

## Aires protégées, éoliennes, transport : comment concilier enjeux locaux et globaux sur le littoral ?

Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret

Volume 17, numéro 3, décembre 2017

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1058375ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

### ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Beuret, J.-E. & Cadoret, A. (2017). Aires protégées, éoliennes, transport : comment concilier enjeux locaux et globaux sur le littoral ? *VertigO*, 17(3).

### Résumé de l'article

Interface entre terre et mer, le littoral est aussi un lieu d'interactions et parfois d'oppositions entre dynamiques locales et globales : dans ces situations, comment construire un intérêt général territorialisé, associant des intérêts supra-territoriaux et locaux ? Huit cas d'études ont fait l'objet d'une analyse comparative, portant soit sur la création d'aires protégées à l'interface entre dynamiques locales et exigences nationales et internationales, soit sur des projets justifiés par la lutte contre le changement climatique, mais qui se heurtent à des oppositions locales (parcs éoliens en mer, percées fluviales en faveur du transport multimodal). L'analyse révèle des récurrences, avec cinq mécanismes utilisés pour construire un intérêt général territorialisé et l'acceptation du projet : la hiérarchisation des acteurs, enjeux et/ou échelles, généralement tacite ; la création et l'exploitation de variables d'ajustement des projets ; les transactions entre acteurs ; l'exit spatial, avec le report de certaines activités hors du territoire ; la construction de nouvelles proximités organisées. Ces mécanismes, plus complémentaires qu'alternatifs, composent la grille HAPTE (Hiérarchisation, Ajustement, Proximités, Transaction, Exit). Mais certains sont porteurs de biais qui fragilisent l'accord. En résultent trois archétypes de processus, avec trois issues possibles : un compromis territorial dynamique, un compromis porteur de biais et fragilités, des blocages et stratégies d'évitement. Sur la base de l'analyse, nous proposons une grille d'évaluation des mécanismes mobilisés pour construire un accord, permettant d'évaluer la qualité de l'intérêt général territorialisé qui le sous-tend.



---

# Aires protégées, éoliennes, transport : comment concilier enjeux locaux et globaux sur le littoral ?

Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret

---

## Introduction

- 1 Concilier développement économique et protection de l'environnement reste une tâche complexe (Fagnart et Hamaide, 2012). Mais la recherche doit élargir son regard vers des controverses « local-global » qui opposent parfois des enjeux environnementaux les uns aux autres. Elles gagnent en importance avec la montée d'exigences nationales et supranationales liées à la conservation de la biodiversité ou la lutte contre le changement climatique, auxquelles correspondent des engagements chiffrés des États. Ainsi, lorsque la France s'engage à atteindre l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans son mix énergétique en 2020<sup>1</sup>, elle lance des projets de parcs éoliens qui se heurtent à des oppositions locales, y compris environnementales. Qualifiées de « *green on green* » (Warren et al., 2005), ces controverses posent la question de la territorialisation de projets répondant à des enjeux environnementaux supra-territoriaux, voire du passage d'une technologie générale éolienne à une « technologie territorialisée » (Nadaï et Labussière, 2010). Lorsqu'en 2010, les États signataires de la convention sur la diversité biologique s'engagent à ce que 10 % des eaux sous leur juridiction soient en Aires Marines Protégées (AMP) en 2020<sup>2</sup>, la France s'étant elle-même fixé un objectif de 20 % dès 2009, ils engagent la création d'AMP avec volontarisme. Mais leurs initiatives se heurtent à des aspirations locales, créant des controverses autour de l'acceptabilité de mesures de protection demandées au nom d'un intérêt général difficile à décrypter pour les populations locales (Féral, 2007). Dès lors, par exemple dans le cas du Parc naturel marin (PNM) de Mayotte, plusieurs auteurs mettent en avant le risque d'une faible appropriation locale d'un outil

qui, pour être efficace, doit être porté par les acteurs du territoire (Wickel, 2008 ; Legoff, 2010 ; Cadoret et Beuret, 2016). Plus généralement, selon Féral (2011), les AMP sont de plus en plus grandes, mais de moins en moins normatives : faute d'accord entre exigences globales et aspirations locales, les outils de protection risquent d'être dénaturés et peu efficaces. Ces situations de confrontation entre enjeux globaux et locaux soulèvent une question qui interroge tant la recherche que des *policy-makers*, des industriels de l'éolien ou des environnementalistes locaux : comment territorialiser l'intérêt général mis en avant autour d'enjeux environnementaux supra-territoriaux ?

- 2 L'intérêt général se réfère à la volonté générale et à l'intérêt de tous, qui dépasse tant la somme des intérêts particuliers (Rousseau, 1762) que les intérêts communautaires. Très souvent mobilisé dans les argumentaires des naturalistes, de l'État ou d'élus locaux, il peut être international, national ou se rapprocher de l'échelle territoriale tout en s'opposant à des intérêts plus locaux ou sectoriels. Malléable en termes d'échelle spatiale ou temporelle (des naturalistes lui associent l'intérêt des générations futures), il se réfère non plus au « nous, ici », mais au « tous » de la cité civique de Boltanski et Thévenot (1991). Pour nous, l'intérêt général territorialisé est un compromis à construire entre un ou des intérêts généraux (quelque soient les échelles auxquelles ils se rapportent) et des intérêts portés par des acteurs locaux, rapportés à un territoire et des territorialités (Raffestin, 1986) données. Sa construction passe par des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement des références, projets et intérêts. Bien loin d'un simple changement d'échelle (*rescaling*) d'un intérêt général porté dans un territoire sans être véritablement repensé, le processus vise la construction de nouvelles références intégrant des préoccupations locales et globales.
- 3 Ce faisant, il s'agit de construire des normes et perspectives territorialisées de développement durable. Ce concept a émergé dans un contexte marqué par l'irruption de problèmes environnementaux qui ne sont plus limités dans l'espace (Zuindeau, 2000), conduisant à l'élaboration de normes et principes à une échelle globale, souvent a-spatiale selon Torres (2002). Dès lors, Benhayoun et al. (1999) soulignent l'importance de compromis conventionnels à l'échelle des territoires. D'essence matérielle, identitaire et organisationnelle (Le Berre, 1992), le territoire est porteur de normes ou de règles produites par des acteurs locaux. Il s'agit ici de construire des normes relevant d'un développement durable territorialisé qui ne soit pas la simple déclinaison d'objectifs globaux à l'échelle locale (Zuindeau, 2000). Le Développement durable territorialisé repose sur la construction et l'articulation de normes économiques, écologiques et éthiques (Angeon et al., 2006) : c'est un ensemble de règles, de références et d'actions à construire localement à partir de l'appropriation locale de références globales au développement durable, d'une responsabilité et d'une redevabilité du territoire vis-à-vis du reste du monde (et *vice versa*), des enjeux et dynamiques d'action propres au territoire (Beuret et al., 2016). Ce concept a été largement discuté (Zuindeau, 2000 ; Torres, 2002 ; Laganier et al., 2002 ; Theys, 2002 ; Angeon et al., 2006), mais la façon dont les acteurs le construisent reste largement à explorer.
- 4 Notre étude, menée dans des espaces littoraux, visait à répondre à cet objectif. Nous avons procédé par études de cas, stratégie de recherche adaptée à l'étude de phénomènes complexes indissociables des contextes dans lesquels ils se produisent (Yin, 1981). Étudié et défini avant tout en tant qu'interface terre-mer (Perrin, 2013), le littoral est aussi un espace charnière entre dynamiques locales et globales : des ports y sont le lieu de connexion entre une économie mondialisée et des enjeux de développement durable qui

marquent l'hinterland (Lavaud-Letilleul, 2012) ; son attractivité en fait une aire d'accueil de flux résidentiels, touristiques et d'activités liées à une économie globale ; l'espace disponible en mer en fait un front pionnier industriel pour des activités qui investissent des territoires appelés à accepter des mutations paysagères et à recomposer de nouveaux équilibres entre usages des lieux (Nadaï et Labussière, 2014 ; Beuret, 2016) ; sa biodiversité très riche en fait la cible de mesures de conservation d'intérêt international, parfois difficiles à articuler avec des dynamiques d'action locale, y compris environnementales. Dès lors, une analyse comparative a porté sur huit cas portant soit sur la construction d'aires protégées littorales et maritimes, à l'interface entre dynamiques territoriales et exigences nationales et internationales Parc naturel régionaux (PNR) du Golfe du Morbihan puis de la Narbonnaise, Parcs naturels marins (PNM) de Mayotte ainsi que des Bouches de Bonifacio), soit sur des projets nationaux justifiés par la lutte contre le changement climatique, mais qui se heurtent à des oppositions locales : ont été étudiés deux projets de parcs éoliens en mer, à Saint-Nazaire et Saint-Brieuc, puis deux projets de percées fluviales en faveur du transport multimodal portés par les Grands ports maritimes (GPM) du Havre et de Marseille-Fos. Ces cas ont été choisis, car : (a) nous les avons identifiés dans le cadre de projets de recherche antérieurs<sup>3</sup> comme emblématiques de situations d'opposition entre enjeux locaux et globaux ; (b) nous disposons de données sur l'historique des situations conflictuelles et/ou concertatives ; (c) cet échantillon, divisé en trois sous-échantillons structurés autour d'objets distincts (ports, parcs éoliens, aires protégées) ouvrait la possibilité d'identifier tant des différences dans les processus de construction d'un intérêt général territorialisé, que des récurrences dans des contextes pourtant très différenciés. Cet échantillon a été sélectionné en suivant les préconisations de Dougherty (2002) pour lequel, en matière d'études de cas multiples, la règle de sélection doit être le contraste, comme celles de Yin (2003), qui invite à sélectionner les cas avec soin, en faisant l'hypothèse soit de résultats semblables, soit de résultats contrastés pour des raisons prévisibles : notre hypothèse est l'existence de processus semblables, que des contextes contrastés nous aideront à mettre en lumière.

- 5 Après avoir présenté la démarche de recherche et ses bases méthodologiques, nous présenterons les mécanismes identifiés comme étant mobilisés de façon récurrente par les parties prenantes pour fonder la construction de compromis entre enjeux globaux et locaux. Décrits à partir d'exemples, ils seront ensuite analysés en termes de portée et limites, certains étant porteurs de biais et fragilités dans les accords obtenus. Puis nous présenterons trois archétypes identifiés de dynamiques de construction d'un intérêt général territorialisé, dont les effets sont contrastés, avant de revenir sur certains enseignements opérationnels.

## Démarche, concepts, terrains et méthodes

### Huit cas d'étude : choix des terrains

- 6 Dans chacun des cas d'étude, une controverse basée sur des enjeux globaux confrontés à des enjeux locaux est portée par des acteurs engagés dans des dynamiques de concertation et d'opposition. Les deux projets de percée fluviale ont cependant été abandonnés ou reportés *sine die* au cours du projet de recherche : c'est alors le processus ayant conduit à cette issue qui a été analysé. L'échantillon a été raisonné de façon à retenir des processus portant sur trois types d'objets très différents (éolien, transport

maritime, aires protégées), cette diversité rendant d'éventuelles récurrences d'autant plus notoires. Autour de chaque objet ont été retenus au moins deux cas<sup>4</sup> géographiquement différenciés (Figure 1), de façon à saisir des effets contextuels. Par exemple, la surface (77 et 78 km<sup>2</sup>) et la puissance des parcs éoliens *offshore* projetés à Saint-Brieuc et Saint-Nazaire sont quasi identiques, mais les enjeux varient en termes de perspectives de création d'emploi (de 1 000 à 5 000), de nombre de navires de pêche professionnelle concernés (de 70 à 300), etc. L'échantillon combine donc des différenciations sectorielles, géographiques, contextuelles et une diversité de problématiques brièvement présentées dans le Tableau 1. Par ailleurs, trois cas d'étude complémentaires ont été l'objet d'une analyse plus succincte visant à fournir des éclairages comparatifs (Tableau 2).

Figure 1. Localisation des cas d'étude.

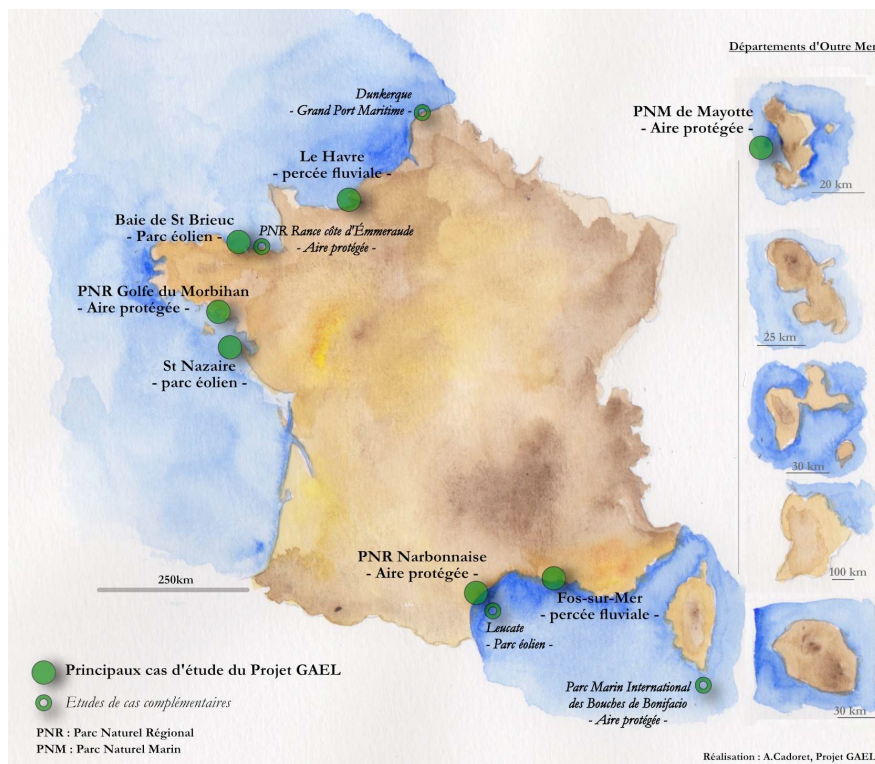


Tableau 1. Présentation des huit cas principaux étudiés.

Objet	Où ?	Enjeu / controverse local-global	Différences
Percée fluviale	Le Havre	Construire l'acceptation sociale locale de projets nationaux portés par des Grands Ports Maritimes (GPM), justifiés par la mitigation du changement climatique et visant à réduire le trafic par camion, mais qui menacent des espaces de haute valeur environnementale.	Menaces sur la Réserve Nationale de l'Estuaire de la Seine et la mare plate, zone clé pour l'hydrologie. Mise en place d'un débat public à l'initiative du GPMH.

	Fos sur mer		Menace sur la zone du Caban (plaine de Crau). Mise en place par le GPMM d'une « concertation continue » critiquée par les naturalistes.
Parc éolien offshore	Saint Briec	Construire l'acceptation sociale locale de projets justifiés par mitigation du changement climatique, en particulier de la part des pêcheurs, résidents, naturalistes.	Même procédure engagée lors d'un appel d'offre en 2011 : mais les antécédents et enjeux locaux varient sensiblement.
	Saint Nazaire		
Aire protégée : PNM	Mayotte	Projet d'initiative nationale : l'enjeu est de construire son acceptation sociale et son appropriation locale par des acteurs sans la contribution desquels l'efficacité de cet outil serait limitée.	
Aire protégée : PNR	Golfe du Morbihan	Projet porté par des acteurs locaux, or l'obtention du « label parc » suppose un avis favorable du Conseil National de la Protection de la Nature qui avance des exigences de maîtrise de l'urbanisation littorale dont les élus locaux ne veulent pas.	L'enjeu est la création du PNR, qui sera actée fin 2014. Négociation locale d'un objectif chiffré de limitation de l'urbanisation, sous contrainte d'exigences globales.
	Narbonnaise		L'enjeu est le renouvellement du label PNR : le territoire tend à éviter la controverse, via un cloisonnement des compétences entre le PNR et d'autres collectivités territoriales.

## La démarche de recherche : d'abord un suivi longitudinal de chaque cas

- 7 Le projet « Grand Angle sur l'Environnement Littoral » (GAEL)<sup>5</sup>, mis en œuvre de 2013 à 2016, nous a permis de réaliser un suivi longitudinal des processus étudiés, au minimum durant trois ans. Pour chacun des cas d'étude, un état des lieux a été réalisé en 2013, avec une analyse rétrospective et l'établissement d'une chronologie des événements antérieurs, avant de déployer un dispositif d'observation des processus en cours. L'étude de cas longitudinale consiste à comparer les données entre deux périodes ou à retracer des évolutions que l'on observe soit directement, soit en reconstituant les processus de façon rétrospective : l'analyse en longue période vise à identifier des facteurs clés d'inflexion des dynamiques et de changement d'état du jeu des acteurs (émergence de conflits, espaces de dialogue, accords, désaccords, etc.). Il s'agit ici d'une étude longitudinale de cas enchâssés (Yin, 2003) où, pour chaque cas, sont associés une approche holistique du cas d'étude (le processus d'ensemble) et des investigations portant sur des sous-unités d'analyse (catégories d'acteurs, scènes de dialogue, etc.).

Selon Musca (2006), cette démarche est bien adaptée à une étude comparative multi-sites (*case comparison*) qui permet d'analyser chacun des cas puis, à partir des résultats obtenus, de faire ressortir des explications et modèles communs (Yin, 2003) et de construire des compréhensions théoriques enracinées dans le réel (Musca, 2006). Le suivi longitudinal visait ici à identifier les événements et facteurs déterminants quant aux dynamiques de conflits, de concertation et de construction d'accords, à établir avec précision la chronologie des faits, à déchiffrer les argumentaires. À la suite de Yin (1981) qui précise que la rigueur scientifique de l'étude de cas tient notamment à la combinaison de plusieurs sources de données, nous avons croisé plusieurs sources d'informations :

- Des entretiens semi-directifs (Tableau 1), souvent reconduits d'année en année. Les parties prenantes étaient invitées à raconter leur vécu des processus conflictuels et concertatifs en cours : des relances visaient à approfondir l'explicitation d'arguments ou de moments déterminants quant au passage d'un état à un autre en termes de jeux des acteurs, énoncés, accords ou désaccords.
- L'observation de temps forts de concertation a été possible ponctuellement dans les cas de Saint-Brieuc, Saint-Nazaire ou Marseille-Fos.
- Des analyses documentaires, d'autant plus riches que la littérature officielle ou grise était très abondante (documents de projets, compte-rendu de réunions, sites internet des porteurs de projets ou associations d'opposants, cahiers d'acteurs des débats publics, rapports d'enquête publique, etc.).
- Des analyses de la presse quotidienne régionale ont été réalisées par les auteurs pour certains cas, en amont (Grands ports maritimes du Havre et de Marseille-Fos, Parc naturel régional du Golfe du Morbihan) ou durant le projet (Parc Naturel Marin de Mayotte) : elles visaient une première qualification et analyse quantitative de sujets de controverse, ainsi qu'une approche des argumentaires.
- Des visites de terrain ont systématiquement permis d'approcher les perceptions et le vécu d'acteurs du territoire qui n'étaient pas en position de représentants (pêcheurs à Saint Nazaire, opérateurs nautiques à Mayotte...) et de procéder à des relevés d'information in situ quant aux usages des espaces concernés par les projets et aux marques visibles d'oppositions. Il s'agissait soit de visites guidées par un acteur identifié comme témoin de l'évolution du territoire, soit de visites autonomes visant à la fois le relevé d'informations et la rencontre informelle d'acteurs pratiquant le territoire<sup>6</sup>.

Tableau 2. Nombre d'entretiens réalisés pour chacun des cas et pour les études transversales.

Cas d'étude	Parc éolien <i>off shore</i>	Saint Brieuc	28
		Saint Nazaire	18
		Leucate (pour un éclairage comparatif)	3
	Percée fluviale / Grand Port Maritime	Le Havre	20
		Marseille Fos	14
		Dunkerque (regard comparatif)	11
	Parc Naturel Régional	Golfe du Morbihan	48

		Narbonnaise	10
		Rance Côte d'Emeraude (regard comparatif)	4
	Parc Naturel Marin	Mayotte	24
Etudes transversales	Positionnement des acteurs dans des controverses local-global : repérage de cas à l'échelle nationale puis enquêtes	Elus	18
		Associations	23

- 8 Les cas ont été étudiés sur la base d'un même cadre d'analyse, fruit d'un aller-retour entre trois types de travaux. Un premier cadre d'analyse a d'abord été ébauché à partir de l'état de l'art et de travaux antérieurs ayant permis de cerner la notion d'intérêt général territorialisé (Beuret et Cadoret, 2011). Puis le premier regard sur chaque cas (état des lieux et analyse rétrospective) a permis d'approfondir la revue de la littérature en ciblant certains mécanismes de construction d'accord entrevus sur le terrain. Le cadre d'analyse provisoire a ensuite été mis en discussion et affiné lors d'un atelier de deux jours réunissant des chercheurs de disciplines différentes et des gestionnaires d'espaces littoraux de Méditerranée et de Bretagne, impliqués dans trois cas d'étude. Nous avons créé les conditions d'un dialogue en alternant des travaux en salle et une visite de terrain sur l'un des cas d'étude. L'échange entre professionnels et chercheurs issus de terrains et disciplines diverses oblige chacun à monter en généralité tout en évoquant des singularités, pour entrevoir des processus proches malgré les différences de contextes et points de vue : ceci a permis de reformuler certaines hypothèses et d'approfondir les questionnements<sup>7</sup>. De façon itérative, de nouveaux apports bibliographiques et observations de terrain ont alimenté la construction du cadre d'analyse et du protocole d'enquête finalement mis au point, qui est à la fois un support et l'un des produits de la recherche (Beuret *et al.*, 2016). Par la suite, chaque compte rendu d'étude de cas comprendra une chronologie détaillée des faits déterminants puis une analyse fondée sur la même grille, ce qui rend possible une analyse comparative rigoureuse. Le cadre d'analyse privilégie l'observation de processus conflictuels, de concertation et de construction de l'acceptation de projets, sur la base de plusieurs concepts clés.

## Concepts et référentiel théorique

- 9 Le suivi longitudinal porte toujours sur une concertation, définie comme un processus visant la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble (Beuret, 2006). Dans le cas présent, la concertation est une modalité d'adaptation des enjeux à l'échelle locale et vise l'adaptation des dispositifs en fonction des positions des parties à l'intérieur d'un système de relation (Van Tillbeurgh et Le Du Blayo, 2009). Notamment pour les aires protégées et les parcs éoliens, une procédure<sup>8</sup> impose des étapes, instances et formalités : elle impose un « rythme », mais d'autres espaces de dialogue jouent un rôle clé, au sein d'un itinéraire de concertation qui investit des scènes très diverses. Les concertations étudiées visent l'acceptation sociale d'un projet, par des parties prenantes allant du local au global : les projets de Parcs éoliens en mer, de creusement de percées fluviales ou de Parc Naturel Marin sont initiés par des opérateurs nationaux et doivent être acceptables pour les acteurs locaux, alors que les projets des PNR sont plutôt portés par des acteurs du territoire et doivent être



acceptables tant par les élus locaux que par le Conseil National de Protection de la Nature. Selon Raufflet (2014), l'acceptation sociale renvoie à la notion d'assentiment, de consentement, de capacité d'accord, d'adhésion d'un individu ou d'un collectif d'acteurs à un projet, une idée, à des mesures relevant d'une politique publique. Selon Szarka (2007), elle passe par la construction d'un contrat social autour d'objectifs, de modalités comme de styles de gouvernance du projet : nous étudierons tant ses composantes que sa construction.

- 10 Pour nous, la construction d'un intérêt général territorialisé est une condition *sine qua non* de l'acceptation du projet. Mais une simple *social license to operate*, terme proposé par analogie avec une licence légale (Boutilier *et al.*, 2012 ; Bursey, 2015) est-elle suffisante ? Une simple autorisation de mise en œuvre d'une aire protégée, de la part d'acteurs passifs ou résignés, ne suffit nullement à garantir leur future implication, pourtant nécessaire dans le cas d'aires protégées « avec utilisation durable des ressources naturelles » (catégorie VI de l'IUCN<sup>9</sup>). Dans le domaine industriel, Boutilier et Thomson (2011) distinguent des niveaux d'acceptation : le « rejet » qui se traduit par des blocages, le projet étant jugé non légitime ; la « tolérance », liée à une certaine résignation, mais avec des menaces qui persistent et des organisations qui rapportent d'éventuels incidents ; l'« approbation », la communauté considérant favorablement les activités développées ; la « co-appropriation », le projet bénéficiant de l'appui des acteurs qui s'impliquent pour le défendre. La grille d'analyse considère donc la qualification de niveaux d'acceptation et d'appropriation.
- 11 L'acceptation sociale se construit *via* un processus dynamique (Depraz et Laslaz, 2014) au sein duquel dynamiques de concertation et de conflit sont liées, voire enchevêtrées (Torre et Beuret, 2012). Les controverses donnent lieu à des tensions ou à des conflits : ceux-ci se distinguent des tensions par des oppositions manifestes (Melé, 2003) et un passage à l'acte qui prend des formes diverses (menaces, voies de faits, recours aux tribunaux, verbalisation, médiatisation, etc.) (Cadoret, 2009). Les travaux sur les conflits engendrés dans les territoires par des projets relevant de l'intérêt général portent sur la façon dont les acteurs du territoire agissent sur l'acceptabilité des projets (Lecourt et Faburel, 2005), sur la « contestation sociale territorialisée » et les réponses qui lui sont apportées (Dziedzicki, 2015), sur ce qui se joue dans des espaces de délibération, notamment les débats publics (Jobert et Brugidou, 2011 ; Lavaud-letilleul, 2012), mais la façon dont les projets sont remodelés et « territorialisés » est parfois reléguée au second plan. Elle est abordée par Fortin *et al.* (2010) qui s'attachent à montrer comment le « travail conflictuel » de groupes locaux conduit les acteurs publics de l'aménagement à proposer des démarches nouvelles. Les conflits seront ici étudiés *via* leurs effets sur les jeux d'acteurs et les dynamiques de construction d'accords, mais aussi, à la suite de Fortin *et al.* (2010) ou Torre (2011), comme une source d'innovations.
- 12 Le référentiel théorique mobilisé est multidisciplinaire et puise dans la géographie des conflits, la sociologie de l'innovation, l'économie des proximités, les économies de la grandeur. Considérant l'intérêt général territorialisé et le contrat social territorial (Szarka, 2007) qui en résulte comme une innovation, l'analyse dynamique des processus mobilise la sociologie de l'innovation (Callon et Latour, 1991) et ses concepts-clés. Il s'agit d'étudier l'entre-définition du fait (ce qui est reconnu comme vrai et acceptable par les parties prenantes) et du réseau, en suivant la construction croisée du réseau des acteurs, des énoncés et du contenu du projet. L'enrôlement de parties prenantes par le porteur du projet, la façon dont il tente de consolider et irréversibiliser le réseau des parties

prenantes, le traitement des controverses sont au cœur de l'analyse. Les économies de la grandeur (Boltanski et Thévenot, 1991) y sont mobilisées pour déchiffrer les argumentaires et saisir les fondements de certains clivages, alliances et accords. Les rapprochements entre les parties prenantes et plus spécifiquement l'arrimage du local et du global mettent en jeu des proximités organisées, définies par Rallet et Torre (2004) comme la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles : elles se déclinent en proximités d'appartenances, liées au partage d'objectifs communs, de règles communes, à l'existence de routines organisationnelles au sein de l'organisation (même lorsqu'elle n'est pas formalisée), puis en proximités de similitude qui découlent de l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée (Kirat et Lung, 1995). La construction de références, langages communs et liens entre des acteurs aussi distants que des industriels de l'éolien ou du transport maritime, pêcheurs, naturalistes, opérateurs du tourisme balnéaire ou décideurs publics est un enjeu majeur. Ces proximités sont un potentiel activable, essentiel lorsqu'il s'agit de se coordonner, de converger autour d'un projet, de réagir à des évolutions parfois contraintes des projets envisagés : l'économie des proximités est mobilisée pour analyser les proximités, suivre leur construction comme leur mobilisation.

## Analyses comparatives et transversales

- 13 Les études monographiques, basées sur le suivi longitudinal ont alimenté l'analyse comparative. Les deux cas sélectionnés autour d'un même objet (éolien, percée fluviale, PNR) ont d'abord été comparés : nous avons chaque fois convoqué un troisième cas, étudié de façon ponctuelle, caractérisé par une problématique similaire. Le projet de PNR Rance Côte d'Emeraude est confronté comme les PNR du Golfe du Morbihan et de la Narbonnaise à des avis et exigences du CNPN portant sur la maîtrise de l'urbanisation littorale : la façon dont il y répond apporte un éclairage comparatif. Le projet de parc éolien de Leucate diffère des deux projets bretons étudiés de par la technologie envisagée (éolien flottant), les acteurs (des pêcheurs professionnels moins présents) et le temps du projet (projet émergent), mais les enjeux d'acceptation sociale sont les mêmes. Enfin, le cas du GPM de Dunkerque nous a permis de comparer la façon dont est envisagée la planification stratégique et environnementale, à l'interface entre enjeux globaux et locaux dans les GPM. Le second niveau de comparaison porte sur l'ensemble de l'échantillon.
- 14 Enfin, une analyse transversale a été réalisée sur le positionnement des élus locaux et des associations naturalistes au cœur d'oppositions entre enjeux environnementaux locaux et globaux, qualifiées de situations « green on green » (Warren *et al.*, 2005). En effet, ces acteurs sont ancrés dans des territoires, mais se posent aussi en garant d'un intérêt général plus global, ce qui peut expliquer des difficultés de positionnement. Cette analyse transversale a reposé en partie sur les études de cas, en partie sur le repérage d'autres situations « green on green » puis sur des enquêtes spécifiques (Tableau 1). Nous ne développerons pas ici ces résultats, mais ils alimenteront notre propos sur les processus identifiés.

## Résultats : les mécanismes de construction d'un intérêt général territorialisé

- 15 Cinq mécanismes mobilisés par les acteurs pour fonder un accord autour d'un intérêt général territorialisé reviennent de façon récurrente dans les cas étudiés. Ils sont rarement tous mobilisés, mais ceux qui le sont s'avèrent complémentaires. S'ils se révèlent déterminants pour fonder un accord, certains créent des biais qui fragilisent l'accord obtenu, sur lesquels nous reviendrons dans la troisième partie.

### La hiérarchisation des enjeux, acteurs ou échelles

- 16 Hiérarchiser les enjeux, acteurs ou échelles permet de simplifier la recherche de compromis, des parties prenantes et leurs argumentaires se voyant octroyer une place privilégiée et une légitimité supérieure. Mais dans tous les cas observés, cette hiérarchisation reste tacite. Par exemple dans les deux cas de parcs éoliens bretons, les pêcheurs professionnels sont consultés avant toute autre catégorie et en amont de la procédure officielle, puis dialoguent avec l'industriel dans des instances spécifiques *ad hoc*. Plus encore, les pêcheurs sont en position de codécision lorsqu'il s'agit de tracer les contours de la zone d'implantation du parc au sein de la zone propice<sup>10</sup> et certains éléments tels que le sens d'alignement des mâts sont discutés avec eux et ne sont plus négociables lorsque le dialogue s'ouvre à d'autres catégories. Sans jamais être présentée comme telle, cette hiérarchisation apparaît dans l'appel d'offres lancé par l'État, qui stipule que l'industriel devra définir avec les comités des pêches les modalités des actions de réduction et de compensation des impacts sur les activités de pêche professionnelle, ce qu'il ne précise pour aucune autre activité. Cette hiérarchisation ne s'explique ni par un hypothétique pouvoir de blocage (que les pêcheurs affirment eux-mêmes ne pas avoir) ni par l'importance d'une activité très minoritaire en termes d'actifs et de poids économique face à d'autres usages potentiellement affectés (usages résidentiels, tourisme, filière de la plaisance). Alors que des justifications civiques, industrielles ou marchandes relégueraient la pêche en arrière-plan, c'est une justification domestique (Boltanski et Thévenot, 1991) qui fonde sa légitimité. « Un marin, c'est plus de 250 jours par an sur l'eau » nous dit un pêcheur : l'historicité et l'intensité de la fréquentation d'une zone familière aux pêcheurs, ainsi que le poids de la pêche dans l'identité territoriale fondent une légitimité supérieure à celle de tout autre usage. Cette hiérarchisation simplifie la définition d'un intérêt général territorialisé à condition d'être acceptée par les acteurs non prioritaires, ce qui est ici le cas : une négociation a lieu avec les acteurs prioritaires, puis s'engage une négociation plus large en termes d'acteurs, mais plus étroite en termes de contenu, bornée par ce qui a été défini par le *round* de négociation précédent.
- 17 Dans le cas de Mayotte, la hiérarchisation existe cette fois au sein même du secteur halieutique. Ce secteur comprend 400 à 500 barques motorisées dont une minorité sont homologuées, 700 pirogues classées par l'administration en engins de plage bien qu'elles fréquentent l'ensemble du lagon, une pêche à pied importante, cinq entreprises aquacoles, entre 3 et 8 navires palangriers qualifiés de « *fleurons de la technologie de la pêche mahoraise* » par un agent du parc. Or à l'heure de construire un intérêt général territorialisé, l'aquaculture et les palangriers comptent au total trois représentants au conseil de gestion alors que près de mille navires de pêches et les pêches à pied ne sont

pas représentés dans le collège des organisations professionnelles. Ce sont cette fois des justifications industrielles, reposant sur des standards, normes et performances productives qui fondent cette hiérarchisation. Notons qu'une hiérarchisation des acteurs apparaît explicitement dans certains textes : la Convention sur la diversité biologique garantit ainsi les droits des populations autochtones sur les espaces protégés, l'antériorité d'installation fondant une hiérarchisation. Elle est ici fondée sur une justification domestique, comme à Saint-Brieuc ou Saint-Nazaire, mais le cas mahorais montre que les justifications mobilisées pour fonder une hiérarchisation peuvent être diverses.

- 18 La hiérarchisation peut également porter sur des enjeux environnementaux et des échelles d'action, comme on l'observe dans les cas éoliens ou portuaires. L'enjeu climatique global n'est ainsi jamais contesté au point que partout, les opposants ne contestent jamais le bien-fondé d'une transition énergétique, mais la façon de la mettre en œuvre. Dans les cas éoliens, l'enjeu « biodiversité » est relégué au deuxième plan comme le montre le cas de Saint-Nazaire où, pour satisfaire l'enjeu climatique sans se heurter à l'opposition des pêcheurs, l'État les associe à la planification spatiale quitte à ce que la zone retenue soit un plateau rocheux, *hot-spot* de biodiversité. Nous retrouvons du reste cette hiérarchisation dans la loi Brottes du 15 avril 2013 qui autorise le passage des câbles d'atterrissage sur des espaces remarquables si cela permet de développer des énergies renouvelables. L'enjeu climatique passe avant la biodiversité qui prend le pas, toujours *de facto*, sur l'enjeu paysager. Mais la hiérarchisation est propre à chaque situation. Dans les cas portuaires, l'opposition entre l'enjeu biodiversité et l'enjeu climatique associé au développement du transport multimodal ne donne lieu à aucun accord fondé sur une hiérarchisation : les naturalistes refusent toute comparaison des enjeux et proposent des scénarios alternatifs qui évitent de sacrifier un enjeu au profit d'un autre.
- 19 Dans certains cas l'opposition entre des enjeux environnementaux et patrimoniaux globaux et locaux est frontale. Ainsi à Mayotte, la biodiversité marine souffre de l'extraction illégale de porites, corail à croissance lente et à fort enjeu pour les écosystèmes coralliens, prélevé par la population pour l'élaboration des masques de beauté traditionnels des femmes mahoraises. Tolérée, car relevant d'une pratique emblématique de la culture locale, cette extraction pourrait être interdite au nom d'un enjeu global de conservation de la biodiversité s'il était jugé supérieur à un enjeu patrimonial localisé. Le PNMM évite toute hiérarchisation en recherchant une « *alternative acceptable* » à l'emploi des porites, *via* des recherches sur des matériaux de substitution : il s'agit de construire un compromis autour d'un intérêt général territorialisé, en « *préservant le traditionnel tout en renonçant à une partie* » (l'extraction) selon le Parc, en évitant cette fois toute hiérarchisation.

## Des compensations inscrites dans un système transactionnel territorialisé

- 20 Un deuxième mécanisme est basé sur la transaction, dont l'une des figures est la compensation. Par exemple dans les cas éoliens, les comités des pêches négocient des compensations économiques pour des pertes évaluables ou potentielles : en plus de subsides réglementaires issus du fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, ils négocient la prise en charge d'actions qui intéressent l'ensemble de leurs membres, par exemple le suivi d'un stock potentiellement affecté et l'aide à sa gestion, ou

encore le fait que l'aménageur s'engage à avoir recours en priorité à la profession lorsqu'il a recours à un service qu'elle peut offrir (par exemple le transport pour se rendre sur les lieux). Viennent ensuite des compensations environnementales (Vaissières *et al.*, 2014, ; Levrel *et al.*, 2015), objets de nombreux débats dans les cas portuaires. Par exemple à Fos-sur-Mer, avant le report *sine die* du projet, un accord semblait se dégager autour d'un tracé permettant d'épargner les salins du caban tout en affectant une zone classée en « espaces naturels conservés », jugée moins riche du point de vue environnemental par les naturalistes : mais ceux-ci conditionnaient leur acceptation du projet par l'achat des salins du caban par le Conservatoire du Littoral afin de garantir sa conservation : à une perte est associée une compensation supposée apporter un gain environnemental.

- 21 Les études de cas nous conduisent à mettre en cause l'importance accordée aux compensations et la façon dont elles sont approchées dans le *management* environnemental. Tout d'abord, certaines transactions perçues ou présentées comme des compensations ne peuvent être rapportées à une perte effective. De tels mécanismes, à Mayotte, viennent répondre aux réticences initiales des élus et pêcheurs : ce sont par exemple des acteurs nationaux qui s'engagent en faveur du projet d'extension de la piste de l'aéroport, de la création d'un pôle d'excellence marine et d'emplois pour les Mahorais, s'engagent à soutenir une revendication de la pêche professionnelle qui veut disposer de droits de pêche exclusifs dans le futur parc, à chaque fois dans le cadre d'une transaction implicite (l'acceptation du parc en échange de...). Ces transactions visent à optimiser l'acceptation. La compensation n'est qu'une figure des transactions, dont certaines n'ont rien à voir avec le projet mis en débat et/ou qui visent l'optimisation d'effets territoriaux positifs du projet sans aucune intention de compenser une perte. Ensuite, les études de cas montrent que chaque transaction s'inscrit dans une logique territoriale plus large que celle d'une transaction bilatérale entre un porteur de projet et des actants (humains ou non humains) subissant un impact négatif, soit environnemental soit économique. Un gain en termes d'emploi peut être mis en équivalence avec une perte environnementale et favoriser l'acceptation. Économie et environnement peuvent être associés dans une logique circulaire : dans le PNR du Golfe du Morbihan, des élus associent la limitation de l'urbanisation à une perte économique, mais le gain environnemental qui en résultera pourrait profiter, à terme, à l'économie du territoire. Et si une recherche d'équivalence entre les gains et les pertes est mise en avant dans les discours, elle ne semble effective ni à l'échelle des agents et groupes d'agents, ni même à celle du territoire. Il s'agit de construire une perspective de développement territorial durable susceptible d'emporter l'adhésion, en acceptant que certains perdent plus qu'ils ne gagnent, voire en acceptant que le territoire subisse s'il le faut une perte supérieure à ses gains, au nom d'une responsabilité environnementale globale<sup>11</sup>.
- 22 Chaque transaction est indissociable d'un système transactionnel territorialisé dans laquelle elle se situe et qui vise à soutenir l'acceptabilité territoriale du projet. Ce système intègre des transactions entre acteurs du global et du local, mais aussi des transactions entre acteurs locaux, parfois même intra-sectorielles comme en témoigne le cas du parc éolien de Saint-Nazaire : les pêcheurs pratiquant les arts dormants acceptent que le parc coïncide avec leur zone de pêche en échange d'un soutien de la profession à une interdiction des arts trainants dans cette zone. Pas d'équivalence entre les gains et les pertes, pas de cloisonnement des questions économiques et environnementales, un jeu de transactions multiples et croisées, ce que nous observons ne répond pas au modèle de la

compensation et du principe du *No Net Loss*<sup>12</sup> mis en avant dans le *management* environnemental. Nos observations valident les critiques énoncées par Gobert (2010) et soutiennent les propositions de Kermagoret *et al.* (2015) qui évoquent des compensations territoriales.

### L'ajustement : territorialiser des dispositifs génériques

- 23 L'ajustement du projet est l'un des mécanismes de base de la construction d'un intérêt général territorialisé. L'analyse comparative révèle la diversité des variables d'ajustement exploitées, portant sur le projet, sa gouvernance, le dispositif générique avancé. Dans le cas des parcs éoliens, l'ajustement porte sur la localisation du parc, l'alignement et la distance entre les mâts (pensés de façon à respecter les routes de pêche et à optimiser la probabilité d'autorisation de la pêche entre les mâts), les modalités d'installation (ajustées en fonction des dates des campagnes de pêche), le tracé des câbles sous-marins (visant à laisser des corridors de pêche et à éviter des zones de concentration de biodiversité) et les modalités de pose (les pêcheurs exigeant leur ensouillement), l'amélioration des protocoles d'études et la mise à l'agenda de certaines questions (chiroptères et laminaires à Saint-Nazaire). À Saint-Brieuc, la technologie retenue est elle-même ajustée en fonction des demandes des pêcheurs, en faveur de fondations de type « jacket » qui minimisent l'emprise au sol et laissent passer le courant, également souhaitées par des élus, car potentiellement génératrices d'emplois locaux. Nadaï et Labussière (2010) évoquent une technologie générique qui devient territorialisée *via* des ajustements négociés entre les parties : la technologie, le lieu et la façon dont elle est mise en œuvre, l'étude et le suivi de ses impacts sont l'objet d'ajustements avec la pêche en premier lieu, les élus locaux et les naturalistes en second lieu.
- 24 Dans les aires protégées étudiées, il s'agit de mettre en place dans un territoire un dispositif générique répondant à des standards nationaux : ceux-ci laissent des marges de manœuvre pour l'ajustement d'un dispositif et projet national à des aspirations et dynamiques territoriales (cas du PNM de Mayotte) ou d'un projet territorial à des exigences nationales (cas des PNR). Par exemple dans le Golfe du Morbihan, le projet porté par les élus locaux se voit opposé un avis défavorable du CNPN qui exige des objectifs chiffrés de maîtrise de l'urbanisation littorale. Une négociation territoriale sous la contrainte de ces exigences globales s'engage : l'objectif de 0,5 % de surface urbanisée supplémentaire, soit 364 hectares, inscrit dans la charte pour les douze prochaines années, est le reflet d'un ajustement du projet répondant à la fois à l'intérêt général environnemental et à l'intérêt local. En aval sont négociés des critères de distribution de cette surface entre les communes puis une méthode de suivi et d'évaluation du foncier disponible : le dispositif générique « PNR » intègre des objectifs et une ingénierie qui sont le fruit d'ajustements et d'un compromis local-global. Au-delà du contenu des projets, dans les PNR comme dans les PNM, la gouvernance est l'objet de standards nationaux qui font partie du dispositif générique proposé : mais des ajustements territoriaux restent possibles avec la mise en place d'instances (par exemple le comité de gestion qui tend à décloisonner la gestion du PNR, de Natura 2000 et du Schéma de mise en valeur de la mer dans le Golfe du Morbihan), d'espaces de participation et de concertation *ad hoc*.
- 25 L'ajustement est loin d'être la règle. Dans la même situation que le PNR du Golfe du Morbihan, d'autres PNR littoraux, contre l'avis du CNPN, n'ajustent pas leur projet et laissent la gestion de l'urbanisation littorale aux agents et élus en charge du Schéma de

cohérence territoriale (SCoT), y compris en évitant de jouer leur rôle de personne publique associée lorsqu'ils sont appelés à rendre des avis. Le cloisonnement des compétences relève alors d'une stratégie d'évitement vis-à-vis de la construction d'un intérêt général territorialisé. À l'exception des PNR, les autres projets étudiés sont d'initiative extraterritoriale : l'une des conditions pour qu'un ajustement soit effectif est alors qu'un réel dialogue s'établisse entre le porteur du projet et ses interlocuteurs territoriaux, ce qui est subordonné à la construction de proximités évoquées ci-après. En leur absence, c'est le modèle « Décider, Annoncer, Défendre » (Mermet *et al.*, 2004) qui prévaut, certes adapté à un impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002) : la « défense » a lieu dans des instances affichées comme relevant de la concertation, mais la décision se construit en parallèle sur la base de l'expertise et d'exigences du porteur du projet. Ce modèle a été observé dans les cas portuaires : mais les blocages l'ont fait évoluer vers la discussion de *scénarii* d'ajustement des projets initiaux, avec par exemple l'ouverture de débats sur des tracés alternatifs proposés par des opposants pour la liaison fluviale du GPM de Marseille-Fos.

- 26 L'ajustement est considéré dans les deux premiers termes de la séquence Éviter, Réduire, Compenser (ERC) mise en avant par le *management* environnemental. Mais nos études de cas montrent qu'il faudrait ajouter le terme « optimiser » à cette séquence, les nombreux ajustements observés visant non seulement à éviter et réduire des atteintes au territoire, mais parfois aussi à optimiser des effets positifs.

## L'exit spatial

- 27 Alors que l'ajustement vise à concilier des exigences globales et locales *via* un accord sur des façons d'opérer dans le territoire, l'exit spatial relève d'une stratégie d'évitement qui consiste à rejeter vers d'autres territoires les activités susceptibles d'affecter l'environnement local. L'accord satisfait les acteurs du territoire tout en répondant au niveau d'exigence posé – pour le territoire – par des acteurs nationaux ou internationaux, au détriment d'un territoire voisin. Par exemple au sein du Parc International Marin des Bouches de Bonifacio, des taxes de mouillage élevées ont d'abord été mises en place en 2006 par le parc national de l'archipel de la Maddallena, du côté Sarde du parc international, de façon à décourager les plaisanciers d'y mouiller leurs ancres et à préserver les fonds, provoquant un afflux de plaisanciers mouillant au sein de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio. À son tour, celle-ci a fait voter en 2009 une taxe de mouillage forfaitaire, justifiée par l'application du principe pollueur-payeur, mais qui accroît la concentration des mouillages sur ancres aux frontières du Parc International Marin. Ceci relève d'un « exit spatial ». Dans le Golfe du Morbihan, le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) proscrit la construction d'éoliennes de plus de 12 mètres de haut visibles depuis la mer : ceci revient à rejeter ces aménagements hors du territoire et à s'épargner la construction de compromis entre des objectifs globaux de lutte contre le changement climatique et des objectifs locaux de préservation des paysages. Le PNR ne se satisfait pas de cet exit spatial : il mettra en cause cette règle lors de la révision du SMVM, soutiendra les communes dans la définition de zones de développement éolien, tout en accompagnant un projet hydrolien malgré les conflits d'anticipation qu'il suscite déjà.

## Face aux interfaces et à l'incertitude : la construction de proximités organisées

- 28 La construction d'un intérêt général territorialisé suppose un dialogue entre des acteurs locaux et des porteurs d'intérêts généraux souvent venus d'ailleurs. Les porteurs de projet évoquent des concertations, mais leur qualité dépend tant des objectifs qui leur sont assignés (parfois éloignés d'une réelle co-construction) que du soin accordé à la construction de liens, langages communs, rapprochements qui sont autant des proximités organisées. À la fois produits et supports du dialogue, leur construction est d'autant plus cruciale que des interfaces fracturent le jeu d'acteurs, entre des mondes de la mer et de la terre, des activités primaires et de l'action publique, naturalistes et industriels. L'enjeu des concertations est certes la construction collective de choix de hiérarchisation, d'ajustements du projet, de choix technologiques, de normes et objectifs, de mécanismes transactionnels, mais c'est aussi la construction de proximités organisées nouvelles, ciblées sur des interfaces.
- 29 Dans le cas de l'éolien en mer, les mondes de l'énergie, de la pêche professionnelle et de l'environnement sont mis à distance par des interfaces entre local et global, mais aussi par des modes de vie, régimes juridiques, rapports à la nature, registres de justification distincts. À Saint-Brieuc comme à Saint-Nazaire, les acteurs associent la qualité de la concertation à l'émergence de proximités nouvelles et multiples. Des pêcheurs relèvent le fait que le milieu marin était étranger aux aménageurs, qui intègrent des références nouvelles *via* des contacts répétés avec eux : même limitées, ces proximités fondent le plus petit langage commun nécessaire au dialogue. Un agent de l'État s'étonne, à partir de sa militance environnementale, d'être devenu l'un des défenseurs d'un projet industriel auquel il adhère à partir de références désormais partagées avec l'aménageur (Beuret, 2016). Ces proximités de similitudes se nourrissent de proximités organisées qu'elles contribuent en retour à opérationnaliser, telles que le comité restreint dans lequel se retrouvent l'aménageur et les pêcheurs à Saint-Nazaire comme à Saint-Brieuc, ou la convention qu'ils ont signée à Saint-Brieuc.
- 30 Dans d'autres cas, c'est le fait que le processus n'ait pas engendré de proximités de similitudes qui est mis en avant par des parties prenantes pour expliquer certains échecs. À Marseille-Fos, des naturalistes regrettent que le rapport de force soit omniprésent, mais surtout que les fondements de leur militance restent à leurs yeux incompris de la part de leurs interlocuteurs portuaires : le processus ne fait pas émerger de références communes. Dans le cas de Mayotte, l'analyse révèle que des proximités organisées se nouent entre les acteurs qui se réfèrent au langage du projet et aux références temporelles et culturelles qui le sous-tendent (Boutinet, 2015), mais pas avec ceux qui n'en sont pas familiers : les proximités de formats d'action prennent le pas sur des proximités territoriales qu'il reste à construire. Un membre du Conseil de gestion regrette ainsi que l'« *on cherche l'interlocuteur qui parle le même langage que nous, qui a les mêmes codes* ». Le processus, trop rapide (Le Goff, 2010), ne construit pas de proximités au-delà des interfaces entre action publique et monde coutumier, ce qui se s'avère excluant (Cadoret et Beuret, 2016).
- 31 Les proximités jouent un rôle particulier lorsque la situation est marquée par des incertitudes. C'est notamment le cas dans les projets éoliens étudiés. À Saint-Nazaire, la construction d'un parc éolien sur un plateau rocheux soulève de nombreuses questions.



Un pêcheur s'interroge : « *par gros temps, dans une zone réputée dangereuse, comment cela va faire travailler la mer ?* » Et face au bruit provoqué par les travaux, « *le poisson est curieux, il y a du bruit, il part, il n'y en a plus, il revient : mais l'araignée, on ne sait pas* ». Quant à l'emploi créé localement, il dépendra du succès des entreprises locales à des appels d'offres internationaux. Les incertitudes sont aussi légales, avec un cadre juridique mouvant (Bellois, 2014), qui se construit notamment à partir des difficultés rencontrées sur le terrain (Nadaï et Labussière, 2014). Face à l'imprévisible, la proximité avec l'aménageur est une condition *sine qua non* de la participation des pêcheurs à la construction d'un intérêt général territorialisé. À Saint-Brieuc, ces proximités ont été mises à l'épreuve lorsque l'aménageur a voulu changer de technologie et opter pour des fondations monopieux, en mai 2014 : après une phase de tensions, c'est une rencontre entre les pêcheurs et le responsable en France du consortium en charge de l'aménagement qui a permis de conclure un nouvel accord et de renouveler des proximités nécessaires à la poursuite du projet. Les pêcheurs affirment que ces proximités sont une condition *sine qua non* pour parier sur le fait qu'à des impacts avérés seront apportées des réponses relevant de la construction collective de mesures visant à limiter et gérer ensemble les impacts.

## Biais, fragilités et dynamiques effectives

### Les biais inhérents à certains des mécanismes mobilisés

- 32 Si tous ces mécanismes contribuent à la construction d'un intérêt général territorialisé qui porte l'acceptation du projet, certains sont porteurs de biais qui affecteront tant la légitimité que le niveau d'acceptation et surtout d'appropriation du projet.

#### *La hiérarchisation, acceptée, contestée ou inconnue*

- 33 La hiérarchisation est parfois inscrite dans la loi. C'est le cas dans la Loi Brottes de 2013, déjà citée, mais nous la retrouvons par exemple dans la Convention sur la diversité biologique qui garantit les droits des populations autochtones sur les espaces protégés, l'antériorité d'installation fondant une hiérarchisation des acteurs. Elle a alors été l'objet d'une délibération. Mais ceci fait figure d'exception et la hiérarchisation pose souvent un problème démocratique, car elle reste très généralement tacite et n'est débattue ni au sein de la démocratie représentative ni dans des espaces relevant d'une démocratie participative. Sur cette base, trois cas de figure ont été observés. La hiérarchisation peut être acceptée comme légitime par les parties reléguées en arrière-plan, qui ne la contestent pas : par exemple à Saint-Nazaire ou Saint-Brieuc, des associations de résidents demandent à être entendues, mais ne mettent pas en cause une concertation réservée à la pêche, qui a eu lieu en amont et restreint l'espace des possibles à l'heure où elles s'expriment. Une justification claire, basée sur une familiarité avec les lieux et un engagement dans la proximité (Boltanski et Thévenot, 1991) est reconnue à la pêche, de la part d'associations dont certaines sont composées essentiellement de résidents secondaires. Ceci ne les empêche nullement de tenter de s'opposer à l'aménageur, en tentant de mobiliser un réseau associatif et des collectivités locales, mais sans contester la hiérarchisation, même lorsqu'elle ne leur laisse qu'un strapontin dans le débat. Dans ce cas, la hiérarchisation structure le débat sans affecter la stabilité de ses résultats. À l'opposé, la hiérarchisation pose parfois problème, avec deux cas de figure. Le premier est celui d'acteurs qui, étant exclus des débats au nom d'une hiérarchisation des acteurs,

enjeux ou échelles, ignorent l'existence même d'une hiérarchisation et pourraient réagir vivement lorsque des choix réalisés sans eux s'imposent à eux. Le second est celui d'une hiérarchisation contestée. Par exemple, les trois dernières années du processus de construction du PNR du Golfe du Morbihan ont vu le dialogue se restreindre aux élus : le rejet de cette hiérarchisation par certaines associations resurgit aujourd'hui. À l'heure où elles sont invitées à intégrer un conseil consultatif, certaines se positionnent d'emblée dans une posture de contestation plus que de coopération. À Mayotte, la hiérarchisation en faveur de la pêche modernisée est ignorée par une pêche vivrière non organisée à l'échelle du parc et non reconnue comme professionnelle faute de répondre aux normes exigées par l'État : elle était absente à l'heure où la gouvernance du parc était investie par des pêcheurs dont les réseaux et langages étaient déjà proches de ceux des administrations françaises. Cette hiérarchisation est ensuite contestée par des associations naturalistes qui, de ce fait, jugent les fondations du Parc très fragiles. Une hiérarchisation reconnue légitime par les parties prenantes peut structurer le dialogue comme elle peut, dans le cas contraire, en fragiliser les acquis et être un élément de cristallisation d'un sentiment d'injustice dont les effets territoriaux peuvent nuire à une gestion intégrée de la zone côtière (Cadoret, À paraître).

### La transaction, manipulable et manipulée

- 34 La transaction pose de nombreuses questions, d'abord car elle est aisément manipulable. À Mayotte, six ans après la création du Parc, ni la piste longue de l'aéroport, ni le pôle d'excellence marine, ni les quelques dizaines d'emplois directs destinés aux Mahorais n'ont vu le jour, alors qu'ils avaient été mis en avant pour convaincre les élus. Ce qui était perçu comme une contrepartie (et présenté comme tel dans certains discours) revient aujourd'hui comme un *boomerang* dans les controverses identifiées : nombre d'acteurs rencontrés parlent d'engagements non honorés, soit en termes d'emplois et d'infrastructures, soit en termes de mesures de protection de l'environnement. La transaction met en jeu des engagements effectifs ou perçus comme tels, autour d'une action ou d'une représentation que les acteurs locaux se font de cette action : les naturalistes locaux escomptaient un outil plus réglementaire, mieux armé en termes de contrôle et dénoncent des engagements non honorés.
- 35 La transaction met ensuite en jeu des objets paradoxaux : évoquer la construction d'une piste longue d'aéroport à Mayotte, ou la création d'un fonds destiné à financer les pleins des bateaux de pêche en gazole (mesure finalement non retenue, mais discutée) à Saint-Nazaire (Oiry, 2015), en contrepartie de l'acceptation de projets en faveur de la biodiversité et de la transition énergétique pose question. Exploitée pour tenter d'emporter la décision, elle peut brouiller l'image et le sens du projet et créer de nouvelles oppositions. Notons enfin que les exclus du dialogue, lorsqu'il y en a, risquent aussi d'être les perdants de la transaction, ce qui fait peser des menaces sur les accords obtenus.

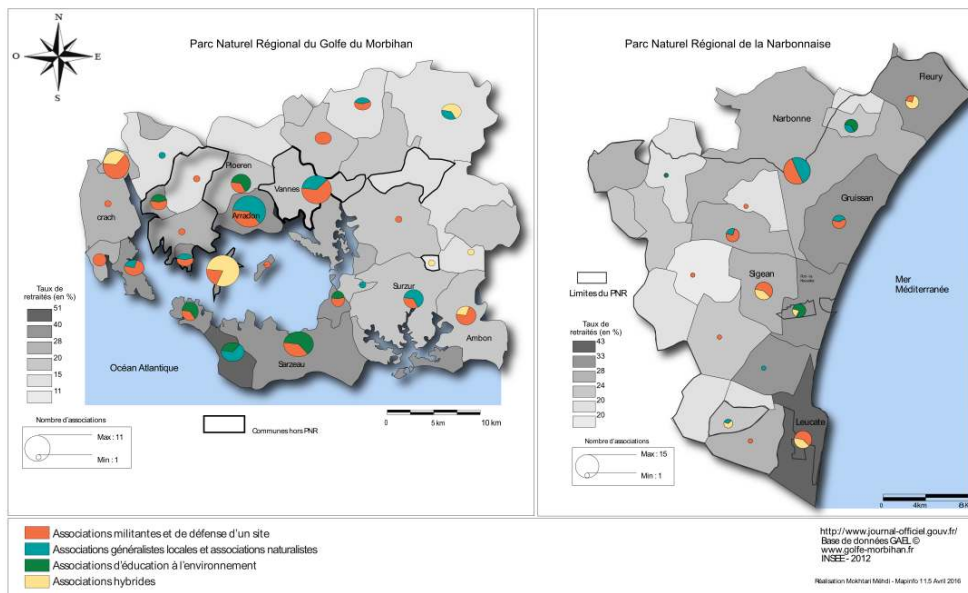
### Oui à l'ajustement : mais avec qui ?

- 36 L'ajustement du projet (comme les transactions) pose surtout la question de savoir avec qui il a été discuté, ce qui renvoie à la question de la hiérarchisation, mais aussi à celle de la représentativité des acteurs organisés. À Mayotte par exemple, en l'absence de représentation officielle des pêches traditionnelles, la mission d'étude du projet de parc

mandate deux agents qui parcourent les villages pour faire émerger une représentation. En quelques mois sont créées trois associations, « Djarifa de Mayotte » (pêche au Djarifa), « Kale Trondi de Mayotte » (pêche à pied) puis l'« association des pêcheurs à pirogue de Mayotte ». L'objet social de ces associations (« valoriser les pratiques de pêche à pied, protéger le platier des mauvaises pratiques » ou « défendre les intérêts de la pêche traditionnelle à pirogue et avoir un statut juridique permettant de représenter officiellement la filière »<sup>13</sup>) témoigne d'une création exogène, voulue par la préfecture pour répondre aux besoins du futur parc. Les agents facilitent le choix d'un représentant de chaque catégorie de pêcheurs dans chaque village, puis les réunissent et les invitent à élire un représentant de leur profession au Comité de Gestion du Parc. Ces dynamiques « top-down » n'ont pas été reprises, à ce jour, par une base sociale réelle. Dès lors, seuls les acteurs déjà organisés et présents auprès des autorités publiques s'expriment : c'est un biais de représentation qui pèse lourd dans l'ajustement du projet, qui délaisse la question de la raréfaction des ressources lagunaires pour soutenir la modernisation de la pêche professionnelle hors lagon, beaucoup mieux représentée.

- 37 Dans un tout autre contexte, de très nombreuses associations ont souhaité influencer l'ajustement du projet de PNR du Golfe du Morbihan ou se veulent être les interlocuteurs du PNR de la Narbonnaise. Or, une étude visant à explorer spécifiquement cette question (Cadoret et Mokhtari, 2016) révèle d'importants biais de représentation. On observe d'abord que parmi les associations qui se veulent être des porte-paroles de l'environnement, 53 % des 92 associations identifiées dans le Golfe du Morbihan et 38 % des 56 associations en Narbonnaise sont centrées sur la défense d'un site particulier dans le territoire, restreint spatialement. L'analyse statistique révèle ensuite une forte corrélation entre le nombre de ces associations et le taux de retraités par commune, le taux d'artificialisation des sols, le taux de cadres supérieurs, le revenu moyen des ménages, la proximité du trait de côte. Cette étude pose la question d'un portage inégal des enjeux locaux, les porte-paroles étant d'abord ceux de catégories sociales inactives, aisées, plutôt urbaines et littorales, avec de possibles conséquences sur l'ajustement des projets.

Figure 2. Types d'associations portes-paroles de l'environnement local dans le golfe du Morbihan et en Narbonnaise (2016) et taux de retraités par communes (2012).



### Proximités et inclusion, exit versus équité

- 38 Les proximités construites par le processus peuvent servir à élargir et consolider le réseau des parties prenantes, à partir d'un travail de traduction des langages, vécus et références des acteurs, au-delà des interfaces existantes, dans une logique d'innovation (Callon et Latour, 1991). Mais elles peuvent aussi restreindre le réseau et créer ou consolider des frontières en se nouant autour de langages inaccessibles à certains, comme nous l'avons vu dans le cas de Mayotte. Évaluer la qualité d'un processus de construction d'un intérêt général territorialisé reviendra à interroger la dynamique d'élargissement des proximités organisées et le caractère inclusif de ces dernières.
- 39 Enfin, l'exit spatial doit être analysé comme l'un des mécanismes utilisé pour construire un intérêt général territorialisé, mais il pose question quant à la satisfaction des besoins de nature et de développement durable des uns aux dépens d'autres agents. Il est légitimé par Nijkamp *et al.* (1992) qui interrogent l'opportunité de « sacrifices territoriaux » qui permettraient d'assurer une efficacité globale, mais dénoncé par Laganier *et al.* (2002) qui mettent en avant l'équité intergénérationnelle et au sein d'une génération humaine qui, selon eux, doit prévaloir dans les principes du développement durable.

### La qualité de l'intérêt général territorialisé et de l'accord qu'il sous-tend : une grille d'évaluation

- 40 Finalement, nous pouvons en déduire une grille de lecture et d'évaluation des mécanismes de construction d'un intérêt général territorialisé, applicable pour évaluer la stabilité et la qualité d'un accord (Tableau 3)

Tableau 3. Grille d'analyse et d'évaluation des mécanismes de construction d'un intérêt général territorialisé.

Des atouts	A évaluer : risques de biais, points de vigilance
<b>Hiérarchisation</b>	<p>La hiérarchisation permet de simplifier le jeu des acteurs et structurer le dialogue... si elle est connue et reconnue légitime</p> <p>Des risques si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La hiérarchisation n'est pas reconnue légitime par certains acteurs, qui la contesteront tôt ou tard</li> <li>• La hiérarchisation exclue certaines catégories qui ne la contestent pas car elles l'ignorent. Ils risquent de réagir violemment lorsqu'ils découvriront qu'ils sont exclus.</li> </ul> <p>D'où la question : la hiérarchisation est-elle reconnue légitime par tous ?</p>
<b>Ajustement</b>	<p>C'est un mécanisme de base visant à limiter ou optimiser certains effets territoriaux d'un projet</p> <p>Des risques si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ajustement ne considère pas l'ensemble des intérêts territoriaux</li> <li>• L'ajustement ne fait pas appel à une créativité permettant d'exploiter des variables d'ajustement multiples, à révéler et co-construire</li> </ul> <p>D'où : quelle est la représentativité des acteurs qui prennent la parole dans les espaces de dialogue ? Les intérêts des absents sont-ils considérés ? Le format du dialogue permet-il une réelle créativité ?</p>

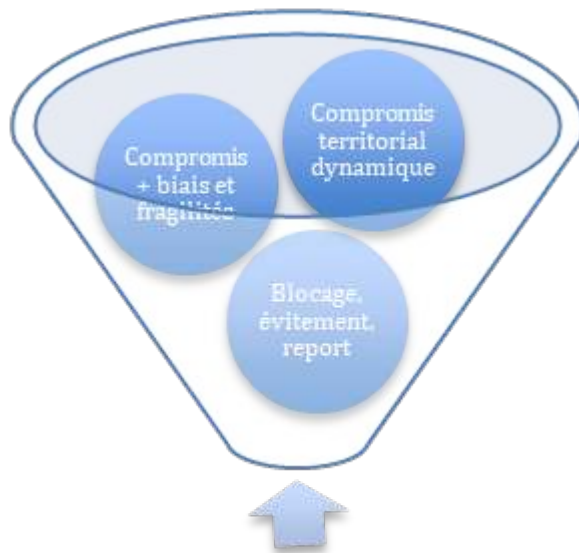
<b>Proximités</b>	La construction de proximités est d'autant plus indispensable qu'il existe des interfaces entre acteurs relevant de mondes distincts et/ou des incertitudes fortes	<p>Des risques si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les nouvelles proximités créées par le processus créent de nouvelles frontières : au lieu d'être inclusives, elles excluent certains acteurs, pouvant renforcer un sentiment d'injustice.</li> <li>• Les proximités autour de formats d'action familiers à certains prennent le pas sur des proximités territoriales ouvertes à tous</li> </ul> <p>D'où : l'effort de création de proximités organisées est-il intensifié là où existent des interfaces culturelles, de langage, de formats d'action ?</p>
<b>Transaction</b>	Chaque transaction rentre dans un système transactionnel territorialisé qui vise tant l'acceptabilité et l'appropriation du projet que l'optimisation de ses effets sur des dynamiques territoriales	<p>Des risques en cas de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Captation de compensations par les acteurs les mieux organisés</li> <li>• Transactions visant à susciter l'acceptation, mais les engagements ne sont pas honorés une fois l'acceptation obtenue</li> <li>• Transactions incohérentes avec le contenu du projet</li> <li>• Les acteurs locaux ont une représentation erronée du projet et/ou de ce qui leur est proposé dans les transactions</li> </ul> <p>D'où : quelle est la représentativité des acteurs qui négocient des compensations et transactions ? Celles-ci sont-elles cohérentes avec le projet ? Les engagements pris sont-ils réalistes ? Les acteurs locaux ont-ils une juste représentation du projet et des objets des transactions ?</p>

Exit	L'exit est incontournable en cas d'incompatibilité radicale entre la conservation de biens d'environnement spécifiques au territoire et certains usages	Des risques : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentration d'usages sources d'externalités environnementales négatives aux frontières du territoire.</li> </ul> D'où : l'exit spatial est-il fondé sur une incompatibilité démontrée entre des usages et des biens d'environnement spécifiques au territoire ? Une démarche de recherche de compatibilités a-t-elle été conduite ?
------	---	--

### Des dynamiques effectives contrastées : trois archétypes

- 41 Trois archétypes de processus de construction d'un Intérêt général territorialisé ont été observés, avec trois issues possibles :

Figure 3. Les processus de construction d'un intérêt général territorialisé et leur produit : trois archétypes.



### Processus de construction de compromis

#### Un compromis territorial dynamique

- 42 Le projet de parc éolien en mer de Saint-Brieuc en est une illustration. Le compromis est co-construit, fondé sur la révélation de multiples variables d'ajustement, dynamique. En effet, l'aménageur, n'ayant pu réaliser que onze sondages géologiques en amont de sa réponse à l'appel d'offres, a ensuite voulu changer la technologie des fondations, puis opter pour des éoliennes de plus forte puissance. Les pêcheurs s'y opposent et le

compromis territorial est mis à l'épreuve. Fondé sur une hiérarchisation acceptée par les parties prenantes, de multiples ajustements, un système transactionnel complexe, il se révèle effectif, ce qui explique les efforts déployés par les parties prenantes pour parvenir à l'actualiser. Et au cœur de cette mise à l'épreuve, c'est surtout le potentiel activable offert par les proximités organisées construites via le processus qui lui permet d'être dynamique et d'en ressortir renouvelé et consolidé, à la suite d'une rencontre inédite entre responsables de haut niveau. Le PNR du Golfe du Morbihan en offre un autre exemple, avec une négociation territoriale sous contrainte d'exigences globales posées par le CNPN, dont est issu un compromis dynamique : c'est un accord autour d'un taux plafond d'urbanisation supplémentaire intégré au projet, mais cet accord est dynamique, car il ne cesse d'être affiné et complété avec, aujourd'hui, un travail sur des outils communs de suivi de l'urbanisation effective. Dans les deux cas, le réseau porteur de l'accord a été suffisamment consolidé pour compléter et actualiser le compromis.

### Un semblant d'acceptation et d'accord : mais un compromis porteur de biais et fragilités

- 43 Dans ce cas un accord est obtenu, le projet est mis en œuvre, mais la façon dont son acceptation a été construite le fragilise. Elle menace à minima son efficacité. Le cas du PNM de Mayotte en offre une illustration avec une hiérarchisation contestée, qui a marqué la construction du projet et se retrouve dans la composition du Conseil de Gestion, établie durablement par décret. Des transactions non honorées à la suite de la création du Parc reviennent dans les discours des acteurs locaux, de même que le manque d'appropriation de l'outil, qualifié d'objet « *non-identifié* », « *abstrait* », qui « *n'appartient pas aux Mahorais* ». Le PNMM existe sur la base d'une acceptation passive et d'un intérêt général territorialisé très partiel : le contenu du projet, issu de l'entre-définition du fait (ce qui est reconnu comme vrai, les stratégies retenues dans le projet) et du réseau (Callon et Latour, 1991), reflète l'étroitesse du réseau qui l'a construit.

### Pas d'accord : en arrière-plan, diverses stratégies d'évitement

- 44 Dans le cas de blocages, évitements et reports, aucun compromis n'est obtenu. Deux cas de figure sont apparus parmi les cas étudiés, que la notion d'évitement tend à rapprocher. Le premier est celui du report *sine die* du projet, observé dans les deux cas portuaires. Dans ces deux cas, un projet de report modal est envisagé pour faire face à la massification du trafic de conteneurs, accéder à de nouveaux espaces aménageables, mais aussi répondre à des enjeux globaux de réduction des émissions de gaz à effets de serre<sup>14</sup> : mais il se heurte à des oppositions environnementales locales. À Marseille, le projet est retiré du deuxième projet stratégique du port en 2014, même si un nouveau tracé est envoyé en 2015 par le port aux associations : il est mis en sommeil, mais le GPMM ne se prononce pas sur son futur. Au Havre, le projet est reporté, officiellement en raison d'un autre investissement lourd à réaliser : il n'est là encore ni abandonné ni suspendu pour une durée déterminée. En aucun cas ces reports ne sont attribués à un blocage du dialogue, mais l'indécision permet de s'en affranchir.
- 45 On retrouve une stratégie d'évitement de la construction de compromis entre enjeux locaux et globaux dans certains PNR confrontés à une exigence de maîtrise de l'urbanisation littorale. L'évitement prend cette fois la forme d'un cloisonnement de compétences économiques et environnementales. Les trois PNR ou projets de PNR étudiés



sont soumis aux mêmes exigences posées par le CNPN, au nom de l'intérêt général environnemental, de maîtrise de l'urbanisation littorale. L'un d'entre eux relève le défi du compromis entre cet intérêt général et des intérêts territoriaux antagoniques, mais les deux autres l'évitent via une fragmentation des missions entre collectivités : ils laissent aux SCoT une compétence exclusive de gestion quantitative de l'urbanisation littorale, qu'ils assument avec des objectifs d'abord économiques et territoriaux, et n'investissent qu'une gestion qualitative de l'urbanisation, où sont considérés des enjeux environnementaux et patrimoniaux, mais qui n'intervient qu'en aval de choix quantitatifs. Le projet de PNR Rance Côte d'Emeraude travaille ainsi sur l'identification d'unités paysagères et patrimoniales : il offre un conseil aux collectivités pour élaborer leurs documents d'urbanisme, mais « en position de constructeur, pas de censeur » selon le porteur du projet. Quant au PNR de la Narbonnaise, il ne compte plus de chargé de mission urbanisme, ne rend pas d'avis sur les documents d'urbanisme et se limite à une action qualitative sur le paysage : la maîtrise de l'urbanisation est laissée aux SCoT. Cette question centrale pour l'environnement (il s'agit de maîtriser « le gris » pour protéger le « vert » reconnaît l'un des agents rencontrés) est au cœur de la controverse local-global : le cloisonnement des fonctions, entre collectivités, permet d'éviter la construction de compromis.

- 46 En arrière-plan de cet évitement se trouve un modèle d'action distributif, basé sur une distribution de prérogatives décisionnelles exclusives : a contrario d'un modèle intégrateur où le PNR est un espace de définition de normes de développement durable territorialisé qui s'imposent à tous, le PNR n'est qu'un espace d'action spécialisé dans le domaine de l'environnement et du patrimoine, dont l'action complète et prolonge celle des autres organisations locales, dédiées avant tout au développement économique. Ce modèle est ici le produit du refus d'une recherche de compromis entre enjeux, soit parce que les parties prenantes ne rentrent pas en matière, soit parce qu'elles préfèrent l'éviter au vu des difficultés rencontrées. Nous avons du reste retrouvé cette logique d'évitement dans la façon dont nombre d'élus et associations se positionnent face à d'éventuelles contradictions entre enjeux locaux et globaux, étudiées dans le cadre de deux études transversales (Kohen, 2015 ; Sagot, 2015) : fractionner les enjeux permet d'éviter la controverse, voire de nier son existence<sup>15</sup>. Mais ce modèle est aussi justifié dans les discours des élus par opposition à un modèle intégrateur comme étant plus rationnel, l'exclusivité des compétences évitant leur « dilution » entre plusieurs intervenants : il prend pourtant les principes du développement durable à contrepied.

## Conclusion

- 47 Bien que notre étude reste limitée par le nombre de cas étudiés, l'analyse comparative de cas d'opposition entre enjeux locaux et globaux permet de relever de fortes récurrences dans les processus de construction de compromis (ou d'évitement), alors même que les objets concernés (énergies renouvelables, percées fluviales, aires protégées) sont très différents. Cinq mécanismes sont utilisés pour construire un intérêt général territorialisé et, ce faisant, des normes de développement durable territorialisé et l'acceptation d'un projet. Mais certains d'entre eux sont porteurs de biais démocratiques, de représentation des parties concernées, d'inéquités interterritoriales et entre agents. Ces biais peuvent fragiliser le produit du processus : en résulte parfois l'acceptation passive d'un projet sans appropriation, le portage d'un projet sur la base de proximités organisées qui excluent

une partie des acteurs du territoire et, de fait, un rendez-vous manqué avec le territoire (Cadoret et Beuret, 2016). Un accord autour de l'acceptation d'un projet n'est donc pas un gage de sa réussite : c'est la qualité de l'intérêt général territorialisé qui le sous-tend qu'il faut évaluer. Nous fournissons pour cela une grille d'évaluation des mécanismes mis en œuvre pour le construire.

- 48 De façon générale, la construction effective d'un intérêt général territorialisé, à l'interface entre enjeux locaux et globaux suppose du temps, la mise en œuvre d'une concertation visant l'appropriation des enjeux plus que la simple acceptation d'un projet, pour construire des proximités entre les parties prenantes et non de simples décisions. Un investissement particulier doit être consenti pour construire des proximités d'interfaces, qualifiées ainsi, car elles doivent rapprocher des catégories d'acteurs mises à distance par des ancrages dans des secteurs d'activités, mondes culturels, régimes de droit (coutumier, positif...), espaces physiques (terre, mer), champs de compétences qui diffèrent radicalement. La concertation visera à exploiter au mieux les multiples variables d'ajustement existantes, dès lors que l'intérêt général se heurte à l'intérêt territorial et à créer de nouvelles variables : c'est alors un exercice créatif, très éloigné d'un simple exercice délibératif. Et si des compensations sont proposées et négociées pour rapprocher l'intérêt territorial et l'intérêt général, elles devront être pensées au sein d'un système transactionnel territorialisé, ce qui rejoint les propositions de Gobert (2010) ou Kermagoret *et al.* (2015). Tout ceci suppose une ingénierie spécifique en matière de concertation, étonnamment peu mobilisée dans la plupart des cas étudiés.
- 49 Les études de cas comme les analyses transversales nous ont également permis d'explorer des situations « *green on green* » (Warren *et al.*, 2005) d'oppositions entre enjeux environnementaux locaux et/ou globaux, en particulier dans les cas portuaires ou éoliens. Or là où des acteurs environnementaux devraient être déroutés par « *des tirs venus de leur propre camp* » (Nadaï et Labussière, 2010) et par une difficile mise en équivalence d'enjeux locaux et globaux sans commune mesure, nous observons que ce sont souvent le déni et l'évitement qui sont de mise. D'abord parce qu'en arrière-plan des intérêts environnementaux globaux mis en avant se cachent souvent des intérêts économiques et « enjeux cachés » (Sagot, 2015) : les projets justifiés par la lutte contre le changement climatique ont aussi comme objectif l'accès à du foncier aménageable dans les zones industrialo-portuaires, à un nouveau front pionnier industriel dans le cas des parcs éoliens, ce que dénoncent les environmentalistes locaux qui reviennent à une opposition économie-environnement qui leur est plus familière. Ensuite parce l'analyse révèle la mise en œuvre de multiples stratégies d'évitement. Des associations ou des élus locaux priorisent un enjeu au nom des compétences qui sont les leurs, affirmant qu'ils ne peuvent considérer des enjeux antagoniques faute de compétence. Ainsi, des associations refusent de hiérarchiser des enjeux environnementaux et mettent en avant une vision systémique d'enjeux imbriqués les uns dans les autres, mais s'en tiennent à leur domaine de compétence, affirmant par exemple que l'« *on est une association oiseaux donc nos arguments doivent être oiseaux* ». Quant aux élus, certains se rangent du côté d'un intérêt local ou global selon qu'ils ont besoin d'asseoir une légitimité locale ou globale, d'autres hiérarchisent les enjeux en fonction de ce sur quoi ils pensent pouvoir agir, d'autres se gardent de toute prise de position (Kohen, 2015). Dans la plupart des cas, on évite d'entrer dans un exercice délicat de mise en équivalence, hiérarchisation raisonnée et recherche de compromis entre enjeux environnementaux, la réalité de telles oppositions étant souvent mise en doute. Ces situations « *green on green* » constituent une piste

d'approfondissement de nos travaux, car ce qui se joue à l'interface entre l'intérêt territorial et l'intérêt général est aussi la recherche d'accords entre des enjeux environnementaux antagoniques, dont la hiérarchisation ou la conciliation mériterait d'être débattue de façon plus explicite à toutes les échelles territoriales.

## Remerciements

- 50 Nous remercions la Fondation de France qui a soutenu ce projet dans le cadre de son appel à projets « quels littoraux pour demain » ainsi que tous les acteurs qui ont accepté de nous rencontrer sur le terrain et ont ainsi apporté une précieuse contribution.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Angeon, V., P. Caron et S. Lardon, 2006, Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? Développement Durable et Territoires [En ligne], dossier 7 : proximités et environnement, URL : <http://developpementdurable.revues.org/2851>, consulté le 5 octobre 2017.
- Bursey, D., 2015, Rethinking Social Licence to Operate, a concept in search of definition and boundaries, Environment and Energy Bulletin, vol. 7, Issue 2, Business Council of British Columbia, pp. 1-10.
- Bellois, C., 2014, L'utilisation du droit dans la gestion des intérêts et des conflits en présence dans des espaces littoraux particuliers : des aires marines protégées aux installations de production d'énergie renouvelable, Mémoire de master 2 en Gestion des Littoraux et de la Mer (Cadoret Dir.), Université de Montpellier 1, 112 p.
- Benhayoun, G., N. Gaussier et B. Planque, 1999, L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives. L'Harmattan, Coll. Emploi, Industrie et Territoire, Paris, 352 p.
- Beuret, J-E., A. Cadoret et H. Rey-Valette, 2016, Développement durable en zones côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse, Développement Durable et Territoires [En ligne], vol. 7, n° 3 | 2016, URL : <http://developpementdurable.revues.org/11386>, consulté le 5 octobre 2017.
- Beuret, J-E., 2016, La confiance est-elle négociable ? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens *offshore* de Saint Brieuc et Saint Nazaire, Géographie Economie et Société, 2016 / 3, vol. 18, pp. 335-358.
- Beuret, J-E. et A. Cadoret, 2011, Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux, ADEME Ed., Paris, 182 p., [En ligne] URL : <http://www.ademe.fr/retour-dexperiences-concertation-vue-acteurs-environnementaux-elus-locaux>,
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer, 2002, L'impératif délibératif, Politix, vol. 15, n 57, pp. 17-35.
- Boutillier, R.G., L. Black et I. Thomson, 2012, From metaphor to management tool : how the social license to operate can stabilise the socio-political environment for business, International Mine Management 2012, pp. 227-237.

Boutillier, R.-G. et I. Thomson, 2011, Modelling and measuring the social license to operate : fruits of a dialogue between theory and practice, [En ligne] URL : <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf>, 10 p, consulté le 5 octobre 2017.

Boltanski, L. et L. Thévenot, 1992, De la justification, les économies de la grandeur. Paris, Gallimard, 496 p.

Boutinet, J.-P., 2015, Anthropologie du projet, PUF, Paris, 441 p.

Cadoret, A., à paraître, Des conflits territoriaux révélateurs d'efforts différenciés de protection de l'environnement : le cas du Parc National des Calanques (France), *Revue Canadienne de Sciences Régionales*.

Cadoret, A. et Beuret J.E., 2016, Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 16, n 1, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/17173>, consulté le 5 octobre 2017.

Cadoret, A. et M. Mokhtari, 2016, Géographie des associations portes-paroles de l'environnement local, Poster présenté aux journées GAEL, Aix en Provence les 19 et 20 mai 2016, [En ligne] URL : [http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc\\_environnement\\_littoral/](http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc_environnement_littoral/), consulté le 5 octobre 2017.

Cadoret, A., 2009, Analyse des processus conflictuels. Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon, *L'Espace géographique*, 3/2011 (Tome 40), pp. 231-244.

Callon, M. et B. Latour (Eds.), 1991, La science telle qu'elle se fait, Paris, La Découverte, 396 p.

Candau, J. et P. Deuffic, 2009, Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 6, URL : <https://vertigo.revues.org/8906>, consulté le 5 octobre 2017.

Candau, J., 1999, Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine, *Economie Rurale*, n 252, pp. 9-15.

Depraz, S. et L. Laslaz, 2014, Une méthode en dix points pour comprendre l'acceptation sociale des espaces protégés, dans : Laslaz L., *Les espaces protégés entre conflits et acceptation*, Belin, pp. 49-66

Dougherty, D., 2002, *Grounded Theory Research Methods*, J.A.C. Baum Ed., *Companion to Organizations*, Oxford : Blackwell, pp. 849-866.

Dziedzicki, J.-M., 2015, Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation, *Participation* 13, 2015/3, pp. 145-170.

Fagnart, J.-F. et B. Hamaide, 2012, Environnement et développement économique : Introduction, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/4 Tome LI, pp. 5-8.

Féral, F., 2007, L'administration des aires marines protégées en Afrique de l'Ouest », *Mondes en développement*, 2/2007, n 138, pp. 43-60.

Féral, F., 2011, L'extension 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, URL : <http://vertigo.revues.org/10998>, consulté le 16 janvier 2017.

Fortin, M.-J., A.-S. Devanne. et S. Le Floch, 2010, Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec, *Développement durable et*

territoires [En ligne], vol. 1, n 2, URL : <http://developpementdurable.revues.org/8540>, consulté le 5 octobre 2017.

Gobert, J., 2010, Éthique environnementale, remédiation écologique et compensations territoriales : entre antinomie et correspondances, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 10 Numéro 1, URL : <http://vertigo.revues.org/9535>, consulté le 5 octobre 2017.

Jobert, A. et M. Brugidou, 2011, Débat local, processus national, Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France, Journée d'étude du GIS Participation, [En ligne] URL : [http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier\\_3-1\\_jobert\\_brugidou.pdf](http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-1_jobert_brugidou.pdf), consulté le 06 juillet 2015.

Kermagoret, C., H. Levrel et A. Carlier, 2014, The impact and compensation of offshore wind farm development : Analysing the institutional discourse from a French case study, *Scottish Geographical Journal*, vol. 130, No. 3, pp. 188-206.

Kirat, T. et Y. Lung, 1995, Innovation et proximité, le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage, Lazaric et Monier Eds., *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Ed. Economica, pp. 206-227.

Kohen, C., 2015, Comment les élus locaux se positionnent-ils lorsqu'ils sont confrontés à des situations d'opposition entre enjeux locaux et globaux dans la mise en œuvre de projets de territoire ? Mémoire de Master 2 en Ingénierie du développement durable, Projet GAEL, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, 64 p.

Laganier, R., B. Villalba et B. Zuindeau, 2002, Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire, *Revue Développement Durable et Territoires* [En ligne], dossier 1, URL : <http://developpementdurable.revues.org>, consulté le 5 octobre 2017.

Lavaud-Letilleul, V., 2012, L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français, *Norois*, 4, n 225, pp. 43-60.

Le Berre, M., 1992, Territoire, Bailly A.S. et Pumain D. *Encyclopédie de la géographie*, Economica, pp. 601-622.

Lecourt, A. et G. Faburel, 2005, Comprendre la place des territoires dans les conflits d'aménagement. Une application aux espaces ruraux, *Colloque Faire Campagne*, UMR ESO 6590, Rennes, 46 p.

Legoff, N., 2010, La rapide création du Parc Naturel Marin de Mayotte, *EchoGéo* [En ligne], URL : <http://echogeo.revues.org/11808>, consulté le 5 octobre 2017.

Levrel, H., N. Frascaria-Lacoste, J. Hay, G. Martin et S. Pioch, 2015, Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité, Ed. Quae, Paris, 320 p.

Melé, P., 2003, Introduction : Conflits, territoires et action publique, dans : Melé P., C. Larrue et M. Rosemberg M. (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, Maison des sciences de l'homme, pp. 13-32.

Mermet, L., I. Dubien, A. Emerit et Y. Laurans, 2004, Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement, *Politiques et management public*, vol. 22, n 1, pp. 1-22.

Mokhtari, M., 2016, Géographie des associations portes-paroles de l'environnement local : compte rendu des analyses multi-variées, rapport de stage, Projet GAEL, Aix en Provence, 10 p.

- Musca, G., 2006, Une stratégie de recherche processuelle : l'étude longitudinale de cas enchâssés, *Revue Management*, 2006/3, vol. 9, 153-176.
- Nadaï, A. et O. Labussière, 2010, Wind power planning in France (Aveyron) : from State regulation to local experimentation, *Land Use Policy*, vol. 26, Issue 3, July, pp. 744-754.
- Nadaï, A. et O. Labussière, 2014, Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-Sur Mer, *Nature Sciences Sociétés*, 22, pp. 204-218.
- Nijkamp, P., P. Lassuit et F. Soeteman, 1992, Sustainable Development in a regional System, Breheny M.J. (Dir.), *Sustainable development and Urban Form* ; London, Series Editor. PWJ Batey, pp. 39-66.
- Oiry, A., 2015, Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 15, n 3, URL : <http://vertigo.revues.org/16724>, consulté le 14 février 2017.
- Perrin, C., 2013, Introduction, dans : Perrin C. (Dir.), *Un littoral sans nature ? L'avenir de la méditerranée face à l'urbanisation*, Ed. Ecole française de Rome, pp. 49-61.
- Raffestin, C., 1986, Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale ? *Geographica Helvetica*, n° 2, pp. 91-96.
- Rallet, A. et A. Torre, 2004, Proximité et localisation, *Economie Rurale* n 280, pp. 25-41.
- Raufflet, E., 2014, De l'acceptabilité sociale au développement local résilient, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 2, URL : <http://vertigo.revues.org/15139>, consulté le 5 octobre 2017.
- Rousseau, J.J., 1762, *Du contrat social*, Ed. Flammarion, Paris, Ed. 2001, 258 p.
- Sagot, C., 2015, Le positionnement des associations de protection de la nature et de l'environnement dans des situations d'oppositions entre enjeux environnementaux globaux et locaux, *Projet GAEL, Mémoire de stage de Master 2 de géographie, Université de Caen*, 83 p.
- Szarka, J., 2007, *Wind Power in Europe. Politics, Business and Society*, Palgrave, Londres, 256 p.
- Theys, J., 2002, L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Développement Durable et Territoires* [En ligne], dossier 1, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1475>, consulté le 5 octobre 2017.
- Torre, A et J-E. Beuret, 2012, *Proximités Territoriales*, Paris, Ed. Economica Anthropos, 105 p.
- Torre, A., 2011, Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au coeur des dynamiques territoriales, *Métropolitiques* [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Du-bon-usage-des-conflits-L.html>, consulté le 5 octobre 2017.
- Torres, E., 2002, Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité, *Développement Durable et Territoires* [En ligne], dossier 1, <http://developpementdurable.revues.org/878>, consulté le 5 octobre 2017.
- Van Tillbeurgh, V. et L. Le Du Blayo, 2009, Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6, URL : <http://vertigo.revues.org/8977>, consulté le 5 octobre 2017.
- Vaissière, A.C., H. Levrel, S. Pioch et A. Carlier, 2014, Biodiversity offsets for offshore wind farm projects : the current situation in Europe, *Marine Policy*, 48, pp. 172-183.

Warren, C.R., C. Lumsden, S. O'Dowd et R.V. Birnie, 2005, "Green on Green" : Public perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland, *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), pp. 853-875.

Wickel, A., 2008, Crise du territoire à Mayotte : l'exemple de la pêche artisanale, *L'espace politique* [En ligne], n 6, 2008-3, <http://espacepolitique.revues.org/980>, consulté le 5 octobre 2017.

Yin, R.K., 1981, The case study crisis : some answers, *Administrative Science Quarterly*, vol. 26 (1), 1981, pp. 58-65.

Yin R.K., 2003, *Case Study Research : Design and Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, CA : Sage, 264 p.

Zuindeau, B., 2000, *Développement durable et territoires*, Paris, Éd. Septentrion, Presse Universitaires, 518 p.

## NOTES

1. Ordonnance n°2011-1105.

2. Objectif 11 d'Aichi, conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya.

3. Notamment les projets « Développement industrialo-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce », (PISTE, coordonné par Valérie Lavaud-Letilleul, UMR Art-Dev Montpellier III, CNRS), « Observatoire en Réseau des Conflits Littoraux et Maritimes », (ORECOLM, coordonné par T. Guineberteau, Géolittomer) ou les analyses comparatives réalisées dans le cadre de l'étude « retours d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux » (Beuret et Cadoret, 2011).

4. Mais l'étude du Parc International Marin des Bouches de Bonifacio a dû être abandonnée, faute d'avoir pu rencontrer les porteurs du projet.

5. Pour plus de détails, voir le Webdocumentaire du Projet GAEL : [http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc\\_environnement\\_littoral/](http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc_environnement_littoral/), consulté le 24 mai 2017.

6. Ces visites de terrains sont fondamentales pour visualiser les interactions entre activités dans l'espace, les difficultés évoquées par les acteurs, comprendre certains non-dits des entretiens, sentir l'épuisement, l'agacement, la fatalité, la nostalgie, la motivation dans les regards et réactions des personnes qui nous montrent ce à quoi ils sont attachés (un paysage, un engin de pêche, un patrimoine immatériel, un littoral portuaire artificialisé...). Elles alimentent les entretiens et la construction d'hypothèses.

7. Un atelier a également été réalisé, ultérieurement, à Mayotte : il rentre dans ce processus itératif.

8. Définie comme un ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat (Candau, 1999).

9. International Union for Conservation of Nature.

10. A Saint Nazaire, ils en tracent les contours à l'issue d'une négociation entre eux puis lors d'une réunion à huis clos avec le Directeur Régional de la Mer

11. ...qui conduit par exemple certains acteurs rencontrés à dire qu'ils ne peuvent en aucun cas s'opposer à l'éolien dans leur territoire.

12. Pas de perte nette de biodiversité.

13. Journal officiel

14. Justification mise en avant : le GPMM parle de « concrétiser l'objectif de développement des modes de transport propres », le GPMH met en avant le développement durable en intégrant

cette opération dans le projet « Efficacité Multimodale Economie Réseaux Hydrauliques une Opportunité pour le Développement Durable de l'Estuaire ».

15. Webdocumentaire du Projet GAEL : [http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc\\_environnement\\_littoral/](http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/media/webdoc_environnement_littoral/)

---

## RÉSUMÉS

Interface entre terre et mer, le littoral est aussi un lieu d'interactions et parfois d'oppositions entre dynamiques locales et globales : dans ces situations, comment construire un intérêt général territorialisé, associant des intérêts supra-territoriaux et locaux ? Huit cas d'études ont fait l'objet d'une analyse comparative, portant soit sur la création d'aires protégées à l'interface entre dynamiques locales et exigences nationales et internationales, soit sur des projets justifiés par la lutte contre le changement climatique, mais qui se heurtent à des oppositions locales (parcs éoliens en mer, percées fluviales en faveur du transport multimodal). L'analyse révèle des récurrences, avec cinq mécanismes utilisés pour construire un intérêt général territorialisé et l'acceptation du projet : la hiérarchisation des acteurs, enjeux et/ou échelles, généralement tacite ; la création et l'exploitation de variables d'ajustement des projets ; les transactions entre acteurs ; l'exit spatial, avec le report de certaines activités hors du territoire ; la construction de nouvelles proximités organisées. Ces mécanismes, plus complémentaires qu'alternatifs, composent la grille HAPTE (Hiérarchisation, Ajustement, Proximités, Transaction, Exit). Mais certains sont porteurs de biais qui fragilisent l'accord. En résultent trois archétypes de processus, avec trois issues possibles : un compromis territorial dynamique, un compromis porteur de biais et fragilité, des blocages et stratégies d'évitement. Sur la base de l'analyse, nous proposons une grille d'évaluation des mécanismes mobilisés pour construire un accord, permettant d'évaluer la qualité de l'intérêt général territorialisé qui le sous-tend.

The coastline, as well as being the interface between land and sea, is also where interactions occur and conflicts may arise between local and global dynamics. In cases such as these, how can an area-based general interest be constructed that combines both local and superregional interests? We conducted a comparative analysis of eight case studies addressing either the creation of protected areas at the interface between local dynamics and national and international requirements, or projects justified by the fight against climate change that have nevertheless met with local opposition (e.g. offshore wind farms or inland waterways for multimodal transport). The analysis reveals recurrences, with five mechanisms used to construct an area-based public interest and the project's acceptance: the generally tacit prioritising of stakeholders, issues and/or scales ; creating and making use of projects' adjustment variables ; transactions between stakeholders ; spatial exit, with certain activities transferred out of the area ; and the construction of new organised proximities. These mechanisms – which are complementary rather than alternative – make up the “HAPTE” grid (*Hiérarchisation, Ajustement, Proximités, Transaction, Exit* or *Prioritisation, Adjustment, Proximities, Transaction, Exit*). However, some of the mechanisms are skewed, making the agreement fragile. This results in three archetype processes with three possible outcomes: a dynamic area-based compromise, a skewed and fragile compromise or stonewalling and avoidance strategies. Based on our analysis, we propose a grid to evaluate the mechanisms mobilised to construct an agreement, enabling the quality of its underlying area-based general interest to be assessed.



## INDEX

**Keywords** : coastal areas, environment, general interest, protected areas, proximities, territory, wind farms

**Mots-clés** : aires protégées, parcs éoliens, environnement, intérêt général, littoral, proximités, territoire

## AUTEURS

### JEAN-EUDES BEURET

Professeur en économie à Agrocampus Ouest, UMR ESO 6590, 65 rue de Saint-Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France, courriel : [beuret@agrocampus-ouest.fr](mailto:beuret@agrocampus-ouest.fr)

### ANNE CADORET

Maître de Conférences en géographie-aménagement, Aix Marseille Univ, CNRS, TELEMME, Aix-en-Provence, France, courriel : [anne.cadoret@univ-amu.fr](mailto:anne.cadoret@univ-amu.fr)