Analyse du jeu des acteurs et des normes légales de la gestion des pêches et de la conchyliculture dans les Pertuis Charentais Contrat Universitaire, Ifremer - SCIENCES PO Bordeaux 03/5515019

Dominique Darbon, Caroline Deglise

▶ **To cite this version:**

Dominique Darbon, Caroline Deglise. Analyse du jeu des acteurs et des normes légales de la gestion des pêches et de la conchyliculture dans les Pertuis Charentais Contrat Universitaire, Ifremer - SCIENCES PO Bordeaux 03/5515019. [Rapport de recherche] 03/5515019, IFREMER et Sciences Po Bordeaux. 2003. halshs-02422934

HAL Id: halshs-02422934
https://shs.hal.science/halshs-02422934

Submitted on 23 Dec 2019

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

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

Dominique DARBON
Caroline DEGLISE

2003

Rapport Final

Analyse du jeu des acteurs et des normes légales de la gestion des pêches et de la conchyliculture dans les Pertuis Charentais

Contrat Universitaire

Ifremer - SCIENCES PO Bordeaux

03/5515019

SOMMAIRE

SOMMAIRE..... 2
Introduction 3
1 - LE CONSEIL GENERAL DE LA CHARENTE-MARITIME 3
1.1 - Le département 3
1.2 - les Compétences 4
1.3 - Organisation du Conseil Général de la Charente-Maritime 5
1.3.1 - Les élus 5
1.3.2 - L'administration 9
2 - LE CONSEIL REGIONAL DE POITOU-CHARENTES 11
2.1 - La Région 11
2.2 - Les compétences..... 12
2.3 - Organisation du Conseil Général de la Charente-Maritime 12
2.3.1 Les élus 12
Tableau des élus de la commission maritime 14
Tableau des élus de la Charente-Maritime et de la commission maritime 15
2.3.2 L'administration 16
2.4- Le Conseil économique et social..... 16
2.4.1 Les commissions..... 17
2.4.2 Les compétences 18
3. - LES DIFFERENTES AIDES 'MER' DU CONSEIL GENERAL ET DE LA REGION..... 18
Schéma Instruction d'une demande de subvention d'un projet..... 21
3.1 - Une étape majeure : les COREMODE..... 22
3.1.1 - Composition et missions de la COREMODE 23
3.1.2 – La COREMODE en action..... 24
4.- LES ACTEURS LEADERS OU INFLUENTS..... 26
4.1 Acteurs du Conseil Général 26
4.2 Acteurs du Conseil Régional..... 29
5. – ANALYSE..... 33
5.1 -Responsabilités et interactions des acteurs 33
5.2 -Rôle de l'administration et bureaucratie..... 35
5.3 - La régulation des pouvoirs 37
6. - CONCLUSION..... 38
Liste des personnes interviewées..... 41
Blibliographie 41

Préambule

Ce rapport s'inscrit dans un programme de travail sur 3 ans (2001-2003). Il fait suite à un deux précédents rapports réalisés en 2001 et 2002 dans le cadre du projet ISPOP (**I**nteractions sociotechniques entre pêche et ostréiculture dans le pertuis d'Antioche) financé par le programme Lit'eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

INTRODUCTION

Le projet d'élevage d'huîtres en eaux profondes dans le pertuis charentais a démarré en 2001, après trois ans de négociations. Les multiples tractations auxquelles il a donné lieu lors de son élaboration et de sa mise en œuvre ont mis en évidence les dissensions au sein de la profession conchylicole.

Mais, si lors de son élaboration le projet avait ravivé des conflits d'usage du territoire entre pêcheurs et conchyliculteurs et excité les convoitises, en 2002 il semblait n'être plus l'objet d'enjeux. Les espoirs d'une croissance significativement plus élevée que sur l'estranont été déçus même si celle-ci est bonne en étant voisine de celle observée en moyenne sur les parc de pousse du bassin.

Le rapport précédent expliquait ce désintérêt en soulignant que le montage du projet et des conditions de mise en œuvre problématiques, une sous estimation des phénomènes identitaires et une méconnaissance des représentations, jeux et enjeux des acteurs participaient à cette faible dynamique mobilisatrice d'ensemble.

En 2003, l'intérêt semble s'être déplacé vers la culture sur filière. Des projets faisant appel à cette technique, à l'étude eux aussi depuis plusieurs années, sont actuellement au cœur des débats qui animent les politiques, les affaires maritimes et les professionnels. Ces dossiers en cours remplacent en quelque sorte et renvoient l'élevage en eaux profondes à un avenir incertain puisque, dit on, « *les résultats sont médiocres* ». Après deux ans d'expérimentation sur cinq prévues, les professionnels semblent s'en désintéresser. La rumeur de mauvais résultats, l'absence de porteur de projet, l'existence d'autres projets, l'absence d'incitations et de contraintes valorisant un changement rapide ne font-ils pas de la culture des huîtres en eaux profondes dans les pertuis charentais un dossier hors d'actualité pour les professionnels ?

Dans le précédent rapport nous avions montré pourquoi le projet était mort né dans sa dimension collective et était reconverti en étude scientifique interne à l'Ifremer. Nous nous proposons dans ce rapport de préciser l'aspect organisationnel des structures qui interviennent dans la gestion du secteur des cultures marines et de la petite pêche et ainsi clarifier le déroulement de l'instruction de ce type de dossier. Nous compléterons l'identification des acteurs dans les différentes instances représentatives (Conseil Général et Conseil Régional) qui participent à sa construction. Nous analyserons le jeu des acteurs administratifs, leur rapport au politique et nous verrons comment le système bureaucratique structure tous ces jeux.

Enfin, ces informations feront l'objet d'une synthèse analytique et prospective du secteur pouvant aider à anticiper sur les réactions des acteurs confrontés à des projets d'innovations techniques.

1 – LE CONSEIL GENERAL DE LA CHARENTE-MARITIME

1.1 LE DEPARTEMENT

Le département de la Charente-Maritime ([1]), collectivité territoriale de la République, est administré par un conseil d'Elus appuyé sur un appareil administratif. Le président du Conseil

[1] 6 864 km², soit 27 % de la superficie régionale – 557 024 habitants en 1999 (population sans doubles comptes), 29 878 habitants de plus qu'en 1990 (+5,7%) - densité = 81 habitants au km² - 5 arrondissements - 51 cantons - 472

Général, le sénateur Claude BELOT ([2]) est secondé par le directeur des services du département Madame Ortet. Le Président du Conseil Général élu pour trois ans par ses pairs, oriente les politiques, met en œuvre les délibérations de l'Assemblée et exécute les décisions budgétaires. Depuis les lois de décentralisation (loi du 2 mars 1982 et décret du 10 mai 1982), le préfet n'exerce plus de tutelle sur les décisions du Conseil Général. En cas de doute sur le respect du droit en vigueur par le Conseil Général, le préfet peut saisir le juge administratif qui décidera de la légalité ou non de l'acte.

Chacun des 51 cantons de la Charente-Maritime élit un Conseiller Général pour une durée de six ans. Les membres sont élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours ([3]) et forment l'assemblée départementale, organe délibératif de la charente-maritime. 964 salariés sont chargés de l'application sur le terrain des mesures adoptées par l'Assemblée.
Le Conseil général, comme le conseil régional, délibère selon une procédure fixée par un règlement intérieur. Les conseillers généraux se répartissent dans des commissions thématiques au sein desquelles ils examinent les affaires qui leur sont soumises par le président.
Nous verrons au cours de ce rapport la réalité de ces délibérations et les conséquences qu'elles induisent, notamment celles concernant les projets collectifs d'innovation technique comme l'élevage d'huîtres en eaux profondes.

1.2 - LES COMPETENCES

Le département de la Charente-Maritime intervient, seul ou en partenariat, dans les domaines les plus variés. Lorsqu'on aborde les compétences des départements, il faut distinguer leurs compétences propres, c'est à dire qu'ils sont seuls à pouvoir exercer, de celles qu'ils partagent avec d'autres acteurs (communes, intercommunalités, Régions, Etat). Les compétences propres sont celles qui ont été définies par les lois de décentralisation : loi du 2 mars 1982 et du 7 janvier et 22 juillet1983 et 1983 et plus particulièrement la loi du 7 janvier 1983 qui organise la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.
Ces compétences propres du conseil général font l'objet de compensations financières de la part de l'Etat, compensations réactualisées chaque année dans le cadre des dotations versées par l'Etat. Au-delà des missions établies par les lois de 1982 et 1983, les conseils généraux sont amenés à mettre en place, en fonction des besoins propres de leur territoire, des politiques locales complémentaires qui sont financées sur leurs propres moyens. Dans le domaine qui nous intéresse le conseil général est compétent pour la gestion d'un certain nombre d'équipements publics tels que les ports de commerce et de pêche.

---

communes - Préfecture : La Rochelle - Sous-préfectures : Rochefort, St-Jean-d'Angély, Saintes, Jonzac. En Pays d'Aunis : Marans, Courçon, La Jarrie, Surgères, Aigrefeuille. En Pays Rochelais: La Rochelle I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII et IX, Aytré. En Pays de l'Ile-de-Ré : Ars-en-Ré, Saint-Martin-de-Ré. En Pays Rochefortais : Rochefort Nord, Centre et Sud, Saint-Agnant, Tonnay-Charente. En Pays de Marennes-Oléron: Saint-Pierre-d'Oléron, Le Château d'Oléron, Marennes.

[2] BELOT Claude Sénateur inscrit UMP (Union pour un Mouvement Populaire) Vice-Président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation – Vice-Président de la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire – Membre du Groupe Union pour un Mouvement Populaire.

[3] Contrairement aux conseillers régionaux élus au scrutin de liste, les conseillers généraux sont élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours: est proclamé élu le candidat qui a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés au premier tour et si aucun candidat n'a obtenu ce score, il est organisé un second tour à l'issue duquel est proclamé élu le candidat qui a obtenu le plus de voix. Les conseillers généraux sont toutefois renouvelés par moitié tous les trois ans, ce qui signifie que dans chaque Conseil Général, la moitié des sièges est soumise à renouvellement tous les trois ans. Depuis 2000, les candidatures multiples aux élections cantonales sont interdites, nul ne pouvant être candidat dans plus d'un canton.

Par ailleurs, la défense des côtes représente une grande part du budget départemental consacré aux activités maritimes (75 %), même s'il faut noter qu'elle ne fait pas partie des compétences du département, la loi confiant la responsabilité de l'entretien des rivages à chaque riverain propriétaire (communes, propriétaires privés). Avant 1975, l'Etat s'occupait des côtes avec parcimonie aux endroits estimés stratégiques. Mais l'occupation du littoral est devenue importante, l'urbanisation, l'industrialisation et la fréquentation touristique des zones côtières ont eu des effets souvent dénoncés de dégradation des milieux littoraux. Cette prise de conscience a induit une évolution de la réglementation. Le décret d'octobre 1977 sur les études d'impact, la création du Conservatoire de l'espace littoral en 1975, et les lois suivantes (la loi sur le littoral, du 3 janvier 1986, renforcée en 1989 et suivantes) montrent un souci de pilotage de l'aménagement du littoral et de protection de l'environnement côtier en évolution, même s'il s'est souvent développé sous la pression. Le département de la Charente-Maritime, pourvu de 470 kilomètres de rivages, a constaté l'importance de ce secteur, d'autant que les propriétaires riverains n'ayant pas les moyens suffisants d'assurer les travaux d'entretien des côtes, s'en remettent au département pour les effectuer. C'est la direction Mer du département qui se charge d'organiser et de financer les travaux, le maître d'ouvrage étant la direction départementale de l'équipement.

Des accidents climatiques ont alourdi considérablement le budget de la direction Mer du département, qui a par ailleurs été régulièrement augmenté afin de couvrir ces investissements de défense des côtes. Au vu des travaux déjà engagés depuis plusieurs années, l'administration estime que ces lignes de dépenses devraient se stabiliser.
Le Conseil Général a aussi en charge l'entretien du domaine maritime: établissement des cadastres, restructuration, dragage (dégraissage de certaines zones pour rétablir la courantologie…) ([4].)

1.3 - ORGANISATION DU CONSEIL GENERAL DE LA CHARENTE-MARITIME

1.3.1 - LES ELUS

La Politique a pour fin, non pas la connaissance, mais l'action

Fonction et missions

Si les lois de 1982 et de 1983 déterminent et organisent le transfert de compétences en revanche aucun texte de loi ne régit les commissions, tant dans leur nombre que dans leur existence. Le Conseil Général les instaure donc en fonction des besoins du département. Ainsi, il existe 8 commissions spécialisées pour le Conseil général de Charente-Maritime :

1ère commission : finances ;
2ème commission : expansion économique ;
3ème commission : agriculture et milieu rural ;
4ème commission : mer et milieu maritime ([5]) ;

Président : Jean-pierre Tallieu maire de la Tremblade ;
Vice-président : Paul Neveur, Maire de la Couarde-sur-Mer, canton d'Ars en Ré, président de la communauté de communes del'Ile-de-Ré ;

[4] Les aides aux professionnels et aux projets collectifs d'innovation technique concernant les activités maritimes, font l'objet d'un chapitre dans ce présent rapport Les différentes aides 'Mer'du Conseil Général et de la Région p29
[5] Nous ne détaillerons ici que de la 4ème commission qui concerne la mer et milieu maritime. Les élus ayant un rôle particulier feront l'objet d'explication supplémentaire au chapitre 4 Acteurs du Conseil Général.

Secrétaires : Michel Parent maire du Château d'Oléron ; André Bonnin, élu (PS) de Rochefort Nord, Gilles Gautronneau, élu (PRG), président de la Fédération de Charente Maritime PRG, adjoint spécial de Laleu et La Pallice, délégué aux quartiers de la ville de la Rochelle.

5ème commission : infrastructure et patrimoine ;
6ème commission : affaires sociales et formation professionnelle ;
7ème commission : affaires culturelles, jeunesse et sports ;
8ème commission : affaires sanitaires et sociales.

Les élus des commissions ont un rôle consultatif. Ils donnent leur avis sur les dossiers à instruire et présentent leurs notes de synthèses et rapports au président du Conseil Général pour délibération en séance plénière. Ils peuvent appuyer ou non un dossier, le faire transiter par une autre commission, émettre des réserves, annexer au dossier des critères supplémentaires…

La plupart des délibérations concernent des questions d'ordre financier (montant des sommes engagées, pourcentage des aides par rapport aux engagements globaux…). Les dossiers précisent aussi la nature des dépenses (expérimentation de nouveaux pieux de bouchots, réensemencement de coquilles Saint-Jacques, étude sur la teneur en cadmium, modernisation de navire, réhabilitation de criée, modernisation de port…) ainsi que le bénéficiaire des aides (section régionale Conchylicole Poitou-Charente, Organisation de Producteurs d'huîtres Marennes-Oléron, Comité Régional des Pêches Maritimes et élevages marins Poitou-Charente, commune…). Il faut préciser que le dossier de demande de subventions ([6]) préparé par l'administration et transmis à la commission mer et milieu maritime, contient déjà tous les éléments et toutes les conditions réglementaires d'instruction. En conséquence, il est rare que les élus aient à émettre des avis supplémentaires.

Outre le déploiement de la politique inscrite dans le contrat de plan Etat-Région, les commissions ont un rôle de proposition, de réflexion et d'étude dans les domaines de compétence qui leur sont attribués. L'importance de cette mission collective varie avec les caractéristiques du département, l'engagement des élus, leurs activités et mandats et les moyens et budgets qui leur sont alloués.
Par exemple, le président actuel de la quatrième commission nous explique qu'il a eu beaucoup de difficultés à faire évoluer le budget de défense des côtes, notamment parce que les élus de cantons ruraux de l'intérieur ne comprenant pas pourquoi le département interviendrait davantage. Demandaient-ils eux à *boucher les nids de poule des routes et autres accidents du paysage ?*. Chacun défend son territoire, essayant toujours d'obtenir le maximum d'aides pour le canton qui l'a élu, canton qui sait le lui rappeler par la voix de ses administrés.

Les élus peuvent donc assumer leur rôle politique et stratégique. Cependant l'intervention des élus peut varier en fonction de deux facteurs : la ligne du parti politique à laquelle ils appartiennent - mais le système de scrutin nominal départemental favorise l'autonomie de l'élu ; et la proximité des échéances électorales, même si d'après certains élus et administratifs, l'excitation liée à cette période tend, dans l'ensemble, à s'atténuer

Chaque élu a ses réseaux d'information, de nature professionnelle, politique et administrative qu'il a construits au fur à mesure avant même d'être élu puis en fonction des affaires qu'ils ont eu à traiter et des affinités personnelles constatées. Ces réseaux se construisent lors des visites et tournées sur le territoire, des consultations auprès des professionnels, des contrôles et opérations de réception des travaux, des présences aux assemblées… mais aussi au cours des représentations officielles auxquelles ils participent (inaugurations, cérémonies, vernissages, ouverture

[6] Complément d'information chapitre 3 Les différentes aides « Mer » du Conseil Général et de la Région.

d'établissements publics et privés, soutiens aux actions caritatives ou associatives, séminaires, colloques…).

Ces réseaux contribuent à fournir à l'élu une connaissance parfois anticipée et souvent plus profonde des dossiers. Ils lui assurent une zone d'action plus confortable, tant pour exprimer ses convictions, faire avancer ou freiner un dossier que pour favoriser l'aboutissement des projets auxquels il croit. Cependant, si ces réseaux peuvent lui servir à appuyer certains dossiers ou à influencer d'autres acteurs, l'aide qui lui sera proposée prendra souvent la forme d'études ou d'enquêtes ou restera le plus souvent assez peu effective. Dans la plupart des cas, si l'élu aura ainsi pu être rassuré sur l'étendue de son pouvoir et de sa capacité d'expression il n'aura pas pour autant obtenu les solutions pratiques ou de dernière urgence attendues.

C'est par la négociation, les tractations, les échanges avec les acteurs concernés, qu'il résoudra les problèmes éventuels des dossiers qu'il soutient. Cette proximité, issue de cette action de terrain , avec les acteurs administratifs et professionnels lui permet de tisser des liens nécessaires à son action.L'élu se légitime dans l'exercice de son mandat et crédibilise ses compétences auprès des acteurs qu'ils côtoient. Gagnant ainsi une certaine confiance auprès des acteurs, l'élu montre qu'il connaît son sujet, il en développe d'autant son pouvoir de conviction. Pour un homme politique c'est essentiel. C'est ainsi que les élus, notamment ceux qui sont maires de communes, conseillers municipaux ou d'agglomération concrétisent leurs réseaux.

L'accès à l'échelon départemental permet à un élu de développer son territoire de base (sa commune ou son canton) car c'est au Conseil Général qu'il trouvera les fonds nécessaires à certains projets. C'est d'ailleurs une des motivations majeures qui pousse à endosser ce mandat qui n'occupe environ qu'une journée, parfois deux par semaine.

La plupart des dossiers portés par les conseillers généraux ne dépassent pas la limite de la commune ou du canton. Ce sont des dossiers de proximité, *votés au coup par coup*. Lorsque leur portée est départementale c'est qu'ils s'inscrivent le plus souvent dans le plan Etat-Région. Ce n'est pas non plus une règle. Il arrive que certains projets concernant l'ensemble du département, puissent être portés par des élus. Ainsi, lors de la tempête de 1999, les élus se sont mobilisés pour obtenir des aides importantes (les activités maritimes ont été particulièrement bien indemnisés). L'augmentation de la protection des côtes est aussi un projet qui a dépassé le territoire de l'élu ([7]) qui s'en est occupé. Les élus se sont tellement bien rassemblés autour de la nécessité d'intervenir auprès des sinistrés des activités maritimes, à la suite de la tempête, que le programme d'aide a été inséré dans le contrat de plan Etat-Région 2000-2006.

Le pouvoir de l'élu à faire agir des décideurs varie en fonction de la dimension de la collectivité à laquelle il participe, de son statut personnel, du milieu dont il est issu, de sa qualité d'acteur politique ou économique important. Hors les relations amicales ou familiales, son pouvoir d'influence est lié implicitement a ses capacités d'échanges de ressources avec ses interlocuteurs: Quels types d'informations peut-il diffuser ? Quels réseaux d'influence peut-il mobiliser et comment ? Quel poids économique ou social a-t-il dans sa région ? C'est à l'aune de ses savoirs et de ses leviers d'action que sa demande sera prise en compte et que son efficacité sera évaluée. Au cours de ces dernières années, les « *affaires* » concernant les élus et les mises en examen largement médiatisées ont malgré tout freiné les passedroits et ont ainsi contribué à assainir les pratiques au niveau local.

[7] M.Tallieu président de la 4ème commission mer et milieu maritime, maire de la Tremblade.

Lorsque (rarement) la demande parvient et est prise en charge par les ministères compétents, les collaborateurs du ministre en question étudient le dossier et le renvoient localement, souvent chez le préfet suivant en cela la ligne hiérarchique. C'est ainsi que certaines digues du département ont pu être faites, que certains dossiers ont pu être modifiés, et c'est aussi pourquoi certaines réglementations sont appliquées plus souplement. Ainsi, il peut être demandé à la DIREN (direction régionale de l'environnement) d'être moins rigide sur les procédures...

Par ailleurs, d'autres éléments sont pris en compte par les décideurs des ministères: Quelle est la nature des demandes ? Quels sont les cadres réglementaires des demandes? Le projet est-il en cohérence avec son environnement économique, social…? Quelles sont les conséquences du projet sur ces mêmes environnements ? Quelle est la conséquence de l'aide pour le décideur ? … La procédure d'examen de la requête et sa longueur conduisent le plus souvent l'élu solliciteur à développer et exploiter lui-même les leviers d'actions qui sont à son niveau et à sa mesure.

Ainsi en est-il lorsqu'une réglementation, comme la loi Littoral, vient contrarier les opérations de modernisation des installations ostréicoles qui n'ont pas d'autres choix techniques à court terme que dêtre situées sur le littoral. Confronté à ces conflits d'intérêt et de légalité et à des règles administratives obligatoires, l'élu apparaît comme un médiateur qui devra essayer de trouver une solution acceptable et à très court terme par ses administrés et par l'administration. Il pourra proposer de lancer une réflexion au niveau départemental ou régional et suggérer des arrangements éventuels organisant une situation d'attente.

Or, les temps politiques, administratifs et socioéconomiques ne sont pas les mêmes. La durée de ces procédures, la lenteur des négociations sont telles et la situation des ostréiculteurs est si précaire que l'élu devra, pour éviter de perdre ses soutiens locaux, recourir à des expédients qui pourront donner l'impression à ses interlocuteurs qu'il joue plusieurs jeux à la fois. Il pourra passer outre et ignorer les règlements et s'il est maire donner les autorisations nécessaires, quitte à être interpellé par le préfet pour décision illégale et à passer alors, si le préfet transforme ses propos en procédure d'annulation, en « martyre » de la cause des ostréiculteurs. Dans ce cas, il aura protégé les intérêts immédiats de cette corporation à la fois en refusant d'appliquer la règle et en prenant une décision illégale. La longueur des procédures de déclaration d'illégalité assurera aux ostréiculteurs de nouveaux délais de tranquillité et à l'ensemble des acteurs du secteur une nouvelle période neutralisée permettant de poursuivre les tractations et de voir comment maturent les dispositifs. Précédemment, l'élu aura demandé conseil à quelques pairs, avocats ou ministère, et aura fait jouer le jeu démocratique en sensibilisant les députés de la région, pour les amener à faire pression notamment sur le préfet et l'administration.

On peut s'étonner que l'élu local, recourt à ce type de stratégie. N'existe-t-il pas des moyens démocratiques et collégiaux pour impulser des changements sans passer par l'arrangement normatif ?
Dans la politique de préconisation du développement durable, la réglementation incite à changer les pratiques dans un souci de pérennité. La loi ne suffit évidemment pas pour déterminer une nouvelle dynamique. L'élu local du Conseil Général, comme celui du Conseil Régional n'est pas formé pour analyser une problématique, ni en débattre, ni pour faire avancer un débat stratégique et politique. Il peut soit demander à l'administration de lui donner quelques éléments, soit charger un expert de réaliser un rapport (dans ce cas c'est sur ses propres fonds et bien souvent ce sera l'administration qui en aura la charge). Mais un rapport réalisé sans débat collectif, sans impliquer les acteurs, n'est pas suffisant pour définir une politique, établir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour mener un projet commun. Trouver un équilibre qui puisse concilier le respect de la réglementation (exemple de la loi sur le littoral) et le développement

économique des activités ostréicoles est un exercice complexe que l'élu local n'ose pas le plus souvent aborder. Il ne s'en sent généralement pas la compétence et il ne fait entrer dans son jeu que les intérêts immédiats de ses administrés, électeurs.

Lancer ce type de démarche suppose de disposer de temps et d'une capacité de mobilisation de ses réseaux, de convaincre les pairs de sa commission de mener une réflexion, d'impliquer les professionnels dans un ensemble cohérent - ce qui on l'a vu sur l'exemple de l'élevage de l'huître en eau profonde est difficile- de convaincre les autres collectivités et l'administration de participer à cette réflexion… Dans un deuxième temps le déploiement de cette politique pourrait très bien avoir sa place dans le cadre du contrat de plan Etat-région. Or, le Conseil Général et le Conseil Régional, s'ils sont complémentaires et travaillent déjà ensemble lors des attributions de subventions en donnant des avis techniques et administratifs, n'ont pas une pratique ou un usage significatifs des débats de fond et de la réflexion commune.

Les élus de ces collectivités n'ont donc pas fait l'apprentissage de la participation. Habituellement, le rôle des élus locaux se réduit donc à voter des budgets et les demandes de subvention des initiateurs de projet qu'ils doivent/veulent soutenir, dans le cadre de domaine de compétences de leur collectivité. Il est rare qu'un projet présenté à l'assemblée ne soit pas voté. Il sera au mieux amendé. Il existe, en effet, un consensus d'intérêt, où chacun voulant faire passer ses propres dossiers, évite de s'opposer à ceux des autres pour ne pas risquer de voir les autres membres adopter une attitude trop critique. En conséquence, les dossiers se mènent au coup par coup en fonction des besoins. Le rôle des élus n'est alors pas d'être une force de proposition et d'orientation politique, mais de soutenir toutes les initiatives et toutes les demandes qui respectent le cadre réglementaire, susceptibles de participer au développement du département. L'aspect de pourvoyeur de fonds, incite les acteurs, y compris les agents et les élus, à qualifier, voir à réduire le rôle des collectivités territoriales à de *simples tiroir-caisses départemental ou régional*.

Depuis quelques années, on remarque une évolution de l'implication des élus. A mesure que leurs compétences progressent, les délégations s'élargissent aussi, et en conséquence, leurs responsabilités sont plus lourdes et les obligent à s'investir plus qu'il y a quinze ans. « *Les élus ont pris conscience que c'est eux qui ont les mains dans le cambouis alors qu'avant c'était l'administration qui faisait tout. »*

1.3.2 -L'ADMINISTRATION

L'appareil administratif chargé de la gestion de la mer et du milieu maritime est organisé en une direction de la mer et de la coopération composée de 57 agents, relevant de la seule autorité du président du Conseil Général. Sa particularité est d'être organisée en antenne indépendante à Rochefort et non à l'Hôtel du département situé à la Rochelle. Avant 2002, le service était organisé comme suit: toujours dans les locaux, à Rochefort, le service des ports et du dragage était dirigé par Henry Daguerre qui s'occupait de la partie technique et quotidienne du service. Ce service des ports et du dragage dépendait lui-même de la direction des infrastructures du département. Parallèlement, Philippe de Valence était chargé d'étude de l'ensemble des activités maritimes du département, rattaché à la direction générale du Conseil Général. Spécialiste des activités maritimes du département, il en était l'agent technique, administratif et d'une certaine manière politique. Il ne s'occupait pas du domaine concernant la défense de côtes mais il pouvait en influencer les orientations puisque son travail consistait et consiste encore à élaborer des politiques (orientations de la politique des ports, récupération des déchets, création du plan nautique, mises aux normes et évolutions des politiques maritimes en fonction des directives,

études chiffrées, réflexions sur les taux de financement, orientations triennales…). Les propositions de M. de Valence peuvent être envoyées au président pour un premier avis avant qu'elles soient soumises aux membres de la commission mer et milieu maritime. Toutefois, c'est généralement après la délibération de cette commission qu'elles sont transmises au président du Conseil Général. Après approbation de la présidence, les propositions sont votées à l'Assemblée.

Depuis 2002, les services concernant les activités maritimes (direction des ports et dragage et le service représenté par le chargé d'étude, M. de Valence) sont regroupés et restructurés en une seule entité : la direction de la Mer et de la Coopération ([8]). Sa direction est assurée par Philippe de Valence. Cette nomination est intervenue après un audit qui a révélé la possibilité d'optimiser ce service.

Henry Daguerre est directeur adjoint de la direction de la Mer et de la coopération. C'est généralement lui qui accompagne Jean-Pierre Tallieu, président de la 4ème commission du Conseil Général, lors de ses tournées départementales. Ils se rendent aussi sur place avec les ingénieurs de la DDE pour se rendre compte de l'exacte nature des demandes de subventions. Ils y rencontrent les acteurs porteurs de projets (maires, responsable de comité d'agglomération, professionnels…).

En plus de sa fonction de directeur M. de Valence poursuit sa mission précédente de chargé d'étude des activités maritimes du département. Il n'y pas eu d'autre changement de personnel dans le service, ni de modification dans la nature des missions. Le service et plus particulièrement M. de Valence établit toujours les rapports d'activité, les notes de synthèse, rédige certaines propositions, organise les réunions entre les élus et les professionnels. Les actions de cette direction sont placées sous l'autorité directe du président du Conseil Général. Cependant, les activités maritimes ne relevant pas de la compétence du président du conseil, les avis et les propositions de la direction de la Mer et de la Coopération concernant les activités maritimes sont généralement suivis.

C'est aussi auprès de ce service que les nouveaux élus peuvent trouver les informations formelles et informelles qui concernent les activités maritimes du département. Ce service maintient un réseau d'information étroit avec les affaires maritimes, certains ministères, et en général avec les services administratifs pour lesquels il est un vecteur d'informations et joue un rôle de conseiller technique. M. de Valence dispose par ailleurs de quelques entrées directes dans certains cabinets ministériels. Par exemple, lors du projet de loi sur la décentralisation des ports acte 2, il avait directement reçu le projet du cabinet du ministre, parce « *…qu'il était l'homme de terrain, susceptible de donner un avis technique : J'ai fait mes remarques, j'ai une voie directe de conseiller technique, ce n'était pas une pression ministérielle, mais tout simplement, il s'entoure d'experts, de spécialistes pour étudier correctement les choses. C'est normal, ça redescend sur l'administration locale* ».

En revanche, il a peu de relations avec le préfet actuel de la Charente-maritime. Il l'explique ainsi : « L*e préfet demande surtout l'avis des affaires maritimes et cela semble lui suffire. Les pratiques changent d'un préfet à un autre. C'est aussi une question d'homme, de feeling, ça ne se*

[8] La direction de la mer a aussi en charge la coopération, *« personne n'en voulait »*. Ce service soumet le programme à l'assemblée, selon les mêmes procédures citées plus-haut. Actuellement, cette aide se déploie par exemple: en Guinée pour l'aide au développement en exportant les techniques des marais salants, en Roumanie pour la formation de cadres et le développement culturel, en Islande en coopération de recherche agroalimentaire, Savaldor de Baya… Les directives de coopération proviennent du service qui en effectuent aussi la comptabilité, puisque l'ensemble du service a une délégation de signature.

commande pas ». A contrario, on remarque que le directeur régional des affaires maritimes semble avoir les meilleurs rapports avec le préfet actuel.

Les changements politiques du Conseil Général affectent peu le fonctionnement du service. L'influence politique est marginale pour deux raisons essentielles: d'une part le budget de l'activité maritime n'est pas très important et n'attise pas suffisamment les convoitises ; d'autre part ce service est de nature technique et ne fait pas l'objet de stratégies politiques particulières au sein du Conseil Général. En pratique, « *le Conseil Général a un vieux fond radical, c'est le consensus qui doit primer* ».

La création d'un service de la mer rattaché directement à la présidence semble peu courante sur le territoire national. L'autonomie, la force de proposition, et l'expertise des services de la mer au conseil général en font un acteur incontournable. C'est le résultat d'une situation qui s'est construite au fur et à mesure à partir de l'expertise et de l'expérience des agents de ce service administratif et notamment de son directeur M. de Valence.

2– LE CONSEIL REGIONAL DE POITOU-CHARENTES

2 .1-LA REGION

La région Poitou-Charentes ([9]) rassemble quatre départements deux sèvres, la vienne, la Charente la Charente-Maritime. Les conseillers régionaux, dont 12 issus de la Charente-Maritime, élisent le président du conseil régional. Concernant les activités maritimes, la région de Poitou-Charentes et le département de Charente-Maritime exercent leurs compétences sur le même territoire puisque la façade maritime est sur le seul département de la Charente-Maritime, accentuant ainsi les rivalités entre ces deux collectivités.

Le Conseil Régional de Poitou-Charentes comprend 55 membres, répartis en commissions sectorielles. Elisabeth Morin en a été présidente élue en juin 2002, succédant ainsi à Jean-Pierre Raffarin, élu en 1988 et démissionnaire en mai 2002 à la suite de sa nomination au poste de Premier Ministre. La présidente est assistée dans ses fonctions par une commission permanente, dont les membres sont élus à la proportionnelle par les membres du conseil régional. Elle comprend en Poitou-Charente 15 vice-présidents et 23 membres ([10]). La commission permanente reçoit délégation du conseil régional pour exercer certaines compétences. Ainsi pour affecter les crédits en cours d'année, le conseil régional vote des crédits budgétaires globaux et donne délégation à la commission permanente pour décider tout au long de l'année de l'attribution des crédits. Les questions relatives à la pêche et à la conchyliculture sont traitées par une commission activité maritimes et littorales comprenant 15 membres. Le cumul des mandats des élus provoque un tel absentéisme que le nombre de présents en commission peut se réduire au tiers des membres, réduisant ainsi les débats à néant. La commission permanente, destinée à valider les financements des dossiers, offre une tribune plus large aux élus qui souhaitent se faire entendre et amender un projet. Cette procédure démocratique est au bon vouloir de la présidente du Conseil Régional qui acceptera ou non l'intervention. Ainsi certains dossiers des activités maritimes ont été déboutés ou acceptés lors de ces délibérations.

[9] Chiffres clés: 25 809 km², soit 4,7 % de la superficie nationale (11° région française), **1 640 068** habitants en 1999 (population sans doubles comptes), en augmentation de **2,8 %** depuis 1990 (+ 44 959 personnes), 16° région française. n espace maritime : - 364 km de côtes sur la façade atlantique et 450 km avec les îles 4 îles : Ré (43,6km²), Oléron (106,2km²), Aix (1,19km²), et Madame (0,8 km²).

[10] Voir tableau page .

2.2 - LES COMPETENCES

Le Conseil Régional exerce des compétences en matière économique. Il accorde des aides aux entreprises (implantation, développement, en difficultés) visant à créer ou maintenir des emplois.
Le Conseil Régional a des compétences en matière de planification : il conclut avec l'Etat (représenté par le préfet) un contrat de plan par lequel la région et l'Etat s'accordent pour mener et financer conjointement certaines actions. Le département participe à cette planification. Les stratégies de développement économique et social, ainsi que l'introduction d'innovations techniques se dessinent et s'initient déjà à cet échelon où chaque partie s'engage sur la nature et le financement des projets. Inscrire des projets, comme ce pourrait être le cas pour les projets mutualisateurs d'innovation, à ce stade c'est légitimer leur caractère prioritaire et favoriser leurs financements. A partir de 2005, l'Etat transférera la compétence des ports maritimes aux régions qui le demandent. Ce qui laisse augurer une concurrence accrue entre départements et région, en ce qui concerne les activités maritimes.

2.3 - ORGANISATION DU CONSEIL REGIONAL DE POITOU-CHARENTES

2.3.1 -LES ELUS

Les élus de Poitou Charente se répartissent entre les commissions de travail comme suit :

Groupe A
Commission 1 : Culture, patrimoine et environnement ;
Commission 2 : Emploi, formation professionnelle, alternance et orientation ;
Commission 3 : Jeunes, ville et sport ;

Groupe B
Commission 4 : Emploi, entreprises, activités nouvelles et technologies ;
Commission 5 : Agriculture, espace rural et contrats de territoire ;
Commission 6 : Grands projets structurants ;

Groupe C

Commission 7 : Lycées et lycées professionnels ;
Commission 8 : Europe, coopération internationale, humanitaire et francophonie ;

Commission 9 : Activités maritimes et littorales ([11]) ;
Président : Philippe Most
Vice-président rapporteur : Claude Meunier
Membres Titulaires: Jean-Claude Beaulieu, Marie-Claude Bergero, Simone Donnefort, Catherine Normandin, Philippe Charpentier, Michel Grenot, Jean-François Fountaine, Jean-Pierre Gelot, Régine Joly, François Patsouris, Pascal Markowsky, Jean-Pierre Gourmard, Jean-François Memain ;
Membres Suppléants: Serge Morin, Michelle Carmouse.

Groupe D

[11] Les fonctions des élus sont précisées sur les deux tableaux pages suivantes

Commission 10 : Projet régional, développement local et tourisme ;
Commission 11 : Infrastructures et transports ;
Commission 12 : Enseignement supérieur et recherche.

)

Membres de la commissions activités maritimes

Elus de Charente-Maritime

										Groupe A			Groupe B			Groupe C			Groupe D				
										COMMISSION													
	Parti politique							Autre mandat que conseiller régional		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
	Dynamisme régional	Parti socialiste et radical de gauche	Parti communiste	Parti socialiste et radical de gauche	Mouvement National Républicain	Verts	Mouvement des régions CNPT		finances, de synthèse et du plan	Culture, patrimoine et environnement	Emploi, formation professionnelle, et alternance orientation	Jeunes, ville et sport	Emploi, entreprises, activités nouvelles et technologies	Agriculture, espace rural et contrats de territoire	Grands projets structurants	Lycées et lycées professionnels	Europe, coopération internationale, et humanitaire francophonie	Activités maritimes et littorales	Projet régional, développement local et tourisme	Infrastructures et transports	investissements éducatifs, enseignement supérieur et recherche		
Jean-Claude **BEAULIEU**	X							Vice-Président du Conseil Régional		X					X		X	X			Vice-président rapporteur		
Marie-Claude **BERGERO**	X							Conseil général de Charente		X				X					Vice-président rapporteur				
Michelle **CARMOUSE**			X					Conseillère municipale de Pons Suppléante de JF Menain							X			X		X	X		
Philippe **CHARPENTIER**				X				Conseiller général de Vienne Conseiller Municipal de Montmorillon		X				X				X		X			
Simone **DONNEFORT**	X							Conseiller général des Deux-Sèvres Maire de Saint-Martin d'Entraigues		Vice-président rapporteur				X				X	X				
Jean-François **FOUNTAINE**				X				Conseiller municipal de la Rochelle Vice-président de la communauté d'agglomération de la Rochelle				X						X			X		
Jean-Pierre **GELOT**			X					Conseiller général des Deux-Sèvres				X	X					X		X			
Jean-Pierre **GOUMARD**						X		Membre de la commission permanente		X			X		X			X		X			
Michel **GRENOT**	X							Président de la Fédération Régionale de la Coopération Agricole Poitou-Charentes			X			X				X			X		
;Régine **JOLY**		X								X					X			X	X et appel d'offres				
Pascal **MARKOWSKY**					X										X			X					
Jean-François **MEMAIN**			X					Conseiller municipal de La Rochelle				X						X					
Claude **MEUNIER**,	X							Vice-président du Conseil Régional Maire de Pont l'Abbé d'Arnoult		X								Vice-président rapporteur Président remplaçant					
Philippe **MOST**	X							Vice-président du Conseil Régional Maire de Royan Président de la Communauté de communes du pays royannais Président délégué du Comité régional du Tourisme				X	X					président			X		
Catherine **NORMANDIN**	X							Vice-présidente du Conseil Régional					X					précédente présidente remplaçante		X			
François **PATSOURIS**		X						Membre de la commission permanente du Conseil Régional Conseiller municipal de La Tremblade					X		X			X		X			

Membres de la commission activités maritimes

Elus de la CHARENTE-MARITIME (18 sièges)

											Groupe A			Groupe B			Groupe C			Groupe D				
											COMMISSION														
	Parti politique							Autre mandat que conseiller régional			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
	Dynamisme régional	Parti socialiste et radical de gauche	Parti communiste	Parti socialiste et radical de gauche	Mouvement National Républicain	Verts	Mouvement des régions CNPT		finances, de synthèse et du plan		Culture, patrimoine et environnement	Emploi, formation professionnelle, et alternance orientation	Jeunes, ville et sport	Emploi, entreprises, activités nouvelles et technologies	Agriculture, espace rural et contrats de territoire	Grands projets structurants	Lycées et lycées professionnels	Europe, coopération internationale, et humanitaire francophonie	Activités maritimes et littorales	Projet régional, développement local et tourisme	Infrastructures et transports	investissements éducatifs, enseignement supérieur et recherche			
Claude **BINAUD**	X							Maire de Matha			X	X		X			président								
Jean-Claude **BEAULIEU**	X							Vice-Président du Conseil Régional			x					X		x	x			Vice-président rapporteur		
Roland **BEIX**		x						Conseiller départemental Conseiller municipal de St-Jean d'Angély				x		x			x			x					
Alain **BOUGERET**	X							Vice-président du Conseil Régional	Président				x			X					x	x			
Michelle **CARMOUSE**			x					Conseillère municipale de Pons								X					x	x			
Gérard **FONTENAY**							x	Vice-président du Conseil Régional Maire-adjoint de Saint-Fort sur Gironde Président délégué du comité régional du tourisme			x					X		x		x					
Jean-François **FOUNTAINE**				x				Conseiller municipal de la Rochelle Vice-président de la communauté d'agglomération de la Rochelle					x					x				x			
Jean-François **GALVAIRE**					Non inscrit						x												x		
Jean-Pierre **GOUMARD**						x					x			x		x			x		x				
Michel **GRENOT**	X											x			x				x				x		
,Régine **JOLY**		x									x					x			x	x et appel d'offres					
Philippe **MARCHAND**		x						Conseiller municipal de Saintes								x		x			x				
Pascal **MARKOWSKY**					x											x			x						
Jean-François **MEMAIN**			x					Conseiller municipal de La Rochelle					x						x						
Claude **MEUNIER**,	X							Vice-président du Conseil Régional Maire de Pont l'Abbé d'Arnoult			x								Vice président rapporteur Président remplaçant						
Philippe **MOST**	X							Vice-président du Conseil Régional Maire de Royan Président de la Communauté de communes du pays royannais Président délégué du Comité régional du Tourisme					x	x					président				x		
Catherine **NORMANDIN**	X													x					X précédente présidente remplaçante		x				
François **PATSOURIS**		x						Conseiller municipal de La Tremblade						x		x			x		x				

2.3.2 - L'ADMINISTRATION

L'administration du Conseil Régional est répartie en 11 directions sous l'autorité du président du Conseil. Celle de l'économie inclut le service de l'agriculture et les activités maritimes.
Y. Chaineau, chargé de mission pour les activités maritimes est présent dans l'administration du Conseil Régional depuis 1997. Il remplace un agent ayant eu les mêmes fonctions. Il a toute autonomie et bénéficie d'une certaine marge d'action. Sa mission se rapproche de celle de M. de Valence, lorsqu'il était chargé d'étude, avant la réorganisation des services maritimes du Conseil Général en 2002. M. Chaineau rédige des rapports d'activité, des notes de synthèse pour le Conseil Régional, formule certaines propositions, instruit les dossiers de subvention qu'ils présentent aux élus…. C'est à dire qu'il prépare et organise toutes les actions du Conseil Régional concernant les activités maritimes qui seront débattues et votées par les élus locaux.
C'est aussi auprès de ce service que les élus obtiennent les informations qui concernent les activités maritimes de la région. Ce service entretient un réseau d'informations avec les professionnels les affaires maritimes, notamment avec M. Gibergue responsable du service économique des Affaires Maritimes. L'agent du Conseil Général avec lequel il est relation suivie est M. Loriou responsable de la cellule port, pêche, nautisme et conchyliculture de la direction de la mer.

En revanche, récent dans cette fonction et il ne semble pas avoir l'influence et l'expérience de M. de Valence. Son réseau, récemment initié, ne lui permet apparemment pas de jouer en coulisses. Il cherche avant tout à garantir la légalité administrative de son action et se retranche derrière les règles. Au quotidien il est ainsi amené à décider de l'éligibilité ou non des dossiers, son chef de service, M. Zanette, en place depuis plus de quinze ans et connaissant bien le milieu maritime, lui laissant la responsabilité des actions concernant les activités maritimes. Lors de l'instruction des dossiers de demandes de financements, il traduit les orientations du Conseil Régional et décide en vérifiant les dossiers mais aussi en faisant jouer son pouvoir d'interprétation, si le dossier est éligible ou non. Cette décision est proposée aux élus, lesquels se reposent sur le travail de validation administrative réalisé en amont.

Reste que le processus de décision est beaucoup plus complexe que celui de la direction de la mer du Conseil Général. Ainsi, lorsque M. Goumard ([12]) a interpellé M. Most ([13]), présent exceptionnellement, à propos de la pollution de la Baie d'Aiguillon, M. Most l'encourage à organiser une réunion avec tous les acteurs concernés (Ifremer, le Conseil Général, les professionnels…). Le jour où M. Goumard avertit M. Most que tout est programmé, M. Goumard s'aperçoit alors que le Conseil Régional ne tient pas du tout à cette réunion. En s'adressant à l'administration, M. Zanette, chef de service de M. Chaineau, lui annonce que la réunion n'a pas lieu d'être puisque la présidente de la Région a déjà vu toute la profession. C'est finalement le directeur général des services de la Région qui accordera la tenue de cette réunion. Nous constatons que le décideur élu M. Most a surévalué son pouvoir de décision et qu'au final, malgré l'avis de la présidente du Conseil Régional la décision reste aux mains de l'administration chargée de préparer les programmes.

.

2.4. - LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

[12] Elu vert de la commission activités maritimes de la Région.
[13] Président de la commission de la Région.

Dans le processus de décision au niveau régional, le Conseil Economique et Social Régional (CESR) est un espace supplémentaire qui intervient pour avis sur les décisions importantes : contrat de plan, budget, grands programmes régionaux. Ses membres participent à l'élaboration du plan Etat région et du budget. Le Conseil Economique et Social Régional est constitué de membres du monde socioprofessionnel. En Poitou-Charente le CESR comprend 74 membres.

2.4.1 - LES COMMISSIONS

Le CESR est organisé autour de huit commissions sectorielles et d'une commission « synthèse, finances et plan ». Les commissions sont les lieux majeurs de travail du conseil et reproduisent pour l'essentiel l'organisation du Conseil Régional.

1- Orientation, formation professionnelle et alternances, emploi ;
2- Emploi, entreprises, activités nouvelles et technologies ;
3- Contrats de territoire, développement local et social, santé, évaluation,
prospective ;
4- Infrastructures et transports ;
5- Europe, atlantique et coopération ;
6- Environnement, culture, patrimoine, tourisme et animation sportive ;
7- Agriculture, activités littorales et maritimes :

Daniel Rouvreau, Président, au titre de président de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles et Président de la Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres.
Jean Rogeon, Vice-Président du premier collège (Entreprises et activités professionnelles non salariées), au titre de président de la section régionale de conchyliculture Poitou-Charentes ;
Albert Etien, premier collège (Entreprises et activités professionnelles non salariées), au titre de président du comité régional des pêches maritimes et de président du Syndicat Autonome des Pêcheurs Côtiers.

8- Investissements éducatifs, enseignement supérieur et recherche, vie lycéenne, équipements sportifs ;
9- Commission de synthèse, finances et plan ;

Les missions de la commission numéro 7 se déclinent autour des thèmes suivants: soutien aux filières d'élevage, diversification et développement rural, installation et emploi en milieu rural, qualité et promotion des produits, recherche et développement technologique, adaptation et valorisation du patrimoine.
On retrouve dans la commission, deux personnalités connues dans le monde maritime et du projet en d'élevage d'huîtres en eaux profondes: Jean Rogeon et Albert Etien ([14]).

Jean Rogeon ([15]), nouveau président de la Section Régionale Conchylicole, a été désigné à l'issue d'une élection très politisée. En effet, en 2001, Jean Rogeon, président de la section conchylicole Ré-Centre-Ouest, a été élu à la surprise de tout le monde conchylicole, président de la nouvelle section régionale Poitou-Charentes, fusion de Marennes-Oléron et Ré-Centre-Ouest, devant François Patsouris, élu vice-président. M. Rogeon dira de cette élection *:*

[14] Nous avions étudié le contexte dans lequel évoluait ces deux acteurs, leurs rôles au sein du projet, et les interdépendances des organismes qu'ils représentent dans le projet d'expérimention de l'élevage d'huîtres en eaux profondes, rapport précédent, Darbon et Deglise, 2003).
[15] Jean Rogeon, ostréiculteur à Lozière, a été président du comité national conchylicole de1995 à 1997

- *« Au départ je ne souhaitais pas me présenter, car j'estimais que ce poste devait revenir à Alain Bertin([16]), malheureusement celui-ci a été évincé dès le premier tour. Je me suis décidé quand la liste d'Alain Bertin a proposé François Patsouris comme tête de liste. C'est quelqu'un que je connais bien et que j'apprécie mais il est marqué politiquement. J'estime qu'une organisation professionnelle n'a pas à avoir d'étiquette politique. Etant donné la représentativité de Marennes-Oléron par rapport à Ré-Centre-Ouest, nous avons 21 sièges sur un total de 59, je n'aurais pas dû être président. Mais à cause de dissensions entre deux listes à Marennes, j'ai bénéficié de reports de voix. »*

M. Rogeon plus politique qu'homme de terrain, se veut très consensuel, néanmoins sa volonté ne suffit pas à rassembler les conchyliculteurs([17]) . - *« Tout d'abord, il faut que les mentalités évoluent. Les ostréiculteurs rétais et oléronais ont toujours été éloignés, bien que du même département. Maintenant nous devons penser en termes de région et non plus en termes de bassins. »*. Les conchyliculteurs restent pour la plupart très partagés sur son élection, et y voient plus le résultat de choix politiques que professionnels.

Albert Etien, pêcheur de métier, est la figure de proue du Comité régional de la pêche. Il a été réélu dans son mandat de président en 2003. Sans aucun programme, son élection s'est jouée sur ses facultés à se faire entendre, à savoir convaincre les pêcheurs qu'il est l'homme de la situation. Le programme d'ensemencement de coquilles Saint-Jacques en cours, semble satisfaire les pêcheurs et a été un argument en faveur de M. Etien. Rassembleur et diviseur à la fois, au bagout bien connu de tous les acteurs des activités maritimes, il s'appuie sur ses relations interpersonnelles pour cimenter son réseau, qu'il active en se démultipliant auprès de ses connaissances, en période électorale.

2.4.2 - LES COMPETENCES

Le conseil n'a qu'un pouvoir consultatif. Dans certains domaines, le Conseil Régional doit recueillir l'avis préalable du conseil économique et social, avant de délibèrer sur ces sujets: budget, formation professionnelle, lycées, et tourisme principalement.

Cependant tout projet technique d'innovation susceptible d'affecter la répartition de l'espace dans les pertuis charentais est de nature à animer des débats au sein de leur 7ème commission et donc d'influencer voire d'orienter ceux du Conseil Régional, puisque les chefs de file de la pêche et de la conchyliculture ([18]) (M. Etien et Rogeon) y siègent.

3 - LES DIFFERENTES AIDES 'MER' DU CONSEIL GENERAL ET DU CONSEIL REGIONAL

La Charente-maritime est le siège d'une activité maritime importante (petite pêche, conchyliculture, nautisme) contribuant à son identité, à ses paysages et à son activité économique. Dans le cadre de ses compétences dans ce domaine (défense du littoral, ports départementaux ([19]), entretien du domaine public maritime et aides aux activités maritimes).

[16] Président sortant de la section conchylicole, ostréiculteur, leader reconnu de la profession
[17] Voir le chapitre consacrée à la conchyliculture du précédent rapport Darbon et Déglise, 2003.
[18] Confer le précédent rapport Darbon et Deglise, 2003, p 67 *La dynamique des acteurs, Problèmes identitaires.*
[19] dont la gestion a été transférée de l'Etat au département en 1984.Sur les 38 ports charentais maritimes, 34 sont concédés à des collectivités ou SIVU30 et 4 ports sont en gestion directe départementale.

Le Conseil Général peut octroyer une aide, sous forme de subventions, à un projet de culture marines, comme l'élevage d'huîtres en eaux profondes, et à la petite pêche. Bien qu'instruites par la 4ème commission, de telles demandes d'aides ne relèvent pas de ses compétences maritimes mais de ses compétences en matière d'aide et de développement économique.
Les porteurs de projets, soumis au Conseil Général pour subventions et financements, peuvent être des professionnels, des groupements de professionnels, des comités d'agglomérations, des mairies… Ces projets peuvent concerner la modernisation d'un navire, la modernisation d'une exploitation conchylicole, la création d'une zone de mouillage, l'élévation d'une digue, l'extension d'un port, le nettoyage des parcs ostréicoles abandonnés et l'élimination des compétiteurs des huîtres (drague mise à la disposition permanente de la Section Régionale conchylicole)… En règle générale, les aides versées par le conseil général aux professionnels sont associées à celles du Conseil Régional. ([20]). Ces aides suivent un parcours bien défini ([21]), les dossiers concernant la pêche et la conchyliculture faisant notamment l'objet de délibérations en commissions COREMODE ([22]).

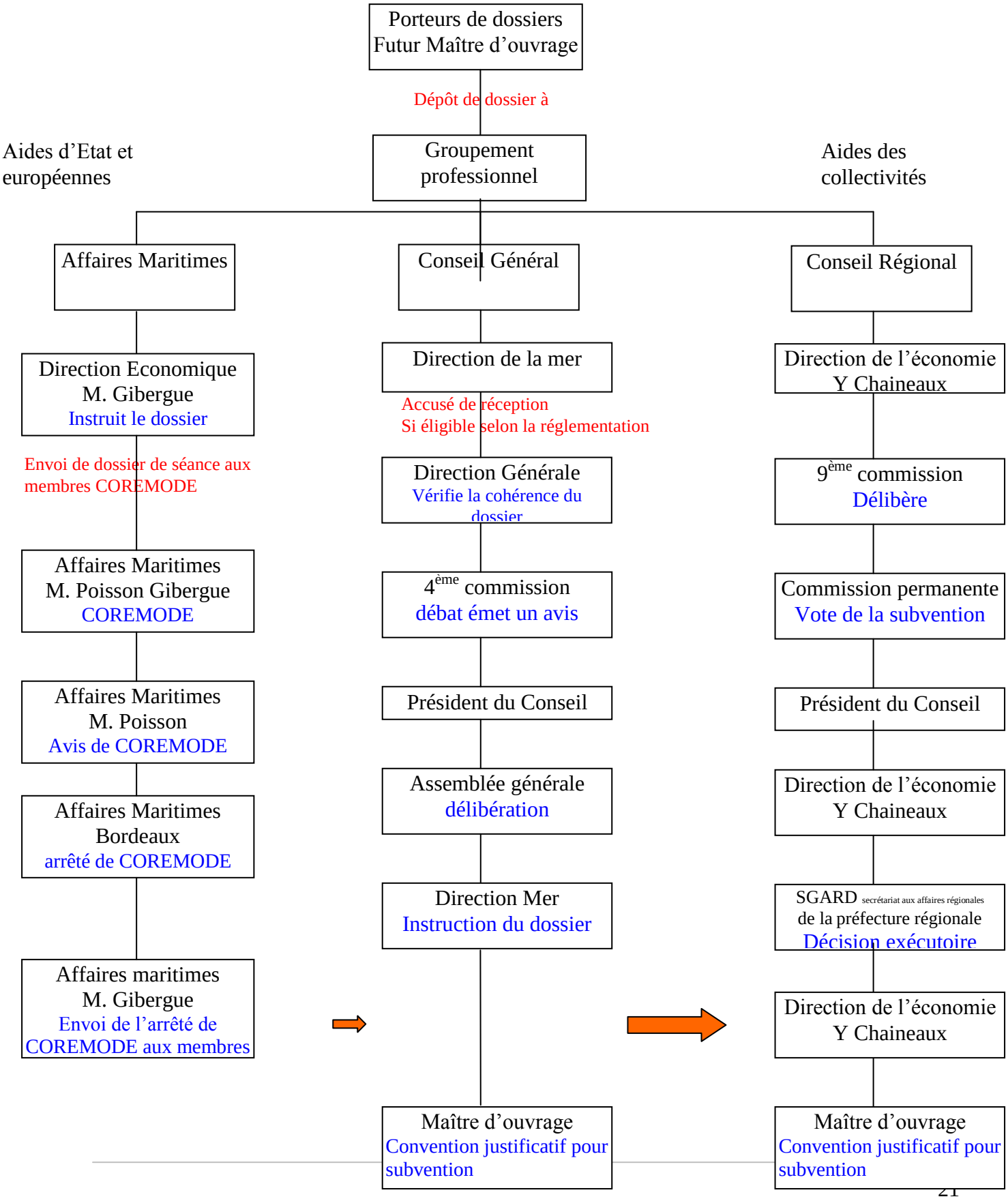
La conchyliculture est particulièrement bien soutenue bénéficiant de subventions au titre de la réorganisation et du nettoyage de concessions (parce qu'elles font partie du domaine public) ou au titre de l'aide économique. Au-delà de ces diverses subventions, le département subventionne hors de ses compétences mais dans un cadre bien spécifique et après un vote de l'Assemblée, une partie de la communication de la Section régionale de la conchyliculture, visant à faire connaître les produits conchylicole de la région. Ces aides soutiennent les campagnes ponctuelles de communication comme le salon de l'agriculture, les actions d'information sur les huîtres de marennes Oléron et plus largement sur tous les produits en général… Ce budget représente 20% des aides du Conseil Général, allouées à la profession.

Considérant les difficultés d'évolution de ces professions, les collectivités favorisent les projets communs qui permettent de mutualiser les outils de production, d'induire une pluriactivité ou une innovation technique ou d'apporter une amélioration de développement pour le plus grand nombre, comme le projet d'élevage d'huîtres en eaux profondes. Ces projets réunissant plusieurs types d'acteurs, font tous l'objet d'une instruction particulièrement longue. Environ cinq années, voire plus, sont nécessaires pour qu'ils aboutissent. Le projet d'élevage d'huîtres en eaux profondes n'est donc pas unique en ce sens. Débats, informations et avis s'échangent en interne, mais aussi entre les collectivités, entre les administrations et les professionnels, entre les politiques et les professionnels et les administrations et les politiques, bien avant que le dossier soit officiellement entre leurs mains. On le voit bien à la lecture de ce rapport, le département peut intervenir à de multiples endroits même si cela n'entre pas dans ses compétences. Ces aides traduisent une volonté politique partagée, très consensuelle pour maintenir, pérenniser et soutenir des activités professionnelles que le Conseil Général estime nécessaire au développement économique et social du département. Toutefois, paradoxalement, il n'existe pas de débat et de réflexion de fond sur l'ensemble des projets, ni sur le sens des projets collectif d'innovation technique, ni sur les activités maritimes en général. Comment ces projets mutualisateurs s'insèrent-ils dans l'environnement des acteurs ? Participent-ils à une évolution économique, sociale, professionnelle particulière ? Permettent-ils une restructuration cohérente des professions ? Quel apprentissage collectif peut-on en tirer ? Quelles stratégies doit-on mettre en place pour

[20] Toutes aides confondues, les activités maritimes représentent environ 3 millions d'euros sur un budget de 458 millions d'euros du Conseil Régional et environ 9 millions d'euros sur le budget de 491,596492 millions **?**du Conseil Général.
[21] qui est expliqué sur le schéma de la page 26.
[22] **COREMODE :** commission régionale de la modernisation et du développement de la flotte de pêche.

favoriser ce type de projet ? De quelle manière fait-il évoluer les conflits d'usage ?… Aucune de ces problématiques n'est abordée. Toutefois, certains agents des affaires maritimes au vu du nombre et de la nature des dossiers de subventions se demandent quel est le principe collectif supérieur, la vision globale, (celle qui donne du sens collectif), qui oriente toutes ces demandes d'aides et quel en est le suivi (autre que financier) ? Ce qui nous ramène à l'appréciation précédente considérant les assemblées locales comme autant de guichets sur lesquels des acteurs professionnels du milieu marin disposent de droits de tirages automatiques.

INSTRUCTION D'UNE DEMANDE DE SUBVENTION D'UN PROJET



Le parcours administratif des dossiers de demande d'aides publiques, qu'il s'agisse de projets individuels simples ou collectifs comme l'expérimentation de l'élevage de l'huître en eaux profondes révèle les rôles et les fonctions effectifs des différents acteurs qui y participent.

Tous les dossiers sont animés par deux logiques : respecter les différentes réglementations et tirer parti au maximum des possibilités de financements.

Comme le montre le schéma de la page précédente, les projets sont transmis par leur porteurs à un groupement professionnel. Le groupement leur prépare le dossier et aide les porteurs à le mettre en forme et en conformité avec les règles et attentes bureaucratiques. Les conchyliculteurs le confient à la section régionale conchylicole et les pêcheurs le transmettent au groupement professionnel de gestion qui gère la gestion de leur entreprise (rétribution à la part, paie de l'équipage, comptabilité…). Les dossiers ainsi préparés sont diffusés auprès des affaires maritimes et des collectivités territoriales susceptibles de les subventionner. Le plus souvent, le projet est envoyé simultanément au Conseil Général et au Conseil Régional, le flou de leurs compétences et la possibilité de les croiser offrant des possibilités accrues d'accès aux financements.

3.1 - UNE ETAPE MAJEURE : LA COREMODE

L'étape de la COREMODE est importante à comprendre car elle illustre la régulation des jeux des acteurs. Le travail de cette commission révèle la nature du pouvoir administratif, des collectivités et de l'Etat, et permet de mieux décoder le rôle des élus lors d'un projet comme celui de l'expérimentation des huîtres en eaux profondes. Retracer l'élaboration des politiques publiques, et donc le rôle de ses acteurs, c'est donc comprendre comment se sont construites les représentations de l'action publique.

La COREMODE (commission régionale de modernisation et de développement de la flotte de pêche artisanale et des cultures marines), instituée par le décret de n° 85-369 du 22 mars 1985, dans chaque région littorale, est chargée de vérifier la conformité des demandes d'aide aux normes européennes et nationales et d'établir les priorité régionale en matière de modification de la capacité de pêche (attribution de permis de mise en exploitation). Elle doit êtreconsultée sur les projets d'investissements pour lesquels est demandé un concours financier national ou européen sous forme de subventions en capital ou de bonifications d'intérêts.
La COREMODE est censée statuer uniquement sur les concours de l'Etat et les subventions européennes. Mais les fonds européens ne peuvent être mobilisés que si l'Etat membre participe, directement ou à travers les collectivités locales. L'interaction de ces financements contraints les COREMODE, lors des délibérations, à tenir compte des aides des collectivités qui interviennent dans le dossier. En fin de délibération, le directeur régional des affaires maritimes prend avis et le transmet pour un arrêté attributif de subvention à la direction régionale de Bordeaux..

Les affaires maritimes instruisent quasiment tous les dossiers. Ceux-ci arrivent au service économique de M. Gibergue qui les vise. Près de 400 dossiers sont ainsi déposés chaque année et mobilisent près de 95% de son temps. Seuls 234 dossiers, environ, ont pu être traité en 2003, le reste n'ayant pas pu être instruit par manque de temps. M. Gibergue vérifie les justificatifs nécessaires à la procédure, la nature des investissements, les taux, les règles…, et théoriquement

la bonne répartition des financements, ce que nous verrons plus loin. Il regroupe les dossiers par activité, rédige une fiche de présentation. Il prépare un dossier de séance qui sera annexé à l'envoi de la convocation des membres COREMODE, quinze jours avant la date de la réunion de la COREMODE.

3.1.1 - COMPOSITION DE LA COREMODE

Elle se compose de quatre types d'acteurs : les administratifs, les politiques, les scientifiques et les organisations professionnelles.

Les administratifs :
- Le préfet de région, représenté par Monsieur Barrillot du SGAR de Poitiers ;
- Le préfet de la Charente Maritime ;
- Le trésorier-payeur général de la région ;
- Le trésorier-payeur général du département ;
- Le directeur régional des affaires maritimes, Monsieur Poisson et Monsieur Gibergue ;

Les politiques :
- Le Président et trois membres du conseil régional, Messieurs Most, Charpentier, Patsouris, membres de la 9ème commission Activités maritimes et littorales du Conseil Régional ;
- Le Président et un conseiller général Monsieur Tallieu, président de la 4ème commission mer et milieu maritimedu Conseil Général.

Les administratifs, Messieurs Chaineau chargé de mission aux activités maritimes du Conseil Régional, Loriou responsable de la cellule port, pêche, nautisme et conchyliculture de la direction de la mer du Conseil Général, peuvent être présents en remplacement d'un élu.
Les élus et leur suppléant sont désignés par le préfet de région. Une liste d'élus est proposée par les collectivités, à la demande des affaires maritimes. Elle est transmise au préfet, pour proposition d'arrêté de renouvellement de l'ensemble des membres de la COREMODE.

Les organismes scientifiques et techniques
- Ifremer, G. Biais la Rochelle, M. Goulletequer la Tremblade ;
- Le CREA, centre régional d'expérimentation et d'application aquacole, M Blachier.

Les organisations professionnelles :
- **Pêche**

Les comités des pêches, M Picq et Fesseau Présidents des comités locaux ;
Les organisations de producteurs de la Région, M. Renaud directeur de l'Organisation de Producteurs (OP)de la Cotinière, M. Heid directeur de l'OP FROM SUD OUEST ;
Sont aussi présents les représentants des cinq groupements de gestion qui encadrent les activités des entreprises de pêche.

- **Conchyliculture**
La section régionale de la conchyliculture, M. Rogeon président de la section régionale, M. Champeau directeur de la section et M. Laugraud, ancien président de la section.
- **Chambre de Commerce,** M Cabanas.

Les organismes bancaires concernés :
- La Caisse régionale du crédit Maritime ;
- La caisse locale du Crédit Agricole de Marennes ;

La direction des services vétérinaires, dont M. Rouillet est le directeur, est invitée, mais cette administration ne fait pas partie des membres officiels de la COREMODE, prévus par le décret du 22 mars 1985. Les affaires maritimes s'appuient sur les services vétérinaires pour avis notamment en conchyliculture.

La COREMODE réunit donc tous les acteurs concernés par le secteur, et peut éventuellement en fonction de la nature des dossiers faire appel à des intervenants ad hoc. Le nombre important de participants rend difficile les débats et alourdit la gestion de la commission. Il s'agit d'une instance cumulant les fonctions d'arènes et de forum, où se nouent les différentes perceptions du secteur et de ses enjeux et se règlent et se définissent les modalités concrètes de sa gestion.

3.1.2 – La COREMODE EN ACTION

La COREMODE délibère sur la nature et l'intérêt des investissements mais surtout sur l'attribution des aides publiques. Elle est compétente pour les fonds distribué par l'état ([23]) (Direction des Pêches) et l'Europe (fonds de l'IFOP ([24]). En conséquence, les collectivités ne sont pas assujetties aux décisions de cette commission pour leurs aides, mais celles-ci devraient être notifiées au plus tard lors de la commission en cas de demande d'aide européenne afin que le dossier soit conforme aux exigences réglementaires ([25]). Théoriquement ne devrait donc passer en COREMODE que les dossiers qui formellement ont fait l'objet d'un accord ou d'un refus des collectivités. En pratique, la décision d'engagement formel des collectivités locales n'intervient le plus souvent qu'après.

L'examen des dossier par les deux conseils est en attente de celui des affaires maritimes et de la décision de la COREMODE, y compris pour des demandes qui ne mobilisent que des fonds des collectivités territoriales et qui sont aussi soumis à la COREMODE. Cette pratique permet aux collectivités de ne pas prendre la responsabilité des décisions. Si les décisions sont négatives la

23 L'Etat intervient pour les navires de moins de 16m sur la façade atlantique à hauteur maximale de 12,5% du montant de l'investissement. Le Conseil Régional de Poitou-Charentes et le Conseil Général de Charente Maritime interviennent en complément pour les navires de moins de 16m avec un taux total de 20% (5 à 15% chacun selon la nature des projets). En conchyliculture, le Conseil Régional intervient généralement seul en complément de l'IFOP à hauteur de 10 à 25% de l'investissement.

[24] Créé en 1993, l'IFOP est l'instrument financier de l'Union européenne dans le domaine de la pêche. Il remplace les deux précédents régimes qui s'appliquaient, l'un à la flotte et à l'aquaculture, l'autre à la transformation et à la commercialisation des produits de la pêche.L'IFOP a 2 missions principales: contribuer à la réalisation des objectifs de la politique commune de la pêche et renforcer la cohésion économique et sociale des régions du littoral.

[25] Les fonds de l'IFOP peuvent être mobilisés à hauteur de 15 % de l'investissement (projets individuels) à condition d'un minimum de 5% de contribution de l'état membre

responsabilité en reviendra aux affaires maritimes. Si le résultat est positif c'est le travail de l'administratif local et l'action de l'élu qui bénéficieront d'une reconnaissance – espérée ! -, de la part des demandeurs. N'a-t-on pas entendu l'administration territoriale faire valoir qu'elle *avait un contrat moral avec le demandeur* ?

Lorsque nous interrogeons les responsables de ces collectivités sur le déroulement d'une demande d'aides ils répondent – «On *respecte l'avis de la COREMODE*». Or, d'après les affaires maritimes, la seule contrainte des collectivités est de prévoir des financements qui respectent les limites de cumul de plafonds et les règles de cofinancements des règlements nationaux et européens (IFOP). De plus, dans de nombreux cas, l'absence de possibilité de mobilisation d'autres aides nationales que celles des collectivités locales leur attribue de fait le pouvoir de décider seules de l'éligibilité des dossiers pour une aides de l'IFOP.
Cette procédure traduit une absence de volonté de sélectivité dans les aides des collectivités : *il suffit de demander pour tout avoir*. La seule limite est l'éligibilité des investissements et la conformité des situations des demandeurs vis à vis des conditions réglementaires de la pratique de l'activité, pour laquelle les collectivités se reposent sur les compétences de la Direction des Affaires Maritimes et la consultation organisée par celle-ci en COREMODE. Si cette dernière est favorable, la demande de crédit suit son cours avec transmission à Direction des pêches à Paris des dossiers mobilisant des fonds nationaux et européen pour déblocage des fonds.

Les débats en COREMODE ne portent en conséquence pas sur la nature et la pertinence des investissements, entre des membres, qui *sont toujours d'accord sur tout,* mais sur la ligne de crédit IFOP ou nationale sur laquelle le projet peut être éligible. C'est notamment le cas pour les projets collectifs, souvent complexes, par exemple quand il s'agit de promotion de produits. *On arrive à avoir vraiment de tout comme demandes*. La nature des débats est d'autant plus houleuse que *les textes ne peuvent pas tout dire*. A un moment donné, c'est aux affaires maritimes d'essayer de trancher: *non ce n'est pas raisonnable de considérer cela comme éligible*. C'est alors une levée de boucliers contre l'administration.

Les critère d'éligibilité définis par les collectivités laissent aussi à leurs administrations une certaine marge d'interprétation. Par exemple l'investissement bureautique d'un professionnel maritime ne sera pas forcément pris en compte. Les dossiers sont instruits selon « *les règles du bon sens »* en évitant toutefois que les règles ne soient par trop chahutées. A l'inverse, les collectivités peuvent ne pas suivre un dossier, alors que l'avis COREMODE y serait plutôt favorable, par exemple pour des aides pour des fermes aquacoles sur l'île de Ré. Dans ce cas, ce sont souvent des conflits politiques ou professionnels, humains qui sont à l'origine de ces oppositions.

Il s'agit de cas exceptionnels. En règle générale le mode de gestion bureaucratique adopté contraint tous les acteurs et rend difficile toute politisation des enjeux, puisque, de fait, c'est l'administration qui finalement décide, contraint et régule tous les jeux, allant jusqu'à même interdire un quelconque avis de l'élu. Lorsque le dossier du projet redescend, après la COREMODE, pour délibération en commission activités maritimes du Conseil Régional, on répondra à l'élu qui souhaite annexer, amender le dossier : *oui mais la COREMODE est d'accord*. L'élu ne peut plus rien ajouter. Les questions sont tranchées dans le forum que constitue la COREMODE qui s'apparente par ailleurs à une forme de gouvernance corporatiste

dans laquelle les décisions sont arrêtées par l'organisation du consensus de tous les acteurs acceptés pour cogérer le secteur. On traite dans le réseau fermé, en routine, en attendant la crise éventuelle.

4- LES ACTEURS LEADERS OU INFLUENTS

L'enquête n'a pas révélé de réseau politique d'influence particulière agissant sur les activités maritimes. Nous avions étudié lors du précédent rapport que le groupe est un construit humain, dont la rationalité est fonction des préférences des acteurs qui le constituent. Ces acteurs agissent selon leurs opportunités et capacités, en fonction de leur situation stratégique, de leur position sociale ou professionnelle et de leur pouvoir d'intervention dans le groupe. La stratégie de l'acteur ne peut donc s'appréhender seulement en termes d'objectifs et de projets cohérents. C'est un jeu qui est aussi lié au comportement et au vécu de l'acteur. Comment établit-il ses stratégies pour influencer son environnement et contraindre d'autres acteurs pour y parvenir ? Comment contourne-t-il les règles pour échapper aux contraintes ? Pour mieux comprendre les régulations de pouvoir au sein des activités maritimes de la région, nous avons interrogé quelques acteurs pour identifier les compétences particulières qui les rendent influents ou non et d'en déduire la structuration globale des jeux.

4.1 - ACTEURS AU CONSEIL GENERAL

PHILIPPE DE VALENCE

M. de Valence semble l'acteur le plus marquant au sein du Conseil Général. Ancien conseiller aquacole, il travaille au Conseil Général depuis les années1980. Il a su fonder un réseau avec tous les types d'acteurs concernés par le maritime, par une présence marquée sur le terrain. La proximité avec ces acteurs a forgé sa vision globale et l'écoute de toutes les parties lui ont appris à relativiser les enjeux. S'il parle de « flambées » dans les rapports des professionnels, il garde beaucoup de recul et refuse de parler de conflits. Pour lui « *ce n'est pas si grave tout finit par s'arranger si l'on se donne la peine* ».

Tout en relationnel, M de valence traite les dossiers avec rigueur et applique les réglementations. Ce qui n'exclut pas, tout en restant dans la légalité, que son expertise et ses convictions puissent inférer sur la manière d'instruire certaines demandes. « *Il y a toujours, comme dans le cadre de la justice, de la préfecture ou de la direction des affaires maritimes et des administrations en général, différentes interprétations possibles des lois et application des règlements* ».

Il se qualifie de *conseiller et d'animateur,* mais non de décisionnaire sur les activités maritimes au Conseil Général. Il renvoie cette responsabilité au président du Conseil. En revanche, il reconnaît disposer d'une capacité d'influence de fait, en participant à la construction des politiques des activités maritimes. Notes, rapports, études, propositions… quasiment tout ce qui touche au maritime sort de ses services. Ses propositions seront visées par le président, modifiées et discutées en commission, puis amendées et votées en séance plénière.

Les acteurs interrogés le citent, souvent sans le qualifier, sinon comme un homme qui connaît bien son domaine. Sous couvert de la légalité, il n'en demeure pas moins qu'il est le seul maître à bord de ce service qui ne répond que devant le président.

Son expérience sur le terrain et dans l'administration et l'expertise acquise ne semblent pas avoir d'équivalent sur le territoire départemental ou régional, sinon peut être au niveau des affaires maritimes. C'est aussi un homme des coulisses, qui semble connaître l'essentiel des enjeux, des jeux et des réseaux des acteurs concernés par le maritime.

.

Au sujet de l'élevage d'huîtres en eaux profondes, il parlera de la longueur des négociations, « *le passage en force n'a jamais été bon, mais quand on voit le résultat … ce n'est pas aussi probant que ça… c'est le moins qu'on puisse dire* ». Lorsqu'on l'intérroge sur la source de ses informations, sur sa connaissance des derniers chiffres sa réponse reste évasive. Il admet que le projet a été décevant, tant dans son déroulement que sur ses résultats économiques. Il pense que ses résultats sont dommageables au niveau humain, parce que le projet a avivé les tensions entre les hommes. Il n'a pas non plus remarqué de progrès en terme d'apprentissage collectif ni pour le groupement des professionnels, ni pour les professionnels eux-mêmes. D'un autre coté, il reste optimiste, « *il suffit de se donner les moyens et avec le temps c'est oublié, il y aura d'autres projets, il y en a déjà d'autres et celui-ci pourra peut être revenir* ».

JEAN PIERRE TALLIEU

Jean Pierre Tallieu élu conseiller général du canton de la Tremblade, président de la 4ème commission, est non inscrit, même s'il peut être rattaché à une droite gaullienne. Ancien huissier de justice, il est arrivé par hasard en politique. En 1992, il est élu maire de la Tremblade, ville de bord de mer. La Tremblade a environ 4700 habitants au cours de l'année et environ 35 000 durant la période estival. Cette commune fait partie de l'arrondissement de Rochefort et du pays royannais. Il est très attaché aux activités maritimes traditionnelles de son département. Sur son territoire 12 chalutiers de pêche estuarienne dont 6 débarquent à la Tremblade, sans criée avec un débarquement direct des produits et une vente immédiate. 3 débarquent à Royan et 3 à la Cotinière en criée.

Très actif pour sa mairie, il consacre néanmoins deux jours par semaine à sa mission de conseiller général. Il se rend régulièrement sur le terrain depuis le début de son mandat. Régulièrement, il vérifie sur place la validité des demandes de subventions lorsqu'il y a des travaux à prévoir (par exemple la création ou la modification de digue). Ses prédécesseurs ne le faisaient pas. JP Tallieu reconnaît que « C*e n'est pas confortable, il faut y aller en plein hiver, le temps est mauvais. Mais maintenant ils savent que j'y vais, ils font attention. Les élus locaux cherchent toujours à avoir plus de fonds en présentant des demandes qui ne correspondent pas toujours a la réalité, il faut aussi faire le gendarme* ».

Son influence semble résider dans sa faculté à se mobiliser et à mobiliser les autres acteurs. Son implication dans l'exercice de sa mission en tant que président de la 4ème commission ne fait que renforcer. Il prend en compte les besoins du département et tente de faire aboutir les projets qu'il peut prendre en charge. Il ne semble pas œuvrer dans les réseaux pour se placer.

Très occupé par la gestion de sa commune, pragmatique, il se mobilise pour des projets qui sont à la mesure de ses moyens. Il a une vision globale des activités maritimes mais n'en a pas la connaissance spécifique et précise des administrations. C'est avant tout un homme d'action qui en fonction du contexte et du système impulse des projets. Sans avoir de relations suivies avec le Conseil Régional, il sait s'en rapprocher quand c'est nécessaire. On l'a vu à côté de Philippe Most dans la bataille pour conserver les vieux bâtiments d'Ifremer à La Tremblade en novembre

2003, condamnés à la démolition. Mais il n'existe pas de débat de fonds ou de réflexion commune entre ces deux collectivités exceptée lors de l'établissement du plan Etat-Région. Interrogé sur l'expérimentation, il dira que « *l'expérience fonctionnant très bien en Bretagne il n'y a aucune raison qu'elle ne puisse pas s'implanter dans les pertuis charentais, considérant la richesse halieutique des lieux* ».

JEAN-LOUIS LEONARD

Jean-Louis Léonard ([26]), comme Didier Quentin et Michel Parent est l'un des vice présidents du Conseil Général. Il est député de Charente-Maritime ([27]) et maire de Châtelaillon-Plage (ville d'environ 5700 habitants au cours de l'année). Sur leterritoire de sa commune, le village dit des boucholeurs accueille les activités traditionnelles conchylicoles depuis plus de cent ans. Environ 600 personnes vivent de ces activités.

Très accaparé par ses mandats de député et de maire, il semble peu impliqué dans les activités maritimes au niveau régional. Jean-Louis Léonard s'est cependant fait remarquer à plusieurs reprises par ses prises de positions médiatiques sur la mytiliculture. L'élevage de moules sur sa commune est marginal si on la compare au dix mille tonnes environ produites par la centaine d'entreprises mytilicoles de la Baie de l'Aiguillon, mais essentiel pour l'équilibre social, économique et les emplois de sa commune. D'autant qu'il ne faut pas mésestimer les pressions éventuelles exercées par les mytiliculteurs sur leur représentant local soit directement ou par voie de presse. Il est donc légitime que M. Léonard prenne ses responsabilités d'élu vis à vis de ses administrés-électeurs, lorsque l'occasion lui en est donnée.En général cependant, les interventions du député Léonard sont plus axées vers le domaine social que sur les activités maritimes ([28]).

Lors des discussions sur le projet d'élevage d'huîtres en eaux profondes, il s'était opposé au premier zonage du projet, proche de son territoire. Nous avions vu au cours du précédent rapport que les conflits d'usage entre mytiliculteurs et ostréiculteurs pouvait en être en partie la cause, certains estimant que les deux productions animales étaient en concurrence. Entre temps nous avons appris, que les ostréiculteurs de la région de Chatelaillon craignaient que l'implantation d'une zone supplémentaire d'élevage, proche de leur territoire, utilisant des techniques nouvelles prometteuses, ne nuise à leur propre exploitation. Certains diront que la raison du refus de M. Léonard résidait dans les risques de pollution de sa plage par les coquilles d'huîtres de l'expérimentation. Les administratifs disent qu'aujourd'hui, sa plage étant refaite et restructurée, il n'y aurait plus de motif d'opposition, *il suffisait d'attendre*.

DIDIER QUENTIN

Didier Quentin ([29]) est vice-président du Conseil Général et député de Charente-Maritime. Il intervient, souvent à l'Assemblée Nationale en faveur de la pêche, la conchyliculture ou de

[26] Il n'est plus vice-président depuis qu'il a été réélu en 2002

[27] Circonscription d'élection: Charente-Maritime (2ème), groupe politique, Union pour un Mouvement Populaire ; Profession: Ingénieur

[28] Propositions de lois co-signées par Jean-Louis LEONARD : projet de loi visant à instaurer un service garanti à l'ensemble du service public, projet de loi tendant à simplifier l'exercice du droit de vote par procuration, projet de loi contre la violence routière.

[29] Circonscription d'élection: Charente-Maritime (5ème), Groupe politique: Union pour un Mouvement Populaire ; Profession: Ministre plénipotentiaire, du 23/03/1992 au 01/08/1997 Vice-Président du Conseil Régional.

l'aquaculture, entre autres sujets. Il est intervenu notamment au sujet de l'application de la loi littoral aux zones conchylicoles expliquant à l'assemblée, au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- «*…l'inquiétude de nombreux professionnels et élus du littoral charentais quant à l'application de la loi Littoral aux zones conchylicoles. Que le décret n 2000-1272 du 26 décembre 2000, modifiant la notion de surface du code de l'urbanisme ne permettait plus que des aménagements d'une superficie inférieure à 20 mètres carrés, sous réserve de critères multiples et cumulatifs. Mettant de nombreux conchyliculteurs devant une situation incohérente, et même ubuesque : les services vétérinaires exigent la mise aux normes de salubrité de leurs établissements pour en autoriser l'exploitation, alors que le ministère de l'équipement refuse d'autoriser les travaux nécessaires !».*

La réponse du ministre au sujet de l'application des règlements est intéressante:

- *« J'en reparlerai aujourd'hui avec M. de Robien. Mais vous avez raison de le souligner, tout cela passe également par des applications souples de la part des directions départementales de l'équipement et une concertation avec les communes et les représentants des professionnels du monde conchylicole. La conjugaison d'une modification du code - en l'occurrence de sa partie réglementaire -, d'une application souple et d'une concertation pourrait apporter la réponse que vous attendez aux questions très légitimes que vous venez de poser. »*

Nous avions parlé plus haut des possibilités pour certains élus de faire intervenir des ministères pour déverrouiller leurs projets. Nous voyons par cet échange que le jeu démocratique est bien utilisé. Les professionnels de la mer ou des élus locaux non cumulants vont plaider ainsi leur cause auprès des députés susceptibles de pouvoir intervenir à l'Assemblée Nationale. Les élus connaissent et exploitent cette voie notamment lorsque les réglementations contrarient les projets qu'ils endossent.

MICHEL PARENT

Michel Parent, vice-président du Conseil Général([30]) est surtout connu pour son implication dans la profession ostréicole. Maire du Château d'Oléron, ville de 3700 habitants environ, il est très présent tant sur la commune que dans le monde conchylicole. Il est actuellement impliqué dans un projet de musée vivant de l'huître. Son influence provient de son engagement envers l'ostréiculture et de l'appui dont il bénéficie de la part des ostréiculteurs de la région.

4.2 - ACTEURS AU CONSEIL REGIONAL

Quatre élus au Conseil Régional se démarquent de l'ensemble des membres de la 9ème commission Activités maritimes et littorales.

FRANÇOIS PATSOURIS

François Patsouris, ostréiculteur, conseiller régional, conseiller municipal de La Tremblade, a fait trois mandats à la section conchylicole Marennes-Oléron en tant que responsable de la

[30] Groupe politique UDF.

communication ([31]). Depuis 2001, il est vice-président de la section Poitou-Charentes et président de la sous-section Marennes-Oléron qui représente l'un des plus importants bassin ostréicole de France. Il a perdu l'élection pour la présidence de la section régionale, à la suite d'un basculement d'alliance des ostréiculteurs. Il explique cette défaite ainsi :

- « *Je n'avais pas l'intention de me présenter. Alain Bertin m'a demandé de le remplacer car je connais bien la section de Marennes-Oléron. Mais lorsque j'ai expliqué aux ostréiculteurs de la région du nord que la démarche qualité d'identification géographique protégée (IGP) Marennes-Oléron, ne concernait que les huîtres de Marennes-Oléron, ce qui avait la conséquence qu'ils ne pouvaient pas utiliser cette appellation pour leur production, je ne pouvais plus penser à leur soutien électoral*».

Très présent dans le monde ostréicole, sa double représentativité de président de sous-section et de conseiller régional, membre de la commission permanente du Conseil régional, assoie les chances de succès des projets qu'il soutient et influence ceux qui concernent son territoire ou la profession.

M. Patsouris est un élu qui sait se faire entendre des affaires maritimes, notamment lors des projets collectifs qui suscitent des désaccords sur le partage d'usage du territoire, comme l'expérimentation en eaux profondes. Souvent cité dans la presse, il est couramment associé aux articles concernant l'ostréiculture, mais sa tribune dans les médias ne se limite pas aux informations données sur la profession ostréicole ou sur ses produits, il s'en sert aussi avec force pour diffuser ses prises de position sur les différents sujets liés à ses activités (loi littoral, aménagement du territoire, réglementations, projets d'innovation techniques ostréicole…). Inscrit au Parti Radical de Gauche, il entretient des relations suivies avec les élus du parti socialiste et divers gauche de la région, avec lesquels il s'entend le plus souvent sur les dossiers les plus importants de la région comme le projet en eaux profondes. Ce qui n'exclut pas d'éventuelles oppositions. Ainsi, le projet actuel des huîtres sur filière peut très bien le mettre enopposition, au moins formelle, avec M. Fountaine (élu de gauche dont nous parlons plus loin). L'un (M. Patsouris) défendant le projet d'huîtres sur filière en tant que représentant de la profession, l'autre (M. Fountaine) demandant à ce que le projet soit annulé ou déplacé, défendant l'usage des plaisanciers.

JEAN-FRANÇOIS FOUNTAINE

Jean-François Fountaine, conseiller municipal de La Rochelle, 5ème Vice-Président de la communauté d'agglomération de la rochelle, administrateur de sociétés, membre du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques (par arrêté du 2 octobre 2001 au titre des représentants des professionnels des industries nautiques), membre de la commission permanente du Conseil Régional, multiplie les mandats et les responsabilités ([32]).

Dirigeant de l'entreprise Fountaine-Pajot, il s'est fait connaître en gagnant coup sur coup la course La Rochelle-La Nouvelle-Orléans puis la Transat en double, en 1982, à la barre de "Charente-Maritime". Fabriquant de catamarans depuis 1976, il produit "Louisiane", premier

[31] Il est aussi élu membre du Comité national de l'eau en tant que représentants de la pêche maritime et de la conchyliculture.

[32] Elu du secteur Aménagement de l'espace prévisionnel - Port de commerce – Enseignement.

catamaran de croisière. Aujourd'hui, l'entreprise domine le marché mondial des catamarans de croisière. Il est le chef de file des socialistes au Conseil Régional, et ses déclarations à la presse revendiquent son opposition au gouvernement, où il apostrophe régulièrement M. Raffarin ([33]), actuellement Premier Ministre mais tenant toujours sous influence la Région Poitou-Charente dont il était l'ancien président. Le journal *Le Point* du 01/09/00 le cite parmi les dix personnalités faisant bouger la Rochelle – « *Ce statut de figure emblématique de la nouvelle économie rochelaise lui aura même valu d'être courtisé par les milieux politiques locaux, auxquels Jean-François Fountaine aura concédé une carte au PS, un siège au conseil municipal de La Rochelle, puis au conseil régional, où il préside depuis 1988 le groupe socialiste*».

Ses déclarations professionnelles, politiques ou concernant les politiques publiques de sa région sont souvent reprises d'un média à l'autre (radios, quotidiens régionaux, quotidiens nationaux, presse hebdomadaire, professionnelles…). C'est l'exemple type de l'homme influent introduit dans tous les milieux de pouvoir. Lorsqu'il a un problème avec les activités maritimes, Henri de Richemont est un de ses interlocuteurs ([34]). Le projet d'expérimentation en eaux profondes l'avait peu mobilisé dans la mesure où il n'entravait pas la navigation de plaisance. Ce qui n'est pas le cas pour les projets de filières en débats aujourd'hui. C'est un homme déterminé et de conviction qu'il est préférable de compter parmi ses alliés lors d'un projet collectif car son réseau complexe et très diversifié peut être mobilisé et instrumentalisé à découvert ou en coulisses.

CATHERINE NORMANDIN

Catherine Normandin élue de terrain, a été souvent citée par les autres acteurs comme une élue s'impliquant dans ses dossiers. Elle a été présidente intérimaire de la commission activités maritimes et littorales du Conseil Régional. Avocate à la Rochelle, elle s'inscrit dans la mouvance UMP de la majorité régionale. Si elle a consenti cet entretien, en revanche, elle n'a pas voulu s'exprimer sur son rôle de conseillère régionale ni sur les dossiers d'activités maritimes qu'elles avaient portés. A l'approche des élections régionales de 2004, les élus semblent nerveux et occupés à se placer ou à participer à la construction du programme de leur parti. Apparemment mise à l'écart, peut être momentanément, des listes électorales en préparation,C.Normandin s'indigne contre ce système politicien qui met en exergue des élus dont la notoriété et l'influence ne proviennent pas des résultats de leur travail de conseillers mais de leur capacité à mobiliser leurs réseaux.

JEAN-PIERRE GOUMARD

Jean-Pierre Goumard, professeur de mathématiques à la retraite, ancien premier adjoint socialiste de la commune de Saint Martin en Ré. Elu local très actif depuis 1981, motivé par une volonté de participer et d'influencer la gestion collective, il n'est pas réélu en 1995 après deux mandats difficiles ([35]) comme adjoint à l'urbanisme. Ancien socialiste, c'est à ce moment qu'il rejoint le parti des verts et est élu en 1998 au Conseil Régional.

[33] La Charente Libre du 20/09/01 titre Jean-François Fountaine réfute l'humanisme revendiqué par Jean-Pierre Raffarin. Le leader de la gauche socialiste au conseil régional estime que le président Raffarin ne peut prétendre marier humanisme et libéralisme. Il déclare en 2003 dans les médias reprocher à M. Raffarin de maintenir une "politique très clientéliste": "Les vannes sont ouvertes, on distribue les médailles".

[34] Avocat international, sénateur de la Charente-Maritimes, vice-président du Conseil Régional, Maire d'Etagnac.

[35] Le développement touristique de l'île de Ré attirant les promoteurs après les travaux du pont, il a fallu défendre tous les mètres carrés que l'on a pu …

Si M. Goumard n'est pas un acteur particulièrement influent, en revanche, il nous a semblé intéressant de connaître la position des Verts sur des projets comme celui de l'élevage d'huîtres en eaux profondes et connaître l'influence possible des différentes associations s'occupant de la défense de l'environnement sur ces projets d'innovation techniques. Membre d'autres commissions ([36]), il en compare le travail et confirme la faible activité de la 9ème commission du Conseil Général en terme de réflexion, de production d'étude et de rapports sur les activités maritimes régionales.

-«*Cette commission mer ne fait que distribuer des subventions, on passe son temps à donner de l'argent au 3/4 aux ostréiculteurs et le reste aux pêcheurs. Je ne vois pas pourquoi je fais 150 kilomètres pour venir en commission, je l'ai dis à C. Meunier, président intérimaire de la commission, tu pourrais très bien de passer de nous puisque les critères d'affectations sont définis à l'avance, donc on distribue l'argent et c'est tout. Alors qu'il y a d'autres problèmes toujours latents comme la pollution de la Baie d'Aiguillon qui peut causer la mort à moyen terme de la profession mytilicole».*

Il explique que les commissions régionales ne font pas de travail de réflexion ou de proposition et ne définissent pas de stratégie globale en raison du comportement dilettante et clientéliste des élus et des effets du système de liste régionale.

- « *C'est parce que, lorsque les listes régionales se font, de gauche ou de droite, on s'attache à mettre des personnes connues. Et qui est connu ?Le maire d'une grande ville, un conseiller général, un sénateur, donc on retrouve à la région beaucoup de personnes qui cumulent les mandats. Par exemple le président de la commission mer, Philippe Most, maire de Royan, il est inspecteur général de la santé (nommé par M. Raffarin), il n'est jamais là. C'est le maire de Pont L'abbé M. Meunier qui le remplace et qui remplace aussi M. Richemont en commission agriculture pour les mêmes raisons. Les membres des commissions sont répartis à la proportionnelle, résultat ? On est 3 ou 4. Même, il m'est arrivé d'être tout seul, j'ai présidé ma commission heureusement l'administration était là. Mais ce n'est pas propre à la commission mer. Par exemple, pour la commission grands projets structurants, on avait rendez-vous avec Claude Belot président du Conseil Général qui devait nous exposer son grand projet de création de parc, nous n'étions que deux sur 17 : le président de la commission grands projets parce que lui il bosse, et moi ».*

Il ajoute que certaines commissions ne s'occupent que de dossiers de proximité liés au territoire de l'élu qui les préside. Il constate que comme élu vert il a plus de latitude d'action et de liberté pour intervenir et amender les textes que les élus des autres formations plus contraints par les lignes directrices de leur parti. Par ailleurs, il note que certaines pratiques dépendant de la personnalité des décideurs ouvrent ou freinent le travail de l'élu de base. Par exemple, « *à l'époque de la présidence de M. Raffarin tous les amendements des verts étaient acceptés en échange de quoi on s'abstenait lors du vote de budget, ça nous a permis avancer un grand nombre de dossiers ».*

[36] Infrastructure et transport - jeunes ville et sport - grands projets structurants.

Très minoritaires au Conseil Régional (3 élus), les élus du parti Vert, tentent d'orienter la politique régionale en amendant les projets à tous les niveaux de décision et notamment en commission permanente dont M. Goumard est membre. Il arrive qu'un dossier accepté en commission activités maritimes soit débouté lors de la commission permanente. Il dénonce, l'immobilisme de certains dossiers notamment de ceux concernant de la qualité des eaux, l'attribuant à la posture de la majorité actuelle du Conseil Régional : « *On est conscient des pollutions mais on ne touche pas au monde paysan, on ne veut pas fâcher l'agriculture pris dans un système de culture intensive… Les Chambres de Commerce et d'Agriculture les DDA, les syndicats, les enquêteurs publics ([37]), le préfet… sont complices et là on ne peut pas faire bouger les choses ».*

Les actions des élus verts sont souvent relayées par des associations privées. Certaines d'entre elles n'ont d'autre objet que de contrer un seul projet. Si leur ténacité leur permet d'obtenir gain de cause, en revanche, elles s'asphyxient vite financièrement car lors d'un recours, si elles gagnent sur le fond elles n'obtiennent généralement pas de dommages et intérêts, supportant ainsi tous les frais de procédures. La principale association présente sur tous les fronts de la Région est *Nature environnement 17* qui fait partie de la fédération nationale de l'environnement.

L'étude des acteurs a révélé une pratique très importante de cumul des fonctions et des mandats, consacrant un type de comportement politique très classique en France. Ces deux formes de cumul conduisent l'élu à se trouver à certains moments en position de juge et partie, ce qui à la fois renforce sa capacité à peser sur l'orientation des décisions, accroît sa charge de travail et le contraint à déléguer à l'administration, à des pairs ou à d'autres compétences et affecte significativement l'objectivité du traitement des demandes. Même les élus de base occupent plusieurs fonctions dans le monde public et privé de la région. C'est une véritable armée de l'ombre qui construit un maillage très dense où l'on retrouve toujours les mêmes acteurs aux postes décisionnels ou d'aide à la décision.

5. - ANALYSE.

Au cours de cette analyse nous nous attacherons à définir les espaces décisionnels et à comprendre le système qui les induit.

5.1- Responsabilité et interactions des acteurs

L'Etat a transféré ses compétences aux collectivités, sans toujours accompagner ces transferts des dotations financières correspondantes. Ce n'est plus le modèle de l'Etat providence qui s'impose mais celui des collectivités locales providences appuyé sur un système bureaucratique calqué sur celui de l'Etat central. Ce modèle crée des opportunités de jeux renforcées puisque le croisement des compétences – ici en matière maritime - favorise la dispersion des espaces de décision. Les professionnels ont donc de multiples choix pour actionner les leviers d'influence et pour faire aboutir leurs dossiers.

[37] Ils sont désignés par le tribunal administratif, la plupart du temps ce sont d'anciens fonctionnaires à la retraite qui n'ont pas forcément les qualifications pour mener une enquête. Ils sont censés être impartiaux.

Le système de décision dans le secteur maritime associe différents acteurs qui tendent à autonomiser la gestion de leur sous-secteur particulier d'activité (pêche, conhylicylteurs…), dans un réseau politique très stable rassemblant des acteurs, partageant les mêmes compréhensions du jeu global, mais opposés fortement sur les options à retenir à court et moyen terme (rentabilité à court terme et amortissements d'investissements et vente de concessions contre remembrement, protection des espèces et ressources, impératifs sanitaires, respect de normes européennes…). Les groupements professionnels qu'il faut convaincre servent de filtres aux demandes. Les collectivités territoriales font l'objet de sollicitations plus ou moins pressantes (ce qui est le cas pour les dossiers collectifs comme l'expérimentation en eaux profondes), dont elles doivent gérer l'opportunité technique et politique tandis que l'administration est garanti de la légalité et des procédures.

S'il existe un consensus entre les deux collectivités départementale et régionale pour soutenir les milieux professionnels maritimes, il n'en demeure pas moins qu'elles sont en situation de concurrence et qu'elles ne peuvent à ce titre rationaliser la répartition des pouvoirs entre elles Doubles emplois et multiplication, voire confusion d'échelons, alourdissent certes les démarches et accroissent les coûts. Dans le même temps ils ouvrent pour les acteurs des « opportunités » non identifiées à l'origine par la loi de décentralisation.

La région semble en retrait en Poitou-Charente. Dans la commission « activités maritimes », on se heurte tout d'abord à un problème d'organisation : le président Philippe Most, trop accaparé par ses mandats, n'est pas présent, deux remplaçants ont déjà occupé ce poste. Sur 17 membres, une moyenne de quatre à cinq membres élus assistent régulièrement aux séances. La réflexion commune est limitée, et le nombre d'études et de rapports initiés par cette commission est insignifiant. Seuls, des dossiers portés individuellement par un élu (ou parfois par un groupe d'élus) et bien entendu par les acteurs privés font l'objet de délibérations collégiales.

Le rôle des élus des deux collectivités au sein de la commission COREMODE, est un autre exemple de leur insuffisance d'implication. Les débats y sont essentiellement de nature réglementaire et financière, les projets sont rarement annexés par les collectivités qui signent et approuvent le travail des affaires maritimes sans l'enrichir. Ce qui soulève le problème du suivi politique et social du dossier. N'ayant pas la mémoire de la mise en œuvre des projets subventionnés, notamment des grands projets collectifs, où l'on retrouve souvent les mêmes acteurs, les élus ne peuvent pas amender, soutenir ou inciter les améliorations facteurs de progrès. On s'en remet entièrement aux porteurs privés. Les erreurs se reproduisent, et les apprentissages collectifs que l'on pourrait attendre, ceux là-mêmes qui favorisent les innovations techniques et le développement durable des activités, sont laissés entièrement à l'instigation des porteurs de dossier.

On constate une sorte de démission de l'élu. En outre, on remarque une forte politisation au sein du Conseil Régional. Les uns ne bougent pas pour mieux rester dans la ligne de la tribu politique, d'autres font attention à ne pas être trop marginalisés pour pouvoir continuer à influencer, et d'autres enfin, les plus actifs, sont souvent démobilisés par la non-reconnaissance de leur travail d'élus et leur marginalisation politique. Il n'en demeure pas moins que les élus les plus dynamiques font aboutir leurs dossiers, même si le plus souvent, ceux ci se préoccupent peu de leur pertinence pour la collectivité, de leur cohérence globale et moins encore de l'efficience des

moyens engagés. Ce qu'on pouvait reprocher aux administrations d'Etat se reproduit au niveau des collectivités.

La désaffection des élus accentue la demande d'Etat, pour arbitrer, avoir des informations et des conseils. En effet, le décisionnel et la régulation de proximité font défaut. Les secteurs d'activités et les groupements de professionnels ont besoin d'un espace de médiation et d'arbitrage pour structurer leur développement et pour résoudre leurs difficultés collectives. Pendant les COREMODE, les collectivités renoncent à exercer leurs pouvoirs. Les maintes tractations, négociations préliminaires aux grands projets comme l'élevage d'huîtres en eaux profondes sont renvoyées à l'initiative de Monsieur Poisson directeur régional des affaires maritimes, que les uns et les autres iront rencontrer pour présenter leurs arguments et guetter ses réactions….

Monsieur Poisson organisera de nombreuses rencontres pour que les élus, les professionnels, les responsables de groupements professionnels puissent trouver un terrain d'entente. L'Ifremer elle-même organisera des réunions d'informations.

«*Il n'y a pas de politique générale ou sectorielle communautaire : ce qui prime, c'est le non-choix, la non-définition d'objectifs communs, la satisfaction des demandes au coup par coup*» ([38]).

Certes le problème de l'accès aux informations très spécifiques, (comme la réglementation européenne, par exemple), demande le recours à des spécialistes, entraînant des frais importants pour l'administration territoriale, et incitant alors les collectivités à faire l'appel aux services des affaires maritimes. Mais il est également plus facile de choisir le terrain sécurisé de l'administration, pour débrouiller le préalable d'un projet d'innovation technique que de l'affronter soi-même. La décentralisation a changé le contenu des activités des élus mais aussi la nature de leur fonction. Il ne s'agit plus « seulement » de financer collèges ou lycées mais de déployer des politiques publiques de proximité. Ce qui implique d'endosser la responsabilité des choix et des prises de position. Evidemment, ces décisions sont susceptibles d'aviver les débats, générant ainsi conflits et batailles entre les différentes catégories d'acteurs et envers les élus. Or, ces acteurs sont aussi des administrés et des électeurs. La situation créée par la décentralisation est d'autant plus nouvelle que les élus avaient autrefois trouvé auprès du préfet un allié objectif pour la gestion de tels conflits. Ils pouvaient se défausser sur lui de problèmes trop délicats, quitte à revendiquer par ailleurs. Avec la décentralisation l'usage des « parapluies », c'est à dire la pratique de faire endosser sa responsabilité décisionnelle par un autre échelon ou organe est plus restreint: les collectivités sont face à leurs propres responsabilités. Elles cherchent donc comme ici pour la gestion des activités maritimes à se protéger, en transférant de fait aux affaires maritimes l'entière responsabilité des décisions, alors que la décision relevant des financements locaux est du ressort des élus.

5.2 - Rôle de l'administration et bureaucratie

Ce qui était un ministerium est devenu un pouvoir (Ellul).

[38] Claude SORBETS, p 83 "Le pouvoir d'agglomération : projections centrales et écran local", *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, CERVL, Pédone, 1983.

Ce qui nous amène à parler de la bureaucratie de l'administration d'Etat et de celle des collectivités territoriales, qui la réplique largement. Le phénomène bureaucratique fonctionne effectivement sur ce modèle du monopole où le bureaucrate (affaires maritimes, collectivités) est seul à produire un service et à détenir l'information sur les conditions techniques. Nous avons vu que l'essentiel du travail réalisé, concernant les activités maritimes, est effectué par les administrations. Les élus délibèrent sur les propositions, les avis, les rapports et les dossiers que leurs administrations leur soumettent. Celles-ci négocient les besoins budgetaires avec les organismes qui produiront des services aux professionnels. Les aides à l'investissement sont adoptées après délibération de l'ensemble des membres de la COREMODE mais sont dépendantes des réglementations donc de l'avis de cette administration. Celui-ci dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire : celui de pouvoir interpréter les textes, ce qui autorise « au nom de la règle » à agir sur la quantité ou la qualité des activités à produire. Cette pratique favorise le développement des demandes d'aides. Cette tendance inflationniste provient de l'association de deux types d'intérets : celui des élus qui tiennent à soutenir les dossiers de leurs administrés qui sont aussi leurs électeurs et celui des bureaux qui soulignent d'autant plus leur nécessité qu'ils offrent des services nombreux. Les directives du préfet de région incitant à programmer davantage ne font enfin que renforcer cette tendance structurante de l'action locale.

L'intervention publique en général, et ici en particulier, est soumise à la recherche d'équilibre. Régulièrement, nous entendrons « *tout est une question d'équilibre* ». En effet, l'équilibre, c'est légitimer l'amélioration de conditions d'activités d'un groupement professionnel (ou d'un seul individu, bien que soient privilégiés les projets collectifs et d'innovation) sans diminuer pour autant celles du groupement voisin, tout en évitant les conflits quitte à repousser dans le temps les prises de décision et à retarder le lancement des réformes pourtant identifiées comme urgentes et primordiales.

Dans cette vision d'une fonction publique désincarnée, impersonnelle, celui qui est investi de l'autorité arbitre selon règles et procédures. Ces règles légitiment ainsi la confiance des acteurs qui s'en reportent à elles, parce qu'ils croient que l'administration qui les applique est dépourvue de toute velléité personnelle. Or, la règle, les procédures, l'arbitrage du fonctionnaire ne suffisent plus à faire aboutir les projets complexes qui associent de multiples acteurs à propos desquelsles professionnels parlent de batailles, les affaires maritimes de conflits d'usages de territoire et les collectivités de « flambées » passagères ou de divergences temporaires. L'administration est dans ces situations à la recherche d'un point d'équilibre entrer respect de la légalité et acceptabilité sociale des décisions. Un tel système bureaucratique est basé sur le pouvoir de la règle, elle permet de gérer les incertitudes et de s'en servir.

Nous sommes ainsi dans un système de gestion très classique qui tend à vouloir rendre prévisible les comportements et déterminer les jeux d'acteurs. Le paradoxe de la règle, en enlevant les indéterminations, est ainsi de tendre à faire croire qu'elle agit grâce à un système dépolitisé et scientifique. *« …Nous nous entourons toujours des avis d'experts et scientifique…* » Dans la gestion quotidienne, on voit que l'application de la règle attribue un pouvoir exorbitant à l'agent qui le détient. Le fonctionnaire reste souvent seul face à sa décision. Dans le cas des activités maritimes de la région, on remarque une évolution du rôle des administrations. Les fonctionnaires transigent, négocient, voir instruisent « *plus avec bon sens que selon les règlements »,* disent-ils, c'est à dire en interprétant en fonction des enjeux et des rapports de force locaux.

5.3 - LA REGULATION DES POUVOIRS

Ceci nous amène à regarder la boite noire décisionnelle de l'administration. Nous regarderons surtout le cas des affaires maritimes, sachant que les administrations territoriales s'en réfèrent essentiellement à l'Etat en matière de décision, calquent largement leurs procédures et préférences sur lui. Pour l'expérimentation de l'élevage d'huître en eaux profondes, les affaires maritimes sont en amont de la décision puisqu'il s'agit de déterminer la zone d'attribution de concession dans un premier temps. Mais l'étude du dossier, ne se borne pas à savoir si les lois autorisent ou non cette attribution. Les affaires maritimes, au non du principe de recherche d'équilibre et de la notion de « service optimum », examineront différentes dimensions : le partage d'usage du territoire, l'aspect économique à plus ou moins long terme, l'occupation du domaine maritime en fonction des prévisions d'aménagement de territoire, les aspects professionnels, sociaux…les conflits personnels…

Or, la recherche d'un point d'équilibre, qui permet l'arbitrage rationel de l'administration, est associé à beaucoup trop de variables, trop d'acteurs ne peut être facile, tant il existe de facteurs et de point de vue à faire converger. Considérant l'importance du projet d'élevage d'huîtres en eaux profondes, le directeur régional des affaires maritimes, prendra en charge lui-même le dossier et le mènera jusqu'à son terme, c'est à dire jusqu'à l'avis qu'il donnera au préfet qui tranchera au nom de la République. Pour se faire une opinion avant toute décision, il consulte certains acteurs concernés, ceux qui sont suffisamment « dedans » pour connaître la situation et suffisamment « dehors » pour émettre un premier avis cohérent, c'est à dire, tout d'abord, l'administration territoriale. Mais ce n'est pas non plus à lui d'aller chercher les arguments qui s'opposent aux projets. Politiques et professionnels devront donc tour à tour se faire connaître pour exposer leurs points de vue. Pour décider, il lui faut connaître l'environnement et les acteurs pour débusquer la subjectivité des arguments des uns et des autres, les interactions entre les différentes possibilités qui s'exposent, et pouvoir en apprécier les implications à long terme.. Bref, il objective.

M. Poisson explique que lors de ces multiples négociations entre les acteurs, il en cherche les logiques et les cohérences pour identifier une rationalité finale de l'action administrative. Toutefois si l'on peut postuler que dans toute action sociale, il y a un certain degré de rationalité, le résultat des actions individuelles n'additionne pas pour autant leur rationalité et le produit escompté dévie souvent des prévisions. C'est pourquoi, il est difficile à M. Poisson de se faire un avis même après plusieurs années de tractations.

Pour prévoir et comprendre les actions , il faut saisir leurs motifs et surtout interpréter la signification qui leur est donnée, comprendre à quel monde appartiennent les acteurs (théorie des conventions) et leurs jeux.
Nous avions étudié lors du précédent rapport comment se construisaient ces jeux, les coopérations entre les acteurs et les interdépendances des systèmes d'action qui s'étaient établies. Nous avions expliqué comment l'action organisée pousse les acteurs à trouver des réponses aux difficultés liées à l'action collective et comment elle oriente, dans le même temps, leur comportement, et modifie leur liberté d'action et donc les résultats de l'action.

Or, il n'y a pas d'action sociale sans pouvoir. C'est un « mal » nécessaire à la structuration des jeux. Dans sa recherche de solution collective, l'administration déploie une stratégie de

développement de tractations, dans laquelle elle trouvera avec opportunité les sources relationnelles et argumentaires qui lui permettront de réguler les pouvoirs par le sien. Si le système administratif est là pour assumer des tâches de type fonctionnel, l'imbrication des différents niveaux de décisions et donc de régulations, délègue de nouveau à l'Etat un rôle d'arbitrage impersonnel, visant à mieux encadrer, voire à contrôler les décisions économiques dans les activités maritimes de la région. L'administration d'Etat est ainsi appelé à jouer un rôle actif et demeure le niveau central de régulation sur lequel tous les autres acteurs rejettent leurs responsabilités in fine pour ne pas payer les coûts excessifs de la constitution d'une expertise et de la décision.

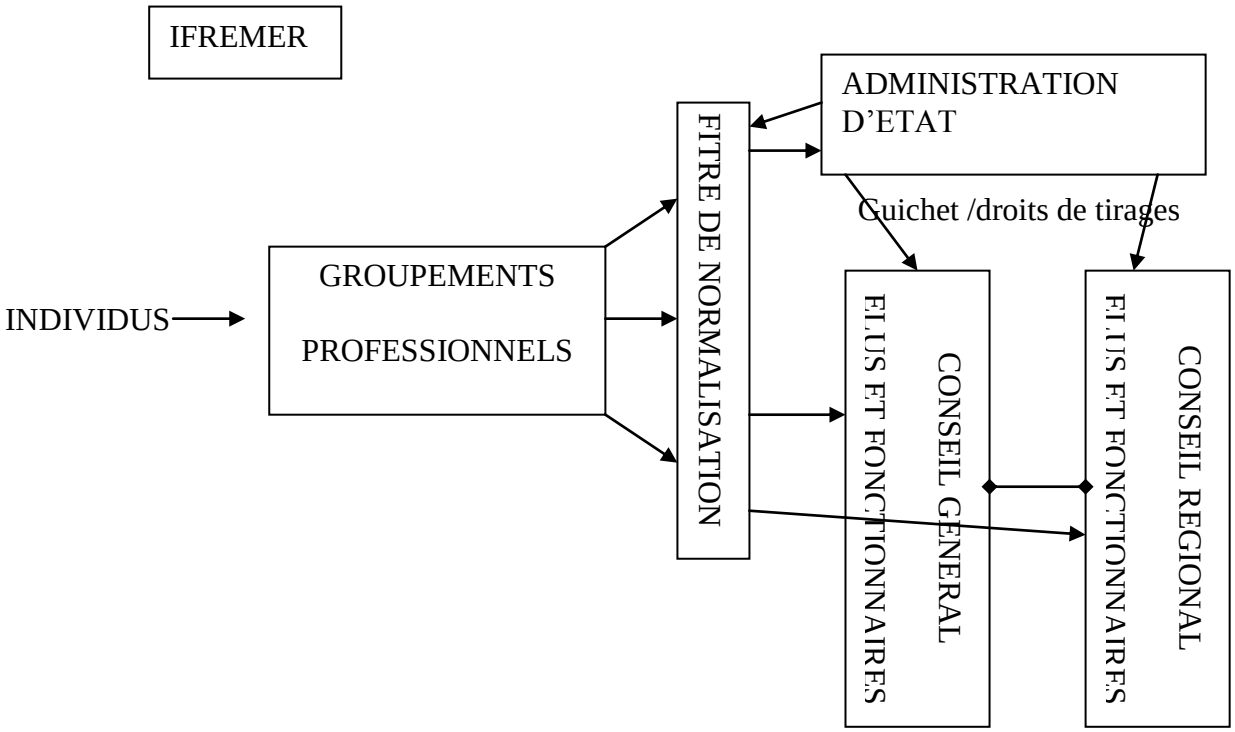
6. – CONCLUSION : les modèles de régulation du secteur maritime en charente-maritime.

Dans un secteur social caractérisé par l'existence de groupes socio-professionnels fortement cohérents et dotés de capacités significatives de mobilisation (violentes et éruptives comme structurelles et pacifiques), - ce qui est le cas pour les activités liées à la conchyliculture et surtout à la pêche - la gestion politique et sociale est particulièrement difficile. Les coûts inhérents à toute décision ou à toute innovation remettant en cause ou perçu comme une remise en cause de la situation acquise du moment sont potentiellement très élevés aussi bien pour les élus que pour les gestionnaires des administrations d'Etat et des collectivités locales. Destruction de matériels, séquestration, manifestations, pression réalisées par les représentants professionnels sur les élus et les supérieurs hiérarchiques, menaces de transfert des allégeances politiques et conditionnalité des votes, sont parmi les expressions les plus classiques de ces mobilisations. En revanche les bénéfices à attendre des innovations proposées en terme politique et social sont beaucoup moins visibles et beaucoup plus difficiles à percevoir pour ces mêmes acteurs.

La méthode de gestion retenue, parce qu'elle est finalement celle qui donne la meilleure prévisibilité et le plus de sécurité à court et moyen terme, est celle de la gestion par défaut, consistant à ne pas prendre d'initiatives autres que celles qui font consensus et à se garder de toute action pouvant être perçues comme déstabilisantes. Cette interprétation se retrouve dans notre travail dans les interviews de responsables administratifs qui refusent de parler en terme de conflictualité, qui rejettent les tentatives de passage en force, qui considèrent que rien ne s'arrange qui n'est confié à la garde du temps. On la retrouve aussi tout au long de ce travail à travers les pratiques des élus et des co-gestionnaires de la COREMODE qui transforment les organismes en guichets avec droits de tirage « pour tous » (c'est à dire pour tous les acteurs qui rentrent dans le jeu) et rejettent les décisions dans le domaine du traitement administratif. La politique et les conduites de carrière sont définies par les capacités à obtenir des résultats sociaux et techniques optimaux. Or la combinaison de ces optimalités est directement liée au mode de gestion particulier des secteurs spécifiques dans lesquels les différents acteurs interviennent. Le secteur maritime tel qu'il a été décrit ici relève des systèmes de cogestion, relevant à la fois des modèles du néo-corporatisme (transfert de la gestion à des organismes professionnels de régulation, ce qui n'est qu'imparfaitement le cas ici) et de celui des réseaux de politiques dans lesquels la gestion est réalisée par l'association de différents partenaires d'accord sur les règles du jeu commun (même s'ils divergent sur la vision des intérêts du secteur).

Avec ce rapport on peut identifier trois étapes de régulation :

- La régulation par la normalisation des demandes
-

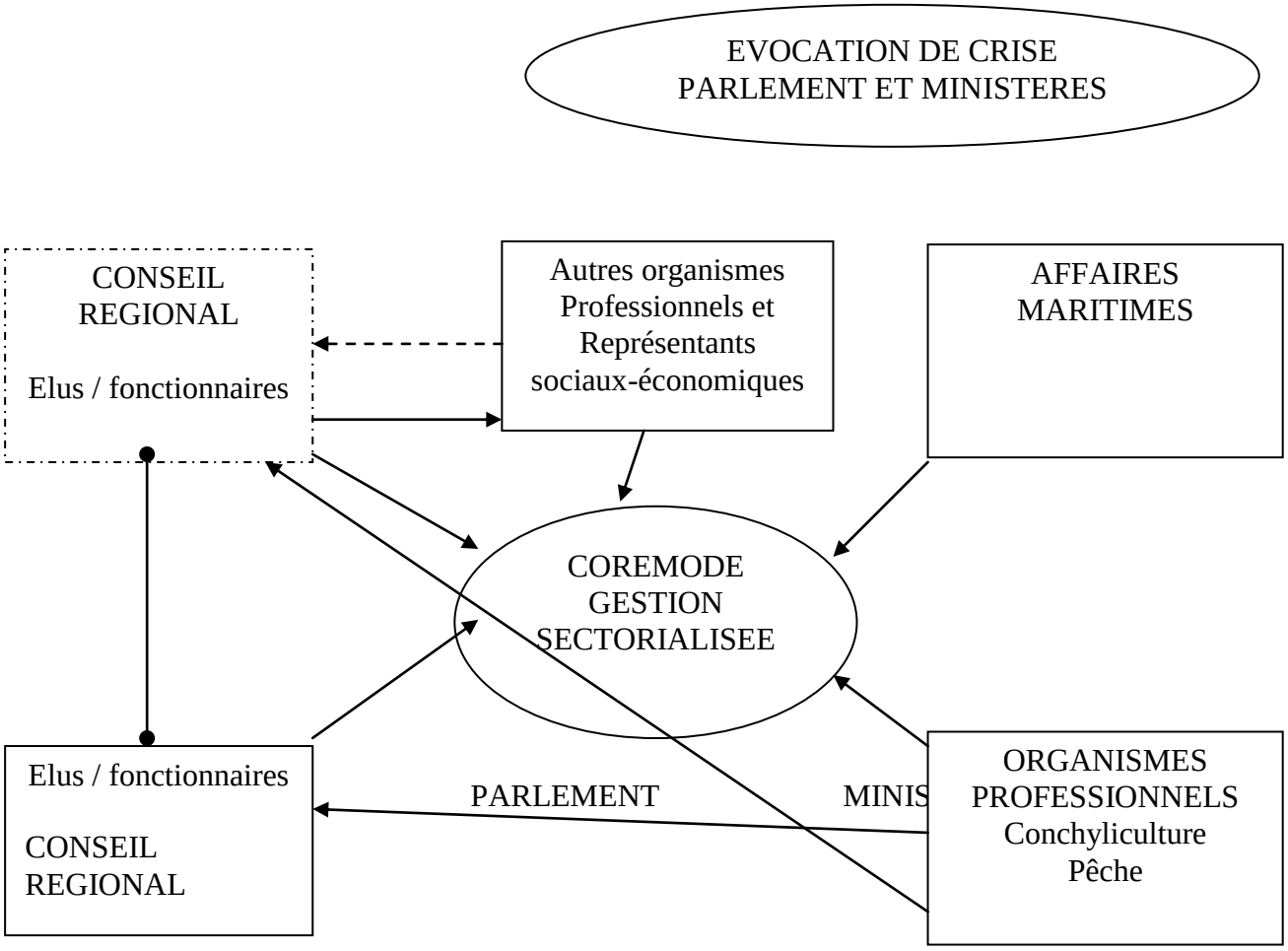


Finalement, la gestion du secteur est réalisée par une administratification des enjeux, l'administration étant appelée à tout traiter par la mise en conformité des dossiers et les décisions étant arrêtées dès lors que les critères de légalité et d'accessibilité aux fonds sont remplis. La décision est traitée de manière apolitique, ce qui permet de désamorcer les enjeux tout en autorisant les élus à démontrer leur savoir faire relationnel dans le portage des dossiers.

- La régulation par le cumul des mandats et des fonctions :

Le rapport a insisté sur la capacité de certains acteurs à occuper des positions clés dans la gestion du secteur maritime et à valoriser ces positions en cumulant fonctions et mandats électifs. Le cumul est l'un des modes de régulation de la vie politique locale parmi les mieux étudiés en France. Qu'il soit direct ou « en bouquet », qu'il soit organisé par une personne ou autour d'une équipe regroupée autour d'un leader dont la présence garantit seule l'élection ou la nomination, le cumul est un modèle de régulation qui permet de tenir à la fois la gestion en routine passant par l'organisation des droits de tirage au niveau local et la gestion par crise passant par l'évocation du niveau national. Les initiatives et les innovations technologiques n'auront de chances d'appropriation et de réussite que si elles ne viennent pas perturber les modes de régulation acceptés ou si elles s'intègrent aux programmes de ces élus cumulards.

- La régulation sectorielle par un réseau de politique fermé : l'exemple de la procédure en COREMODE
-



Ce modèle de régulation montre comment le secteur s'est organisé pour gérer au mieux ses problèmes sans avoir à recourir à l'extérieur, sinon en période de crise majeure (définition de quotas…). La gestion est en fait déléguée à un acteur majeur – l'administration – qui normalise les demandes, tous les acteurs s'étant entendus sur quelques principes fondamentaux de fonctionnement : traiter les demandes selon des logiques de guichet, éviter les conflits en refusant d'aborder certaines questions (conflits d'usage, pollution…), accepter la gestion dans le temps et la concomitance et la concurrence des projets en cours, comme moyen d'optimiser les ressources disponibles et de diffuser les conflits. Toute réforme remettant en cause cet accord global ou toute modification substantielle de l'environnement entraîne soit une absence totale de réaction de la part du secteur qui continue à fonctionner comme si de rien n'était selon le modèle de la décision par défaut dont nous avions fait l'analyse dans le rapport précédent, soit une évocation

de la question vers le haut, c’est à dire les instances politiques et administratives nationales appelées à définir les interprétations et choix qui seront retenus comme « légitimes ».

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES AFFAIRES MARITIMES CHARENTE-MARITIME DE LA ROCHELLE
M. Poisson: directeur Régional.
M. Pelletier: Chef de service représentant du directeur Régional à Marennes.
Philippe Gibergue: inspecteur des affaires maritimes et chef du service des affaires Economiques.

CONCHYLICULTURE
Jean Rogeon: Président de la Section Régional conchylicole, président de la sous section Ré-Centre-Ouest.
Laurent Champeau: Directeur salarié de la Section Régionale.
M. Patsouris: Vice-Président de la Section Régional conchylicole, président de la sous section Marennes.

IFREMER
Gérard Biais: Responsable du Laboratoire Ressources Halieutiques Station de La Rochelle.
Philippe Goulletquer: Responsable du Laboratoire de Génétique et Pathologie de la Tremblade.
Stéphane Robert: Laboratoire Conchylicole de Poitou-Charentes de la Tremblade.
Olivier Lemoine: responsable du Laboratoire Conchylicole de Poitou-Charentes.

CONSEIL GENERAL DE LA CHARENTE
M. de Valence: directeur de la direction de la mer et de la coopération.
M. Loriou: responsable de la cellule port, pêche, nautisme et conchyliculture de la direction de la mer de la direction de la mer et de la coopération.
Jean-Pierre Tallieu: conseiller général du canton de la Tremblade, président de la 4ème commission mer et milieu maritime.

CONSEIL REGIONAL DE POITOU-CHARENTES
Yves Chaineau: chargé de mission service Agriculture et Littoral.
Jean-François Fountaine: conseiller régional de la commission Activités maritimes et littorales membre de la commission permanente du Conseil Régional.
Jean-Pierre Goumard: conseiller régional de la commission Activités maritimes et littorales.
Catherine Normandin: conseiller régional de la commission Activités maritimes et littoralesvice-présidente.
François Patsouris: conseiller régional de la commission Activités maritimes et littorales.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages
Braud P., *Sociologie politique* , Paris, LGDJ 3e éditions 1996.
Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963
Crozier M., E. Friedberg, *L'acteur et le système,* éditions du Seuil ,1977.

Crozier M, Thoenig JC, *'La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administrative locale en France'*, Revue Française de Sociologie, 16.(1), janvier-mars 1976
Friedberg E, p 335, *Le Pouvoir et la règle*, Editions du Seuil 1997
GREFFE X., *Economie des politiques publiques* Paris : Dalloz, 1994
Pierre GREMION, "*Le pouvoir périphérique*", Seuil, 1976
Hegel, G.W.F., *Principes de philosophie du droit*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1940
Padioleau Gustave, *L'ordre social : principes d'analyse sociologique*, Paris 1986 L'Harmattan
Muller P., *Les politiques publiques*, Paris PUF coll. Que sais-je 4e éditions 2000.
Claude SORBETS, p 83 "Le pouvoir d'agglomération : projections centrales et écran local", *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, CERVL, Pédone, 1983

Divers

DARBON D., MORIN G., *Analyse du jeu des acteurs et des normes légales de la gestion des pêches et de la conchyliculture dans les Pertuis-Charentais*, rapport contrat universitaire IEP de Bordeaux pour Ifremer, 28 janvier 2002