maritimes, et placées sous leur autorité le temps de la mise à l'étude d'un projet de PNM (2 à 3 ans avant la création du PNM par décret ministériel). Ces équipes sont ainsi localisées sur les territoires d'étude et pilotées de fait sous une double tutelle (préfetures et siège de l'AAMP), avec finalement une relative autonomie dans la manière d'organiser la concertation.



AAMP et Mission d'étude PNM

Au regard de cette structuration, un des enjeux organisationnels et stratégiques majeurs pour piloter l'émergence des parcs naturels marins, est le suivant¹⁰, dans un contexte où l'objectif fixé par la loi est que 10 PNM doivent se mettre en place en 5 ans :

- maintenir une large autonomie des agents, du siège ou des PNM, comme ce serait le cas dans une équipe missionnaire, avec une organisation des équipes par PNM (projet localisé, spatialisé et intégratif),

¹⁰ Comme cela a été recueilli lors d'entretiens avec les personnels de l'Agence

- tout en maintenant une cohésion et une cohérence d'ensemble ; il s'agit, pour le pilotage de chaque projet, de maintenir une certaine homogénéité entre ces structures PNM tout en s'assurant de la dimension intégrative et territoriale de chacune de leur politique.

Les défis de coordination et de cohérence, sont accentués par les caractéristiques suivantes :

- l'éloignement spatial des différentes équipes, avec un extrême illustratif que sont les territoires d'outre-mer, disparates du fait des spécificités de chaque contexte ultramarin et éloignés de la métropole,
- les cultures et les métiers d'origine très variés des agents, recrutés précisément pour cette diversité, et qui, bien que tous fortement engagés pour participer à la mission d'intérêt national ou mondial de protection de la biodiversité marine, peuvent chacun avoir une interprétation différente des enjeux liés à cette mission et une plus ou moins grande proximité avec une culture commune propre à l'Agence, indépendante des autres services de l'Etat au quels les agents ont précédemment pu et peuvent encore être liés (par leur corps d'origine, par une pression des autorités préfectorales en mer qu'ils côtoient quotidiennement ...).
- le caractère très évolutif des orientations de l'agence, compte tenu de son jeune âge et des transformations récentes de la politique nationale de préservation de la biodiversité. La place et le rôle de l'Agence restent encore peu stabilisés. Les outils mis en œuvre pour les AMP sont eux aussi à des stades post-expérimentaux.

Pour faire face à ces défis, l'AAMP a mis en place une stratégie explicite qui vise par exemple à bien cadrer les enjeux environnementaux en amont des missions d'étude ou à structurer la méthode de travail des missions d'étude à travers une feuille de route commune tout en favorisant au maximum les échanges d'expérience de l'une à l'autre (réunion régulière des chefs de mission par visioconférence, séminaire interne). Ces processus de construction d'une culture et d'un référentiel communs peuvent courir le risque d'une construction de doctrine sur un mode descendant, voire de rappel à l'ordre.

C'est dans l'objectif de nourrir et de compléter cette stratégie de management interne que notre projet de recherche a été accepté pour que nous intervenions auprès des équipes. Les sections suivantes présentent les caractéristiques spécifiques de conversations stratégiques appuyées sur des contenus prospectifs pour répondre à de tels enjeux de coordination dans un contexte où l'autonomie des missions de création de PNM est aussi la condition de leur capacité à innover dans des situations très différenciées.

Apports d'une conversation stratégique structurée autour de contenus prospectifs

Un ajustement des objectifs

Au lancement du projet, plusieurs réunions de calage ont eu lieu entre l'équipe de recherche et l'Agence, initialement avec le directeur puis rapidement avec d'autres chargés de mission du siège. Ces réunions ont permis de préciser les attentes de l'agence vis-à-vis de l'exercice de prospective, à travers trois points : 1) apporter de nouveaux modes de coordination entre les services, équipes de mission d'étude des PNM et le siège, 2) construire et partager une vision globale du projet de PNM et 3) mettre en cohérence les principes fondateurs de l'aire protégée (éviter une dispersion des

principes pour satisfaire le plus grand nombre localement et s'assurer d'une cohérence entre les différents projets de PNM).

L'équipe de recherche a alors reprécisé les objectifs du projet comme suit :

- nourrir des conversations stratégiques au sein de l'agence et autour de deux missions de mise à l'étude de PNM, ce qui devrait permettre de contribuer aux autres objectifs suivants,
- créer du lien vertical et horizontal dans cette organisation,
- questionner les valeurs de l'entreprise, notamment autour du sens donné à une de ses missions : la création des PNM,
- préparer des équipes à partager une vision commune pour guider leur intervention sur un territoire.

Au service de ces objectifs, nos choix méthodologiques ont été les suivants :

- mettre en discussion des conjectures territoriales (des scénarios sur l'avenir des territoires considérés) auprès d'une équipe en action,
- retenir pour cela une méthode rapide (sur 9 mois), valorisant les données existantes ou dont le recueil était déjà programmé au sein de la structure.

L'élaboration des scénarios s'est faite en interne avec des agents de l'Agence ; ces conjectures ont été mises en discussion également essentiellement en interne, mais au-delà des seules équipes ayant participé à la rédaction de ces scénarios, permettant ainsi d'étendre plus largement les discussions au sein de l'organisation. Enfin, pour observer les retombées de ce processus de structuration d'une conversation stratégique au sein de l'organisation, nous avons procédé par des observations participantes aux discussions stratégiques lors des séminaires internes, ainsi que par des entretiens bilatéraux.

Des discussions prospectives pour lancer une conversation stratégique

L'exercice de prospective a permis d'organiser des échanges originaux et déconnectés des temps habituels de rencontres entre les services. Cette mise hors du temps, où les agents « lèvent le nez du guidon », a permis d'apporter quatre premiers éléments essentiels d'une conversation stratégique pour l'Agence.

i) L'exercice de prospective a permis de réunir, sur trois séminaire de deux jours, des agents de trois échelons d'organisation (siège, deux antennes de façade et deux équipes de mission de PNM), et de les mobiliser ensemble sur deux projets de PNM, chacun dépendant de deux antennes différentes (Manche Mer du Nord et Atlantique). Ces séminaires ont été l'occasion de tisser des liens verticaux entre les trois échelons et horizontaux entre les antennes et entre les deux équipes de mission, qui ont permis une collaboration plus efficace et plus riche, selon le témoignage des agents impliqués, qu'en l'absence de tels séminaires. Les échanges et les réflexions collectives déconnectées des urgences et des habitudes interservices a permis de dépasser les relations élémentaires et minimalistes, limitées par exemple à des relations de prestation de service (appui technique en géomatique, appui méthodologique) ou les relations hiérarchiques (dans les exercices de validation des documents par exemple). Ceci prévient notamment des formes de rejet du siège par les périphéries, les missions risquant de ressentir le siège comme une machine évaluatrice et technocratique, le siège de son côté appréhendant une trop grande prise d'indépendance de la part

des missions et craignant l'éclatement comme dans une entreprise politique (Mintzberg, cf annexe) où chacun joue pour son compte. Les agents des façades se sont sentis plus proches des équipes de mission qu'ils doivent accompagner pour assurer une cohérence à l'échelle de la façade maritime, et ont partagé une vision commune, que des relations de services seules (appui géomatique, appui technique...) ne permettent pas. En ce sens, les réunions de ce projet de prospective ont joué un rôle de coordination, et de redynamiser une coopération entre les équipes sur d'autres modes que les relations hiérarchiques ou les échanges de services, sur lesquels en situation de forte sollicitation des agents et d'agendas chargés, les relations ont tendance à se refermer. Cette capacité d'animation interne est liée surtout au caractère expérimental et collectif d'une innovation méthodologique commune à deux sites pilotes, et moins spécifiquement au caractère proprement prospectif de la démarche qui n'est pas nécessairement déterminant sur ce point.

ii) Lors de ces séminaires, les discussions se sont mises en place sur un registre particulier de représentation des problématiques en s'interrogeant sur les enjeux, « ce qu'on perd, ce qu'on gagne » (Dupont, 1994), avec un vocabulaire, textuel et cartographique, spécifique pour une représentation de ces derniers. Ce mode d'appréhension des enjeux a évolué progressivement sur les trois séminaires. Lors du premier séminaire ont été abordés les enjeux liés au devenir des deux territoires étudiés (immersion dans la complexité), puis lors du second, les enjeux liés aux futurs des PNM dans ces deux territoires (recentrage stratégique), enfin lors du troisième séminaire, les discussions sont montées en généralité, en abordant les enjeux liés à la création d'un PNM générique (identité commune des différentes missions au sein de l'Agence). Ces discussions ont ainsi permis des allers-retours entre les problématiques spécifiques et les problématiques communes, sans réduire la complexité des contextes dans lesquelles évoluent chacune des missions. Cela nous a permis de faire émerger des typologies de PNM, où chacun a cherché à se positionner (le souhaitable, le non souhaitable) et à justifier ces choix stratégiques. Ce travail a permis de faire émerger des éléments constitutifs d'une culture commune, sans qu'il s'agisse pour autant d'une doctrine, et a permis l'émergence d'une grammaire pour construire une cohérence de positionnements.

iii) L'exercice de prospective à proprement parler s'est organisé autour de l'écriture de récits d'avenir selon la méthode des scénarios (Poux, 2005). A travers des jeux de variables décrivant le système initial, des trajectoires d'évolutions contrastées ont été dessinées en combinant des états d'évolution différents de ces variables. Ces scénarios ont ainsi permis d'explorer différentes alternatives possibles d'évolution du rôle des aires protégées : sur quels périmètres elles sont définies ? Sur quels objectifs elles se concentrent ? Entre quels acteurs se tissent des alliances ? Quels rapports de forces apparaissent ou persistent ? Parmi le large spectre des combinaisons possibles entre les états des variables, les choix des scénarios que les agents voulaient explorer n'étaient bien entendus pas anodins : ils étaient porteurs des interrogations stratégiques des uns ou des autres au moment de la construction de ces scénarios. L'un des scénarios a permis d'évaluer où conduirait un projet de parc qui réponde aux attentes actuelle du plus grand nombre d'acteurs locaux, d'autres d'envisager différents périmètres géographiques possibles pour le même parc, englobant ou excluant certains enjeux d'environnement, à ce jour écartés ou atténués dans le débat public, d'autres encore d'imaginer ce que deviendrait une aire protégée dans un contexte particulièrement peu propice pour les causes environnementales... Ce travail de projection sur différentes postures possibles d'intervention des équipes de mission de création de parcs dans des contextes contrastés a permis avec une large liberté d'expression des discussions stratégiques collectives sur les avantages et les inconvénients de chaque posture, d'identifier les prises de risques,

d'explorer des possibles souhaitables ou non souhaitables. Ce caractère libre et collégial des discussions tout en abordant des enjeux de fond a été apprécié par les participants comme un enrichissement et une nouveauté dans le contenu des échanges ; les agents reconnaissent ne pas avoir pu prendre le temps de mener ce type d'exercice en dehors des séminaires ou des échanges que nous avons provoqués auprès d'eux avec la prospective.

(iv) enfin, cet exercice de prospective est orienté vers un moment d'action et d'intervention dans un débat territorial plus large, la concertation, et a été conçu pour cela comme un outil d'accompagnement de son pilotage. Les questions de conception des modalités des processus de concertation ont bien naturellement été abordées. Le simple fait de se poser la question du pilotage de la concertation a déjà mis en lumière l'importance d'aborder la concertation comme un outil de stratégie et non comme une simple procédure administrative. Ces discussions sur un mode stratégique, lancées dans les séminaires se sont poursuivies au fil des deux processus de concertation, au cours desquels l'équipe de recherche a gardé une mission de conseil auprès des équipes de mission pour voir comment réutiliser les résultats de la prospective dans ces démarches ou pour s'en inspirer. Les agents se sont par exemple demandés vers quelles nouvelles problématiques il était souhaitable de guider les débats, quelles nouvelles méthodes de concertation pouvaient se mettre en place en s'appuyant sur nos produits prospectifs, quelles nouvelles manière de se représenter un projet d'environnement pouvaient être proposées... Se poser ces questions en mode d'organisation matricielle (équipes missions, siège et antennes) a nourri une expérience d'apprentissage collectif, où les relations hiérarchiques verticales ont été vécues comme des facilitateurs d'expérience partagée, les agents du siège permettant de faire circuler les informations et les enseignements des autres PNM, et où les différences entre les contextes horizontaux n'ont pas été vécues comme une simple limite comparative mais plutôt comme une mise en dynamique : la situation où se trouve l'un des PNM pouvant être une situation imaginable pour l'autre dans 6 mois, 10 ou 20 ans, l'inverse pouvant également être vrai. La prospective a ainsi permis de mobiliser les agents de manière efficiente en termes de coordination, « démocratique » au sens du pluralisme d'une démarche où les prises de parole sont toutes accueillies avec la même légitimité, et imaginative ; elle a ainsi permis de participer à l'élaboration d'une intelligence collective.

Analyse des résultats obtenus

Pour analyser cette intervention prospective au service d'une stratégie collective, il est utile de la replacer parmi la variété des interventions ou des intentions possibles en matière d'appui à la construction stratégique. Mintzberg (2009, p19) dégage quatre approches fondamentales pour l'élaboration de stratégie : la planification, la vision, la prise de risque et l'apprentissage. Ces quatre approches se définissent en croisant deux entrées :

- les processus stratégiques, selon qu'ils sont basés soit sur des plans délibérés, explicites, des schémas d'action orientés, soit sur des modèles émergents, issus de l'expérience et adaptés aux contextes.
- Le contenu stratégique, selon qu'il se base soit sur la définition de positions tangibles soit sur l'exploration de perspectives vastes et sur l'élargissement des horizons.

Quatre approches fondamentales pour l'élaboration de stratégies (Mintzberg, 2009)		Processus stratégique	
		Plans délibérés	Modèles émergents
Contenu stratégique	Position tangible	Planification	Prise de risque
	Perspective vaste	Vision	Apprentissage

Cette typologie développée par Mintzberg vise assez directement à élargir la gamme des intentions possibles en matière de processus de construction stratégique collective, au-delà de la seule planification, au sens de la définition explicite d'une feuille de route de positionnements tangibles. Elle résume les évolutions du champ de la stratégie en sciences de gestion, depuis des analyses centrées sur la conception d'une stratégie formelle (école de la conception, processus visant des plans délibérés) vers des analyses de la stratégie comme un phénomène émergent au fur et à mesure de processus d'ajustements successifs des anticipations des acteurs au sein de l'organisation ; et également depuis des analyses représentant la stratégie comme un enchaînement de coups tactiques, sur un mode militaire ou géostratégique, vers des analyses des processus d'anticipation stratégique davantage ouverts sur la question du changement et de la perception des modifications du contexte.

A partir de notre observation des apports des conversations stratégiques décrits dans les paragraphes précédents et de la manière dont les agents ont perçus ces derniers (recueillis lors d'entretiens d'évaluation de la recherche intervention), nous avons cherché à apprécier quels modes de construction de stratégies ont été stimulés par la prospective dans notre recherche. Il en ressort que les 4 approches ont été explorées.

i) **une approche par la planification** Avec notre hypothèse initiale de préparation stratégique à la concertation, vue comme une épreuve où l'acteur d'environnement peut perdre son cap, nous avons cherché à préparer une équipe à mieux négocier et donc à se préparer à bien déterminer les enjeux sous ce même angle : ce qu'on risque de perdre, ce qu'on pourrait gagner. En ce sens, l'exercice a montré ses capacités à apprécier le champ des possibles notamment en termes de périmètre pour l'aire protégée, et de définir des positions tangibles pour la négociation, en deçà desquelles l'ambition du parc naturel marin ne se justifierait pas, par exemple. Faut-il un périmètre large, intégrant toutes les problématiques, ou un périmètre recentré sur des enjeux spécifiques, ce qui supposerait en complément que par un jeu de partenariat le PNM pourrait malgré tout intervenir sur les autres problématiques ? Faut-il un périmètre qui évolue progressivement par un jeu d'alliance avec d'autres gestionnaires ou autorités le temps de faire ses preuves ?... Par cet exercice, les agents explorent le champ des possibles et analysent in fine les avantages et inconvénients des différents scénarios, en fonction des menaces et opportunités qu'offre le contexte territorial. La prospective a ainsi permis d'imaginer des configurations réalistes et pourtant très différenciables et d'en discuter les conséquences.

ii) **Une approche par la vision** : au-delà du positionnement stratégique sur les territoires, le lancement de cette conversation stratégique en interne a également permis un élargissement de la perspective pour toucher au projet et aux objectifs des parcs naturels marins mais aussi de l'Agence ; de manière très explicite, des discussions sur la place de la nature dans les projets de PNM (voir partie 3 de ce rapport) ont permis d'alimenter une réflexion sur la posture de l'Agence sur sa mission de protection de la biodiversité dans des nouvelles orientations stratégiques du futur contrat

d'objectifs de l'Agence avec deux postures qui se sont différenciées : une posture de développement durable (conciliation des usages de la mer, garantie de la viabilité des activités maritimes) et une affirmation plus forte de la mission de protection. Mettre en discussion ouvertement ces deux orientations et dévoiler, finalement, les difficultés ou intérêts à porter une ambition forte environnementale a permis de faciliter le portage d'une telle ambition là où elle semblait nécessaire. Pour les missions de PNM, la prospective a permis d'accélérer et d'anticiper un exercice qui se pose en fin de mission et qui revient à définir un projet de PNM, après avoir mené l'ensemble de la concertation. Cet exercice nécessite de s'extraire de l'immensité des données et informations recueillies pour en extraire une vision de projet. L'écriture de ce projet pour les missions a été probablement en partie facilitée du fait que les agents avaient déjà réfléchi collectivement aux bases d'un scénario souhaitable, au travers des différents scénarios prospectifs imaginés. Dans la manière d'écrire le projet et en comparaison avec les autres expériences menées auparavant, sans exercice de prospective, des différences ont été clairement observées, selon les témoignages recueillis lors d'entretiens d'évaluation.

iii) et iv) Une approche de la prise de risque et par apprentissage. Au-delà des positionnements stratégiques et des ouvertures à la vision, la conversation stratégique installée à la faveur de cet exercice de prospective a aussi contribué à l'animation d'un processus stratégique considéré comme une émergence, au fur et à mesure de processus d'ajustement et de dialogue qui parviennent à introduire de la convergence dans des anticipations individuelles forcément différentes, même au sein d'une organisation formelle comme l'Agence. Le caractère innovant et en partie co-construit de la démarche de prospective, a permis d'introduire une discussion sur un ensemble de valeurs communes, de partager une culture et de réunir les visions, sans pour autant aboutir à la définition d'une doctrine unifiée, comme on a déjà pu l'indiquer plus haut. Cette contribution à la stratégie collective, permettant la coexistence du pluralisme des visions et des anticipations tout en recherchant leur convergence au service de l'action, a été fortement appréciée par les participants à l'exercice. Mais de fait il ne s'est étendu que de manière limitée au-delà de ces participants au reste de l'organisation. Des discussions lors de séminaires annuels de l'Agence ont en partie permis de verser les éléments prospectifs (scénarios, typologies de projets pour les PNMs, ...) au vocabulaire courant de la conversation stratégique de l'Agence, mais sans qu'une modalité d'animation plus spécifique soit conçue pour garantir la pérennité de cette conversation stratégique à l'échelle de l'Agence. Plus précisément, le projet a permis de stimuler un retour et un partage d'expériences et de limiter les représentations autocentrées : chaque expérience étant moins vécue comme unique et singulière.

Différents éléments de notre travail ont été co-construits ou ont émergé de nos discussions, notamment la grille des PNM type (présentée dans la troisième partie du rapport), les fiches variables, de nouvelles modalités pour mener la concertation (ateliers prospectifs proposés aux acteurs du Bassin d'Arcachon). L'ensemble de ces éléments ont permis de tâtonner ensemble, d'expérimenter, de tirer profit des différentes initiatives expérimentées par les uns et les autres. Il est pour nous difficile de différencier à ce jour si cela a stimulé des constructions stratégiques par prise de risque ou par apprentissage. Certains éléments ont été testés et expérimentés dans les démarches de concertation et donc relèvent de la prise de risque, d'autres relèvent plus de l'échange en interne, des observations sur comment les uns et les autres ont utilisés la prospective et suscitent ainsi des désirs de reproduire et adapter ces méthodes et donc relèvent de l'apprentissage.

Au-delà des processus stratégiques internes, une préparation stratégique de l'organisation tournée vers l'extérieur

En complément de ces contributions de cette démarche de prospective comme appui à la construction stratégique pour le management interne de l'organisation, la prospective vient aussi enrichir les outils qui font la marque de fabrique de l'Agence et qui construisent sa légitimité pour s'insérer et prendre du poids dans le réseau des acteurs de la mer et de l'environnement. La gestion des données (recueil et interprétation) et notamment l'usage de la géomatique et la production de cartes de synthèse ont déjà permis à l'Agence de se positionner vis-à-vis d'autres organismes spécialistes des données. La prospective pourrait ainsi compléter et renforcer ces usages de l'information, transversaux et synthétiques (caractères essentiels pour la formulation des enjeux) et ajouter à l'utilisation de ces données une dimension supplémentaire : celle de la dynamique temporelle, ce qui permettrait de renforcer les enjeux de préservation de la biodiversité dans le champ des politiques publiques. La prospective est ainsi aujourd'hui considérée par la direction de l'Agence comme une des modalités d'intervention permettant de spécifier encore davantage sa posture par rapport aux autres acteurs, et notamment les autres services de l'Etat.

La prospective peut ainsi permettre à l'Agence de se placer de façon stratégique dans la future structuration de l'action de l'Etat en mer, via par exemple sa capacité à animer des débats sur l'avenir et à resituer la place de l'environnement dans chacune des grandes étapes des politiques publiques en mer et d'agiter régulièrement la question de la biodiversité dans les futurs lieux de décisions sur l'avenir de la mer (Plan d'Action pour le Milieu Marin, Directive Cadre Stratégie sur les Milieux Marins...); encore faut-il que l'Agence maintienne son ambition environnementale et ne soit pas non plus limitée sur ce point par l'intérieur.

La conversation stratégique lancée en interne est également considérée comme un outil permettant le dialogue stratégique en externe (en « semi-externe », puisqu'il s'agit en général de faire converger les anticipations avec des acteurs officiellement proches des objectifs de l'Agence : autres services de l'Etat, milieux de la protection de la Nature). Les matériaux prospectifs déjà livrés à la discussion en interne pourraient aussi constituer les premiers éléments d'ouverture pour le lancement d'un processus émergent de rapprochement des stratégies de ces différents acteurs avec celle de l'Agence.

Conclusion de la partie 1

L'exercice que nous avons mené amène à mettre en discussion les apports possibles de la prospective au service de la construction stratégique. Cette première partie a montré l'utilité de ce dialogue dans un contexte particulier que nous pourrions qualifier ainsi :

- Après d'une organisation en croissance, qui est donc en train de construire sa vision, ses méthodes de travail, ses dynamiques de cohésion et de coopération entre services.
- Un style de management ascendant avec une ouverture à la participation pour construire la vision et les valeurs communes,
- Une volonté de construire une organisation hybride entre une entreprise professionnelle, où chaque mission est autonome dans le cadre de procédures standardisées, et une entreprise ad-hoc, où le siège vient appuyer de manière spécifique les missions en fonction des besoins et sur un mode favorisant l'innovation cognitive et organisationnelle : ce qui conduit au défi

de maintenir une cohésion et cohérence d'ensemble sans imposer une doctrine depuis la direction de l'organisation.

- Une organisation qui travaille sur la préservation des milieux naturels et des fonctions d'écosystèmes, et où les enjeux de long terme prennent donc une place très importante, et où pour autant les intérêts du court terme ont un poids fort sur la décision.

Ce cas d'étude sur une organisation particulière constitue une contribution pour continuer à faire entrer les acteurs des politiques d'environnement parmi les organisations dignes d'intérêt pour la recherche en stratégie. Mais il permet également de reposer de manière centrale, au-delà du cas particulier du secteur de l'environnement, la question du lien entre prospective et stratégie des organisations. De plus, de cet exercice nous pouvons aussi émettre quelques hypothèses sur les conditions grâce auxquelles ce dialogue a été particulièrement fécond entre prospective et stratégie :

- les formes de management sont basées sur l'apprentissage et la vision, autant que sur l'identification de stratégies de positionnement.
- l'organisation est dépendante d'un jeu d'acteurs complexe et elle doit négocier son devenir avec des partenaires issus de cet contexte politique particulier ; dans ce cadre, l'impératif d'ouverture à la discussion prospective pluraliste en interne se double donc d'une incitation à la discussion pluraliste également en externe.
- la mission centrale de cette organisation implique une représentation du moyen et long terme parce qu'elle porte des engagements pour l'avenir : l'objectif qui lui est fixé implique la vie des générations futures. A ce titre, l'explicitation des conséquences à long terme des décisions actuelles est impérative, et confère ainsi au matériau prospectif (scénarios, ...) une légitimité importante dans la conversation stratégique de l'organisation, au-delà des aspects de négociation à plus court terme.

Partie 2 : L'utilité de la prospective pour préparer la concertation

Dans cette seconde partie, nous analysons un deuxième grand type de retombées de la prospective dans notre projet, et qui concerne sa capacité à accompagner les équipes pour préparer un processus de concertation. Dans une première section nous précisons notre conception de la concertation à partir d'éléments théoriques issus de la théorie de la négociation. La deuxième section présente le contexte d'intervention, c'est-à-dire les deux processus de concertation en préparation de la décision de création de parcs naturels marins à Arcachon et dans le Golfe Normand Breton. , La troisième section mobilise les concepts de théorie de la négociation, en empruntant des descripteurs d'une préparation stratégique à la négociation, appliqués ici au champ de la concertation, pour indiquer les modalités selon laquelle la prospective permet à la fois de tenir compte des enjeux distributifs et de rechercher des solutions intégratives innovantes. Dans la dernière section, nous proposons un schéma de synthèse sur la place de la prospective et de la concertation dans un processus de décision.

Définir la concertation à la lumière de la théorie de la Négociation

La concertation se développant tous azimuts dans le champ des politiques publiques, dans l'environnement, comme ailleurs. Omniprésent et passage obligé, son usage se substitue en apparence aux autres modèles de régulation des conflits ou de prise de décision. Pour autant, l'accent mis sur l'objectif de la co-construction, du consensus et du compromis a déjà montré ses faiblesses en environnement comme le mentionnent différents auteurs (Theys, 2003 ; Desange 2007 ; Arama Y., Kervarec F. et Verena M. 2009), notamment du fait que le conflit est euphémisé, marginalisé ou esquivé, diminuant alors fortement la portée des accords sur le plan environnemental. Dans cette perspective, il nous paraît fondamental de resituer derrière toute concertation l'existence et la manifestation des confrontations d'intérêts et se poser la question d'une meilleure gestion des divergences au même titre que des sources de coopération. Les théories de la négociation sont de fait fort éclairantes pour analyser, anticiper et évaluer en parallèle ces deux effets sous-jacents à toute tentative d'ajustement entre plusieurs intérêts : les effets coopératifs ou « gagnant-gagnant » et les effets distributifs « gagnant-perdant » ou « perdant-perdant » (Dupont 1994, Fischer et Ury, 1982). Pour ce faire, les experts de la négociation invitent à la fois à se préparer au pire et anticiper le meilleur, à voir loin et large pour imaginer des solutions innovantes permettant des gains plus importants pour l'ensemble des parties.

La concertation, dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire, soulève aussi la question de la gestion de la complexité des systèmes à appréhender. La représentation de la problématique, des objets qu'elle met en scène et de leurs relations, constitue ainsi une phase fondamentale dans l'appropriation collective des enjeux d'environnement. Chaque partie qui arrive avec ses propres représentations se confronte à celles des autres, se resitue dans cette complexité et se doit d'accepter la diversité des points de vue. Cette étape peut être une source notable de blocage du fait d'incompréhensions, de polarisations sur des positions radicales ou de sentiments de manipulation ; autant de difficultés à dépasser pour arriver à construire un projet collectif. Des approches spécifiques doivent être mises en place pour représenter les problématiques sans marginaliser d'emblée certains intérêts, sans heurter, sans réduire non plus la diversité des objets en jeu et les différentes relations qu'ils tissent entre eux. De nombreux travaux montrent notamment la nécessité de rapprocher le savoir savant du savoir profane, d'intégrer le temps long (celui de l'évolution des objets eux-mêmes, tout comme celui des processus d'ajustements entre acteurs)

dans les prises de décision, d'appréhender les problèmes avec une vision systémique, de laisser émerger ainsi de nouvelles configuration des rapports de forces pour les rééquilibrer au bénéfice d'un monde commun (Theys, 2003 ; Latour, 2004).

Face à cet enjeu à la fois pratique et cognitif de représentation du système territorial et de nouveaux modes de gouvernance, dans la complexité et l'incertitude, mais aussi face à l'enjeu de reconsidérer les effets distributifs des négociations environnementales qui œuvrent dans les démarches de concertation, nous avons rapproché trois concepts : la concertation, la négociation et la prospective, et cherché à évaluer la pertinence de leur croisement opérationnel dans une démarche d'émergence d'un projet environnemental. L'articulation entre ces trois concepts est la suivante : nous utilisons la théorie de la négociation comme une grille de lecture des processus de concertation, ce qui permet de leur restituer leur dimension stratégique, en plus de la co-construction et de l'apprentissage. La prospective, dans ce cadre, et comme nous l'avons vu dans la première partie, est un type d'intervention possible au service d'un processus d'élaboration stratégique collective, que ce soit en interne à une organisation (voir première partie) mais aussi à l'échelle du processus de concertation dans un territoire.

Précisons que dans ce cadre où concertation et négociation paraissent consubstantiels, nous définissons la concertation de la manière suivante : « *processus de rencontres, d'échanges, de débats dans lesquels les acteurs se projettent pour imaginer des solutions collectivement. Ce processus est mis en tension par un objectif décisionnel (construction de projet, régulation de conflits...), auquel il participe en l'éclairant, l'alimentant et l'influençant. La concertation est associée à un faisceau de négociations, formelles et informelles, qui vont construire in-fine la décision* ».

Cette recherche s'appuie sur le premier postulat présenté en introduction du rapport mais reformulé ici sous l'angle de la négociation : la nécessité de gérer et d'appréhender les effets distributifs (préparation stratégique) pour être plus performant dans les effets intégratifs des négociations. Eclairés des principes pragmatiques de la théorie de la négociation, nous avons considéré qu'une partie prenante de la concertation doit se préparer aux écueils des « transactions », à faire face à des adversaires non coopératifs, à des situations où le rapport de force est défavorable, à envisager d'autres alternatives à la solution concertée. Et nous avons supposé comme nous le verrons que la prospective apporte une vraie plus value pour ce faire.

Cette recherche s'appuie aussi sur le postulat que la concertation est un moment opportun pour transformer l'état des discussions sur l'avenir du territoire et de fait pour interroger quelle est la place de l'environnement dans les visions qui émergent.

A partir de ces deux principes de base, nous avons fait cette double hypothèse. 1) La prospective auprès d'un acteur d'environnement peut aider à bien préparer une équipe à une approche coopérative tout en anticipant les effets distributifs et 2) la prospective peut faciliter une appropriation collective des représentations systémiques des territoires qui donnent une place plus pertinente aux enjeux d'environnement, avec plus d'aisance que d'autres modes de représentations (sectorielles ou basées sur des diagnostics synchroniques).

Dans cette partie nous revenons sur les apports de cette rencontre et plus spécifiquement sur la manière dont les scénarios et les matériaux prospectifs produits dans cette prospective et les débats qu'ils ont suscités confirment ou non ces hypothèses. Nous présentons dans un premier temps les

dispositifs de concertation liés aux Parcs Naturels Marins dans leur phase de mise à l'étude, et les enjeux d'environnement qui se posent dans les deux cas étudiés. La section suivante présente l'analyse des scénarios et des débats suscités sous l'angle de leur apport comme préparation stratégique à la concertation.

La concertation et les parcs naturels marins, nouveau paradigme pour les aires protégées : le contexte de la recherche - intervention

Contexte

L'Agence des aires marines protégées est née d'un véritable tournant dans la politique française de la gestion des aires protégées, instaurant deux nouveaux principes : un principe substantiel visant l'intégration de la notion de développement durable dans les objectifs de gestion des aires protégées, un principe procédural visant une meilleure appropriation par les acteurs locaux des projets de protection.

Cette loi vise à « dégeler » les processus de créations d'aires protégées, bloqués selon les législateurs par une « manque d'appropriation de la population locale » et l'échec d'un projet de symbiose, notamment économique, entre ces espaces remarquables et les territoires périphériques (Giran, 2005). Elle redistribue de fait le pouvoir de décision dans des sites emblématiques de la politique de protection de la nature en France que sont les parcs nationaux, entre l'Etat et les acteurs locaux (rééquilibrage en faveur des acteurs locaux face aux services de l'Etat dans les conseils d'administration) et instaure de nouveaux modes de gouvernance pour leur création et leur gestion en lien avec le territoire environnant (à travers la mise en place d'une charte qui vient compléter le dispositif réglementaire -décret). Cette loi applique le même principe pour la création de nouveaux dispositifs d'aires marines protégées, les parcs naturels marins (PNM). Alors qu'en mer l'Etat gardait jusqu'à présent les pleins pouvoirs, ces parcs, une fois créés, sont pilotés par des conseils de gestion, « petits parlements » en mer (comme le présente Pierre Leca, directeur adjoint de l'AAMP) où sont représentés les acteurs locaux aux cotés des services régaliens. Cette nouvelle loi poursuit ainsi le processus de décentralisation dans les parcs nationaux et en mer; elle intègre officiellement le développement durable au côté de la protection des écosystèmes comme principes directeurs de ces politiques et généralise la concertation comme processus de mise en débat et d'appui à la prise de décision. Cette évolution révèle ainsi un tournant important dans les politiques de la nature en France, comme le résumant les travaux de Bernard Kalaora et Lionel Charles (2007), « ces mutations mettent en question toute gouvernance par le haut, centralisée et étroitement finalisée, au profit de stratégies d'une autre nature. Dans cette nouvelle configuration, les moyens d'agir valent davantage que les objectifs, si l'on entend par moyens la capacité à interagir et à négocier avec un nombre toujours croissant de partenaires. Les acteurs et leurs capacités spécifiques à interagir deviennent plus importants que les structures. Le développement durable ne peut pas s'envisager par référence à un état ou à un simple univers d'objet, mais d'abord à un champ de relations, à entendre dans un sens à la fois pragmatique et stratégique ».

L'Agence des aires marines protégées a de fait la mission de mettre en place ces nouveaux outils de gouvernance environnementale, les parcs naturels marins, sur des zones où les enjeux de protection d'environnement nécessitent une gestion intégrée et concertée, qui devra notamment faire face à la complexité des conflits d'usage. La concertation est un passage obligé à la fois dans la période des

missions d'étude (que nous avons observées)¹¹ et dans la période de gestion (une fois le parc créé). Dans la phase initiale, que nous avons accompagnée, la concertation doit aboutir à une proposition de projet de PNM, caractérisée par les trois éléments suivants : un périmètre géographique, des orientations, et une composition du conseil de gestion. Une fois le PNM créé sur ces bases, le conseil de gestion aura la charge de construire et d'adopter un plan de gestion, détaillant en actions les orientations générales.

Une équipe spécifique, dédiée au travail préalable à la création du parc, œuvre entre deux à trois ans. Embauchée par l'Agence et mise à disposition des préfets coordinateurs (Préfet maritime et Préfet de région), cette équipe commence par établir un état des lieux, puis un diagnostic. A partir du partage du diagnostic, elle concerta à nouveau les acteurs pour ébaucher le projet. Pendant ces années, la concertation est rythmée par des comités de concertation et des ateliers de travail. De nombreuses rencontres bilatérales, des études menées spécifiquement, souvent en partenariat avec les universités ou les experts locaux, viennent alimenter ce processus itératif. Après le dernier comité de concertation, les préfets soumettent un projet à l'enquête publique qui vient clore la concertation. A la croisée d'une obligation de concertation et de la nécessité de prendre en compte à la fois l'environnement et le territoire, les stratégies possibles pour les équipes de mission se sont naturellement orientées vers un modèle de « co-construction » où l'objectif est de mettre en discussion le projet de manière large pour parvenir à la plus grande adhésion possible (la typologie des modèles de stratégie élaborée dans le projet GENESE (Bouni, Michel, Dufour, 2011) illustre que d'autres modèles d'utilisation de la concertation existent dans d'autres situations d'action). Dans cette stratégie de co-construction, la protection des écosystèmes se retrouve d'autant plus activement mise en dialectique avec la notion de développement durable. Le risque dans la conduite de cette concertation est de ne pas sous-estimer ou édulcorer, *in fine*, les enjeux environnementaux dans la négociation avec les principes de durabilités économiques et sociales, ou plus tactiquement de « paix sociale ».

Les enjeux liées aux écosystèmes dans les PNM étudiés

Dans le cadre de nos deux terrains d'étude, les enjeux de protection de la nature dans le projet territorial des PNM ont été formulés par les équipes au cours des séminaires selon des configurations nettement différentes. Dans le BA, l'espace concerné vit des changements écologiques importants qui se traduisent par des disparitions de milieux (herbiers de zostères), des mortalités sur les naissains d'huîtres, des pressions fortes sur l'espace nautique avec des rejets importants d'hydrocarbures, des processus de sédimentation et d'érosion, d'origines naturelles ou humaines, (y compris les interventions humaines pour y pallier), qui modifient les fonds et donc les milieux... La valeur écologique du territoire est donc au cœur des discussions. De plus, les pressions d'usage sur

¹¹ Le projet de recherche s'est construit autour de l'accompagnement de deux projets de PNM, en animant une démarche prospective auprès d'une équipe d'agents de l'Agence, intervenant à trois échelons d'organisation : le siège, basé à Brest, les antennes de façades maritimes, basées à proximité des préfectures maritimes de Nantes et du Havre, et les missions de mise à l'étude des PNM, basées sur les territoires de projet des PNM. Les deux projets de création de PNM concernent deux « mer-ritoires » : le bassin d'Arcachon et son ouvert, et le Golfe Normand-Breton.

l'espace sont telles que des changements radicaux seraient nécessaires pour inverser la tendance. C'est là que le PNM est attendu. Plus précisément les défis suivants se sont dégagés :

- répondre à une période de crises qui appelle à des changements radicaux dans la gestion du bassin,
- faire évoluer une identité du bassin fondée sur des emblèmes (l'huître, l'hippocampe, la dimension nourricière du bassin...) en péril avec les évolutions observées,
- mettre en scène les liens entre bassin et océan pour repenser la dimension maritime de la lagune,
- repenser le fonctionnement global de celle-ci : interaction entre le profil sédimentaire, les fonctions écologiques, les interventions sur les plages et chenaux, les zones humides...

Sur le GNB, l'état de l'environnement est moins préoccupant : l'échelle d'étude et le niveau de connaissance ne révèlent pas aujourd'hui de crises environnementales majeures. C'est par contre un territoire d'étude très large, morcelé administrativement entre deux régions et entre deux ou trois souverainetés nationales¹². L'unité de ce territoire repose uniquement sur le fonctionnement des écosystèmes. Les représentations sociales de cet espace de projet sont donc loin d'être stabilisées et sont au départ peu cristallines d'intérêts communs. L'enjeu du PNM est de créer ce territoire, qui jusque-là n'existait pas, à partir de la mise en évidence de l'interdépendance des différents acteurs et des différentes composantes du système autour des fonctions écologiques de cet espace (nourricerie, production primaire). Les défis pour le PNM ont donc été décrites ainsi :

- trouver la place des nouvelles activités en mer (extraction, énergies marines) et leur adéquation avec les usages existants et la qualité environnementale,
- fédérer les acteurs traditionnels de la mer autour d'un projet qui sauvegarde des pratiques artisanales côtières, qui intègre ou transcende les différents accords internationaux (notamment avec les îles anglo-normandes, issus de négociations difficiles et d'affrontements historiques douloureux) et qui soit cohérent avec les politiques européennes,
- faire émerger un monde commun au-delà des limites régionales, au-delà des limites nationales (intégration des îles anglo-normandes), à travers la construction d'une identité propre et fédératrice,
- trouver un contenu substantiel environnemental au PNM qui donne corps à ses missions de suivi et de connaissance et à un principe de précaution pour maintenir la qualité des écosystèmes qu'il comprend.

C'est sur la base de ces enjeux de territoires, largement différents sur les deux espaces étudiés, et des objectifs que la recherche s'était fixée au départ, c'est-à-dire se préparer à la concertation et questionner la valeur environnementale des projets de PNM, que s'est ajustée la démarche de prospective : c'est-à-dire l'écriture des conjectures (récits d'avenir en l'occurrence ici des scénarii

¹² Les îles anglo-normandes qui se trouvent au cœur du territoire d'étude disposent d'un statut original avec une forte autonomie ; elles dépendent directement de la Couronne britannique, mais ne font cependant ni partie du Royaume-Uni, ni de l'Union européenne. Les baillages qui les lient à la couronne sont différents d'une île à l'autre.

à 2040) et la mise en débat de ces récits dans des forums de discussion, essentiellement interne à l'agence.

Récit d'une démarche prospective intervenant au moment où la concertation identifie les enjeux sur les territoires

Notre projet de recherche a démarré dès la mise en place des missions d'étude sur les deux terrains et a donc permis d'alimenter les différentes phases des démarches de concertation (cf histogrammes ci-dessous des deux concertations).

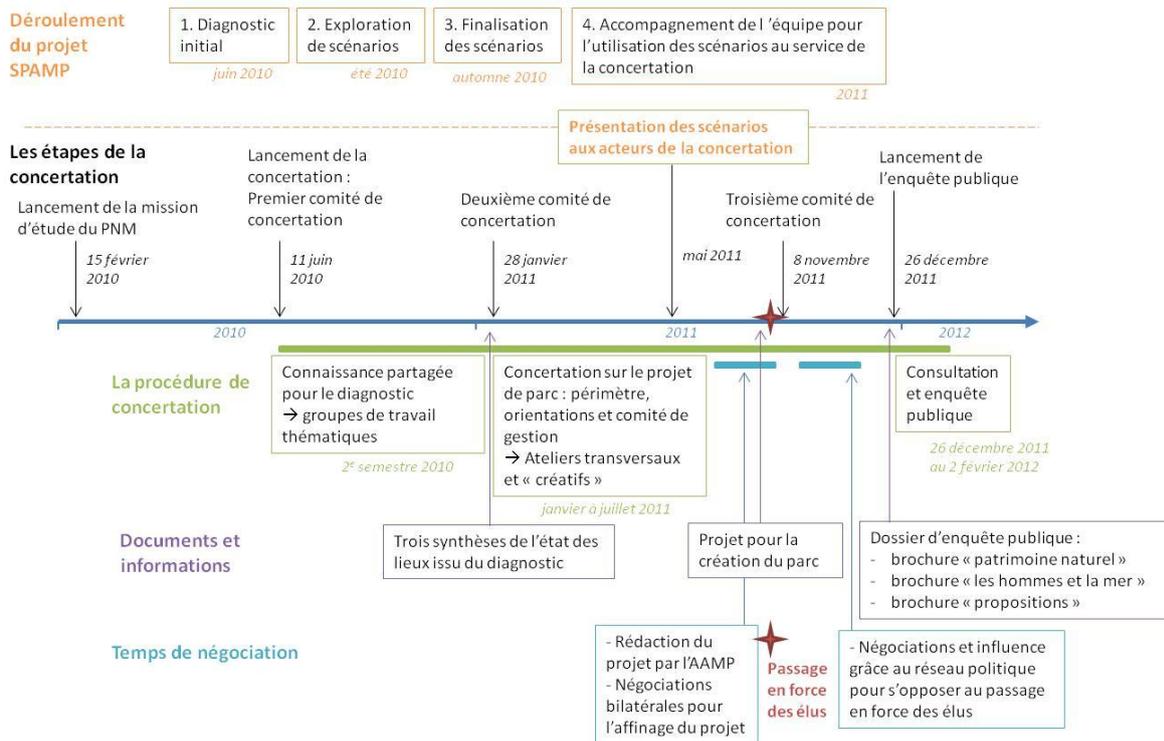


Figure 2: histogramme de la concertation de la mission d'étude du Golfe Normand Breton (d'après un schéma de Sarah Lumbroso, étudiante AgroParisTech)

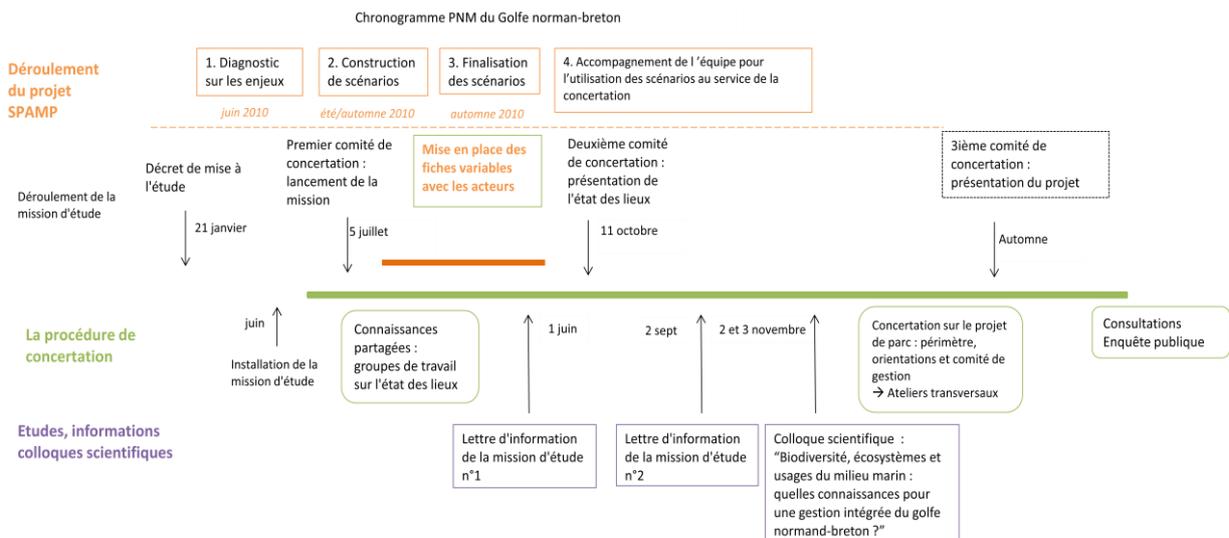


Figure 3: histogramme de la concertation de la mission d'étude du Golfe Normand Breton

Concrètement, trois séminaires ont été organisés pour conduire la prospective en interne avec les équipes de l'Agence des aires marines protégées (voir en annexe la description détaillée de la méthode suivie). Les scénarios prospectifs à proprement parlé ont été construits lors du deuxième séminaire, sur la base de la construction d'une représentation systémique du territoire étudié (objet du premier séminaire) et d'une sélection des variables les plus pertinentes et déterminantes, que leur évolution future soit relativement certaine (tendances lourdes) ou très incertaine (incertitudes critiques). L'ensemble de conjectures que constituent les deux jeux de scénarios sur les deux terrains a été affiné entre le deuxième et le troisième séminaire. Lors du troisième séminaire, elles ont été mises en débat au sein de l'Agence, dans un groupe restreint. Ce débat s'est ensuite poursuivi lors du séminaire interne de l'Agence de 2011 associant un plus grand nombre d'agents de la même structure. Puis, pour le Bassin d'Arcachon, le jeu de scénario a aussi été ouvert à la discussion en externe avec les acteurs locaux lors de deux ateliers de travail dans la phase finale de la concertation. Ces trois temps de débat ont ainsi permis d'élargir petit à petit le « forum prospectif » (c'est-à-dire les lieux et les acteurs du débat sur ces conjectures). Dans le projet du PNM sur le Golfe Normand-breton, les conjectures n'ont pas été présentées aux acteurs. Par contre ces derniers ont été sollicités pour faire émerger les enjeux d'avenir qui se posent dans chacun des secteurs clefs du système marin considérés (pêche, ostréiculture, énergie marine, tourisme...) à travers la construction de fiches variables dans la phase préalable au diagnostic sur ce territoire.

Ces conjectures prennent la forme de scénarios littéraires (un texte de quelques pages, décrivant l'image du territoire à la fin de la période considérée, 2040 ou 2050, et racontant la trajectoire d'évolution entre 2010 et cet horizon temporel), illustrés de cartes schématiques. Ils sont centrés autour de la question de l'évolution du projet de PNM et de son efficacité environnementale. Ces scénarios ont été écrits par les participants eux-mêmes (équipes des missions de création, des façades et du siège), appuyés par des géomaticiens des services de façade, sur la base d'un jeu de variables qui décrivent l'état du système. Parmi ces variables, une famille d'« incertitudes critiques », variables dont le devenir semblait incertain et pouvait avoir des conséquences majeures sur l'espace étudié, a été extraite (l'évolution des filières maritimes, le rôle du PNM ou la place de la nature par exemple,...). Pour chacune de ces variables, différents états futurs possibles ont été considérés. Ensuite, en combinant différents états, plusieurs scénarios ont été esquissés.

Pour évaluer la capacité de cette recherche – intervention à répondre aux objectifs fixés au départ, c'est-à-dire se préparer à la concertation et questionner la valeur environnementale des projets de PNM, il faut s'interroger d'une part sur la pertinence des conjectures (sur le choix des « incertitudes critiques » et la manière de combiner entre elles leurs évolutions conjointes pour aboutir à des trajectoires variées), et d'autre part sur la manière dont ont été mises en débat ces conjectures. C'est ce que nous allons analyser dans les deux prochaines sections.

Comment l'analyse des conjectures permet-elle de préparer la concertation ?

Pour évaluer les apports de l'exercice de prospective dans la préparation à la concertation, nous avons mobilisé des références issues de la théorie de la négociation, notamment dans le célèbre ouvrage « Getting to YES: negotiating agreement without giving in » de Fisher et Ury, ou les ouvrages français de référence sur la négociation de Christophe Dupont (Dupont, 1994, 2006). Une autre référence issue du domaine des sciences de gestion a été utilisée, celle des travaux de Otto Scharmer « Theory U: Leading from the Future as it Emerges », 2007, qui présente, à partir de cas de mobilisation pour le changement en entreprise, les différents niveaux d'explicitation des visions

individuelles qui permettent successivement d'atteindre une compréhension commune des options futures possibles, clarifiant les anticipations des uns et des autres, puis un véritable engagement collectif. Cette référence a permis de nourrir l'analyse des apports de la prospective sur la dimension coopérative. A partir de ces cadres théoriques, nous avons extraits quatre étapes-clefs pour la préparation d'une concertation (Dupont, 1994 pp. 96-98, Otto Scharmer, 2007, p. 19) :

1. Construire le diagnostic : identifier les besoins, les enjeux, le contexte, « d'où on part »
2. Se fixer des objectifs et anticiper ceux des autres parties prenantes : les convergences, les divergences, les forces de rappel au changement, « ce que chacun veut »
3. Imaginer des solutions possibles : analyse, exploration, préparation au changement « où pourrait-on aller ».
4. Organiser la concertation, étape plus tactique, relative au déroulement de la concertation ou « comment y aller concrètement ».

Nous allons à présent examiner comment les conjectures écrites et les débats suscités ont permis ou non de nourrir ces étapes compte tenu des enjeux qui ont été soulevés pour chaque PNM. Cette évaluation s'appuie sur nos observations et nos analyses, ainsi que celles des participants de l'Agence, recueillis par questionnaires, et des entretiens menés auprès de huit acteurs externe à l'agence et ayant participé aux ateliers prospectifs sur le Bassin d'Arcachon.

« D'où on part ? » un regard rétrospectif et alternatif

La notion de « diagnostic stratégique » est ici à différencier du « diagnostic territorial » mis en place par les missions d'étude lors de la première phase de la concertation. Dans ces paragraphes, il s'agit du diagnostic réalisé par une partie prenante engagée dans un ou des rapports de force et dans la visée d'une concertation, comme on construit une stratégie de négociation. Ces deux types de diagnostic se recoupent en partie, mais le second n'a pas naturellement vocation à être partagé avec les autres parties prenantes.

Cette première étape de préparation stratégique à la concertation vue comme une négociation réunit différentes actions élémentaires (Dupont 1994). Nous citerons ici celles qui nous ont semblé le plus alimentées par la démarche suivie.

Les scénarios et les débats ont permis aux équipes des missions de Parc de mieux cibler ce qui faisait **l'objet de la concertation**, les points sur lesquels les négociations allaient pouvoir porter, et les différencier de ce qui fait le **contexte de la concertation**, au sens du paysage territorial. Ainsi dans le premier séminaire nous avons axé les discussions sur les enjeux pour les territoires : le contexte a été posé en reconstruisant l'histoire ayant conduit à la situation actuelle (ce regard rétrospectif est fondamental, que ce soit en négociation comme en prospective) ; dans le second séminaire les discussions se sont recentrées sur les objets de la concertation, notamment les périmètres dans lesquels pourraient s'inscrire les projets de PNM, et la capacité des PNM à mobiliser les acteurs derrière un même projet : dépasser les clivages entre les communes et entre les secteurs d'activité dans le bassin d'Arcachon, dépasser les clivages interrégionaux et internationaux dans le cas du Golfe Normand-breton.

Une deuxième action relève de la **définition des intérêts des différentes parties prenantes** et de leur dépendance vis-à-vis des objets à négocier. Cela revient à se demander ce qui en jeu pour chacun, de quelle manière chacun a besoin des autres pour y répondre et de quelles autres alternatives il

dispose en cas de non accord (le célèbre concept de « BATNA = best alternative to a negotiated agreement » de Fischer et Ury). Dans les réflexions sur les enjeux territoriaux, puis dans l'écriture des scénarios, les équipes ont pu explorer les différentes dépendances des acteurs avec le devenir de l'espace marin et sa qualité environnementale. Les réflexions ont été particulièrement riches concernant les acteurs de la pêche, ou de l'ostréiculture. Par exemple, dans les scénarios pour le Bassin d'Arcachon, ont été examinées des situations où les filières traditionnelles disparaissaient faute d'une productivité suffisante des milieux. Cette dépendance à la qualité du milieu est bien entendu fondamentale et souligne la question clef : comment les acteurs vont-ils être capables de se mobiliser collectivement pour tenter de la reconquérir ? Si cette alliance ne prenait pas ou ne suffisait pas, les scénarios ont envisagé ainsi d'autres options alternatives pour les filières (mise en place de pratique « offshore » (au large), ou hors mer (bassins artificiels)).

Dans le golfe normand breton, les enjeux sur le devenir des accords de pêche de la Baie de Granville, qui lient les pêcheurs bretons, normands et jersiais, ont été spécifiquement abordés. Ils nécessitent de comprendre quels sont les intérêts pour les pêcheurs de défendre ces droits difficilement acquis et de maintenir des modes de gouvernance propres à la pêche sur le territoire concerné. Les discussions ont aussi montré certaines faiblesses de ces accords (notamment le manque de connaissance sur les populations de poissons, le fait qu'ils ne régulent que les actions de pêche et pas les autres usages comme les énergies marines) et les risques pour les pêcheurs français d'avoir dans leurs eaux des zones de réserves occasionnant des distorsions de concurrence avec les pêcheurs jersiais si ceux-ci n'en avaient pas de leur côté. En réponse à ces faiblesses et à ces risques, des projets de PNM ont été esquissés dans les scénarios montrant les bénéfices potentiels de la mise en place d'une structure qui puisse intervenir à la même échelle, de manière plus globale, avec une légitimité pour réunir ces trois secteurs de la pêche, mais aussi tous les autres acteurs, avec des moyens plus importants de suivi et de surveillance. De fait, à travers les scénarios et le jeu de périmètres envisagés pour le PNM, les différentes alternatives possibles de positionnement du futur PNM vis-à-vis de ces accords de pêche ont pu être discutées de manière approfondie en interne à l'équipe de l'Agence. Ces réflexions sont venues alimenter un début d'argumentaire pour aller convaincre les pêcheurs et les services de l'Etat.

D'autres alternatives propres au PNM nous ont permis d'étudier des périmètres envisageables si le ralliement derrière un projet ambitieux ne prenait pas et si la protection environnementale était marginalisée, quasiment réduite à des espaces déjà protégés aujourd'hui. Un scénario sur le Golfe normand-breton (dit *Développement industriel en mer et protection concentrée*) esquisse ainsi un PNM recentré sur la Baie du Mont Saint Michel et l'archipel de Chausey qui concentrerait les principaux paysages et richesses naturels emblématiques, le « minimum vital » pour la pertinence d'un projet de parc. En imaginant ainsi différents périmètres les équipes ont pu réfléchir aux limites au-delà desquelles la négociation n'a plus lieu d'être, c'est le « seuil non négociable » (Fischer et Ury, p 50) pour l'Agence. En dehors de ce positionnement géographique, ce seuil non négociable a aussi été discuté dans le cadre du contenu du projet d'un PNM : un PNM concentré sur les questions de loisirs et de tourisme a-t-il un sens (alternative explorée dans le scénario *International Sea Sun Sanctuary*) ? Ces scénarios repousseurs explorent ainsi les limites de ce qui est négociable, tout en restant dans des trajectoires plausibles, en poussant les curseurs à leurs extrêmes.

L'exercice de prospective a ainsi permis aux participants de se mettre dans la peau des différents acteurs (ou du moins des acteurs clefs), dont celle de la future équipe de gestion du PNM, et de

comprendre comment chacun avait plus d'un intérêt en jeu, étapes fort utiles en amont des négociations (Fisher et Ury, pp 48-49, 80-81). Une vision large et dynamique sur le devenir du territoire a ainsi pu être amorcée dès le départ des missions d'étude.

Dans les scénarios et dans nos discussions, les rapports de force entre acteurs ont été cependant relativement absents, seules les divergences d'intérêts ont été abordées à travers les récits. *A contrario*, des exemples d'alliances avec le PNM ont été plus explicitement détaillés et ont permis d'esquisser des solutions possibles (cf prochains paragraphes). Aussi pour parfaire l'exercice d'un diagnostic proprement centré sur la préparation de positions de « négociation », il aurait fallu prendre le temps d'une part de mieux détailler les rapports de force actuels ou en devenir, et d'autre part d'approfondir plus finement des négociations qui allaient s'engager, en se projetant dans les personnalités des parties prenantes actives à l'instant présent. La prospective n'est peut-être plus, à ce stade-là, le bon outil puisqu'elle ne permet un retour sur la situation présente qu'à partir du détour par le futur à long terme. Mais peut-être est-ce le mode de conduite de l'exercice qui n'a pas amené les participants à aborder plus spécifiquement les rapports de force ? Il est possible aussi que ce soit du fait de la situation émergente des PNM dans laquelle les rapports de force ne sont pas encore stabilisés (les acteurs sont encore au stade d'expectative), et qui ne nous a donc pas invités à les considérer davantage ?

« Où pourrait-on aller ? » ou comment la prospective permis de se fixer des objectifs et anticiper ceux des autres parties prenantes :

Dans cette deuxième étape de la préparation à la négociation, il s'agit de se fixer des cibles à atteindre à travers la concertation et d'anticiper celles que souhaitent atteindre les autres parties prenantes.

Dans chacune des deux équipes de mission, un ou deux scénarios ont traduit *in fine* le scénario souhaitable par les équipes de l'Agence, ou bien ils en ont esquissé des parties, construisant petit à petit l'ambition souhaitée en interne pour ces PNM. D'autres scénarios traduisaient *a contrario* ce qui arriverait si d'autres visions, à ce jour observées chez d'autres parties prenantes, prenaient le dessus. « *Les scenarii décrits portent en germe l'expression des possibles et des impossibles. Par conséquent, ils représentent de façon concrète et cohérente un jeu d'alertes à partir desquels il est important d'échanger, construire et définir des stratégies d'actions.* » (Extrait de questionnaire)

Dans le cas du Bassin d'Arcachon, il tenait très à cœur à l'équipe de construire un PNM tourné vers les questions proprement maritimes de l'espace concerné : les métiers propres à la mer, les liens intrinsèques entre la partie intérieure du bassin (partie plus terrestre de la lagune) et ses relations avec l'océan atlantique (les passes, les échanges d'eau et le large), bref se tourner davantage vers la partie océane et ne pas se circonscrire au cœur du bassin. Un scénario nommé « 100% océan » développe avec minutie les avantages qui pourraient être tirés d'un PNM orienté vers ces questions maritimes, qui accompagnerait les filières traditionnelles pour mieux profiter de la productivité des fonds et des eaux de l'Océan grâce à des efforts technologiques et à une meilleure connaissance des écosystèmes, et qui délèguerait à d'autres acteurs la gestion des zones humides ou moins profondes. Le périmètre de ce PNM « souhaité » s'étend ainsi généreusement au large, permettant de suivre avec précaution les impacts de nouvelles activités en mer qui pourraient venir s'y installer (usines houlomotrices, par exemple).

Dans le cas du Golfe Normand-breton, un scénario où un projet de développement intégré réussirait à préserver les activités traditionnelles a été exploré avec une double option, détaillant un PNM circonscrit aux eaux territoriales françaises dans une première option puis ensuite élargi aux eaux de Jersey, via des accords internationaux, dans une seconde. Ce scénario conçu comme « réaliste » s'est ainsi révélé être le scénario le plus souhaitable pour l'équipe de la mission : réussir à maintenir une activité de pêche côtière à travers une gestion durable des ressources et sur un espace suffisamment large et cohérent sur le plan des écosystèmes, tout en sachant qu'il ne pourrait se créer de PNM à l'échelle internationale qu'après de longues années de discussion, imposant de fait une version intermédiaire du projet de parc.

Les autres scénarios traduisent d'autres logiques d'acteurs, d'autres intérêts ou d'autres visions du développement économiques des zones étudiées. Si l'on se réfère au scénario dit « ultra libéral » du Bassin d'Arcachon, le PNM n'arrive pas à voir le jour faute d'une envie suffisante des acteurs publics de fonder un projet collectif sur la lagune. Les visions ne convergent pas, l'idée du PNM est oubliée et le scénario décrit ce que deviendrait le territoire dans un contexte d'affaiblissement des politiques publiques, et de « laisser faire » vis-à-vis des marchés dans la régulation des biens et des hommes. Bien que poussé au bout d'une logique ultra libérale, ce récit pourrait constituer une forme de réponse, au moins à son départ, face aux attentes de ceux qui réfutent l'idée d'un PNM et qui annoncent que l'Etat n'aura pas les moyens d'assumer de tels projets, et que les structures actuelles suffisent pour mener une gestion intégrée sur le Bassin¹³.

Dans le golfe normand breton, maintenir le PNM dans un périmètre territorial français, sans intégrer non plus l'espace des accords de pêche de Granville (il s'agit donc d'un parc restreint à une bande côtière), a été perçu comme le scénario souhaitable de certaines administrations françaises et de certains pêcheurs pour éviter de rouvrir des dossiers diplomatiques avec Jersey et de bousculer un espace de gouvernance internationale. Les deux scénarios qui développent cette option essaient ainsi de pousser jusqu'au bout cette vision du PNM et tentent d'en montrer les limites : cantonner le PNM à une gestion côtière, ne pas pouvoir aborder les enjeux à la bonne échelle éco-systémique, mettre le PNM en concurrence directe avec les autres dispositifs de gestion intégrée des zones côtières sans apporter de réelle plus value...

De fait, les scénarios ont permis d'esquisser les objectifs des deux missions et d'envisager ceux d'autres parties prenantes auxquels ils seront confrontés dans la concertation. Ces objectifs sont cependant restés relativement généraux (sauf pour les périmètres, où des objectifs idéaux d'extension des parcs ont été discutés) permettant plus de dessiner des visions stratégiques, et de dégager quelques cibles précises à négocier.

« Comment pourrait-on y aller » ou comment la prospective a permis d'imaginer des solutions possibles, et susciter du changement

Dans cette troisième étape de préparation à la concertation, il s'agit de prévoir les positions qu'il serait souhaitable d'avoir dans le déroulement de la concertation, d'explorer des solutions possibles, si possible innovantes, et de pouvoir susciter ainsi une envie de changement auprès de l'ensemble des acteurs. Dans cette section nous réunissons différents apports de la démarche prospective qui ont permis d'envisager des possibilités de convergence avec d'autres acteurs et de dépasser les

¹³ Parc naturel marin : on marche sur la tête ...Par Marie-Hélène Des Esgaulx, dimanche 13 juin 2010 à 19:45. <http://blogmhde.fr/index.php?2010/06/13/228-parc-naturel-marin-on-marche-sur-la-tete>

rapports de force du temps présent, tout en gardant en vue les visions et les objectifs propres aux équipes.

Une partie des apports de la prospective à ce stade de préparation se situe à nouveau dans la scénarisation des futurs possibles en imaginant notamment ce que pourraient être des solutions gagnant-gagnant. La prospective permet ainsi une vraie liberté, où l'on peut rêver « à un monde meilleur ». Dans nos huit scénarios, on peut notamment citer le scénario « la nature au centre » sur le Bassin d'Arcachon, que nous analyserons plus en détails dans le dernier paragraphe. Il montre comment chacun des acteurs locaux pourrait tirer profit d'une nature qui redeviendrait productive, si l'on en prenait bien soin et si on limitait toutes les actions qui viendrait impacter son fonctionnement, notamment quand il s'agit d'interventions qui semblent lutter en vain contre les phénomènes naturels comme les mouvements sédimentaires à l'intérieur du bassin. Bien entendu dans ce scénario certaines pratiques de navigation ou d'exploitation du milieu sont exclues mais pas les usages, chacun étant amené à s'adapter. Ce scénario « utopiste » propose ainsi une autre manière de considérer les écosystèmes en les mettant au centre des préoccupations humaines, et d'imaginer d'autres systèmes de développement économique. Sur le Golfe Normand-breton, le scénario de gestion intégrée à échelle internationale, montre aussi les bénéfices pour l'ensemble des filières et des acteurs de se mettre d'accord sur un projet de protection des écosystèmes et de développement durable des activités maritimes traditionnelles. Ces scénarios « roses » en tout ou partie, permettent en effet d'explorer des sources de convergence nouvelles, d'identifier des plages de négociation possibles (Dupont, 1994), en se dégageant des tensions et des blocages issues des postures actuelles : s'ouvrir à ce qui émerge (Otto Scharmer, p 273) .

D'autres apports de la prospective pour préparer les effets coopératifs de la concertation ont été observés dans les ateliers auxquels les acteurs du territoire ont participé. Cette contribution directe de la prospective à la concertation territoriale, bien que réduite dans ce travail, puisque comme nous l'avons écrit, celui-ci était avant tout centré sur la préparation stratégique de l'Agence, a cependant permis de mettre en évidence plusieurs modalités selon lesquelles la prospective a permis de contribuer à cette concertation.

Cette participation a d'abord permis une rencontre sur un autre mode « entre humains de manière humble, avec nos faiblesses » (extrait d'entretien avec un des acteurs du territoire ayant participé à cet atelier). L'exercice de se projeter dans le futur, avec toutes les incertitudes qui lui sont indissociablement liées, amène chacun à un peu plus de « lâcher prise », et donc à changer de posture par rapport à une pure négociation ; cet exercice conduit aussi à davantage de considération dynamique des temporalités. « *Le fait de présenter les scénarios est une manière indirecte de faire comprendre que gérer un espace d'une telle superficie oblige à dépasser une vision de court terme, et une vision cloisonnée à 5 ou 6 intérêts particuliers. L'exercice a pu servir comme un déclencheur de dépasser le court terme* » (extrait d'entretien).

Considérer le territoire dans sa complexité, à travers une vision simplifiée mais néanmoins systémique amène chacun à se resituer une dynamique d'ensemble, ce qu'Otto Scharmer décrit, à partir de ses travaux sur la construction d'une vision stratégique en entreprise, avec la formule « *Speaking from seeing my self as part of the whole* ». Cela a ainsi permis explicitement de percevoir les limites des actions sectorielles ou habituelles, et de dépasser les représentations présentes : « *Ce qui est intéressant c'est de montrer que si on fait rien voilà ce qui nous attend, et de le détailler avec*

des éléments probants. » (Extrait d'entretien). La participation à l'écriture des fiches variables, rétrospectives et prospectives, a aussi permis d'élargir le champ de réflexion : *« Elle a l'intérêt d'élargir le champ de vision et de forcer le rédacteur et donc le groupe à une réflexion à large spectre mobilisant un champ temporel étendu (passé, présent, avenir), à réfléchir sur le bilan et les possibilités de faire bouger les lignes (leviers d'actions). L'exercice de prospective permet de sortir des enjeux du présent et met en évidence la possibilité de changer les choses »*(extrait de questionnaire).

L'exercice a aussi permis de discuter ouvertement de visions qui n'auraient pas été dévoilées explicitement en l'absence d'une telle prospective, et que chacun peut défendre individuellement sans se retrouver pour autant isolé : ces visions sont ainsi dé-marginalisées. Les scénarios, dont certains explorent sans fards certaines trajectoires d'évolution extrêmes, invitent ainsi dans leur forme provocante et brute à bousculer les postures et à se questionner différemment : *« Le côté « fast-food » (exercice éclair) était intéressant pour dévoiler des postures, cela a permis une confrontation directe. Cela fait sortir les colères, les approbations, les enthousiasmes », « cela nous change des attitudes « y'a qu'à faut qu'on » ou « râler aux cabanes ». Cela oblige à se poser des questions »* (extrait d'entretien). La prospective déstabilise ainsi des modes de penser plus technocratiques et encadrés par des données sur le présent : cela permet de mieux envisager les changements futurs, mais cela a aussi pu déplaire à certains participants. La prospective constitue une invitation et un instrument pour le passage entre modes de penser « du factuel à l'imaginatif » (Dupont, pp116-117, la négociation post moderne) : *« c'est le seul exercice vraiment créatif, qui fait travailler l'imagination »* (extrait d'entretien).

Outre les postures, la prospective invite aussi à imaginer concrètement d'autres solutions, et par exemple à explorer le rôle du secteur de la recherche et développement pour l'économie du territoire du Bassin d'Arcachon. *« C'est intéressant pour penser l'innovation et la recherche et leur apport dans le devenir du Bassin d'Arcachon, sans être trop utopique. On est obligé de se projeter à 10 ou 15 ans ne serait-ce que pour la population. (...) il faut penser en même temps le devenir des filières, leur mode de financement, d'où viennent les subventions. Il faut aussi ouvrir le champ des possibles. Il n'y a plus de place pour l'amateurisme, il faut aller dans le sens du bassin et trouver d'autres solutions »*. Une fois ouvertes ces pistes et ces options, il faut aussi revenir à un exercice de chiffrage et de programmation, mais la concertation préalable à la création du Parc ne pouvait pas anticiper directement un travail qui échoira au comité de gestion du Parc ; notre exercice touchait ici à ses limites, et les acteurs du territoire auraient aimé avoir plus de temps qu'un atelier d'une demi journée pour s'y investir sérieusement.

Plus globalement, que ce soit pour le Bassin d'Arcachon avec les ateliers prospectifs ou dans le golfe normand breton avec l'association des acteurs du territoire pour l'écriture des fiches variables rétrospectives et prospectives en amont du diagnostic, l'introduction d'une réflexion prospective dans le processus de concertation territoriale lui-même constitue une modalité alternative de construction et de partage d'un diagnostic sur un territoire, décalée par rapport à l'analyse de seules données passées et présentes, et elle participe ainsi à une véritable expérience de co-construction : le partage des incertitudes et de la diversité des possibilités ouvertes pour l'avenir du territoire, entre les équipes de mission et les acteurs du territoire, montrent que l'avenir du PNM n'est pas écrit d'avance et que plusieurs alternatives restent possibles.

En conclusion, comment décrire les apports de la prospective dans cette troisième étape de préparation à la concertation, centrée sur les effets coopératifs au-delà des positionnements stratégiques individuels explorés dans les étapes précédentes ? Plusieurs points méritent d'être notés. Cette étape de réflexion prospective dans le processus territorial d'élaboration stratégique, traitée différemment sur les deux terrains, a rendu possible plusieurs types de déplacements de posture par rapport à d'autres modalités de concertation, certains, d'ordre rationnel, liés à l'explicitation des marges d'accord possible ou à leur invention ; d'autres, d'ordre plus émotionnel, liés à la création d'un enthousiasme collectif préalable à la création de l'engagement :

- Mettre en évidence collectivement les plages de négociations possibles, avant de se fixer des orientations principales pour le territoire,
- Imaginer collectivement quelles pourraient être les solutions procurant un bénéfice mutuel,
- Se tourner vers l'avenir en organisant explicitement l'analyse du passé vers l'exploration de changements futurs possibles,
- Susciter une envie collective d'imaginer d'autres approches.

Cette gradation dans les changements de posture est au cœur de la théorie du changement dans les organisations telle que présentée par Scharmer (2009). La possibilité d'un engagement pour le changement, qui nécessite de mettre en jeu non seulement l'argumentation rationnelle mais aussi un registre plus symbolique ou émotionnel, est conditionnée, selon cet auteur, par la progressivité d'une démarche permettant d'abord le dévoilement des positions, puis celui des visions du monde, avant de pouvoir se tourner vers la créativité collective.

Ce projet de recherche ne peut apporter de preuve définitive que l'engagement pour le changement a été garanti sur aucun des deux territoires, au-delà des perceptions de décalages de posture partiellement recueillis sur le Bassin d'Arcachon. Cependant, un événement récent pourrait constituer un indice de cet engagement. Face à une reprise en main par une coalition des élus avec les préfets, l'alliance entre acteurs économiques locaux et société civile locale pour la défense du projet de Parc issu de la concertation sur le Bassin d'Arcachon a été particulièrement solide, ce qui témoigne non seulement de leur intérêt commun pour gagner davantage de pouvoir au sein du futur comité de gestion, mais aussi d'une forme d'engagement collectif construit tout au long de la concertation, et auquel les ateliers prospectifs ont pu apporter une contribution.

« Comment y aller concrètement » ou comment la prospective a permis d'organiser la concertation.

Pour cette dernière étape, les apports de notre exercice ont consisté à accompagner les équipes de mission dans le déroulement concret de la concertation. Cette implication s'est faite de deux manières différentes sur les territoires étudiés.

A Arcachon, la mission s'est saisie à part entière de la prospective pour animer une étape finale de la concertation en amont de la création du parc, dans le but d'aborder de manière originale le projet du PNM. Les scénarios, qui avaient été élaborés en interne à l'équipe de l'Agence, ont été présentés aux acteurs du territoire et mis en discussion. Cela a permis à l'équipe d'avancer sur des points importants du projet de Parc tel qu'il émergeait des phases précédentes, des angles morts, faiblement abordés lors des ateliers précédents. La mise en discussion des conjectures s'est donc révélée être un bon outil tactique pour boucler la série des ateliers, puisqu'il a permis (comme décrit ci-dessus) de créer non seulement un accord, mais aussi un engagement collectif des acteurs locaux pour le projet de parc remis aux préfets.

Dans le golfe normand breton, l'exercice de prospective interne à l'équipe a été prolongé par des mini-séminaires conçus pour préparer cette équipe aux ateliers de concertation. L'exercice a visé à s'appuyer sur les scénarios élaborés collectivement, et dont aucun ne semble représenter un scénario idéal, pour construire plusieurs visions d'un PNM souhaitable par l'équipe : quel serait son périmètre, quel serait son projet, quels enjeux de protection des écosystèmes pourrait-il porter ? Ceci s'est fait en revisitant les scénarios initiaux avec de nouvelles grilles d'analyse pour permettre aux membres de l'équipe de partager leur évaluation normative de ces scénarios et faire émerger une compréhension des visions normatives portées par les différents membres de l'équipe, mais aussi en travaillant sur des cartes blanches et en cherchant ainsi à faire ressortir un jeu d'orientations pour le PNM. Cet exercice a permis d'identifier les grandes questions qui devront être traitées dans les futurs ateliers de concertation (qui à ce jour où nous écrivons ces lignes ne se sont pas encore réalisés).

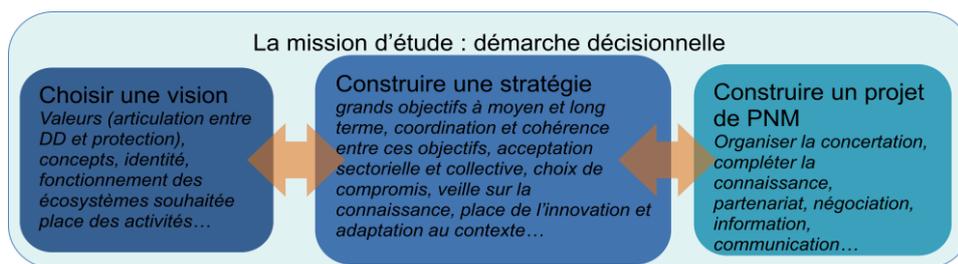
La mobilisation de la prospective pour la préparation d'une stratégie de concertation s'est donc faite selon deux manières nettement différenciées sur les deux terrains d'étude, ce qui illustre que la gamme des modalités possibles est large, depuis une mobilisation pour la construction stratégique uniquement en interne jusqu'à l'organisation d'ateliers prospectifs en externe.

Pour ce qui concerne cette quatrième phase, la plus en aval, de préparation stratégique et tactique pour la conduite de la concertation, malgré les apports constatés et présentés ci-dessus, le mode d'accompagnement réalisé dans notre projet pourrait être largement amélioré par une mobilisation plus active et plus intensive d'un regard extérieur, en particulier en appui à la construction explicite d'une stratégie de négociation appuyée sur les scénarios. Il aurait fallu pour ce faire avoir mené un travail plus itératif et plus soutenu de retour vers les scénarios à chacune des phases de la concertation, comme le souligne une des équipes de missions: « *Spamp a été un travail en parallèle et en marge des travaux de la mission. Tout en restant au stade expérimental, il aurait été intéressant pour réellement mesurer l'apport de l'outil d'intégrer les résultats de chaque étape de la concertation dans les scenarii* ». Les conjectures étant écrites aux phases initiales de la concertation, il aurait été bénéfique de continuer à les nourrir au fil des échanges pour alimenter les argumentaires, anticiper les mouvements tactiques des autres participants, et par exemple les réactions possibles des préfets ou des élus locaux dans le Bassin d'Arcachon face au projet de Parc ayant permis une forte mobilisation des acteurs locaux. L'un des scénarios, proche d'un scénario tendanciel et démontrant ses risques, aurait pu être re-rédigé pour constituer une ligne de défense très efficace contre les arbitrages politiques proposés par les préfets en faveur de la coalition des élus locaux. La question posée face à cette lacune d'accompagnement dans notre projet de recherche – intervention est celle de la nécessité d'un regard extérieur pour guider explicitement une telle réutilisation stratégique permanente des matériaux prospectifs versés à la conversation stratégique de l'équipe. Utiles pour aider le stratège à penser les horizons de long terme liés aux choix des différents acteurs, ces scénarios peuvent être mobilisés par l'équipe lors de débats internes sur la stratégie à tenir, mais le travail quotidien et permanent d'interprétation, dans l'intimité du « stratège » qui pilote la concertation, semble nécessiter un accompagnement spécifique, qui pourrait prendre plusieurs formes : soit la permanence d'un accompagnement stratégique extérieur, chargé de définir des temps spécifiques de recul et de travail stratégique explicite ; soit une forme d'apprentissage par la pratique qui serait chargé d'amener le stratège à prendre l'habitude d'une telle gymnastique stratégique régulière, permettant à terme de se passer d'un accompagnement extérieur. Ces deux pistes mériteraient d'être explorées.

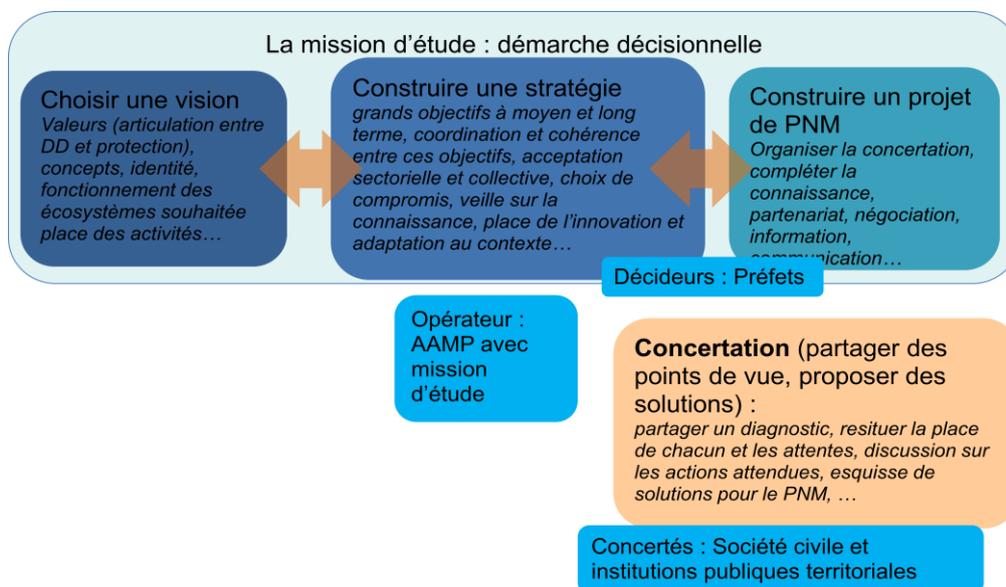
Schéma de synthèse : concertation et prospective deux approches complémentaires

Ce dernier paragraphe propose de resituer le rôle de la prospective (comme elle a été utilisée dans ce projet) dans le processus décisionnel de la mise à l'étude d'un PNM.

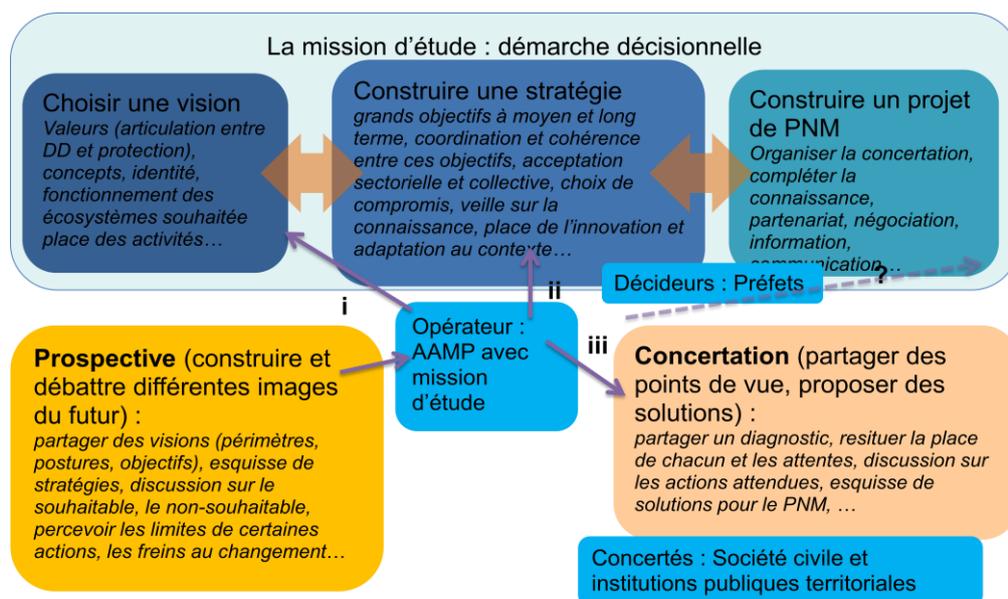
Le processus décisionnel peut s'interpréter comme des allers retours entre trois phases : le choix d'une vision, la construction d'une stratégie et la construction d'un projet (Mintzberg, 2009). Ces trois étapes se déroulent soit de manière successive et descendante : vision, stratégie, projet. Soit de manière itérative, du fait d'un dialogue régulier de l'une à l'autre, par un effet d'apprentissage et de régulation, en fonction des enseignements de l'action et de l'évolution du contexte du jeu d'acteurs.



La concertation, dans une version minimaliste, permet de partager des points de vue et de proposer des solutions. Ses résultats alimentent ainsi surtout les phases de construction du projet ; elle peut se voir aussi comme un outil mobilisé par les missions d'étude et les préfets, de stratégie pour alimenter ce projet.



La prospective dans ce projet s'est située *a contrario* en amont du processus décisionnel. Elle est venue alimenter la vision (i) : « d'où on part » et « on veut aller », et la stratégie (ii) : « où pourrait-on aller », puis la construction de la concertation (iii) : « comment y aller ».



Dans l'absolu, il aurait été intéressant de suivre ses effets dans le pilotage des arbitrages constitutifs du processus de décision et *in fine* dans le choix du projet retenu. Il est pour autant fort difficile de chercher à attribuer précisément les effets de la prospective sur le résultat final, tant ces derniers ont été mêlés avec toutes les autres ingrédients de la stratégie de la mission d'étude. Par ailleurs, nous n'avons pas suivi toutes les étapes de la concertation, et nous n'avons ainsi "vécu" le jeu des négociations réelles qu'à travers le prisme de ce que la mission d'étude nous en rapportait.

Conclusion de la partie 2

Dans ce projet, nous avons pu expérimenter les apports de la prospective pour préparer une équipe à entrer en concertation et à faire face aux nombreuses négociations qui se tissent autour d'un projet de création d'aire protégée. Le croisement de la prospective avec la concertation et la négociation a été choisi pour répondre à un double besoin : mieux anticiper les effets divergents des rapports de force et mieux appréhender la complexité et la dynamique des problématiques environnementales. Ce projet a permis de souligner de nombreux apports positifs de la prospective pour concevoir et partager des diagnostics, pour comprendre et se mettre dans la peau des différentes parties prenantes, pour identifier les marges d'action et les plages de négociation, pour anticiper des alliances possibles ou des alternatives à un projet collectif... Elle a ainsi permis d'alimenter deux phases amont de la décision : le choix d'une vision et la construction d'une stratégie. La prospective a aussi permis de créer un climat bénéfique pour partager des enjeux avec les acteurs du territoire et chercher des solutions ; cette phase participative et coopérative qui n'avait pas été pré-déterminée dans le projet de recherche-intervention, pour pouvoir adapter ses modalités aux situations spécifiques de chaque terrain, et qui a été expérimentée en cours de route à la demande des équipes, a ouvert de nouvelles perspectives d'utilisation de la prospective pour les futures phases d'évolution des parcs marins étudiés, par exemple dans la mise en place des plans de gestion.

Pour dépasser certaines limites de notre approche, il serait aussi intéressant d'ancrer plus encore étroitement les deux démarches « prospective » et « préparation stratégique » en ajustant au fur et à mesure les conjectures avec le déroulement des négociations, à l'image d'un tableau de bord de la concertation. Cela ouvre des pistes de recherche intéressantes en matière d'accompagnement

stratégique pour la concertation, au-delà du concept de la conversation stratégique au sein de laquelle la simple circulation de la discussion sur des scénarios suffirait à l'élaboration stratégique.

Enfin, il a été plus difficile d'évaluer les apports de la prospective pour défendre la valeur environnementale des parcs naturels marins. Notre recherche a cependant permis la structuration d'un débat en interne à l'Agence des aires marines protégées sur l'identité des parcs ; elle a aussi permis que des visions ambitieuses voient le jour, même si ces dernières ont été ensuite négociées et largement modifiées dans la grande scène de la concertation. Et il paraît effectivement légitime que l'organisation chargée d'une mission environnementale puisse se faire le porte parole d'une vision ambitieuse du projet environnemental pour le territoire, dans ces phases préalables de la concertation. Comme le souligne un des acteurs « *Pour défendre la cause environnementale il faut une vision radicale, or si le porteur de projet ne porte pas cette vision, qui le fera ?* ».

Partie 3 : La prospective et l'émergence d'un objet environnemental

Après avoir analysé comment la prospective participe à la construction d'une stratégie collective pour une organisation, puis à la préparation de la concertation pour la création des PNM, cette dernière partie revient de manière plus détaillée sur la manière dont la prospective participe à l'émergence d'un objet environnemental, au sens d'un objet d'action publique.

Utilisée pour alimenter les réflexions et la programmation de l'aménagement du territoire depuis les années 1970 en France, la prospective territoriale fait partie des outils de création de nouveaux territoires : depuis les années 1950 la Datar la mobilise notamment pour repenser les territoires de demain. Certains la caractérisent d'« outil et mode de la construction contemporaine des territoires » (FOURNY, M.C., DENIZOT D., 2004). Ces mêmes chercheurs soulignent ainsi « l'enjeu essentiel de la prospective (qui) réside (...) dans sa capacité à articuler la production collective issue du débat, avec la production objective des experts. C'est dans cette articulation que la prospective peut dépasser l'utopie ou la stratégie pour devenir un dispositif opératoire intégrant le souhaitable et le voulu avec le possible ou, autrement dit, intégrant la rationalité et la dynamique collective » (Ibidem). Ce qui nous intéresse ici est de montrer l'utilité de mobiliser cet outil au service de l'émergence d'un objet intégré, territorial et environnemental, en tant qu'objet pour l'action collective, politique, grâce à la capacité de la prospective de décloisonner les pensées sectorielles, politiques, économiques, militantes, scientifiques et expertes, et de les mettre en relation dynamique avec le champ du souhaitable, du sensible et du politique, au sens de la construction d'un monde commun. Dans le domaine des aires protégées, les deux registres esthétique et scientifique, sont mobilisés tour à tour depuis les années 70 pour construire l'identité et la légitimité des politiques de protection. Bernard Kalaora le montre de manière très approfondie dans son ouvrage pour le Conservatoire du Littoral « Rivages en devenir » (2010). Nous nous intéresserons donc cette partie, pour des objets dans lesquels l'interface terre-mer joue un rôle important, à l'articulation de ces deux registres. Par ailleurs, les sociologues des sciences invitent à repenser le rôle de la science dans le monde de l'écologie politique et appellent à repenser la participation de chacun, économiste, politique, moralistes, scientifiques, mais aussi profanes, dans la définition de la place des objets de Nature (Latour, 2004). Il est devenu courant de décrire l'émergence des objets environnementaux à la croisée des différents savoirs ; il est moins courant d'analyser les possibilités d'équiper ces processus à partir de démarches conçues directement à cet effet : comme l'exemple de la prospective territoriale nous invite à le faire, il paraît utile d'analyser dans quelle mesure la prospective mobilisée dans ce projet de recherche – intervention a contribué à l'émergence d'un objet environnemental pour l'action collective à l'échelle du territoire.

En parallèle, cette analyse fait aussi écho aux méfiances et aux inquiétudes face au développement tous azimuts de la concertation dans le champ de l'environnement, au risque de la dilution de l'objectif environnemental des politiques de protection de la nature. Si on s'appuie sur l'horizon normatif d'une mission d'intérêt national ou mondial de préservation de la biodiversité, la mise en discussion collective ne doit pas être l'occasion de renégocier des acquis fondamentaux de la politique de protection des espaces naturels ou de noyer la protection environnementale dans le champ incertain du développement durable. Le nouvel outil d'action publique que constituent les PNM peut avoir des traductions variables en termes d'environnement : il est susceptible d'alimenter ces méfiances, et la mise en place progressive de plusieurs PNM constitue une forme de

jurisprudence de l'interprétation de la loi de 2006, dans l'éventail des possibles entre parcs naturels régionaux et parcs nationaux, voire même au-delà de ces deux polarités. Une partie importante de l'enjeu réside donc, dans la « mise en scène », la représentation (au sens actif du terme) des objets de nature, voire dans l'affirmation collective de nouvelles considérations ou de nouvelles représentations de la nature, pour que les objets « non humains » trouvent une place pertinente dans les projets de PNM aux côtés du développement durable des activités humaines. La courte expérience que nous avons menée à travers Spamp montre que la prospective peut avoir un rôle à jouer dans cette recomposition et notamment dans la révélation et la mise en discussion de nouvelles visions environnementales.

Le cas du Bassin d'Arcachon montre notamment avec pertinence comment a évolué la représentation de ce territoire au cours de la phase de mission d'étude et comment, à travers la concertation, les acteurs se sont approprié un « nouveau » territoire centré sur ou vu depuis le monde marin, et où les écosystèmes trouvent une place originale. La prospective qui a été utilisée sur ce terrain, en interne à l'AAMP et un peu à l'externe dans le grand bain de la concertation territoriale, lors d'un atelier de concertation, a participé, bien que modestement, à ce renouvellement des modes de penser les objets de nature sur ce territoire, comme nous l'illustrons dans cette partie.

Cette partie se propose donc d'analyser comment la prospective facilite ou du moins peut accompagner l'émergence de nouvelles représentations du territoire dans lesquelles les objets liés à la nature peuvent gagner en considération, trouver une signification d'ordre politique et ainsi constituer de véritables objets d'action collective. Dans un premier temps nous rappellerons les spécificités de l'émergence d'un PNM (d'où il part, ce qu'il change) à travers l'exemple du Bassin d'Arcachon. Ensuite nous observerons plus spécifiquement les apports de la démarche de prospective : 1) pour recadrer et formuler une pensée systémique autour d'un objet d'environnement, 2) pour proposer différentes ambitions possibles de projets de protection de la nature et 3) pour faire partager ces alternatives et susciter une vision collective autour de l'objet environnemental.

PNM ou l'arrivée de nouveaux « mer-ritoires » (territoire marin) : cas du Bassin d'Arcachon

De nouveaux territoires en mer via l'outil PNM

La mise en place d'un PNM sur un espace maritime demande de créer un nouveau territoire de projet : au sens de définir, au sein d'un périmètre géographique pertinent, un projet qui unit les éléments compris dans ces limites, pour donner une épaisseur d'identité et d'appropriation individuelle ou collective (Fournier 2007), et qui le distingue de l'extérieur, par des éléments de différenciation, mais aussi de pouvoir. Les spécificités des territoires issus des PNM sont :

- La nature de l'espace : des espaces marins, côtiers (domaine public maritime) et au large jusqu'aux limites des eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'Etat,
- La nature du projet : l'environnement au sens large et « contemporain » – alliant développement durable (et notamment organisation de la coexistence des usages sans conflits et en minimisant les compétitions sur les ressources), connaissance (et notamment organisation de la recherche dans une logique de principe de précaution) et protection de la nature,

- Une nouvelle gouvernance de l'espace marin, par la mise en place d'un conseil de gestion, où les représentants de l'Etat sont minoritaires (alors que le domaine public maritime était précédemment du seul ressort de l'Etat, négociant en bilatéral avec les différents usagers), conseil qui est chargé de mettre en place un plan de gestion. L'Etat n'est donc plus le seul pilote en mer, mais doit négocier ses décisions avec le conseil de gestion. François Feral parle de nouveau paradigme administratif (2011).

La valeur en termes de protection de la Nature d'un tel nouveau projet commence à se dessiner dans la définition d'un périmètre, des orientations, et de la composition du conseil de gestion. D'un point de vue écologique, il paraît nécessaire que le périmètre recouvre les zones déterminantes pour le fonctionnement des écosystèmes, ce qui est complexe à identifier compte tenu de la mobilité des espèces et de la dispersion des nuisances, mais aussi compte tenu des fonctions écologiques complémentaires assurées par les différentes zones et de l'interdépendance de ces espaces les uns envers les autres (connectivité des écosystèmes, circulations et courants marins, diffusion des usages et des impacts...). La définition des orientations du projet de PNM est un second facteur déterminant. Ces orientations, valables quinze ans, formulent les grands principes d'actions. Chaque PNM se réfère ainsi à une petite dizaine d'orientations (entre six et dix selon les parcs marins) pour décliner le plan de gestion, volet opérationnel du projet qui est défini par le conseil de gestion après la création du PNM. Les orientations doivent bien traiter tous les enjeux du territoire retenu, de la protection de l'environnement au développement durable (généralement compris comme l'organisation de la coexistence entre activités économiques), et chacune doit pouvoir s'exprimer sans contrarier les autres. Le plan de gestion est donc un troisième facteur déterminant du projet, ce plan de gestion est piloté par le conseil de gestion, organe de gouvernance du PNM. La gouvernance est un quatrième facteur déterminant. Pour assurer la prise en charge des enjeux environnementaux, il est donc nécessaire que le comité de gestion permette de réunir des acteurs suffisamment avertis et mobilisés pour la cause environnementale, ce qui n'est pas acquis *a priori* puisqu'il se compose d'élus locaux, de services de l'Etat, d'acteurs économiques, d'associations d'usagers et de protection de la nature, de gestionnaires d'aires protégées et d'experts et scientifiques. La prise en charge des enjeux environnementaux repose aussi sur la capacité du projet à fédérer les autres acteurs et à susciter une adhésion au « territoire de la règle » qui va découler de cette AMP (David et Thomassin, 2007).

Le Bassin d'Arcachon, espace déjà fortement territorialisé

Le Bassin d'Arcachon bénéficie d'une image forte, enracinée dans son histoire de station touristique et de mer "nourricière", et caractérisée par son paysage, sa qualité de vie, sa production d'huître... aussi le Bassin n'a pas attendu le PNM pour exister en tant qu'entité territoriale appropriée individuellement et collectivement par les acteurs locaux. Pourtant ce nouveau projet d'instrument d'action publique sur le Bassin a requestionné l'identité du Bassin et remobilisé le tissu social autour de nouvelles formulations de ses caractéristiques et d'une prise en compte de sa fragilité environnementale.

Avant la mise en place du PNM sur le Bassin d'Arcachon, d'autres projets territoriaux avaient déjà été dessinés sur la base d'une concertation élargie, autour et sur l'espace maritime du bassin pour planifier son devenir. Deux expériences récentes marquent encore les esprits : celle du SMVM (Schéma de mise en valeur de la mer) élaboré entre 1994 et 2000 pour planifier l'action de l'Etat en

mer qui vise à « détermine(r) la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et littoral en définissant la compatibilité entre les différents usages et précise(r) les mesures de protection », et celle du SCOT (Schéma de cohérence territoriale), commencée en 2009 et encore en cours, circonscrit au volet terrestre, le pourtour du Bassin et le Val de Leyre, qui vise « la planification stratégique, l'aménagement opérationnel et la maîtrise du développement, à des horizons de 15/20 ans, d'espaces de vie cohérents sur la base d'une vision de l'avenir partagée ». A ces deux projets de territoire, s'ajoute à présent celui du PNM, sur un territoire plus vaste que la seule lagune, le cœur du Bassin, et qui concerne moins de communes que le SCOT, seules celle du pourtour du Bassin sont concernées plus la commune du Porge.

Nous avons donc cherché à apprécier les contributions spécifiques de cette concertation supplémentaire animée par la mission d'étude du PNM en termes de représentation territoriale. Pour cela, nous avons fait ressortir quelques points saillants de comparaison entre ces trois documents de référence sur la manière dont ils qualifient et mettent en scène l'espace marin : le SMVM de 2004, le diagnostic du SCOT de 2009 et le projet du PNM écrit en 2010, sans toutefois prétendre à une analyse lexicographique fine de ces textes et tout en ayant bien conscience de la limite de l'exercice compte tenu des visées très différentes entre un SCOT et un PNM et des évolutions conceptuelles entre les années 1990 (période du SMVM) et presque vingt ans plus tard (période du projet de PNM).

Breve comparaison des vocables entre le SMVM, le SCOT et le PNM

Dans les deux documents qui ont préexisté au processus du projet de PNM, le SMVM et le SCOT, le bassin d'Arcachon est qualifié de manière prépondérante dans le premier par ses caractéristiques géographiques, physique et hydro-sédimentaires, à l'image d'un contenant, dans le second par sa dimension urbaine et terrestre et son fort dynamisme en termes d'attractivité des activités humaines.

« Espace géographiquement limité qui, à la fois, possède de grandes richesses naturelles et accueille de multiples activités tournées vers la mer (pêche, cultures marines, activités balnéaires et plaisance) » (SMVM, p 3)

« Véritable pépite de la côte landaise et du littoral français : 80 kilomètres de côtes linéaires urbanisées en quasi-continu à l'intérieur de la lagune sur 110 kilomètres de côtes littorales » p 9 du diagnostic initial du SCOT.

Bien entendu la richesse des écosystèmes liés à ces territoires, notamment les milieux marins, est mentionnée et détaillée dans des parties spécifiques. (pp14-25 du SMVM et chapitre 2 p29 de l'état Initial de l'environnement du SCOT), sans être pour autant au cœur des représentations mais plutôt comme un décor, une archive mentionnée pour mémoire.

Les éléments prospectifs soulevés dans ces travaux se concentrent eux aussi sur ces deux dimensions, hydrosédimentaire pour le SMVM, d'urbanisme terrestre pour le SCOT. Le SMVM présente différents modèles d'évolution possible des profils hydro-sédimentaires du Bassin, en déconnexion totale des activités humaines. A l'inverse, le SCOT s'appuie quasi-exclusivement sur des modèles de croissance urbaine avec l'expectative marquante de l'arrivée de 70 000 hab. d'ici 2030, sans faire le lien avec les milieux naturels.

Ces documents offrent ainsi une vision géographique, politique et technique, très segmentée, et où les éléments qui relèvent de la nature forment un arrière plan, sensible et fragile comme des listes peu animées d'habitats et d'espèces.

Si l'on s'attache à présent, par comparaison, à la lecture du document de présentation du projet de PNM (texte écrit par la mission en 2011 pour être soumis à enquête publique en décembre 2011) de nombreux objets apparaissent, et figurent dès les premières lignes: le terme de « lagune », liant hydrosédimentaire, écologie, mais aussi territoire, arrive ainsi dans les premiers paragraphes p.2 pour désigner le bassin, alors qu'il faut attendre la page 14 du SMVM et la page 9 du diagnostic initial du SCOT – où le terme de « lagune » est mentionné les deux premières fois comme un arrière paysage urbain (cf p.9 citation précédente et p 17« les communes ayant une façade littorale sur la lagune »). Le vocabulaire à proprement parler écologique est aussi présent de manière beaucoup plus précoce dans le diagnostic du PNM : les notions de zones humides apparaissent là aussi en page 2 dans le document de la mission avec la notion de « larges vasières » et en page 12 du SMVM à travers les expressions de « schorre » et « Slikke » ; dans le diagnostic du SCOT, c'est aux pages 51 et suivantes qu'apparaissent les expressions de « landes humides », « zones humides », « marais » puis dans les pages 101, avec les termes de « schorre » et « slikkes ». Outre la présence plus prioritaire des objets écologiques, la dimension maritime et les liens avec l'océan sont mis en scène d'une manière dynamique et prépondérante dans le document PNM. Ce dernier commence en effet ainsi :

« Au creux des 250 kilomètres de côtes dunaires battues par les houles atlantiques, le bassin d'Arcachon constitue un havre de quiétude pour la faune comme pour les marins naviguant dans le golfe de Gascogne ».

Les images photographiques mobilisées sont elles aussi illustratives de ce retournement de focale : point de vue vers le large et paysages sous-marins nombreux, associés aux paysages plus connus du Bassin avec les ostréiculteurs, les plaisanciers...qui se retrouvent dans le document du SCOT et du SMVM, beaucoup plus centrés sur le cœur du bassin. Par ailleurs, ce nouveau visage du Bassin est considéré dans sa dimension dynamique. Les évolutions mentionnées dans les précédents documents de planification se rejoignent (le développement urbain, les dynamiques sédimentaires, l'évolution du paysage...) et d'autres s'y invitent : le devenir des marais, les métiers liés à la mer, les ressources naturelles exploitables... Les interactions entre ces évolutions et leur incertitudes sont mentionnées comme la toile de fond dans laquelle devra cheminer le projet de PNM : « *Les transformations de l'environnement, les interventions humaines n'ont-elles pas fragilisé les équilibres ? Comment pérenniser les richesses, continuer à vivre des ressources naturelles, à venir profiter des multiples activités nautiques ? Comment maintenir l'identité maritime du Bassin ? Le Parc naturel marin, outil de gestion novateur de l'espace marin, œuvrera pour répondre à ces questions.* ». (p2) Tous ces différents équilibres dynamiques qui mettent en jeu les moteurs d'une identité territoriale maritime sont ainsi révélés et invités dans le système décrit dans ce diagnostic, à la croisée des dynamiques physiques, écologiques et humaines.

Sans pousser plus loin cette lecture comparée, il apparaît avec évidence qu'à travers le projet de PNM, l'identité du Bassin prend une autre tournure. La nouvelle mise en scène donne une part pleine à des « non-humains » issus d'un monde d'écologues et surtout d'océanographes, ce qui n'est pas une surprise vu la mission spécifique du PNM et la composition de l'équipe de la mission, mais ce qui

paraît nouveau par rapport aux deux autres documents, c'est que cette irruption des objets écologiques se fait sans pour autant les dissocier des choses humaines.

La mobilisation d'outils, de concepts, et d'éléments culturels au service la cause marine

Cette capacité à proposer une représentation nouvelle du Bassin d'Arcachon tient à différents facteurs. Le premier est lié au sujet spécifique de la création d'un parc marin : dans un PNM, le monde de la mer devient centre du projet, ainsi que son lien à la terre, ce qui n'est pas le cas d'un SCOT. Un autre facteur relève de la personnalité de l'équipe de mission dont les disciplines d'origine sont l'océanographie, l'écologie marine, l'halieutique, ce qui n'est pas le cas systématique dans les missions d'étude. L'équipe s'est donc plus aisément attachée à bien centrer les problématiques sur le monde marin. Elle disposait par ailleurs de moyens d'étude importants qui lui ont permis de compléter les connaissances sur ces écosystèmes (stock de mollusques, par exemple...). Un troisième facteur est que cette équipe a pu s'appuyer sur de nouveaux outils de représentation spatiale, de nouveaux concepts d'écologie, dont ne disposait pas le SMVM, et en partie aussi sur la démarche de prospective du projet Spamp, que les deux missions PNM Arcachon et golfe normand breton ont expérimenté en « exclusivité ».

En effet, entre les années 1990 (lorsque débute le SMVM) et 2010 (lancement de la mission d'étude), les représentations écologiques ont suffisamment évolué pour expliquer que les auteurs du SMVM et du PNM n'avaient pas les mêmes outils de représentation. Les notions de services et fonctionnalités éco-systémiques se généralisent dans le champ de l'écologie politique¹⁴ entre fin des années 1990 et 2011. Le bassin d'Arcachon est le premier PNM qui s'en outille à travers le travail de Ségolène Monteiller (« Identification des enjeux en termes d'écosystèmes marins du bassin d'Arcachon à travers une approche par les fonctions écologiques », 2010). « *Pour répondre aux critiques émises par la communauté scientifique envers la représentation de la notion d'écosystème par l'Agence, un des objectifs de ce stage consiste à repenser cette représentation en abordant différemment la notion d'écosystème, notamment en intégrant les interactions à la fois entre différents compartiments biologiques mais aussi entre un compartiment biologique et les paramètres abiotiques qui l'entourent. L'analyse des **fonctions** s'avère être une bonne entrée pour prendre en compte ces interactions* » (p12). Un nouveau vocabulaire s'invite ainsi pour qualifier les écosystèmes du Bassin : fonction de production primaire, fonction habitat-refuge, fonction corridor écologique, fonction d'interaction biotique ou encore de transport solide. La nature est ainsi considérée davantage sous forme de processus en introduisant des représentations dynamiques qui enrichissent les notions d'habitats et d'espèces. De manière à familiariser les acteurs du territoire à ce nouveau vocable, la mission organise un atelier spécifique de concertation sur ce thème. L'approche par les fonctions reste encore au cœur de la discipline écologie, sans aller jusqu'à la notion de services rendus par les écosystèmes : elle s'approche cependant déjà d'une capacité à rendre compte que certaines fonctions écologiques sont à la base des activités humaines, préparant ainsi l'appropriation de la place importante des écosystèmes dans les dynamiques territoriales.

En parallèle, l'AAMP mise activement sur les outils de représentation spatiale qui se sont généralisés à grande vitesse dans le monde scientifique et l'aménagement du territoire avec le développement de logiciels de système d'information géographique (SIG) dans les années 1990. Une équipe étoffée

¹⁴ Les services éco-systémiques sont définis par l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire (ou MEA pour Millennium Ecosystem Assessment) dans les années 2000.

de géomaticiens a ainsi pris place à l'AAMP dès sa création : une dizaine d'agents spécialisés œuvrent pour gérer des données, les reformater et créer des représentations spatiales. Plus spécifiquement que les SIB, la production de cartes de synthèse de différentes expertise est une marque de fabrique de l'AAMP, lui permettant de mobiliser et centraliser la donnée et de restituer des représentations ad-hoc au service de sa stratégie et de sa communication. L'Agence produit notamment des cartes de synthèse dans les analyses stratégique régionale à travers trois jeux de cartes

- la fonctionnalité des écosystèmes ;
- le patrimoine naturel et culturel remarquable ;
- les usages et les pressions.

Six documents ont ainsi été produits : Bretagne nord/ ouest Cotentin, Polynésie française, la Martinique, Guyane, Corse, et Bretagne sud.

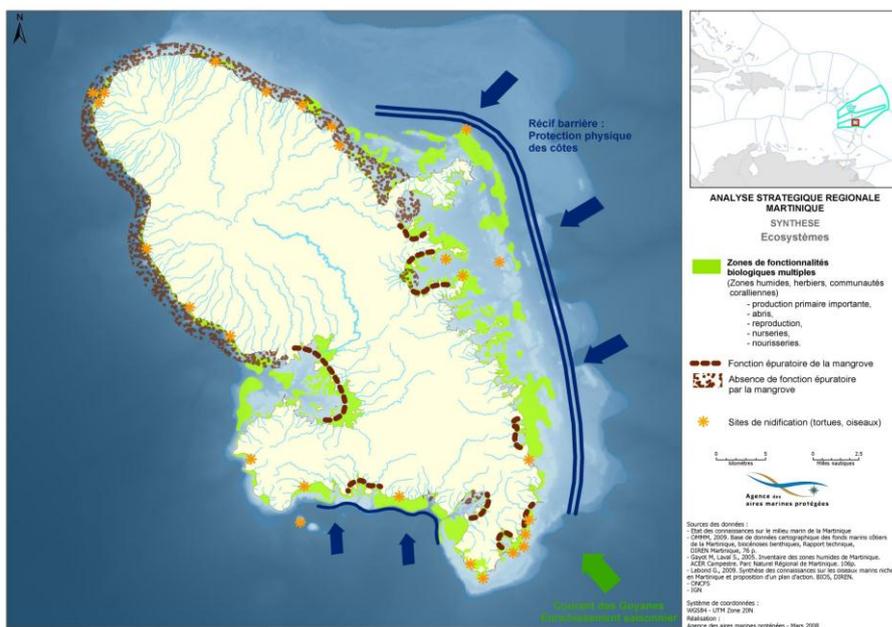


Figure 4: carte de synthèse des fonctions écologiques en Martinique de l'AAMP (http://www.aires-marines.fr/images/stories/donnees/ASR_Martinique_enjeux_BD2.pdf)

La mission d'étude du Bassin d'Arcachon, aux cotés de celle du Golfe Normand-breton, se voit ainsi confier la responsabilité d'expérimenter un nouvel outil pour l'Agence : la prospective, à travers le projet Spamp. La prospective permet d'apporter une nouvelle grammaire aux outils de représentation précédents, en enrichissant les représentations globales et systémiques : les récits prospectifs permettent de mettre en interaction les objets de l'écologie avec les objets anthropiques, le tout avec une lecture diachronique, dynamique, et dans une visée exploratoire qui différencie cette approche de l'objectivation recherchée dans les cartes de synthèse pour le diagnostic. Nous précisons l'apport spécifique de la prospective dans la section suivante.

Articulation entre prospective et émergence d'un objet partagé de Nature

La prospective invite, en ouvrant la possibilité de multiples scénarios, à la création de nouvelles représentations collectives des problématiques. Elle permet l'émergence d'un monde alternatif aux grands récits actuels du fait qu'elle se libère des représentations au temps présent, du fait de son exigence de pluralisme (les futurs sont toujours multiples) et de son aspiration à explorer des signaux faibles, des incertitudes, des ruptures pour lesquelles des lectures tendancielle ou des pensées planificatrices sont moins bien outillées (Berger, 1958). Mise au service d'un projet d'environnement, elle permet de mettre en scène différemment les enjeux de protection de la Nature, notamment par opposition à la seule juxtaposition des questions de patrimoine naturel aux autres questions posées dans le SCOT ou le SMVM. Nous avons pu observer l'apport spécifique de la démarche prospective dans ce projet à travers trois activités différentes, qui seront illustrées dans les trois paragraphes suivants :

- la prospective a recomposé une vision systémique du territoire centrée sur l'enjeu de protection de la Nature (recadrage),
- la prospective a mis en discussion différentes conceptions possibles de la protection de la Nature (classification, énumération des possibles),
- la prospective a invité les acteurs à composer eux même leur vision du projet (hiérarchisation des propositions).

Ces trois étapes ont eu lieu dans le travail en interne avec les différents membres de l'équipe de l'Agence, et le processus de construction d'une représentation nouvelle n'a donc pas, dans ce projet, été réalisé sur un mode participatif. Deux pistes restent donc à explorer :

- est-ce que ces représentations, créées en chambre par l'équipe de l'agence, peuvent néanmoins déplacer ou décadrer les représentations dans le dialogue territorial entre les différents acteurs ?
- est-ce que la même procédure d'exploration prospective pourrait être transposée dans le processus de concertation territoriale comme mode d'exploration de nouvelles représentations du monde et de nouvelles alliances, qui s'approcherait alors de la création d'un monde commun au sens que lui donne Latour (Latour, 2004) ?

Nous reviendrons sur ces deux pistes après avoir exposé de manière détaillée la manière dont la prospective a permis de faire des objets écologiques des objets politiques, susceptible d'une action collective et d'une appropriation comme objet commun par les différents acteurs locaux.

Une représentation systémique, intégrée autour de la protection de la Nature.

L'étape préliminaire de la prospective est celle de la mise en tension (Mermet, 2005) au cours de laquelle se met en place la problématique spécifique du territoire et de l'objet considéré, et se définissent la méthode d'écriture des conjectures (scénarios d'avenir), ainsi que le forum de discussion pour lequel ces scénarios sont construits. Pour répondre à nos objectifs de recherche initiaux, cette mise en tension a été focalisée *a priori* sur la place de la protection de la Nature dans les projets de PNM. Aussi lors du premier séminaire, les discussions se sont concentrées sur les

enjeux relatifs aux deux territoires en termes de devenir de la qualité des écosystèmes, puis, lors du second séminaire sur le rôle que peut jouer le PNM sur ces évolutions. Ce choix de cadrage s'est aussi traduit par une recombinaison de la représentation du système territorial autour d'un schéma illustratif des objets structurants et de leurs interactions, dans lequel les objets écologiques ont été explicitement et systématiquement mis en relation avec les autres composantes du système territorial.

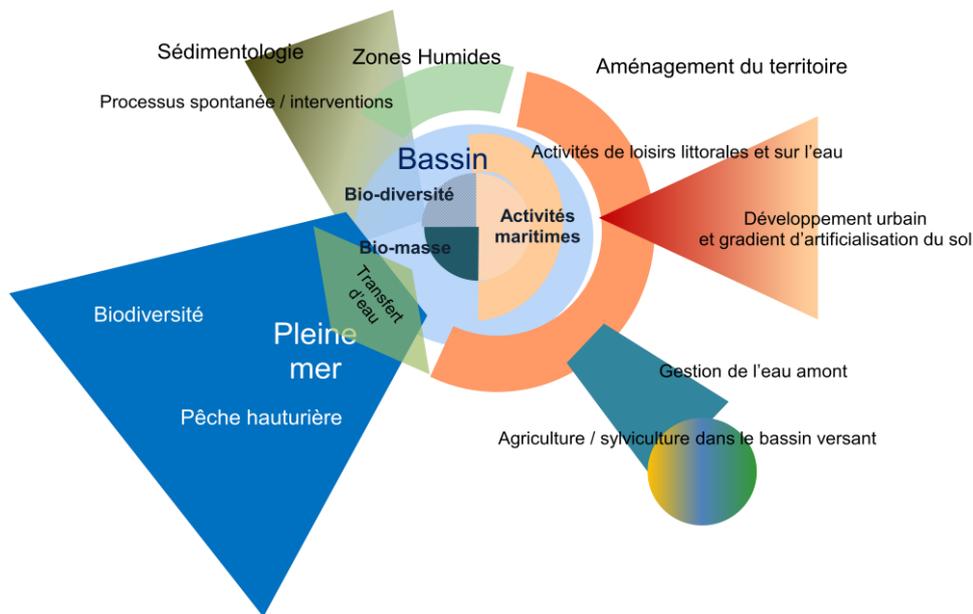


Figure 5: schéma systémique des variables clefs de PNM dans le Bassin d'Arcachon

Cette représentation systémique centrée sur les enjeux de la nature s'est enfin appuyée sur un choix spécifique de jeux de variables (établi lors du premier séminaire 1), issu d'une phase de remue méninge (recherche de tous les facteurs de changement qu'il faudrait prendre en compte sur ce territoire) et d'une mise en forme analytique (regroupement et analyse par grandes variables agrégées). Ceci a permis de brasser sans tabous et sans censure préalable les différents objets à considérer dans la problématique et d'envisager diverses évolutions possibles. L'encadré suivant rappelle l'ensemble des variables qui ont été extraites et les perspectives de changements qui leur étaient rattachés sur le Bassin d'Arcachon.

Les écosystèmes : les zones humides, la biodiversité et la biomasse, la productivité. Ces milieux vont-ils se conserver ? Se banaliser ? La biodiversité peut-elle se maintenir ? Peut-on imaginer le retour d'espèces emblématiques (mammifères marines, tortues) ? Quel développement des espèces invasives ?

Les dynamiques hydro-sédimentaires: le cœur du bassin, les passes et la dynamique océane. Une tendance lourde à la sédimentation du cœur du bassin et à l'érosion de l'ouest est posée. L'incertitude repose sur la manière dont l'homme va réagir pour lutter contre ces phénomènes naturels.

Les activités humaines : pêches professionnelles, transport de passager, industrie nautiques, métiers de la conchyliculture, la plaisance, la pêche loisirs, les sports nautiques, l'éco-tourisme, la chasse maritime.... Les métiers maritimes emblématiques (pêche et ostréiculture) vont-ils se maintenir face aux crises ? Quelles innovations et quelles diversifications peut-on anticiper ? Quelle diversification envisager vers l'éco-tourisme ? le transport de passager est-il arrivé à saturation ? Les flottes professionnelles peuvent-elles évoluer vers des

bateaux propres ? idem pour la plaisance ? Les loisirs vont-ils continuer à se développer ? Quelle part va prendre l'éco-tourisme ou des pratiques plus respectueuses ?

L'occupation du sol : l'urbanisation, la forêt, l'agriculture et les espaces naturels. Une tendance lourde à l'urbanisation est retenue avec des incertitudes sur l'évolution sociologique des habitants, l'avenir des emplois locaux, l'intégration paysagère des nouveaux bâtiments, la gestion des eaux usées et pluviales, le devenir du domaine public maritime (DPM)...

La gouvernance du Bassin : les intercommunalités, les projets fédérateurs. Quelle autonomie vis-à-vis de l'agglomération bordelaise ? Quelle volonté pour monter un projet fédérateur ? Quel rôle va jouer le PNM ?

La systématisation de l'exploration des facteurs de changement dans l'exercice de prospective a ainsi permis de prendre en compte l'ensemble des objets humains et non humains qui sont, soit constitutifs des grandes tendances actuelles, soit révélateurs de signaux faibles ou de rupture. Ce travail a bien sûr été alimenté par l'état de l'art des travaux scientifiques, et par les premiers éléments de diagnostic que menait la mission d'étude, mais aussi par un regard rétrospectif sur l'histoire du Bassin. Cette rétrospective a notamment permis de mettre en exergue les grandes crises que ce territoire a déjà vécues (notamment la série de crises ostréicoles, dont la crise actuelle n'est qu'une étape supplémentaire, et celle de la pêche) et aussi les nombreuses ruptures ayant déjà eu lieu en termes d'innovation (lancement de la navigation à vapeur pour la pêche au XIX^{ème} siècle, innovation dans les techniques de l'ostréiculture au XX^{ème}).

Bien que l'exercice n'ait pas révélé de nouvelles propositions à considérer, l'ensemble des processus de changements possibles étant tiré de la connaissance existante, il a aidé à les mettre en lien les uns avec les autres de manière systémique et à percevoir les effets et causes de l'évolution de l'une sur l'autre, en les centrant autour de la question de la protection de la nature. En particulier dans la perspective de la construction de scénarios d'évolution future, chaque élément n'est pas cloisonné mais resitué dans le champ des interactions politiques, économiques, sociales, écologiques et spatiales, par des effets de causalité, d'interférence spatiale, notamment prise en compte par les cartes ou schémas spatiaux, ou d'interférence temporelle, notamment prise en compte par le mode narratif.

Cette étape participe à une épreuve d'exigence de réalité extérieure par rapport aux représentations du monde généralement admises, du fait qu'elle soit largement ouverte à l'insertion d'hypothèses d'évolution dans une scène politique et pas seulement technique ; elle amène à l'explicitation de liens entre des évolutions observées dans des secteurs différents et à une formulation, même approximative dans cette première analyse, de contradictions dans les visions dominantes souvent seulement partiellement exprimées par les acteurs, aboutissant donc à un besoin de changement.

La prospective a mis en discussion différentes conceptions de la protection de la Nature

La seconde étape de l'exercice de prospective est la construction des conjectures. Dans le projet Spamp, c'est une méthode de scénarios qui a été retenue, pour des raisons simples et bien identifiées dans le champ de la prospective : une accessibilité par tout un chacun quel que soit son niveau d'expertise, de l'écriture et de la lecture des conjectures sous formes de récits du futur, une facilité d'apprentissage à la prospective par la mise en évidence de la multiplicité des scénarios qui pourraient être construits, une liberté et une capacité d'exploration des possibles dans des mondes complexes grâce au mode narratif qui permet d'articuler entre elles des dimensions très différentes au sein de la même histoire, et une « stimulation de la réflexion stratégique » (Mermet, 2005, p198).

Cette technique porte de fait une large part d'arbitraire et de subjectivité, et plus explicitement encore que d'autres méthodes comme les simulations informatiques, sa valeur « se mesure à leur contribution au débat », autant qu'à leur rigueur ou à la cohérence interne de leur construction. Aussi dans ce projet dont l'un des deux objectifs est d'alimenter une discussion autour la valeur environnementale des projets de PNM, il était primordial de bien cadrer les scénarii sur cette question. Cette discussion a pu *in fine* s'appuyer sur deux types matériaux élaborés par la prospective.

Le premier regroupe les huit scénarii et les interprétations qu'ils proposent en termes de projet de protection de la Nature. Le second type de matériau est constitué par une grille d'analyse des possibles projets de PNM, issue de la mise en regard des parcs futurs fictifs des huit scénarios et des parcs déjà existants.

Premier matériau du débat sur la place de la Nature : les scénarii

Cette section explicite comment les scénarii ont été construits. Après la constitution d'un jeu large de variables (cf. paragraphe précédent), ces dernières ont été analysées et triées selon différents critères quant à leurs évolutions supposées. Ces critères ont été proposés par l'équipe de recherche :

- « *(les variables) Sont-elles porteuses d'un changement certain ou incertain (tendance lourde, ou incertitude) ?*
- *Est-ce un changement qui aura un impact majeur sur le territoire, ou seulement un impact mineur ?*
- *Peut-on qualifier si ce changement est purement exogène (causé par des forces qui ne sont pas maîtrisées par les acteurs du territoire), ou bien si c'est un changement dont la décision revient aux acteurs ? (variables exogènes ou endogènes) »* (ordre du jour du séminaire 2)

Ensuite les participants ont opéré une sélection pour extraire :

- 3 à 4 variables les plus influentes et les plus incertaines (incertitudes critiques), qui font l'objet pour chacune d'entre elles de la formulation d'états futurs possibles contrastés,

ainsi que des tendances lourdes, changements influents mais plus certains.

Trois tendances lourdes ont ainsi été sélectionnées sur le Bassin d'Arcachon :

- La qualité de l'eau s'améliore.
- La pression urbaine s'accroît.
- La sédimentation naturelle du cœur du bassin continue, ainsi que l'érosion des parties ouest.

Puis quatre incertitudes critiques ont été choisies comme les plus incertaines et les plus déterminantes pour l'avenir du bassin, avec les états possibles suivants :

	Description IC	enjeu	Etat 1	Etat 2	Etat 3
IC 1	Sédimentologie / intervention sur les évolutions sédimentaires	Quel avenir pour le paysage et les habitats du cœur du bassin ?	une non intervention avec une partie maritime qui régresse du fait de l'accrétion du cœur du bassin	une intervention pour maintenir un caractère maritime dans le cœur du bassin	
IC2	Les filières maritimes	Quel devenir des activités économiques maritimes et de l'identité maritime ?	une régression des activités avec la survie de quelques entreprises de taille industrielles (hors sol) et une activité de façade folklorique	la diversification et le maintien des filières autour d'une multitude d'entreprises artisanales, fédérées et organisées en coopératives (assurance pour encaisser les crises)	la diversification et le maintien des filières autour de grandes entreprises, autonomes regroupant différents métiers
	Les filières émergentes	Quelles nouvelles exploitations de l'espace marin ?	émergence de filières énergétiques, exploitation d'algues...	Non émergence	
IC3	La place de la nature L'équilibre entre espaces aménagés/espaces naturels	Quelle place pour la nature dans le bassin ?	La nature comme priorité et la préservation comme préalable à l'usage du bassin	un libre développement des activités avec une prise en compte marginale de la nature	un partage et zonage de l'espace entre les espaces aménagés et les espaces naturels
IC4	la place du PNM dans le territoire	Quelle emprise aura le PNM sur la gestion du BA ?	un PNM à minima, recentré sur une mission de coordination	un PNM 100 % océanique, périmètre qui ne concerne que l'ouest et l'embouchure du bassin	Un PNM littoral, avec une mission intégratrice terre/mer, avec ou sans un cône sur l'océan

Ces incertitudes critiques ont permis de bien focaliser les réflexions sur la problématique soulevée de protection de la Nature, tout en les localisant dans un contexte spécifique. Elles mettent notamment l'accent :

- sur les choix d'aménagement de la lagune, et sur leurs finalités, et *in fine* sur les conséquences en termes d'évolution des milieux et de paysage,
- sur les évolutions des filières traditionnelles d'exploitation de la fonction de production primaire du Bassin (pêche, ostréiculture) et ainsi sur le devenir social et économique du territoire (peut-il garder une dimension identitaire ancrée sur l'huître ? peut-il maintenir des emplois locaux spécifiquement maritimes ?)
- sur la place de la Nature dans le projet de territoire,
- Et sur le rôle du PNM et ses centres d'intérêt.

Chaque scénario a ensuite été écrit en combinant différents états des incertitudes critiques. Ces combinaisons proposent d'explicitier quel serait l'avenir issu de telle ou telle association des propositions : quels choix éthiques et politiques sont à l'œuvre dans ces récits pour établir un ordre entre ces propositions et notamment entre développement et protection ? Comment ces compositions seraient justifiables et/ou plausibles ? Quelles valeurs ajoutées elles apportent au fonctionnement des écosystèmes ? Comment sont-elles perfectibles ? Quelles tensions pourraient

les remettre en question et susciter une nouvelle composition ? C'est ce qu'explorent de manière plus ou moins approfondie les scénarios.

Cette grille de construction des scénarios comme combinaison d'états sur des incertitudes critiques permet donc une discussion explicite sur la manière dont les scénarios construisent chacun un certain type de compromis : pour chacun d'entre eux, un travail s'établit sur les choix de composition entre le développement économique et social (durable ou non) et la protection de la Nature.

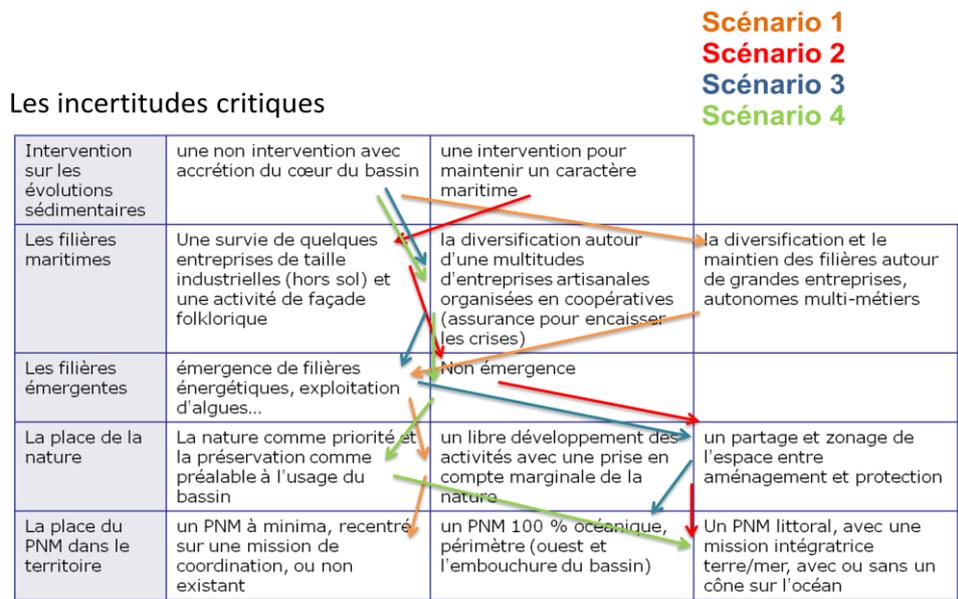


Figure 6 : choix des scénarios sur le Bassin d’Arcachon

Dans l'exercice Spamp, ce travail a permis aux équipes de mission de mieux partager et expliciter des visions, plus ou moins idéales, plus ou moins souhaitées, et de s'interroger ainsi avec les autres agents de leur organisation sur le périmètre des éléments à considérer pour mettre à l'agenda une politique de protection de la nature à travers la concertation. Pour le Bassin d’Arcachon, ce travail a permis d'approfondir pourquoi il serait opportun que le PNM soit clairement orienté vers l’Océan et participe à décloisonner les représentations focalisées sur le Bassin vers les enjeux du large. C'est ce que développe le scénario 3 « 100% océan ». Il propose ainsi une conception de la protection de la Nature, qui bénéficie au développement durable des activités de loisirs, de pêche et d'ostréiculture, par une planification stratégique de l'espace marin.

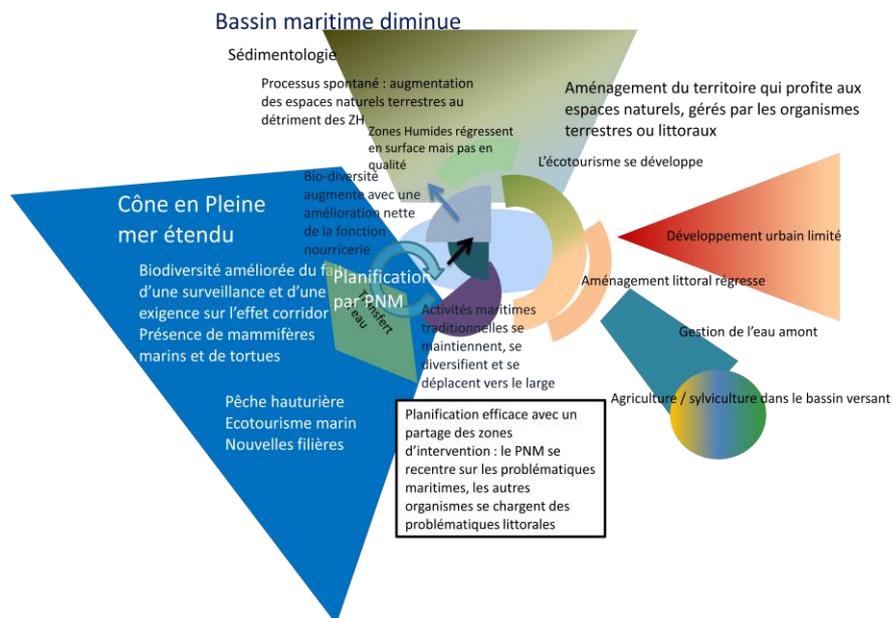


Figure 7 : scénario 3 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation

Cet exercice a aussi permis d'explicitier, dans un autre scénario, un autre « monde commun idéal » où la protection de la nature deviendrait la valeur prioritaire et les autres propositions viendraient s'ordonner autour de cette dernière, c'est le scénario 4 « la nature au centre ». Ce scénario a ainsi permis de poser sans complexe un choix de société délibérément construit sur le principe de précaution et une conception de la protection de la Nature relevant de la « naturalité » : laisser faire les évolutions des milieux sans les contraindre par des actions humaines, à l'opposé des interventions sur la sédimentologie du bassin qui cherchent à l'égal de Sisyphe à maintenir un équilibre dans un univers en perpétuel changement.

Scénario 4

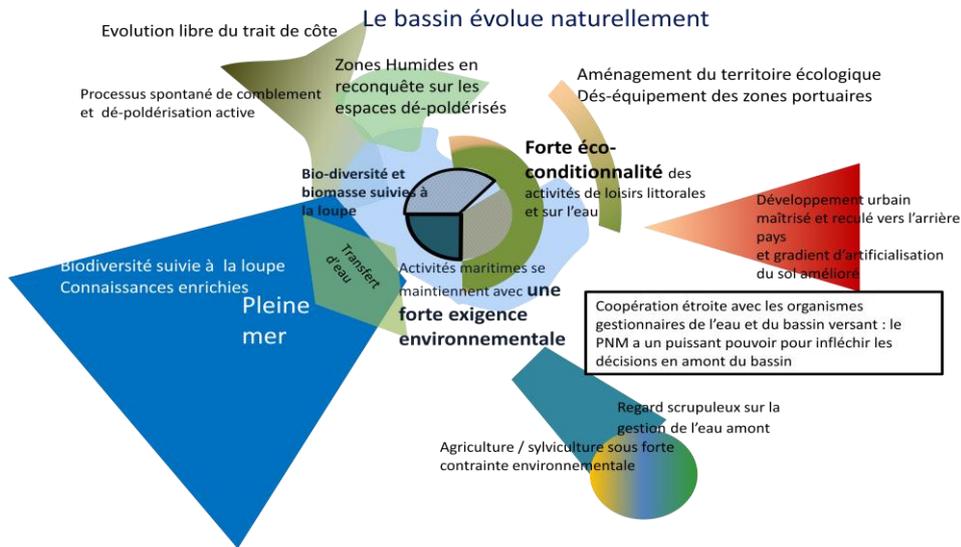


Figure 8 : scénario 4 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation

Dans le scénario 2 « planification environnementale », la hiérarchie proposée est celle qui prévaut actuellement. Le projet est issu d'un compromis où chaque groupe d'intérêt défend ses acquis et où le PNM aurait comme mission de temporiser les crises à venir à travers un effort public important et soutenu, de planification et de conciliation au jour le jour des différents intérêts entre eux. Il montre alors que cette composition amènerait à une situation écologique stable à court terme, mais dégressive à moyen terme du fait d'un zonage rigide et complexe des activités et des niveaux de protection des écosystèmes, et ce malgré un investissement public important. Ce scénario propose ainsi une conception de la protection de la Nature centrée autour de la négociation et de la segmentation des espaces sur la base d'une planification de l'espace marin sans vision stratégique ni globale.

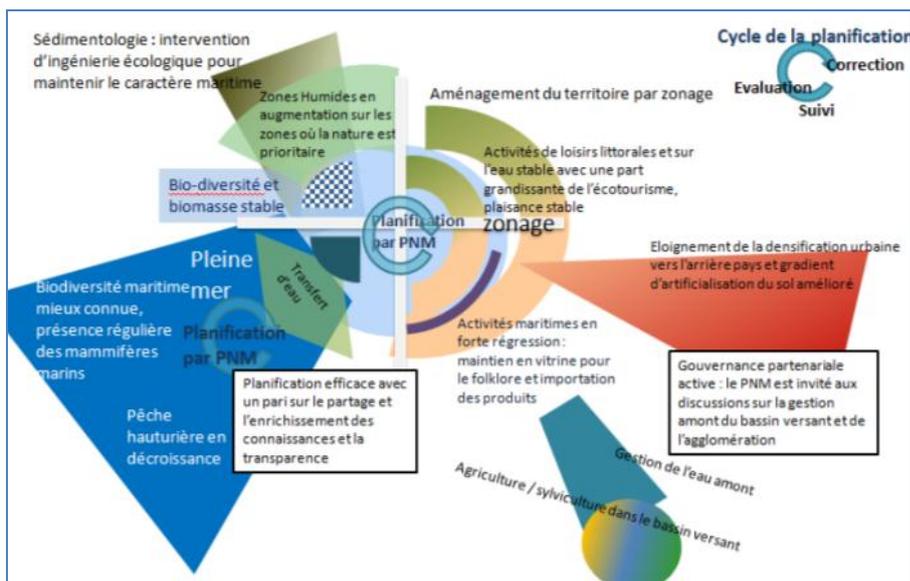


Figure 9 : scénario 2 Bassin d'Arcachon- schéma d'interprétation

Dans le scénario 1, c'est encore un autre ordonnancement qui est proposé, dans lequel les biens sont régis par la loi du marché. La valeur du « bien public » est marginalisée et les institutions le représentant sont en cours de disparition. La conception de protection de la Nature est celle du marché. Les espaces seront protégés s'ils produisent directement des services exploitables à court terme et la protection est mise directement en concurrence avec d'autres types de valorisation financière des espaces (urbanisation, tourisme...).

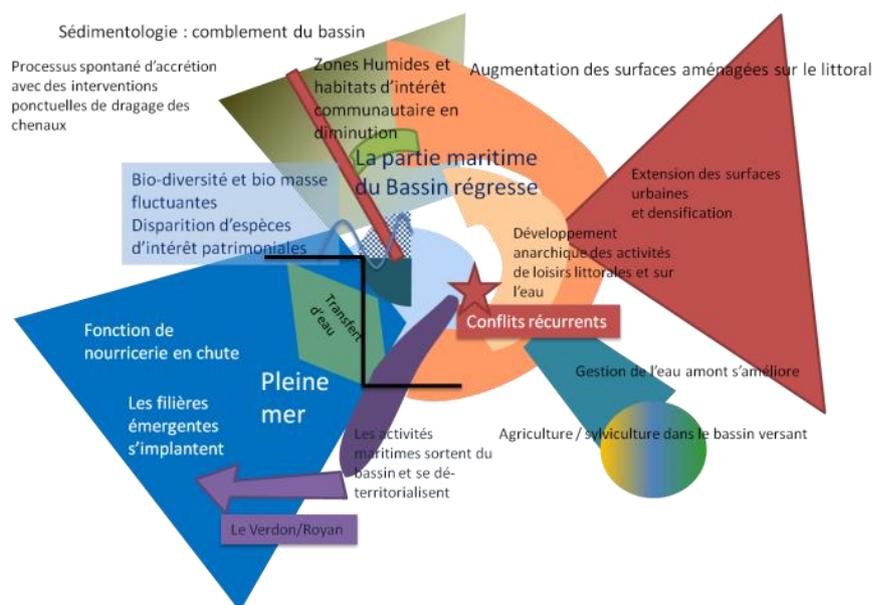


Figure 10 : scénario 1 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation

Comme l'illustrent ces scénarii sur le bassin d'Arcachon, l'écriture des conjectures, dans la phase amont, genèse des PNM, a permis d'avoir une large liberté dans l'imagination et la conception de la valeur environnementale du projet. Cela a permis à l'équipe de l'agence d'avoir un temps d'avance sur les formulations des acteurs eux même au cours de la concertation. Les huit scénarios finalement écrits (quatre sur chacun des deux projets) proposent des interprétations diversifiées de la posture des PNM vis-à-vis de la protection, en fonction de la mobilisation du principe de précaution, des périmètres géographiques imaginés pour ces parcs, des priorités données entre développement économique et conservation de la nature, des liens entre terre et mer, etc. Tout en restant dans des schémas plausibles de PNM, ces récits prospectifs ont exploré un large éventail des possibles et montré la large interprétation que cet outil PNM peut donner à une politique environnementale. Ces huit scénarii (dont quatre viennent d'être présentés) constituent ainsi le premier matériau sur lequel s'est alimenté le débat en interne à l'Agence. Ils ont aussi constitué la base d'une discussion avec les acteurs du territoire dans un atelier postérieur au cours de la concertation.

Second matériau du débat sur la place de nature : une grille d'analyse des PNM

Pour synthétiser les différentes interprétations possibles du projet environnemental des PNM à l'issue des scénarii, et pour nourrir le débat en interne à l'Agence sur son rôle d'acteur d'environnement, nous avons proposé une grille d'analyse décrivant les différentes configurations possibles des PNM. Cette grille est construite autour de quatre descripteurs :

- La gouvernance
- Les objectifs prioritaires

- L'espace concerné
- L'organisation du multi-usage

Chaque descripteur permet de décliner différents états possibles pour les PNM :

DESCRIPTEUR	ETATS POSSIBLES DES PNM		
La gouvernance	PNM animateur et coordinateur de la co-gestion intégrée implication totale, immersion et empathie, objectif de co-construction	PNM arbitre/régulateur/médiateur prise de recul, intervention à la demande, facilitateur du dialogue et, éventuellement, pouvoir d'arbitrage via son avis (conforme ou non)	PNM acteur sectoriel implication totale avec un parti-pris pour des intérêts ciblés et position de négociateur
Les objectifs prioritaires	Préserver la biodiversité côtière ou marine existante (dans l'esprit d'une mise en réserve pour protéger des processus écologiques de grande échelle)	Reconquérir ou réinventer une qualité environnementale sur des espaces dégradés ou menacés (expertise et innovation écologique)	Accompagner le développement des différents usages constitutifs d'une identité territoriale en lien avec les écosystèmes (socio-écono-écologique) (esprit PNR)
Avec des rôles différents	Rôle préventif Veille/anticipation des évolutions futures sur un territoire qui va encore bien	Rôle curatif Soigner un territoire malade	Rôle initiateur Faire émerger ou exister un territoire qui n'a pas encore d'identité propre
L'espace concerné	La bande côtière et rétro littorale	L'espace maritime des eaux territoriales et au-delà (parc international)	Les deux
L'organisation du multi-usage	Le zonage rigide : concession longue et recouvrant tout l'espace	Le zonage mouvant : droit d'usage sur durée courte, limites évolutives, usage non exclusif	L'espace ouvert : sans frontière interne, liberté de circuler et le zonage comme repoussoir (dernière alternative)

Pour chaque descripteur, d'autres états possibles pourraient encore être envisagés, et les postures de PNM possibles restent innombrables si on combine entre elles les postures sur chacun des descripteurs. L'objectif de cette grille d'analyse consiste plutôt à interroger, sur chacun des axes décrits, les options possibles. Elle a été mobilisée, lors de discussions internes à l'Agence des aires marines protégées, comme un « quizz », sous la forme suivante : « Quel PNM est dessiné dans tel scénario ? », ou bien « Quel PNM êtes-vous ? » (pour les parcs déjà créés) ou encore « Quel PNM aimeriez-vous être ? » (pour les parcs en création ou les parcs existants). Ce « quizz » a été présenté dans des séminaires internes à l'Agence et a ainsi permis de nourrir les réflexions sur les identités possibles des PNM, en regardant en particulier quelle place est donnée aux questions environnementales, et en explicitant qu'il existe une diversité de manière de les légitimer. La grille a ainsi permis d'apporter une nouvelle « grammaire » pour discuter ces différentes ambitions environnementales des parcs, et plus généralement des projets pour les parcs, et de les mettre en débat. Cette grammaire a aussi permis aux missions de définir, à l'échelle de chaque équipe, leur vision souhaitée pour le futur PNM et ainsi de mieux la partager en interne.

Si le débat sur la place de l'environnement dans l'identité des PNM a bien été lancé en interne à l'Agence, il est plus difficile d'apprécier comment cette place a pu être mieux négociée avec les acteurs du territoire. A ce stade il est même délicat d'évaluer quel est l'impact de l'exercice de perspective sur la formulation environnementale des projets de parc qui seront effectivement

soumis à enquête publique puis créés. Cet impact est en effet dilué dans les différents remous de la concertation qui sont venus influencer sur les visions des agents des missions d'étude et qui ont influencé le choix du projet à soumettre, au-delà même de leur vision idéale. « *Les apports strictement liés à SPAMP sont parfois difficiles à déterminer car ils font partie d'un travail global de la mission* » (extrait de questionnaire d'une mission d'étude).

Par ailleurs, seule la mission du bassin d'Arcachon a achevé son travail, aux jours où nous écrivons ces lignes, et donc nous ne disposons que d'un dossier pour nous éclairer. Dans ce dossier, le périmètre retenu est moins ambitieux que dans la vision portée par la mission, notamment au large (il s'arrête à 3 Milles Nautiques, alors que l'équipe de mission souhaitait prendre en compte l'ouvert du bassin jusqu'à la limite des eaux territoriales) et sur certaines zones humides (retrait des près salés de La Teste-du-Buch, périmètre qui s'arrête aux limites du DPM, mal délimitées, alors qu'il aurait pu intégrer l'ensemble des zones natura 2000 dont le PNM aura en charge la gestion dans ses parties maritimes...). Par contre les orientations traduisent une forte ambition environnementale en s'attachant à traiter des enjeux majeurs identifiés lors de la concertation et dans l'exercice de prospective (2 orientations sur 7 portent spécifiquement sur la protection des écosystèmes, une troisième orientation porte sur « la connaissance de la dynamique du Bassin et de son lien avec l'océan, notamment les transports hydro-sédimentaires et les échanges entre les écosystèmes »). Par ailleurs dans le document présentant le projet et soumis à enquête publique apparaissent pour la première fois dans un PNM des questionnements sur le futur et un appel aux acteurs à « redéfinir l'avenir du territoire » face aux pressions que subit ce territoire (Projet de parc naturel marin sur le bassin d'Arcachon et son ouvert, Agence des aires marines protégées, p30). Sur la composition du conseil de gestion, l'apport de la prospective est encore plus difficile à identifier et fort probablement très faible. Cette composition est évidemment éminemment politique, relève d'ajustement entre acteurs, de jeu politique et diplomatique de très court terme, notamment par l'escalade des recours à des échelons politiques de plus haut niveau et ce jusqu'au cabinet de la présidence de la République, comme le houleux débat soulevé sur le Bassin d'Arcachon en a été la triste expression¹⁵. L'enjeu majeur de la possibilité de gain de pouvoir des acteurs locaux à la faveur de la mise en place du Parc semble opposer de manière frontale les élus locaux à la société civile et aux acteurs économiques locaux, dans une course pour reprendre le pouvoir abandonné par l'Etat sur le domaine public maritime. A ce stade, les effets de plus long terme de la concertation en matière de structuration d'un projet environnemental pour le territoire ne peuvent donc pas être observés.

Par conséquent, cette grille illustre bien comment le matériau prospectif permet de remettre en question les différentes conceptions possibles de la protection de la Nature, sur un mode exploratoire qui n'aboutit pas encore à la sélection de l'une d'entre elles sur un mode normatif.

Une invitation à la composition souhaitée (hiérarchisation)

La troisième phase de la prospective est l'animation d'un forum de discussion, une mise en débat des conjectures. L'exigence que ce forum soit plus ou moins ouvert aux acteurs et donc représentatif des enjeux de société soulevés dépend des objectifs propres à chaque démarche.

¹⁵ voir pour cela tous les articles de la presse régionale depuis mois de novembre 2011 – La dépêche du Bassin le 17/11/11 « Ne pas accéder à l'exigence inflationniste des élus », le 29/11/2011 « Un gros pavé dans les rouages » du parc marin, Ouest France le 26 nov 2011 « Les élus seraient plus nombreux au parc marin »...

Dans le projet Spamp, le forum de discussion s'est d'abord constitué en interne à l'Agence pour enrichir les échanges entre les différents services centraux et localisés, en croisant les différents « métiers » et compétences au sein de la structure : chargés de mission nationale, directeurs, géomaticiens, équipe de mission... Il était alimenté par les visions d'acteurs que l'équipe de mission avait interviewés avec l'équipe de recherche au cours de la démarche (étape de consultation proprement dite auprès d'une quinzaine d'acteurs). Cette construction d'un premier forum à « huis-clos » répondait à un objectif d'accompagnement stratégique d'une organisation, que nous avons attribué à l'exercice initialement et discuté dans la première partie. Le souci de mise en débat s'est ainsi déroulé, dans un premier temps, en interne à la structure Agence de manière à décloisonner les services et à promouvoir des dynamiques matricielles (cf. partie sur la prospective et ses apports à la construction d'une stratégie).

Dans un second temps, le forum a été élargi à l'extérieur de l'Agence en direction du processus de concertation à l'échelle du territoire, à la demande la mission d'étude sur le Bassin d'Arcachon. Ce second temps de mise en débat s'est ainsi inséré dans la démarche de concertation localisée et a retrouvé là une forme plus « démocratique » (au-delà du seul pluralisme des perspectives en interne à l'Agence), dans le sens où tous les groupes d'intérêts ont été invités à participer à l'exercice : administrations, élus, agence de l'eau, pêcheurs, conchyliculteurs, agences immobilières, associations de protections de l'environnement, associations de plaisanciers, gestionnaires d'aires naturelles protégées... lors de cet atelier, les scénarios écrits à huis-clos ont été présentés, puis les participants ont été invités à prendre exemple de ces premières tentatives, et à s'appuyer sur ces matériaux de base, pour esquisser de nouvelles conjectures permettant d'incarner leur version souhaitée du territoire. L'exercice reprenait le jeu de variables établis pour le premier jeu de scénario pour les compléter et les enrichir à la demande des participants, qui ont pour cela travaillé en sous-groupe.

Des nouvelles tendances lourdes ont ainsi été proposées, ainsi que d'autres incertitudes critiques.

Nouvelles Tendances Lourdes : la vulnérabilité des habitants les plus pauvres en termes d'accès à l'énergie, le renforcement réglementaire continu, le changement de profil sociologique de la population sur le bassin, la baisse de la biodiversité, une maîtrise croissante des activités anthropiques, des démarches de concertation de plus en plus systématiques avec un double effet : un effet négatif, des décisions moins ambitieuses et, un contre effet positif, une amélioration de l'intelligence collective via le partage de la connaissance.

Nouvelles Incertitudes Critiques :

- L'urbanisation avec deux états possibles : densification ou étalement,
- Le profil de la population : un accroissement des résidents ponctuels ou secondaires ou un infléchissement de cet accroissement,
- La place des intercommunalités : avec plus ou moins de coopérations avec le PNM,
- La gouvernance : avec des politiques plus ou moins intégratrices terre/mer ;
- Le rôle de la connaissance scientifique : appui aux Très Petites Entreprises pour l'innovation, investissement scientifique pour trouver des solutions technologiques aux problèmes rencontrés sur le bassin (et non pas à des fins commerciales seulement).

Nouveaux états ajoutés aux Incertitudes Critiques proposées initialement :

- Sur l'intervention sédimentaire : de nouveaux états ont été proposés, hybrides entre une intervention ou une non intervention : intervention ciblée sur le port et le dragage, intervention ciblée et douce pour maintenir le caractère maritime du bassin, intervention ciblée et suivie scientifiquement...

Puis de nouvelles compositions de scénarios ont été construites par les acteurs :

- L'une s'apparente au scénario « planification environnementale »
- La deuxième à un hybride entre la « planification environnementale », la « nature au centre » et le « 100% Océan ».

Il est utile de noter que dans la plupart des scénarios (tous sauf un), les groupes d'acteurs ont choisi de placer « la nature au centre » (parmi les états possibles concernant l'incertitude critique sur la place de la nature).

Cet exercice avec les acteurs n'a pas réellement permis d'approfondir les visions individuelles ni la construction de visions collectives, compte tenu du faible temps disponible, ce que les acteurs ont d'ailleurs regretté. Cependant, les acteurs ont précisément aussi bien apprécié cette manière un peu brute de mettre en confrontation différentes visions du monde, conduisant chacun à indiquer de manière relativement explicite sa hiérarchisation des propositions, et en se dévoilant ainsi les uns aux autres.

« Le côté « fast-food » (exercice éclair) était intéressant pour dévoiler des postures, cela a permis une confrontation directe. Cela fait sortir les colères, les approbations, les enthousiasmes. »

« L'exercice a pu servir comme un déclencheur de dépasser le court terme. Il faudrait le proposer aux élus. (...) C'est l'atelier le plus intéressant car c'est celui qui a abordé frontalement l'idée cruciale « que veut-on faire du BA ? Si les paysages mettent du temps à s'adapter et les écosystèmes aussi, les activités humaines elles s'adaptent très vite. Donc c'est à nous de nous adapter aux milieux. Aussi pour aborder la question sur un tel espace, la question primordiale est quels milieux naturels on veut ? Et comment on s'adapte ? (...) c'est le premier atelier qui pose la gestion dans sa globalité et qui met l'environnement en première ligne. »

La mise en scène d'un territoire de protection de la nature s'est ainsi construite autour de formats de représentation simples à manipuler et à ajuster avec les acteurs : récits, cartes, jeux de variables et représentations schématiques (cf. figures précédentes et suivantes).

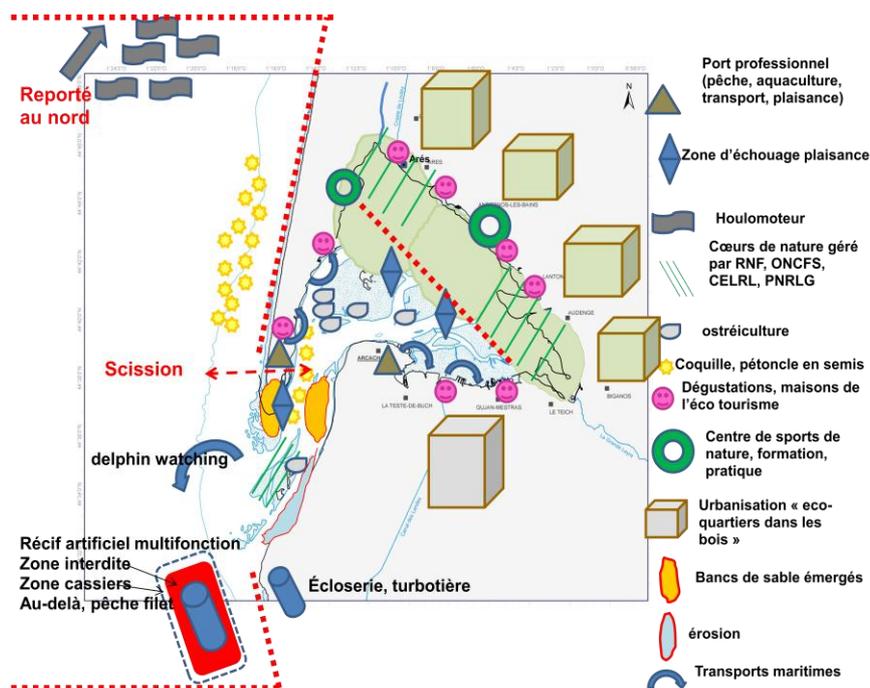


Figure 11 schéma cartographique du scénario 3 du Bassin d'Arcachon (« 100% Océan »)

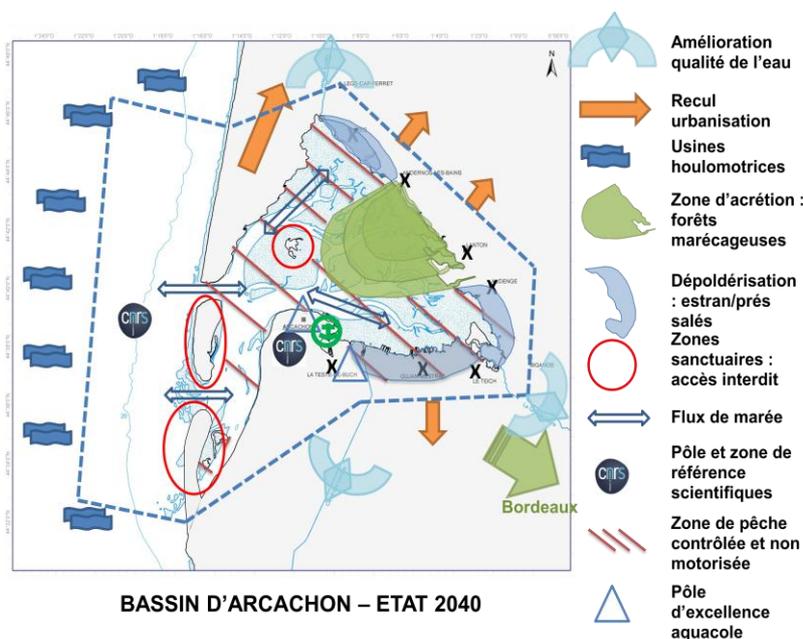


Figure 12 : schéma cartographique du scénario 4 du Bassin d'Arcachon (« La Nature au centre »)

Ces supports sont bien entendu perfectibles (ils le sont d'ailleurs intentionnellement, pour montrer que le travail est encore en cours et qu'il ne s'agit pas du tout d'une planification). Ils demanderaient en particulier à être améliorés dans le sens où ils pourraient s'appuyer davantage sur les connaissances établies et extrapoler des jeux de données (en reprenant notamment les cartes de l'Agence représentant les fonctions écologiques ou des cartes d'occupation du sol), en croisant ces données avec les hypothèses établies dans les scénarios, permettant ainsi de mettre en scène ces données, chiffrées ou cartographiques, de manière dynamique. Cela aurait notamment permis d'affiner le questionnement sur les états écologiques projetés des milieux, les interférences entre activités et milieux, entre activités et occupation du sol...

Cela constitue d'ailleurs un des chantiers possibles à l'issue de cette prospective : serait-il possible, et à quel coût, de mettre en place un équipement de modélisation permettant d'améliorer largement l'intégration de l'expertise et des données scientifiques dans les jeux de scénarios qui sont développés pour animer la discussion avec les acteurs ? Cette question sera d'autant plus cruciale lorsqu'on se situera dans l'étape de planification de l'action (au moment de la discussion en conseil de gestion sur le plan de gestion du parc), et non plus à l'étape de mise en débat des visions, très en amont, comme cela a été le cas pour Spamp avant la création des parcs.

Ce questionnement méthodologique supposera de s'intéresser à la disponibilité de travaux scientifiques et de données pour appuyer les questions spécifiques de chaque terrain étudié, et à la possibilité de développer à un coût non prohibitif un équipement de modélisation suffisamment standard pour être réutilisé sur les différents territoires en articulation avec les scénarios qualitatifs développés par les acteurs, sans que cette standardisation n'écrase la spécificité des problématiques et des visions contrastées sur chaque territoire, que la prospective aura permis de faire émerger grâce au déploiement de son attirail méthodologique présenté dans ce rapport.

Les supports de discussion et les formes de représentation mises en débat, malgré leur imperfection, ont cependant atteint plusieurs objectifs principaux :

- Permettre d'évaluer la cohérence dans les récits d'avenir et de mettre en scène la globalité et le caractère systémique du territoire,
- Susciter un débat ouvert et dynamique que ce soit en interne comme en externe sur le devenir du territoire et de ses écosystèmes,
- Familiariser les acteurs à l'outil PNM, en se projetant sur sa place et son rôle dans le devenir du territoire, et sur les différents périmètres qu'il pourrait recouvrir,
- Faire émerger différentes conceptions de protection de la Nature et les types de compromis qui pourraient se tisser autour de chacune d'entre elles.

Nous retiendrons notamment que la protection de la Nature a été sortie d'une forme de tabou, en se dévoilant sous d'autres aspects que sa simple réduction aux caractéristiques à laquelle elle est souvent associée dans les processus de concertation : « interdiction des usages », « mise sous cloche », « réglementation »... Dans cet exercice, les notions de « laisser-faire », de « nature nourricière » (poule aux œufs d'or), de « nature protectrice » sont venues compléter cette conception minimaliste et offrir à la discussion ainsi des représentations plus ouvertes et plus intégratives.

Globalement, l'exercice de représentation des possibles, ainsi amorcé dans Spamp, pourrait à l'avenir être approfondi pour accroître la plausibilité des scénarios, notamment si l'exercice était reconduit pour alimenter des décisions opérationnelles de planification marine (plans de gestion des PNM, Directive cadre de stratégie sur le milieu marin (DCSMM), Documents stratégiques de Façade ...). Situé plus en aval du processus décisionnel, il demanderait un travail plus poussé sur la base de données scientifiques et d'expertise reconnue et demanderait probablement un outillage méthodologique différent (modélisation, simulation...), comme nous l'avons évoqué plus haut. D'autres démarches prospectives liées à la planification environnementale sur des milieux terrestres offrent notamment des résultats plus aboutis sur les cartes d'occupation des sols (J-B. NARCY X. POUX T. HOUET 2006) dont nous pourrions nous inspirer en les adaptant aux caractéristiques de l'espace marin.

La comparaison à ces travaux de prospective, mis au service directement des processus de négociation sur la planification des actions, permet de mettre l'accent sur la spécificité des enseignements de la démarche Spamp, situés beaucoup plus en amont, à une phase où l'enjeu est davantage d'échanger sur des visions et d'en faire émerger de nouvelles, plutôt que de s'entendre déjà sur des actions collectives.

Conclusion de la partie 3

Cette dernière partie s'est centrée sur les apports de la prospective pour mettre en scène de manière renouvelée différentes visions sur la place de la nature dans les PNM. La prospective permet ainsi d'ébranler les représentations territoriales en place et de dévoiler des postures, d'explicitier des visions et d'identifier des angles morts ; elle offre un nouvel espace pour qu'un dialogue puisse s'organiser entre données d'expertise et représentation empirique, sous la forme d'ateliers créatifs et exploratoires. Enfin, tel que le projet l'a mobilisée, la prospective met à disposition un vocabulaire ad-hoc pour dessiner de manière participative des visions diversifiées de l'avenir d'un territoire, ouvrant ainsi à de possibles recadrages ou à de nouvelles représentations, tout en donnant la possibilité de mettre explicitement au cœur des discussions les questions de protection de la nature et d'environnement.

Pour le moment nous avons expérimenté cet exercice en aparté des processus de concertation. L'Agence souhaite, à la fin du projet, élargir la participation à la prospective aux acteurs des PNM dans le cadre des futurs espaces de partenariat qui vont organiser la gouvernance dans les PNM (exercice PN-PANAMA lancé en mai 2012). Certains agents souhaitent ainsi proposer une étape de prospective dans l'animation de l'écriture du plan de gestion, de manière à prolonger un dialogue fécond entre le monde politique, le monde scientifique, le monde économique et celui des citoyens engagés. A une autre échelle inter-parcs et nationale, l'exercice devrait être reconduit sous un format similaire pour permettre d'ajuster entre elles la stratégie de protection de la nature de l'Agence avec celles des autres gestionnaires d'aires protégées de manière à améliorer les cohérences entre les différents outils de protection. Ces différentes perspectives traduisent la fécondité des dialogues qu'offre la prospective et constituent une invitation à approfondir les méthodes à mobiliser pour accompagner les futures politiques de protection de l'environnement.

Conclusion générale et perspectives

Ce projet a donné lieu à un travail important d'équipes, équipe de recherche et équipe de l'Agence participant à l'exercice de prospective. Recherche intégrée au dispositif de concertation en action, le projet a suivi les grandes lignes de la méthodologie initiale de recherche et d'observation tout en l'adaptant aux temporalités de l'action et aux particularités des personnes et des contextes. L'investissement et l'intérêt suscités par la prospective au sein de l'organisation dans laquelle nous œuvrons, démontre comment ce projet a répondu aux objectifs initiaux et suscité de nouvelles attentes. L'Agence a notamment reconduit l'exercice dans la lancée de Spamp, avec le projet PN-PANAMA (Protection de la Nature et Parc Naturels Marins, en avril 2012) pour construire une stratégie commune de protection de la Nature avec les acteurs historiques des aires marines protégées (Réserves naturelles, Conservatoire du Littoral, gestionnaire de site Natura 2000, Ligue pour la protection des oiseaux, services centraux du Ministère de l'Ecologie, Conseil National de Protection de la Nature...) ; par ailleurs, elle est partenaire d'un projet de recherche en voie d'être retenu dans le cadre du programme de recherche Liteau sur la prospective et la planification stratégique à l'échelle de la façade maritime Manche Est-Mer du Nord (projet "Dessine moi ... un système Mer-Terre"). Elle prévoit enfin de mobiliser aussi la prospective dans un projet Interreg (projet Valmer) sur les retombées socio-économiques des aires marines protégées.

Du côté des objectifs propres de cette recherche, les résultats observés, l'implication des équipes et les problématiques soulevées par la concertation dans les deux cas étudiés ont permis de valider les deux hypothèses principales et de soulever de nouvelles pistes de recherche. La prospective a permis de nourrir une stratégie collective entre les différents services qui œuvrent dans les missions d'étude. Elle a aussi montré sa capacité à structurer la préparation des équipes à la concertation. Enfin, elle a offert une "grammaire" et libéré un espace de débat pour interroger la place de l'objectif environnemental dans les projets de PNM. Ce débat se poursuit actuellement dans le projet PN-PANAMA et suscite toujours un intérêt soutenu dans les équipes des PNM (deux autres équipes sont impliquées notamment dans ce projet : PNM Estuaires picards et Mer d'Opale et PNM estuaire de la Gironde et Pertuis charentais). Cet enjeu de renforcer la transparence des objectifs de protection de la Nature des PNM rejoint par ailleurs l'affirmation, dans la "Stratégie de gestion et création des aires marines protégées (2011/2020)", de l'enjeu de protection de la Nature, plus que jamais explicite avec l'objectif de développement d'outils règlementaires pour protéger les écosystèmes notamment au sein des PNM (Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2012).

Ce travail a par ailleurs ouvert de nouvelles perspectives pour approfondir ces premiers résultats sur les interactions entre trois domaines de la science en gestion de l'environnement : prospective / stratégie / négociation. Nous avons ainsi vu au travers des limites du projet Spamp de nouvelles pistes d'approfondissement et qui ont été plus longuement développées dans chacune des conclusions des trois grandes parties du document. Nous rappelons ici les plus significatives :

- accompagner plus étroitement la stratégie du "négociateur" en construisant des itérations plus soutenues entre, d'une part, stratégie et tactique d'action et, d'autre part, réflexion prospective ;
- ouvrir le forum de discussion de la prospective stratégique telle que nous l'avons organisée à un champ plus large d'acteurs de manière à mobiliser plus largement la "grammaire" pour interroger la valeur environnementale d'un projet ;

- outiller la démarche avec des approches de modélisation des évolutions éco-systémiques de manière à hybrider l'approche développée avec des analyses issues des sciences du vivant (océanographie, écologie, halieutique...)..

Pour terminer, il nous semble souhaitable que l'exercice Spamp et plus largement la prospective puissent continuer à se diffuser au delà du cercle de l'AAMP, auprès des autres organisations œuvrant pour la protection de Nature. Ce rapport, ainsi que ses annexes qui détaillent les étapes de la méthodologie développée, peuvent à cet effet constituer les bases d'une valorisation de cette approche en interne à l'agence ou bien dans d'autres enceintes.

Bibliographie

Arama Y., Kervarec F. et Matthei V., « Gestion concertée de l'environnement : Itinéraire vers des engagements volontaires forcés », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, mis en ligne le 27 mai 2009, Consulté le 06 février 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/8566> ; DOI : 10.4000/vertigo.8566

BAILLY Jean-Paul , 2005, « Prospective territoriale et action publique », Futuribles : analyse et prospective, n 314, 01/12/2005 - p. 53-68

Berger, G., (1958) « L'attitude prospective », *Revue Prospective*, 1958, n1. ou bien Berger, G ; (1959) « L'attitude prospective », in *l'Encyclopédie française*, t.XX, Le monde en devenir (histoire, évolution, prospective), Paris, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, p.20.54-12 à 20.54-14

Bouni C. et al, (2011), "Gestion des espaces naturels protégés et concertation : quels effets sur la décision ?", rapport final; Tome 1 et 2, programme de recherche CDE, APR 2008, Ministère de l'cologie, 2011.

Chanal V., Lacroux F. et Mounoud E. (2001), Vers une approche ingnierique des conversations stratégiques, in : Stratégies, Actualité et Futurs de la Recherche, A.C. Martinet et R.A. Thietart eds, Vuibert, p. 195 – 210.

David, G., Thomassin, A. (2007). Les aires marines protégées, petit voyage autour d'un territoire en mal de reconnaissance. 1er colloque national sur les aires marines protégées. Boulogne sur Mer, 20, 21, 22 novembre 2007, site WEB UICN, http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Les_AMP_un_territoire_en_mal_de_reconnaissance.pdf

Desage F., « Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures, Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, consulté le 06 février 2012. URL : <http://developpementdurable.revues.org/4551>

Dupont Christophe. Négociation. Conduite, théorie, applications. Edition Dalloz. Paris. 1994

Dupont Christophe. La négociation post-moderne. Bilan des connaissances, acquis et lacunes, perspectives. Publibook. Paris 2006.

Emerit, A. 2007, Les aires protégées gérées. Zonage de l'espace et différenciation des rôles des acteurs : conditions d'une gestion intégrée des territoires, Thèse de doctorat, sciences de l'environnement, Paris, AgroParisTech-ENGREF, 522 p

François Féral, « L'tension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 9 | Juillet 2011, mis en ligne le 13 juillet 2011, Consulté le 27 mai 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/10998> ; DOI : 10.4000/vertigo.10998

Fischer, R, Ury, W, Comment réussir une négociation ?, Edition du Seuil, 1982.

Fournier J-M (2007). « Géographie sociale et territoires. De la confusion sémantique à l'utilité sociale? ». ESO, n° 28, septembre, p. 29–35. En ligne : [http://eso.cnrs.fr/TELE ... ue/ESO_26/3fournier.pdf](http://eso.cnrs.fr/TELE...ue/ESO_26/3fournier.pdf).

FOURNY M-C et DENIZOT D., « *La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée* », contribution au colloque « Espaces et sociétés aujourd'hui ». Rennes - Octobre 2004 - <http://eso.cnrs.fr/IMG/pdf/fm.pdf>

Giran, P.P. Rapport n°2687 de l'Assemblée nationale sur le projet de loi (n° 2347), relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, 2005.

Kalaora, B., Charles, L., « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action », *Espaces et sociétés*, 2007/3 (n° 130)

Kalaora, B., *Rivages en devenir : des horizons pour le Conservatoire du littoral*. Conservatoire du littoral. Paris, La Documentation française, 2010.

Latour Bruno. *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 2004.

Michel, C., Treyer, S. (2006) « Pas de gestion des territoires sans dialogue. Prospective de la fréquentation et gestion des territoires », *Revue POUR*, « Tourisme en campagne : scénarios pour le futur », n°191, septembre 2006.

Mermet Laurent (dir.), *Étudier des écologies futures. Un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*. P.I.E.-Peter Lang, EcoPolis. Vol. 5, 2005, 411 p ; p.58.

Mintzberg, H, 2009, *Safari en pays stratégie*, Pearson Education France, Paris

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, AAMP, 2012, "Stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées". Mars 2012. http://www.aires-marines.fr/images/stories/evenement/strategie_creation_aires_marines_protegees_scgamp_2012.pdf

Narcy J.-B., Poux X. et Houet T., 2006, *Méthode et apports d'une intervention prospective dans une problématique de gestion des eaux: le cas du Blavet*, in *Qualité de l'eau en milieu rural : savoirs et pratiques dans les bassins versants*, Ed. P. Mérot, Editions Cemagref, Cirad, Ifremer, Inra, pp. 287-296

Poux X. (2005) *Fonctions, constructions et évaluation des scénarios prospectifs*, 151-186 in Mermet L. (dir) *Étudier des écologies futures, un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*. Presses Interuniversitaires Européennes (P.I.E.) – Peter Lang, coll. Écopolis, 413 p.

Scharmer Otto. *Theory U. Leading from the future as it emerges*. Berret-Koehler Publishers. San Francisco. 2009.

Theys J., « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 06 février 2012. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523>

Van der Heijden, Kees (1996) *Scenarios : the art of strategic conversation*. Editions John Wiley and Sons, Chichester.

LISTE DES ABREVIATIONS :

AAMP : Agence des aires marines protégées

PNM : parc naturel marin

TABLE DES ILLUSTRATIONS

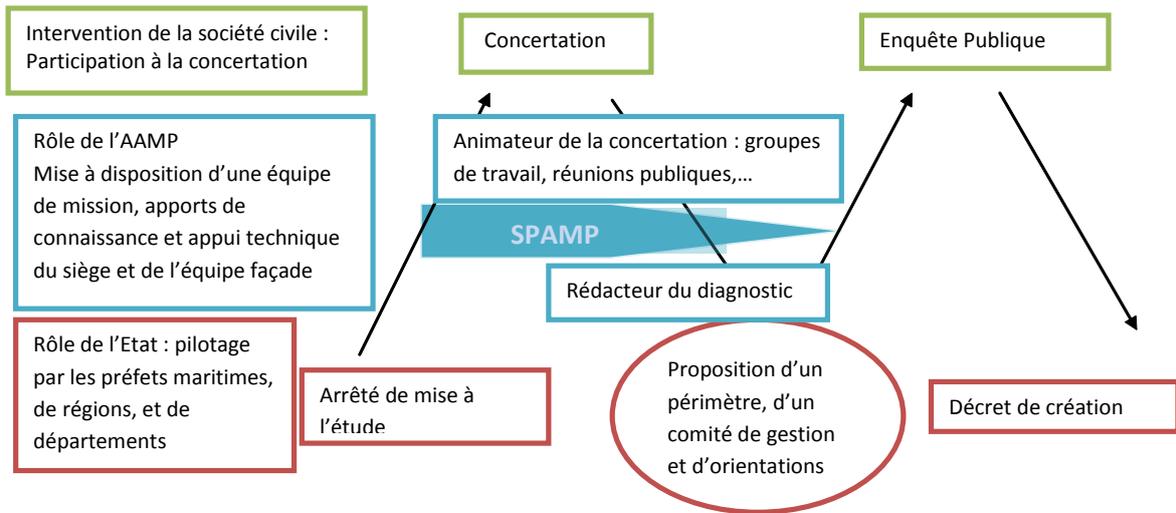
Figure 1 : périmètre de PNM soumis à enquête publique en décembre 2011 (source AAMP).....	15
Figure 2: histogramme de la concertation de la mission d'étude du Golfe Normand Breton (d'après un schéma de Sarah Lumbroso, étudiante AgroParisTech)	35
Figure 3: histogramme de la concertation de la mission d'étude du Golfe Normand Breton	35
Figure 4: carte de synthèse des fonctions écologiques en Martinique de L'AAMP (http://www.aires-marines.fr/images/stories/donnees/ASR_Martinique_enjeux_BD2.pdf)	54
Figure 5: schéma systémique des variables clefs de PNM dans le Bassin d'Arcachon	56
Figure 6 : choix des scénarios sur le Bassin d'Arcachon.....	60
Figure 7 : scénario 3 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation	61
Figure 8 : scénario 4 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation	62
Figure 9 : scénario 2 Bassin d'Arcachon- schéma d'interprétation.....	62
Figure 10 : scénario 1 Bassin d'Arcachon - schéma d'interprétation.....	63
Figure 11 schéma cartographique du scénario 3 du Bassin d'Arcachon (« 100% Océan »).....	68
Figure 12 : schéma cartographique du scénario 4 du Bassin d'Arcachon (« La Nature au centre »)....	68
Figure 13 : place de la concertation dans les projets de PNM	79
Figure 14 / Schéma systémique sur le Golfe Norman breton	82
Figure 15 : schéma systémique sur le Bassin d'Arcachon	83

Annexes

Annexe 1 : La méthode prospective du projet « Spamp » et ses grandes étapes

Le projet SPAMP a démarré concrètement début 2010 et s'est terminé au printemps 2012. Il commence alors que les deux missions d'étude de parcs naturels marins (PNM) se mettent en place. Les arrêtés lançant les missions de mise à l'étude ont été signés le 11 janvier 2010 sur le Bassin d'Arcachon et le 21 janvier 2010 pour le Golfe normand breton. Les équipes de mission ont été nommées dans les mois suivants. Le calendrier de la démarche prospective dans le cadre de SPAMP a été étroitement calé sur le calendrier de la concertation, au moins au démarrage, de manière à ce que la réflexion stratégique apportée par la prospective soit suffisamment avancée pour aider les équipes à pied d'œuvre dans le diagnostic des territoires concernés. Le schéma de la figure ci-dessous situe le processus de concertation dans les deux temps successifs de la vie d'un PNM : la phase de création, puis l'écriture du plan de gestion après sa création. Le projet SPAMP apparaît dans le premier schéma.

LA PLACE DE LA CONCERTATION DANS LA MISSION D'ETUDE D'UN PNM



LA PLACE DE LA CONCERTATION DANS L'ECRITURE DU PLAN DE GESTION DU PNM PUIS DANS SA REALISATION

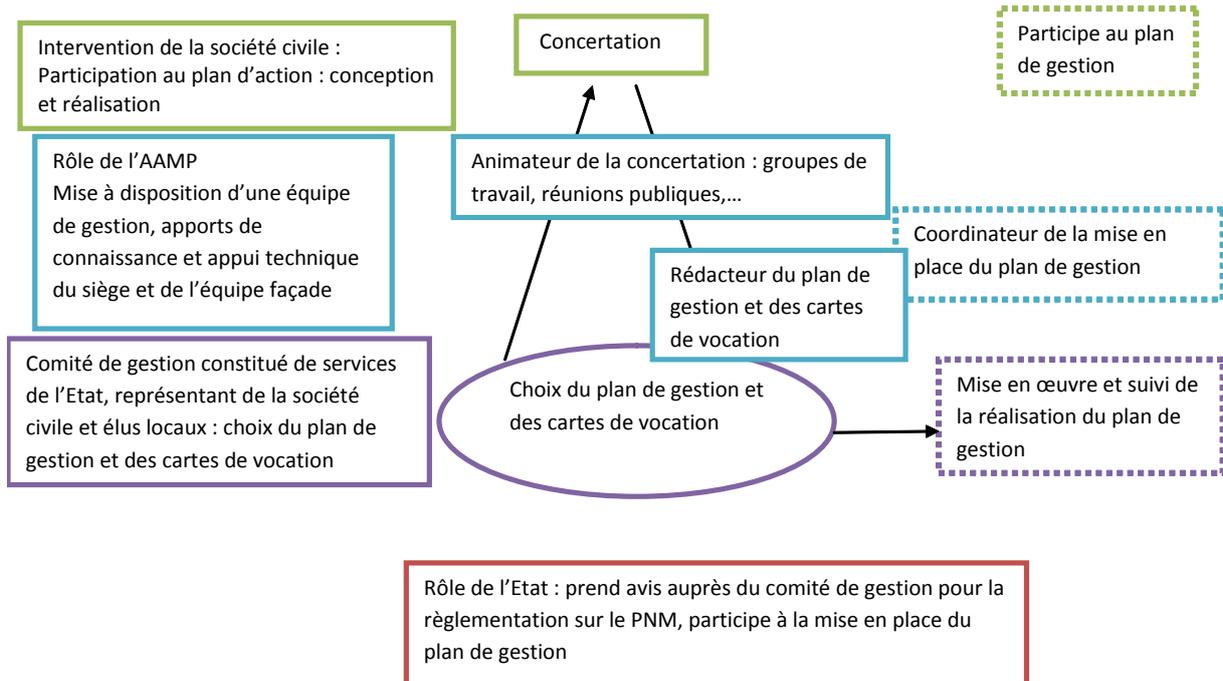


Figure 13 : place de la concertation dans les projets de PNM

Contacts préliminaires avec l'équipe du siège en janvier et février 2010

Nous avons mené une réunion avec l'équipe du siège de l'Agence et des entretiens préliminaires pour clarifier les attentes de la structure sur le projet. Nous avons assisté en février 2010 au séminaire interne de l'Agence ce qui nous a permis de nous familiariser avec la culture de cette jeune structure, alors en pleine expansion, et de rencontrer la direction et les membres des équipes en place. Les rencontres préalables au projet n'avaient été menées qu'auprès du directeur de l'Agence. Ces contacts préliminaires ont permis de préciser les hypothèses du projet et d'élargir les registres pertinents à mobiliser dans le champ des recherches sur la stratégie.

Une démarche de prospective scandée par trois séminaires

Trois séminaires ont été réalisés entre avril et décembre 2010. L'objectif était de réaliser les actions suivantes :

- Identifier les enjeux d'avenir que rencontrent chacun des deux « mer-ritoires » (terme utilisé par les participants pour définir les territoires marins dès le premier séminaire et probablement au sein de l'Agence avant notre intervention) et les enjeux propres à la création des PNM ;
- Construire une représentation systémique de chaque territoire d'étude, en identifiant les principales variables qui feront l'objet d'une fiche d'analyse rétrospective et prospective (de manière complémentaire des diagnostics de territoires organisés par les équipes).
- Construire pour chaque territoire des scénarios à l'horizon 2040 ;
- Enrichir la réflexion stratégique spécifique de chaque mission d'étude de parc naturel marin, et notamment la mise en évidence d'une vision stratégique de l'équipe pour le projet de parc ;
- Proposer une valorisation de ces résultats dans les concertations en cours sur les deux territoires d'étude ;
- Enrichir la réflexion de l'Agence des aires marines protégées sur les identités et rôles que peuvent avoir les PNM selon les contextes, à partir des expériences déjà existantes (Iroise, Mayotte...), et des fictions imaginées dans l'exercice de prospective.

Un quatrième séminaire s'est déroulé fin mars 2012 pour clôturer le projet. Ses objectifs étaient les suivants :

- Evaluer les apports de la recherche
- Proposer des améliorations et des nouvelles pistes d'utilisation de la prospective,
- Réfléchir à la place de la prospective dans le fonctionnement des PNM et plus globalement au sein de l'AAMP.

La méthode s'est organisée comme suit :

Séminaire 1	Discussion sur les enjeux Esquisses des bases systémiques Organisation des variables Format des fiches variables
Séminaire 2	Tri et hiérarchisation des variables Choix des tendances lourdes et incertitudes critiques Esquisse des 4 scénarios avec chaque mission
Séminaire 3	Finalisation des scénarios

	Discussion sur les objectifs de valorisation vers l'externe et en interne Discussion sur le rôle et les missions des PNM
Séminaire 4	Evaluation collective de la recherche Perspective d'amélioration et de reconduite de l'exercice

Un des objectifs internes à l'Agence est, comme mentionné dans le rapport, de partager les enjeux pour chaque projet de PNM aux trois échelons d'organisation de l'Agence : le siège, les antennes de façade (Atlantique et Manche), et les missions d'étude. A chaque séminaire, les participants regroupaient les équipes des missions, les chefs de service et les géomaticiens des antennes de façades, ainsi que des agents du siège (chargés de mission, en particulier concernant la protection de la biodiversité, et même équipe de direction pour les premier et troisième séminaires).

Des comptes rendus ont été rédigés et validés à la suite de la tenue de chaque séminaire. Ces textes d'une quinzaine de pages ont permis de capitaliser les réflexions et d'enregistrer la démarche et ses apports.

Entretiens d'exploration prospective

Deux types d'entretiens ont été menés, auprès des acteurs locaux sur les territoires, mais aussi auprès d'acteurs représentatifs de filières ou d'organisations nationales. Les premiers menés en lien étroit avec les équipes de mission (en binôme), ont permis de réunir des informations qualitatives sur les terrains d'étude et des visions personnelles d'acteurs du territoire. Ils étaient construits pour permettre une rencontre de nature différente, un peu en décalage avec la concertation en cours, entre les acteurs et la mission : sortir de l'agenda resserré des scènes officielles, ouvrir un temps privilégié d'échange transversal, et mobiliser des perspectives temporelles plus larges.

Nous avons pu mener ces entretiens sur le bassin d'Arcachon et non sur le Golfe normand breton en raison d'une réorganisation de l'équipe de recherche en cours de projet. Le temps que nous avions prévu d'investir à ce titre sur le Golfe normand breton a été utilisé pour suivre et observer des ateliers thématiques au printemps et l'été 2011.

Le guide d'entretien général s'articule autour de deux entrées.

Guide d'entretiens :	1. Quel est l'état actuel du territoire et comment on y est arrivé ?
2 entrées	2. Comment le territoire pourrait évoluer ? Quelles marges d'actions a-t-on pour infléchir des évolutions possibles ?

Les entretiens menés à l'échelle nationale par l'équipe de recherche visaient à compléter les données issues des territoires par un savoir d'expert à une échelle plus large de manière à consolider les bases systémiques. Ces compléments ont été définis en fonction des besoins ressentis par l'ensemble des participants. Quatre entretiens ont été menés.

Chaque entretien a fait l'objet d'un compte rendu diffusé de manière restreinte.

Produits intermédiaires de la démarche : schémas de synthèse et fiches variables

Lors du premier séminaire, des représentations systémiques de chaque territoire ont été esquissées en fonction des enjeux qui ressortaient des discussions, et de manière à servir de base rétrospective pour pouvoir se projeter dans l'avenir. Ces bases systémiques sont constituées d'un schéma de synthèse et d'une liste de variables clefs.

Les schémas systémiques permettent de mettre en relation les variables et de formuler les enjeux pour le territoire considéré du point de vue de l'équipe de mission, à une étape intermédiaire du travail. Elles ont vocation à évoluer, et ne peuvent pas en l'état être versées directement au diagnostic territorial. Voici pour rappel les deux schémas sur lesquels nous avons débouché en fin de séminaire :

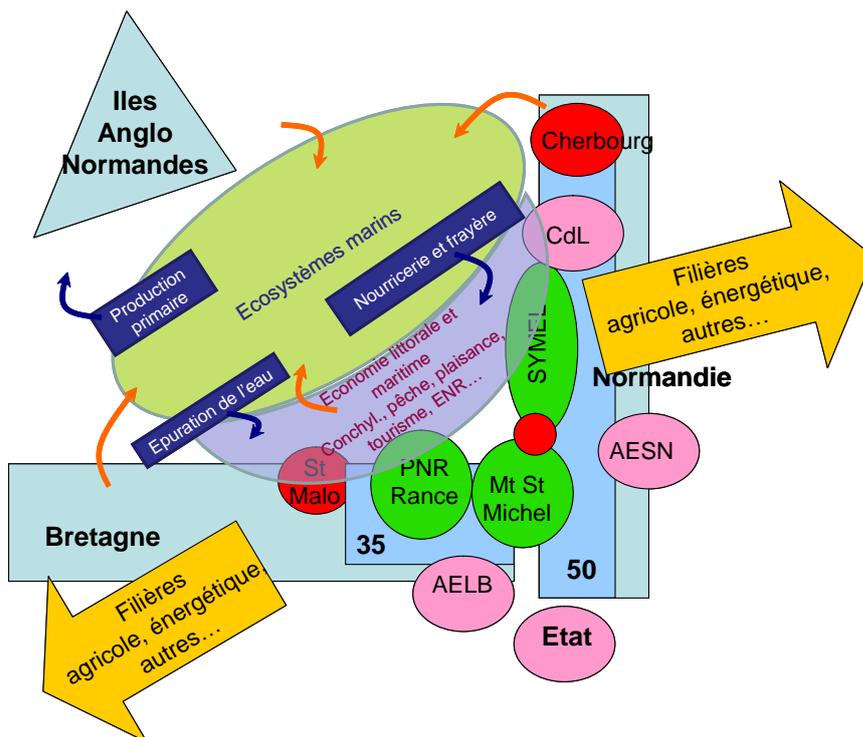


Figure 14 / Schéma systémique sur le Golfe Norman breton

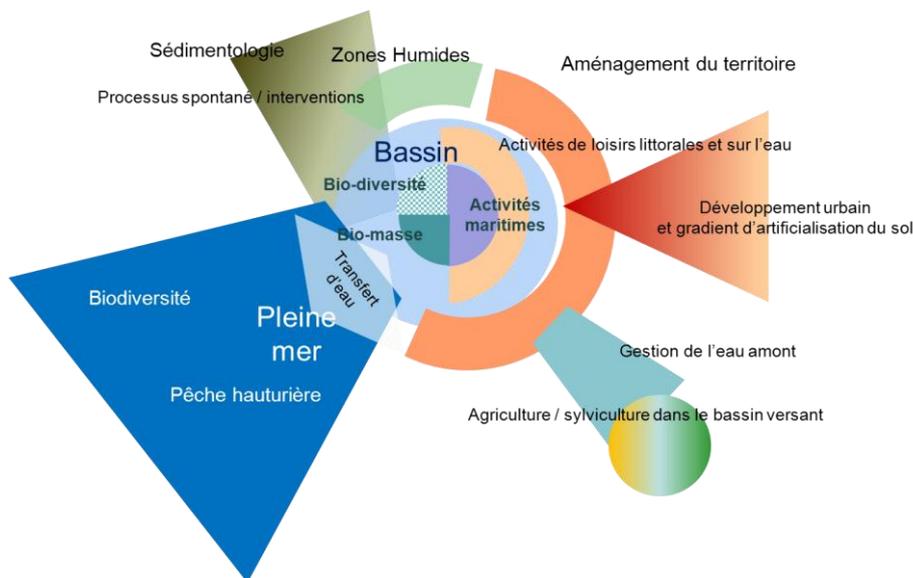


Figure 15 : schéma systémique sur le Bassin d'Arcachon

Par ailleurs, une liste des variables majeures pour envisager l'avenir du territoire a été définie pour chaque cas. L'équipe de recherche a proposé un format de fiche, visant à sortir d'une vision statique pour explorer les dynamiques passées et futures. Pour chacune d'elles, les missions se sont organisées pour les compléter. Dans le cas de la mission du Golfe Normand-breton les fiches ont été bien appropriées par l'équipe, notamment pour alimenter l'élaboration du diagnostic, étape obligée des missions d'étude de PNM et centrale pour la concertation (cf. figure 1).

L'équipe s'en est servie aussi comme base d'échange avec ses partenaires en leur proposant de compléter les fiches de manière collaborative. Ceci a permis d'entrée de jeu de donner une dimension dynamique sur le plan temporel dans le recueil des données avec les acteurs du territoire. La mission du Bassin d'Arcachon s'est par contre vite détournée de cet outil, faute probablement de temps pour les utiliser pleinement dans leur diagnostic.

L'organisation d'une fiche variable est la suivante.

INTITULE DE LA VARIABLE

DEFINITION DE LA VARIABLE

DESCRIPTEURS POSSIBLES DE LA VARIABLE

ELEMENTS DE RETROSPECTIVE

ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE

TENDANCES LOURDES ET PROLONGATION DES TENDANCES PASSEES

GERMES DE CHANGEMENTS, SIGNAUX FAIBLES DE TRANSFORMATION, POSSIBILITES DE RUPTURE, INFLEXIONS POSSIBLES FACE AUX TENDANCES.

LEVIERS D'ACTION

LIENS AVEC D'AUTRES VARIABLES

Mises en discussion avec l'Agence des aires marines protégées, au-delà des seules équipes de mission

Dès le troisième séminaire, les premiers résultats ont été présentés à des personnes de l'Agence extérieures au projet : le directeur du PNM d'Iroise, premier PNM créé, le responsable du projet

MAIA (Projet de coopération européenne - Marine protected areas in the Atlantic arc). Un second temps de présentation des résultats de cette première étape du projet SPAMP à l'ensemble des équipes de l'Agence a été organisé lors du séminaire interne de l'Agence en février 2011 autour d'un atelier d'une demi-journée. Un troisième temps de présentation s'est déroulé lors du Work-Shop MAIA à Stones en septembre 2011. Enfin, lors du dernier séminaire, des agents du siège et de nouvelles équipes de mission d'étude de PNM ont été invités pour discuter à l'utilité de reconduire l'exercice dans d'autres contextes de la vie d'un PNM.

Ces discussions ont permis de réfléchir aux apports de la démarche et d'envisager des perspectives de valorisation. Nous avons pu y observer un vif intérêt pour la démarche de prospective avec des souhaits de transfert de la méthode à d'autres échelles d'interventions.

Plus généralement, ces étapes de la démarche prospective ont permis des discussions avec l'équipe de l'Agence et au sein de l'équipe de recherche, pour identifier les ajustements nécessaires à son éventuelle reproduction pour d'autres territoires ou à d'autres échelles.

Plus que de la standardisation des étapes d'une telle démarche, la discussion méthodologique vise essentiellement à identifier quelles sont les étapes clés au cours desquelles des produits spécifiques doivent être réalisés de manière à appuyer une démarche de réflexion stratégique, et quelles sont les étapes qui doivent être à chaque fois adaptées au contexte de mise en œuvre.

Observation des processus de concertation

La phase d'observation visait à :

- d'une part, suivre les stratégies de concertation qui se mettent en place dans les équipes de mission et comment la prospective y participe : c'est l'objectif interne.
- D'autre part, suivre comment la prospective intervient dans ou produit un effet sur le déroulement de la concertation et aide l'équipe de mission à faire exister un projet collectif à l'échelle du territoire : c'est l'objectif externe.

Pour cela, la difficulté a été de trouver une proximité pertinente aux processus qui se jouent dans des scènes formelles mais aussi informelles et, par ailleurs, pour beaucoup dans la tête des stratèges qui pilotent ces opérations. Pour cela, nous avons mobilisé les outils suivants :

- animer une réunion avec la direction : au printemps 2011,
- solliciter des entretiens avec les chefs de missions au fil du processus,
- passer un questionnaire d'évaluation auprès de tous les participants de l'AAMP,
- le suivi des moments forts de la concertation au cours de la phase d'écriture des orientations, du choix du périmètre et du conseil de Gestion pour le PNM d'Arcachon et son ouvert
- le suivi de certains ateliers de concertation pour le PNM du Golfe normand breton,
- le relevé d'informations clés au cours de nos divers échanges, écrits ou oraux, avec l'ensemble de ces personnes,
- l'animation d'un quatrième et dernier séminaire de clôture où chacun a raconté les apports de la méthode : phase d'évaluation finale qui a eut lieu en mars 2012.

Le questionnaire d'évaluation finale comprenait notamment les questions suivantes :

Questions A

Les scénarios écrits dans Spamp sont-ils vraisemblables ? Plausibles ? Cohérents ? Quels points mériteraient-ils d'être approfondis, ajustés pour les rendre plus plausibles ?

Comment pourrait-on améliorer la méthode pour s'assurer d'une plus grande cohérence ?

Les fiches variables vous ont-elles été utiles pour construire, valider, réajuster les scénarios ?

Les entretiens préliminaires ont-ils été utiles pour construire, valider, réajuster les scénarios ?

Questions B

Vos visions de l'avenir ont-elles changé ?

Des hypothèses d'évolution qui initialement n'étaient pas formulées sont-elles apparues ? Lesquelles par exemple ?

Avez-vous pu formuler de nouveaux enjeux pour l'AAMP ? et/ou mieux les partager ?

Avez-vous pu formuler de nouveaux enjeux pour les PNM ? Et/ou mieux les partager ? Lesquels par exemple ?

La portée environnementale des projets (préciser à quelles échelles : PNM, façade, plus globalement AAMP) à défendre a-t-elle gagné en lisibilité ? Si oui, sur quoi par exemple ? Si non, quelles sont les incertitudes qui demeurent ?

Avez-vous réussi à formuler une stratégie pour la concertation lors des missions d'étude ? SPAMP vous y a-t-il aidé ? Si oui comment ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Avez-vous défini des positions de négociation (objectif idéal et objectif minimal/ le négociable et le non négociable, par exemple) ? Est-ce que SPAMP a contribué à une telle formulation ?

Diriez-vous que grâce au processus de concertation, vous aviez l'intention de faire changer les conditions du débat local, notamment concernant les visions de l'avenir ?

Si oui, comment formulerez-vous ce changement attendu ? Et en quoi SPAMP a pu contribuer à exprimer cette intention de changement ?

SPAMP vous a-t-il aidé à identifier des étapes, des approches ou des techniques mobilisables pour la conduite de la concertation ?

Avez-vous une autre compréhension de ce que devrait être une stratégie de concertation ?

Questions C

Lors des différents moments de discussions collectifs (séminaires, ateliers au séminaire interne, discussion au sein des équipes mission), les règles de discussion et l'organisation de ces temps d'échanges ont-ils permis à chacun d'exprimer sa vision d'avenir ? Les enjeux perçus ?

Étaient-ils suffisamment ouverts en termes de participants au sein de l'Agence ? Au près des acteurs (cf. restitution dans le BA) ?

Questions D

Qu'ont apporté de nouveau les temps d'échanges issus de SAPMP dans l'organisation ou dans la formulation des objectifs de l'Agence ? Quels bénéfices avez-vous perçus ? Quelles limites et pistes d'amélioration indiqueriez-vous ?

Quels bénéfices voyez-vous à ouvrir ce types de discussion avec les acteurs du territoire ? Sous quelles conditions ?

Autres commentaires :

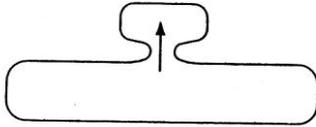
Sur les apports/limites de Spamp

Sur les pistes d'amélioration

Sur les suites à donner au projet

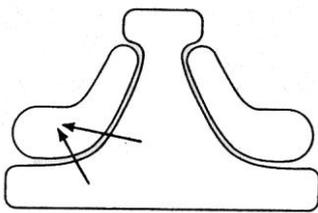
Ces outils sont bien entendu perfectibles. Un suivi fin des scènes de concertation avec un regard socio-anthropologique aurait été notamment bénéfique à ce projet. Pour cela il aurait fallu une double équipe de recherche l'une impliquée et l'autre extérieure.

Annexe 2 : les 7 familles d'entreprises d'après Mintzberg



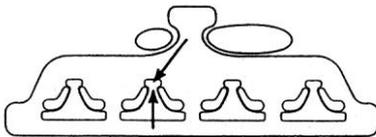
L'entreprise entrepreneuriale

L'entreprise est simple de petite taille, généralement jeune. L'entrepreneur (sommet stratégique) y joue un rôle privilégié : il y a lui et les autres. La structure est informelle ce qui lui offre une bonne capacité d'adaptation : on y trouve plus d'intelligence que de bureaucratie.



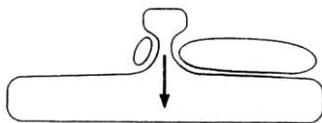
L'entreprise machine

C'est une machine hautement programmée et bien huilée. Elle se caractérise par une grande taille où le travail est rationalisé et exécuté selon des procédures standardisées. Le leader domine la base opératoire. A ses cotés, d'une part un état major technocratique (planificateurs, analystes...) et d'autre part des corps auxiliaires (relations publiques, conseils juridiques...). L'entreprise se dote d'une ligne hiérarchique descendante.



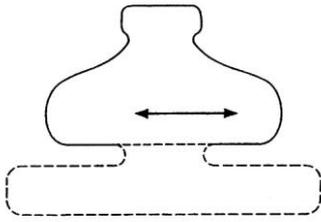
L'entreprise diversifiée

L'entreprise se présente comme un ensemble d'unités indépendantes, liées les unes aux autres par une structure administrative assez lâche. Chaque division dispose d'une certaine autonomie et se compose d'une mini structure classique. Mais chaque division reste chapeauté par une direction générale qui fixe les objectifs stratégiques. Elle se soumet à des systèmes de contrôle des performances par ce lointain quartier général.



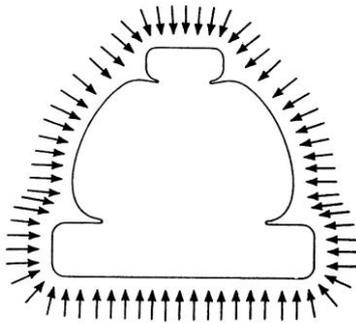
L'entreprise professionnelle

Ici le professionnalisme domine : l'entreprise cède une bonne partie de son pouvoir à des professionnels hautement qualifiés qui ont la charge des opérations comme les médecins dans un hôpital. L'organisation est décentralisée. Elle laisse un maximum d'autonomie aux agents car le travail est standardisé. Les professionnels sont soutenus par un appareil mais pas besoin de beaucoup de technocrates ou de cadres opérationnels pour contrôler ce qu'ils font.



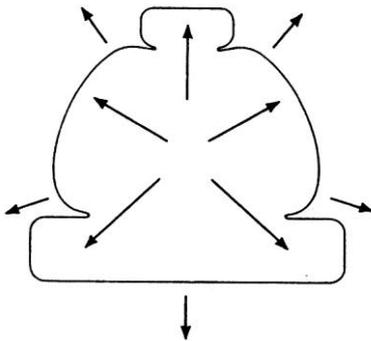
L'entreprise ad-hoc

L'entreprise doit innover dans des directions complexes et évolutives. Elle s'adapte et recompose ses équipes par projet en fusionnant des spécialités différentes avec l'aide de comités permanents, de task force ou d'une structure matricielle. Le pouvoir est basé sur l'expertise et la distinction entre direction générale et les autres s'atténue.



L'entreprise missionnaire

L'entreprise est dominée par une culture forte, ses membres sont enclins à tirer dans le même sens. Il y a peu de division du travail, peu de spécialisation des tâches et un affaiblissement des distinctions entre cadres de base, état major, administration... les valeurs et les croyances partagées par les salariés assurent l'unité de la structure. Chacun peut avoir une grande liberté d'agir, ce qui indique une forme presque pure de décentralisation.



L'entreprise politique

L'entreprise ne présente aucune caractéristique dominante car aucun système de pouvoir ne peut s'installer ou sinon des conflits s'élèvent et échappent à tout contrôle. Chacun tire dans son coin. Cette configuration est souvent temporaire lors de phases de transformation difficiles.