



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

# **Position de l'association « Bretagne Vivante » dans la gouvernance environnementale régionale bretonne en matière de biodiversité et de protection de la nature**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au sein de l'association « Bretagne Vivante »

Mémoire sous la direction de Cécile Ferrieux (Maîtresse de conférences à AgroParisTech)

Florence AUVRAY:

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2016/2017





Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

# **Position de l'association « Bretagne Vivante » dans la gouvernance environnementale régionale bretonne en matière de biodiversité et de protection de la nature**

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au sein de l'association « Bretagne Vivante »

Mémoire sous la direction de Cécile Ferrieux (Maîtresse de conférences à AgroParisTech)

Florence AUVRAY

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique  
Vétérinaire



## Sommaire

REMERCIEMENTS .....	7
LISTE DES SIGLES.....	9
INTRODUCTION .....	11
I. « Bretagne Vivante », un acteur associatif historique dans la gouvernance environnementale bretonne en matière de biodiversité et de protection de la nature.....	19
A. Du rôle de concepteur à celui d'acteur des politiques publiques de l'État, une dépendance au sentier.....	19
B. La biodiversité et la protection de la nature : des thématiques d'action majoritaire. ....	33
C. Une action locale et régionale.....	37
II. Les difficultés d'un acteur historique révélateur des difficultés régionales .....	47
A. Des difficultés de positionnement dans le paysage régional.....	47
B. Des difficultés de positionnement dans les politiques publiques.....	60
CONCLUSION .....	79
BIBLIOGRAPHIE.....	83
ANNEXES.....	91
LISTE DES FIGURES.....	107
TABLE DES MATIERES .....	109



## REMERCIEMENTS

---

Je souhaite tout d'abord remercier Madame Cécile Ferrieux, qui m'a fait l'honneur de bien vouloir diriger mes recherches, et qui a su me guider durant l'ensemble de ma réflexion.

Merci encore à mon maître de stage, Madame Céline Dégremont, qui m'a offert de précieux conseils.

Pour son soutien, son aide et surtout son accueil, je remercie toute l'équipe de Bretagne Vivante et particulièrement Guillaume Gélinaud qui m'a conseillé et accueilli au sein de la Réserve Naturelle Nationale des Marais de Séné.

Mes remerciements les plus sincères aux personnes interrogées, qui ont acceptées de me parler sans détour et de me consacrer leur précieux temps. J'ai beaucoup appris et apprécié qu'elles me livrent avec autant de liberté et de franchise leurs expériences et leurs réflexions.



## LISTE DES SIGLES

---

ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie  
AFB : Agence Française de la biodiversité  
ARB : Agence Régionale de la biodiversité  
APPSB : Association pour la Protection et la Promotion du Saumon en Bretagne, devenue Eaux et rivières de Bretagne  
BV : Bretagne Vivante  
CBNB : Conservatoire Botanique National de Brest  
CLi : Comités Locaux d'Information  
CNDP : Commission Nationale du Débat Public  
CPIE : Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement  
ERB : Eau et Rivière de Bretagne  
FCBE : Forum Centre Bretagne Environnement  
FNE : Fédération Nature Environnement  
FRAPNA Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature  
GEOCA : Groupe d'Etude Ornithologique des Côtes d'Armor),  
GMB : Groupe Mammalogique Breton groupe mammifères bretons  
GONm : groupe ornithologique normand  
GRECIA : Groupe Régional d'étude des Invertébrés Armoricaains  
IFEN Institut de Formation d'Educateurs de Normandie  
INERIS Institut national de l'environnement industriel et des risques  
LPO : Ligue de Protection des Oiseaux  
MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle  
PLU :Plans Locaux d'Urbanisme  
PNMI : Parc Naturel Marin d'Iroise  
PNR : Parc Naturel Régional  
PRAGCI : Plan Régional d'Action du Gravelot à Collier Interrompu  
REEB : Réseau d'Education à l'Environnement en Bretagne  
RNF : Réserves Naturelles de France  
RNNI : Réserve Naturelle Nationale d'Iroise  
SEPNB : Société pour l'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne  
UMIVEM : Union pour la Mise en Valeur Esthétique du patrimoine et du paysage du Morbihan



## INTRODUCTION

---

Cette étude a été provoquée par la concordance de deux événements au sein de l'association Bretagne Vivante. D'une part, deux plans successifs de protection d'une espèce, le Gravelot à collier interrompu n'ont pu être reconduit du moins en l'état faute de financement public. D'autre part, l'association a dû faire face en 2016 à un plan de sauvegarde de l'emploi avec le départ volontaire de sept salariés. Bretagne Vivante a souhaité qu'une étude soit réalisée afin d'essayer de mettre en avant certaines difficultés de l'association, de recueillir une vision extérieure, et d'essayer de comprendre son positionnement dans la politique environnementale régionale.

### UN PLAN D'ACTION REGIONAL NON RECONDUIT

Notre réflexion est née d'une problématique de conservation d'une espèce le Gravelot à collier interrompu (GCI) et de son habitat. Deux plans régionaux d'action ont été mis en place et coordonnés par Bretagne Vivante. Ils n'ont pas été reconduits en 2017, du moins en l'état, faute de financement.

Le Gravelot à collier interrompu (*Charadrius alexandrinus*) est un oiseau limicole de la famille des Charadriidae, fréquentant exclusivement le littoral. Régionalement, comme à l'échelle européenne, ce petit limicole présente un effectif nicheur en déclin en raison notamment du changement et de la diminution de l'étendue et de la qualité de son biotope de reproduction. Le GCI est inféodé en Bretagne aux hauts de plage et au milieu dunaire. La femelle dépose ses œufs à même le sable les rendant particulièrement vulnérables. Promeneurs, chiens, prédateurs de la faune sauvage et personnes venant profiter de la plage sont autant de menaces pouvant compromettre la réussite d'une nichée et donc influencer la dynamique de la population<sup>1</sup>.

Le Gravelot à collier interrompu est une espèce emblématique du littoral breton. Sa présence est révélatrice de notre aptitude à la protéger, mais aussi de la capacité de notre société à trouver des solutions négociées pour conserver la biodiversité, dans des zones fortement exposées aux activités de loisirs et professionnelles. Sa protection est étroitement liée à celle du littoral<sup>2</sup>.

L'association "Bretagne Vivante" a établi et mis en œuvre deux « plan régional d'action » pour le Gravelot à collier interrompu (PRAGCI) successifs (2011-2013 et 2014-2016) basés sur 3 axes prioritaires nécessaires pour la sauvegarde du GCI<sup>3</sup>:

- Axe 1 : *Améliorer les connaissances de l'espèce et de ses habitats : comptage, évaluation du succès de la reproduction ; marquage coloré ; étude de l'habitat.*
- Axe 2 : *Protection des sites : gardiennage, mise en défens, signalétique.*

---

<sup>1</sup>GROUPE ORNITHOLOGIQUE BRETON, *Gravelot à Collier Interrompu*, Atlas des oiseaux nicheurs de Bretagne, Delachaux et Niestlé, 25/10/2012, p.152-153.

<sup>2</sup>MORZADE Manon, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, Rapport d'étude de suivi du dérangement et de la prédation sur les Gravelots en pays Bigouden, Année 2015, p.3.

<sup>3</sup>GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2014.

- *Axe 3 : Communication : panneaux, information orale, articles scientifiques, exposition, reportage télévisuel, réunion avec les partenaires...*

Ces plans font intervenir de nombreux acteurs que Bretagne Vivante a coordonnés. La réussite de ces actions ne peut pas se faire sans la coopération des différents partenaires impliqués : la DREAL, les collectivités territoriales, le Conseil Régional et les Conseils Départementaux, les parcs et réserves, les sites NATURA 2000, le Conservatoire du Littoral, l'ONCFS, le muséum d'histoire naturelle.

## **L'ASSOCIATION BRETAGNE VIVANTE**

« Bretagne Vivante » est une association de protection de la nature qui compte 3225 adhérents, 50 salariés et 19 sections locales. Son rayon d'action se situe sur les 5 départements Morbihan, Finistère, Ille et Vilaine, Côte d'Armor, Loire Atlantique.

La Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne (SEPNB) a été créée en 1958 par M.H. Julien et A.Lucas et deviendra en 1998 « Bretagne Vivante-SEPNB ». C'est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique en 1968<sup>4</sup>.

L'action de Bretagne Vivante se définit en quatre points : connaître, protéger, militer, partager. Connaître, car Bretagne Vivante mène de nombreuses expertises naturalistes pour une meilleure connaissance du patrimoine naturel. Protéger, car l'association gère 125 sites naturels, dont quatre réserves naturelles nationales et deux régionales. La première réserve naturelle gérée par la SEPNB, ouverte au public est celle de Goulien-Cap Sizun (29). Elle a été ouverte en 1958<sup>5</sup>. Militer, car les bénévoles et les salariés veillent à la prise en compte de l'écologie au quotidien. Partager, car Bretagne Vivante fait découvrir le patrimoine naturel breton à travers des actions d'éducation à l'environnement, dans les écoles, par des animations grand public et au travers de formations professionnelles<sup>6</sup>. Elle est à l'origine de 4 publications : la revue « Bretagne Vivante » adressée à tous ses adhérents, « Penn Ar Bed » plutôt destinée aux passionnés, l'« Hermine Vagabonde » pour les enfants et « Ar Vran » qui est une revue ornithologique. Par ailleurs, Bretagne Vivante diffuse ses connaissances par les sites internet, des rapports scientifiques et d'activité, des atlas naturalistes, des réunions thématiques et des colloques ou des expositions.<sup>7</sup>

C'est une association de protection de la nature qui a à la fois une activité militante mais qui est aussi experte, prestataire de service, ce qui parfois entraîne des difficultés que nous envisagerons par la suite.

Les grandes orientations de son plan stratégique 2015-2017 sont d'améliorer la communication externe, de développer la coopération avec les autres associations, la société civile, le secteur

<sup>4</sup> BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/>, consulté le 24/04/2017.

<sup>5</sup> BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article consultable sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association>, consulté le 24/04/2017.

<sup>6</sup> MAHEO Hélène, *L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne*, Présentation power point, 22/03/2016.

<sup>7</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Notre projet associatif*, article consultable sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Notre-projet-associatif>, consulté le 24/04/2017.

économique et les acteurs des politiques territoriales. Bretagne Vivante souhaite aussi augmenter son indépendance financière en diversifiant les financements, en renforçant l'expertise. Il faut pour suivre la professionnalisation de l'association, mettre en valeur la vie associative et accentuer les liens bénévoles-salariés. L'association veut développer la connaissance, la prise en compte, la protection et la valorisation de la biodiversité auprès du plus grand nombre.

Bretagne Vivante est une association très ancrée territorialement en Bretagne mais qui a de nombreuses relations avec différents acteurs. Elle travaille en lien avec :

- des partenaires publics : Union européenne, Etat, Régions, DREAL, Conseils départementaux, Communes, Communautés de communes et d'agglomération, Syndicats mixtes et intercommunaux, Agence Française de la Biodiversité, GIP Bretagne Environnement ; PNR (Parc Naturel Régional) ; PNMI (Parc Naturel Marin d'Iroise) ; Natura 2000 ; MNHN (Muséum National d'Histoire Naturelle), CBNB (Conservatoire Botanique National de Brest), Conservatoire du Littoral...
- des associations nationales : elle est membre de FNE (Fédération Nature Environnement), de RNF (Réserves Naturelles de France).
- des associations régionales : GRETIA (Groupe Régional d'Etude des Invertébrés Armoricens), Vivarmor , GEOCA (Groupe d'Etude Ornithologique des Côtes d'Armor), LPO (Ligue de Protection des oiseaux), GMB (groupe mammalogique bretons), CPIE (Centre permanent d'Initiation à l'Environnement), Fédération de pêche, Fédération de chasse, GONm (groupe ornithologique normand)...
- des partenaires privés : UNICEM Bretagne, AIGUILLON construction, OMR infogérance et solutions d'impression, Disney nature, Fondation Nature et Découverte, Fondation du Patrimoine, Escal'Ouest<sup>8</sup>.

## **LA NAISSANCE D'UN PROBLEME DE POLITIQUE PUBLIQUE**

### ➤ Les limites du PRAGCI.

- Des avancées obtenues par ce plan

L'étude du PRA GCI et des entretiens menés auprès des différents acteurs permettent de mettre en avant certaines avancées en matière de protection de l'espèce et de son biotope.

Afin d'évaluer la pertinence des actions de protection des nids et des habitats du GCI, on a choisi de comparer la production en jeunes à l'envol des sites ayant bénéficiés de dispositifs de mise en défens accompagnés de gardiennage des nids avec celle des sites ne bénéficiant pas de protection des nids. Il apparait clairement qu'en augmentant le taux d'éclosion, les mesures de mise en défens des nids permettent d'obtenir un meilleur succès reproducteur. Cela signifie qu'actuellement, la population de GCI en Bretagne a retrouvé une stabilité alors qu'elle déclinait, en partie grâce aux actions de

---

<sup>8</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Nos partenaires*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Nos-partenaires>, consulté le 24/04/2017.

protection des nids. Ce résultat confirme l'intérêt de poursuivre le travail engagé dans le cadre des PRA GCI.<sup>9</sup>

Le comptage, les études phénologiques et le baguage permettent d'améliorer les connaissances sur le GCI, notamment sur ses comportements et sa dynamique en Bretagne et de mieux comprendre les impacts des modifications du littoral sur sa survie et plus généralement sur les autres espèces.

Le PRA GCI fut en outre l'occasion de mettre en œuvre un programme multi-partenarial d'envergure où chaque partie prenante pouvait être mise en avant au sein du projet et participer à l'effort commun pour la protection de l'espèce.

- Des limites des plans aux questionnements induits.

Au vu du bilan des PRACGI<sup>10</sup>, l'intérêt de poursuivre les actions du plan régional d'actions pour la conservation du Gravelot à collier interrompu semble indéniable, si on veut avoir une efficacité optimale. Cependant les financements publics ayant diminué, ce plan n'est pas reconduit en 2017 en tant que tel. Il apparaît pour l'instant prématuré pour la plupart des gestionnaires des sites de nidification des Gravelots à collier interrompu d'être complètement autonomes dans la mise en œuvre des suivis, des actions de protection et de sensibilisation des usagers du littoral même si cela doit devenir un de leurs objectifs. Quelques communes comme Trégunc ont choisi de continuer les actions en les finançant, mais cela reste marginal.

Ce plan a permis de protéger le GCI dans une vingtaine de zones du littoral durant ces 6 années, zones où la présence du GCI est majeure. Cependant il ne couvre pas tout le littoral.

Par ailleurs on peut se demander quel est l'impact sur le long terme de ces actions qui seront nécessairement limitées dans le temps. Dès lors un certain nombre de questions se posent : Est-ce que l'espèce va décliner à nouveau à l'arrêt de ces plans ? Comment pérenniser l'action ? Est-ce à Bretagne Vivante de porter ce plan et les différentes actions mises en place ? A d'autres acteurs mais lesquels ? Est-ce à l'association de continuer à son propre compte l'action ? Avec quels financements ?

Cependant le constat est clair : Bretagne Vivante ne peut pas assurer seule sur tout le littoral breton la conservation de l'espèce. Elle n'en a pas les moyens ni financiers ni humains.

Par ailleurs les ressources humaines et financières mobilisées par Bretagne Vivante durant la réalisation de ce plan l'empêchent de les mobiliser sur d'autres enjeux d'importance équivalente.

Une véritable problématique de positionnement de Bretagne Vivante dans la politique environnementale régionale apparaît.

---

<sup>9</sup>GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2015.

<sup>10</sup> BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'actions 2014 – 2016 gravelot a collier interrompu en Bretagne, compte-rendu de la réunion bilan & perspectives*, mairie de Fouesnant, 6 octobre 2016.

- Une problématique plus générale : celle de la gouvernance environnementale.

Les associations comme Bretagne Vivante jouent un rôle majeur dans les politiques environnementales en France. Pierre Lascoumes dans un de ses ouvrages « Environnement et action publique » explique bien ce rôle des associations de protection de l'environnement. *Une des grandes originalités des politiques environnementales est d'avoir été portée par des revendications émanant d'organisation de la société civile. Dans ce sens, elles ont été pour l'essentiel conçues par des interactions entre un milieu associatif relativement structuré et des réseaux administratifs et politiques sensibles à ces enjeux...*<sup>11</sup> *Elles (les associations) remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général*<sup>12</sup>. L'Etat a délégué d'une certaine manière certaines missions de protection de la nature.

De plus, les sujets environnementaux se sont multipliés en lien avec une demande de la société civile.

La légitimité d'une association comme Bretagne Vivante à s'impliquer dans des plans comme le PRA CGI est réelle. C'est un des seuls acteurs capable de mobiliser au niveau régional et au niveau local autant d'acteurs et de ressources. Cela est particulièrement visible dans d'autres domaines comme pour la réalisation d'atlas de répartition de la biodiversité.

Cependant elle n'a pas les moyens humains et financiers de pérenniser l'action, d'autant plus que les subventions publiques diminuent. Bretagne Vivante a été obligée de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi en 2016 dans un contexte de restriction budgétaire, impliquant le départ de 7 salariés.

Les associations ont un rôle majeur au niveau régional, dans la politique publique de l'environnement en matière de biodiversité et de protection de la nature. L'exemple des PRAGCI montre bien qu'elles ne peuvent pas agir seules. Elles sont en lien avec différents acteurs, notamment l'Etat et les collectivités territoriales. Ces différents partenaires sont dépendants les uns des autres et doivent agir en concertation afin d'avoir une cohérence des actions menées.

## **QUESTIONNEMENT**

Cette étude des PRAGCI suscite ainsi plusieurs questions plus vastes.

On peut se demander quel est le positionnement de Bretagne Vivante dans la gouvernance actuelle de la politique publique régionale de l'environnement en matière de biodiversité et de protection de la nature et quelles relations elle entretient avec les autres acteurs.

D'autre part, on s'interroge au vu des PRAGCI sur la cohérence d'action entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations de protection de la nature en Bretagne. Cela pose le problème plus généralement de l'efficacité des politiques environnementales en Bretagne.

---

<sup>11</sup>LASCOUMES P., *Action publique et environnement*, Puf, Que sais-je ? Première édition 2012, p.52.

<sup>12</sup>Op. cit., p.55.

Certaines mutations sont en cours au niveau régional. Des associations se sont regroupées au sein de FBNE (Fédération Bretagne Nature Environnement) qui est une déclinaison régionale de FNE (Fédération Nature Environnement). D'autre part, l'Etat a créé l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) avec de potentielles déclinaisons régionales. On peut se demander, dans ce contexte, quelles sont les attentes de l'état vis-à-vis de ce type d'association et comment se traduit la volonté de retour de l'acteur étatique dans les régions.

Un questionnement apparait sur le financement des associations sur les conséquences de la baisse de financement par l'état et plus généralement la baisse des financements publics.

## **OBJECTIFS**

Notre étude s'efforcera d'éclaircir ces problématiques autour des questions suivantes :

Quelle est le rôle de l'association « Bretagne Vivante » dans la gouvernance de la politique environnementale régionale en Bretagne, en matière de biodiversité et de protection de la nature? Quelles sont ses difficultés dans ce contexte régional en mutation? Quels sont les changements en cours, en Bretagne et que peut-on en attendre ?

## **METHODE**

Cette étude est menée au sein de l'association « Bretagne Vivante » durant trois mois. Elle s'appuie sur des recherches bibliographiques et une enquête de terrain.<sup>13</sup>

J'ai établi une liste d'acteurs impliqués dans la politique régionale de l'environnement en lien avec les associations de protection de la nature. Leurs rôles, leurs relations, leurs impressions, sont recueillis par la réalisation d'entretiens semi-directifs et/ou une analyse de la bibliographie disponible.

L'étude reposera sur des entretiens réalisés suivant une grille préétablie (ANNEXE 1) mais aussi sur des réflexions (les miennes et celles des membres de l'association) notées au jour le jour (observation participante). En un laps de temps aussi bref, il n'est pas possible d'envisager de réaliser des entretiens avec tous les acteurs. J'ai privilégié une représentativité des différents acteurs au niveau régional et départemental appartenant à diverses structures (DREAL, conseil régional, départemental, collectivités territoriales, autres associations..). Dans un souci d'avoir une vision plus globale je vais chercher à connaître la position d'acteurs extérieurs à la région ou national (exemple : FNE). Il existe plusieurs types d'entretiens<sup>14</sup>: les non directifs, les semi-directifs et les directifs. Nous avons choisi de réaliser des entretiens semi-directifs qui permettent une discussion plus ouverte et plus enrichissante. L'entretien directif a tendance à fortement orienter les répondants qui adaptent alors leur réponse au cadre proposé. La limite importante de ce type d'entretien est l'impossibilité d'approfondir les réponses, et l'absence de réelle liberté de parole pour la personne interrogée. Les réponses obtenues sont alors souvent superficielles. A l'inverse, les entretiens non directifs viennent

---

<sup>13</sup>BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain*, 4ème édition augmentée, La Découverte, Paris, 2010.

<sup>14</sup>GARDON Sébastien, *méthodologie des entretiens*, cours science politique, ENSV, 2017.

contrecarrer ces limites. L'interviewé a la parole et les non-dits sont plus facilement exprimés. Ils permettent également à l'interviewé de prendre conscience de certains aspects dont il n'avait pas eu conscience auparavant. Dans ce type d'entretiens, la personne qui mène l'étude ne fait qu'écouter après avoir défini le thème. L'intervieweur n'intervient que pour aider la parole et prend soin de ne pas orienter le discours. Enfin, l'entretien semi-directif se situe entre les deux types précédents, l'enquêteur oriente les sujets et les thématiques abordées, mais laisse ensuite la personne interrogée s'exprimer librement.<sup>15</sup> C'est ce dernier type d'entretien qui a été choisi pour mener l'enquête auprès des acteurs afin de remplir mes objectifs.

J'ai tenté de construire une grille d'entretien la plus neutre possible dans sa formulation, consciente de la difficulté lors de la conduite de l'entretien de garder une position neutre et entièrement objective. En effet, comme le disait Pierre Bourdieu dans une de ses allocutions *« on leur reproche aussi de poser des questions biaisées ou plutôt de biaiser les questions dans leur formulation : cela est déjà plus vrai et il arrive souvent que l'on induise la réponse à travers la façon de poser la question. Ainsi, par exemple, transgressant le précepte élémentaire de la construction d'un questionnaire qui exige qu'on « laisse leurs chances » à toutes les réponses possibles, on omet fréquemment dans les questions ou dans les réponses proposées une des options possibles, ou encore on propose plusieurs fois la même option sous des formulations différentes. Il y a toutes sortes de biais de ce type et il serait intéressant de s'interroger sur les conditions sociales d'apparition de ces biais. La plupart du temps ils tiennent aux conditions dans lesquelles travaillent les gens qui produisent les questionnaires. »*<sup>16</sup> Je me suis donc attachée lors des entretiens à essayer de ne pas orienter les réponses.

Cette étude nous a conduits à dégager, dans un premier temps, certaines problématiques à partir de l'étude des PRAGCI. L'analyse des données collectées nous a permis d'acquérir une vision plus large. Ainsi nous avons pu mettre en avant des tendances de positionnement de Bretagne Vivante par rapport à la gouvernance de la politique publique régionale en matière de biodiversité et de protection de l'environnement, sur ses points forts et ses manquements, et sur l'efficacité des politiques publiques en lien avec l'association.

## **PLAN**

J'analyserai dans une première partie, le positionnement de cette association au niveau régional en matière de protection de la nature et de la biodiversité, puis dans une deuxième partie, je mènerai une réflexion sur ses difficultés de positionnement tout d'abord dans le monde associatif et grand public puis dans les politiques publiques.

---

<sup>15</sup>FENNETEAU Hervé, *Enquête, entretien et questionnaire*, Dunod, 2015.

<sup>16</sup>BOURDIEU P., *L'opinion publique n'existe pas*, Exposé fait à Noroît (Arras) en janvier 1972, paru dans *Les temps modernes*, 318, janvier 1973, p. 1292-1309 et reproduit dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984-2002, p. 222-235.



# I. « Bretagne Vivante », un acteur associatif historique dans la gouvernance environnementale bretonne en matière de biodiversité et de protection de la nature.

## A. Du rôle de concepteur à celui d'acteur des politiques publiques de l'État, une dépendance au sentier

### 1. Principaux traits des politiques environnementales

Dans son ouvrage sur l'action publique et l'environnement Pierre Lascoumes dépeint l'action publique environnementale.

Les politiques environnementales sont le résultat d'interactions entre de nombreux acteurs. *« Depuis la moitié du XIX<sup>me</sup> siècle les domaines de l'intervention publique ont proliféré en matière d'environnement...Chaque question suscite des expertises contradictoires, et le type d'acteurs se diversifie. Sur des enjeux peu finalisés, les décisions se prennent souvent dans un contexte d'incertitude. L'environnement est typiquement un enjeu qui échappe aux découpages territoriaux administratifs traditionnels. L'Etat n'est plus le niveau d'analyse exclusif, il y a une interpénétration des échelles spatiales.*<sup>17</sup>

Les politiques environnementales ne sont pas seulement des actions gouvernementales. Elles résultent en général d'interactions avec des acteurs privés et de confrontation d'idées d'acteurs multiples. La Bretagne en est un bon exemple. Ces politiques sont le résultat de confrontations entre la société civile, les associations, les collectivités territoriales, les Conseil Régionaux et Départementaux. Lascoumes l'évoque dans son ouvrage. *Ces actions s'accompagnent souvent de confrontation de connaissance et d'opinion, de conflits d'intérêts et de mécanisme d'arbitrage entre des positions divergentes. Les écarts entre les recommandations et les décisions politiques peuvent s'expliquer par l'importance des pressions exercées par les divers groupes d'intérêts et les compromis politiques et économiques de l'action gouvernementale qui en découlent. L'action publique est ainsi une action collective.*<sup>18</sup> *Nous observons une recomposition de la place de l'Etat qui est tenu de plus en plus d'agir en coopération, en menant des négociations qu'il maîtrise mal et en incitant à agir plus qu'en utilisant la contrainte.*

En fait elles résultent de confrontation entre des acteurs doués d'une véritable expertise, comme Bretagne Vivante et de décisions politiques.

On peut retenir cinq principaux traits des politiques environnementales :<sup>19</sup>

*Le plus manifeste est le rôle décisif tenu par les acteurs sociaux dans les nombreux changements intervenus depuis la fin des années 1960 : lanceur d'alerte, action collective des associations et entrepreneurs politiques. Ce sont au départ des penseurs originaux (philosophes géographes,*

---

<sup>17</sup> LASCUMES P., *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ? Première édition 2012, p.3.

<sup>18</sup> Op. cit., p.4.

<sup>19</sup> Op. cit., p.9.

*naturalistes) qui ont attiré l'attention sur les atteintes provoquées par l'homme aux milieux naturels. Ils ont été relayés par des mouvements sociaux prolifiques qui se sont progressivement organisés pour constituer un réseau d'influence décisif. Des relais existaient aussi au sein des administrations...qui expliquent la création inattendue d'un ministère de l'Environnement dès 1971.*

*Le deuxième trait commun est celui de la complexité des processus de décision. On retrouve partout des scènes multiples et discontinues où s'affrontent des points de vue et des intérêts divergeant, voire conflictuels. La Rationalité est limitée...*

*Le troisième trait commun concerne les difficultés de mise en œuvre des programmes : flou des objectifs, le manque de moyen précis (juridiques, financiers, humains), les capacités de résistance multiformes des acteurs sociaux, la réactivité des destinataires de l'action publique.*

*Le quatrième trait commun concerne la relativité des changements dans les politiques publiques.*

*Enfin un dernier trait partagé doit être souligné, la politique environnementale est massivement la traduction nationale de la politique européenne (à 75 %).*

Les institutions ne sont pas les seules variables pertinentes mais elles sont structurantes et ne sont pas neutres : elles structurent l'action des différents acteurs, leurs rapports de force, notamment par les financements.

## **2. Une dépendance au sentier**

C'est l'idée que l'action publique s'inscrit dans des chemins de dépendance : elle est conditionnée par le passé.<sup>20</sup>L'idée de dépendance au sentier décrit l'existence de mouvements cumulatifs qui conditionnent les évolutions de l'action publique et qui va se sédimer au fur et à mesure.

Le néo institutionnalisme historique met en avant trois idées principales : l'état est en interaction complexe avec les différents acteurs et notamment avec les cercles de la société civile ; il n'est pas autonome ; l'innovation politique viendrait de ces cercles de sociabilité qui servent de véritables laboratoires d'idées que sont par exemple les associations. Ce courant de pensée ancre la réflexion dans le champ des sciences historiques. Il défend une causalité sociale « dépendante du trajet parcouru ». Ainsi les mêmes forces actives ne produisent pas partout les mêmes effets : elles sont modifiées par le contexte local et le passé.<sup>21</sup>

Ainsi, dans cette idée de dépendance au passé, nous allons retracer de manière brève l'évolution des institutions environnementales et de l'association afin de mieux comprendre ce qu'elles sont devenues aujourd'hui

---

<sup>20</sup>PALIER, *Path dependence (Dépendance au chemin emprunté)*, Coll. « Dictionnaire des politiques publiques » 3ème édition actualisée et augmentée, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p.411-419.

<sup>21</sup>GARDON Sébastien, *Introduction à l'analyse de politiques publiques*, cours du « master PAGERS/ENSV VAS IEP » Tronc commun 2016-2017, p.54-56.

### a) *Un partenariat historique des institutions environnementales avec les associations.*

*« L'histoire de l'administration environnementale est révélatrice des hésitations politiques permanentes sur l'ampleur et le degré de priorité à donner à ce domaine de l'action publique. Peu autonome, instable dans son périmètre et faiblement doté financièrement, le ministère de l'environnement est à l'image du statut aléatoire que les questions écologiques ont dans les sociétés industrialisées. Soudainement visibles et dramatisées à l'occasion d'une crise (tempête Xynthia, catastrophe de Fukushima), elles perdent rapidement leur caractère prioritaire face aux questions d'emploi, d'éducation, d'immigration, de logement ou encore de sécurité ».*<sup>22</sup>

Lascoumes synthétise en trois étapes l'histoire des politiques environnementales.. Durant la première période de 1968 à 1992, la notion existe à peine, *« les questions environnementales sont totalement dispersées, et la mise en cohérence d'une action publique s'effectue progressivement »*<sup>23</sup>. C'est en général, l'impact d'aménagement ou d'anthropisation des milieux naturels qui sert de révélateur. *« Des structures innovantes avaient été créées antérieurement pour administrer des biens publics comme les parcs nationaux (1960), l'air (1961) et l'eau (1964). « On avait alors imaginé des organisations territoriales afin d'associer les représentants des intérêts en présence (élus locaux, acteurs économiques, environnementalistes) à la gestion des ressources convoitées ».*<sup>24</sup>

On assiste ensuite à un changement progressif administratif. En 1969, un rapport appelé « 100 mesures » commandité par le premier ministre J. Chaban-Delmas est un « programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'environnement ». Le 7 janvier 1971 est créé « le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement » par décret.<sup>25</sup> Il est né du rapprochement de la direction de la protection de la nature et de celui du service de l'environnement industriel. *« Il s'agit essentiellement d'une structure qui a pour finalité essentielle la sensibilisation de tous les autres secteurs ministériels. Elle est à ce titre rattachée au premier ministre, mais il n'a pas de pouvoir de contrôle de l'exécutif et, étant totalement dépourvu de service déconcentré, il est totalement dépendant de l'action territorialisée des ministères sectorisés sur un mode classique pour réaliser ses programmes. »*<sup>26</sup>. Les délégués régionaux nommés en 1975 n'ont qu'un rôle de conseil et sont sous la tutelle des préfets.

Les compétences du ministère vont peu à peu s'étendre et il se structure de plus en plus : directions de la protection de la nature et des risques industriel, de l'eau, du bruit, de la qualité de vie et de la vie associative. *« Mais la fragilité institutionnelle de ce ministère dont la légitimité est discutée de tous côtés se manifestent à l'occasion de nombreux redécoupages »*<sup>27</sup>. Il n'y a pas de création d'un corps de fonctionnaires de l'environnement, ni d'école pour former de tels spécialistes.

---

<sup>22</sup> LASCOURMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012, p.60.

<sup>23</sup> Op. cit., p.61.

<sup>24</sup> Op. cit., p.62.

<sup>25</sup> POUJADE Robert, *Le premier ministère de l'Environnement (1971-1974). L'invention d'un possible*, Propos recueillis par Stéphane Frioux à Paris, le 23 juin 2011, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, 2012/1 (n° 113), Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 51 – 54.

<sup>26</sup> LASCOURMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012, p.63.

<sup>27</sup> Op.cit. p.63.

Un changement important intervient en 1988 lorsque pour la première fois est nommé à la tête de ce ministère un écologiste (B. Lalonde) qui obtient le statut de ministre de plein exercice. Il établit un plan national de l'environnement, des directions régionales sont créées les DIREN, de nouvelles agences apparaissent (ADEME, IFEN, INERIS). Pour autant ses moyens d'action au niveau départemental restent limités et il reste dépendant des autres ministères. Cependant de nombreuses lois sont adoptées durant cette période (risques industriels, protection de la montagne et du littoral, gestion des déchets ménagers..).

Par ailleurs de nombreuses décisions sont prises au niveau européen. « *En parallèle la pression européenne s'exerce de plus en plus pour assurer la transposition des directives et leur mise en œuvre* ». <sup>28</sup> Par exemple, la démarche Natura 2000 s'est imposée en Europe. Un des buts est de permettre de concilier activités humaine et protection de la nature, avec une démarche participative au sein des Copils. <sup>29</sup>

Cependant aujourd'hui on assiste à un échec de ces politiques avec une baisse de la biodiversité. « *Dix ans plus tard, ce modèle semble avoir atteint ses limites. Si la protection des espèces protégées et des milieux valorisés (parc, littoral, montagne) a pu être renforcée, elle n'est pas pourtant optimale. Les espaces ordinaires (ruraux, urbains) bénéficient d'une attention beaucoup plus faible* » <sup>30</sup>. La crise économique conduit à favoriser le développement et les activités productivistes. La dimension environnementale est de plus en plus perçue comme une contrainte trop prégnante.

En mai 2007 avec l'arrivée de N. Sarkozy, on assiste à une réorganisation d'envergure avec la création du MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire). Ainsi plusieurs domaines sont regroupés au sein d'un même ministère. Les travaux du « Grenelle de l'Environnement » deviendront la feuille de route du nouveau ministère. Les DREALS sont créées. Ces transformations sont guidées par une économie de moyen et une plus grande cohérence dans le contexte de la RGPP (Révision Générale des politiques publiques). Le poids budgétaire du ministère reste faible. Cette nouvelle réorganisation donne aussi comme rôle à ce ministère d'être le contre pouvoir vers une écologie efficace, face aux autres ministères favorables aux aménagements destructeurs. <sup>31</sup>

Aujourd'hui, le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire est l'administration française chargée de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable, de l'environnement et des technologies vertes, de la transition énergétique et de l'énergie, du climat, de la prévention des risques naturels et technologiques, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement et de la mer <sup>32</sup>.

Une nouvelle orientation des politiques publiques a été prise avec une démarche beaucoup plus participative et un élargissement de la prise en charge des politiques publiques environnementales. Dès le début des années 1970 il y a eu une volonté du Ministère de l'environnement d'intégrer les

---

<sup>28</sup> Op.cit. p.64.

<sup>29</sup> DUPRE, Lucie. « Les conflits d'environnement : entre sites et réserves », *Géographie, économie, société*, vol. 9, no. 2, 2007, pp. 121-140.

<sup>30</sup> Op.cit. p.65.

<sup>31</sup> BARDET D., *Grenelle : histoire politique d'un mot*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p.122-126.

<sup>32</sup> Contributeurs de Wikipédia, *Ministère de l'Écologie (France)*, *Wikipédia, l'encyclopédie libre*, [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Minist%C3%A8re\\_de\\_l%27%C3%89cologie\\_\(France\)&oldid=137836655](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Minist%C3%A8re_de_l%27%C3%89cologie_(France)&oldid=137836655), page consultée le 02 juin 2017.

associations à la politique publique de l'environnement. Cette orientation a été réaffirmée dans les années 1990, lorsque l'administration met en place une politique contractuelle où les associations doivent être un partenaire de l'État et des collectivités locales.<sup>33</sup>

*« Au bout du compte, les administrations publiques de l'environnement se caractérisent par la force des faibles. Peu dotées institutionnellement et financièrement, elles ont «été tenues d'agir sur des modes originaux. Longtemps les réseaux associatifs leur ont servi de service extérieur pour le repérage des situations à problèmes et le suivi des décisions. Le développement de l'action européenne en ce domaine a été un stimulant décisif.»<sup>34</sup>*

Depuis le milieu des années 80 et le début des années 90, le Ministère de l'environnement français a développé une politique contractuelle environnementale en direction des collectivités locales.<sup>35</sup> Un des principes de base de ces politiques contractuelles est celui d'intégration partenariale. Ceci implique la réunion de tous les acteurs concernés par la politique d'environnement et sa négociation. L'outil contractuel est largement perçu par les autorités publiques nationales et locales comme un outil démocratique. Il doit favoriser la participation de l'ensemble des segments de la société dont les acteurs associatifs. Sur ce point, le discours du ministère de l'environnement est récurrent. La démarche des contrats environnementaux doit être globale, c'est-à-dire intégrée, transparente, pédagogique, stratégique, planifiée, spatiale et participative. Pour être participative, le Ministère insiste sur la réalisation de certaines conditions. D'une part, la démarche nécessite « un partenariat entre l'État et la collectivité locale, mais également l'association du plus grand nombre (habitants, usagers, acteurs économiques et sociaux, associations de protection de l'environnement, etc.) ». D'autre part, une démarche participative suppose des lieux et des temps de confrontation, où s'expriment les points de vue, des lieux et des temps de négociation nécessaires pour que les connaissances soient partagées et que s'acquière un langage où les mots ont le même sens pour tous. Dans l'esprit du Ministère de l'environnement, le contrat est non seulement un outil permettant de prendre des décisions et de mettre en place des politiques innovantes, mais aussi et surtout un moyen de démocratisation et de participation à l'échelon local.

En France, les acteurs associatifs de l'environnement ont deux rôles centraux par rapport au Ministère de l'environnement et à sa politique publique. D'une part, ils servent de relais pour la diffusion de l'information. Ce sont des interlocuteurs privilégiés car les associations sont au contact permanent avec le terrain et connaissent les problématiques locales en matière d'environnement. D'autre part, elles constituent un pôle d'expertise pour les services administratifs de l'environnement.<sup>36</sup>

Par ailleurs, comme l'explique Pierre Lascoumes, « *les administrations territoriales chargées de relayer ses actions sont régulièrement empêtrées dans les alliances et rivalités notabiliaires et demeurent dépendantes de leurs milieux d'intervention spécifique (industriels, agriculteurs,*

---

<sup>33</sup> MARTIN-PLACE Véronique, *La participation associative dans la politique publique d'environnement française, Pyramides*, 6, 2002, p.223-238.

<sup>34</sup> LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012, p.68.

<sup>35</sup> LACROIX Valérie, et Edwin Zaccàï, *Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante*, Revue française d'administration publique, vol. 134, no. 2, 2010, p. 205-232.

<sup>36</sup> PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

*entrepreneurs, collectivités territoriales*). C'est pourquoi les principales associations sont perçues par les autorités centrales comme de « précieux auxiliaires de la légalité »<sup>37</sup>.

D'une manière générale, on assiste à un échange de bons procédés entre les pouvoirs publics et les acteurs associatifs de l'environnement. En effet, les associations informent l'administration de problèmes environnementaux locaux. Cependant, la plupart ont aussi un côté militant. En retour, l'administration leur transmet aussi des informations relatives à certains dossiers pour qu'elles puissent continuer leur action contestataire et judiciaire. Les autorités publiques peuvent aussi en échange leur allouer des aides financières.

Ainsi à travers cette analyse nous comprenons le rôle majeur des associations dans la politique environnementale régionale.

### ***b) « Bretagne Vivante » : du rôle de concepteur des politiques publiques à celui de prestataire de service? Analyse historique.***

*Selon Lascoumes « le mouvement associatif contemporain est le résultat de trois courants. Le premier vient des sociétés savantes naturalistes du XIXe siècle. Un deuxième courant prend forme à la même époque qui envisage cette fois la nature sous l'angle d'un patrimoine constitutif de l'identité des territoires (dimensions esthétiques et de loisirs combinés à des mesures de protection : parc national). Beaucoup d'associations locales se créent pour la sauvegarde de sites naturels moins spectaculaires et, à partir des années 1960, souvent en opposition à des projets d'aménagement jugés menaçant pour les milieux naturels et la qualité de la vie locale. L'utilité d'une action collective face aux initiatives administratives et politiques incite à la structuration... Le troisième courant se développe dans ces mêmes années 1970 avec la création d'associations centrées sur les questions technologiques et d'énergie, en particulier nucléaire. Leur forme d'action est plus contestataire. Elles modifient les répertoires d'action en orientant une partie croissante du mouvement associatif, d'un côté vers une contre-expertise des arguments technocratiques, et d'un autre côté, vers des actions contentieuses et médiatiques. »<sup>38</sup>*

Nous allons voir comment Bretagne Vivante s'inscrit dans le mouvement associatif et comment elle a évolué au cours du temps.

#### **La période de fondation : 1953-1966 : Les sociétés savantes**

Un cercle de géographes formés en 1952 et un cercle de naturalistes formés en 1953, issus du milieu universitaire (Michel-Hervé Julien et Albert Lucas) sont à l'origine de ce mouvement. Le but est une éducation à l'environnement : « 1-Favoriser les contacts entre naturalistes, par des réunions, des sorties, un bulletin trimestriel, 2-Vulgariser les sciences naturelles et guider nos grands élèves », « emmener des classes hors des murs pour des études du milieu naturel et des chants

---

<sup>37</sup> LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir*. Environnements et politiques, Paris, la Découverte, 1994, p. 210.

<sup>38</sup> LASCOUMES P., *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012, p.53.

d'oiseaux »<sup>39</sup>, 3-Faire œuvre scientifique, en se limitant au cadre régional<sup>40</sup>, 4-Développer les aspects pédagogiques de l'utilisation des ressources locales dans l'enseignement ».

L'ambition est de réunir tous les amateurs « de les faire communier dans l'amour de la nature »<sup>41</sup>, par des excursions. Le rayon d'action ne se limite pas au Finistère : des adhésions ont lieu aussi dans les autres départements bretons. « Par leur mode de recrutement, ces cercles reproduisent le modèle des sociétés savantes de province dans lesquelles la cooptation est de règle. Ils sont liés de manière privilégiée au monde enseignant et aux notables locaux, des pharmaciens, des architectes, ingénieurs, médecins, et sont parrainés par le recteur et des professeurs de l'université de Rennes »<sup>42</sup>. Pour Marcel Gautier l'ambition est d'amener géologues, botanistes, géographes et même zoologistes à contribuer à « la connaissance géographique de la Basse Bretagne toute entière ». L'écologie ne faisait pas partie du programme. L'idée de protection de la nature vient plus tard.

Une publication « Penn ar Bed » est créée en 1953, qui deviendra par la suite un véritable organe de propagande au service de la protection de la nature en Bretagne. Le titre Penn ar Bed est complété par les sous titre « *revue de la Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne* ». Trois objectifs essentiels sont définis dans la préface : aboutir à la création de réserves permettant de préserver les sites exceptionnels de Bretagne, inciter à la formation des sections locales et développer « la propagande », accroître les ressources de l'association.

Le premier programme de protection de la nature apparaît en 1957. Une chaire d'écologie et de protection de la nature est alors créée à l'université. « *La protection de la nature apparaît comme l'un des problèmes les plus importants...* ». « *La Protection de la nature conduit ainsi à l'écologie*<sup>43</sup> ». « *Elle était le résultat d'une convergence entre le souci de la protection des espèces-protéger les animaux en voie de disparition et les plantes rares et celui de la protection des sites naturels les plus remarquables.*<sup>44</sup> ». « *A cette époque le budget de l'état pour la protection de sites ne prévoyait aucun moyen spécifique pour la protection de la nature. Et jusqu'au milieu des années 60, les interventions des parlementaires auprès du ministre des Affaires culturelles pour obtenir des moyens dédiés à la protection des sites naturels n'ont pas eu de suite* »<sup>45</sup>. Michel-Hervé Julien lance « un fond de la protection de la nature en Bretagne » qui faisait appel aux dons privés.

La SEPNB (Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne) est créée le 7 janvier 1959. Elle intervient dans les Côtes d'Armor, le Finistère, l'Ille et Vilaine, le Morbihan et la Loire Atlantique. C'est la plus ancienne des associations régionales de la protection de la nature en France.

Les premiers combats de l'association sont la remise en cause du classement de beaucoup d'espèces en espèces nuisibles et l'augmentation des espèces protégées (phoques, rapaces), la protection des sites de reproduction, la lutte contre l'assèchement des milieux humides (Brière), la centrale de Brennilis et la création du parc naturel des monts d'Arrée, la création de la réserve ornithologique des falaises de Goulien dans le Cap Sizun. Michel-Hervé Julien « *recherchait la convergence de*

---

<sup>39</sup> LE DMEZET M., MARESCA B., La protection de la nature en Bretagne, La SEPNB (1953-2003), Presse universitaire de Rennes, Espace et territoire, août 2003, p.1.

<sup>40</sup> Op. cit. p.18.

<sup>41</sup> Op. cit. p.18.

<sup>42</sup> Op. cit. p.19.

<sup>43</sup> Op. cit. p.25.

<sup>44</sup> Op. cit. p.25.

<sup>45</sup> Op. cit. p.27.

*l'intérêt scientifique et de l'éducation populaire tout en s'attachant à justifier le bénéfice touristique qui pouvait résulter de la protection de la nature »<sup>46</sup>. C'est la grande originalité de l'action entreprise par la SEPNB à cette époque.*

Peu de gens dans les années 50 s'interrogent sur les conséquences destructrices du développement économique sur les espaces naturels. Seuls les aménagements touristiques en zones littorales suscitent des mises en cause vigoureuses. En 1972, ont lieu les états généraux de l'environnement en Bretagne par les 4 Conseils Départementaux, qui s'engagent pour une « urbanisation économe »<sup>47</sup>. Ils créent un schéma d'aménagement du littoral breton et retiennent les 1/3 du linéaire du littoral à l'état sauvage proposé par la SEPNB. Cette politique ne sera pas appliquée faute d'organisme régional.

En 1960, apparaît la loi sur les parcs nationaux. « *la SEPNB a un rôle fondateur dans la réflexion* » sur les parcs régionaux. En 1962 la loi programme bretonne inclut les suggestions de parc et de réserve régionale qui permettent d' « *autoriser des formules plus souples* »<sup>48</sup> que les parcs nationaux.

Le début de l'expertise scientifique est liée à la mise en place des premières réserves ; la SEPNB acquiert la responsabilité des plans scientifiques et pédagogiques et devient gestionnaire de ces réserves. L'ouverture au public des sites se fait dès que cela est possible. Les subventions sont quasi nulles. Il est nécessaire de trouver des ressources financières comme les dons.

L'idée de bureau d'étude régional démarre en 1963 et se développe dans les années 70. Cette activité d'expertise permet de mettre les compétences scientifiques au service de la protection de la nature et d'assurer un financement de l'association. Elle se développe sous l'impulsion d'Albert Lucas qui « *voulait vendre la capacité d'expertise de la SEPNB aux sociétés d'économie mixte, qui dans les années soixante drainaient des budgets publics très importants pour l'aménagement du territoire en Bretagne* »<sup>49</sup>.

La nouvelle association va se développer très vite, en lien avec les bouleversements économiques et sociaux de la Bretagne dans les années 60 et du rôle de Michel-Hervé Julien qui mène beaucoup d'actions et de part sa position au muséum national d'histoire naturelle. Ce sera l'époque où des liens se créent avec le reste de la France et l'international. Ainsi de nombreuses réserves vont être créées. De nombreuses sections locales vont se développer. De nombreuses actions de propagande sont menées pour augmenter le nombre d'adhérents et ainsi récupérer des fonds. La prise en compte de l'environnement augmentait en Bretagne.

En 1963 apparaît une première crise financière. En 1968, il y a 3000 adhérents. Une « opération 3000 membres » est lancée : chacun doit parrainer un adhérent. Des opérations de propagande sont mises en place : presse, lettre, circulaire, envois de numéros spéciaux « Penn Ar Bed ».

La SEPNB est reconnue par les pouvoirs publics en tant qu'expert. Son poids dans les politiques publiques vient surtout de la capacité de lobbying de ses dirigeants de l'époque. Le Demez et Maresca l'expliquent bien dans leur ouvrage. « *Les rares associations comme la SEPNB privilégiaient*

---

<sup>46</sup> Op. cit. p.33.

<sup>47</sup> Op. cit. p.37.

<sup>48</sup> Op. cit. p.40.

<sup>49</sup> Op. cit. p.42.

*les interventions en haut lieu auprès des notables, des responsables politiques et des autorités administratives essentiellement. Michel-Hervé Julien développait un lobbying important tant au niveau des ministères qu'auprès des administrations départementales, des conseils régionaux. Il a su faire avancer ses idées jamais par la contestation, toujours par la persuasion, avec le souci de donner à la SEPNB une image de sérieux et de compétence<sup>50</sup>. »*

La force de la SEPNB, à cette époque, ne résulte pas de son activité militante et contestataire. Elle n'est pas très proche du grand public. *« Cette politique d'interpellation des décideurs, même relayée par les médias, a eu du mal en revanche à entraîner la mobilisation du grand public. Il faut attendre 1968 pour que les associations comme la SEPNB s'appuient sur les mouvements d'opinion et les manifestations de masse ».*<sup>51</sup>

*« C'est plutôt une association d'intérêt public dont les succès ont pu être acquis grâce à la capacité de ses fondateurs à sensibiliser les hommes politiques, les hauts fonctionnaires et les notables, et à amener ces derniers à infléchir des décisions qu'en bons protectionnistes, ils jugeaient défavorables à l'intégrité des sites naturels les plus remarquables ».*<sup>52</sup> La mobilisation des adhérents de la SEPNB en réseau d'alerte est peu efficace.

### **La dynamique des associations pionnières 1967-1982.**

L'association monte en puissance entre les années 1967 et 1972. Il y a 3000 adhérents à la SEPNB en 1969, 5000 en 1972. Le siège est transféré à la faculté de Brest, ce qui va de pair avec une augmentation de l'aura scientifique. Les premiers salariés apparaissent. De nouveaux statuts sont mis en place. En 1968, l'association est reconnue d'utilité publique. C'est la deuxième association à l'être après la « Société Nationale de Protection de la Nature ».

La SEPNB devient un prestataire de service privilégié de l'administration et des collectivités locales. *Face aux autorités administratives et politiques son ambition est avant tout d'assurer un double rôle d'alerte et d'avis éclairé ».*<sup>53</sup> L'association est reconnue par la compétence scientifique de ses animateurs et a une crédibilité par un grand nombre d'adhérents. Les dirigeants de l'association sont des portes paroles reconnus par les pouvoirs publics. Ses avis sont relayés par la presse locale. La SEPNB rentre dans la plupart des commissions départementales et participe ainsi aux décisions politiques locales.

Bretagne Vivante est une association peu contestataire, comme les autres mouvements associatifs de l'époque. Elle est au contraire parfaitement intégrée comme acteur des politiques publiques environnementales. Elle essaye de faire pénétrer de nouvelles idées au sein des services de l'état et joue un rôle de vigilance.

Ainsi en 1972,, Bretagne Vivante opte pour l'affirmation de sa capacité d'expertise et la mise au service des pouvoirs publics. Le cabinet d'expertise est développé : c'est une aide à la décision pour les pouvoirs politiques (l'obligation des études d'impact n'apparaît qu'en 1978). Les commanditaires

---

<sup>50</sup> Op. cit. p.36.

<sup>51</sup> Op. cit. p.36.

<sup>52</sup> Op. cit. p.46.

<sup>53</sup> Op. cit. p.59.

autres sont rares : il s'agit essentiellement des collectivités territoriales et un peu des sociétés d'économie mixte.

Avec l'institutionnalisation des instances environnementales, des fonds publics sont dédiés à la réalisation d'études écologiques. La SEPNB y participe et se met à dépendre beaucoup des financements de l'Etat. L'association croit aux finances publiques et ne développe pas le fond pour le don.

Bretagne Vivante rentre dans le cercle restreint des gestionnaires de réserve. On assiste à une multiplication des réserves après 1972, car il y a une augmentation du budget de l'Etat dans ce sens. Bretagne Vivante acquiert des terrains avec l'argent récupéré lors du naufrage de l'Amoco Cadiz. Des inventaires dans les différents départements sont demandés par l'état dans le but de créer des réserves.

Un inventaire des territoires à acquérir par le Conseil General du Finistère est géré par la SEPNB. Elle acquiert auprès des pouvoirs publics une grande légitimité dans ce domaine. Cependant ce sont des années où les pouvoirs publics appuyaient le mouvement de modernisation de l'économie bretonne et les projets d'aménagement du territoire régional. *« Clairvoyante mais largement impuissante, elle (la SEPNB) se heurtait aux contradictions des options poursuivies par les diverses administrations gestionnaires de l'espace français, agriculture, équipement et aménagement du territoire »*<sup>54</sup>. *« Dans ce contexte, la SEPNB voulait freiner l'engrenage des projets de société d'aménagement en allant au devant des urbanistes et des responsables de l'aménagement régional avec la conviction que des protecteurs de la nature raisonnables ne méconnaissant pas les réalités économiques sauraient les convaincre d'infléchir, dans le bon sens, leurs projets »*<sup>55</sup>. *« Les élus renâclaient à respecter les décisions de protection des sites »* comme au Cap Sizun.

C'est l'époque des mouvements de l'écologie politique : litige du parc de la Vanoise, manifestations anti nucléaires. *« La critique de la société de consommation s'élargit à la contestation de la technocratie planificatrice, tandis que la sensibilité « new âge » se mêle aux préoccupations écologiques pour produire l'idéologie du retour à la nature »*. *« Elle (la SEPNB) n'est plus motrice sur la communication elle devient tributaire des mouvements d'opinion qui sont de plus en plus influencés par les thématiques investie par l'écologie politique »*<sup>56</sup>.

À la fin des années 60, l'activité est plutôt naturaliste, le militantisme est réservé aux acteurs de terrain. Ce n'est que dans les années 73-75 que les sections locales s'impliquent plus dans les conflits majeurs. Les adhérents sont passés de l'amour de la nature à un militantisme de raison ne pouvant éluder les dimensions économiques et politiques. On assiste au passage de la seule contestation dans les médias à des mobilisations offensives à partir de l'expertise scientifique.

L'engagement de la SEPNB dans les actions juridiques est assez fort. C'est la première association à attaquer un élu au pénal : le maire du Cap Fréhel. En 1974 on est à une période où il ya plus de lois sur l'environnement et donc il y a des armes juridiques de plus en plus importantes pour s'opposer aux atteintes. À cette époque, la SEPNB a attaqué l'armateur mais aussi le préfet du Finistère pour l'échouage de l'« Olympic Bravery ». L'association utilise l'argent obtenu suite à ce procès, pour

---

<sup>54</sup> Op. cit., p.60.

<sup>55</sup> Op. cit., p.61.

<sup>56</sup> Op. cit., p.85.

créer le conservatoire botanique de Brest et pour le centre ornithologique d'Ouessant. Par la suite des mesures de rétorsion par le ministère ont été prises en bloquant les subventions pour des crédits d'étude. *« Il est manifeste que l'intervention des associations est reconnue et même attendue quand elles assument une fonction d'auxiliaire dans l'application des politiques publiques de l'état ou des collectivités territoriales. En revanche il n'est pas admis qu'elles contestent au nom de la défense de l'intérêt général, les orientations qu'adopte l'état au nom de l'intérêt public ».*<sup>57</sup>

L'équilibre financier est difficile durant cette période et l'association est au bord de la faillite en 1979 avec l'explosion des charges salariales, les baisses de subvention après la marée noire de l'Amoco Cadiz. De plus il y a un développement du nombre de bureaux d'étude. C'est la première fois que la SEPNB licencie.

Bretagne Vivante a un positionnement un peu différent des autres associations de l'époque. De nombreuses thématiques de sauvegarde apparaissent : remembrement, qualité de l'eau, nucléaire. Le nombre d'associations qui se créent pour s'attaquer à l'œuvre de protection de la nature et de la défense de l'environnement décolle en 1969 puis explose en 1972. Elles vont en général s'approprier une thématique particulière : l'UMIVEM (Union pour la Mise en Valeur Esthétique du patrimoine et du paysage du Morbihan) s'intéresse plus particulièrement au problème du remembrement, l'APPSB (qui deviendra Eaux et rivières de Bretagne) aux problématiques de l'eau. Ces associations rentrent en concurrence, et ont peu de relations. La SEPNB aurait pu devenir le leader régional. En dépit de son leadership scientifique et de son implantation locale elle n'a pas pu fédérer les autres associations.

Un exemple d'association est intéressant à étudier : celui de l'APPSB. À cette époque la disparition des richesses halieutiques est pointée du doigt. Le modèle agricole et agroalimentaire est contesté. L'APPSB milite pour la réparation des dommages que subissent les cours d'eau et la défense d'un bien vital « l'eau ». En plus, c'est une époque où on assiste à quelques exemples de pollution spectaculaire des cours d'eau. *« Très différemment de la SEPNB qui dès l'origine avait développé une approche scientifique de la protection de la nature, l'APPSB amplifie sa dynamique militante en élargissant les préoccupations des pêcheurs fondateurs : les saumons et les truites qui sont les meilleurs indices de la qualité de l'eau et du milieu naturel deviennent des symboles d'eau pure »*<sup>58</sup>. Cette association utilise beaucoup plus les arguments émotifs, affectifs, esthétiques. Elle défend les usagers des cours d'eau, les utilisateurs. C'est l'époque des chantiers de nettoyage des rivières comme celui de l'Elorn, associés à un caractère festif, ce que ne sait pas faire la SEPNB. Le positionnement est moins scientifique. L'APPSB a par la suite beaucoup amplifié son activité juridique en s'attachant durablement des juristes militants. On peut reprocher à la SEPNB de s'occuper peu des souhaits des militants contrairement à l'APPSB.

Un autre exemple est révélateur de l'état d'esprit qui règne au sein de la SEPNB. Lors de la marée noire du « Torrey Canyon », elle agit en soignant les oiseaux mazoutés en montrant le manque de réglementation internationale mais ne suscite pas un mouvement de grande ampleur médiatique. Elle se contente d'accroître son rôle auprès des institutions et ne constitue pas un mouvement de pression.

---

<sup>57</sup>Op. cit., P.104.

<sup>58</sup>Op. cit., p.81.

C'est l'époque où Bretagne Vivante est un modèle de réussite vis-à-vis de l'administration mais moins du point de vue social. C'est aussi la rupture avec l'époque où elle domine sans partage.

### **Crise des adhésions et expansion de l'activité dans les années 1982-2000**

Durant ces années on assiste à une densification des pouvoirs locaux : c'est l'époque de la décentralisation et du regroupement de communes. La protection de la nature est institutionnalisée. C'est un domaine d'intervention important pour l'Etat et les collectivités territoriales. On assiste au développement des réglementations. L'argent public est abondant. Cette période est favorable à la participation aux politiques environnementales. Les partenaires publics sont plus nombreux et la médiatisation se développe. Les associations sont incontournables mais elles sont dépendantes de l'argent public : elles doivent respecter le jeu institutionnel<sup>59</sup>. La cogestion est institutionnalisée. Elles deviennent des prestataires de service et appliquent les politiques publiques. Les procès ne sont pas un contre-pouvoir mais une police de l'environnement. La SEPNB gagne en moyen et en reconnaissance. Elle recrute des salariés. Les dirigeants acquièrent un pouvoir, une notabilité. La SEPNB est une association loi 1901 : elle peut développer des activités rémunérées si cela sert l'intérêt général et s'il n'y a pas de rentabilité capitalistique. Elle a donc l'importance d'une Agence de service public mais a une certaine précarité entretenue par l'état.

En 1998, SEPNB change de nom et devient Bretagne Vivante SEPNB, notamment à cause des difficultés liées au logo imprononçable et non évocateur d'une image.

Le budget de l'association augmente à cause des activités d'animations, de l'expertise, de la gestion des milieux naturels, de l'acquisition d'équipements spécialisés, des actions contentieuses. Cependant Bretagne Vivante a des recettes propres par les stages, les animations et les subventions. En 80-82 on assiste à une nouvelle crise financière. Les bénévoles ne maîtrisent pas vraiment la gestion d'une entreprise, qu'est devenue Bretagne Vivante : ce n'est pas leur métier. Il y a une augmentation des charges salariales et des licenciements vont avoir lieu. De plus Il y a un manque de dynamisme, de militantisme et une chute des adhérents. On assiste à une dissociation entre l'aspect mouvement social et l'association « centrale de service ».

La SEPNB devient une véritable PME de la nature avec 47 équivalents temps plein en 2000. On assiste à une explosion des emplois aidés dans les années 90 et à un alourdissement de l'association et à des problèmes de gestion interne. Les cadres restent bénévoles et se mettent à diriger des salariés. Ils ont plus une vision plus militante et politique que ces derniers. Les salariés sont plus plutôt plus jeunes et plus compétents techniquement. Il en découle parfois des problèmes de positionnement et de compréhension au sein de l'association. En 1996 un directeur est recruté.<sup>60</sup>

Bretagne Vivante fait beaucoup d'animation nature mais elle est concurrencée par les CPIE (Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement) qui sont des établissements parapublics et par les maisons de la nature qui dépendent des collectivités territoriales. Elle développe un nouveau style d'animation en s'associant à des centres sociaux des comités d'établissement, à des foyers, des

---

<sup>59</sup>Op. cit., p.144

<sup>60</sup>MAHEO Hélène, L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne, Présentation power point, 22/03/2016.

maisons de quartier, à des villages vacances, des sociétés de tourisme, des administrations, des communes, des classes vertes, des formations continues en entreprise, de manière ponctuelle ou continue. Pour se financer elle cherche à développer des services. Elle est aidée par le ministère des sports et celui de l'environnement. Le partenariat avec l'éducation nationale est long à mûrir.

L'association est dynamique, plus professionnalisée avec un développement des sections locales. Elle affirme sa présence par une participation à différentes instances et développe beaucoup de partenariat (fondation Ushuaia, Crédit Agricole).

*« Mais paradoxalement on assiste à une perte sans s'en rendre compte de la capacité de faire progresser la réflexion sur de nouveaux terrains, à une perte de la dimension inventive et du pouvoir de mobilisation »<sup>61</sup>. On assiste à une baisse du bénévolat et du militantisme.*

### **Les années 2000**

*« La notoriété auprès des pouvoirs publics est au plus haut, mais il s'agit de la reconnaissance d'une agence spécialisée qui n'a plus besoin d'être l'expression des préoccupations de la société civile. L'APPSB est perçue comme plus proche des associations locales parce que plus préoccupée de défendre la cadre de vie et la qualité de l'environnement »<sup>62</sup>. Elle ne s'investit que sur certains sujets qu'elle sélectionne et s'investit peu sur les grandes thématiques. La vision des militants de base oppose la vision naturaliste et ceux qui veulent préserver l'environnement avec des thématiques autres : eau, déchet, choix énergétiques. L'association s'investit peu dans les problèmes écologiques de l'agriculture, la politique de l'eau, la pollution, la dégradation du littoral ou le risque nucléaire. C'est peut-être le reflet d'une évolution des problématiques et d'une spécialisation des domaines d'intervention. On s'intéresse à la protection de la nature et de la biodiversité du point de vue de l'environnement humain. A la même époque d'autres structures très spécialisées voient le jour GMB, Gretia, le CBNB se développe, qui sont très spécialisées.*

L'association est centralisée : la gestion devient lourde et intéresse peu les différents acteurs de l'association. Elle est dirigée par des bénévoles. Il n'y a pas d'ouverture à d'autres compétences qui pourraient élargir le champ d'action de l'association. Les militants ne comprennent pas la multiplication des embauches, ils se sentent loin du centre. Il y a un décalage de positionnement entre l'équipe dirigeante de Brest et la base militante. Il y a une divergence entre les salariés qui ont un travail rémunérateur et les bénévoles. Il y a aussi une hypertrophie du siège par rapport au local. Déjà le problème de la taille de l'association se pose. Le bénévolat engendre certains problèmes parfois : il y a un engagement variable dans le temps et donc il n'y a pas forcément d'exécution efficace des décisions politiques.

Son patrimoine de réserves lui permet d'être un partenaire précieux pour les pouvoirs publics.

Depuis fin 90, elle participe beaucoup au document d'objectif « Natura 2000 » et bénéficie des contrats « Life » et des contrats « Nature » ; elle réalise de nombreuses prestations d'expertise, des cartographies d'espèces et d'habitats remarquables et quelques études à l'initiative de bénévoles.

---

<sup>61</sup> Op. cit., p.180.

<sup>62</sup> Op. cit., p.185.

Ses financements sont ciblés en fonction des commandes de l'Etat lorsqu'elle est prestataire de service. Elle bénéficie par ailleurs de subventions, pour son fonctionnement. Bretagne Vivante a des Contrats avec l'Europe, les collectivités territoriales, l'état et peu avec les départements.

Cependant la position est difficile à tenir entre prestation de service et activité contestataire. *« Ce qui a manqué à la SEPNB, c'est une vision politique de sa mission en tant que mouvement social. Ayant décroché de la dynamique qui a continué d'animer des associations comme l'APPSB, elle s'est laissée piéger par le miroir flatteur que lui tendait l'administration de l'environnement et s'en ait satisfaite, avec un brin de complaisance, de sa transformation en quasi PME ».*<sup>63</sup>

À partir de 2009, on assiste au développement des atlas et à la création des groupes naturalistes. Les plans d'action et les plans stratégiques remettent aussi la gestion des adhérents et la communication au cœur du projet associatif.

Les associations ont donc été intégrées dès le départ dans les politiques environnementales, notamment en jouant un rôle d'expertise mais aussi de relais pour la diffusion de l'information à partir du local. Elles en ont initié la plupart.

Au cours de son histoire, Bretagne Vivante est passée d'une situation où elle était presque seule dans le paysage environnemental régional, à une situation où de nombreux acteurs sont présents. Elle a du s'inclure dans les politiques environnementales portées par d'autres notamment l'état.

Cette approche historique montre que Bretagne Vivante a toujours été une association reconnue par les pouvoirs publics. Elle gère notamment de nombreuses réserves, s'implique dans beaucoup de commissions, valorise son expertise. Ses recours juridiques lui permettent de maintenir une pression sur l'état ou les collectivités mais sa dépendance aux pouvoirs politiques locaux et aux administrations est forte.

Elle produit peu de projets mobilisateurs grand public et n'a pas l'image d'un grand mouvement social.

Dès à présent se dessine un difficile équilibre à trouver entre militantisme et activité d'expertise au service de l'Etat.

---

<sup>63</sup>Op. cit., p.193.

## B. La biodiversité et la protection de la nature : des thématiques d'action majoritaire.

### 1. Approche par le rapport d'activité 2016.

Le rapport d'activité de Bretagne Vivante 2016 résume les principales actions menées par l'association<sup>64</sup>. Nous allons les présenter afin de mieux comprendre le positionnement de Bretagne Vivante.

#### Actions régionales

Bretagne Vivante gère 120 sites protégés répartis sur 5 départements. Elle cherche à relancer son réseau des réserves et a notamment organisé une rencontre entre les conservateurs des réserves, ce qui n'avait pas pu être organisé depuis de nombreuses années.

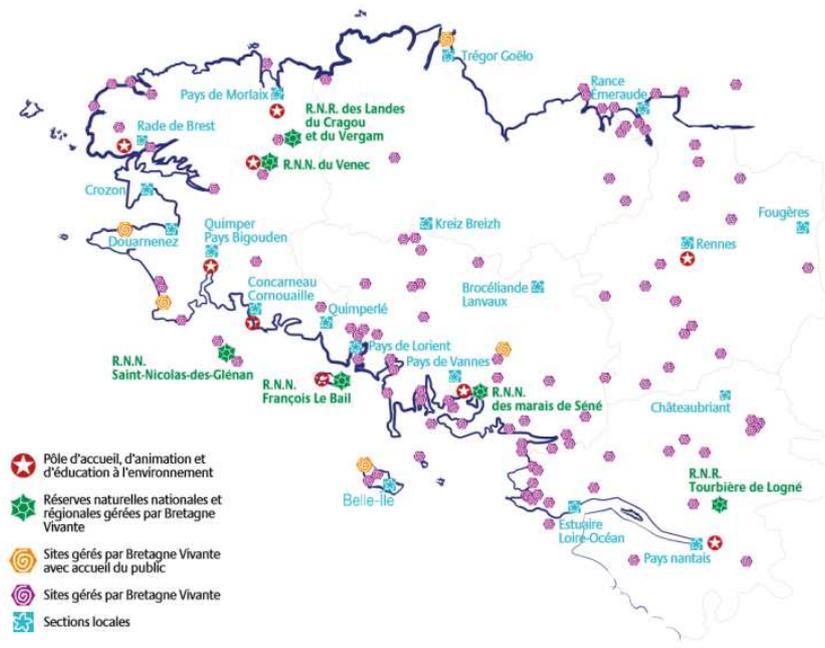


Figure 1 : Implantations de Bretagne Vivante (Rapport d'activités 2016).

L'association s'est engagée au niveau de la protection des espèces sur le Phragmite aquatique dans le cadre d'un plan national d'action, l'Océanite tempête, la Mulette perlière qui fait l'objet d'un programme LIFE européen, le Gravelot à collier interrompu qui fait l'objet d'un plan régional d'action.

<sup>64</sup>BRETAGNE VIVANTE, *rapport d'activité 2016*.

Elle siège au CESER (Conseil Économique, Social et Environnemental Régional) où elle souhaite renforcer la dimension environnementale dans les politiques publiques régionales. Ses principaux champs d'intervention sont la politique agricole, la biodiversité, la gestion des ressources, les infrastructures.

Le plan régional d'actions « éduquer à et dans la nature » initié en 2015 au sein de la commission « Sortir » du REEB (Réseau d'Éducation à l'Environnement en Bretagne) et piloté conjointement par le REEB et Bretagne Vivante est entré dans sa phase d'écriture des fiches-action à l'occasion de deux journées.

Bretagne Vivante mène des actions en justice pour protéger la nature. Des associations locales ont été soutenues dans leur combat : « l'association de sauvegarde du domaine de la Massaye », et l'association « Non au pôle funéraire de Saint Jean-de-Boisseau ». Des recours contre des décisions administratives qui leur semblent contraires à la protection de l'environnement ont été déposés, qui ont conduit à l'annulation définitive de l'autorisation d'exploiter un parking sur le domaine public maritime, et d'une déclaration permettant la destruction d'une zone humide ainsi que d'une dérogation permettant la destruction d'habitats d'espèces protégées. Bretagne Vivante s'est constituée partie civile dans plusieurs affaires, notamment pour mettre fin au survol régulier de la réserve naturelle de Séné par des montgolfières, ou encore pour sanctionner la pêche illégale et la revente de pouces-pieds. Elle s'est positionnée contre l'aéroport Notre-Dame-des-landes.

### **Actions départementales.**

La présence de Bretagne Vivante dans les Côtes-d'Armor est concentrée autour de la réserve Paule Lapicque avec cette année l'organisation de la fête de la nature. Plus de 200 personnes ont participé aux sorties estivales proposées par Bretagne Vivante dans ce département.

Berceau historique de l'association, le Finistère est riche d'une forte activité, illustrée par les sept antennes locales et un réseau important de réserves. Grâce à une campagne de financement participatif ayant permis de collecter plus de 8 500 €, la station de baguage de Trunvel a pu ouvrir ses portes durant l'été. Au-delà de leur action naturaliste, les bagueurs ont aussi un rôle d'information auprès des promeneurs sur le phénomène de migration et l'importance du travail de connaissance et de conservation. Lancé en novembre 2015, le groupe Photo Nature de Bretagne Vivante a développé son activité au cours de l'année 2016 : il a pour ambition de former les bénévoles de Bretagne Vivante à la photographie de nature d'un point de vue artistique. Un livre a été réalisé sur « Les Glénan ». Après une longue période de turbulences, le Parc Naturel marin d'Iroise (PNMI) est devenu, à partir du 1er octobre, le gestionnaire unique de la Réserve Naturelle Nationale d'Iroise historiquement créée et gérée par Bretagne Vivante. Néanmoins, la collaboration avec Bretagne Vivante continue à travers une convention-cadre signée fin 2016. Le partenariat sera mis en place en 2017 et concernera la poursuite des études sur les oiseaux marins, la participation aux instances du PNMI et la contribution aux réflexions sur la Réserve et son extension.

En Ille-et-Vilaine des actions d'éducation à la nature, des suivis naturalistes et des démarches innovantes, par exemple des atlas de la biodiversité communale sont menées. En 2016, Bretagne Vivante, la ligue de Protection des Oiseaux, Eau et Rivières de Bretagne et les Centres Permanents

initiatives pour l'Environnement (CPIE) Val de Vilaine et forêt de Brocéliande ont proposé au Conseil Départemental d'organiser une fête de la nature inter-associative sur un site départemental. Souhaitant valoriser l'action associative, le département a adhéré à l'idée et a coordonné l'organisation. C'est la première fois dans le département qu'un événement sur le thème de la nature réunit plusieurs associations environnementales. Depuis trois ans, Bretagne Vivante dispense un accompagnement auprès des futurs techniciens en gestion et protection de la nature. Cette intervention s'inscrit dans le cursus des étudiants du Centre de formation d'Apprentis (CfA) de la lande de la Rencontre (Saint-Aubin-du-Cormier). Les thématiques enseignées sont aujourd'hui l'aide à la démarche diagnostique préalable aux plans de gestion, l'application des outils cartographiques (SIG), la budgétisation de projets. En partenariat avec le Conservatoire National Botanique de Brest, le groupe botanique bénévole de Bretagne Vivante assure un suivi de plantes d'intérêt patrimonial sur le département d'Ille-et-Vilaine. Les opérations alternent entre prospections et dénombrement des « stations » floristiques. En 2016, des programmes ont ainsi été engagés pour la Parisette à quatre feuilles, le Lycopode en massue et la Fritillaire pintade.

En Loire-Atlantique, Bretagne Vivante s'est engagée dans la lutte contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Il s'agit de sensibiliser, d'informer sur la richesse de l'écosystème bocager humide et de lutter pour la préservation de ce patrimoine naturel. Un numéro spécial Penn ar Bed « Notre-Dame-des-Landes » est consacré aux résultats des inventaires menés pendant trois ans. L'association s'est mobilisée lors de la consultation d'Etat, en participant aux réunions publiques et en étant auditionnées par la CNDP (Commission Nationale du Débat Public), ce qui témoigne de son ancrage institutionnel fort. Deux chantiers collectifs ont aussi été organisés. Bretagne Vivante a également proposé à un large public des conférences de sensibilisation sur des thématiques environnementales variées : orthoptères (sauterelles, criquets), insectes du jardin, abeilles sauvages, prise en compte de la Loire et de ses richesses dans l'évolution future de Nantes ou l'impact des changements climatiques sur la biodiversité. Bretagne Vivante a lancé cette année, pour 3 ans (2016-2018), une vaste étude sur la connaissance des landes humides, habitats à forte valeur patrimoniale et en très nette régression. Ce programme est réalisé avec le soutien financier du Conseil Régional des Pays de la Loire, du Conseil Départemental de Loire-Atlantique et de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et associe différents partenaires : Conservatoire Botanique National de Brest (antenne Pays de la Loire), Groupe Régional d'Etude des Invertébrés Armoricaux (GRETIA) et Conservatoire des Espaces Naturels des Pays de la Loire. Ce travail s'achèvera en 2018 par la détermination de sites prioritaires pour la mise en place d'actions de gestion conservatoire avec l'ensemble des partenaires, ce qui là aussi montre son ancrage fort dans les institutions.

Dans le Morbihan, cinq projets d'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope pour les chauves-souris, la visite à la Réserve de Séné de Barbara Pompili, secrétaire d'Etat à la Biodiversité, la création du sentier sonore à la tourbière de Kerfontaine à Sérent, le projet mammifères et oiseaux marins dans le Mor Braz, sont les actions les plus marquantes menées dans le département en 2016. Bretagne Vivante participe aussi à l'étude d'une population sauvage de chauves-souris à longue durée de vie, le Grand Murin. Chaque année depuis 2010, des individus sont capturés et marqués au moyen de puces électroniques dans les colonies de reproduction du sud-est du Morbihan, ce qui permet ensuite de suivre les changements de leur génome au cours de leur vie, ce qui est essentiel pour un projet sur le vieillissement. Il n'a jamais été possible, avant, d'étudier le vieillissement des chauves-souris sauvages ainsi. Cette étude réunit des chercheurs d'Irlande, d'Allemagne et de Rennes. Elle

apporte des connaissances utiles pour la protection des grands murins et qui pourront aider à trouver de futurs traitements contre le vieillissement et la maladie chez l'Homme.

Les entretiens que nous avons conduits témoignent de cet ancrage institutionnel de Bretagne Vivante et de sa légitimité d'expert. Un membre du conseil d'administration de l'association nous confie qu' « *une des forces de Bretagne Vivante c'est la vigueur de son action naturaliste. La légitimité de l'association vient de son expertise, de sa capacité à mobiliser, c'est un laboratoire d'idées.* »<sup>65</sup> Au A la DREAL on nous rapporte qu'« *on travaille beaucoup avec eux car c'est une association généraliste sur l'environnement. C'est le référent régional avifaune. Il n'y a pas beaucoup d'association qui œuvre sur la biodiversité en Bretagne. Sur des sujets plus spécialisés on a d'autres partenariats. C'est une association assez généraliste. C'est ce type d'association qui est retenue pour des études assez longues. On travaille avec les bureaux d'étude pour des études plus courtes, plus ponctuelles, techniques, comme des études d'impacts.* »<sup>66</sup>

## 2. Approche par les organigrammes.

En annexe (Annexe II), se trouve un organigramme des salariés et un organigramme non validé des bénévoles. Les salariés sont répartis en 3 pôles : connaissance et conservation, éducation et formation, administration et finances. Bretagne Vivante est donc bien positionnée sur la conservation d'espaces naturels, l'expertise et l'éducation à la nature.

Par ailleurs il existe des groupes thématiques régionaux : botanique, chiroptère, entomologie, herpétologie, ornithologie, agriculture et biodiversité, juridique, mer et littoral, trame verte et bleue et ABC, ambassadeurs, réserves, forêt, vie associative, Penn Ar bed. Un groupe jeune doit être créé. Certains sont très actifs, d'autres le sont moins comme le groupe forêt, le groupe ambassadeurs, le groupe trame verte et bleue qui se mettent en place. Les témoignages recueillis sont très variables quand à l'efficacité de ces groupes, entre bénévoles et salariés<sup>67</sup>. Ce qui est certain c'est qu'il n'y a pas d'enregistrement des actions menées et de véritable coordination entre ces groupes, ce qui entraîne probablement un manque de coordination et d'efficacité dans les politiques publiques.

La structuration de l'association montre bien que l'association est très présente sur les thématiques de protection de la nature.

Ainsi Bretagne Vivante est très impliquée dans la protection de la nature et de la biodiversité. Elle n'est pas du tout présente sur des grands thèmes d'actualité telle la gestion des déchets, la transition énergétique, l'agro-écologie, la gestion des ressources marines sauf en ce qui concerne l'aéroport Notre-Dame-des-Landes.

---

<sup>65</sup> Entretien B.

<sup>66</sup> Entretien 10.

<sup>67</sup> Entretien A et B.

## C. Une action locale et régionale.

Bretagne Vivante a un positionnement aussi bien, sur des actions menées localement par les bénévoles et les salariés, que sur des actions régionales coordonnées par le bureau et l'équipe dirigeante. Il n'est pas facile parfois d'avoir une coordination entre toutes ces actions : c'est une des difficultés d'une association de la taille de Bretagne Vivante.

*« On fait les 3 niveaux : local, régional (analyse prospective avant le lancement de telle ou telle politique publique en amont) et national au niveau de la fédération : FNE se nourrit des associations départementales et régionales. On peut jouer sur les 3 niveaux »*<sup>68</sup> témoigne un salarié.

### 1. Une capacité de mobilisation forte des acteurs locaux

Bretagne Vivante a une forte capacité de mobilisation. Le PRAGCI est très démonstrateur des acteurs impliqués. En effet, ce plan montre que Bretagne Vivante est capable non seulement de mobiliser des acteurs européens (fond FEDER) ou régionaux (DREAL, Conseil Régionaux), départementaux (Conseil Départemental) mais aussi bon nombre d'acteurs locaux. En effet la mise en place de ce plan nécessite l'implication de collectivités locales aussi bien pour le financement que la mise en place. Bretagne Vivante a recours localement à des salariés mais aussi à des Services Civiques. Il implique surtout bon nombre de bénévoles pour l'observation et pour le baguage des oiseaux. En Bretagne il y a peu d'associations capables de mobiliser autant de gens dans des sites très différents<sup>69</sup>.

Cette capacité à mobiliser est manifeste aussi à travers le travail fourni pour la réalisation des atlas. Le dernier atlas réalisé des oiseaux nicheurs de Bretagne ainsi que celui sur les papillons en cours de réalisation résulte d'un travail d'inventaire et de compilation de données acquises essentiellement par des bénévoles.

Bretagne Vivante a ce pouvoir de mobilisation grâce à son fort ancrage territorial. Elle dispose de 19 antennes locales réparties sur 5 départements, de 3225 adhérents et gère 120 sites protégés. Une de ses forces est son implantation locale par ses adhérents, ses bénévoles, ses salariés, les services civiques que l'association est capable de mobiliser.

Bretagne Vivante a une action locale surtout par son action au niveau des inventaires, des réserves, de l'animation et de l'éducation et du militantisme (par exemple sur les PLU).

L'association est en train de mettre en place une démarche de régionalisation des programmes territoriaux via les « Ambassadeurs de la nature » : *« Ce n'est pas forcément un expert mais quelqu'un qui a envie de faire quelque chose autour de lui : prise en compte de la nature, sensibilisation, actions dans son secteur. Les ambassadeurs de la nature pourront servir pour la reconnaissance de l'association par des labels. Ça suppose une formation, des outils, des ressources »*<sup>70</sup>. « Il s'agit, en

---

<sup>68</sup> Entretien A.

<sup>69</sup> BRETAGNE VIVANTE, Plan régional d'action pour le Gravelot à Collier Interrompu 2014-2016, Bilan 2014-2016, Présentation Power point, Fouesnant, 6 octobre 2016.

<sup>70</sup> Entretien A.

quelque sorte, de référents, de personnes ressources locales. Cette démarche s'inscrit dans une démarche de valorisation des actions portées par l'association au niveau local. Leur rôle serait de créer du lien entre les actions locales et régionales. Par exemple la plupart des conservateurs de réserve sont sans lien avec les antennes locales. Le but est de les intégrer dans les antennes locales, dans une logique réfléchie à l'échelle régionale. Leur rôle est aussi d'avoir un discours positif sur la nature et pas seulement contestataire. Bretagne Vivante a mis en place dans ce cadre des formations sur les enquêtes publiques par exemple ou sur les élus, leurs rôles et leurs compétences.<sup>71</sup>

Bretagne Vivante a donc une forte implantation locale ce qui en fait un partenaire privilégié des pouvoirs publics.

## 2. Un engagement au niveau départemental et régional.

### a) *Un agrément indispensable pour mener des actions régionales.*

Bretagne Vivante possède un agrément régional, qui lui confère un rôle majeur en Bretagne. Il y a six associations agréées en Bretagne.<sup>72</sup>(Annexe III)

Une association de protection de l'environnement, bénéficiant de l'agrément, occupe un rang privilégié parmi les acteurs participant aux débats publics<sup>73</sup> sur les questions d'écologie et de développement durable<sup>74</sup>. Elle a des facultés particulières pour engager des procédures devant la justice<sup>75</sup>.

Il y a un tri par les institutions des associations ayant accès à ces commissions et donc pouvant faire entendre leurs voix au niveau régional<sup>76</sup>. En effet à partir de 1974 une série de textes ont affirmé les objectifs participatifs de la politique de l'environnement. Cependant à côté de ce discours il y avait de la part de l'administration un certains nombres de réserves liées historiquement à une méfiance française à l'égard des groupes d'intérêts et de toutes formes de corporations. L'obtention de cet agrément est un moyen de contrôle de l'Etat sur les associations. En ayant cet agrément, Bretagne Vivante est dans le compromis avec l'administration.

---

<sup>71</sup> Entretien B.

<sup>72</sup> DREAL Bretagne, *Liste des associations habilitées à être désignées pour prendre part au débat sur l'environnement au sein de certaines instances*, consultable sur <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/liste-des-associations-habilitees-a-etre-designees-a2050.html>, consulté le 15/05/2017.

<sup>73</sup> Décret n°2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, aux niveaux national, régional et départemental, version du 02 juin 2017.

<sup>74</sup> Décret n°2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances.

<sup>75</sup> Décret n°2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, aux niveaux national, régional et départemental.

<sup>76</sup> MARTIN-PLACEVéronique, *La participation associative dans la politique publique d'environnement française*, *Pyramides*, 6, 2002, p.223-238.

Une association de protection de l'environnement doit pour être agréée<sup>77</sup> être déclarée depuis au moins 3 ans, avoir pour objet inscrit dans ses statuts la protection de l'environnement (par exemple, protection de l'eau) et exercer effectivement des activités liées à la protection de l'environnement. Elle doit remplir les conditions communes à toutes les associations réclamant un agrément ministériel : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, respecter des règles de nature à garantir la transparence financière. Les associations reconnues d'utilité publique sont considérées comme remplissant ces conditions.

L'agrément doit faire l'objet d'une demande de l'association auprès de l'autorité administrative concernée (ministère, préfecture, etc.). Il relève du pouvoir discrétionnaire du ministère. Si l'association agréée ne respecte pas les conditions fixées par l'agrément, celui-ci peut lui être retiré.

Une association de protection de l'environnement peut engager des recours devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'État, si elle a cet agrément. Elle peut le faire si elle estime qu'une décision publique a des effets dommageables sur la nature ou l'environnement. Une telle association peut porter des actions devant les juridictions pénales. Elle peut porter plainte contre les auteurs d'infractions en rapport avec des dispositions législatives relatives à la protection de l'eau, de l'air, des sols des sites et paysages, des espèces animales ou végétales, à l'urbanisation, à la lutte contre les pollutions, les nuisances, la sûreté nucléaire, ou à des pratiques commerciales ou des publicités trompeuses. Elle peut se constituer partie civile du procès engagé à la suite de sa plainte, si l'infraction porte un préjudice aux intérêts collectifs que l'association défend. Elle peut agir en réparation pour le compte de personnes ayant subi un préjudice individuel en matière d'environnement si elle a été mandatée. . A ce titre Bretagne Vivante dispose d'un service juridique.

Ces associations sont invitées à prendre part à tous les débats publics officiels touchant à l'environnement. Elles prennent part aux instances consultatives locales ou nationales concernées par l'environnement (par exemple, le Conseil National de la Protection de la Nature). Elles sont souvent sollicitées pour les projets de plans locaux d'urbanisme (PLU) et les projets d'aménagement locaux, les plans locaux de prévention des risques majeurs (inondations, catastrophes naturelles et industrielles, etc.), les réunions de comités locaux d'information (Cli), dans les territoires proches de centrales nucléaires, les consultations préalables à la construction de grands aménagements ou infrastructures, organisées par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Circulaire du 11 mai 2012 relative à l'agrément des associations au titre de la protection de l'environnement et à la désignation d'associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable au sein de certaines instances.

<sup>78</sup> Service-Public-Asso.fr, le site de l'administration française, *association de protection de l'environnement*, consultable sur <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638>, consulté le 11 mai 2017.

## *b) Une association participant à de nombreuses commissions*

Bretagne Vivante participe à de nombreuses commissions régionales, départementales et locales. Un représentant du CESER (Conseil Économique Social et Environnemental de Bretagne) nous rapporte que « *Bretagne Vivante a une véritable action régionale : elle participe au CESER et à 200 à 300 commissions. C'est un acteur reconnu*<sup>79</sup>. » (Annexe IV)

Il est fondamental pour des associations comme Bretagne Vivante de siéger dans ces commissions : d'une part elle fait entendre sa voix, donne son avis sur des projets et tente d'influencer les décisions, d'autre part cela lui permet de prendre connaissance des dossiers en cours et d'établir un lien avec les autres acteurs. Cela lui permet d'entendre la position des autres parties prenantes mais aussi de tenter d'avoir une influence sur la manière d'envisager les problèmes par les autres et de tenter de faire passer des messages sur l'importance de la protection de la nature.

Une des plus importantes commissions au niveau régional est le Conseil Économique Social et Environnemental de Bretagne (CESER) qui est l'assemblée consultative de la Région. Il regroupe 120 représentants de la vie économique, sociale, culturelle et environnementale régionale. Les conseillers économiques et sociaux régionaux sont répartis en trois collèges :

- 1/3 de représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées de la région ;
- 1/3 de représentants des organisations syndicales représentatives sur le plan national ;
- 1/3 de représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région ; Bretagne Vivante a 2 sièges, Eau et Rivière de Bretagne 2 sièges ; le REEB (Réseau d'Éducation à l'Environnement en Bretagne) 1 siège ; le Réseau Cohérence 1 siège.
- Il peut s'y ajouter des personnalités qui, en raison de leurs activités ou de leur qualité, concourent au développement de la région. Elles sont désignées par le préfet de région et représentent environ 5 % du nombre total des conseillers<sup>80</sup>.

Le CESER émet des avis et réalise des études sur les questions d'intérêt régional et donne son avis sur les dossiers que le Président du Conseil Régional soumettra au vote de l'assemblée. Il réalise des études et débat sur toute question d'intérêt régional<sup>81</sup>. Saisi par le Conseil régional ou le représentant de l'État dans la région, le CESER émet obligatoirement des avis sur le budget et les grandes politiques de la Région ainsi que sur les orientations dans les domaines relevant de sa compétence, le contrat projets État-Région et son bilan annuel d'exécution. Il peut de sa propre initiative émettre des avis sur toute question d'intérêt régional relevant de l'action économique, sociale ou culturelle. Il a ainsi une fonction d'évaluation des politiques publiques. Pour anticiper les

---

<sup>79</sup> Entretien B.

<sup>80</sup> Contributeurs à Wikipedia, *Conseil économique, social et environnemental régional*, Wikipédia, l'encyclopédie libre, 18 mai 2017, <[http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Conseil\\_%C3%A9conomique,\\_social\\_et\\_environnemental\\_r%C3%A9gional&oldid=137450511](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Conseil_%C3%A9conomique,_social_et_environnemental_r%C3%A9gional&oldid=137450511)>, page consultée le 04 mai 2017.

<sup>81</sup> Direction de l'information légale et administrative, *Quel est le rôle du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ?*, 12 janvier 2015, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quel-est-role-du-conseil-economique-social-environnemental-regional-ceser.html>

évolutions, il réalise des études prospectives d'intérêt régional. Il contribue de ce fait à l'élaboration des stratégies du développement régional.

Notre interlocuteur au CESER décrit son action qui doit mettre en avant les idées environnementalistes, mais qui doit s'inscrire dans le consensus. *« Le but est d'apporter un avis consensuel préparé avant dans des commissions, pas trop partisan, d'arriver à un consensus, à la construction d'un avis commun. »*<sup>82</sup>

*Dans les séances plénières chaque membre peut intervenir et défendre un sujet. Il reçoit les études 10 jours à l'avance. S'il estime que l'environnement n'est pas suffisamment pris en charge il peut intervenir. « Par exemple il y a 15 jours, on a voté deux études préparées par deux commissions, l'une sur « produire et résider sur le littoral en Bretagne », l'autre « comment former à la transition écologique et énergétique ? » Sur le deuxième sujet, les questions transitions énergétiques sont bien abordées mais pour la transition écologique il n'y avait rien. On a expliqué que le train était bien en marche pour la transition énergétique et de la formation mais par contre qu'il n'y avait pas grand chose d'enclenché sur la transition écologique. On rappelé l'intérêt de la biodiversité, des formations naturalistes, de réapprendre les sciences naturalistes et d'avoir des gens formés pour la mise en place de la trame verte et bleue et de toutes les politiques liées à l'aménagement et à la prise en compte de la nature. En séance plénière un avis est émis, qui est joint et qui est adressé au Conseil Régional. »*<sup>83</sup>

Dans les commissions il y a des réunions régulières. C'est une instance où il faut essayer de trouver un consensus ou de co-construire avec des gens d'horizons très différents, avec des cultures très différentes. *« Je suis la seule à avoir une sensibilité environnementaliste. Les autres sont issus du monde agricole, de l'entreprise, de l'innovation technologique. J'essaye d'apporter un point de vue qu'ils n'ont pas. J'essaye de ne pas être trop militante, agressive, de faire valoir des idées, des valeurs. J'essaye d'amener cette instance et la région à se souvenir que ces questions là sont importantes : protection de la nature, transition écologique, intérêt général vis à vis des espèces... »*

On peut se demander quelle est l'influence de Bretagne Vivante et s'il y a un intérêt à siéger dans ces commissions. Notre interlocuteur au CESER nous apporte son témoignage. *« Je n'ai aucune idée de si j'influence. Il semble que les avis des associations soient lus par les élus régionaux au moins ceux qui s'occupent d'environnement et ceci avec intérêt. C'est un travail de longue haleine : il faut expliquer. On discute, on fait passer des idées. On crée de l'interconnaissance du réseau : les gens nous connaissent à travers ça...Je me pose la question de l'efficacité. La diffusion est très restreinte. Il y a des gens influents sur l'économie bretonne. Ça leurs donne au moins des éléments de culture. Ce n'est pas extrêmement représentatif on est 6 environnementalistes : c'est très faible. »*<sup>84</sup> Ainsi Bretagne Vivante peut influencer dans les décisions, mais surtout elle a un rôle d'éducation en poussant à la prise en compte de l'environnement par des acteurs ayant des préoccupations autres.

Ainsi Bretagne Vivante a une légitimité administrative dans son action au niveau régional.

---

<sup>82</sup> Entretien 18.

<sup>83</sup> Entretien 18

<sup>84</sup> Entretien 18.

### *c) Un rôle reconnu par les institutions départementales et régionales*

Les autres associations, en Bretagne, ne sont pas aussi grosses, ou sont fédératives comme la « FRAPNA » (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature) en France. Il n’y a pas d’autres structures avec autant de salariés et gérant autant de réserves. Bretagne Vivante est importante par son implantation géographique et sa taille.

Les différents acteurs régionaux reconnaissent le rôle et la légitimité de Bretagne Vivante dans son action pour la protection de la nature en Bretagne. Plusieurs acteurs témoignent :

Notre interlocuteur à la DREAL pense que « *Bretagne Vivante a des compétences naturalistes assez approfondies des enjeux de la biodiversité : c’est la première de ses qualités. C’est aussi une association qui a un rôle de tête en raison d’une capacité à mobiliser un bénévolat important. C’est une force de l’association.* »<sup>85</sup>

Notre interlocuteur au CESER rapporte que « *Bretagne Vivante, c’est une association régionale, ça ne fait pas de doute : par son implantation, ses antennes réparties partout, par son objet. Est-ce qu’elle arrive à bien s’impliquer dans les politiques régionale ? Oui. Le Conseil d’Administration traite beaucoup de questions régionales à son niveau car ils sont très présents dans les différentes réunions. Bretagne Vivante a une connaissance du territoire, de la biodiversité, elle a un rôle d’alerte dans les services. On n’a pas forcément la connaissance exhaustive de ce qui se passe sur le territoire. Leur caractère généraliste leur permet de décrocher plus de contrat.* »<sup>86</sup>

Le Conseil Régional reconnaît leur rôle de par la diversité des actions menées et le fait que ce soit un très gros gestionnaire d’espaces naturel. « *Tout le monde est content de leur gestion* »<sup>87</sup>. Bretagne Vivante est pour le Conseil Régional un partenaire incontournable, historique avec ERB. Les autres associations sont beaucoup plus petites. C’est l’association pour eux qui a la meilleure compétence administrative : les autres n’ont pas la même trésorerie. Elle a une visibilité par les animations, la formation, le bénévolat important, elle a une certaine notoriété par l’éducation à l’environnement. D’autre part notre interlocuteur reconnaît la capacité de Bretagne Vivante à mobiliser des bénévoles. Il considère que ce sont les forces vives du secteur associatif.

Il reconnaît leur rôle majeur dans la production de connaissance. Ils sont très contributifs pour la production de données. « *On aura du mal à développer la connaissance sans eux. Une des questions c’est comment les pouvoirs publics peuvent soutenir le bénévolat. C’est une contribution majeure pour la biodiversité, le patrimoine : on en a besoin* »<sup>88</sup>. Certains services collectifs rendus par les associations ne sont en effet jamais rémunérés comme la production de données : « *Il n’y a jamais aucun financement sur l’animation de réseau naturaliste, qui produit des données : c’est un service public gratuit que les associations fournissent. Ça paraît normal. Derrière il y a un travail.* »<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Entretien 10.

<sup>86</sup> Entretien 18.

<sup>87</sup> Entretien 19.

<sup>88</sup> Entretien 19.

<sup>89</sup> Entretien B.

L'Etat est en recherche d'expert. Il a une attitude de vigilance à l'égard des dangers émergents, ce qui ne conduit pas à des attitudes «antiscience», elle suscite au contraire un besoin supplémentaire de connaissance<sup>90</sup>. La technicité croissante des prises de décision et la demande du ministère de l'environnement ont réclamé des associations la capacité à remplir des tâches dévolues habituellement à des administrations déconcentrées.<sup>91</sup>

Un acteur du Conseil Départemental d'Ille et Vilaine explique le fonctionnement du partenariat avec Bretagne Vivante.<sup>92</sup> « On a des conventions de partenariat avec Bretagne Vivante depuis au moins 2000. Tous les 5 ans on la renouvelle. C'est un vieux partenariat. Pour les financements, on a un volant financier fixe pour les suivis, l'accompagnement et le conseil en gestion d'un espace naturel sensible, la gestion d'espace et un volet « financement régional » notamment pour les atlas. Ce montant départemental fixe est de 30 000 euros. A l'intérieur Bretagne Vivante fait ses propositions, donc un programme peut être choisi au détriment d'un autre programme financé. On a notre avis en tant que financeur, mais il ya une discussion concernant le projet qui doit être soutenu ? Ily a une discussion interne. Le problème parfois, c'est que les projets départementaux ne sont pas forcément en accord avec le projet régional de l'association. Pour une mission la somme est déterminée pour le département. Pour les suivis, les inventaires on a le coût par jour. Pour les programmes régionaux, c'est une enveloppe : il y a moins de détail sur l'utilisation. Pour le département, c'est issu de la part départementale de la Taxe d'aménagement. Cette politique est issue du Code de l'urbanisme, article L142-1 : les département sont légitime et peuvent mettre une politique des espaces sensibles »<sup>93</sup>. Le département dispose de deux outils l'un foncier par la préemption (3 000 hectares en Ille-et-Vilaine d'espace protégé), l'autre financier issu de la part départementale de la taxe d'aménagement (agrandissement, construction d'une maison...). Ces fonds sont intégralement versés pour la politique « espaces naturels sensibles ». Ils sont utilisés pour l'étude, l'aménagement, l'entretien, la gestion, l'ouverture au public d'espaces sensibles. En Ille-et-Vilaine, il ya 110 espaces sensibles dont 53 sont ouverts au public, les autres ne le sont pas car trop morcelés ou très fragiles. « C'est une politique très soutenue par l'état en Ille-et-Vilaine. Les élus nous soutiennent. Les montants ne bougent pas c'est un choix de ce département pas forcément celui des autres. On baisse d'autres fonds mais on maintient celui des associations car il y a des compétences. Il y a aussi des discussions pas toujours faciles. On veut qu'ils gardent leur rôle associatif<sup>94</sup> ». Ce témoignage nous montre l'engagement des pouvoirs publics dans la protection de l'environnement ce qui n'a pas toujours été forcément le cas. Pour le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, il est important qu'il s'agisse d'un véritable partenariat et non pas d'une convention. Ceci implique qu'il n'y ait pas qu'une relation économique, mais un véritable échange.

La moitié des fonds versés dans ce département pour les associations de protection de la nature va sur des missions d'expertise. La qualité majeure et reconnue de Bretagne Vivante et des autres associations est celle de l'expertise : elle vient de leurs connaissances.

---

<sup>90</sup> LASCOURMES Pierre, *Chapitre 1 : Les politiques environnementales*, dans Olivier Borraz et al., *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2008 (), p. 29-67.

<sup>91</sup> OLLITRAULT Sylvie. *Les écologistes français, des experts en action*, *Revue française de science politique*, vol. 51, no. 1, 2001, pp. 105-130.

<sup>92</sup> Entretien 17.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Idem.

On s'est intéressé aux critères de sélection des associations. *«A chaque fois qu'ils prennent des initiatives, cela peut conduire à une reconnaissance de l'association, ce qui favorisera sa participation à un projet par la suite. Ça a été le cas pour le Phragmite aquatique. Ils ont été choisis car il y avait les connaissances et aussi au vu de l'expérience de l'association. Ils ont été choisis pour participer à l'écriture du plan pour exploiter les connaissances qu'ils avaient acquises durant le « life » avec d'autres acteurs. Le comité de suivi a suivi l'écriture du plan...Bretagne Vivante a participé à l'écriture du plan et faisait partie du comité de pilotage. Un plan national dure 5 ans. Il y avait des déclinaisons du plan national en région. Une salariée de Bretagne Vivante coordonnait le plan et les 14 régions concernées. On fait appel à une sous-traitance. Bretagne Vivante coordonnait au sein de la région et harmonisait avec les autres régions. On a eu un fort partenariat avec le CRBPO sur ce plan. Cette salariée était bagueuse. Elle avait les compétences pour coordonner ce plan, c'était un des critères de sélection. Elle animait le réseau des bagueurs, elle alimentait le site en ligne. Ça reste sous pilotage de l'état. »*<sup>95</sup>

Les Conseils départementaux travaillent avec l'ensemble des associations départementales. Cependant ils doivent faire des choix en fonction des projets. Au Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine notre interlocuteur nous rapporte que *« le choix de travailler avec une association dépend d'abord de l'historique du partenariat. C'est nous qui exprimons nos besoins sur le département, sur les projets régionaux c'est les associations qui viennent »*.<sup>96</sup>

Les critères de sélections ne sont pas très objectifs. Notre interlocuteur nous décrit comment sont faits les choix. *« Les critères de sélection sont l'historique de présence sur les sites. Si c'est un nouveau site on connaît les compétences de chacun. Par exemple pour des études sur les mammifères on fait appel au Groupe Mammologique Breton, pour les oiseaux ce sera la LPO. Bretagne Vivante a plusieurs cordes à son arc. Ce n'est pas toujours simple de savoir à qui confier un projet. En fait, la sélection est faite à partir de la connaissance du réseau, des compétences de chacun, de l'ancienneté du partenariat. Avec Bretagne Vivante on se connaît bien, donc on a confiance, le dialogue est facile*<sup>97</sup> ».

Au niveau du Conseil Régional c'est davantage les associations qui proposent des sujets<sup>98</sup>. La région finance les actions par l'intermédiaire des « contrats nature » entre autre. Il apporte son soutien notamment sur des actions de connaissance ou de méthodologie de gestion. Beaucoup de projets sont des réponses à des projets associatifs ou des collectivités qui concernent la connaissance, la gestion, la réhabilitation de milieu. Il ya des échanges avec la DREAL et l'observatoire du patrimoine naturel par exemple. Des argumentaires sont développés avec les associations. *« Les sujets se multiplient mais pas les financements. On est obligé de se donner des critères »*<sup>99</sup>. Cependant au Conseil Régional on regrette de ne pas avoir une vision plus globale des espèces prioritaires et une approche plus rationnelle des actions à mener. Actuellement l'Etat, la région, le GIP, l'observatoire du patrimoine travaillent sur le développement d'indicateurs qui permettraient de mieux prioriser les sujets : ils développent des indicateurs au niveau régional. Le Conseil Régional souhaiterait avoir une approche concertée avec d'autres acteurs en définissant, par exemple, des indicateurs avec des

---

<sup>95</sup> Entretien 10.

<sup>96</sup> Entretien 17.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Entretien 19.

<sup>99</sup> Idem.

associations, des scientifiques, afin d'avoir une vision plus précise pour mieux prioriser les actions. Les indicateurs sont en cours d'émergence.

Par exemple dans le cas du PRAGCI, il y a eu deux plans successifs financés par la DREAL, la région, le FEDER et les départements. Au bout de six ans le plan s'arrête faute de financement. Aucun indicateur n'ayant été déterminé au départ, on peut se demander quel a été l'intérêt d'un tel plan et quelle est l'efficacité d'une telle politique publique. En effet, la population des GCI s'est « stabilisée » mais que va-t-il advenir dans les années futures ? Peu de collectivités locales ont repris des actions du plan.

Les critères de sélection des associations ainsi que des sujets traités paraissent parfois très empiriques et résultent de l'élaboration d'un réseau. L'efficacité qui en résulte n'est peut être pas maximale.

Bretagne Vivante sert aussi de contre pouvoir par exemple vis-à-vis des chasseurs ou des randonneurs : « *on a besoin du contre pouvoir, sinon c'est nous qui le jouons alors qu'on doit être au milieu*<sup>100</sup> ». Bretagne Vivante s'est opposée par exemple à un projet d'aménagement forestier et de production de bois par des forestiers ou sur un aménagement de voie verte sur le littoral au Mont Saint-Michel.

Finalement, on retrouve les quatre conditions, qui selon Véronique Martin-Place font d'une association un interlocuteur légitime : elle est représentative, elle défend un intérêt général, elle est apolitique et a des compétences techniques.<sup>101</sup>

Bretagne Vivante fait donc partie d'un véritable réseau. Elle a des liens très forts localement là où elle est présente, notamment avec les élus. Par ailleurs elle est très présente au niveau départemental et régional. Elle joue donc un rôle d'informateur des pouvoirs publics par sa connaissance des problèmes locaux, d'expert, de diffusion de l'information au niveau local.

---

<sup>100</sup> Entretien 17.

<sup>101</sup> MARTIN-PLACE Véronique, *La participation associative dans la politique publique d'environnement française*, Pyramides, 6, 2002, p.223-238.

A travers ces témoignages on peut constater que Bretagne Vivante a une légitimité sur des actions aussi bien locales, que départementales et régionales. C'est un véritable interlocuteur aussi bien pour les élus que pour les agents du ministère en charge de l'environnement. Il s'agit d'une relation de partenariat où Bretagne Vivante apporte son expertise et son avis. L'association a su faire partie d'un véritable réseau.

Cependant on peut se poser la question de l'efficacité de certaines politiques publiques et surtout de leurs cohérences par manque de critère objectif de sélection des projets et des associations. Le développement d'indicateurs améliorera certainement l'efficacité des politiques publiques dans ce domaine.

#### CONCLUSION DE LA PARTIE I :

Bretagne Vivante est donc un acteur associatif, historique, de poids dans les politiques environnementales en Bretagne. Son action est orientée vers la protection de la nature et de la biodiversité. C'est un acteur qui mène de nombreuses actions locales. Elle est aussi présente du niveau local au niveau régional de par son agrément et sa présence dans de nombreuses commissions. Mais elle n'a pas forcément une efficacité maximale certainement, par manque de coordination, d'organisation et de ressources humaines. Son action est reconnue des élus et des pouvoirs publics. On peut se demander si cette forte intégration de Bretagne Vivante ne se fait pas au détriment de son activité militante.

Cependant, on peut se demander quelle est la cohérence des politiques environnementales en Bretagne. Les politiques publiques menées par la DREAL sont des déclinaisons de programmes nationaux. Le choix des programmes et des associations sélectionnées est souvent fait sur des critères subjectifs au niveau des collectivités territoriales. Comme le souligne le Conseil Régional, il paraît pertinent de développer des indicateurs et des observatoires.

## II. Les difficultés d'un acteur historique révélateur des difficultés régionales

### A. Des difficultés de positionnement dans le paysage régional.

#### 1. Un manque de positionnement sur les thématiques mobilisatrices en Bretagne ?

*« Bretagne Vivante est une association gestionnaire de réserve. D'une association savante militante, elle est devenue une association de gestionnaire. »<sup>102</sup>*

Ce positionnement est partagé par ceux qui reprochent à Bretagne Vivante d'être essentiellement un gestionnaire de réserve. On a vu en effet que, de ce point de vue, l'association a un poids énorme en Bretagne de par le nombre de réserve dont elle a la gestion. C'est un rôle reconnu par les pouvoirs publics.

Cependant Bretagne vivante ne gère en réalité que 4 Réserves Naturelles Nationales et 2 Réserves Nationales Régionales. Les autres espaces que l'association gère sont des espaces plus ou moins protégés par maîtrise foncière d'usage. Cette association n'est pas un grand gestionnaire d'espaces protégés en terme de superficie : elle gère peu de sites ENS ou de conservatoire et ce n'est pas opérateur Natura 2000. Seulement 8 salariés en 2017 travaillent essentiellement dans la gestion de réserves.

Cette gestion des réserves porte parfois à polémique, car cela entraîne notamment une lourdeur administrative de l'association. L'un des salariés de l'association, nous explique qu'« on a du mal à avoir un positionnement clair sur la politique foncière. On n'a pas de stratégie, on achète à l'opportunité. Est ce qu'on est une banque foncière ou est ce qu'on doit transférer une fois qu'on est « clair » au niveau protection ? A quoi ça sert de gérer ? Bretagne Vivante a contribué à découvrir des habitats et à faire des réserves. Est ce qu'on est encore pionnier dans la découverte ? Est ce qu'on est devenu gestionnaire d'espaces protégés déjà encadrés ? On a encore notre rôle à prospecter. Est-ce qu'on a vocation à accumuler ?<sup>103</sup> ». Certains estiment que les réserves font partie de la culture de Bretagne Vivante d'autres que ce n'est pas forcément le rôle de l'association de gérer des réserves où les mesures de protection sont définies. Il se pose la question du rôle futur de l'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne, que nous développerons plus loin.

Il y a un véritable attachement au sein de Bretagne Vivante à ce réseau des réserves. L'association relance d'ailleurs actuellement une dynamique autour de son «réseau des réserves ». L'exemple récent de la perte de la gestion de la Réserve Naturelle Nationale d'Iroise (RNNI) au profit du Parc Naturel Marin d'Iroise (PNMI) est révélateur : cela a été difficilement accepté au sein de l'association.

---

<sup>102</sup>Entretien 14.

<sup>103</sup> Entretien A.

Un débat ancien, formel et informel, existe au sein de l'association sur l'intérêt de se positionner sur des sujets plus novateurs. « *Pour beaucoup, on n'a pas à être sur des sujets médiatiques ; c'est la culture de l'association.* »<sup>104</sup>

Comme nous l'avons vu, Bretagne Vivante se positionne peu sur les problèmes majeurs d'actualités comme le nucléaire, les déchets, la transition énergétique, la gestion des réserves marines, bien que l'association ait une prise de position contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Elle a l'image d'un acteur de la protection de la nature. Elle apparaît plus généraliste, dans son domaine, que d'autres associations qui ont des positionnements sur des sujets plus pointus, comme la LPO (Ligue de Protection des Oiseaux) sur la thématique « oiseaux » ou le Groupe Mammologique Breton sur les « mammifères ». L'association « Eau et Rivière de Bretagne (ERB) » a une thématique plus ciblée « l'eau » et elle est très militante. Cette association a des besoins d'argent moindre, car elle a une structure salariale moins grande. Certains diront que « Eau et Rivière a une stratégie : c'est d'avoir des contentieux médiatiques<sup>105</sup>. Pourtant Bretagne Vivante a des connaissances très pointues sur de nombreuses espèces (Mulette perlière, Gravelot à collier interrompue) et des habitats (landes tourbeuses, niveau d'eau dans les marais), et la gestion des habitats.

Le positionnement de Bretagne Vivante sur des thématiques plus vastes ne fait pas consensus au sein de l'association. « *Il faut se recentrer sur ce qui n'est pas fait par d'autres par exemple le créneau biodiversité : il n'est pas porté au niveau régional.* »<sup>106</sup> De nombreuses thématiques sont proposées. Certains ne sont pas en faveur de cette diversification. « *Je trouve que l'association se perd quand elle veut tout faire. La force c'est les compétences naturalistes. Je ne suis pas persuadé que ce soit à Bretagne Vivante de le faire* »<sup>107</sup> nous explique un membre de Bretagne Vivante.

Pour certains membre de l'association, « *Bretagne Vivante, n'est plus un laboratoire d'idées. On est une association gestionnaire et pas visionnaire ; on est organisé autour d'une logique de projet...Bretagne Vivante a une culture naturaliste mais pas écologique : elle manque de regard sur le fonctionnement. Derrière les inventaires, il ya comprendre* »<sup>108</sup>. Pour une autre association « *Bretagne Vivante n'est pas assez innovante* <sup>109</sup> ». Selon un autre témoignage, « *Bretagne Vivante aurait du être un exemple. Sur beaucoup de thématiques on trouve des réponses ailleurs. Elle n'est pas assez dans l'idée de faire avancer les choses ; Leur développement est un frein. Elle n'est pas suffisamment innovante. Le côté discussion, relation avec les collectivités locales ne semblent pas suffisamment présents.* <sup>110</sup> »

---

<sup>104</sup>Entretien A.

<sup>105</sup> Entretien A.

<sup>106</sup>Idem.

<sup>107</sup> Entretien 18.

<sup>108</sup> Entretien B.

<sup>109</sup> Entretien 13.

<sup>110</sup> Idem.

Il est vrai que l'association manque probablement d'un caractère innovant. Il existe en Bretagne des structures de réflexion innovantes : L'Institut de Locarn<sup>111</sup> est un centre de prospective économique. Ce "think tank", également premier village numérique en France, est unique en son genre. Il œuvre pour le développement économique et culturel de la Bretagne et la formation des entrepreneurs. L'Institut de Silfiac<sup>112</sup> (Skol Uhel Silieg) s'est donné pour objectif d'être, au niveau de la région Bretagne, un lieu de réflexion sur la crise de civilisation que connaît notre société. Pour eux cette crise est multiforme : économique, environnementale, sociale, culturelle... et elle est, pour l'essentiel, la conséquence d'un système ultralibéral qui exploite toutes les opportunités offertes par les avancées de la technoscience, sans égard pour les hommes et leurs communautés, la planète et les fragiles équilibres sur lesquels repose la vie. Il s'agit d'une commune qui s'engage dans le durable, dans des réflexions sur d'autres sujets, d'autres manières d'aborder les choses, sur les problèmes de financement de la nature. Bretagne Vivante doit elle suivre la même voie ?

Pour se positionner sur de nouveaux sujets, il faudrait un développement numérique et la recherche de nouvelle compétence au sein de l'association, ce qui paraît difficile alors qu'un plan de sauvegarde de l'emploi vient d'avoir lieu, ou une réorganisation des missions et des compétences au sein de l'association. Au sein de l'équipe, que ce soit celle des bénévoles ou des salariés, on souligne l'insuffisance de l'équipe et « *la difficulté à trouver des responsables associatifs, des cadres.* »<sup>113</sup>

Ce débat existe depuis de nombreuses années au sein de Bretagne Vivante de manière formelle et informelle. L'association devrait avoir un positionnement plus clair sur sa politique. Veut-elle s'engager sur des thématiques plus « grand public » ? Son absence des grands sujets d'actualité ne favorise pas sa médiatisation. Il faudrait peut être qu'elle se positionne sur au moins un « grand sujet ».

## 2. Une association qui reste peu connue, peu médiatisée.

### a) Un manque de véritable image.

L'absence de visibilité est une critique largement formulée au sein de Bretagne Vivante. « *C'est une association qui n'est pas médiatique* » rapporte un élu local<sup>114</sup>. *Des salariés témoignent : « On a plus d'adhérents que Eau et Rivière et pourtant on est moins connu<sup>115</sup> ». « Elle n'est pas connue du grand public alors que la LPO l'est. Elle est connue au sein du microcosme naturaliste. On utilise des termes trop compliqués, il faut adapter le discours. Elle manque de présence et de lobbying. Quand on les connaît c'est pour des revendications. Or, c'est normal qu'il y ait des naturalistes sur des sites*

---

<sup>111</sup> INSTITUT LOCARN, *qui sommes nous ?*, consultable sur : <http://www.institut-locarn.fr/qui-sommes-nous/18/05>, consulté le 15/05/2017.

<sup>112</sup> INSTITUT DE SILFIAC, *qui sommes nous ?*, consultable sur <http://www.institutdesilfiac.org/spip.php?article1>, consulté le 15/05/2017.

<sup>113</sup> Entretien B.

<sup>114</sup> Entretien 16.

<sup>115</sup> Entretien A.

*naturels. Les autres acteurs font partie du paysage comme les chasseurs. Ça évolue. Ça reste des écolos qui font chier. »<sup>116</sup>*

Si l'association veut gagner en poids, garder et développer son rôle d'interlocuteur avec les pouvoirs publics, elle doit médiatiser son action et se faire connaître. Or Bretagne Vivante est peu connue, malgré l'importance de son action en Bretagne, aussi bien au niveau du grand public que des élus.

Un salarié estime que « *Bretagne Vivante est peu connue. On fait quoi ? Quelle est notre spécialité ? On en fait trop. La LPO est très connue alors qu'en Bretagne, c'est Bretagne Vivante qui fait le boulot sur les oiseaux* »<sup>117</sup>. La LPO a une grande stratégie de communication avec une personne charismatique au premier plan et de nombreuses actions de communication, ce que ne sait pas faire Bretagne Vivante. L'association n'a pas aux yeux du grand public une image claire, définie et cohérente.

Des discussions portent sur le nom de l'association : « Bretagne Vivante ». En effet, aucun lien avec la nature n'apparaît dedans. On peut penser qu'il s'agit d'une association plutôt orientée vers la défense de l'identité culturelle bretonne.

La communication n'est pas toujours facile pour une association. « *Comment on donne une image positive de l'action de la nature. Comment on fait du problème environnemental un atout et pas une contrainte ? Il faut être dans une logique de synergie et pas d'opposition. On a du mal à expliquer. On explique par un discours scientifique. Il doit être sur un plan humaniste, sur la qualité de vie. Il faut expliquer de manière simple. On se retrouve face à des gens qui n'ont pas le même langage, or on n'a pas forcément envie de faire cet effort de pédagogie. On est dans les choses techniques. On doit mieux montrer ce qu'on doit faire*<sup>118</sup> ». Il y a probablement un problème de langage employé vis-à-vis des interlocuteurs moins connaisseurs. « *On doit élargir notre discours sur la qualité de vie, la protection environnementale au grand public, aux collectivités et aux politiques. On est vu comme des emmerdeurs...Même si de plus en plus on essaye d'accompagner les politiques publiques* »<sup>119</sup>.

L'association, malgré le recrutement d'une chargée de communication et d'une attachée de presse à temps partiel n'a pas de compétence encore très développée en la matière. « *On ne sait pas faire, on n'a pas de compétence marketing événementielle en interne. Les salariés sont spécialistes ou animateurs nature.* »<sup>120</sup>

Un exemple est celui de plaquettes destinées à l'éducation sur la mer et le littoral élaborée par le REEB de 80 pages, financées par la région et où Bretagne Vivante n'est pas citée.

Bretagne Vivante cherche à développer des « ambassadeurs de la biodiversité ». Il s'agit, en quelque sorte, de personnes ressources locales. Leur rôle serait de créer du lien au sein de l'action locale, entre les actions locales et avec l'action régionale. Leur rôle est aussi d'avoir un discours positif sur la nature, et pas seulement contestataire et de se faire connaître.

---

<sup>116</sup> Entretien 17.

<sup>117</sup> Entretien A.

<sup>118</sup> Entretien B.

<sup>119</sup> Entretien B.

<sup>120</sup> Entretien B.

« Bretagne Vivante gagnerait probablement à plus de proximité, en se rapprochant dans son discours des chasseurs, des agriculteurs, des pêcheurs, des randonneurs, des jardiniers, des utilisateurs des plages, des enseignants...Les réserves devraient être un lien avec les gens qui s'intéressent à la nature et pas seulement un espace réservé aux experts »<sup>121</sup> nous dit un salarié.

Ainsi, Bretagne Vivante est une association relativement peu connue sauf au sein du microcosme naturaliste, malgré son poids en Bretagne.

### **b) Une des conséquences : un manque d'adhérents et de dons ?**

L'association compte un peu plus de 3 000 adhérents, ce qui est beaucoup pour une association de ce type en Bretagne mais ce qui est quand même très peu dans l'absolu pour une région qui compte plus de 3 millions d'habitants.

« Les adhérents, c'est de l'argent, c'est de l'énergie sur le terrain. Les associations périssent si elles n'augmentent pas leurs nombres d'adhérents, sauf si elles deviennent une entreprise de service par laquelle vous passez des contrats avec l'état ou les établissements publics et que vous vous faites financer »<sup>122</sup> nous explique un membre d'un parc.

Les ONG, à l'inverse travaillent beaucoup plus leur communication : elles bénéficient de très peu de fond public. Leur manne financière vient beaucoup des adhérents. « Elles ont une grande capacité de médiatisation. Elles ont une force de frappe importante. On a du mal à augmenter le nombre d'adhérents car on ne parle qu'aux experts. »<sup>123</sup>.

L'augmentation du nombre d'adhérent paraît nécessaire pour certains. Un salarié témoigne : « Il faut développer les adhésions comme le font Greenpeace, le WWF. Il faut parler de manière simple, faire des campagnes de communication, travailler sur les messages, informer et montrer la nécessité d'agir pour la protection. On essaye d'avoir plus de relations avec nos adhérents par des notes d'informations, des revues plus adaptées, des mailings. On essaye de leur envoyer des mots plus personnalisés, de s'intéresser à eux davantage, de les appeler à soutenir, de leur faire des retours sur ce à quoi a servi leur argent. On essaye de se faire connaître avec des démarches comme celle des ambassadeurs, ou des campagnes comme le comptage des oiseaux de jardin. Il faut qu'on clarifie nos messages pour en faire des messages accessibles à tous. »<sup>124</sup>

Effectivement, en augmentant le nombre d'adhérent, Bretagne Vivante augmenterait ses ressources, son poids dans les négociations et son rayonnement au niveau des idées.

Cependant, cela nécessiterait d'augmenter aussi le nombre de personnes dans l'association dont le rôle serait de s'occuper des adhérents. Ces adhérents sont demandeurs d'informations, d'animations, d'actions. Il faut savoir les conserver et développer les services qui leurs sont destinés. Il y a donc une véritable stratégie en amont avec des actions de lobbying.

---

<sup>121</sup>Entretien A.

<sup>122</sup>Entretien 14.

<sup>123</sup>Entretien 14

<sup>124</sup>Entretien B.

Par ailleurs, on s'aperçoit que les grandes associations avec de nombreux adhérents ne sont pas si libres d'action que cela. En effet, elles ne vont au conflit que s'il est essentiel et bien perçu par les adhérents : si elles s'engagent dans des conflits mal perçus, les adhérents risquent de se désengager.<sup>125</sup>

Là encore Bretagne Vivante doit faire un choix stratégique en ce qui concerne son nombre d'adhérents. Elle peut chercher à les augmenter et ainsi à augmenter ses ressources, mais il faut alors que des salariés soient dédiés à leur encadrement et que l'association véhicule un message fort. Il faut choisir un ou des objectifs, un profil d'adhérents et une communication adaptée.

### **3. Une perte d'efficacité par un manque de relation avec les élus et l'administration ?**

Un manque de relation avec l'équipe dirigeante de Bretagne Vivante ou avec un membre qui servirait d'intermédiaire est parfois souligné par les services des Conseil Régionaux et Départementaux.

Notre interlocuteur au conseil départemental nous explique les relations entretenues avec les associations. « *On travaille avec les partenaires locaux, on connaît bien le président mais pas l'équipe de Brest : c'est parfois gênant. Elle pourrait faire plus de lobbying auprès des élus. Ce n'est pas le fort des associations naturalistes, contrairement aux associations de chasse. Je n'ai aucun contact avec la responsable scientifique. Je n'ai qu'un interlocuteur (celui présent localement). Les dirigeants pourraient au moins venir se présenter. Ça manque un peu. On ne sait pas quels sont les projets régionaux, comment on peut travailler ensemble. Il faut décentraliser Brest. On n'a pas de bilan de l'association sur les actions régionales. On n'a pas de retour. On n'a pas d'information du porteur de projet tout au long du projet. C'est à améliorer...* »<sup>126</sup>

Pour le Conseil Régional « *ce qui lui manque c'est l'efficacité dans le montage et le suivi des dossiers. Un dossier, une personne à chaque fois ! Il faudrait une compétence centralisée. C'est une compétence complexe qui doit être confiée à une personne compétente. On a une seule personne sur la partie technique et administrative pour des questions géographiques. Il y a des fonctions qui doivent être centralisées. Il ya une amélioration nécessaire pour le dépôt de dossiers. De l'argent sera récupéré si quelqu'un vient en appui aux experts techniques.* »

Bretagne Vivante manque de gens compétents dans ce domaine (lobbyistes, bénévoles). L'association a recruté une attachée de presse récemment.

Bretagne Vivante a plutôt de bons rapports avec les élus locaux interrogés lorsqu'elle est présente sur le terrain. Cependant, un élu local nous explique que, « *le politique n'a pas une vision globale : il va l'avoir juste par la vision des acteurs locaux* »<sup>127</sup>. Il n'a aucune communication par Bretagne Vivante, sur sa politique régionale<sup>128</sup>. Il n'a des informations par exemple sur le Gravelot à

---

<sup>125</sup> Entretien A.

<sup>126</sup> Entretien 17.

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Entretien 21

interrompu que par le parc régional situé sur sa commune. « On est au courant que l'espèce est menacée. Je ne suis pas capable de juger de l'efficacité du plan. Ça serait bien qu'un rapport soit fait. Ça reste beaucoup trop confidentiel. Je n'ai aucune visibilité au niveau régional. Ça serait bien de sensibiliser les élus pour qu'ils sensibilisent la population. Je ne me sens pas bien informé. Pourtant je m'y intéresse. Les rapports restent dans un petit cénacle... C'est une association qui est entendue au niveau régional. J'ai du mal à voir la portée des actions de Bretagne Vivante au-delà de mon territoire. Il n'y aurait pas de réserve je n'aurais rien à dire. »<sup>129</sup>

Un bénévole en convient : « Il n'y a pas un rapport suffisant aux élus. Nos thématiques ne sont pas faciles à expliquer c'est complexe et dynamique. Il ya une part de connue et de dynamique. Comment peut-on le présenter de manière simple. Comment ça peut se traduire dans l'aménagement et la gestion du territoire ? On doit avoir plus de contact avec les élus. »

« Il faut former des bénévoles pour avoir une influence sur les politiques locales. En local, au niveau salarié on n'est pas les mieux placés, c'est plutôt les bénévoles. En région c'est les deux, les bénévoles et les salariés. »<sup>130</sup>

Pour une autre association de protection de la nature « il n'ya pas assez de discussion avec les collectivités locales. Bretagne Vivante est trop tournée vers les naturalistes, pas assez vers les politiques. Elle a une forme de conservatisme et ne va pas beaucoup vers l'avant. »<sup>131</sup>

Or il est important pour des associations comme Bretagne Vivante d'avoir de bons rapports avec les élus locaux car les collectivités locales sont d'une part des sources potentielles de financement et d'autre part les premiers interlocuteurs sur le terrain pour la conception et la mise en place des politiques publiques. Localement Bretagne Vivante peut être rémunérée pour une prestation comme un suivi lors de la construction d'un lotissement, mais il s'agit plutôt de partenariats, comme à Trégunc pour le suivi du Gravelot à collier interrompu.

La proximité avec les élus permet la constitution de réseaux informels<sup>132</sup>. En effet, la proximité idéologique et relationnelle permet une collaboration intense et un accès privilégié à la négociation politique. Ces réseaux se créent souvent à partir d'une sensibilité et d'une adhésion à l'idée de protection de la nature des élus. Ils vont alors permettent aux associations d'accéder aux décisions politiques. Il y a souvent des relations informelles qui se créent sur des parcours communs. Une communauté d'acteurs se trouvant au cœur des prises de décision va se constituer. Pour les élus la concertation a l'avantage d'anticiper ou d'éviter les conflits d'implantation, de favoriser l'adhésion aux décisions.

Un des salariés de Bretagne Vivante s'interroge. « Pourquoi donner des subventions à une association qui s'oppose aux projets ? Pour certains élus, les associations mobilisent l'argent donné pour contester. On n'a pas de liste claire d'élus à qui envoyer des documents. Un enjeu fort c'est avoir

---

<sup>129</sup> Entretien16.

<sup>130</sup> Entretien A.

<sup>131</sup> Entretien 13.

<sup>132</sup> GARDON Sébastien, Introduction à l'analyse de politiques publiques « masters PAGERS/ENSV VAS IEP » Tronc commun 2016-2017.

*une politique de valorisation vis-à-vis des élus.»<sup>133</sup>. « Le lobbying passe par un contact plus important avec les élus, la réalisation de journées VIP. »<sup>134</sup>*

Pour les élus locaux, « *les retombées sont surtout la satisfaction des habitants par exemple de ne plus avoir de moustiques. Les moustiques sont devenus un non sujet. La nature a retrouvé ses notes de noblesses d'où des retombées touristiques. C'est un poumon vert pas très loin du cœur de la ville.* »<sup>135</sup>

Une autre porte d'entrée au niveau des élus se fait par la voie des atlas, qui sont populaires et qui valorisent le patrimoine local.

Pour notre interlocuteur à FBNE (Fédération Bretagne Nature Environnement,) les principaux points faibles de Bretagne Vivante sont le manque d'investissement avec les élus et le manque d'implication politique.<sup>136</sup>

Bretagne Vivante entretient donc de bons rapports avec les élus locaux sensibilisés aux questions environnementales. Cependant il semble y avoir un clivage parfois entre les administratifs ou les élus et les dirigeants de Bretagne Vivante.

#### **4. Un manque de gouvernance au sein de l'association et des politiques publiques ?**

##### ***a) Un manque de coordination entre les actions locales et régionales***

Bretagne Vivante mène de nombreuses actions locales qui parfois ont du mal à trouver une cohérence au niveau régional. La plupart des témoignages recueillis au sein de l'association vont dans ce sens.

Il est souvent constaté qu'il y a peu d'articulation entre les actions locales et régionales. Les antennes semblent fonctionner souvent de manière indépendante sans concertation réelle. Cela peut venir des sources de financement. « *Les salariés travaillent sur des projets locaux car il y a des financements locaux* », nous rapporte un salarié.<sup>137</sup>

Par ailleurs, il y a un problème de transmission de l'information. Parfois, on a le sentiment que même à Brest on ne sait pas ce qui est fait localement. Les actions ne sont pas valorisées, rapportées et mutualisées : il y a donc une perte probable d'efficacité. Souvent les études locales ne sont pas accessibles aux autres membres de Bretagne Vivante. Elles ne sont souvent pas restituées ou en tout cas pas dans un document simple et ne sont pas diffusées<sup>138</sup>. « *Il y a beaucoup de vraies compétences*

---

<sup>133</sup> Entretien A.

<sup>134</sup> Entretien B.

<sup>135</sup> Entretien 16.

<sup>136</sup> Entretien 12.

<sup>137</sup> Entretien A.

*locales qui ne sont pas reconnues au niveau régional* » rapporte ce membre de Bretagne Vivante. Les sujets régionaux sont suivis par un tout petit nombre de personne.

Les actions sont aussi pensées parfois, en local sans vision globale et sans concertation avec les communes voisines. *« Sur le local, c'est une mosaïque qui nécessiterait d'être plus cohérente. Par exemple, on fait des animations natures sur 3 ou 4 communautés de commune, puis ailleurs, plus rien »* rapporte un salarié.<sup>139</sup>

Par ailleurs, il manque probablement un grand projet régional dans lequel les salariés et les membres de l'association pourraient se retrouver. Un membre de Bretagne Vivante témoigne. *L'action de l'association est plutôt locale que régionale : ça manque de coordination pour que les actions locales, très riches soient valorisées au niveau régional. On n'en fait pas une action régionale. Je me demande si l'association ne manque pas de grands projets régionaux. (Pas ceux portés par les institutions). Le projet régional, je ne le connais pas au niveau de Bretagne Vivante. Il y a plein de compétences dans l'association ; quel projet pourrait permettre de réunir toutes ces compétences ? Trouver un ou des projets régionaux à travers lequel on va fédérer ? Il y a une incapacité à se valoriser. On manque de moyen. Il faut des salariés qui travaillent au niveau régional. On manque de postes d'envergure régionale. »*<sup>140</sup>

Il faudrait effectivement si Bretagne Vivante souhaite avoir une meilleure coordination au niveau régionale dédier plus de personne à l'action régionale. Un bénévole décrit la politique régionale de Bretagne Vivante telle qu'il la souhaiterait *« On doit avoir une politique régionale tournée autour des territoires et la décliner au niveau territorial. Il faudrait avoir un pôle territoire et biodiversité. Pour cela on doit avoir une animation de réseau. On n'a pas de salarié qui fait ça et on n'a pas les outils. Il faut une politique de valorisation de nos actions. J'aimerais que le site internet soit celui des élus, des entreprises...on aura des visites nettement plus importantes. On devrait avoir une plateforme comme « Osaé »*<sup>141</sup>. *Ce qui est produit par l'association doit pouvoir participer à un retour d'expérience sur cette plateforme*». Ainsi, il commence à y avoir une prise de conscience de la nécessité d'avoir une action régionale avec le souhait de développer des ressources et des outils le permettant.

L'association est en recherche de grands projets régionaux. Il faudrait probablement qu'elle choisisse un sujet qui puisse lui donner une vraie image et être médiatisable. *« Les programmes régionaux commencent comme sur l'Engoulevent, le Gravelot à collier interrompu*<sup>142</sup> ». Des projets portant sur les prairies et l'estran sont en train de se mettre en pace.

Il ya donc une multitude d'actions très riches qui sont menées au niveau local mais qui ne sont pas suffisamment cordonnées ou valorisées.

L'association semble manquer de cohérence dans ses actions au niveau spatial, mais aussi entres les différents bénévoles et salariés. *« Les salariés ne sont pas impliqués dans la vie de l'association. C'est le règne du bénévole. C'est une équipe d'entreprise privée à l'intérieur d'une association, un cabinet*

---

<sup>139</sup> Entretien A.

<sup>140</sup> Entretien 18.

<sup>141</sup> Osez l'agroécologie.

<sup>142</sup> Entretien B.

*d'expertise. On veut redonner du sens à la vie associative. On valorise les espèces et pas les hommes qui le font. Pourtant les élus et le public le veulent »<sup>143</sup> témoigne un bénévole.*

Cela est parfois aussi ressenti au niveau des institutions comme nous l'avons vu précédemment. A la DREAL, on nous dit que *« parfois on peut avoir à faire à des gens qui n'ont pas le recul suffisant pour prioriser des actions. Parfois les actions sont à recadrer dans la vision de la protection de l'environnement. »* Par exemple il y a eu un conflit « sérieux » sur le sujet de la Sterne de Dougall entre la DREAL et Bretagne Vivante. Il y avait prédation des sternes par le Vison d'Amérique. *« L'action de Bretagne Vivante a peut être été excessive en mettant des grillages tout autour des ilots. Un autre prédateur est apparu le Faucon pèlerin. Il y a eu un débat. Il était hors de question de faire des actions contre le Faucon, l'association voulait qu'on fasse du dérangement. C'est un oiseau de la directive « Oiseaux ». On a eu un débat assez conflictuel entre les services et les associations. On peut avoir des réactions primaires de militants parfois qui manquent de recul. »<sup>144</sup>*

Finalement, l'association mène de très nombreux projets locaux, souvent financés localement par les collectivités territoriales. Il y a peu de coordination ce qui entraîne un manque d'efficience et de valorisation de toutes ces actions. Il ne faut pas oublier que l'association est majoritairement financée par des fonds publics qui sont attribués surtout pour des projets et peu pour son fonctionnement propre.

Ainsi, une association comme Bretagne Vivante repose sur de nombreux acteurs de terrains dont elle a besoin, qui n'ont pas forcément de vue politique des actions menées. Elle a du mal à côté de cela à avoir une équipe dirigeante, dont le métier est différent, qui doit se positionner sur des orientations politiques et administratives et qui doit coordonner les différentes actions au niveau régional.

### ***b) Un manque d'efficience dans les politiques publiques ?***

Les politiques publiques environnementales reposent actuellement sur quelques textes fondateurs. La plupart des commissions auxquelles participent Bretagne Vivante sont en lien avec ces thématiques.

Bretagne Vivante est présente dans de nombreuses commissions qui découlent de ces politiques publiques. Cependant, l'association est en réalité peu représentée dans toutes ces commissions

Un salarié nous parle cependant des difficultés que l'association rencontre pour se faire représenter, du fait de son organisation. Ce sont les bénévoles qui siègent à ces commissions, en général. Il y a donc parfois des problèmes d'absence pour manque de disponibilité. Par ailleurs, souvent il n'est pas établi de lettre de mission de l'association. Parfois un dossier est préparé en amont par un salarié qui a les connaissances techniques et c'est un bénévole qui ne connaît pas ou peu le dossier qui va le défendre auprès des commissions. Ainsi certaines positions ne sont pas cohérentes et cela entraîne une perte d'efficacité. Par ailleurs, il dénonce le fait qu'ainsi l'association se mobilise trop « contre »

---

<sup>143</sup> Entretien B.

<sup>144</sup> Entretien 10.

## LES TEXTES FONDATEURS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les orientations politiques en matière d'environnement reposent sur quelques textes fondateurs. La loi de 1976<sup>145</sup> relative à la protection de la nature pose les bases de la protection de la nature en France, en donnant les moyens de protéger les espèces et les milieux. La Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi « Barnier »<sup>146</sup> renforce la protection de l'environnement. Elle institue les principes généraux du droit de l'environnement et une série de nouvelles dispositions concernant la prévention des risques naturels, la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels, la gestion des déchets et à la prévention des pollutions. Elle a été à l'origine de la création de la Commission nationale du débat public.

La directive 2009/147/CE<sup>147</sup>, appelée plus généralement directive « Oiseaux » du 30 novembre 2009<sup>1</sup> est une directive prise par l'Union européenne afin de promouvoir la protection et la gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages (nids, œufs, habitats) du territoire européen. La directive de l'Union européenne<sup>148</sup> 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages, plus généralement appelée « directive habitats faune flore » ou encore « directive habitats » est une mesure prise afin de promouvoir la protection et la gestion des espaces naturels à valeur patrimoniale que comportent ses États membres, dans le respect des exigences économiques, sociales et culturelles. Ces deux directives s'appuient pour cela sur un réseau cohérent de sites écologiques protégés, le réseau Natura 2000.

La Directive cadre sur l'eau<sup>149</sup> souvent plus simplement désignée par son sigle DCE, est une directive européenne du Parlement européen et du Conseil adoptée le 23 octobre 2000. Elle établit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau.

La directive-cadre stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE), est une directive européenne du Parlement européen et du Conseil prise le 17 juin 2008. Elle établit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.<sup>150</sup>

<sup>145</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature Version consolidée au 16 juin 2017, parue au JORF du 13 juin 1976, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068553>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>146</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, parue au JORF n°29 du 3 février 1995, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/1995/2/2/ENVX9400049L/jo/texte>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>147</sup> Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages parue au Journal officiel n° L 103 du 25/04/1979, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31979L0409>, consulté le 16 juin 2017.,

<sup>148</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, parue au JO du 22 juillet 1992, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:31992L0043>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>149</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, parue au Journal officiel du 22/12/2000, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32000L0060>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>150</sup> Directive-cadre 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil concernant la stratégie pour le milieu marin, signé le 17 juin 2008, parue au JO le 25.6.2008, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32008L0056>, consulté le 16 juin 2017.

Le Grenelle Environnement (souvent appelé Grenelle de l'environnement) est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en septembre et décembre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, en particulier pour restaurer la biodiversité par la mise en place d'une trame verte et bleue et de schémas régionaux de cohérence écologique, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant l'efficacité énergétique. Il a été à l'origine de deux lois dites grenelle I<sup>151</sup> et grenelle II<sup>152</sup>. La loi NOTRe<sup>153</sup>, à l'occasion de la mise en place des nouvelles Régions en 2016, crée l'obligation pour ces nouvelles régions de produire un nouveau schéma de planification, dénommé SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) qui fusionnera plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT), le Plan Déchet, le Schéma Régional Intermodalité, le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) et le Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE). Dans le même temps, les régions élaborent un nouveau Schéma Régional Biomasse.

au moment où le dossier est traité en commission et qu'il y a un manque de travail en amont afin d'éviter les oppositions. « *On est présent en représentation. On n'est pas assez force de proposition en région*<sup>154</sup> ». En général il n'y a pas de retour de ce qui a été dit en commission auprès de l'association ou du salarié en charge du dossier.<sup>155</sup>

Un représentant du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine explique qu'« *on ne les (salariés ou bénévoles de Bretagne Vivante) a pas toujours à ces réunions* ». Selon lui les bénévoles ont du mal à se mobiliser et les salariés ne viennent pas à ces réunions car elles ne sont pas financées, par choix. Par ailleurs il explique la difficulté d'expression que les intervenants peuvent rencontrer. « *Ce n'est pas facile de prendre la parole : ils n'ont pas toujours la vision politique de l'association, il faut avoir la capacité à parler. C'est à renforcer.* »<sup>156</sup>.

En fait, personne ne sait vraiment au sein de l'association qui va à quelle commission et le discours qu'il tient. Il semblerait que Bretagne Vivante soit représentée, sans certitude, surtout dans les commissions en lien avec Natura 2000, au CESER, dans les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage, dans les comités agriculture-environnement, des centres d'enfouissement techniques, du FEDER et du FEOGA, du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et

---

<sup>151</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Version consolidée au 16 juin 2017, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>152</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, Version consolidée au 16 juin 2017 consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>153</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République parue au JORF n°0182 du 8 août 2015, consultable sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, consulté le 16 juin 2017.

<sup>154</sup> Entretien B.

<sup>155</sup> Entretien A.

<sup>156</sup> Entretien 17.

assimilés, des PLU, du réseau d'éducation à l'environnement, des SCOT (Schéma de Cohérence territoriale), des RNR , RNF, du PNMI, de FNE, du Conservatoire botanique de Brest, du groupement d'intérêt scientifique des oiseaux marins, de la SAFER, des commissions locales (Vilaine, Rance, Loire, carrière),. Cela ne représente qu'une toute petite partie des commissions listées. Par exemple personne ne va aux commissions sur l'habitat, à la commission départementale de consommation des espaces agricoles, aux commissions concernant la santé. Ainsi Bretagne Vivante n'est pas dans tous les domaines d'action malgré un affichage différent. Il est difficilement envisageable qu'elle soit représentée dans toutes les commissions. Cependant un choix devrait être effectué avec une feuille de route.

De la même manière, si on s'intéresse à l'organigramme, on s'aperçoit que les groupes de travail fonctionnent de manière inégale et que souvent il n'y a pas de coordination avec le représentant dans la commission correspondante. Il n'y a aucune certitude sur le fait que le représentant soit porteur de la parole de Bretagne Vivante.

Ainsi, parfois par manque de ressources et de positions cohérentes, le dialogue avec les différents acteurs ne peut pas avoir une efficacité maximale. Il y a donc forcément un manque d'efficacité et d'implication dans les politiques publiques.

On peut se demander alors si les politiques publiques sont optimisées non seulement par l'association mais aussi par les pouvoirs publics. En coordonnant mieux les activités et en ayant une meilleure logique, on pourrait augmenter la portée des actions et certainement optimiser la gestion des ressources financières.

Ainsi, Bretagne Vivante, même si c'est un acteur de poids, reste peu médiatisée et peu connue du grand public. Elle n'est pas positionnée sur les grandes thématiques actuelles. Cependant, il semble difficile de s'investir dans de nombreuses thématiques à la fois, car cela impliquerait d'avoir plus de ressources humaines.

L'association est très investie dans les thématiques de protection de la nature notamment par son rôle de gestionnaire de réserve, d'expertise naturaliste et d'éducation à la nature. Elle pourrait beaucoup plus valoriser ses actions locales en leur donnant une dimension régionale. Elle a un vrai rôle à jouer au niveau de la biodiversité, qui est un sujet d'actualité et qui est proche de ses thématiques d'action. Cependant cela nécessite de véhiculer un message porteur, de mieux valoriser l'énorme travail réalisé et d'avoir une cohérence d'action.

Une véritable difficulté d'une telle association est de coordonner l'action d'acteurs de terrain naturalistes sans vision politique la plupart du temps avec la volonté d'être un acteur de poids et de s'intégrer dans des politiques publiques.

On peut se demander si ces politiques publiques sont optimisées aussi bien par l'association que par les pouvoirs publics.

## B. Des difficultés de positionnement dans les politiques publiques

### 1. Comment concilier militantisme et prestation de service ?

Les associations de protection de la nature ont un double rôle. D'une part, elles sont militantes et d'autre part elles sont prestataires de service de l'état.

Lascoumes, dans son ouvrage «Action publique et environnement » décrit bien la difficulté de se positionner des associations de protection de la nature : *Les associations tiennent un double rôle. D'une part, elles assurent une fonction culturelle de sensibilisation et de formation aux questions environnementales. D'autre part, elles interviennent de façon décisive dans l'action publique en révélant les dysfonctionnements (nouveaux ou récurrents), en proposant des actions à mener, en participant à des instances de concertation (du local au national), en assurant le suivi des mesures gouvernementales, en dénonçant les violations des règles et en participant par leur vigilance, à l'évaluation des programmes. Dans ce double sens, elles remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général. Leur répertoire d'action est extrêmement diversifié allant de l'animation locale à la gestion de réserves naturelles, en passant par la production de données originales et la participation à des comités techniques divers. Ces associations sont souvent des groupes à compétence multiples.*<sup>157</sup>

Elles agissent avec différents moyens. Souvent, elles sont en recherche de solutions négociées. Cependant elles sont aussi contestataires car elles soulèvent dans des projets des questions souvent éludées. Elles peuvent exercer des pressions sur les décideurs par des pétitions et des manifestations. Elles peuvent avoir recours aux tribunaux.<sup>158</sup>

Le militantisme des associations et les missions de services publics qui leurs sont confiées sont souvent difficiles à concilier<sup>159</sup>. Les associations passent alors le plus souvent d'un mode de contestation « hard » à un mode de contestation « soft ».

Un salarié nous décrit bien cette difficulté de positionnement de l'association. *«Bretagne Vivante continue à vouloir être sur tous les fronts : on continue à vouloir faire un boulot de gestionnaire, scientifique et technique. On anime aussi des réseaux naturalistes et on est aussi une association militante. On est aussi dans la représentation institutionnelle et le conseil. A être dans tout, on ne peut pas tout bien faire et on risque d'avoir un manque de visibilité. On a un côté imprévisible. Vous êtes le militant qui veut m'envoyer au tribunal ou plutôt le gentil ornitho ? »*<sup>160</sup>

A l'intérieur de « Bretagne Vivante », il peut y avoir une difficulté de compréhension entre les militants et les salariés qui accompagnent les politiques publiques. Parfois, ils ne comprennent pas le manque d'engagement militant des salariés.

---

<sup>157</sup> LASCOURMES Pierre, Action publique et environnement, Puf, ue sais je ?, 2012, p.55.

<sup>158</sup> Idem, p.56.

<sup>159</sup> GARDON Sébastien, Introduction à l'analyse de politiques publiques « masters PAGERS/ENSV VAS IEP » Tronc commun 2016-2017, p.38.

<sup>160</sup> Entretien A.

*« On doit avoir un positionnement politique sur les grandes thématiques. D'un côté on veut travailler avec les collectivités locales et d'autre part on est capable de leurs mettre un procès. »<sup>161</sup>*

La notion de prestataire de service crée parfois une amertume chez les salariés. *« Je me demande quel est la plus-value de l'association ? Est ce qu'on est juste délégation de service publique ? Ça coute moins cher que si la prestation est intégrée dans les collectivités territoriales. On a peut être vocation à devenir formateur d'animateur<sup>162</sup> »*. Pour eux, il est plus rentable que l'Etat délègue à une association, car elle fonctionne avec beaucoup de bénévolat et les salaires sont perçus comme plus bas que celui des élus et des fonctionnaires, le fonctionnement plus souple.

Un des élus d'une commune nous parle de ces rôles de l'association : d'une part celle de militant d'autre part de celle d'expert.<sup>163</sup> *« Ce sont des veilleurs. Ils ont un rôle de sensibilisation »*. Il prend l'exemple d'un hippodrome dont une partie est maintenant protégée car on y trouve certaines orchidées (Orchis brulée). *« Il y a eu des tensions qui ont été bénéfiques »*. Il n'y a pas de document vraiment officiel de protection. Cependant il y a des écrits entre la ville et les deux associations équine. *« Il y a moins de polémiques et ça, c'est le travail de Bretagne Vivante. Des militants ont discuté avec les usagers ; ils ont su se confronter avec eux sur le terrain. En plus de la sensibilisation, elle intervient comme expert. Il ya des comptages qui sont données à la commune. Ce sont des gens crédibles écoutés même par l'amicale de chasse ou les agriculteurs. Il n'y a pas de conflit c'est un expert, elle se fait écouter. Elle donne à comprendre. »*

Cependant il nous confie qu'avec son prédécesseur, il y a eu des conflits notamment concernant les moustiques car il souhaitait un traitement chimique alors que la réponse de Bretagne Vivante a été la remise en eaux des marais, ce qui a permis la diminution des larves et des moustiques. *« Le fait que les marais soient entretenus, la biodiversité revient, des espèces reviennent »<sup>164</sup>*

Le Conseil Régional constate aussi ce double rôle d'une association de protection de la nature : *« lanceur d'alerte et contentieux. Cette dimension contestataire est plus forte chez Eau et Rivière de Bretagne. Il n'y a pas de problème avec ça, dès lors que les missions sont bien préparées et que les actions ne sont pas sur les mêmes terrains. Quand on peut, on évite les contentieux. Le président du Conseil Régional respecte la volonté des associations de porter cette dimension. Il n'est pas dans l'attitude du Conseil Départemental du Morbihan où il y a eu des coupes budgétaires. »<sup>165</sup>*

Il y a un grand clivage de perception entres des élus sensibilisés au problème environnementaux et ceux qui ne le sont pas. Dans le premier cas la tolérance par rapport au côté militantisme sera beaucoup mieux tolérée et l'opposition sera beaucoup mieux gérée. La discussion sera moins conflictuelle. Il y a donc un enjeu majeur pour ce type d'association d'une part à sensibiliser les élus et les politiques à la protection de l'environnement et a véhiculer une image positive et non pas d'opposant systématique. *« L'association n'agit pas de manière conflictuelle ; l'association est assez bien de ce point de vue là »<sup>166</sup>* pense un membre de Bretagne Vivante.

---

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Entretien 16.

<sup>164</sup> Entretien 16.

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Entretien 18.

On voit donc bien qu'une association comme celle là a des capacités d'expertise qu'elle valorise auprès des élus et du ministère. Cependant elle mène par ailleurs une activité de contestation ou d'opposition, qui est acceptée par les institutions la plupart du temps et dont parfois elles se servent. Bretagne Vivante acquiert sa légitimité de contestation par ses capacités d'expertise et la reconnaissance de ses compétences.

Cependant dans certains cas cette activité militante n'est pas acceptée du tout. Ainsi en 2016 le Conseil Départemental du Morbihan a supprimé tout financement suite à un litige concernant le projet de contournement routier d'une commune. Les conséquences sont lourdes financièrement pour l'association.

On nous confie quand même au Conseil Régional, qu'en ce qui concerne l'agroalimentaire dont le poids économiques est majeur en Bretagne, le positionnement est un peu différent. « *L'élu est allé au contact pour faire de la médiation lors d'un litige. La région se pose en acteur neutre.* »<sup>167</sup>

« *Une seule association ne peut pas tout faire. Avoir des petites associations qui ont une voie différente est important* ». Certains diront que « *seules les grandes associations qui ont pignon sur rue participent aux politiques publiques. Les petites associations ont un rôle militant.* »<sup>168</sup> Cela voudrait dire qu'il y a une sorte de partage des tâches.

On peut penser qu'un positionnement plus militant pourrait entraîner une dynamique et un ralliement à une cause et donc une augmentation du nombre d'adhérent. « *Bretagne Vivante est une association gestionnaire de réserve. D'une association savante militante, elle est devenue une association de gestionnaire. Le nombre d'adhérent, sauf pour les associations très militantes, est en baisse. Les jeunes sont plus attirés par les associations plus militantes. Ils ont l'impression d'être utiles et d'exprimer leur avis sur l'environnement. La moyenne d'âge est plutôt proche des 60 ans. Les adhérents c'est de l'argent c'est de l'énergie sur le terrain. Les associations périssent si elles ne renouvellent pas leurs adhérents* »<sup>169</sup>. Cependant ça n'a pas toujours été le cas. Nous avons vu que son engagement lors du naufrage du « Torrey Canyon » n'avait pas fait augmenter le nombre d'adhérent. Cette question de se tourner plus vers le militantisme fait débat au sein de l'association depuis de nombreuses années. A certains moments il a même été évoqué une scission de l'association : une partie tournée vers le militantisme en se tournant vers des sujets polémiques et l'autre plus tournée vers la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans une étude sur trois associations de toxicomane Gwenola Le Naour montre comment les acteurs en viennent à participer à une politique locale et comment les membres actifs de ces associations deviennent des experts de l'intervention de proximité auprès des usagers de drogues, au détriment d'un de leurs objectifs initiaux qui visait à développer l'entraide entre pairs et à faire reconnaître les usagers de drogue comme des citoyens comme les autres. La participation de ces associations contribue à modifier substantiellement l'action publique locale.

---

<sup>167</sup> Entretien 19.

<sup>168</sup> Entretien 14.

<sup>169</sup> Idem.

On pourrait dire que leur action est un échec de l'action collective et une réussite de l'action publique. Cependant si on considère l'action publique comme un travail collectif, l'auteur montre que la participation à l'action publique de ces associations les transforme et les amène à revoir les objectifs fixés initialement pour en adopter de nouveaux, communs à l'ensemble des partenaires. « *La rencontre entre associations de lutte contre le sida, associations d'usagers, administrations, et associations de lutte contre la toxicomanie aboutit à la mise en place et à la promotion d'une politique locale dont l'objectif premier est de lutter contre l'exclusion des toxicomanes* »<sup>170</sup>. A travers cet exemple, on voit bien comment une association, en participant à l'action publique est obligée de revoir ses objectifs militants du départ. Elle va en adopter de nouveaux, qui vont être communs à l'ensemble des acteurs auxquels elle est confrontée ou associée. L'exemple de la construction de la Réserve Naturelle Régionale des Marais de Séné en est un bon exemple. Bretagne Vivante voulait la création de cette réserve, ce qui a abouti. Cependant, elle est devenue gestionnaire de cette réserve mais en cogestion avec les chasseurs et la Commune.

En fait, plus qu'une opposition il y a une transformation des objectifs. Sylvie OLLITRAULT décrit le mécanisme par lequel les militants passent à la posture d'expert. « *Soudain, des militantismes qui, au sein de ces ouvrages, ne sont pas présentés directement sous cet aspect, deviennent des métiers, des vocations, et se mêlent étroitement l'idée de faire un métier grâce auquel on se réalise et la foi de changer l'état des choses, des lieux, en d'autres termes de trouver une utilité sociale.* »<sup>171</sup> Dans son article, elle montre que les associations ont été obligées de passer d'un côté militant à celui d'expert car au fur et à mesure du temps les organisations se sont étoffées en nombre et il a fallu les adapter pour trouver des ressources financières et permettre leurs survies.

Les militants peuvent prendre plusieurs trajectoires. La première est politique. L'association doit être actrice du champ politique et ils ont alors une aspiration à changer la société. L'autre trajectoire est scientifique ou technique. Les militants ont alors une difficulté à entrer dans une socialisation politique de l'action. Les militants sentent à un moment le besoin de protéger leur « objet ». L'écologie n'est pas associée à une idée politique : elle est une science. Les militants craignent la politisation de l'écologie. Être écologiste n'est pas lié à une valeur politique mais plutôt à une forme de religion. La troisième voie est réactive. Ce sont des militants car ils ont estimé avoir une perte de qualité de vie et ils réagissent à une non-prise en compte de leur intérêt ou de leur usage.

Les trois sont-ils inconciliables ? Manifestement non, puisque les élus et les institutions acceptent ce côté revendicateur. Cependant on voit bien que cela ne peut se faire que dans une certaine mesure suivant les questions abordées, l'enjeu économique et électoral sous jacent. Il est donc probablement nécessaire que Bretagne Vivante coordonne ses actions au niveau central afin d'avoir une posture commune et éventuellement d'en assumer les conséquences financières. Là se pose la question de l'indépendance financière de l'association si elle veut avoir plus de liberté de parole. L'exemple du département du Morbihan, est très révélateur en la matière.

---

<sup>170</sup>LE NAOUR Gwenola, *Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie*, Politix Volume 18, n° 70/2005, p. 9-28

<sup>171</sup>OLLITRAULT Sylvie. *Les écologistes français, des experts en action*, Revue française de science politique, vol. 51, no. 1, 2001, p. 105-130.

## 2. Entre dépendance aux financements publics et liberté de parole

### a) Un financement public de moins en moins important

Depuis plusieurs années, les financements publics accordés aux associations baissent. Les financements publics étaient pour « Bretagne Vivante » de 1 812 373.82 euros en 2010, 1 574 113.89 euros en 2016 et de 1 198 071.20 en 2017. Bretagne Vivante a perdu, notamment, les subventions qu'elle recevait pour les réserves autres que les réserves régionales et d'état. Il ya eu aussi une baisse des financements liés à la perte de la gestion de la RNNI et de l'arrêt de certains plans comme le life de la mulette perlière

*« Avant, les associations vendaient leurs projets qui faisaient office de politique publique, maintenant il faut qu'elles soient actrices des politiques publiques si elles veulent des financements publics »<sup>172</sup>* nous dit un salarié.

*« C'est la cinquième roue de la charrette ! Un rond point c'est 500 000 à 1million d'euros. Nous on travaille avec des projets à 10 000 euros<sup>173</sup> »*

Au Conseil Régional, on nous explique qu'il y a des choix à faire car la manne financière n'est pas extensible. Quand on choisit de protéger une espèce, cela se fait au détriment d'autres projets. On peut faire un parallèle, par exemple, avec le suivi des ressources halieutiques fait par IFREMER où des choix et des compromis sont faits. Il faut faire un choix dans les espèces ou alors faire le suivi de toutes les espèces avec des décalages dans le temps. *« Il ne faut surtout pas que cette association se fonctionnarise. Il ne faut pas financer ad vitam aeternam.<sup>174</sup> »*. Les collectivités locales parfois se saisissent des questions environnementales, par exemple en finançant les atlas ou lorsqu'elles identifient un problème. Cela diminue alors les charges salariales qui pèsent sur les associations.<sup>175</sup>

Bretagne Vivante est une association qui a besoin de beaucoup de fonds par rapport à d'autres associations, à cause de sa lourdeur administrative, liée en partie à son réseau des réserves mais surtout à son pôle expertise et animation. En effet, elle emploie environs 50 salariés, dont 7 pour les réserves naturelles. Bretagne Vivante donne l'image aux autres acteurs que cette lourdeur est liée aux réserves. En fait les comptes liés à cette activité sont équilibrés. En tant que gestionnaire de réserves, l'association bénéficie des subventions de l'Etat ou de la région pour celles ci. Il y a une contradiction entre la réalité et ce qui est affiché ou perçu par les autres acteurs.

La plupart des autres associations ont moins de salarié. *« Les autres associations n'ont pas besoin de beaucoup de subventions sauf lorsqu'elles font des recours contre l'état. »<sup>176</sup>*

Certains pensent que Bretagne Vivante parfois coûte aussi chère qu'un service de l'Etat ou que du fait d'activités non nécessaires. Par exemple, sur la RNNI l'association employait 2 personnes pour une réserve de 40 hectares, ce qui paraît surdimensionné par rapport à l'activité. *« L'Etat se rend*

---

<sup>172</sup> Entretien A.

<sup>173</sup> Entretien B.

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Entretien 14.

*compte qu'il y a des économies à faire. La gestion par une association est moins chère mais comme il y a une partie de l'activité qui n'est pas nécessaire le coût pourrait baisser.»<sup>177</sup>*

Il y a donc une baisse de marge de manœuvre de Bretagne Vivante liée certes à la baisse des financements publics mais surtout à un alourdissement de la masse salariale de l'association, ce qui a entraîné la mise en place d'un plan de sauvegarde de l'emploi avec sept départs volontaires.

### **b) Une forme de contrôle par les financements ?**

Lascoumes évoque la difficulté pour les associations de ne pas tomber dans le compromis et de perdre leurs dimensions critiques pour des raisons financières. *Les associations sont souvent prises en tenaille entre deux contraintes. D'une part l'Etat (et de plus en plus les collectivités locales) ne leur accorde pas les moyens financiers proportionnels aux responsabilités qu'elles exercent et pour lesquelles elles sont sollicitées. Leur volontariat demeure leur ressource principale, avec tous les aléas que comportent le militantisme et les diverses formes d'engagement social. D'autre part, à force d'être sollicitées et associées à beaucoup de projet, le risque est toujours plus grand pour les associations de ne plus tenir qu'un rôle formel et de devenir une caution, la recherche du compromis estompant la dimension critique.*<sup>178</sup>

Bretagne Vivante fonctionne avec des conventions pluriannuelles d'objectif ou des conventions de partenariat. L'association est donc très dépendante des financements publics et en subit les conséquences avec la baisse des ressources allouées. Elle a peu de marge de manœuvre sur le plan financier. Cela parfois pose problème. Bretagne Vivante n'a plus de subvention du Conseil départemental du Morbihan car elle s'est opposée à un projet de contournement d'une commune. Elle a donc été sanctionnée pour son côté militant « *Ils fonctionnent avec les contrats à partir du moment où les fonds diminuent, ils ont des difficultés. Les collectivités réduisent leur financement ; leur rôle militant les empêche parfois d'avoir des financements. Ca a été le cas dans le Morbihan. Ils doivent gérer l'équilibre entre militantisme et prestataire de service. Il y a un volet politique qui rentre en jeux* »<sup>179</sup> nous rapporte notre interlocuteur à la DREAL.

Par contre, au Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, on voit Bretagne Vivante comme une association qui est présente en réunion de concertation et donne des conseils, un avis mais qui peut aussi s'opposer à certains projets. « *Je ne veux pas les museler avec mes 30 000 euros.* »<sup>180</sup>.

Cependant, ce type d'association n'a pas forcément une grande marge de manœuvre. En effet, elle fonctionne avec des actions locales, financées localement et souvent en autonomie, ou des actions régionales ciblées, dont elle ne peut pas déborder. Par exemple les actions sur le Gravelot à collier interrompu continuent localement à Trégunc car elles sont financées par la commune.

Ces relations ne sont pas sans risque. En effet, lors d'un changement de municipalité, on a pu voir des conventions rompues brutalement.

---

<sup>177</sup> idem.

<sup>178</sup> LASCOUMES Pierre, Action publique et environnement, Puf, Que sais-je ?, 2012.

<sup>179</sup> Entretien 10.

<sup>180</sup> Entretien 17.

*Certains sont très critiques. « Bretagne Vivante est pied et poing liés avec les services de l'Etat et perd sa liberté de parole car elle est liée aux fonds publics. On ne peut pas être militant et quasiment fonctionnaire, établissement public de l'état. On ne peut pas se retourner contre la personne qui finance...Il se posent régulièrement la question de scinder l'association en 2 : une militante et une gestionnaire. Ils ne sont plus très militants. On en arrive à un même mode de fonctionnement qu'un bureau d'étude...Le seul moyen d'y participer aux politiques publiques c'est d'être gentil, pour pouvoir financer l'association. »<sup>181</sup>*

Il apparaît nécessaire de chercher d'autres sources de financement.

### *c) Vers une recherche de financements autres*

Lorsque les associations deviennent prestataires des pouvoirs publics, elles répondent à une commande et, d'une certaine manière, elles perdent de leur autonomie, parfois même de leur caractère innovant. Or, c'est bien cette innovation et cette capacité d'initiative qui constituent deux des caractéristiques principales des associations. Pour que cette fonction puisse vivre, il convient que les associations soient soutenues par des financements spécifiques.<sup>182</sup>

Si Bretagne Vivante veut rester viable et garder son indépendance, il lui devient difficile de dépendre autant des financements publics. *« On ne peut pas couper aux financements privés. On ne peut pas construire une stabilité alors que les associations ont des missions d'intérêt général avec des fonds publics qui baissent et des fonds privés aléatoires. Les projets européens sont dangereux on n'est pas sûr de toucher l'argent.<sup>183</sup> »*. *« Le graal c'est 1/3, 1/3, 1/3 pour les financements publics, privés, particuliers. On n'y est absolument pas. »<sup>184</sup>*

L'association doit rechercher d'autres sources de financements qui peuvent venir des adhérents, de dons, de fonds privés. En ce qui concerne les deux premières sources cela nécessite nous l'avons vu précédemment une médiatisation plus grande et des ressources humaines dédiées. *« Il y a une faiblesse des financements non soumis à projet, il nous faudrait des financements libres qui nous permettent de porter des projets qu'on a envie de porter. Il y a une dépendance trop forte vis-à-vis des financements trop ciblés. »<sup>185</sup>*

Une question plus générale se pose sur le mode de financement de la nature. Bretagne Vivante a pris position sur les mesures compensatoires qui sont pour elle un droit à détruire. *« On aménage comme on veut et on a un droit à détruire. »<sup>186</sup>*

---

<sup>181</sup> Entretien 14.

<sup>182</sup> L'action publique aujourd'hui, quel rôle pour les associations? *texte de réflexion préparatoire au séminaire du 14.12.06 sur le thème "les associations dans un monde en changement"*, La tribune fonda, n° 183, février 2007.

<sup>183</sup> Entretien 18.

<sup>184</sup> Entretien A.

<sup>185</sup> Entretien B.

<sup>186</sup> Idem.

La question qui se pose est de savoir si une telle association peut recourir à des fonds privés et dans quelle mesure. Pour pouvoir bénéficier de tels fonds, l'association doit être porteuse d'une image, éviter les conflits d'intérêts et présenter un intérêt pour les entreprises.

Il faut s'intéresser à ce que recherchent les mécènes. Pourquoi financeraient-ils une association de protection de la nature ? « Les mécènes investissent si ça les touche où si ça les valorise. « X » donne de l'argent tous les ans pour des associations (50 000 euros). Ils valorisent ainsi l'action de leurs agriculteurs bios (action pour la biodiversité) et ils valorisent les produits par l'action sur la nature. Il faut réfléchir sur les liens nature et entreprise. Il faut que Bretagne Vivante soit connue et ait une image. Ca peut être porteur de sens au niveau de l'entreprise. Il y a une entrée aussi par le lien à la Bretagne, à la nature.»<sup>187</sup>

« Le privé attend une image, une rentabilité. Si on ne clarifie pas notre image on n'aura pas de financement privé. Le problème du financement privé, c'est le conflit d'intérêt et l'adhésion à l'image de Bretagne Vivante mais quelle est son image ? »<sup>188</sup>

Certains y recherchent aussi une réduction des conflits environnementaux.

Un exploitant de carrière nous fait part de son expérience avec Bretagne Vivante. Il est bien conscient que son activité est sous le feu des projecteurs et sous le feu croisé des opposants même si les carrières sont autorisées par le Préfet. « On a une tendance sociétale à l'opposition sur des projets de carrière. Avant, on était dans une posture où il ne fallait absolument pas discuter. Les associations n'approchaient pas les industriels : ils étaient le diable. Les choses ont évolué. On a appris à se connaître. Il y a des associations avec lesquelles on ne peut pas discuter. Avec Bretagne Vivante on a appris à discuter et à travailler. Ce n'est pas uniquement pour des raisons mercantiles, on a travaillé ensemble sur des sujets communs. L'association garde sa liberté de penser : elle peut s'opposer à des projets, aussi. La biodiversité a été l'occasion qui a fait le larron. Dans les carrières, il y a un refuge de biodiversité. Ce n'est pas notre métier c'est celui de Bretagne Vivante. Est-ce que vous pouvez nous apprendre ce que c'est la biodiversité ? C'est quoi et c'est quoi les bonnes pratiques ? On a monté des formations avec Bretagne Vivante sur ce thème avec des temps en salle et en carrière. Il ya un référent carrière à Bretagne Vivante. Les formations étaient ouvertes aux dirigeants. Ensuite on a donné la possibilité à chacun des exploitants de solliciter l'association pour organiser pour leurs salariés des formations. On a travaillé sur le Grand Corbeau, le Faucon pèlerin, l'Hirondelle de rivage.

Avec ce type de démarche, les associations connaissent mieux l'activité des carrières. Celle-ci on par ailleurs ouvert plus leurs portes. Cela a permis de gommer des postures, des postulats, des non dits.

On peut de demander quel est l'intérêt des exploitants d'avoir de telles démarches. Notre interlocuteur témoigne. « On veut apporter notre pierre à la connaissance de la biodiversité. C'est dégagé de toute rentabilité...Ça nous apporte la satisfaction de travailler avec cette association. Le Conseil Régional sait qu'on travaille avec Bretagne Vivante. On a organisé des « chantiers natures » : ça consistait à ce que des professionnels donnent du temps sur des réserves pour aider à la réalisation d'actions dans les plans de gestion. Il y a eu par exemple des arrachages de saules évacués par des chevaux. On apporte des bénévoles à nous. C'est un coup de main. Sur le financement, on a aidé Bretagne Vivante à la construction de son site internet ou lors des incendies de leurs véhicules, avec

---

<sup>187</sup> Idem.

<sup>188</sup> Entretien A.

*des dons. Il ne faut pas y voir « on leurs donne de l'argent ils vont être gentils avec nous ». Ce ne sont pas des excités qui veulent mettre les industriels au tribunal contrairement à d'autres. On est financeur à travers des prestations : Bretagne Vivante vend des prestations (formations) sans que ça entache l'indépendance de la structure.*<sup>189</sup>

Dans ce cas, la coopération avec l'association a apporté des connaissances nouvelles en matière de biodiversité, une paix sur des conflits environnementaux, la formation d'un réseau.

Cependant il ya des limites à l'acceptation du financement par des fonds privés. Ils sont par essence incertains et peuvent conduire à une perte de stabilité de l'association dans le temps. Par ailleurs, les entreprises donatrices doivent être sélectionnées. *« Les financements privés sont de grands enjeux sur laquelle on doit travailler. Comment peut-on garantir la neutralité ? Il ne faut pas qu'il y ait de dérive. L'approche doit être prudente. »*<sup>190</sup>

*« C'est une piste à exploiter, ça nous laisserait du libre arbitre sur certains sujet. Cependant on aura les mêmes problèmes de visibilité dans le temps : c'est plus compliqué avec des mécènes privés. Il y a un choix étiq ue à faire des mécènes. Tous les gros financeurs, on pourrait les mettre sur liste noire : c'est forcément des entreprises sur lesquelles on aura des choses à redire »*<sup>191</sup>. Il paraît effectivement nécessaire de trier les entreprises pouvant financer une telle association pour des raisons idéologiques.

Si l'association recourt à de tels fonds, il faudra qu'elle veille à savoir quel argent va vers quel projet, quels sont les termes du contrat de partenariat ou de mécénat, quels sont les types de financement possibles en fonction des actions, quel type de communication est mis en place, afin de ne pas perdre toute crédibilité. *« Il faudrait qu'il y ait une déconnexion des possibles impacts d'une entreprise avec ce qu'on fait avec leur argent. »*<sup>192</sup>

La recherche de fonds privés nécessiterait qu'une ou des personnes s'en occupent à plein temps. *« J'ai fais marquer dans le plan stratégique qu'on devait avoir un poste sur les financements privés. »*<sup>193</sup> *« Il y a eu une démarche pour trouver quelqu'un. Il fallait qu'il se finance et qu'il ramène de l'argent. Ils ont préféré annuler le poste plutôt que de prendre quelqu'un qui ne conviendrait pas. »*<sup>194</sup>

Les financements par des fonds privés pourraient par ailleurs améliorer l'accès aux fonds européens. *« Sur les fonds européens, on nous considère comme organisme de droit public car on est majoritairement financé par des fonds publics. On nous considère comme établissement public, on doit répondre au code des marchés publics. On est bloqué sur les FEADER qui nous obligent à sortir*

---

<sup>189</sup>Entretien 11.

<sup>190</sup>Entretien 19.

<sup>191</sup>Entretien A.

<sup>192</sup>Idem..

<sup>193</sup>Idem..

<sup>194</sup>Idem..

20 % de trésorerie. Si on avait une manne de subventions privées, on ne devrait plus être organisme qualifié de droit public ».<sup>195</sup>

Le milieu associatif français utilise peu l'Union Européenne comme une ressource : ce sont les grandes ONG internationalisées (surtout Greenpeace et le WWF) qui occupent le terrain et ce sur les enjeux majeurs (OGM, nucléaire).<sup>196</sup>

Le Conseil Régional souhaite une approche plus globale, une réponse collective. La solution est peut être celle d'un fond mélangé privé et public avec un contrôle de l'utilisation. Cela garantirait la qualité de l'utilisation de ce fond. Ainsi les entreprises y contribueraient peut être plus facilement. Les fonds pourraient venir d'agences publiques, de fonds privés, de dons, de mécénats, d'une participation citoyenne, de la fiscalité.<sup>197</sup>

Le rapprochement avec les acteurs du privé peut ne pas être qu'une source de financement. Il peut aussi influencer le monde économique. « *Il faut convaincre des chefs d'entreprise il n'y a pas que le volet financier. C'est un levier du changement : il faut influencer le monde économique dans ses pratiques.* »<sup>198</sup>

Il apparaît au jour d'aujourd'hui important pour Bretagne Vivante de se tourner vers d'autres sources de financement, même si cela n'est pas simple et non ancré dans les mentalités.

### **3. Entre une volonté de l'Etat de regroupement des acteurs de la biodiversité et les difficultés de mise en place**

#### ***a) FBNE (Fédération Bretagne nature Environnement) Un regroupement des associations, une volonté de l'Etat ?***

France Nature Environnement (FNE) est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle a été créée en 1968 sous le nom de Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), elle est reconnue d'utilité publique en 1976<sup>199</sup>. Elle est la

---

<sup>195</sup> Idem..

<sup>196</sup> BORRAZ Olivier, GRURAUDON Virginie, La France dans la gouvernance européenne, Politiques publiques, 1, collection science po les presses, p.43.

<sup>196</sup> Entretien 19.

<sup>198</sup> Entretien A.

<sup>199</sup> FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, « France Nature Environnement c'est.. », consultable sur <https://www.fne.asso.fr/qui-sommes-nous>, consulté le 01/06/2017.

porte-parole d'un mouvement de trois mille associations, regroupées au sein de quatre-vingts organisations adhérentes, en métropole et outre-mer. Au 31 décembre 2014, FNE fédérait 52 associations ou fédérations régionales. Au niveau international, FNE est membre du Bureau Européen de l'Environnement (BEE), de Transport et Environnement et Seas at Risk.

France Nature Environnement est présente dans les principales commissions nationales de concertation. Elle participe notamment aux travaux du Conseil National pour la Transition Écologique. Six membres du conseil d'administration de France Nature Environnement siègent au Conseil économique, social et environnemental depuis fin 2010, au sein du groupe environnement et nature. La fédération est la porte-parole des dizaines de milliers de bénévoles des associations membres et affiliées. Elle siège aux Conseils d'administration de l'Office national des forêts, de l'ADEME et de la SNCF. France Nature Environnement agit également au sein des commissions de suivi d'état de l'eau, de suivi d'activités polluantes, d'établissement de DOCOB (document d'objectifs) pour le réseau Natura 2000 en particulier. France Nature Environnement s'est impliquée dans le processus dit du Grenelle de l'Environnement. Elle participe à la Conférence Environnementale annuelle mise en place depuis 2012. La fédération soutient les projets développés par les associations qu'elle rassemble, comme la préservation des espaces naturels, la sensibilisation des citoyens et la progression du droit de l'environnement. FNE suit plus d'une centaine de procédures contentieuses chaque année - 148 dossiers juridiques en 2014 - en appui ou en lien avec ses associations membres ou affiliées, contre les atteintes à la nature et à l'environnement (pollutions, destructions d'espèces protégées...).<sup>200</sup>

Notre interlocuteur à FNE nous décrit très bien le contexte politique dans lequel s'inscrit la création de FBNE. Jusqu'à la loi « Nôtre »<sup>201</sup>, les politiques environnementales régionales n'existaient pas. *« Il y avait un brouillard dans le rôle des différents acteurs. On ne pouvait pas aller très loin sauf pour la politique de l'eau. Il n'y avait pas d'interlocuteur. C'est une vraie volonté de l'Etat d'en avoir. L'Etat n'a pas les moyens de mener une politique environnementale régionale : il va co-construire avec d'autres structures régionales. Il veut que des décisions nationales irriguent les régions. Les politiques régionales actuellement sont les mêmes d'un territoire à l'autre : elles sont des déclinaisons des politiques nationales. Ça va changer. La DREAL a de moins en moins de moyens. Les politiques environnementales se feront plus avec l'Agence Française de la Biodiversité et la structure régionale, créée en 2016, FBNE. La mission des régions c'est de développer des accords dans les territoires. Avec la loi sur la biodiversité, la région peut définir les outils qu'elle veut mettre en place. La Bretagne n'a pas une politique développée dans l'environnement et la biodiversité. On rentre dans une nouvelle phase : les associations doivent s'organiser pour s'investir. Par exemple, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), va regrouper plusieurs schémas, c'est un enjeu majeur. Le rôle de FBNE c'est d'être un interlocuteur des pouvoirs publics sur ce domaine. L'avenir est dans la création de la structure bretonne. Il y a une forte attente*

---

<sup>200</sup> CONTRIBUTEURS A WIKIPEDIA, « France Nature Environnement », *Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 25 mai 2017, consultable sur : [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France\\_Nature\\_Environnement&oldid=137643475](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France_Nature_Environnement&oldid=137643475), page consultée le 6 juin 2017.

<sup>201</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, version du 08 août 2015, publiée au JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, consultée le 06/06/2017.

*de la région de la structuration du milieu associatif. Les organes de gouvernance doivent s'organiser*<sup>202</sup>.»

Au Conseil Régional on confirme cette volonté politique de création de FBNE. Cette fédération résulte d'une véritable volonté politique du Conseil Régional d'avoir un seul interlocuteur en face, bien que FNE soit une association indépendante. « *FBNE est un souhait du Conseil Régional. Le but c'était d'essayer d'avoir un collectif des associations qui dépasse FNE car c'était important dans certaines décisions stratégiques d'avoir une plateforme commune pour avoir plus d'unité et avoir plus de force. C'est une association de lobbying politique. Nos interlocuteurs restent chacune des associations*<sup>203</sup>.»

Pour Bretagne Vivante aussi, le but de créer FBNE est d'avoir un interlocuteur unique. « *Les régions n'ont pas su jouer de rôle sauf pour l'électricité. Il y a une absence de centralisation de la politique environnementale. Ce que souhaite la région c'est qu'elle ait une structure organisée en face : la Bretagne est en retard. Il y a des dossiers importants non traités : la mer, la pêche, l'eau, l'air, le climat, l'énergie marine en mer. Ces sujets ne sont pas abordés globalement, ils sont seulement abordés localement. On ne fonctionne pas comme d'autres régions en France qui sont plus organisées. Les régions ont toutes des structures chapeau ou des confédérations. Dans toutes les régions on a des structures régionales par exemple en Normandie, en Lorraine, dans le Nord-Picardie. En Auvergne-Rhône-Alpes il y a une structure qui se met en place malgré des difficultés entre la FRAPNA et l'Auvergne*<sup>204</sup>.» « *C'est un outil de pression sur les grands sujets bretons*<sup>205</sup>. »

FBNE a été créée en 2016. L'association ne fonctionne pas vraiment encore et ses rôles sont mal définis à l'heure actuelle. Cependant l'attente est forte. Pour beaucoup, elle doit arriver à avoir ce rôle fédérateur et d'intermédiaire vis-à-vis des pouvoirs publics. « *Les associations participent peu à l'élaboration des politiques publiques. Elles sont spectatrices : ce n'est pas dans leur ADN de participer à l'élaboration des politiques publiques. Bretagne Vivante est installée dans la gestion de réserves. Les associations sont plus des accompagnateurs.*<sup>206</sup> « *La fédération s'appuie sur les réflexions des associations. Ce qui manque ce n'est pas les idées c'est la rédaction, c'est la capacité à fédérer. On n'a pas de structuration salariée pour faire ça. La faiblesse de Bretagne Vivante c'est la dispersion géographique, la difficulté à fédérer et animer un réseau.*<sup>207</sup>

Une septième place pour FBNE est souhaitée par les représentants au CESER de Bretagne Vivante en souhaitant que ce soit une place supplémentaire et non au détriment d'une des places obtenues par les associations<sup>208</sup>.

Par ailleurs, elle est attendue sur de nouvelles thématiques qui ne sont pas traitées par les associations : les déchets, la santé, l'agriculture, les énergies marines renouvelables. « *FBNE ne doit pas intervenir sur les thématiques où les associations sont déjà présentes. Donc elle doit se positionner sur de nouvelles thématiques. C'est une force politique*<sup>209</sup>. FBNE peut être un laboratoire

---

<sup>202</sup> Entretien 12.

<sup>203</sup> Entretien 19.

<sup>204</sup> Entretien 12.

<sup>205</sup> Entretien 23.

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> Entretien B.

<sup>208</sup> Entretien 18.

<sup>209</sup> Entretien 13.

d'idée. Il faut que les associations se mettent d'accord sur les objectifs, les moyens. Le but est d'avoir un regard différent de celle de la protection de la nature strictement, d'avoir un regard plus transversal, d'associer d'autres acteurs. Elle devrait servir de socle aux politiques publiques régionales. Actuellement, il y a peu de vraies politiques de la nature au niveau des territoires sauf pour l'eau et les espaces protégés.

FBNE est attendue au niveau communication et médiatisation. *« C'est au niveau de la fédération que doivent se faire les choix sur les orientations au niveau régional. La fédération serait pertinente sur les sujets médiatiques<sup>210</sup>. »*

FBNE alimentera plutôt le côté politique : Il y a une lobbyiste en permanence à FNE. *« FNE mène un travail parlementaire important en présentant énormément d'amendement. FBNE est une structure chapeau. Cependant si la structure locale ne va pas voir les députés localement quelque soit la couleur politique, si elle ne dit rien, n'y va pas je ne peux pas y aller tout seul. Les chasseurs font ça tous les jours : ils rencontrent les parlementaires. On est à des années lumières.<sup>211</sup> »*

On peut percevoir une différence d'approche entre FBNE et les associations. FBNE attend que les associations se mobilisent pour relayer leurs demandes. A l'inverse il y a un désir des associations pour que FBNE prennent un rôle de leader et peut être « distribue » les missions.

FNE est connue des administrations et est un interlocuteur de poids. Cependant elle est très peu connue du grand public. *« Au niveau national, il y a une grosse légitimité de FNE, plus que celle des associations qui interviennent genre « Greenpeace » lorsqu'il y a des reportages télé. FNE ne fait pas parler d'elle. FNE est partout en France sur toutes les thématiques, on en entend très peu parler. Elle n'a pas d'image de marque. Il faudrait faire du marketing<sup>212</sup>. »*

FBNE n'a pas vocation à être une structure lourde administrativement. *« FNE a l'avantage d'être une structure légère de fédération : elle pourrait permettre de sortir des logiques de structure. Elle n'a pas de problématique de salariés.<sup>213</sup> FBNE devrait être composée d'un secrétariat et d'un chargé de mission (lobbying). »<sup>214</sup>*

Cependant il existe une vraie difficulté à rassembler les associations malgré la création de FBNE. *« Il y a des difficultés de création de FBNE qui s'expliquent par l'existence de structures très anciennes. Il manque des éléments fédérateurs, un élément culturel fort, il y a beaucoup de structures. »* Il y a parfois une méfiance vis-à-vis des grosses associations par les plus petites et parfois peut être une position trop dominatrice de ces grosses associations. *« Il y a une défiance des autres associations par Bretagne Vivante, par rapport à des projets communs. Par exemple elle veut développer un programme régional sur les amphibiens et les reptiles. Elle a présenté un projet sans que notre association soit concertée, alors qu'elle faisait partie du projet. Ils l'ont fait avec plusieurs associations, ça tend à diminuer avec le temps : parfois ils font des erreurs stratégiques. »<sup>215</sup>*

---

<sup>210</sup> Entretien A.

<sup>211</sup> Entretien 12.

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Entretien 12.

<sup>214</sup> Entretien B.

<sup>215</sup> Entretien 13.

On peut se demander si c'est à l'Etat d'organiser les associations. En effet, FNE est à priori une fédération indépendante de l'Etat. Pourtant on a vu que le Conseil Régional a joué un rôle important dans la création de FBNE. Un de nos interlocuteurs, critique sur le sujet, témoigne. *On fait des associations, des associations gouvernementales en les finançant « type FNE ». Il y a une porosité entre ces associations et les cabinets ministériels. On se pose des questions sur leur rôle. Les cadres de ces associations espèrent des postes dans les cabinets ministériels de l'état. Qu'est-ce qu'elles représentent aujourd'hui ces associations ? Est-ce que c'est démocratique ce qu'elle porte ? Les grandes orientations ne représentent pas la société civile »*<sup>216</sup>. On peut effectivement se poser la question de l'indépendance d'une telle structure. Cependant, l'Etat a aussi besoin d'un interlocuteur unique, ce qui facilite les discussions et évite de multiplier les intervenants. Il joue aussi le rôle de contre pouvoir.

La création de FBNE résulte donc d'une volonté politique d'avoir un seul intervenant régional au niveau associatif. L'attente est grande. Elle a plutôt vocation à avoir un rôle politique. Cependant elle ne regroupe pas toutes les associations. Pour le moment, l'association en est à ses balbutiements : ses missions sont mal définies. FBNE n'a pas encore réussi à fédérer les associations adhérentes. Est-ce une particularité culturelle bretonne ?

### *b) L'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne*

La Bretagne est la seule région où il n'existe pas de CEN (Conservatoire d'Espace Naturel) ou de CREN (Conservatoire Régional d'Espace Naturel). Les différentes tentatives de création n'ont pas été vraiment fructueuses. La loi Grenelle II<sup>217</sup> de 2010 prévoit que les CREN soient agréés par l'Etat et les régions, avec des missions confirmées par la loi. Ainsi, une dernière tentative a eu lieu en 2011, à l'initiative du Conseil Régional et de l'Etat, pour créer un CREN. Cependant la création de L'Agence Française de la Biodiversité avec ses potentielles déclinaisons régionales a été un frein en impliquant un climat d'incertitudes. *« L'Etat et la région ont revu leurs positions en tant que financeur »*<sup>218</sup>. En effet les rôles des Agences Régionales de la Biodiversité ne sont pas définis et on pourrait très bien imaginer qu'elles intègrent les missions des CREN dans le futur, même si en théorie elles devraient s'appuyer sur l'existant. C'est dans ce contexte qu'a été créée « l'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne ».<sup>219</sup>

Cette association regroupe 11 gestionnaires d'espaces protégés. *« C'est difficile d'intégrer des acteurs d'origines différentes »*.<sup>220</sup>

Les missions de cette association se répartissent en 2 axes<sup>221</sup> : optimisation de la gestion par la mise en réseau(organiser l'échange de savoirs et de savoir-faire, accompagner les gestionnaires, former,

---

<sup>216</sup> Entretien 14.

<sup>217</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1), consultable sur internet <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/7/12/DEVX0822225L/jo/texte> (consulté le 03/06/2017).

<sup>218</sup> Entretien 20.

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> Idem.

<sup>221</sup> Idem.

apporter des méthodes, mettre en lien avec les personnes ressources) et l'accompagnement de projets en faveur des espaces naturels (favoriser l'émergence de projets, financements, valorisation de projet, faisabilité des montages, monter et porter des projets d'envergure régionale, favoriser la prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques dans les démarches de planification territoriale).

A terme, on peut se demander qui va gérer les réserves en Bretagne et quel est l'avenir du réseau des réserves de Bretagne Vivante ? L'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne pourrait devenir le gestionnaire des réserves au détriment d'acteurs comme Bretagne Vivante.

Un projet de charte est en cours et vise à inclure la DREAL Bretagne, l'Agence Française pour la Biodiversité et la Région Bretagne, des organismes gestionnaires d'espaces naturels c'est-à-dire des structures œuvrant pour la préservation d'un patrimoine naturel sur un territoire donné, sur la base d'un document de gestion, en y affectant du personnel technique permanent (Conseils Départementaux, collectivités locales, établissements publics, syndicat mixtes, associations...), des organismes exerçant une mission d'intérêt général de connaissance ou de protection des milieux naturels sur tout ou partie du territoire régional et à titre individuel, des personnes expertes en terme de connaissance, préservation ou gestion des milieux naturels.<sup>222</sup>

### *c) Agence Française pour la Biodiversité, Agence Régionale pour la Biodiversité, une source d'inquiétude ?*

L'état a une volonté de regrouper ses établissements publics au sein de l'Agence Française de la Biodiversité.

L'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016<sup>223</sup>. Elle s'inscrit dans la volonté de mutualisation et de simplification administrative des gouvernements qui l'ont instaurée. Mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle regroupe des établissements publics : l'Agence des Aires Marines Protégées, l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN), l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (Onema) et Parcs Nationaux de France, soit environ 1 200 agents<sup>224</sup>. L'état affiche donc une volonté de regrouper ses services. Cette agence ne regroupe pas tous les établissements publics liés à la protection de l'environnement, par exemple l'ONCFS<sup>225</sup>. On peut se demander alors quelle sera son efficacité et ses domaines d'action.

Elle est organisée en 3 pôles géographiques : Brest pour le pôle marin, Montpellier pour le pôle scientifique et la mission communication et Vincennes pour le siège. Son statut, ses missions et moyens sont cadrés par la loi sur la biodiversité<sup>226</sup> et par un décret du 26 décembre 2016<sup>227</sup>. Elle doit

---

<sup>222</sup> Projet de charte du réseau régional des gestionnaires d'espace naturels de Bretagne.

<sup>223</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°0184 du 9 août 2016, consultable sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/DEVL1400720L/jo/texte>, consulté le 01/06/2017.

<sup>224</sup> WIKIPEDIA, *Agence française pour la biodiversité*, consulté le 17/05/2017

<sup>225</sup> Entretien 23.

<sup>226</sup> Idem 222.

donner plus de cohérence et de dynamisme à la préservation des espèces sauvages et des milieux naturels.

L'Etat encourage par ailleurs, la création d'agences régionales de la biodiversité (ARB) pour adapter son action aux spécificités des territoires. La loi laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux. Christophe Aubel, directeur de l'AFB l'a bien rappelé : « Le texte de loi précise que les régions et l'AFB « peuvent » créer conjointement des ARB (Agence régionale de la biodiversité). L'AFB ne pourra pas contraindre les régions. Mais nous serons des facilitateurs à leur création. Le fonctionnement de ces Agences Régionales pour la Biodiversité est laissé libre par les textes. Rien n'est fait à l'heure actuelle au niveau Bretagne.»

Concrètement, l'AFB disposera de directions régionales, déclinaisons territoriales de l'établissement public, exerçant les fonctions régaliennes (police, contrôle et appui technique aux services de l'Etat) calquées sur les antennes territoriales de l'Onema. Les ARB, si elles sont créées, sous la responsabilité des Conseils Régionaux et des Préfectures de Région, n'auront pas vocation à remplacer ces antennes mais elles pourront prendre en main certaines missions comme par exemple l'assistance technique auprès des collectivités ou l'éducation à l'environnement en fonction des priorités définies par l'ensemble des acteurs locaux. Elles pourront prendre des formes juridiques variées, selon les souhaits, là encore des acteurs régionaux. Il y a donc une grande liberté d'action dans leur création mais qui laisse beaucoup de flou. Chaque ARB sera ce que les acteurs régionaux veulent en faire. Il s'agira de créer une structuration sur-mesure pour chaque territoire. C'est assez innovant et un peu déstabilisant. Cette création marque une volonté de l'Etat de s'appuyer sur les énergies des territoires. Mais on peut comprendre qu'actuellement le travail est difficile à appréhender pour les acteurs locaux.<sup>228</sup>

Cette dimension régionale était déjà mise en avant en 2013, dans un rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale (AE) en Bretagne qui recommandait de confier systématiquement au préfet, l'exercice de l'autorité environnementale représentée par les DREAL et le préfet, en prévoyant de faire remonter au niveau national les dossiers pour lesquels le préfet de région est autorité décisionnelle. Ainsi l'AE serait délogée du niveau départemental d'instruction et progresserait en crédibilité vis-à-vis du public, des partenaires extérieurs de l'administration. De l'autre, les préfets de département échappent aux risques d'une confusion des genres tandis que le préfet de région est mis en position de dégager une stratégie régionale de l'Etat et de porter l'ambition d'une harmonisation interdépartementale.<sup>229</sup>

Ainsi, vont coexister deux structures. La première, l'AFB est un regroupement d'établissements publics avec ses déclinaisons territoriales. Elle n'a pas de financement propre, ce qui pose question. Les agences de l'eau et probablement les collectivités locales seront mises à contribution. En Bretagne le Conseil Régional souhaite créer l'Agence Bretonne de la Biodiversité qui regrouperait des

---

<sup>227</sup> Décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité, publié au **JORF** n°0300 du 27 décembre 2016, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/26/DEVL1629480D/jo/texte>.

<sup>228</sup> REY-BRAHMI Pauline, *Du sur-mesure pour les futures agences régionales de la biodiversité*, 15 septembre 2016, consultable sur <http://www.environnement-magazine.fr/article/48087-du-sur-mesure-pour-les-futures-agences-regionales-de-la-biodiversite/>.

<sup>229</sup> PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

acteurs variés : les communautés de commune, les associations, les départements, les gestionnaires d'espaces naturels, Natura 2000, les espaces remarquables, les parcs régionaux. « *On veut créer un outil partenarial. On ne veut pas être dans la police donc rien à voir avec l'AFB. Le but est d'inclure dans les projets territoriaux la biodiversité.* »<sup>230</sup> Le souhait est de créer un réseau et de s'appuyer sur des structures comme les associations de protection de la nature qui ont la connaissance. L'agence de l'eau sera un financeur avec les collectivités territoriales, les fonds européens. L'enjeu est de faire comprendre que la biodiversité est importante. C'est le bras armé des schémas régionaux qui sont entrain de se mettre en place.

Dans de nombreux domaines de l'action publique, les agences sont devenues des acteurs clés de l'expertise et de la régulation des risques. Elles possèdent en général des pouvoirs de régulation fondés sur des capacités d'expertise. Leur autonomie est supposée garantir l'indépendance de leurs avis, au point de constituer une source de pouvoir à part entière. Elles ont été créées au départ car les bureaucraties étaient jugées inefficaces et l'usage de l'expertise confinée et autoritaire. Sous la pression de mouvements sociaux, des modèles alternatifs de débats publics, plus contradictoires et transparents, autour des enjeux scientifiques et techniques donnent corps à l'idée de processus d'expertise et d'évaluation plus ouverts, attribuant davantage de place aux acteurs profanes et aux avis minoritaires. Par ailleurs, elles résultent d'une volonté plus stricte de cohésion entre l'évaluation scientifique d'une part et la décision publique d'autre part. Leur but est d'avoir une expertise scientifique mais aussi de prendre en compte les contextes sociaux et économiques de production des connaissances. Une des principales critiques qui leur est faite est leur allure bureaucratique. Placées à distance des administrations, elles développent des procédures formelles d'expertise à dominante technique, qui correspondent aux cultures professionnelles des experts qui y travaillent. « *Se voulant irréprochables d'un point de vue scientifique, elles fondent leurs travaux sur les meilleures preuves disponibles, comme celles qu'apportent des essais cliniques randomisés dans le domaine médical, au risque de minorer ou d'ignorer l'importance des aspects contextuels et plus généraux, ou de ne pas prendre en compte des avis minoritaires. À la tentation positiviste, s'ajoute une forme de régularisation des agences par rapport aux normes administratives, auxquelles elles doivent se conformer et dont elles reproduisent à distance les principaux traits* »<sup>231</sup>. Par ailleurs on leur reproche aussi des problèmes de coordination et le poids trop grand de leur organisme de tutelle dans leurs programmes de travail. *D'abord conçues comme des instances d'expertise ouvertes et indépendantes, les agences s'apparentent alors à des bureaucraties ordinaires* »<sup>232</sup>.

Les agences produisent de nombreux avis fondés sur des connaissances robustes, exhaustives et actualisées venant de données ou de travaux disponibles, produits par l'administration, le monde académique, voire au-delà par des acteurs industriels et d'autres parties prenantes issues de la société civile. Elles sont soumises à de fortes exigences de transparence, ce qui se traduit souvent par une lourdeur administrative. De plus, *quelles que soient les agences, la fabrication des avis ou des décisions comprend des éléments successifs de formalisation, liés à la construction des documents et à la formulation de textes, rédigés dans le respect d'une rhétorique technique, à la fois administrative et scientifique, valorisant la neutralité et le caractère impersonnel des arguments.* Ces agences ont

---

<sup>230</sup> Entretien 23.

<sup>231</sup> BENAMOUZIG Daniel, Agence, dans Emmanuel Henry et al., Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), Références, 2015, p. 25-33.

<sup>232</sup> Idem.

une forte activité délibérative, conduite selon des formes précisément définies au sein de très nombreux comités spécialisés. *Les agences apparaissent non seulement comme des bureaucraties techniques indépendantes, mais aussi comme des bureaucraties délibératives associées aux mondes sociaux de l'expertise*<sup>233</sup>.

La création de ces agences crée un climat d'incertitude. Par exemple au sein de Bretagne Vivante on se demande qu'elle sera l'articulation avec eux et comment elle se fera. Une forme d'inquiétude existe aussi pour l'association des gestionnaires d'espaces naturels de Bretagne. Même si cette agence est censée s'appuyer sur de l'existant cette association est en droit de s'interroger sur sa pérennité. Au Conseil régional, la position est claire : cette association sera incluse dans l'Agence Bretonne de la Biodiversité.

Au Conseil Régional certains se questionnent sur le rôle de cette agence. *« Quel est le rôle des agences ? Est ce qu'elles ne vont pas tout prendre ? AFB aura besoin de vivre. Il faut qu'elle fasse des réalisations. Elle a la compétence de gestionnaire de réserve. On va tout doucement dans la mise en place de l'AFB en Bretagne, mais dans d'autres régions ces agences peuvent reprendre la main sur certaines politiques. On peut se demander ce qui va se passer si une agence publique a des difficultés à vivre. Est ce qu'elle ne va pas chercher à gérer des réserves ? »* C'est un peu ce qui s'est passé avec la réserve d'Iroise dont Bretagne Vivante a perdu la gestion au profit du Parc Marin. *« Est ce que ce n'est qu'un accident ? On le souhaite car c'est ce qui a fait la Bretagne : c'est une force de s'être structurée comme ça. »*<sup>234</sup> *« On a passé la main, forcé, en Iroise. Une réserve naturelle nationale est plus dotée et le parc a des difficultés financières. La réserve en pâtira. Les 2 agents qui étaient dessus sont mutualisés et donc feront moins : on transfère à un moins disant technique »*.<sup>235</sup> pense un salarié de Bretagne Vivante. D'autres excluent complètement l'idée que ces agences interviendraient dans la gestion des réserves.<sup>236</sup> Un interlocuteur au Conseil Régional pense que Bretagne Vivante est une association compétente en gestion des espèces, mais qu' *« elle est à la croisée des chemins... Pour le maritime, l'agence des aires marines a pris le dessus »*.<sup>237</sup> . On voit donc bien que la création de cette agence entraîne une forme d'inquiétude, et qu'il serait judicieux de préciser le rôle de ces agences rapidement, si elles doivent être créées.

Les restructurations ou la création de nouveaux organismes ont toujours été génératrice d'inquiétude. Elles le sont d'autant plus dans notre cas, qu'il y a eu des va et vient successifs sur le positionnement de l'état par rapport aux échelons locaux.

Il est difficile pour l'Etat de trouver la bonne échelle territoriale et cela fait débat depuis de nombreuses années. *Il est clair que nombre d'acteurs politiques et de citoyens s'interrogent sur la « bonne » échelle territoriale à adopter et partagent un même souhait de compétitivité. Il apparaît également que l'atteinte de ces objectifs suppose une concertation préalable et que l'accession à une gouvernance territoriale dépend sans doute moins aujourd'hui d'un équilibre à trouver entre niveau central et niveau local qu'entre le niveau régional ou métropolitain et les arrondissements ou quartiers. Les principaux défis qu'affrontent les tentatives de gouvernance territoriale sont l'inscription du projet dans la durée, la mobilisation de ressources suffisantes, l'ouverture vers les*

---

<sup>233</sup> Idem.

<sup>234</sup> Entretien 19.

<sup>235</sup> Entretien A.

<sup>236</sup> Entretien 23.

<sup>237</sup> Entretien19.

*populations exclues, la tentation d'uniformisation des expériences, l'acceptation tant par les élus que par une population qui n'est nullement dans la misère d'instauration d'une réelle démocratie participative. C'est également celui d'une exigence de participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et processus politiques, ce qu'on qualifie d'empowerment lorsque ces acteurs se saisissent effectivement de la gouvernance territoriale et la font leur.*<sup>238</sup> La territorialisation des politiques publiques est donc loin d'être facile et explique probablement les difficultés rencontrées.

Il y a donc une véritable volonté de l'état de regrouper les différents acteurs de la biodiversité et de créer une dynamique autour de cette thématique. On en est aux balbutiements et la mise en place ne paraît pas simple. L'état donne l'exemple en regroupant ses différentes agences. Au niveau régional, le Conseil Régional joue un rôle fondamental en matière de biodiversité. Il y a une volonté forte de construire des outils collaboratifs.

## CONCLUSION PARTIE II

Bretagne Vivante est donc une association qui rencontre des difficultés actuellement dans son financement et son positionnement. En effet c'est une association peu médiatisée, qui se positionne peu sur les sujets d'actualités malgré son poids reconnu en région Bretagne et qui n'est pas porteuse d'une véritable image.

Elle a tendance à être bien intégrée localement lorsqu'elle a des représentants dans une commune.

Il semble lui manquer des ressources humaines dans certains domaines. En effet elle a une forte équipe d'animateurs. Cependant certains postes devenus clefs et qui lui permettraient d'augmenter ses liens avec les pouvoirs publics, de renforcer son poids médiatique et de lobbying sont inexistantes ou faiblement pourvus. A l'heure actuelle, il paraît difficile de survivre sans salariés capables de mutualiser les actions, de les diffuser, de les porter vers les pouvoirs publics et de véhiculer une vraie image.

Cette association est très dépendante des financements publics et il devient nécessaire pour elle de trouver d'autres alternatives dans une période où les financements publics baissent. Il lui est parfois difficile de concilier liberté de parole liée à son activité militante et son rôle de prestataire de service de l'état. Ses financements ont parfois été supprimés suite à des contestations. Cette autonomie financière pourrait lui apporter une plus grande liberté de parole. Cependant elle ne doit pas se faire à n'importe quel prix sous peine de perdre toute crédibilité.

Il y a une volonté de fédérer les associations dans le but d'avoir un interlocuteur unique. Par ailleurs l'état cherche à regrouper les différents acteurs de la biodiversité au sein de l'AFB. Il a une volonté de revenir en région par la possibilité de création d'agences régionales. On en est au début de ces processus, qui rencontrent des difficultés de mise en place et beaucoup d'incertitude quand à leurs objectifs.

---

<sup>238</sup> PASQUIER Romain et al., « G », in Romain Pasquier et al., Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2011, p. 265-271.

## CONCLUSION

---

Bretagne Vivante est une des premières associations de protection de la nature créées en Bretagne. Elle a dû, au fil du temps, apprendre à composer avec d'autres acteurs associatifs. Elle jouait dans les années 1960 un rôle de concepteur des politiques publiques à une époque où l'institutionnalisation était faible. Aujourd'hui elle doit s'inclure dans les politiques environnementales du ministère et de la région.

Cette association intervient plutôt dans le domaine de la protection de la nature et de la biodiversité. Elle se positionne peu sur les grands thèmes d'actualité : réchauffement climatique, eau, ressources marines, déchets...

C'est un acteur dont le poids est reconnu par les pouvoirs publics. Elle est très implantée en Bretagne historiquement, géographiquement, par son nombre d'adhérents, sa capacité de mobilisation et le réseau qu'elle a su créer.

Bretagne Vivante est un véritable interlocuteur des pouvoirs publics. Elle possède un agrément et fait partie de nombreuses commissions au niveau local, départemental et régional. Elle donne l'image d'une association ayant une véritable capacité d'expertise.

Elle est très ancrée territorialement de par ses réseaux, de réserves, d'antennes, de naturalistes. Elle entretient en général de bonnes relations avec les élus dans son activité d'animation et de valorisation des paysages lorsqu'elle est implantée sur une commune.

Cependant, ses difficultés actuelles financières et de positionnement dans les politiques publiques sont révélatrices des difficultés régionales.

C'est une association qui est relativement peu connue et peu médiatique même si elle a un poids auprès des acteurs institutionnels. Elle n'est pas associée à un projet mobilisateur.

Cette association mène beaucoup d'actions locales qui sont assez mal coordonnées et valorisées, à cause du poids de l'histoire, par manque de volonté et surtout de personne dédiée, ce qui nuit à l'efficacité des politiques publiques.

Bretagne Vivante doit évoluer dans sa structuration. En effet, elle manque d'une identité forte ou de suffisamment d'interlocuteurs qui aient une vision globale de l'association et de sa politique et qui soient capables de véhiculer des messages pertinents décidés par l'association et de faire du lobbying. Au sein des associations, on est entré dans une vraie ère de la professionnalisation où le recrutement ne se fait plus sur une idée d'expert militant mais sur des compétences. *Les profils les plus demandés restent les experts en communication, les consultants juristes et les scientifiques.*<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup>OLLITRAULT Sylvie, *Les écologistes français, des experts en action*, Revue française de science politique, vol. vol. 51, no. 1, 2001, pp. 105-130.

Son activité de militantisme mais aussi de prestataire de service est relativement bien perçue car c'est une association qui a une crédibilité et qui est respectée lorsqu'elle donne un avis. Cependant ses positions lui ont valu des suppressions de subvention.

Elle rencontre des difficultés financières, ce qui n'a rien d'étonnant dans la mesure où elle est très dépendante des finances publiques. Celles-ci sont en baisse. Il devient donc important pour cette association de rechercher d'autres financements, mais pas à n'importe quel prix sous peine de perdre toute crédibilité. Pour cela elle doit se donner une image.

Par ailleurs notre étude tend à montrer que l'efficacité n'est pas maximale non plus au niveau de l'état et des collectivités territoriales en matière de politique environnementale régionale.

La DREAL suit la politique décidée par le ministère en charge de l'environnement. Les collectivités territoriales manquent parfois de cohérences dans leurs politiques. Par exemple, on peut se demander quelle est la logique dans la création des réserves et s'il n'y a pas eu des influences politiques fortes, avec des créations dans chaque département. Chaque département a son socle d'« espaces naturels sensibles », de même, le Conservatoire du littoral a une logique qui lui est propre. On a vu que la région manque d'indicateurs et que certaines politiques sont décidées un peu au coup par coup suivant les interlocuteurs. On peut penser que ces politiques ont un manque d'efficacité. L'exemple du Gravelot à collier interrompu est assez révélateur en la matière. Sa protection a été financée 6 ans puis s'arrête, sans qu'il n'y ait aucune réflexion sur les résultats et la nécessité de poursuivre les actions. L'AFB a un rôle à jouer : elle pourrait coordonner toutes les actions.

Les associations de défense et de protection de l'environnement sont des partenaires centraux de l'autorité publique française. Il n'en demeure pas moins que la participation associative obéit à un certain nombre de critères bien établis par l'administration. Toutes les associations ne sont pas placées sur un même pied d'égalité face à la concertation institutionnelle.

L'Etat cherche actuellement par l'intermédiaire de l'Agence Française de la Biodiversité à centraliser et à coordonner ses agences publiques. Il veut aussi revenir dans les régions par les déclinaisons régionales de cette agence, alors qu'il était peu présent dans les territoires.

Il a une volonté d'avoir un interlocuteur du monde associatif en face et a favorisé le développement de FBNE. Cependant on voit que ces structures ont du mal à se mettre en place et créent des inquiétudes. Il apparaît nécessaire de définir leurs missions.

Cependant des pistes semblent intéressantes. On peut penser que des structures régionales amèneront plus de cohérence dans les actions et permettront de meilleures adaptations en fonction du territoire. Le développement d'indicateurs de critère de choix et d'orientation des politiques publiques semble intéressant et complémentaire.

Les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante sont certes dues à des problèmes internes. Cependant, on voit bien aussi qu'elles sont liées à un nécessaire repositionnement de l'association dans un contexte qui évolue en région. En effet, il y a une volonté forte de l'état, d'agir au niveau régional. L'association doit être un acteur actif de ces changements.

## QUELQUES SUGGESTIONS

Ainsi il apparaît nécessaire au niveau régional de clarifier la volonté de créer ou non une Agence Régionale de la Biodiversité et de définir ses missions, son financement. Toutes les politiques menées en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité ne paraissent pas complètement cohérentes. Afin d'en augmenter l'efficacité il apparaît nécessaire de définir mieux les actions à mener et de développer des indicateurs.

Bretagne Vivante est amenée à se faire plus connaître en valorisant mieux le travail réalisé, en réfléchissant à un projet fédérateur médiatique, en renforçant l'équipe de communication. Elle doit développer son lobbying auprès des élus et des administratifs améliorer la cohérence des actions entre le local et le régional et s'inscrire dans un projet global, acquérir une indépendance financière plus grande qui lui permettra de se positionner sur des sujets plus choisis et d'acquérir une indépendance d'expression plus grande. Cela nécessite la création d'un ou de postes dédiés avec des personnes compétentes. Il semble manquer des compétences en matière de communication, de lobbying. Il faudra recruter ou réorganiser les missions en interne.

Pour les associations, il paraît fondamental de se regrouper comme cela est fait dans la plupart des régions pour avoir plus de poids. C'est ce qui est en train de se mettre en place avec la création de FBNE et de l'AGENB. Il convient de définir l'action commune, les missions et les moyens d'action.



## BIBLIOGRAPHIE

---

### BIBLIOGRAPHIE

BARDET D., *Grenelle : histoire politique d'un mot*, Presse universitaire de Rennes, 2009, p.122-126.

BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain*, 4ème édition augmentée, La Découverte, Paris, 2010.

BENAMOUZIG Daniel, *Agence*, dans Emmanuel Henry et al., Dictionnaire critique de l'expertise, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2015 (), p. 25-33.

BORRAZ Olivier, GRURAUDON Virginie, *La France dans la gouvernance européenne*, Politiques publiques, 1, collection science po les presses, P.43.

BOURDIEU P., *L'opinion publique n'existe pas*, Exposé fait à Noroit (Arras) en janvier 1972, paru dans Les temps modernes, 318, janvier 1973, pp. 1292-1309 et reproduit in Questions de sociologie, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984-2002, pp. 222-235.

DUPRE, Lucie. « Les conflits d'environnement : entre sites et réserves », *Géographie, économie, société*, vol. vol. 9, no. 2, 2007, pp. 121-140.

FENNETEAU Hervé, *Enquête, entretien et questionnaire*, Dunod, 2015.

GARDON Sébastien, *méthodologie des entretiens*, cours science politique ENSV, 2017.

GARDON Sébastien, *Introduction à l'analyse de politiques publiques*, « masters PAGERS/ENSV VAS IEP » Tronc commun 2016-2017, p54-56.

GROUPE ORNITHOLOGIQUE BRETON, *Le Gravelot à Collier Interrompu*, Atlas des oiseaux nicheurs de Bretagne, Delachaux et Niestlé, 25/10/2012, p.

LACROIX Valérie, et Edwin Zaccāi., *Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante*, Revue française d'administration publique, vol. 134, no. 2, 2010, pp. 205-232.

LASCOUMES Pierre, *Chapitre 1 : Les politiques environnementales*, dans Olivier Borraz et al., Politiques publiques 1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2008, p. 29-67.

LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012.

LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, la Découverte, 1994, p. 210.

LE NAOUR Gwenola, *Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie*, Politix Volume 18 - n° 70/2005, p. 9-28

MARTIN-PLACE Véronique, *La participation associative dans la politique publique d'environnement française*, Pyramides, 6, 2002, p.223-238.

OLLITRAULT Sylvie., *Les écologistes français, des experts en action*, Revue française de science politique, vol. 51, no. 1, 2001, pp. 105-130.

PALIER, *Path dependence, (Dépendance au chemin emprunté)*, Coll. « Dictionnaire des politiques publiques », 3ème édition actualisée et augmentée, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, p411-419.

PASQUIER Romain et al.,« G », dans Romain Pasquier et al., Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2011, p. 265-271.

REY-BRAHMI Pauline, *Du sur-mesure pour les futures agences régionales de la biodiversité*, 15 septembre 2016, consultable sur <http://www.environnement-magazine.fr/article/48087-du-sur-mesure-pour-les-futures-agences-regionales-de-la-biodiversite/>.

SPANOU C., *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, 1991.

## SOURCES

- **Source écrites**

- Archives

Projet de charte du réseau régional des gestionnaires d'espace naturels de Bretagne.

- Littérature grise : autre rapport

BRETAGNE VIVANTE, *rapport d'activité 2016*.

BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'action pour le Gravelot à Collier Interrompu 2014-2016, Bilan 2014-2016*, Présentation Power point, Fouesnant, 6 octobre 2016.

BRETAGNE VIVANTE, *Plan régional d'actions 2014 – 2016 gravelot a collier interrompu en Bretagne, compte-rendu de la réunion bilan & perspectives*, mairie de Fouesnant, 6 octobre 2016.

GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2014.

GUYOT Gaetan, HEMERY David, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2015.

GUYOT Gaétan, JACOB Yann, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne 2014-2016, saison 2016*, Power point.

HEMERY David, HUTEAU Morgane, *Recueil d'expériences Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Phase I, 2011-2013*, septembre 2014.

HEMERY David, *Plan régional d'actions du gravelot a collier interrompu en Bretagne, 2014-2016, Au sujet des rassemblements postnuptiaux et de la migration chez le Gravelot à collier interrompu*, Décembre 2015.

JACOB Yann, *Plan Régional d'Actions du Gravelot à collier interrompu en Bretagne*, bilan régional 2016.

MAHEO Hélène, *L'association en quelques mots, 58 ans de protection de la nature en Bretagne*, Présentation power point, 22/03/2016.

MORZADE Manon, *Plan Régional d'Actions pour le Gravelot à collier interrompu en Bretagne, Rapport d'étude de suivi du dérangement et de la prédation sur les Gravelots en pays Bigouden*, Année 2015.

PENEAU Valérie, DOUBLET Xavier, *rapport sur l'exercice de l'autorité environnementale*, N° 12-117/12-055/01, Inspection générale de l'administration, ministère de l'intérieur, janvier 2013.

➤ Réglementation française et européenne

Circulaire du 11 mai 2012 relative à l'agrément des associations au titre de la protection de l'environnement et à la désignation d'associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable au sein de certaines instances, consultable sur : [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/05/cir\\_35310.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/05/cir_35310.pdf), consulté le 01 juin 2017.

Décret n°2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, aux niveaux national, régional et départemental, version consolidée du 03 juin 2017, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024358021>, consulté le 01/06/2017.

Décret n°2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances, consultable sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/7/12/DEVD1033288D/jo/texte>, consulté le 01/06/2017.

Décret n°2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, aux niveaux national, régional et départemental, version consolidée du 03 juin 2007, consultable sur internet <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024358021>, consulté le 01/06/2017.

Décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité, publié au JORF n°0300 du 27 décembre 2016, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/26/DEVL1629480D/jo/texte>.

Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages parue au Journal officiel n° L 103 du 25/04/1979, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31979L0409>, consulté le 16 juin 2017.

Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, parue au JO du 22 juillet 1992, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:31992L0043>, consulté le 16 juin 2017.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, parue au Journal officiel du 22 décembre 2000, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32000L0060>, consulté le 16 juin 2017.

Directive-cadre 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008, concernant la stratégie pour le milieu marin, parue au JOle 25.6.2008, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32008L0056>, consulté le 16 juin 2017.

DREAL Bretagne, *Liste des associations habilitées à être désignées pour prendre part au débat sur l'environnement au sein de certaines instances*, consultable sur <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/liste-des-associations-habilitees-a-etre-designees-a2050.html>, consulté le 15/05/2017.

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature Version consolidée au 16 juin 2017, parue au JORF du 13 juin 1976, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068553>, consulté le 16 juin 2017.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, parue au JORF n°29 du 3 février 1995, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/1995/2/2/ENVX9400049L/jo/texte>, consulté le 16 juin 2017.

LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Version consolidée au 16 juin 2017, consultable sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>, consulté le 16 juin 2017.

LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1), consultable sur internet <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/7/12/DEVX0822225L/jo/texte>, consulté le 03/06/2017.

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, version du 08 août 2015, publiée au JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, consultée le 06/06/2017.

LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au JORF n°0184 du 9 août 2016, consultable sur internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/DEVL1400720L/jo/texte>, consulté le 01/06/2017.

➤ Presse

POUJADE Robert, *Le premier ministère de l'Environnement (1971-1974). L'invention d'un possible*, Propos recueillis par Stéphane Frioux à Paris, le 23 juin 2011, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, 2012/1 (n° 113), Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 51 – 54.

Texte de réflexion préparatoire au séminaire du 14.12.06 sur le thème "les associations dans un monde en changement, *L'action publique aujourd'hui, quel rôle pour les associations ?*, La tribune fonda, n° 183, février 2007.

REY-BRAHMI Pauline, *Du sur-mesure pour les futures agences régionales de la biodiversité*, 15 septembre 2016, consultable sur <http://www.environnement-magazine.fr/article/48087-du-sur-mesure-pour-les-futures-agences-regionales-de-la-biodiversite/>.

➤ Sites internet

BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/>, consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *l'association*, article disponible sur : <http://www.bretagne-vivante.org/L-association>, consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *Notre projet associatif*, article disponible sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Notre-projet-associatif> consulté le 24/04/2017.

BRETAGNE VIVANTE, *Nos partenaires*, article consultable sur <http://www.bretagne-vivante.org/L-association/Nos-partenaires>, consulté le 24/04/2017.

CONTRIBUTEURS DE WIKIPEDIA, *France Nature Environnement, Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 25 mai 2017, consultable sur : [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France\\_Nature\\_Environnement&oldid=137643475](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=France_Nature_Environnement&oldid=137643475), page consultée le 6 juin 2017.

CONTRIBUTEURS DE WIKIPEDIA, *Ministère de l'Écologie (France), Wikipédia, l'encyclopédie libre*, [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Minist%C3%A8re\\_de\\_l%27%C3%89cologie\\_\(France\)&oldid=137836655](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Minist%C3%A8re_de_l%27%C3%89cologie_(France)&oldid=137836655), page consultée le 02 juin 2017.

CONTRIBUTEURS A WIKIPEDIA, *Conseil économique, social et environnemental régional, Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 18 mai 2017, [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Conseil\\_%C3%A9conomique,\\_social\\_et\\_environmental\\_r%C3%A9gional&oldid=137450511](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Conseil_%C3%A9conomique,_social_et_environmental_r%C3%A9gional&oldid=137450511), page consultée le 04 mai 2017.

DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *France Nature Environnement c'est..*, consultable sur <https://www.fne.asso.fr/qui-sommes-nous>, consulté le 01/06/2017.

INSTITUT LOCARN, *qui sommes nous ?*, consultable sur : <http://www.institut-locarn.fr/qui-sommes-nous/18/05>, consulté le 15/05/2017.

INSTITUT DE SILFIAC, *qui sommes nous ?*, consultable sur <http://www.institutdesilfiac.org/spip.php?article1>, consulté le 15/05/2017.

Service-Public-Asso.fr, le site de l'administration française, *associations de protection de l'environnement*, consultable sur <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638>, consulté le 11 mai 2017.

VIE PUBLIQUE, *Quel est le rôle du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ?*, 12 janvier 2015, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quel-est-role-du-conseil-economique-social-environnemental-regional-ceser.html>, page consultée le 04 mai 2017.

- **Sources orales**

➤ Entretiens

A	4 entretiens de 4 salariés	1h30+2h+1h30+1h
B	2 entretiens de 2 bénévoles	1h30+1h30

10	DREAL	1h20
11	Entreprise privée	0h45
12	FNE	1h00
13	VIVARMOR	0h50
14	PNMI	1h10
15	CRBPO	1h30
16	Maire d'une commune	1h10
17	Conseil départemental du 35	0h50
18	CESER	1h00
19	Conseil régional	1h30
20	Association des gestionnaires d'espace naturel	0h30
21	Commune	1h00
22	Communauté de communauté	1h00
23	DDTM du Morbihan	1h00

- observation :

Assemblée générale de Bretagne Vivante, mai 2017.



## ANNEXES

---

Annexe I : grille d'entretiens

Annexe II : tableau des associations agréées

Annexe III : tableau des commissions auxquelles Bretagne Vivante participe

Annexe IV : Tableaux des subventions

Annexe V : Rapport de mission

## ANNEXE I : Grille d'entretien

L'interviewé : Son rôle dans la structure, son parcours

Sur le GCI :

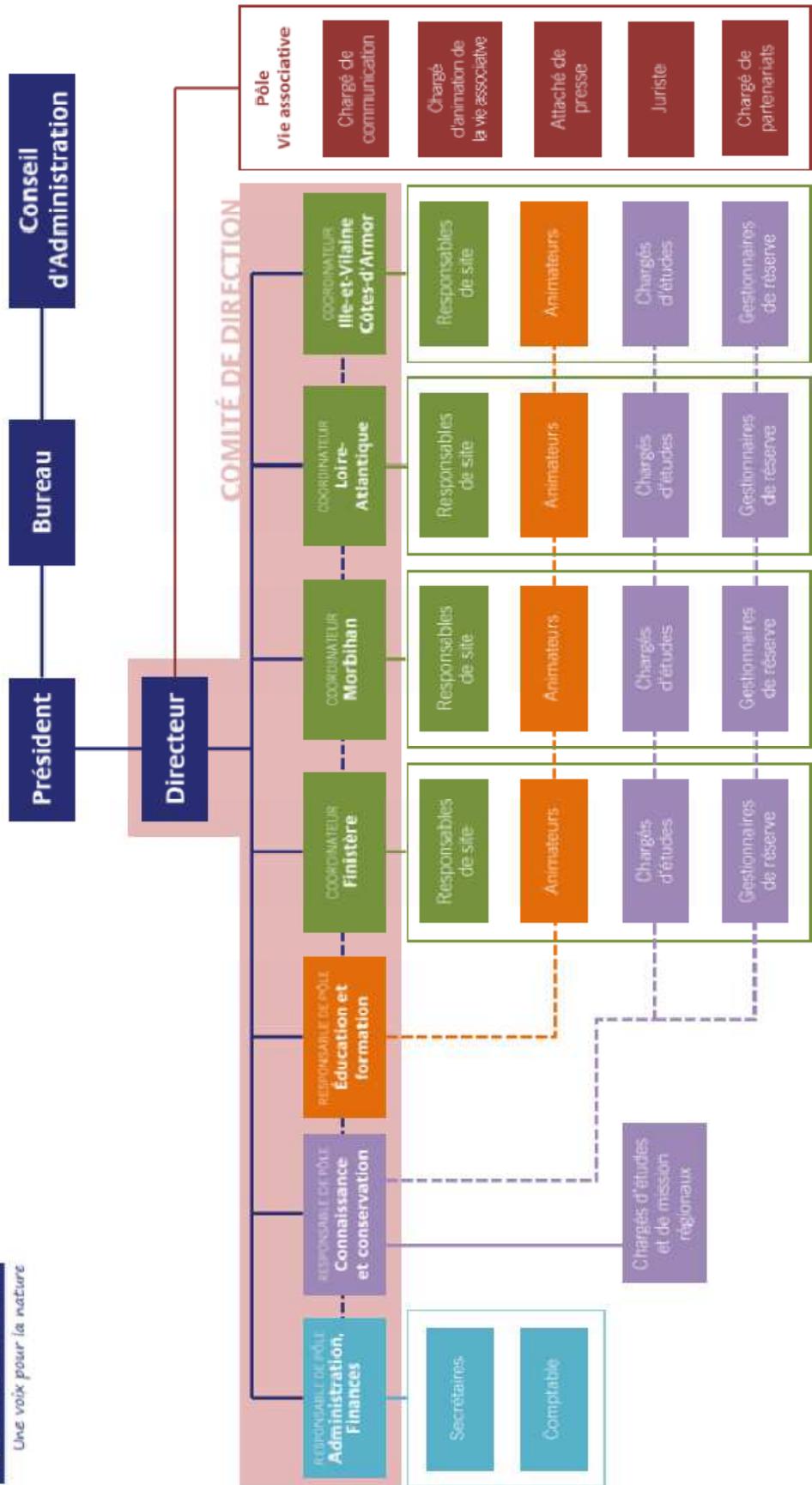
- Quelles sont ses actions menées concrètement ?
- Comment a-t-il été inclus dans le PRA ?
- Quels est son contact à Bretagne Vivante ?
- Est-ce qu'il intervient dans le financement ? dans les décisions ?
- Est-ce qu'il a des retours ? (sur l'espèce, financier, médiatique, économique...)
- Que pense-t-il de l'intérêt et des limites du plan ?

Sur positionnement de Bretagne Vivante dans les politiques publiques de l'environnement

- Comment a-t-il connu Bretagne Vivante ?
- C'est quoi Bretagne Vivante pour lui? Qu'est ce qu'ils font ?
- Que pense-t-il des sujets sur lesquels Bretagne Vivante intervient ? Est une association généraliste ou trop spécialisée ?
- Que pense-t-il de son positionnement ? Pense t'il que c'est un acteur local ou plutôt régional, national?
- Que pense-t-il du rôle de l'état, des collectivités territoriales, des associations ?
- Que pense-t-il du rapport entre Bretagne Vivante et les élus locaux ?
- Comment concilier branche militante et activité de prestataire de service?
- Que pense-t-il du rôle respectif que devrait avoir Bretagne Vivante, Eaux et Rivières de Bretagne et les petites associations ? Intérêt, rôle de FBNE ?
- Que pense-t-il du financement ? Comment percevrait il que Bretagne Vivante ait des fonds privés ?
- Points forts et faible de Bretagne Vivante
- Que pense-t-il de L' AFB ?
- Que pense-t-il de l'efficacité des politiques publiques ?

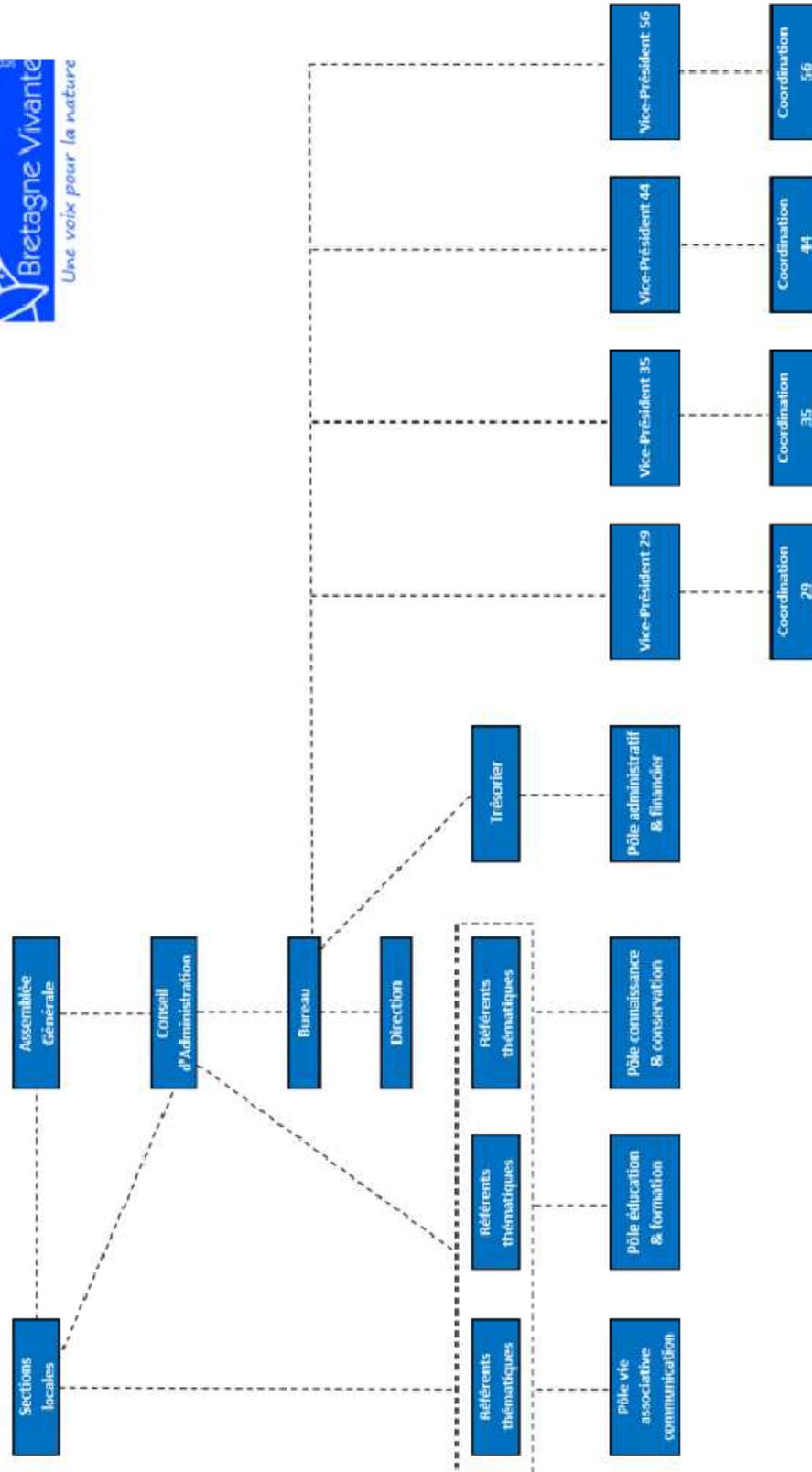
# Organigramme « Salariés »

OCTOBRE 2015



- - - - - Lien fonctionnel  
 \_\_\_\_\_ Lien opérationnel

PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DES BÉNÉVOLES



## ANNEXE III

<b>Liste des associations habilitées à être désignées pour prendre part au débat sur l'environnement au sein de certaines instances *</b>		
<b>Associations</b>	<b>Adresse</b>	<b>Date de publication de l'arrêté d'habilitation au recueil des actes administratifs</b>
Eau et rivières de Bretagne	7 place du Champ au Roy 22200 Guingamp	12 avril 2013
Tiez-Breizh	51 square Charles Dullin 35200 Rennes	4 juillet 2013
Bretagne Vivante	186 rue Anatole France BP 63121 29231 Brest Cedex 2	4 juillet 2013
Réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne	allée de Kernilien 22200 Plouisy	1er octobre 2013
Bretagne Grands Migrateurs	9 rue Louis Kerautret-Botmel CS 26713 35067 RENNES Cedex	30 octobre 2013
Fédération Régionale des chasseurs de Bretagne	Avenue du Chalutier sans pitié 22192 PLERIN	26 novembre 2013

\* Articles L141-3 et R141-21 à R141-26 du code de l'environnement et décret 2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable

ANNEXE IV : Tableau des principales commissions dans lesquelles Bretagne Vivante est présente.

CDPENAF	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles, 22, 44, 56, 35, 29
association des gestionnaires d'espaces naturels	
CESER	Conseil économique et social et environnemental régional de Bretagne
CIS	Permis minier, 22, 56
CLE des SAGE	département du 22, 56, 29, 35, 44
CLI	
CLIS,	
CLVE	
CMF	
CNCFS	
CNML	
CNPN	
COB	
Cocopaq	Communauté de communes pays de Quimperlé
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, 35, 29, 22, 56, 44
COEUR	Comité opérationnel élus et usagers de la Rance
Comité consultatif réserves naturelles	département du 22, 56, 29, 35, 44
Comité d'aménagement foncier	
Comité d'estuaire de la Vilaine	
Comité de Bassin Loire-Bretagne	
Comité de gestion	
Comité de gestion	Parc National Marin d'Iroise
Comité de gestion	Forêt
Comité de gestion	site CEL
Comité de gestion	site des dunes
Comité de gestion espaces CEL :	Commission agriculture
Comité de gestion espaces CEL :	Commission gestion
Comité de gestion espaces CEL :	Commission faune, flore, chasse
Comité de suivi	station d'épuration du SIVOM
Comité de suivi	bassin versant
Comité de suivi	Bassin versant
Comité régional de suivi des algues vertes	
Comité technique	
Commission consultative	ZPS oiseaux sur l'ensemble des départements
Commission consultative	environnement du CG 35
Commission d'information	Services publics locaux
Commission de suivi	après des sites d'exploitation des installations nucléaires
Commission départementale d'aménagement foncier	des ports militaires de Brest
Commission départementale de conciliation en urbanisme	Carrière de Bodonou
Commission d'habilitation des commissaires enquêteurs	Aménagement foncier
Commission environnement de la CPAM	
commission milieux naturel	Parc de Brière
Commission régionale de la forêt et des produits forestiers	
Commission régionale de la forêt et du bois en Bretagne	
Commissions départementales de la nature, des sites et paysages	5 départements
confrg mer et littoral	mer et littoral
Conférence permanente de l'environnement au Conseil Régional de Bretagne	
Conférence régionale de la Santé	
Conseil agricole de la DRAF	
Conseil de développement	
Conseil de développement du Pays de Brest	
Conseil de l'eau du Ponant	gestion de l'eau de BM

Conseil des services publics	
Conseils départementaux de la chasse et de la faune sauvage	5 départements
Contrats de baie et de rivière	charte "Jardiner au naturel"
COPIL	N2000 des sites 56, 22, 29, 35,44..52 sites
COPIL	Réserve naturelle Bretagne, l'ensemble des sites
COPIL	Parc National Marin d'Iroise
COPIL	N2000
COPIL	plate-forme déchets du SICOM
COPIL	N2000 en Mer
COPIL	N2000
COPIL	RNR
COPIL	du programme de lutte contre les algues vertes en baie de la
COPIL	N2000 en Mer
COPIL	Comité de pilotage du Syndicat de bassin
COPIL	N2000 en Mer
COPIL	site RAMSAR « Golfe du Morbihan »
COPIL	Aménagement routier
COPIL	Breizh Bocage
COPIL	SCOT
COPIL	Carrières
COPIL	gestion des sites naturels
COPIL	N2000 en Mer
COPIL	gestion des sites naturels
COPIL Aménagement	Talus
CPCA	coordination environnement
CRAE	Comité régional agriculture-environnement
CRCF	Comité régional de la certification forestière
CRE	Contrat Restauration Entretien
CSDI	Kervern
CSDI	Kéroumen
CSDI	Penvern
CSDI	Lestardec
CSDI	Kervalguen
CSS	Unité de valorisation de déchets organiques Geotexia
CSS	usine d'incinération
FNE	réseau transports et mobilité durable
FNE	réseau juridique
FNE	réseau santé environnement
FNE	pôle ADT
FNE	mission mer
FNE	membre du CA
FNE	mission questions urbaines
Gestion intégrée des zones côtières	
GISOM	groupement d'intérêt scientifique sur les oiseaux marins, national
Groupe de réflexion	avenir de la maison de site de la pointe du Raz / Syndicat mixte
Groupe de travail	des pointes
IAV	forêt
MCE	Institut d'aménagement de la Vilaine
MCE	Arbres remarquables
Mission	Dechets
Observatoire départemental	Questions Urbaines
Observatoire ERE-EIFFAGE	du développement durable
Opération Grand Site	Commission environnement
Opération Grand site	Quiberon
PEDMA	gâvresquiberon 56
Plan départemental	Dechets
Plan départemental	déchets ménagers et assimilés (Commission de révision)
PNR	élimination des déchets du BTP
REEB	
	réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne

Réseau Education Environnement  
Réserve de la Biosphère d'Iroise  
RNF  
SAFER  
Schéma de développement éolien  
Schéma départemental  
SCOT dans diverses collectivités  
Seabird group  
SYMEED  
Syndicat Intercommunal d'alimentation en eau potable  
Water Study Group

CA  
Comité scientifique MAB  
commission scientifique  
Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

Dragages

international  
Syndicat mixte d'élimination des déchets  
5 départements

## TABLEAU SYNTHETIQUE :

Bretagne Vivante s'implique dans plus de 400 commissions de l'échelon local à l'échelon international. Parmi les plus conséquentes on peut citer :

- Echelon départemental : 5 départements (56, 29, 22, 35, 44)

C. D. C. F. S (Commission Départementale de la Chasse et de la Faune Sauvage)

C. L. I. S

S. A. F. E. R

S. C. O. T

Les sites NATURA 2000

Commissions départementales des sites et des paysages

- Echelon régional

Association des Gestionnaires d'Espaces Naturels

C. E. S. E. R (Comité Economique et Social)

F. B. E (Fédération Bretonne Environnement)

R. E. E. B (Réseau d'Education à l'Environnement en Bretagne)

C.O. P. I. L de diverses commissions.

- Echelon national

G. I. S. O. M (Groupe Oiseaux Marins)

F. N. E (France Nature Environnement)

R. N. F (Réserve Naturelle de France)

- Echelon international

Wader Study Group

Sea Bird Group

Annexe IV : Tableaux des subventions

FINANCEURS	MONTANT	DETAIL		
		FONCT	INVEST	SALAIRES
DREAL B	602 685,84 I	568 219,00 I	34 466,84 I	
DREAL PDL	56 010,00 I	56 010,00 I		
REGION B	134 100,40 I	101 477,00 I	14 483,00 I	18 140,40 I
REGION PDL	11 500,00 I	11 500,00 I		
CG 44	102 000,00 I	102 000,00 I		
CG 56	55 000,00 I	55 000,00 I		
CG 35	20 624,75 I	15 220,00 I		5 404,75 I
CG 29	153 100,00 I	64 750,00 I	13 500,00 I	68 850,00 I
CG 22	24 049,00 I	13 630,00 I	10 419,00 I	
DDTM	20 165,86 I	20 165,86 I		
DRJSCS	7 172,60 I	7 172,60 I		
FEDER	- I			
EUROPE	220 455,20 I	220 455,20 I		
BMO	51 600,00 I	51 600,00 I		
MORLAIX - COM COM + VILLE	48 230,00 I	48 230,00 I		
AUTRES COMM+ VILLES	167 023,82 I	162 023,82 I	5 000,00 I	
PRIVES	46 403,00 I	37 303,00 I	3 100,00 I	
CCPI	- I			
AGENCE DE L'EAU	6 491,35 I	4 957,57 I	1 533,78 I	
DREAL BN	- I			
REGION BN	- I			
CG MANCHE	- I			
CNASEA	51 462,86 I			51 462,86 I
AGEPHIP	2 250,00 I			2 250,00 I
CAF	22 000,00 I	22 000,00 I		
<b>S/TOTAL</b>	<b>1 802 324,68 I</b>	<b>1 561 714,05 I</b>	<b>94 502,62 I</b>	<b>146 108,01 I</b>
SUBVENTIONS PETITES COMMUNE	10 049,14 I	10 049,14 I		
<b>TOTAL</b>	<b>1 812 373,82 I</b>	<b>1 571 763,19 I</b>	<b>94 502,62 I</b>	<b>146 108,01 I</b>
<b>contrôle bilan</b>	<b>1 812 373,82 I</b>	<b>1 571 763,19 I</b>	<b>94 502,62 I</b>	<b>146 108,01 I</b>
Ecart		- I	- I	- I
Montant à prendre hors investissements, pour dossier	1 717 871,20 I			

Subventions 2010

**REVISIONNEL DES SUBVENTIONS ACCORDEES EN 2016**

	MONTANT	DETAIL		
		FONCT	INVEST	SALAIRES
	486 980,00 I	486 980,00 I		
	34 000,00 I	34 000,00 I		
1	225 000,00 I	216 600,00 I	8 400,00 I	
1	34 215,00 I	34 215,00 I		
2	10 000,00 I	10 000,00 I		
3	67 405,00 I	67 405,00 I		
4	- I			
5	62 000,00 I	62 000,00 I		
6	4 044,00 I	4 044,00 I		
7	33 200,00 I	33 200,00 I		
8	154 204,00 I	81 170,00 I	12 334,00 I	61 200,00 I
9	13 357,00 I	13 357,00 I		
10	3 000,00 I	3 000,00 I		
11	3 000,00 I	3 000,00 I		
12	- I			
13	24 364,00 I	24 364,00 I		
14	45 000,00 I	45 000,00 I		
15	57 233,00 I	57 233,00 I		
16	134 100,00 I	134 100,00 I		
17	12 305,00 I	12 305,00 I		
18	0 000,00 I	0 000,00 I		
19	- I			
20	65 000,00 I	65 000,00 I		
21	10 000,00 I	10 000,00 I		
22	15 000,00 I	15 000,00 I		
23	4 000,00 I			4 000,00 I
24	15 000,00 I			15 000,00 I
25	3 000,00 I			3 000,00 I
26	22 000,00 I	22 000,00 I		
27				
28	1 567 119,00 I	1 457 179,00 I	20 294,00 I	89 200,00 I
29				
30	7 000,00 I	7 000,00 I		
31				
32	1 574 119,00 I	1 464 179,00 I	20 294,00 I	89 200,00 I
33				

Subventions 2016

## RAPPORT DE MISSION

Stage du 18 avril au 28 juillet 2017

Florence AUVRAY

Le but de notre étude est, à partir de l'exemple des plans régionaux d'action du Gravelot à collier interrompu (PRAGCI), d'étudier le positionnement et les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante en tant qu'acteur des politiques publiques environnementales régionales. A partir de ce travail, nous avons pu mener une réflexion plus large sur les politiques environnementales en Bretagne.

Cette étude a été menée au sein de l'association « Bretagne Vivante », dans la Réserve Naturelle Nationale des Marais de Séné, durant trois mois. Elle s'appuie sur des recherches bibliographiques et une enquête de terrain.

Nous avons établi une liste d'acteurs impliqués dans la politique régionale de l'environnement, en lien avec les associations de protection de la nature. Leurs rôles, leurs relations, leurs impressions, ont été recueillis par la réalisation d'entretiens semi-directifs réalisés suivant une grille préétablie, par une analyse de la bibliographie disponible et par des réflexions (les miennes et celles des membres de l'association) notées au jour le jour. En un laps de temps aussi bref, il n'était pas possible d'envisager de réaliser des entretiens avec tous les acteurs. Nous avons privilégié une représentativité des différents acteurs au niveau régional et départemental appartenant à diverses structures (DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), Conseil Régional, Conseil Départemental, Collectivités Territoriales, autres associations..). Dans un souci d'avoir une vision plus globale, nous avons cherché à connaître la position d'acteurs extérieurs à la région comme celle de la France Nature Environnement. La grille d'entretien a été construite de la manière la plus neutre possible dans sa formulation, afin d'essayer de garder une position objective lors de la conduite de l'entretien. De manière générale, les différentes personnes sollicitées ont répondu facilement et avec une certaine liberté de parole. On peut regretter que certains acteurs opposés à Bretagne Vivante aient refusés de répondre.

Deux Plans Régionaux d'Action du Gravelot à Collier Interrompu (PRAGCI) ont été mis en place par Bretagne Vivante de 2011 à 2016. Ils étaient basés sur trois axes : améliorer les connaissances de l'espèce et de son biotope, protéger les sites de reproduction et les habitats, communiquer auprès du grand public et des élus. Ces plans ont nécessité la mobilisation de nombreux acteurs. L'Europe, la DREAL, le Conseil Régional, les Conseils Départementaux, certaines Communautés de Communes ou Communes ont permis le financement de ces plans. Un travail important a été conduit localement, grâce au réseau de salariés et de bénévoles que possède Bretagne Vivante et à des Services Civiques. Grâce à son réseau, l'association a impliqué certaines communes, le CRBPO, L'ONCFS, le Conservatoire du littoral, certains Parcs ou Réserves, le GEOCA dans la mise en place de ces plans. Ce type d'action met en avant l'expertise et la grande capacité de mobilisation de Bretagne Vivante.

Ces plans se sont arrêtés fin 2016, faute de financements. Certaines actions ont été pérennisées par des Collectivités Territoriales qui ont pris le relais ou par Bretagne Vivante. Cependant cela reste limité. Aucune transition n'a vraiment été anticipée aussi bien par les financeurs que par l'association. Il n'y a pas eu d'indicateurs définis au début qui aurait pu guider dans le pilotage de ces plans. Ces actions ont participé à la stabilisation de l'espèce au niveau régional. Cependant, on peut se demander quel est l'intérêt de tels plans, d'une durée de trois ans renouvelable, si les actions ne sont pas pérennisées au delà. Cela pose le problème de la cohérence des politiques environnementales régionale dans ce domaine, de la gouvernance de l'association aussi bien en interne qu'avec les pouvoirs publics.

Ce premier travail sur le Gravelot à Collier Interrompu a été à l'origine d'une réflexion plus large sur le positionnement de Bretagne Vivante dans les politiques environnementales en Bretagne et sur certaines difficultés de ces politiques au niveau régional.

Bretagne Vivante est une des premières associations de protection de la nature, créée en Bretagne. Elle a dû, au fil du temps, apprendre à composer avec d'autres acteurs associatifs. Elle jouait dans les années 1960 un rôle de concepteur des politiques publiques à une époque où l'institutionnalisation était faible. Aujourd'hui, elle doit s'inclure dans les politiques environnementales de l'Europe, du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et du Conseil Régional.

L'association intervient plutôt dans le domaine de la protection de la nature et de la biodiversité. Elle se positionne peu sur les grands thèmes d'actualité : réchauffement climatique, eau, ressources marines, déchets...

Elle est très implantée en Bretagne historiquement, géographiquement par ses antennes et le nombre de réserve qu'elle gère, par son nombre d'adhérents, et par sa capacité de mobilisation et le réseau qu'elle a su créer. Elle entretient en général de bonnes relations avec les élus dans son activité d'animation et de valorisation des paysages, lorsqu'elle est implantée dans une commune.

C'est un acteur dont le poids est reconnu par les pouvoirs publics. Elle est un interlocuteur important dans le domaine de la protection de la nature et de la biodiversité. Elle possède un agrément et fait partie de nombreuses commissions au niveau local, départemental et régional. Elle donne l'image d'une association ayant une véritable capacité d'expertise.

Les associations de défense et de protection de l'environnement sont des partenaires centraux de l'autorité publique française. *Elles (les associations) remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général*<sup>240</sup>. Il n'en demeure pas moins que la participation associative obéit à un certain nombre de critères bien établis par l'administration. Toutes les associations ne sont pas placées sur un même pied d'égalité face à la concertation institutionnelle.

Bretagne Vivante est une association qui est relativement peu connue du grand public et peu médiatique même si elle a un poids important auprès des acteurs institutionnels. Elle n'est pas

---

<sup>240</sup> LASCOURMES Pierre, *Action publique et environnement*, Puf, Que sais je ?, 2012.

associée à un projet mobilisateur, comme peut l'être par exemple Eaux et Rivière de Bretagne. Son nom par exemple n'évoque pas ses actions en faveur de la protection de la nature.

Sa double activité de militantisme mais aussi de prestataire de service est relativement bien perçue car c'est une association qui a une crédibilité, dont les avis sont respectés. Cependant ses positions lui ont valu des suppressions de subvention.

Cette association mène beaucoup d'actions locales qui sont assez mal connues, peu coordonnées et mal valorisées. Cela est dû au poids de l'histoire, à une certaine manière de fonctionner, à un manque de personne dédiée à la coordination, à des choix politiques pas toujours clairs, à un manque de gouvernance en interne. Au niveau régional, elle manque de suffisamment d'interlocuteurs qui aient une vision globale de l'association et de sa politique, qui soient capables de faire du lobbying, de véhiculer des messages pertinents décidés par l'association, auprès du grand public et des pouvoirs publics. Cela nuit forcément à l'efficacité des politiques publiques dans lesquelles elle s'implique. Bretagne Vivante doit évoluer dans sa structuration. Au sein des associations, on est entré dans une vraie ère de la professionnalisation où le recrutement ne se fait plus sur une idée d'expert militant mais sur des compétences. *Les profils les plus demandés restent les experts en communication, les consultants juristes et les scientifiques*<sup>241</sup>.

Bretagne Vivante rencontre des difficultés financières : elle a dû mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi en 2016. L'association est très dépendante des subventions publiques, qui sont en baisse. Si l'association veut avoir une liberté d'action, elle doit trouver des financements autres en faisant appel de manière raisonnée aux financements privés, ou en ayant plus recours aux dons et en augmentant son nombre d'adhérents. Elle doit alors en faire le choix et s'en donner les moyens.

Les difficultés rencontrées par Bretagne Vivante sont révélatrices de certaines difficultés régionales des politiques environnementales.

Nous nous sommes intéressés aux critères de choix des politiques publiques régionales, à travers l'exemple du Gravelot à collier interrompu. Il apparaît que, souvent, la sélection des sujets traités et des acteurs auxquels ces politiques publiques sont confiées est subjective. Le choix d'une espèce à protéger est souvent lié à un intérêt particulier d'une personne ou d'un groupe. On peut aussi se demander si la logique de création des réserves est basée sur des critères naturalistes ou politiques. Chaque département a son socle d'« Espaces Naturels Sensibles » sans cohésion plus large. De même le Conservatoire du Littoral a une logique qui lui est propre. Le suivi des politiques publiques n'est pas suffisant. L'exemple du Gravelot à collier interrompu est assez révélateur en la matière. Sa protection a été financée 6 ans puis s'arrête, sans qu'il n'y ait aucune réflexion sur les résultats et la nécessité de poursuivre les actions. Il semble nécessaire de développer des indicateurs ou des observatoires, au niveau régional, afin d'augmenter l'efficacité des politiques publiques. L'Agence

---

<sup>241</sup> OLLITRAULT Sylvie, *Les écologistes français, des experts en action, Revue française de science politique*, vol. 51, no. 1, 2001, pp. 105-130.

Bretagne de la Biodiversité, si elle est créée, pourrait avoir un rôle à jouer en coordonnant toutes les actions.

L'état souhaite actuellement, par l'intermédiaire de l'Agence Française de la Biodiversité, centraliser et coordonner ses agences publiques œuvrant dans ce domaine et mettre en avant sa volonté politique de prendre en compte la biodiversité. Les régions peuvent mettre en place des Agences Régionales de la Biodiversité. En Bretagne, le Conseil Régional souhaite créer une Agence Bretonne de la Biodiversité qui regrouperait les différents acteurs de la biodiversité : associations, collectivités locales, gestionnaires d'espaces naturels, site Natura 2000, les Espaces Remarquables de Bretagne, les Parcs Régionaux... C'est peut être l'occasion pour Bretagne Vivante de s'orienter vers de nouveaux métiers, en s'investissant dans la création de cette agence. Cette agence serait financée par l'Agence de l'eau, les collectivités locales, les fonds européens. En ce qui concerne l'eau, une réflexion est menée au Conseil Régional pour créer un grand syndicat mixte qui regrouperait tous les acteurs. Il pourrait être associé à l'Agence Bretonne de la Biodiversité. L'Association des Gestionnaires d'Espaces Naturels de Bretagne, créée récemment regroupe tous les gestionnaires d'espace naturel protégé en Bretagne. Elle risque à terme d'être incluse dans l'Agence Bretonne de la Biodiversité.

Le Conseil Régional de Bretagne a aussi favorisé la création de la Fédération Bretagne Nature Environnement (FBNE), qui est une déclinaison régionale de France Nature Environnement. Il souhaite avoir en face un interlocuteur unique du monde associatif, même si FBNE ne regroupe pas toutes les associations. Bretagne Vivante en fait partie.

Ces nouvelles structures ont du mal à se mettre en place et créent des inquiétudes. Il apparaît nécessaire de définir leurs missions et leurs financements. Elles sont le signe d'une volonté de prendre plus en compte la biodiversité. On peut penser que des structures régionales amèneront plus de cohérence dans les actions et permettront de meilleures adaptations en fonction du territoire. Bretagne Vivante a un véritable rôle à jouer dans la création de ces nouveaux dispositifs et doit s'impliquer dedans.

## QUELQUES SUGGESTIONS

Ainsi au niveau régional, il apparaît nécessaire, tout d'abord de clarifier la volonté de créer une Agence Bretonne Régionale de la Biodiversité et de définir ses missions et son financement. Par ailleurs, la sélection des sujets traités et des acteurs auxquels les politiques publiques sont confiées paraît parfois subjective. Afin d'en augmenter l'efficacité, il apparaît nécessaire de définir mieux les actions à mener et de développer des indicateurs et des observatoires.

Bretagne Vivante devrait se faire plus connaître en valorisant mieux le travail réalisé, en réfléchissant à un projet fédérateur médiatique, en renforçant l'équipe de communication, en développant son lobbying auprès des élus et des administratifs. Elle doit améliorer la cohérence des actions entre le local et le régional et s'inscrire dans un projet global. Il lui faudrait acquérir une indépendance financière plus grande qui lui permettrait de se positionner sur des sujets plus choisis et d'acquérir une indépendance d'expression plus grande. Cela nécessite la création d'un ou de postes dédiés. Il semble manquer des compétences en matière de communication, de lobbying. Il faudrait alors recruter ou réorganiser les missions en interne.

Pour les associations, il paraît fondamental de se regrouper comme cela est fait dans la plupart des régions pour avoir plus de poids. C'est ce qui est en train de se mettre en place avec la création de FBNE et de l'AGENB (Association des Gestionnaires d'Espace Naturel de Bretagne). Il convient de définir l'action commune, les missions et les moyens d'action.

## **LISTE DES FIGURES**

---

Figure 1 : Implantations de Bretagne Vivante (Rapport d'activités 2016).....	p.33
--	------



## TABLE DES MATIERES

---

REMERCIEMENTS .....	7
LISTE DES SIGLES.....	9
INTRODUCTION .....	11
I. « Bretagne Vivante », un acteur associatif historique dans la gouvernance environnementale bretonne en matière de biodiversité et de protection de la nature.....	19
A. Du rôle de concepteur à celui d'acteur des politiques publiques de l'État, une dépendance au sentier.....	19
1. Principaux traits des politiques environnementales.....	19
2. Une dépendance au sentier .....	20
B. La biodiversité et la protection de la nature : des thématiques d'action majoritaire. ....	33
1. Approche par le rapport d'activité 2016. ....	33
2. Approche par les organigrammes. ....	36
C. Une action locale et régionale.....	37
1. Une capacité de mobilisation forte des acteurs locaux .....	37
2. Un engagement au niveau départemental et régional. ....	38
II. Les difficultés d'un acteur historique révélateur des difficultés régionales .....	47
A. Des difficultés de positionnement dans le paysage régional.....	47
1. Un manque de positionnement sur les thématiques mobilisatrices en Bretagne ? .....	47
2. Une association qui reste peu connue, peu médiatisée. ....	49
3. Une perte d'efficacité par un manque de relation avec les élus et l'administration ? .....	52
4. Un manque de gouvernance au sein de l'association et des politiques publiques ?.....	54
B. Des difficultés de positionnement dans les politiques publiques.....	60
1. Comment concilier militantisme et prestation de service ? .....	60
2. Entre dépendance aux financements publics et liberté de parole .....	64
3. Entre une volonté de l'Etat de regroupement des acteurs de la biodiversité et les difficultés de mise en place.....	69
CONCLUSION .....	79
BIBLIOGRAPHIE.....	83
ANNEXES.....	91
LISTE DES FIGURES.....	107
TABLE DES MATIERES .....	109

