



**HAL**  
open science

## La protection des étangs du Narbonnais, autogestion des usages, mobilisation sociale et action publique

Jean-Yves Nevers, Sylvia Becerra

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers, Sylvia Becerra. La protection des étangs du Narbonnais, autogestion des usages, mobilisation sociale et action publique. 2003. halshs-00132948

**HAL Id: halshs-00132948**

**<https://shs.hal.science/halshs-00132948>**

Submitted on 23 Feb 2007

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

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

UNIVERSITE DE TOULOUSE 2 le MIRAIL et CNRS

C E R T O P

Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir  
[www.univ-tlse2.fr/certop](http://www.univ-tlse2.fr/certop)

**LA PROTECTION DES ETANGS DU NARBONNAIS  
AUTOGESTION DES USAGES, MOBILISATION SOCIALE  
ET ACTION PUBLIQUE**

Sylvia BECERRA et Jean-Yves NEVERS  
[becerra@lmtg.obs-mip.fr](mailto:becerra@lmtg.obs-mip.fr) [nevers@univ-tlse2.fr](mailto:nevers@univ-tlse2.fr)

Avec la collaboration de Julie GUICHARD  
Kalliopi PAPADOPOULOS  
Catherine TERSET



Photo Catherine Terset

2003

L'étude qui suit a été réalisée de 2000 à 2003 par une équipe du **Centre de Recherche Travail Organisation Pouvoir** (CERTOP), Unité Mixte de Recherche de l'Université de Toulouse 2 le Mirail et du CNRS, dans le cadre du projet de recherche « Politique d'aménagement des zones lagunaires et du côtier proche en Languedoc-Roussillon » soutenu par le **Programme LITEAU 2** du Ministère de l'Écologie et du Développement durable. ( [http://www.liteau.ecologie.gouv.fr/article.php?id\\_article=55](http://www.liteau.ecologie.gouv.fr/article.php?id_article=55) )

La recherche a été coordonnée par **Jean-Yves Nevers**, directeur de recherche au CNRS. **Catherine Tercet** et **Julie Guichard**, étudiantes de l'IUP de sociologie appliquée de Toulouse 2 ont étudié dans leur mémoire de maîtrise les usages, les réglementations et les procédures de règlement des conflits. **Kalliopi Papadopoulos**, vacataire de recherche, a réalisé une investigation à caractère ethnologique. **Sylvia Becerra**, doctorante, a analysé dans le cadre de sa thèse la gestion des étangs, l'application des réglementations et des programmes nationaux et européens et le projet de Parc naturel régional.

Le présent rapport a été rédigé par Jean Yves Nevers et Sylvia Becerra.

## Introduction

Le complexe formé par les étangs du narbonnais offre l'exemple, presque unique sur la côte méditerranéenne française, d'un ensemble lagunaire relativement peu affecté par les grands aménagements agricoles, industriels et touristiques réalisés dans les années 1960-1990 sous l'égide de l'Etat et de ses « administrations de mission » (Valarié, 2000). Même s'il est menacé depuis quelques années, le site a conservé pour l'essentiel ses fonctions naturelles en tant qu'écosystème et une large polyvalence d'usages et d'activités. De ce point de vue, il se distingue des autres ensembles lagunaires du littoral méditerranéen comme l'étang de Berre marqués par de grands aménagements industriels et portuaires, l'étang de Thau dont la « spécialisation » conchylicole s'est affirmée dans les années soixante-dix ou les étangs palavasiens, largement artificialisés par l'urbanisation et l'aménagement touristique du littoral. Le site n'a pas non plus fait l'objet de mesures spécifiques de protection de la nature, à l'instar de l'étang de Vaccarès en Camargue. En bref, tout se passe comme si les étangs du narbonnais et leur pourtour immédiat étaient restés en marge du processus de spécialisation fonctionnelle qui a remodelé le littoral méditerranéen dans les cinquante dernières années. Cet espace laissé « vacant » par les aménageurs est resté en quelque sorte en attente d'une « vocation ».

Depuis quelques années cependant, une telle « vocation » s'affirme. Elle prend la forme d'un projet global de protection écologique incluant l'objectif d'une gestion intégrée et durable des diverses ressources – principalement touristiques – offertes par le site dans une perspective de développement local. Nous proposons de rendre compte de la construction sociale de cette spécialisation émergente. Elle repose d'une part sur une situation de « coexistence équilibrée » et d'une certaine façon « équitable », entre les différents usages du site, équilibre maintenu par des arrangements locaux et divers modes autonomes de régulation sociale et d'autre part, sur la mobilisation collective d'une large coalition

d'acteurs et de groupes d'intérêt autour d'un objectif global de sauvegarde et de « réhabilitation » des étangs. Le problème autour duquel s'est constituée cette coalition, non exempte par ailleurs de tensions internes, est le constat partagé d'une baisse de la qualité des eaux des étangs, la crainte d'une dégradation irréversible de l'écosystème lagunaire et la nécessité de « faire quelque chose » pour apporter une solution effective et durable à ce problème. La sauvegarde des étangs est devenu l'objectif structurant du projet de Parc Naturel Régional, initié en 1993. Ce projet cherche à instaurer une gouvernance intégrée du site en s'efforçant de coordonner différents dispositifs d'action publique : charte de développement local, programme européen LIFE-EDEN, contrat d'étang, SDAGE, etc.

## Présentation du site

Le complexe lagunaire du narbonnais situé au sud de l'embouchure de l'Aude, à proximité immédiate de la ville de Narbonne, couvre environ 13000 hectares (dont près de 7000 ha de plans d'eau) et constitue une des premières zones humides du Languedoc-Roussillon. Le site s'étend sur 15 km de longueur et 10 km de largeur. Il occupe une vaste dépression datant du quaternaire, entre les massifs boisés de La Clape au nord, de Fontfroide et des Corbières maritimes à l'Ouest et le plateau du Cap Romarin au sud. Au nord-est le site s'ouvre sur la basse plaine inondable de l'Aude.<sup>1</sup> La configuration morphologie du site le rend vulnérable aux grandes crues de l'Aude et des cours d'eau du bassin versant dont la dernière en date, en novembre 1999, a eu d'importantes conséquences sur les étangs (apports de sédiments, pollution des eaux).

Le site regroupe plusieurs étangs, de dimension très variable, des salins, des marais et des dunes littorales. Le canal de la Robine qui relie le canal du midi à la mer, et la voie ferrée Narbonne-Perpignan partage l'ensemble en deux bassins. A l'ouest, s'allonge sur 14 km l'étang de Bages-Sigean, le plus vaste (3700 ha), en communication avec la mer par l'intermédiaire du chenal de Port-la-Nouvelle, aménagé en zone portuaire et séparé de l'étang par un barrage à vannes destiné à prévenir l'envasement du port. L'étang de Bages Sigean est alimenté en eaux douces principalement par une rivière, La Berre, et un déversoir du canal de la Robine. Les îles boisées, inhabitées, de Sainte-Lucie, de l'Aute et de Planasse ainsi que l'étang du Toul et les anciens salins de Peyriac représentent des éléments paysagers remarquables, acquis à ce titre par le Conservatoire du Littoral. Le second bassin est occupé par le vaste étang de

---

<sup>1</sup> Cette délimitation du site est en grande partie arbitraire. On pourrait y inclure au nord l'étang de Pissevache sur la vaste commune de Fleury d'Aude et au sud, les étangs de Lapalme et de Leucate. Dans son périmètre le plus large, le projet de Parc Naturel Régional englobait tous les étangs situés entre les limites du département de l'Hérault au Nord et des Pyrénées Orientales au Sud et à l'ouest et l'ensemble de leur bassin versant.

l'Ayrolle, peu profond, en communication avec la mer par le grau de la Vieille-Nouvelle, un des rares graus restés naturels sur le littoral languedocien. Prolongement de l'Ayrolle, le petit étang de Campagnol, entouré de roselières reçoit des eaux douces d'un réseau de canaux alimentés par l'Aude, anciennement destinés à l'irrigation de la vigne. Les étangs de Gruissan (145 ha) et de Grazel, situé entre le massif de La Clappe et le vieux village, communiquent avec la mer par le chenal aménagé de Grazel.

Outre les caractéristiques et fonctions naturelles propres à tous les écosystèmes lagunaires (Guide, 2001), l'ensemble formé par les étangs narbonnais possède des « richesses patrimoniales » spécifiques, reconnues par une inscription dans les inventaires des Zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) et de la Directive européenne « habitats naturels »<sup>2</sup>. En outre, le site constitue avec ses berges à la végétation diversifiée, entourées parfois de massifs escarpés, ses îles boisées, ses vastes plans d'eau, un paysage méditerranéen remarquable, en partie protégé au titre des « sites inscrits » ou « sites classés ».

Le maintien de ce paysage relativement préservé est d'autant plus remarquable qu'il est à demi encerclé par un réseau très dense de voies de communication (dont l'autoroute A9 où le trafic a doublé dans les dix dernières années), par l'urbanisation de l'agglomération narbonnaise et par la zone portuaire de Port La Nouvelle qui comprend plusieurs établissements à risque, relevant de la directive « Seveso ». Au-delà de ce couloir de circulation où doit passer le futur TGV, s'étend le massif des Corbières dont les premiers contreforts forment une partie du bassin versant des étangs. La viticulture qui domine très largement dans la partie cultivée des Corbières maritimes et dans la basse plaine de l'Aude, est la principale production agricole présente sur le site, mis à part une

---

<sup>2</sup> La flore comprend de « très nombreuses espèces rares ou endémiques » et l'avifaune est riche de quelques 2000 flamants roses, 4000 foulques (40% des effectifs de la région) et 80 couples de sternes naines (30% des effectifs régionaux).

exploitation rizicole et un élevage extensif de taureaux camarguais localisés au centre de la zone humide traversée par le canal de la Robine.

Le site recouvre en partie le territoire de six communes riveraines peuplées d'environ 60000 habitants (RGP 1999). Les communes de Gruissan au nord (6298 ha, 3061 h), Port la Nouvelle au sud (3797 ha, 4859 h) et la très vaste commune de Narbonne (17531 ha, 46510 h) ont une double façade, sur les étangs et sur la mer. Port la Nouvelle dispose en outre d'un port de pêche et de commerce avec des installations de stockage pour céréales et produits pétroliers. Bages (2252 ha, 755 h), Peyriac de mer (3544 ha, 828 h) sont deux villages voisins, situés au bord de l'eau sur la rive nord-ouest de l'étang de Bages-Sigean. Au sud, Sigean (4051 ha, 4049 h) est un gros bourg commerçant et viticole dont le territoire abrite un important parc zoologique. Chacune de ces communes riveraines a noué au fil du temps des rapports spécifiques (et changeants) aux étangs. Les municipalités des trois communes qui ont une façade sur la mer (Narbonne, Gruissan et Port la Nouvelle) ont accordé depuis les années cinquante, la priorité à la valorisation touristique de leur littoral. Ces communes ont longtemps considéré les étangs comme une ressource très secondaire et parfois même comme une contrainte pour leur projet d'urbanisation. Toutes, y compris les villages de Bages et de Peyriac, ont en fait « découvert » la valeur patrimoniale et l'intérêt touristique des étangs qu'assez récemment. Par ailleurs, ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix, autour du projet de Parc Naturel Régional que s'est organisée une certaine forme de coopération intercommunale orientée principalement (mais non exclusivement) vers la gestion du complexe lagunaire. Les rivalités politiques entre le conseil régional (de droite) et le conseil général de l'Aude (de gauche) et entre les maires des communes riveraines jouent un rôle décisif dans cette coopération<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Entre 1989 et 2001, sur les six maires des communes riveraines, on recense : un maire communiste (Sigean), un maire socialiste (Gruissan), un maire « divers gauche » (Bages), un maire « sans étiquette » (Peyriac), deux maires UDF (La Nouvelle et Narbonne). Sur les 5 conseillers généraux concernés par les étangs deux sont de droite, deux PS et un PCF.



Comme sur l'ensemble du littoral languedocien, la pression démographique s'accroît : la population de l'aire urbaine de Narbonne s'est accrue de 20.5% depuis 1982, soit 12000 habitants supplémentaires en 17 ans (INSEE, RGP 1999). Les six communes riveraines des étangs ont gagné 8000 habitants supplémentaires. Parmi elles, trois ont connu des taux de croissance très élevés : spectaculaire à Gruissan dont la population a doublé, supérieurs à 30% à Sigean et à Bages. A Peyriac, Port la Nouvelle et Narbonne, le taux de croissance de la population apparaît plus modéré (moins de 15%) en raison de mesures d'urbanisme plus restrictives ou d'opportunités foncières plus rares. Face à une demande de plus en plus pressante, les élus locaux déplorent en effet la pénurie de terrains à bâtir dont la disponibilité est restreinte par les diverses contraintes réglementaires sur les zones inondables, les sites protégés et la loi Littoral... A la croissance démographique et urbaine, alimentée surtout par le développement des activités tertiaires à Narbonne (« Carrefour de l'Europe »), s'ajoute l'expansion des stations balnéaires du littoral qui drainent en été plus de 100000 résidents. Le parc immobilier de ces stations est en voie de réhabilitation et en partie, de reconversion en résidences « à temps partiel » et même en résidences principales habitées en toutes saisons par une population en majorité d'origine régionale (Toulouse est à 90 minutes de Gruissan). Cette population croissante de néo-résidents semi permanents pèse de plus en plus sur la gestion de l'espace lagunaire.

La pression urbaine et touristique est devenue un facteur de **dégradation de l'écosystème** des étangs narbonnais. Ceux-ci ne parviennent plus à digérer les rejets insuffisamment traités par les installations d'épuration, rejets auxquels s'ajoutent les effluents diffus des activités agricoles et les pollutions plus spécifiques de quelques entreprises industrielles implantées à Narbonne et à Port la Nouvelle. Une prise de conscience du problème de la baisse de la qualité des eaux des étangs a émergé à la fin des années quatre-vingt. L'interdiction en 1991 du ramassage des coquillages dans l'étang de Bages Sigean a marqué une date importante. Faute de données, personne n'est en mesure d'évaluer avec une certaine précision l'ancienneté de la dégradation de la qualité des eaux, son

évolution et la part qu'y prennent les contaminations bactériologiques et chimiques et l'eutrophisation, bien connue à travers la « malaïgue ».

D'autres facteurs de dysfonctionnement de l'écosystème lagunaire narbonnais ont été mis en évidence et sont devenus objet d'un débat public. C'est le cas des problèmes de confinement, d'envasement et de salinité attribués aux aménagements plus ou moins anciens réalisés sur les graus, comme le barrage à vannes de Port la Nouvelle, ou à l'absence d'entretien des voies d'alimentation en eau douce (étang de Campignole).

La dégradation de la qualité des eaux et l'envasement qui ont leur origine à l'extérieur de l'ensemble lagunaire compromettent à terme la survie des activités qui dépendent directement de l'exploitation des diverses ressources qu'offrent les étangs. C'est le cas en premier lieu de la pêche professionnelle mais aussi de la chasse au gibier d'eau et même du nautisme, gêné par le rehaussement des fonds et la prolifération des algues. Le déclin de certaines de ces activités traditionnelles contribue à déstabiliser le statu quo qui régit, malgré certaines tensions, la coexistence entre les différentes catégories d'usagers et en conséquence, et risque de compromettre le maintien de la polyvalence du site.

Un autre facteur de déstabilisation est l'essor de nouveaux usages récréatifs liés à l'évolution générale des pratiques de loisirs. L'espace des étangs, ou du moins certaines parties, tendent à devenir une sorte de parc urbain ou de « zone verte » pour les citadins et les estivants, d'année en année plus nombreux à le fréquenter. La croissance de la fréquentation menace le milieu naturel et génère des tensions entre les différentes catégories d'usagers. Les conflits d'usage qui étaient souvent réglés par des arrangements locaux informels tendent à devenir explicitement des « problèmes à gérer » dont la solution est recherchée dans des réglementations, des aménagements techniques qui la plupart du temps instaurent un certain zonage de l'espace.

## **Maintien de la polyvalence des usages et régulation sociale de leur coexistence**

Ni la pêche professionnelle, ni la saliculture, ni les activités industrielles et portuaires ne se sont imposées comme des activités exclusives ou même simplement dominantes. La conchyliculture est restée une activité très réduite, limitée à l'étang de Gruissan et à une zone en mer au large de cette station. Un projet plus ambitieux d'implantation de cette activité sur l'étang de Bages Sigean a du être abandonné en raison de la découverte d'une contamination chimique. Par ailleurs, l'extension de l'activité portuaire de Port la Nouvelle est limitée par les contraintes physiques de la localisation de son port.

### **1. Activités et usages**

A défaut de spécialisation, l'ensemble lagunaire du narbonnais se présente comme un lieu d'usages et d'activités très diversifiés. Des activités exploitent de façon directe les ressources des étangs et de leurs pourtours immédiats. Parmi elles, la saliculture, la pêche, les activités portuaires, la chasse, l'observation naturaliste et le « nautisme de plaisance » sont des activités que l'on peut considérer comme « traditionnelles », pratiquées par des usagers locaux tandis que les usages récréatifs comme le nautisme sportif, le « véliplanchisme », la randonnée, le « vététisme » et la découverte ethnographique sont des activités nouvelles en plein essor, pratiquées par des usagers en grande partie non locaux. D'autres activités, non spécifiques au site lui-même et ne dépendant pas de ses ressources, ont néanmoins, par leur localisation sur le bassin versant ou à proximité, un impact important sur l'écosystème lagunaire et le paysage et exercent de fait, des effets indirects sur l'ensemble des usages et des activités exploitant les ressources propres des étangs. C'est le cas essentiellement de la viticulture, des activités industrielles (de Narbonne et Port la Nouvelle) et du

tourisme balnéaire dans les stations du littoral (Fleury, Narbonne Plage, Gruissan et Port la Nouvelle). Ces activités, de même que les zones urbanisées proches et les grandes infrastructures de transport génèrent des nuisances et des pollutions dont les étangs sont le réceptacle.

*a) la pêche professionnelle*

Une cinquantaine de pêcheurs professionnels habitants Bages, Peyriac, Gruissan et Port La Nouvelle exploitent les ressources halieutiques des étangs. La pêche lagunaire est restée une activité essentiellement artisanale et familiale. Elle utilise des techniques diversifiées, adaptées à la faible profondeur des lagunes, aux diverses espèces de poissons, aux lieux et saisons de pêche (Loste, Dusserre, 1997, Guide, 2001). La pêche se pratique toute l'année mais elle s'intensifie en été et surtout en automne, époque où les poissons sortent des étangs pour aller dans les eaux plus chaudes de la mer. Les pêcheurs tendent alors des « barrages » en travers des étangs. La principale ressource halieutique est l'anguille, qui représente environ 65% du poids des captures et près de 75% de leur valeur. Cette ressource ne fait pas l'objet d'une valorisation locale. Les captures sont exportées en Italie où elles sont mises en élevage avant d'être conditionnées sous la forme de produits gastronomiques à forte valeur ajoutée. Mis à part le loup, les autres espèces pêchées (joël, mullet et dorade) ont une assez faible valeur marchande.

Pendant les années soixante dix et quatre-vingt, la motorisation des barques et l'ouverture d'une filière lucrative de commercialisation pour le marché italien ont dynamisé la pêche, accru la productivité et assuré une certaine aisance aux familles de pêcheurs. Ceux-ci, qui se souviennent de cette époque comme celle de l'âge d'or de la pêche en étang, n'en ressentent que plus vivement la crise qui frappe leur activité. Cette crise est liée à une réduction drastique du stock d'anguilles. D'après le premier prud'homme de Bages, un pêcheur a capturé en 2000 en moyenne 3 fois moins d'anguilles que dix ans auparavant (3.5 tonnes contre 10). La surexploitation de la ressource halieutique pour tenter de

maintenir le niveau de revenu a aggravé la situation et une baisse des prix (de 35F à 25F puis à 30F le kilo) est venue accentuer la chute du pouvoir d'achat. En outre, les inondations catastrophiques de novembre 1999 ont causé des dégâts aux installations des pêcheurs et aggravé la pollution des étangs. Le chiffre d'affaire de la pêcherie de Bages-Sigean, estimé à 1800000 d'€ pour les années 1986-89 serait tombé à moins 700000 € en 1999-2000. Dans ces conditions, plusieurs pêcheurs ont été conduits à abandonner la profession et les effectifs en activité ont diminué d'un tiers environ au cours des dix dernières années (Loste, Dusserre, 1996, p 27).

Face à ces difficultés, les pêcheurs qui ont poursuivi leur activité ont adopté trois types de stratégies : a) une reconversion partielle dans des activités liées au tourisme (promenades et circuits de découverte, commercialisation directe de leur pêche, valorisation gastronomique...), b) l'adoption de mesures de gestion de la ressource halieutique (création de réserves, fermeture saisonnière de la pêche, abandon de certains types de filet...), c) une mobilisation collective pour exiger des aides publiques ou des indemnités de compensation pour les dommages causés par la pollution. La prud'homie de Gruissan s'est engagée dans la voie d'une gestion durable des ressources en s'imposant des restrictions tandis que celle de Bages-Sigean a plutôt choisi de mener une campagne de dénonciation des pollueurs accompagnée d'actions en justice. Bien que la dégradation de la qualité des eaux des lagunes par la pollution d'origine locale ne soit probablement qu'une cause parmi d'autres de la réduction du stock d'anguilles, elle est néanmoins fortement mise en avant parce qu'elle permet de revendiquer collectivement des compensations financières. Cette stratégie ne fait cependant pas l'unanimité, notamment chez les jeunes. Selon eux, les demandes d'indemnisation, intéressantes pour les pêcheurs proches de la retraite, risquent de compromettre l'avenir de leur activité puisqu'elles mettent sur la place publique les dangers de la consommation des produits de la pêche locale. La crise de la pêche exacerbe en outre les tensions entre les pêcheurs professionnels et les pêcheurs amateurs accusés de prélever une part trop importante des ressources,

voir même pour une poignée d'entre eux, de se livrer à un braconnage systématique <sup>4</sup>.

La survie de la pêche artisanale représente un enjeu important pour l'avenir des étangs. Il existe un large consensus local sur cet objectif qui constitue une des priorités affichées par les divers programmes de gestion qu'il s'agisse de la création du parc naturel régional, du programme européen LIFE-EDEN, du contrat d'étang et du SAGE. C'est moins du fait de l'importance économique de ce secteur, relativement limitée compte tenu de l'absence d'une filière de valorisation locale, qu'en raison de l'aspect hautement symbolique de la pêche et du rôle des pêcheurs comme « *sentinelles des étangs* ». La pêche artisanale, « *activité ancestrale* », tient une place centrale dans la « réinvention » d'une identité collective locale, image de marque associée à la nouvelle « vocation écologico-touristique » du complexe lagunaire. Tout aussi important est le rôle-clé que les pêcheurs jouent dans la gestion effective des étangs et dans le maintien d'un équilibre entre les différents usages. Leur connaissance du milieu naturel et humain des étangs leur permet d'alerter les pouvoirs publics et de mobiliser l'opinion en cas de problèmes. Le leader de la communauté des pêcheurs de Bages-Sigean est passé maître dans l'exercice de cette fonction tribunicienne (Delobette, 2000). La présence des pêcheurs rassure. Elle constitue un barrage contre les visées impérialistes de certains usagers et la garantie qu'un certain partage équilibré et pluraliste de l'espace lagunaire sera maintenu. Comme le dit le représentant d'une association écologiste : « *si les pêcheurs disparaissaient, ce serait le laissez aller complet...* ».

#### *b) la saliculture*

L'exploitation du sel est une activité très ancienne. Prospère jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, elle a perdu aujourd'hui beaucoup de son importance économique. Deux

---

<sup>4</sup> Voir l'article du Midi Libre : « *Les pêcheurs fulminent contre les braconniers* », (Edition du 4 Mai 2003). Les cormorans, cibles privilégiés de tous les pêcheurs, sont également mis en accusation.

salins (à Gruissan et Port La Nouvelle) sur les sept qui étaient encore exploités dans les années cinquante, conservent une certaine activité et produisent avec une quinzaine d'employés, environ 50000 tonnes de sel utilisé au déneigement des routes. Les gestionnaires affirment que ces salins qui s'étendent sur 700 ha ne sont plus guère rentables. Soucieux néanmoins de maintenir en état leurs installations, ils ont développé en partenariat avec les municipalités et des associations, des activités culturelles de découverte des métiers et de l'économie du sel. En 2000, plus de 10000 personnes ont visité l'écomusée de Gruissan. La production et la vente directe de « fleur de sel » accompagnent ces nouveaux « produits culturels ». Par ailleurs, en association avec la Ligue de protection des oiseaux, des espaces protégés ont été aménagés pour la reproduction de certaines espèces. Ces activités renforcent la solidarité entre la gestion des salins et le développement de la « vocation écologico-touristique » du complexe lagunaire.

A défaut de maintenir une production de sel industriel, la valorisation touristique de la saliculture et la sauvegarde ou réhabilitation de l'« agro-écosystème » original qu'elle a façonné sont devenus des objectifs prioritaires de la gestion des étangs. Dans cette perspective, une première action a été entreprise pour la remise en état d'anciens salins. Quant à l'avenir de l'exploitation industrielle du sel, elle est avant tout dépendante de l'évolution du marché et des décisions des Salins du Midi et du groupe financier qui les contrôle.

*c) les activités portuaires.*

Le port de Port la Nouvelle est un élément important du fonctionnement de l'étang de Bages-Gruissan. C'est principalement un port de commerce (céréals et produits pétroliers), secondairement, un port de pêche (21 chalutiers). Le port, situé sur le chenal qui fait communiquer l'étang et la mer est l'objet d'une polémique récurrente. Pour protéger le port de l'envasement un barrage équipé de vannes a été construit dans les années cinquante. Cet aménagement qui a réduit notablement les échanges entre la lagune et la mer a eu divers effets imprévus, de plus en plus manifestes depuis quelques années, sur l'écosystème

lagunaire : confinement, envasement, obstacle au recrutement de « juvéniles »... La suppression du barrage est souhaitée par les pêcheurs et les partisans de la réhabilitation écologique de l'étang mais l'organisme gestionnaire du port, la CCI de Narbonne, soutenue par la municipalité de Port La nouvelle s'y oppose. La nécessité de draguer chaque année le chenal, ensablé par les courants marins, est une autre source de problèmes : outre le coût élevé récurrent de cette opération, largement subventionnée, le dragage a l'inconvénient de provoquer une entrave supplémentaire au recrutement, en particulier des civelles. L'existence dans la zone portuaire d'installations dangereuses de stockage (plusieurs établissements sont classés « Seveso ») représente un risque de pollution reconnu et dénoncé comme incompatible avec une politique de protection et de réhabilitation du complexe lagunaire. La municipalité de Port la Nouvelle, avant tout soucieuse de défendre les emplois et les retombées fiscales des activités portuaires affirme que l'existence d'un port et l'animation qu'il crée est un facteur d'attraction supplémentaire pour les vacanciers.

#### *d) Les activités de loisirs*

Le développement des activités de loisir symbolise le passage d'une forme dominante d'exploitation des étangs à des fins productives à une situation où les usages non marchands fondés sur l'utilisation des valeurs naturelles, paysagères et esthétiques du site deviennent prépondérants.

- **Le nautisme de plaisance.** C'est une activité déjà ancienne sur les étangs de Bages Sigean. En effet, la *Société Nautique de Narbonne* (SNN), a été fondée en 1907 par quelques négociants et propriétaires viticoles, qui ont installé une base à Port La Nautique, au nord de l'étang, sur la commune de Narbonne. Après une époque pionnière (qualifiée d'« héroïque » en raison de l'abondance des moustiques) l'activité de la société nautique s'est largement développée à partir des années soixante sous la direction de quelques notables passionnés de voile, à l'instar de son président, maire adjoint de Narbonne et conseiller général. Ses 441 sociétaires appartiennent en majorité au milieu aisé de la « bonne société »



narbonnaise. La SNN a obtenu la concession jusqu'en 2028 du site qu'elle a aménagé. Le port affiche complet avec ses 258 anneaux où sont amarrés 186 voiliers et 72 bateaux à moteur (chiffres de 2001). Une extension des installations est envisagée pour faire face à la demande. La SNN est affiliée à l'école française de voile et propose l'apprentissage de la pratique des différentes disciplines de voile. Elle organise plusieurs fois dans l'année des régates qui sont une source régulière de friction avec les pêcheurs. Elle a développé récemment des activités de découverte des lagunes du Narbonnais. Les « Nauticards » comme on les appelle, sont des observateurs privilégiés de l'évolution de l'état de l'étang et des acteurs très influents des débats sur sa gestion. La deuxième base nautique de l'étang de Bages Sigean, située sur la commune de Sigean à Port Mahon, face à l'île de L'Aute, est gérée depuis sa création en 1983 par le « Cercle Nautique des Corbières » qui groupe environ 220 membres. Des pratiquants saisonniers venus de plusieurs centres de vacances gérés par des comités d'entreprise (EDF, SNCF...) renforcent l'image d'un « nautisme populaire » contrastant avec la pratique « bourgeoise » de Port la Nautique. Largement financées par la municipalité de Sigean, dirigée jusqu'en 2001 par un maire communiste, les activités de la base de Port Nahon sont tournées vers la formation des jeunes et s'efforcent par la découverte de la faune et de la flore, de sensibiliser les pratiquants à la protection de l'environnement. Des journées de nettoyage ou de débroussaillage des rives de l'étang sont organisées dans cet esprit.

La pratique de la plaisance reste une activité relativement limitée sur les étangs comparée à l'affluence qui règne sur le littoral. Sur ce point, la « compétitivité » de l'étang par rapport à la mer est mise à mal par l'envasement et parfois, par les mauvaises odeurs que la « malaïgue » dégage en été. La demande est cependant en croissance et les communes de Port la Nouvelle, Bages et Peyriac cherchent à créer ou à développer leur propre port de plaisance. A Peyriac, le Cercle nautique peyriacois offre depuis quelques années à un prix peu élevé (60 à 90 € l'anneau par an) une cinquantaine d'emplacements qui sont utilisés essentiellement par des « résidents secondaires » et « des néo-résidents ». L'offre est limitée aux « ayants droits », à leurs ascendants et descendants, c'est-

à-dire à des ménages qui ont acquitté pendant au moins trois ans une taxe d'habitation (Papadopoulos, 2002). La définition de ces conditions locales d'accès (de fait) à la pratique de la plaisance sur l'étang, en dit long sur les rapports délicats existant dans ce village entre la population autochtone et les différentes strates de néo-résidents. Ici comme ailleurs, l'essor du nautisme est fortement entravé par l'envasement et l'eutrophisation des eaux contre lesquels, unanimes, les animateurs des bases nautiques ne cessent de réclamer une action publique.

- **Le « véliplanchisme ».** Cette activité a connu un véritable boom dans les années quatre-vingt. Elle a trouvé sur le littoral languedocien des conditions très favorables grâce à la fréquence et à la force du vent et à la présence de nombreux étangs peu profonds et facilement accessibles (Guide, 2001). L'étang voisin de Leucate est devenu un des « spots » les plus réputés en Europe et attire des centaines et parfois des milliers de pratiquants. Son attraction limite celle de l'étang de Bages-Sigean dont les deux principaux « spots », localisés au Nord (anse des galères et anse de Montfort) attirent néanmoins régulièrement de nombreux véliplanchistes. Ceux-ci sont volontiers présentés par les autres usagers des étangs et par les élus locaux comme une sorte de tribu nomade incontrôlable qui vit repliée sur elle-même au bord de l'eau dans ses camping-cars. Occupée uniquement à la pratique intensive du « funboard », les véliplanchistes apparaissent peu soucieux de nouer des relations avec la population locale. On leur reproche de ne pas fréquenter les commerces et de refuser de s'installer dans les campings payants. Cette catégorie d'usagers vient en majorité des villes de la région, principalement de Toulouse. Seulement 10% des véliplanchistes sont des « locaux ». Une partie de ceux-ci est affiliée à la *Société nautique de Narbonne* (SNN) et au *Cercle nautique de Port Mahon*. Sollicitée par les autorités locales pour intégrer les véliplanchistes « sauvages », la SNN a refusé, craignant selon le président que leur caractère trop « indépendant » ne soit une source de problèmes pour la respectable société. Quant aux animateurs de la base de Port Nahon, ils font de l'adhésion à leur société une condition d'accès à la portion du plan d'eau qui leur a été attribuée dans le cadre d'un arrangement avec les pêcheurs.

- **La baignade.** Elle est peu pratiquée dans les étangs bien que la qualité des eaux l'autorise, selon les critères de la DASS. Très peu de personnes fréquentent les plages naturelles des étangs probablement en raison de la turbidité de l'eau, de la boue qui couvre le sol et parfois, de quelques mauvaises odeurs. Les plages sablonneuses du littoral, très proches, sont beaucoup plus attractives. Quelques sites sont néanmoins fréquentés régulièrement, comme l'étang du Toul à Peyriac, remarquable par le taux de salinité de ses eaux (43%) et par sa localisation au creux d'un cirque de collines arides. Quelques dizaines de familles dont la moitié sont des Peyriacois d'adoption y viennent le week-end. Les « vrais peyriacois » y sont peu nombreux (Papadopoulos, 2002). Même si cet usage est peu développé, le simple fait que la baignade soit autorisée dans les étangs est pour l'ensemble des usagers et des riverains une indication extrêmement importante de l'état sanitaire des étangs.

- **La chasse.** Parmi, les nombreuses activités de loisirs qui se pratiquent sur les berges de l'étang et dans ses environs immédiats, la chasse est la plus ancienne, ce qui lui permet de revendiquer une certaine légitimité « historique ». C'est aussi une des plus importantes du fait de la forte implication des chasseurs dans les enjeux et les débats liés à la gestion des lagunes. *L'Association départementale des chasseurs de gibiers d'eau* qui regroupe plusieurs associations locales s'occupe spécifiquement de la chasse au gibier d'eau qui se pratique aux abords immédiats des étangs, depuis les berges ou dans les zones humides. Le territoire de chasse de l'association s'étend sur la portion du domaine public maritime dont les droits de chasse lui ont été amodiés et sur quelques propriétés louées à des particuliers. La chasse est interdite sur les plans d'eau, classés en réserve nationale ; elle n'est autorisée que sur une bande littorale de 100 m, sauf dans certaines parties, mises en réserve locale de chasse (Anse des Galères). La chasse au gibier sédentaire ou de passage (palombes) relève des Associations Communales de Chasse Agréées, les ACCA qui sont, sous certaines conditions, dépositaires des droits de chasse des propriétaires fonciers (y compris le Conservatoire du Littoral). Un Groupement d'Intérêt Cynégétique regroupe 23

ACCA du narbonnais dont les ACCA des communes riveraines des étangs, sauf Narbonne.

Organiser l'accès et la pratique de la chasse, en principe dans le cadre de la réglementation nationale et européenne d'une part, gérer le « patrimoine cynégétique » d'autre part sont les deux missions affichées par les associations de chasse. Parce qu'ils s'efforcent de préserver et d'entretenir les biotopes propres à leurs gibiers, les chasseurs se présentent volontiers comme des agents actifs de la « *protection de la nature* » (Guichard, 2002). Dans cet esprit, un groupe de chasseurs de gibiers d'eau, soutenu par le Parc Naturel Régional, s'emploie à restaurer les roselières proches de l'étang de Campignole pour faciliter l'alimentation et la reproduction de l'avifaune. En dépit de ces actions, l'image des chasseurs comme « gestionnaire de la nature » est loin de faire l'unanimité parmi les autres usagers des étangs. Bien qu'en régression, la communauté des chasseurs, puissamment organisée, constitue un groupe de pression extrêmement présent et influent, capable d'infléchir les choix publics tant au niveau national que local. Une des raisons pour lesquelles Gruissan a refusé d'adhérer au PNR est, semble-t-il, le poids des chasseurs dans une commune où le candidat du mouvement « Chasse, Pêche, Nature et Traditions » a obtenu 12.2% des voix aux présidentielles de 2002.

- **Promenades, randonnées, course à pieds et pratique du « vélo tout terrain »**. Ce sont des activités récréatives qui ne dépendent évidemment pas des ressources intrinsèques des étangs comme pour le nautisme ou la chasse (plan d'eau venté, gibier spécifique). Pratiquées sur le pourtour des étangs, elles « exploitent » plutôt les qualités que le site offre en tant que paysage pittoresque et vaste espace « naturel », non urbanisé et accessible. Depuis quelques années, ces pratiques connaissent un développement considérable. Leur essor a été facilité par l'aménagement et la promotion touristique de chemins de randonnée et de promenade, tels le sentier du « golfe antique » d'une longueur de 75 km, la piste longeant le canal de la Robine de Narbonne à La Nouvelle, ou le « chemin de planche » de Peyriac qui offre un parcours de découverte dans des anciens salins.

Les pratiquants appartiennent à plusieurs catégories dont les rapports au site sont très différents : citadins de l'agglomération narbonnaise, «résidents secondaires» réguliers (en majorité des toulousains), touristes de passage et «vacanciers saisonniers» explorant l'arrière pays. La fréquentation reste importante pendant la période non estivale ; l'espace lagunaire est en effet de plus en plus fréquenté par les résidents locaux ou régionaux qui l'utilisent comme n'importe quel « parc urbain » ou « zone verte ».<sup>5</sup>

Les lieux les plus prisés se situent à l'est de l'étang de Bages, le long du canal de la Robine et sur l'île Sainte Lucie, propriété du Conservatoire du Littoral qui l'a confié à un « comité de gestion » regroupant la commune de Port la Nouvelle, l'ONF et le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement. En raison de son relief varié et de la richesse de sa végétation, l'île, une ancienne propriété privée longtemps à l'abandon est devenue en quelques années un des lieux les plus visités par les randonneurs et les groupes de touristes venus là en bateau par le canal de la Robine. L'île constitue un cas d'espèce pour analyser l'impact des nouveaux usages ludique de la nature sur la dynamique de transformation d'un espace et d'un paysage. L'engouement pour ceux-ci commence à poser de nombreux problèmes : encombrement, tensions entre différentes pratiques, dégradation de certains milieux fragiles, risque d'incendie, etc. Pour canaliser la fréquentation, minimiser les risques d'incendie et éviter la dégradation de la flore et le dérangement des espèces animales, le comité de gestion a été amené à aménager des parcours balisés et à mettre en place un gardiennage. A certaines périodes, les sentiers balisés sont proches de la saturation : d'après diverses estimations, il y aurait environ 500 promeneurs en été sur cette île d'environ 230 ha.

---

<sup>5</sup> Selon le responsable du service environnement de Narbonne : « *l'étang est devenu vraiment un lieu important pour les narbonnais. Je considère l'étang comme un espace naturel péri-urbain. J'observe que la fréquentation explose... avec les nouvelles pratiques de loisirs sportives (jogging, VTT) et aussi les ballades familiales du dimanche... Sur le chemin du canal de la Robine, il y a dix ans, il n'y avait personne. Aujourd'hui, le dimanche, vous avez 300 ou 400 personnes qui se baladent. Même chose pour l'étang. C'est devenu une zone de loisir ...Notre problème sera de canaliser la fréquentation pour empêcher les dégradations du milieu naturel* » (entretien, février 2002).

- un ensemble d'activités culturelles et pédagogiques orientées vers l'observation et la connaissance du milieu lagunaire s'ajoute et parfois se combine aux usages purement récréatifs. Il existe sur le site une société d'archéologie sous marine (l'ANTEAS), créée en 1987 pour explorer et étudier les vestiges du passé antique des étangs. Cette association d'une vingtaine d'adhérents a fait quelques découvertes sur les établissements portuaires d'origine romaine, travaux qui nourrissent l'épaississement historique du patrimoine lagunaire. La section locale de la Ligue de Protection des Oiseaux est très active sur le site. Avec ses 250 membres et ses sept permanents, elle fonctionne comme un observatoire de l'avifaune, un bureau d'étude, un centre pédagogique et une instance de surveillance et de contrôle. Elle poursuit par exemple systématiquement en justice les chasseurs en infraction. Le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement du pays narbonnais (CPIE créée en 1984) a un rôle pédagogique auprès d'un large public (scolaire, troisième âge), d'expertise et de gestion du patrimoine naturel et historique. Il gère en particulier une propriété acquise par le Conservatoire du Littoral. Ajoutons que la LPO et le CPIE, et d'autres associations environnementales dont la plus active, l'association ECLA (Ecologie des Corbières et du Littoral Audois) participent aux nombreuses instances de concertation qui ont été mises en place ces dernières années dans le cadre du projet de Parc Naturel Régional, du projet de Pays, du programme Life Eden, du contrat d'étang, du SAGE et récemment de la « charte de développement éolien ». Ces associations y font entendre sur des registres variés, la « voix écologiste », celle de certains usagers directs de l'étang comme celle des défenseurs lointains de la biodiversité planétaire. Elles se constituent par ailleurs, en quelque sorte, en porte-parole des « non humains » (flore, faune...) dans le débat sur l'avenir de l'écosystème lagunaire. Leur travail d'inventaire et de recherche contribue en outre au processus de construction sociale de la « patrimonialisation » du site.

*e) Les « esthètes résidents »*

Ces usagers constituent une catégorie de la population locale riveraine. Résidents semi permanents ou permanents, ils se sont installés, souvent

récemment, près des étangs pour bénéficier du paysage. Leur usage principal de l'ensemble lagunaire se fait en effet sur le mode d'une appropriation esthétique, laquelle n'exclut pas, bien évidemment, d'autres types d'usages (nautisme, promenade, etc.). Cette catégorie de résidents ne recherche pas seulement dans ses choix résidentiels, la tranquillité d'un environnement rural, les avantages climatiques du sud méditerranéen, la convivialité de la sociabilité villageoise ou les ressources ludiques du littoral mais les valeurs esthétiques d'un certain environnement paysager et culturel (« *A room with a view* »). Les choix et les valeurs de cette catégorie de néo-ruraux « esthètes », usagers contemplatifs des paysages naturels ont été décrits et analysés dès les années soixante-dix dans le Lubéron, alors en cours de colonisation par la bourgeoisie intellectuelle parisienne (Marié, Viard, 1977, p 88). Depuis, le processus de « lubéronisation » a touché d'autres régions françaises comme le Périgord ou certaines parties de la côte bretonne par exemple. Sans avoir cette ampleur, un phénomène assez analogue se développe dans les communes de Bages et de Peyriac de mer, anciens villages « pittoresques » d'où l'on a de beaux « points de vue » sur les étangs. L'installation de ces néo-résidents « esthètes », dont une partie sont des ressortissants de divers pays de la CE, a modifié la vie locale et commence à peser sur les choix municipaux (Papadopoulos, 2002). Ils forment en effet un groupe de pression qui tend à s'opposer radicalement à tout projet de développement et d'aménagement susceptibles de « défigurer » leur cadre de vie et qui prend une place de plus en plus importante, au côté des écologistes, dans la coalition des partisans d'une protection rigoureuse de l'espace lagunaire <sup>6</sup>

#### f) les « usagers-pollueurs »

---

<sup>6</sup> Extraits de l'interview d'un élu : « *Ces gens là, ils ont acheté des maisons et l'environnement avec. Ils nous critiquent, leur programme est d'être contre les résidences secondaires, contre les lotissements, contre les voies de contournement, contre l'école à l'extérieur du village... Il y a un professeur d'économie... il est contre tout ça ! Lui, il a pu construire sur un site privilégié au cœur du village et il voudrait empêcher tous les autres de construire ! (...)* ». Evoquant une candidate opposée à sa liste : « *elle n'a parlé que des petits oiseaux, les villageois ne l'intéressaient pas du tout. Ah ! elle était admirative quand elle allait au bord de l'étang : ah ! ce paysage, ah ! ces oiseaux ! Oui mais les gens, ils croûtent avec quoi ? Ici, on n'a pas que des pseudo intellectuels qui voudraient tout arrêter et rien bouger ! Si on ne fait pas quelque chose pour amener du sang neuf, on va crever !* ». L'élu indique que le projet de la municipalité est « *de passer de 800 à 1200 ou 1400 habitants... pour maintenir les activités existantes... mais on bute sur la loi littoral....* » (entretien, février 2002).

Les « usagers-pollueurs » utilisent, sciemment ou non, les étangs comme un réceptacle de déchets et un bassin de décantation. Comme le remarque ironiquement le maire d'une commune riveraine : « *la mer c'est le tout à l'égout, l'étang c'est la station d'épuration* ». Les collectivités territoriales, les entreprises industrielles et les exploitations agricoles sont les trois grandes catégories d'« usagers pollueurs ».

Les entreprises qui constituent une source significative de pollution sont en nombre limité. Une seule par exemple, du groupe Total, est à l'origine de la pollution de l'étang de Bages Sigean par le cadmium, cause de l'interdiction du ramassage des coquillages. Deux autres entreprises de Narbonne rejettent un volume important de matières azotées. Les installations portuaires de La Nouvelle sont également des sources identifiées de pollution (produits chimiques, hydrocarbures). Les pollutions d'origine agricole sont beaucoup plus diffuses et variées. Elles émanent des quelques centaines d'exploitations agricoles, d'une vingtaine de caves vinicoles et distilleries du bassin versant. Le monde de la viticulture est très influent à travers ses organisations professionnelles et ses coopératives. Bien qu'« usagers-pollueurs », les viticulteurs ont largement intégré la protection des étangs dans leur stratégie professionnelle. Engagés dans une reconversion vers des produits de qualité (AOC Corbières et Fitou), ils attendent d'une promotion éco-touristique » du site une plus-value commerciale. Certains se sont lancés dans diverses formes d'« agrotourisme » et ont engagé des pratiques « agri-environnementales ». <sup>7</sup>

Les collectivités territoriales du bassin versant, c'est-à-dire une quarantaine de communes dont la moitié seulement étaient en 1997 pourvues d'une station d'épuration utilisent en quelque sorte les étangs comme des

---

<sup>7</sup> Le Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural des Corbières (le CIVAM des Corbières) impulse l'agrotourisme en soutenant la création de gîtes et de chambres d'hôtes, en aménageant des circuits de randonnées en partenariat avec les propriétaires privés et les communes. Le syndicat AOC Corbières a créé de son côté une association appelée « Tourisme-Vigneron en Corbières-Méditerranée » qui organise des séjours de découverte du « pays des vigneron ». Par ailleurs, les viticulteurs mettent en évidence leur rôle dans l'entretien des paysages.



« équipements naturels » pour la décantation et l'épuration des eaux usées.<sup>8</sup> Bien qu'ils savent que la construction de nouveaux équipements d'assainissement est le seul moyen efficace de réduire la pollution des étangs, les élus communaux ne sont pas très enthousiastes pour engager des projets d'envergure : ces équipements sont à la fois très coûteux et peu valorisants sur le plan électoral.<sup>9</sup> Seules des incitations financières extérieures conséquentes (Agence de l'Eau, Région) permettent de dépasser un certain attentisme local qui contraste par ailleurs avec le discours unanime sur la protection des étangs.

## 2. Les principaux conflits d'usage

Le site constitué par le complexe lagunaire du narbonnais peut être considéré comme un agrégat diversifié de ressources et d'aménités naturelles : l'eau (ou plutôt ses qualités spécifiques propres aux étangs), le vent, le sel, les poissons, le paysage, le gibier, l'air marin, l'espace vierge etc. Ces ressources sont interdépendantes dans la mesure où elles sont attachées, dans une unicité de lieu, à un même écosystème (ou à plusieurs écosystèmes liés), mais elles ne sont pas équivalentes et substituables (Bodiguel M., 1997). Le pêcheur ne remplit pas ses filets avec le vent utilisé par le véliplanchiste. Cette caractéristique entraîne des rapports ambivalents d'interdépendance entre les différentes catégories d'usagers. Celles-ci ne sont pas en rivalité pour le partage d'une même ressource ayant caractère d'un « bien commun », mais pour l'accès à différentes ressources de différentes natures. Les points de friction apparaissent dans les situations d'encombrement, de gêne, d'exclusion lorsque différentes ressources et aménités naturelles ne sont accessibles que dans une même zone et pendant une même

---

<sup>8</sup> En réalité, sept bassins versants différents alimentent les étangs. Selon des experts: « vingt stations d'épuration ont été recensées... elles traitent les eaux usées de 60000 personnes en moyenne sur l'année et de 90000 en été. La grande majorité des petites stations (...) n'est pas en conformité avec les rejets admissibles. Certaines grosses stations dont les effluents sont rejetés directement dans les étangs présentent des dysfonctionnements » (Rapport de suivi des étangs du narbonnais, 1997). Les grandes inondations de 1999 ont montré les défauts de ces équipements dont par ailleurs, la capacité est insuffisante pour faire face à la croissance démographique.

<sup>9</sup> Comme le montre une observation de la campagne électorale de 2002, les élus préfèrent inscrire d'autres équipements, plus « visibles », sur leur programme municipal, comme la construction d'une nouvelle école primaire ou d'une piscine.

période. C'est typiquement le cas sur la partie nord de l'étang de Bages-Sigean en été, quand pêcheurs, chasseurs, plaisanciers, véliplanchisme et « plongeurs-archéologues » se retrouvent dans les mêmes eaux pour accéder en même temps, mais chacun pour soi, à leur bien préféré.

Il serait cependant réducteur de ne saisir les rapports entre les différentes catégories d'usagers que sous l'angle d'un « conflit d'encombrement ». Ces rapports mettent aussi en jeu de conflits de légitimité et des disputes idéologiques. Tel pêcheur, fier de la longue lignée de pêcheurs dont il est issu, opposera son « *droit ancestral d'usage* » au véliplanchiste hollandais, nomade ignorant les us et coutumes locales, ayant garé par commodité son camping-car bariolé au plus près du rivage. Autre exemple : l'antagonisme entre les naturalistes et les chasseurs qui dépasse de loin un conflit d'appropriation territorial.<sup>10</sup>

La pluralité des usages et des usagers induit des tensions, des frictions et parfois des conflits ouverts. On se limitera à évoquer les trois principaux « champs » de tensions où se déploient les stratégies concurrentielles des différentes catégories d'usagers : l'usage des plans d'eau, la gestion des biotopes de l'avifaune, les espaces de détente et de promenade. Ces stratégies peuvent viser différents objectifs : l'affirmation et la consolidation d'un droit d'usage, la reconnaissance d'une légitimité, une expansion territoriale ou l'instauration d'une hégémonie exclusive sur un espace.

#### a) *Frictions sur les plans d'eau : pêcheurs, plaisanciers et véliplanchistes*

Un des principaux conflits d'usage met au prise les pêcheurs d'une part, les autres utilisateurs des plans d'eau d'autre part : plaisanciers et véliplanchistes en première ligne et plus occasionnellement, les adeptes de la plongée sous-marine, les chasseurs en barque, les pratiquants de ski nautique et de « scooter

---

<sup>10</sup> Comme le remarque justement Julie Guichard : « *l'objet de leur activité est le même, les oiseaux, mais leur approche est différente. En simplifiant, les oiseaux sont observés par les naturalistes alors qu'ils sont tués par les chasseurs !* » (Guichard J., 2002)

des mers » et même les amateurs de modèles réduits téléguidés de bateaux qui ont créé leur « spot » sur l'étang de Bages Sigean ! Des antagonismes secondaires opposent entre eux plaisanciers et véliplanchistes, « nauticards » et archéologues subaquatiques qui se plaignent du bétonnage de leur chantier de fouille lors des travaux d'aménagement de Port Nautique et enfin tous ces usagers aux quelques pratiquants de ski nautique et de « scooters des mers » dont la vitesse excessive trouble le silence et la limpidité des eaux sur les hauts fonds.

La plupart des tensions interviennent pendant la saison estivale et sur la partie nord de l'étang. Dans ce secteur, la pêche à l'anguille est particulièrement fructueuse et la densité des filets est élevée (figure 2). Les pêcheurs déplorent l'« *envahissement* » du plan d'eau, leurs filets déchirés par les quilles des bateaux ou les ailerons des planches à voile et les dégâts causés par le piétinement des herbiers et de la vase. Ils dénoncent avec force les exigences des animateurs des bases nautiques et les pratiques « sauvages » des véliplanchistes. Sur ce point, les conflits entre les pêcheurs et la SNN étaient devenus particulièrement aigus en raison de l'organisation de régates qui empêchaient pendant plusieurs jours à plusieurs périodes de l'année aux pêcheurs de tendre leurs filets dans une grande partie de la zone nord de l'étang.

Les pêcheurs se résignent difficilement à perdre leur hégémonie sur les étangs.<sup>11</sup> Ils considèrent avoir un droit prioritaire d'usage, légitimé par l'antériorité de leur présence, l'« utilité » sociale et économique de leur activité, la supériorité éthique du travail sur le loisir (« *toi, tu t'amuses, moi je travaille* ») et l'acquiescement d'une sorte de ticket d'accès à la ressource halieutique <sup>12</sup>. Les

---

<sup>11</sup> Un jeune pêcheur déclare : « *c'est sûr que je suis contre (les plaisanciers et les véliplanchistes) mais bon, l'étang ne m'appartient pas, il est à tout le monde, quoique je paie quand même !... C'est ce que j'ai dit une fois (à un véliplanchiste) : toi, tu t'amuses, moi je travaille ! C'est pas la volonté de casser, mais ils ne font pas gaffe... il faut qu'ils comprennent que nous, on ne s'amuse pas...* » et il ajoute enfin un dernier argument, aussi humain que naturel : « *ici ce qui nous sauve c'est la vase ... Quand ils voient qu'ils ont les pieds tout noirs, ils ont vite fait de partir...* » . (Entretien, mai 2002).

<sup>12</sup> Il est difficile de chiffrer le « prix » du ticket d'accès à la pêche professionnelle sur les étangs : aux cotisations annuelles à la prud'homie locale (300F soit 10 kg d'anguilles) et à la taxe versée au Comité de Pêche (1400 F), il faudrait ajouter le coût de la formation professionnelle spécifique exigée par la profession prise en charge par l'apprentis.

plaisanciers quant à eux, se plaignent des contraintes que représentent les filets placés délibérément dans les zones de navigation et les risques constitués par les nombreux piquets abandonnés par les pêcheurs. Pêcheurs et plaisanciers se retrouvent cependant pour critiquer les véliplanchistes qui selon eux, conçoivent l'étang comme un simple terrain de pratique sportive, ignorant les autres usagers et ne se souciant pas des conséquences de leur activité sur le milieu. Au-delà de ces critiques, il est surtout reproché aux véliplanchistes leurs origines extra locales, leur absence d'organisation formelle et le fait qu'ils tirent avantage gratuitement de l'étang en ne cotisant pas à une association, en ne stationnant pas sur un camping payant et même en ne fréquentant pas les commerces locaux.

#### *b) L'antagonisme entre chasseurs et naturalistes*

Comme les pêcheurs sur les plans d'eau, les chasseurs ont sur les espaces périphériques un fort sentiment d'appropriation qu'ils ont cependant beaucoup plus de mal à justifier. Faute de pouvoir s'appuyer sur la légitimité économique de leur activité, comme le font les pêcheurs professionnels, leur position s'appuie sur la puissance du lobby qu'ils constituent au niveau national et local et dans une moindre mesure sur leur rôle dans l'entretien de la faune et des biotopes de certaines espèces. Par leurs pratiques de chasse, ils se trouvent confrontés directement et d'une façon irréductible aux militants de la protection de la nature, et notamment à ceux de la Ligue de Protection des Oiseaux qui leur contestent le statut de gestionnaire légitime et efficace de la nature qu'ils revendiquent. Les responsables locaux de la chasse tiennent volontiers un discours belliqueux qui stigmatise la « *sensiblerie* » des naturalistes « *intégristes anti-chasse* » auxquels ils opposent la « *vraie écologie* » des chasseurs qui savent par expérience « *gérer des espèces* » en opérant des « *prélèvements* » indispensables! Certains chasseurs passent aux actes : ainsi, un observatoire aménagé conjointement par la LPO et les salins a-t-il été quelques jours après sa construction détruit par un incendie dont l'origine fait peu de doute. Le siège de la LPO de Gruissan est fréquemment endommagé et couvert de slogans hostiles. Sur l'Anse des Galères, on peut observer que tous les panneaux indiquant la

réserve de chasse ont été criblés de plombs. Face à ces pratiques qu'ils se gardent bien d'attribuer à l'ensemble des chasseurs, les naturalistes répliquent en portant systématiquement plainte lorsqu'ils constatent des infractions aux réglementations. En outre, ils déploient non sans succès une pédagogie active auprès des enfants et d'un large public attiré par la « *découverte de la biodiversité* ». Ils bénéficient entre autre du soutien des nouveaux usagers pour lesquels la pratique de la chasse représente une gêne et parfois même un danger.

*c) Encombrement et tensions entre nouveaux usagers*

Tous les observateurs notent la multiplication des tensions et des micro-conflits entre les différentes catégories de nouveaux usagers de l'espace lagunaire (piétons, joggeurs, cyclistes, « vététistes » plus ou moins sportifs) (Péron F, 1994 ). En général, la croissance de la fréquentation du site rencontre l'hostilité des usagers traditionnels qu'il s'agisse des chasseurs, des « naturalistes » et des « esthètes » qui redoutent le saccage du milieu naturel et des paysages et les vieux « nauticards » nostalgiques d'un « état de nature » à jamais perdu. Tous ces usagers déplorent l'invasion des touristes venus d'ailleurs, étrangers à la société locale. Les discours des usagers locaux sont particulièrement virulent à l'encontre des nombreux toulousains qui affluent le week-end et pendant l'été.<sup>13</sup> D'autres types de conflits d'usage émergent entre les différentes catégories de « nouveaux usagers » : par exemple, la compétition est rude sur certains sentiers aménagés de l'île Sainte Lucie entre randonneurs pédestres et vététistes sportifs.

L'existence de conflits d'usage ne doit pas conduire à se représenter la situation des étangs comme une guerre permanente de tous contre tous. En réalité, contrairement à ce qui pourrait ressortir d'une écoute hâtive du discours souvent théâtral qui est tenu à l'observateur « étranger », la conflictualité reste la

---

<sup>13</sup> Le premier prud'homme décrit ainsi le comportement de ceux qu'il appelle les « 31 » : « *Ceux qu'on doit craindre le plus dans l'immédiat, ce sont les toulousains. Il vaut mieux avoir affaire aux parisiens bien qu'ils cassent tout. Les toulousains, c'est la catastrophe : ils se croient du pays, ils croient tout connaître mais ils connaissent rien... Ils vont sur les îles, ils se les approprient, ils plantent leurs tentes ... notre bête noire, c'est les 31, mal polis, incorrects, ils se croient en pays conquis !* » (Entretien, mai 2001).

plupart du temps latente. Elle se manifeste *in situ* par quelques épisodes de fièvre, principalement dans la période où la densité des usagers est la plus forte (l'été) et dans certains lieux où s'imbriquent plusieurs usages comme dans la zone nord de l'étang de Bages Sigean. Mais, d'une façon générale, les conflits potentiels se résorbent assez vite dans l'ordre ordinaire d'une coexistence pacifiée. La communauté des usagers est en effet capable de réguler les antagonismes qui la traversent.

### 3. La régulation sociale des conflits

La coexistence entre usagers ne va pas de soi. Sa pérennité repose sur des mécanismes de régulation capables de réduire les tensions et les frictions en élaborant des compromis acceptables et des arrangements plus ou moins formalisés, en édictant des règles de « bonne conduite » et en les faisant respecter. Les modes de régulation de la coexistence des usages sont multiples (Bodiguel M, 1997). Ils incluent en effet toute une panoplie d'interventions, de règles, de normes et de dispositifs techniques.<sup>14</sup> Cela va du « coup de gueule » d'un pêcheurs qui tance un conducteur de jet-ski et lui rappelle la réglementation de la vitesse à la « non décision » d'un maire qui refuse d'élargir une voie d'accès étroite qui limite l'accès des automobiles au rivage d'un étang. En simplifiant, trois types de régulation peuvent être distingués (Reynaud JD., 1993, Becerra S., 2002)

- Des processus de régulation internes à la communauté d'ensemble des usagers et aux diverses catégories qui la composent. La coexistence des usages implique du contrôle social spontané comme la production d'accords, d'arrangements de type « gentlemen agreement » établis entre les usagers ou leurs représentants directs pour régler un litige ou élaborer une règle commune. Ces processus

---

<sup>14</sup> Ces dispositifs techniques dont certains fonctionnent comme des « gendarmes couchés » (barrières, fossés, bornes, sentiers balisés) et d'autres comme un système de label et d'étiquetage pédagogique (panneaux explicatifs, cartes...) sont de plus en plus denses au fur et à mesure où se densifient les usagers. Ils renforcent l'artificialisation de l'« espace naturel » au grand dépit des défenseurs et amateurs de « nature sauvage ».

participent d'un système d'auto-régulation et assurent une « régulation autonome » des comportements des usagers.

- L'imposition et l'application de réglementations et de dispositifs juridiques d'origine supra locale (nationale et européenne) et l'intervention d'acteurs et d'institutions extérieures à la communauté des usages relèvent d'un mode de régulation « hétéronome ». La loi littoral, Natura 2000, le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), les contrats d'étang et l'ensemble de la réglementation concernant le domaine maritime, mis en œuvre sous l'autorité des services de l'Etat sont les principaux instruments de cette régulation. D'un certain point de vue, les politiques et mesures des collectivités territoriales (Région, Département, Commune et Etablissements intercommunaux) ou de certaines d'entre elles seulement, peuvent être considérées comme relevant d'une régulation hétéronome, dans la mesure où elles s'imposent de l'extérieur à la « communauté des usagers » du site. En fait, des dispositifs de gestion comme un Parc Naturel Régional, un SCOT (Schéma d'organisation territorial), un PLU communal (ex POS), tel ou tel arrêté municipal sont le produit d'une élaboration complexe où est impliquée une grande variété d'acteurs locaux. Ces interventions relèvent plutôt d'une régulation mixte ou intermédiaire.

- Des formes de « régulation intermédiaire » opèrent lorsque les usagers locaux font appel pour régler leurs différents ou conférer à leur arrangement une certaine légitimité et stabilité à un médiateur « extérieur ». Il s'agit la plupart du temps d'un acteur public plus ou moins directement impliqué dans la gestion du site. Inversement, lorsque des acteurs extérieurs requièrent la coopération des usagers pour élaborer et appliquer une réglementation hétéronome, ceux-ci négocient en général leur contribution en imposant des ajustements et la résultante négociée de cette coopération est une forme de « régulation intermédiaire ».

D'une façon générale, l'effectivité et l'efficacité de l'action publique dans un contexte local particulier passe par la constitution d'un système d'acteurs et

d'une « gouvernance » capables de mobiliser et d'articuler différents niveaux d'action et de ressources et par conséquent elles nécessitent la participation des acteurs locaux, des diverses « parties prenantes » et parmi eux des représentants des usagers. (Duran P., 1999 ; Becerra S., 2003). De fait, la distinction entre régulation autonome et régulation hétéronome est, dans les faits, beaucoup moins nette qu'il n'y paraît du point de vue analytique, surtout si on s'attache à l'étude de la mise en œuvre concrète des règles et des dispositifs plutôt que de leur origine. On s'en tiendra ici à l'analyse des formes d'auto-régulation et de régulation intermédiaire regroupés en quatre rubriques

a) *Le contrôle social direct*

Il est la forme la plus simple de régulation autonome. Il s'agit de l'intervention spontanée et très ponctuelle, souvent en face à face, d'un usager qui rappelle la « règle » à un ou des autres usagers qui la transgressent. Les exemples concrets recueillis au cours de l'enquête de terrain portent entre autres, sur le non respect de la limitation de vitesse à 5 noeuds ou d'autres règles de navigation, le dépassement par des pêcheurs amateurs ou ramasseurs de palourdes d'une certaine « norme » concernant la quantité « raisonnable » de prises ou encore le rappel des frontières d'un territoire « interdit » lorsqu'un usager s'égaré sur une zone implicitement réservée à d'autres usages ou explicitement interdite par un règlement (cas des réserves de chasse). N'importe quel usager peut exercer ce type de contrôle mais les agents les plus actifs sont ceux qui sont investis d'une responsabilité et d'une légitimité particulières, le plus fréquemment parce qu'ils sont les représentants reconnus d'une catégorie d'usagers. Ce statut introduit une asymétrie de pouvoir qui accroît les chances de succès du contrôle social. Le premier prud'homme de Bages Sigean, de par sa forte personnalité et grâce à la légitimité accordée aux pêcheurs professionnels, excelle dans la fonction de « sentinelle des étangs ». Les animateurs des bases nautiques affirment aussi avoir à exercer un rôle de « surveillance » afin de « discipliner » les comportements de certains usagers du plan d'eau qui enfreignent les règles de bonne conduite. Le responsable de la base de Port



Nahon se compare lui-même à une sorte de « juge de paix » occupé à régler les litiges entre plaisanciers, pêcheurs, pratiquants de jet ski ou occupants des camping-cars qui stationnent illicitement sur le parking de la base.<sup>15</sup> Réprobation, blâme ou scandale sur le lieu du « délit » sont les moyens utilisés. Mais le recours et la menace de recours aux autorités légitimes et à la publicisation médiatique sont fréquents. C'est ainsi par exemple que le premier prud'homme de Sigean alerté par des pêcheurs de l'existence d'une pollution des eaux au débouché d'une station d'épuration s'empresse-t-il de prendre des photos et d'écrire au Préfet en menaçant de déposer plainte contre la mairie et d'alerter la presse.<sup>16</sup>

On sait que le contrôle social opère avec efficacité dans les systèmes traditionnels d'autogestion d'un bien commun où ils assurent à moindre coût la surveillance de tous par tous pour garantir un accès équitable à la ressource et limiter les comportements déviants des tricheurs ou « free riders » (Ostrom E, 1993). Dans le cas du complexe lagunaire, considéré comme un agrégat de ressources hétérogènes, le contrôle social direct constitue une sorte de « police de proximité » et de « police des frontières » qui contribuent à pacifier la coexistence des usagers. Ce mode de surveillance est réactif, souple et bon marché. Il peut cependant dériver vers l'instauration de rapports de force proches de la violence et dégénérer en pratiques d'autodéfense. Les règles au nom desquelles interviennent certains usagers peuvent être l'objet d'une contestation et elles restent instables, faute d'un principe de justification consensuel ou d'un cadrage juridique légal. Enfin le contrôle social peut donner lieu à un traitement inéquitable notamment à l'encontre des minorités ou de certains usagers estimés illégitimes comme les « étrangers » pour lesquels « *le seuil de tolérance au non*

---

<sup>15</sup> Il précise qu'il ne s'agit pas d'un rôle de police mais plutôt de surveillance : « *on protège (...) dès qu'il y a un incident sur l'eau, hop, c'est réglé dans l'heure qui suit et je pense qu'ils (les usagers) ont compris notre rôle* » (Entretien, mai 2002).

<sup>16</sup> Il raconte : « *Il y a eu un problème à la station d'épuration de Bages dernièrement. Les pêcheurs m'ont prévenu : toute l'anse était colorée de rouge, il y avait déjà une sacrée malaigue (...) J'ai pris des photos, j'ai fait un courrier et j'ai envoyé le tout au préfet ! Le préfet doit sanctionner ; normalement avec ce courrier je pense qu'il va le faire. Mais on peut aller à la plainte si l'administration ne fait pas son boulot (...) mais ça, ce n'est qu'un détail...on est en procès avec toutes les usines polluantes du coin, et cela, bien avant les inondations de 1999 ! Sur le problème à la station d'épuration, si le préfet ne bouge pas, j'appelle toute la presse...* » (entretien, avril 2002)

*respect des règles est plus rapidement atteint que pour les usagers locaux»* (Guichard J., 2002).

Pour ces raisons, la plupart des usagers, des acteurs qui les représentent et des élus (cependant réticents face aux coûts) soulignent la nécessité de mettre en place une véritable « police des étangs » sur le modèle des gardes de chasse ou de pêche, que les autorités officielles ne sont pas en mesure de fournir. L'expérience tentée sur l'île Sainte Lucie montre la difficulté de mettre en place une surveillance professionnalisée efficace.<sup>17</sup>

#### b) *L'encadrement des usagers par des associations*

C'est un élément décisif de cette forme de « self governance » qu'est la régulation sociale autonome. La fonction de ces organisations est double : organiser les pratiques conformément à un intérêt général et assurer la conformité des individus aux règles communes, représenter les adhérents auprès des autres institutions et notamment des autres collectifs d'usagers. Les prud'homies, les associations de chasse, les sociétés nautiques, les associations naturalistes, culturelles et écologiques, évoquées plus haut sont des segments forts de l'armature institutionnelle qui stabilisent les rapports entre groupes d'usagers.

La réduction des tensions entre les « nauticards » et les pêcheurs offrent à cet égard un exemple très significatif. A la suite d'une phase de vives tensions, la SNN après avoir négocié un « gentlemen agreement » avec les pêcheurs, a décidé de faire une campagne d'information et de « prévention » auprès de ses

---

<sup>17</sup> Une jeune garde équestre a été engagée par la mairie de la Nouvelle en 1996 pour faire appliquer les nouvelles réglementations sur cette île de plus en plus fréquentée (sentiers obligatoires, chiens en laisse etc.). Elle trouve son travail ingrat. Originaire de Port La Nouvelle, il lui est quasiment impossible de sanctionner les contrevenants locaux : « *les gens me disent qu'ils me connaissent depuis que je suis toute petite et je leur réponds qu'ils doivent justement m'aider dans mon travail et respecter les réglementations* » La plupart des usagers locaux qui fréquentaient depuis longtemps le site, se montrent très hostiles aux réglementations qu'ils perçoivent comme une mise en cause de leur droit d'usage et refusent de se plier aux nouvelles contraintes. (Guichard J, 2002)

adhérents. Ceux-ci doivent s'engager à respecter un code de bonne conduite qui détaille la réglementation en vigueur sur le domaine maritime et les règles dont s'est dotée la société nautique : limitation de la puissance des moteurs à 50 CH interdiction du ski nautique, respect d'une zone d'évolution. Chaque adhérent reçoit un croquis où sont localisés les filets de pêche. Il s'agit de démontrer la bonne volonté de la SNN face au problème soulevé par les pêcheurs. En réponse, ceux-ci ont admis l'organisation des régates, longtemps contestées. Pour ne pas être en reste, l'autre société nautique, a elle aussi décidé unilatéralement de limiter la puissance des moteurs des bateaux de ses adhérents à 30 chevaux et les animateurs de la base sont particulièrement attentifs à encadrer les pratiques de leurs adhérents, plaisanciers et véliplanchistes pour ne pas nuire aux pêcheurs. Un accord passé avec la prud'homie délimite une zone de navigation où les pêcheurs s'abstiennent de tendre des filets.

Les prud'homies, chargées de gérer collectivement les pêcheries (comme bien commun), ont perdu beaucoup de leur importance du fait de la désagrégation des rapports sociaux constitutifs des communautés de pêcheurs. Leur autorité déclinante autrefois rigoureuse, ne parvient plus guère à contrôler efficacement les pratiques de pêche en imposant des règles communes (nombre de filets, taille minimum des poissons, la répartition des emplacements, etc.). A Bages Sigean, son rôle se limite à organiser les barrages de filets placés en travers de l'étang au moment de la migration des poissons vers la mer. Mis à part cette tâche, la pêche est pratiquement libre de contraintes.<sup>18</sup> Au contraire, à Gruissan, la petite communauté des pêcheurs tente de restaurer l'institution pour mettre en place une gestion durable des ressources halieutiques déclinantes de l'étang. Les intérêts corporatistes des pêcheurs s'expriment plus efficacement par la médiation du Comité local de pêche et l'activité de pêche est par ailleurs soumise aux réglementations de l'administration du domaine maritime.

---

<sup>18</sup> Un pêcheur constate : « *il n'y a pas de règle, il n'y a rien, c'est l'anarchie complète, ici, à Bages, on fait ce que l'on veut* » (entretien, avril 2002). Il indique comme exemple le fait que le nombre de filets fixes autorisés par la prud'homie (20 filets) n'est jamais respecté, certains pêcheurs en utilisent jusqu'à 40. Certains pêcheurs ne respectent pas la limitation de vitesse sur l'étang ni la taille minimum des poissons pêchés.

L'importance de l'encadrement par une organisation collective se démontre a contrario dans le cas des usages qui en sont dépourvus. Les nouvelles pratiques récréatives sur les pourtours des étangs ne sont pas ou ne sont que partiellement organisées et encadrées par des associations capables d'imposer une discipline à leurs membres. Les nouveaux usagers n'ont pas de porte-parole attitrés dans les instances de médiation. Cette vacuité introduit un facteur d'anomie dans la communauté des usagers qui limite ses capacités d'auto-régulation. Elle appelle l'intervention des autorités publiques et les obligent à recourir à des réglementations et à des procédures de contrôles formelles pour canaliser les pratiques et domestiquer les comportements déviants.

*c) Les arrangements entre différentes catégories d'usagers*

Ils sont la forme la plus achevée de la régulation autonome. L'exemple le plus significatif est l'accord entre la prud'homie (représenté par son ancien leader) et la base nautique de Port Nahon pour délimiter une zone « réservée » à la navigation. De même, c'est à l'issue d'une négociation entre responsables que la SNN a consenti dans l'aménagement de sa base à laisser libre une zone de fouille pour l'association archéologique ANTEAS. La création d'une réserve de chasse dans un secteur très fréquenté par les promeneurs est aussi une manière de compromis entre des usages peu compatibles. Les arrangements ne sont pas toujours le fruit d'une négociation formelle entre les représentants des parties concernées mais peuvent s'établir par un ajustement spontané des pratiques. C'est le cas de l'arrangement tacite existant entre pêcheurs et chasseurs dans une zone de chasse au gibier d'eau de l'étang de Bages. Pendant la période de l'« ouverture de la chasse », en fin d'été, les pêcheurs s'abstiennent de fréquenter la zone de tir pour ne pas déranger le gibier<sup>19</sup>.

Les arrangements directs entre groupes d'usagers sont assez peu fréquents car ils réclament que les conditions complexes d'une négociation équilibrée soient

---

<sup>19</sup> Un pêcheur interrogé, par ailleurs partisans d'une réduction de la pression de pêche, y voit un avantage : « *au moins dans ce coin, les anguilles se reposent !* ». (Entretien, avril 2002).

réunies. Plus fréquents sont les « gentlemen agreements » qui font appel à la médiation et à l'arbitrage d'un tiers. Celui-ci est dans tous les cas observés un acteur public qui en quelque sorte donne à la négociation entre les parties l'onction de la légitimité dont il est porteur. Un médiateur de ce type peut en outre établir plus facilement les conditions d'une négociation équilibrée en neutralisant les éventuelles dissymétries de rapports de force entre les parties. La réunion qui s'est déroulée à Narbonne le 27 Mars 1997 en fournit un bon exemple. Sur demande du président de la SNN, alors en conflit aigu avec les pêcheurs et les véliplanchistes, le sous-préfet a invité des représentants de chaque partie à une réunion de concertation placée sous l'égide du Directeur interdépartemental des Affaires Maritimes.<sup>20</sup> La réunion a servi plus à nouer un dialogue et à permettre aux uns et aux autres de formuler ses griefs et ses souhaits qu'à élaborer un véritable arrangement entre les trois parties. Elle a été suivie cependant d'une série de mesures, la plupart destinées à « discipliner » les véliplanchistes : affichage sur un panneau des réglementations indiquant la nécessité de respecter les filets de pêche ainsi que la faune et la flore, la limitation de vitesse et l'interdiction du camping sur la bande littoral.<sup>21</sup> Par la suite, face à l'échec de ces dispositions, les pêcheurs et les plaisanciers ont fait appel aux représentants du Parc naturel régional pour qu'ils leur proposent un arbitrage pour consolider une « *cohabitation durable* ».

S'agissant de la gestion des conflits entre les nouveaux usagers, ce sont les élus locaux qui se trouvent en première ligne, principalement en raison des compétences légales des communes sur la partie terrestre du site. L'exemple déjà mentionné de l'intervention de la mairie de Port La Nouvelle pour arbitrer les

---

<sup>20</sup> Le Directeur des affaires maritimes a rappelé les règlements concernant le domaine maritime en soulignant la complexité de son application aux étangs compte tenu de leur configuration. Son administration n'est pas compétente dans la bande de 300 m de part et d'autre du rivage qui relève principalement de l'autorité du maire. Les élus se plaignent que les affaires maritimes soient dépourvues de moyens réels d'intervention pour faire appliquer les règlements dont ils ont la charge.

<sup>21</sup> Devant le faible impact de cet affichage, la mairie de Narbonne décidera la pose d'un portique pour empêcher le passage des campings. Ce dispositif, attaqué devant les tribunaux devra être démonté (en raison de sa fonction discriminatoire) et sera remplacé par un arrêté municipal interdisant le stationnement de tout véhicule sur les espaces proches du rivage de 20 heures du soir à 10 heures du matin.

conflits d'usages sur l'île Sainte Lucie est très significatif de la complexité d'une telle fonction. Appelée à régler un différent entre promeneurs et les « vététistes » - les premiers demandaient l'interdiction du VTT sur les sentiers de l'île - la municipalité, soucieuse de ne rien interdire, et ayant pris la mesure du nombre croissant d'électeurs adeptes du VTT s'est résolue à édicter un arrêté en demi-teinte, qui autorise la « pratique familiale » du VTT à l'exclusion de toute « pratique sportive » de cet engin. Les autorités municipales laissent le soin aux futurs agents chargés d'appliquer l'arrêté municipal de définir le concept de « pratique familiale du VTT ». <sup>22</sup>

Il est intéressant de constater que les usagers tendent depuis peu à se tourner vers le Syndicat mixte de préfiguration du Parc Naturel Régional pour assurer un rôle de médiation. Les agents de celui-ci proposent volontiers leur service puisque cette fonction, parfois délicate et risquée, peut apporter à leur institution un surcroît de légitimité. Un bon exemple d'une action – plutôt symbolique- de gestion des usages est fournie par l'organisation au cours d'une journée « Zones Humides » d'un repas où quatre usagers (un pêcheur, un naturaliste, un chasseur et un plongeur-archéologue) étaient conviés à parler de leur pratique et à débattre de leurs problèmes. <sup>23</sup> Il est significatif que le projet de « contrat d'étang » esquissé par les chargés de missions du PNR identifie comme un des problèmes majeurs l'existence de « *risques de conflits d'usages* » et propose en conséquence comme l'une de ses trois priorités de « *garantir un équilibre entre les usages* ».

#### d) *le recours à la loi et les actions en justice*

Les actions en justice et le recours à l'application de la loi auprès des autorités qui sont dépositaires de la puissance publique (le préfet au premier chef) sont un moyen d'action utilisé par les usagers pour régler leur différends dans certaines

<sup>22</sup> A notre demande un élu la définira comme une pratique « à allure modérée ».

<sup>23</sup> Cette « mise en scène » destinée à symboliser la coexistence conviviale des usagers autour de la consommation des ressources gastronomiques des étangs a quelque peu mal tournée puisque le premier prud'hom qui s'était invité de lui-même à la table, y dénonça bruyamment devant la presse la contamination de l'étang par de l'arsenic !

situations de blocage ou lorsque sont impliqués certains types d'acteur, comme les collectivités territoriales ou l'Etat. Les deux cas les plus significatifs que nous avons rencontrés sur le terrain concernent l'action en justice d'une association écologiste contre les projets d'urbanisation de la ville de Narbonne dans la zone nord de l'étang de Bages Sigean et le recours des pêcheurs de ce même étang contre des entreprises narbonnaises à l'origine d'une pollution des eaux. Dans le premier cas, il s'agit d'une association écologiste agréée qui agit pour l'application de la loi littoral et au nom de la défense de écosystème lagunaire.<sup>24</sup> Créée en 1991, elle a déposé pas moins de 21 plaintes contre la mairie de Narbonne qui cherche avec obstination à urbaniser ce vaste secteur non inondable, très bien localisée à proximité immédiate du rivage nord de l'étang. Le tribunal administratif et le Conseil d'Etat ont donné raison à l'association et la ville a du abandonner ses projets. <sup>25</sup> Dans le second cas, en 1996, vingt huit pêcheurs de Bages Sigean ont déposé plainte contre dix entreprises dont l'action polluante est mentionnée dans un rapport d'expertise. Les pêcheurs veulent que soit établie par les tribunaux la responsabilité des entreprises dans la pollution de l'étang et au-delà dans la diminution de la ressource halieutique et demandent des compensations financières. <sup>26</sup> Le dossier est encore en cours d'instruction mais d'ores et déjà l'action des pêcheurs a obligé les entreprises mises publiquement en accusation, a engager des travaux pour réduire et de traiter leurs effluents. Les importants investissements entrepris (avec l'aide de l'Agence de l'eau) par l'entreprise filiale du groupe Total à l'origine de la pollution au cadmium

---

<sup>24</sup> Le responsable de l'association déclare : « La loi « Littoral » est la seule qui protège les espaces proches du rivage : si on va au tribunal, elle est respectée... Mais les élus essaient tous de la faire sauter (...) » (entretien SB, mars 2001).

<sup>25</sup> Un premier projet inscrit au POS en 1987 lors de sa révision prévoyait un lotissement de 75 ha, réduit à 28 ha puis abandonné (1992) après un jugement du Conseil d'Etat. Un second projet prévoyant l'aménagement d'un « Parc de Haute Technologie » est lancé à la faveur d'une nouvelle révision du POS mais fait aussitôt l'objet d'un avis défavorable du tribunal administratif. L'invalidation du POS concernant ce secteur a été confirmée en 1999. En dépit de ces jugements, un bâtiment a été construit par l'INRA !

<sup>26</sup> Le premier prud'homme déclarait à la presse : « Nous entendons faire admettre que l'apport de produits toxiques a modifié le biotope de la lagune, influant sur la faune ... les pollutions jouent un grand rôle dans la baisse des prises réalisées dans la lagune. Des études scientifiques le démontrent actuellement...Les métaux lourds reposent sur le fond de l'étang et sont recouverts de vase et autres sédiments. Leur présence a des conséquences sur les juvéniles. Les poissons ont du mal à se reproduire, à se développer quand ils ne meurent pas ». Le Midi Libre, Edition du 15 Février 2003.

commencent à produire des effets positifs puisque les dernières mesures font état d'une réduction de la contamination. Les pêcheurs ont intenté d'autres procès pour des épisodes de pollutions plus ponctuelles et envoyé de nombreuses lettres au Préfet pour demander une application plus stricte des réglementations. Le dépôt d'une plainte est utilisé également par la Ligue de Protection des Oiseaux lorsqu'elle constate des infractions.

A ces divers mécanismes, contrôle social, encadrement des pratiques par les associations, négociations et arrangements, recours aux médiations et aux arbitrages « extérieurs », il faudrait ajouter l'ensemble des échanges qui se déroulent dans les multiples instances de concertation où les représentants des différentes catégories d'usagers peuvent faire part de leur point de vue, échanger des informations et participer à l'élaboration d'objectifs collectifs qui deviennent ensuite, comme on le constate aisément dans les interviews une sorte de répertoire partagé de problèmes et de solutions.

#### **4. Régulation des usages et spécialisation fonctionnelle de l'espace**

Les différents processus de régulation des usages débouchent-ils sur une spécialisation fonctionnelle de l'espace couvert par le site étudié ? Cette question ne concerne pas ici la spécialisation du site dans sa totalité dans le contexte global du littoral languedocien mais sa segmentation interne en différents sous espaces spécialisés dans un usage particulier, exclusif ou non.

La figure B montre que la spécialisation fonctionnelle de l'espace ou le « zonage » des activités est une réalité sur le site étudié.

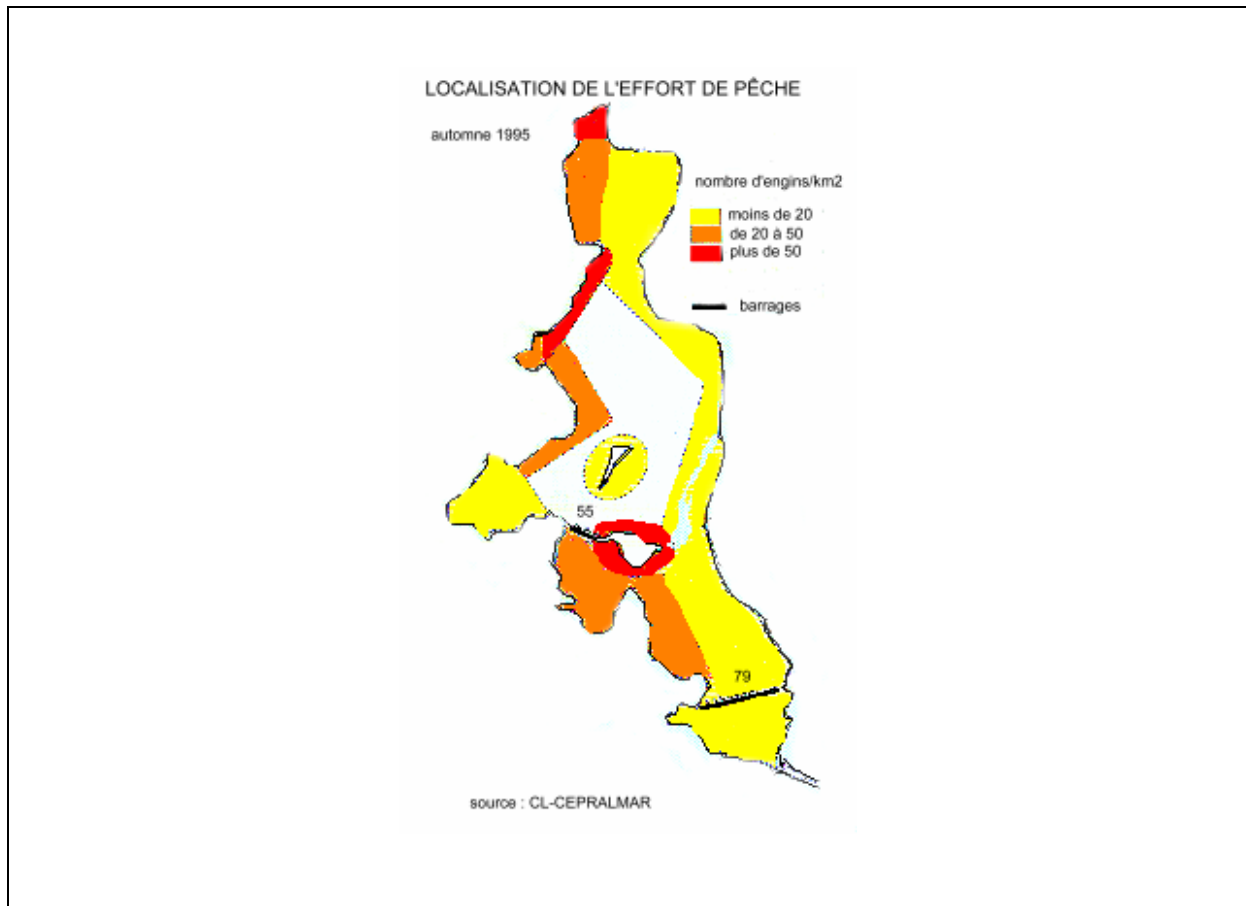


Figure B : Carte des usages dans le complexe lagunaire de Bages-Sigean



Comme on l'a indiqué précédemment, le complexe lagunaire est un agrégat de ressources hétérogènes. Chaque usage a sa géographie particulière. La figure C localise dans le cas de l'étang de Bages, les lieux privilégiés par les pêcheurs.

Figure C : géographie de la pêche artisanale sur l'étang de Bages Sigean



La spécialisation de l'espace varie en fonction du cycle saisonnier des usages. C'est pendant la saison estivale que la « densité » des usages est la plus forte sur le site et la compétition entre les usagers la plus intense pour l'accès à l'espace indispensable au déploiement de leur pratique. Cette segmentation est le produit de la combinaison de trois types de mécanisme.

a) Elle est bien évidemment déterminée en partie par des contraintes objectives liées aux caractéristiques intrinsèques et à la localisation des

ressources naturelles qui sont exploitées par les divers types d'usage. Il va se voir que la spatialisation des pratiques des chasseurs, des naturalistes, des pêcheurs est pour une part dépendante de la localisation des espèces animales qu'ils chassent, observent ou pêchent ! D'autres usages sont assujettis d'une façon moins stricte à une localisation de leur ressource déterminée par l'écosystème mais les usagers privilégient autant que faire ce peut, les lieux les plus favorables à leurs pratiques. Par exemple, l'Anse des galères au nord de l'étang de Bages est prisée par les véliplanchistes car il s'agit d'un plan d'eau bénéficiant des conditions optimales pour la pratique de la planche à voile, en particulier par la force et la direction du vent et la faible profondeur de l'étang. L'implantation des salins qui exigent des aménagements fixes importants en terme d'espace a recherché des conditions naturelles favorables.

b) la spécialisation fonctionnelle de l'espace est pour une autre part, la résultante inattendue d'un jeu des rapports de force et de la combinaison des différents arrangements ou compromis entre usagers. Ceux-ci peuvent se concrétiser comme on l'a vu, par un véritable partage de l'espace qui est commun à deux ou plusieurs usages. Le cas le plus significatif est celui de l'accord entre la prud'homie de Bages et la base nautique de Port Mahon qui a débouché sur l'« affectation » à la plaisance d'une portion du plan d'eau (le « trapèze ») face à la base. Le premier prud'homme actuel conteste d'ailleurs cet arrangement auquel il est hostile au nom même de l'accès libre à l'étang : *« ça été mal fait, maintenant, ils ne l'auraient jamais eu, le fameux trapèze ; le prud'homme à l'époque leur a donné, moi, je suis pas du tout d'accord sur le principe de dire les pêcheurs vont là, les chasseurs là...etc. C'est un bien public, dans une forêt tout le monde y va... »*.<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Le premier prud'homme poursuit : *« la base Nautique de Port Mahon est la seule à avoir un territoire mais les autres non ; ils nous poussent mais on n'est pas d'accord pour donner des zones réservées parce que le poisson il dépasse les zones... je ne lâcherai jamais des bouts de terrain (sic)... à partir du moment où on veut nous enlever des parties de l'étang, que l'on nous indemnise ou que l'on nous enlève des charges ! mais leur donner : non ! ça va péter un jour, ils se réservent déjà le petit bassin mais maintenant ils disent : s'il le faut, on va aller sur le grand bassin , ce qui veut dire qu'ils vont prendre plus de la moitié de l'étang !(...) On était là avant eux ! ou alors ça va se terminer mal, on mettra des filets au milieu de l'étang exprès pour les faire ch. »* (entretien, mars 2001).

c) Enfin la segmentation du site en sous espaces spécialisés est parfois le fruit d'un partage délibéré qui se traduit par un véritable zonage fondée, légalisé par des réglementations publiques. De ce point de vue, la situation des étangs de Bages Sigean n'est pas celle des étangs de Thau ou de Leucate par exemple où les contrats d'étang ont instauré un zonage assez précis du plan d'eau. A Thau, le zonage s'est imposé comme une solution pour assurer la protection de la zone de conchyliculture, qui représente un enjeu économique lourd. A Leucate l'objectif du zonage était de contenir la poussée des véliplanchistes qui ont fait de cet étang un spot très connu. Les étangs du narbonnais n'ont pas fait l'objet d'une politique global de zonage mais de mesures partielles. Par exemple, la pratique de la planche à voile a été interdite sur les étangs de Gruissan, Grazel, de l'Ayrolle et de Campagnol par un arrêté municipal de la municipalité de Gruissan récent (arrêté du 25 mai 2001) <sup>28</sup>. L'arrêté justifie explicitement cette interdiction, prise sous la pression des chasseurs, pêcheurs et naturalistes, par l'incompatibilité entre activité de pêche et activités nautiques et prend soin de préciser que d'autres plans d'eau comme l'étang de Mateille, sont « *dédiés à la pratique de la planche à voile* ».

Le partage de l'espace est parfois une solution commode pour le règlement des conflits d'usage et peut contribuer à établir ou à rétablir la paix sociale. Chaque groupe d'usagers se voit allouer une portion de l'espace où il peut pratiquer son activité en toute tranquillité. <sup>29</sup> Cette segmentation peut conduire à une certaine « ghettoïsation » ou « bunkerisation ». L'appropriation de fait d'un territoire par des groupes d'usagers peut générer des conflits violents en cas de transgression des frontières ou de production d'« externalités négatives » par un groupe. La rigidité introduite par le zonage rend difficile toute remise en cause du partage et par exemple, le développement de nouveaux usages ou pratiques. Les opportunités de coopération entre groupes d'usager se trouvent réduites comme le sont la communication et l'échange d'informations alors que l'équilibre du système repose en partie sur une bonne connaissance par tous des pratiques

---

<sup>28</sup> Arrêté municipal de la commune de Gruissan du 25 mai 2001

<sup>29</sup> Le zonage est aujourd'hui systématiquement pratiqué sur les plages où sont délimitées des zones de baignade (surveillées et non surveillées), des zones pour les surfeurs, les véliplanchiste et autres « kitesurfeurs », les naturistes etc., auquel s'ajoutent les couloirs pour les bateaux, les « jetskis » et autres engins.

et des pratiquants. L'interconnaissance est une condition pour que s'appliquent certaines formes de contrôle social. Enfin le cloisonnement appelle la création d'une autorité centrale capable de coordonner et de gérer l'ensemble. En définitive, le zonage, lorsqu'il est le produit délibéré d'une réglementation, solution en apparence simple pour la gestion des conflits peut conduire à un affaiblissement des capacités d'auto-régulation du milieu dans son ensemble.

Pour conclure, il faut insister sur le fait que l'imbrication des usages ne permet pas toujours la solution du zonage. Comme on l'a vu par exemple, la concurrence est forte au nord de l'étang de Bages en raison de la « superposition » des différentes « ressources » pendant la période estivale. En outre comme le remarque le représentant des pêcheurs, « *le poisson dépasse les zones* », autrement dit, certains types de ressources ou d'aménités (comme la fonction épurative de l'étang ou le paysage) ne se laissent pas enfermer dans un secteur géographique. Dans un contexte fragmenté et cloisonné, une gestion globale permettant de limiter les problèmes de pollution serait improbable. Comme les poissons, la pollution ne respecte pas les frontières. Ajoutons que les représentants des usagers ne souhaitent pas vraiment un zonage strict des activités. Ils ont compris, en effet, qu'ils perdraient une marge de manœuvre si une spécialisation fonctionnelle était mise en place de façon rigide. Même si les élus semblent d'avantage séduits par cette solution qui permet à peu de frais (électoralement et budgétairement parlant) de rétablir la paix sociale dans leur commune, ils ne recourent à cette solution qu'en cas de conflits aigus. Finalement, sur le site étudié, l'existence d'un zonage assez peu formalisé et d'une spécialisation « flexible » montre que la conflictualité est restée relativement modérée. Elle porte témoignage que les enjeux économiques sont particulièrement faibles contrairement à la situation de l'étang de Thau par exemple.

Une coexistence équilibrée et probablement équitable s'est progressivement instaurée entre les différents usagers des étangs par un jeu de contrôle social, d'arrangements et d'arbitrages locaux souvent informels ou peu formalisés. Il est probable, comme on l'a suggéré, que c'est en partie (en partie seulement) grâce à l'existence de ce mécanisme d'auto-régulation que cette situation s'est créée et maintenue et que par conséquent l'ensemble lagunaire du narbonnais a globalement en quelque sorte, « résisté » au processus de mono-spécialisation et aux politiques publiques de zonage qui ont modelé le littoral languedocien. Cependant depuis quelques années, le déclin des activités traditionnelles, surtout la pêche professionnelle mais aussi les salins et de divers usages relativement anciens (le nautisme versus SNN) d'un côté, l'explosion de nouvelles pratiques de loisirs découlant du développement touristique et de la croissance urbaine, de l'autre, tendent à déstabiliser cet équilibre et à rendre moins opérants les mécanismes sociaux qui assuraient la stabilité et la régulation autonome de la coexistence des usages. Il est significatif de constater que, dans divers documents programmatiques très récents, comme le Contrat d'Etang, la coexistence de divers usages soit présentée comme un « *problème à gérer* ». <sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Préparation du Contrat d'étang : où en est-on ? Lettre d'information du projet de Parc naturel régional, juin 2001. Cette proposition est probablement moins fondée sur un constat réellement alarmant d'une situation qui est loin d'être catastrophique comme on l'a constatée que sur une stratégie d'affichage alarmiste dans le but de légitimer une intervention des agents du PNR.

## **La construction d'une vocation et d'un projet, mobilisation collective et action publique pour la protection des étangs**

Comme on vient de l'indiquer, l'affaiblissement des capacités d'auto-régulation de la communauté des usagers tend à rendre de plus en plus nécessaire un recours accru à des réglementations et à des arbitrages extérieurs. Par ailleurs, des problèmes comme la lutte contre la pollution des eaux et la dégradation du paysage mettent en cause des territorialités et des intérêts économiques et sociaux plus larges et ne peuvent pas être traités par l'action des seuls usagers ou même par l'intervention des communes riveraines agissant isolément. Ils appellent la constitution d'une nouvelle gouvernance locale dans un cadre géographique et institutionnel adapté aux enjeux traités, ou autrement dit, la création d'une capacité d'action susceptible d'organiser une coopération élargie aux acteurs publics et privés intéressés à la mise en œuvre d'une gestion intégrée commune.<sup>31</sup> Celle-ci suppose la définition d'une « vocation » principale pour le site dans son ensemble, l'élaboration d'un « projet » collectif et d'un ensemble cohérent d'objectifs susceptibles de mobiliser le soutien d'une large coalition locale. Un tel projet s'est construit progressivement depuis le début des années quatre vingt dix.

### **1. Les projets antérieurs aux années quatre-vingt dix**

L'émergence d'un projet collectif orienté vers une certaine forme de protection et de réhabilitation des lagunes dans leur statut et fonctions d'écosystème reflète des changements culturels et des préoccupations

---

<sup>31</sup> Le concept pratique de « gestion intégrée » désigne à la fois : a) une gestion « intersectorielle » qui veut dépasser le cloisonnement des politiques sectorielles et b) une gestion qui vise à harmoniser et à réaliser un compromis acceptable entre différents usages concurrentiels. Ces deux finalités ne se recouvrent que partiellement.

d'aménagement relativement récents. Ce n'est qu'à partir de la rupture culturelle des années soixante dix qu'il est devenu possible, en quelque sorte, de penser la question des étangs autrement que comme un espace insalubre, vacant, disponible pour des aménagements productifs. Il suffit de rappeler quelques uns des projets d'aménagement du site. Dans la seconde moitié du XIXe siècle, au nom du « Progrès » et de l'« Hygiénisme », la poldérisation des étangs avait été sérieusement envisagée pour combattre leur insalubrité et pour développer l'agriculture (projet de 1860) tandis qu'une voie ferrée a été construite au travers des étangs. Cent ans plus tard, c'est à peu près le même référentiel technico-économique qui conduit la Compagnie d'Aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc à projeter la transformation de l'étang de Bages Sigean en un réservoir d'eau douce destiné à l'irrigation, la « Mission Racine » à programmer l'aménagement de plusieurs complexes touristiques sur le littoral entre l'embouchure de l'Aude et Port la Nouvelle ou encore, à EDF d'y envisager la construction d'une centrale nucléaire (SPN, 1993).

Tous ces projets sont des initiatives « extérieures » à la société locale, même si certains sont relayés par des acteurs locaux, et ils sont conçus sans se préoccuper de leurs conséquences sur l'écosystème lagunaire ni sur la configuration des usages et des activités qui lui est associé. A partir des années soixante-dix, les projets envisagés sur le site ont un contenu très différent qui reflète un changement radical de la problématique de l'aménagement des espaces lagunaires. Mais ces projets restent jusqu'à la fin des années quatre-vingt dominés par une logique d'action étatique « descendante ». Il faut attendre 1993-94 pour qu'émerge, avec le projet de Parc naturel régional, une initiative locale d'envergure.

Une première initiative publique visant à protéger les étangs a été prise en 1973. Un projet de réserve naturelle est alors élaboré par la Direction Régionale de l'Aménagement et de l'Environnement (DRAE) sur demande du tout nouveau



Ministère de l'Environnement.<sup>32</sup> Pour les fonctionnaires du Ministère, l'objectif est d'instituer une protection sur la seule zone encore non urbanisée de la côte languedocienne. Situé entre la station de Gruissan dont l'aménagement, revu à la baisse, commence et la station de Leucate, le complexe lagunaire est en effet considéré comme une « coupure verte ». Ce projet n'aboutit pas, faute de recueillir un soutien local.<sup>33</sup>

L'idée d'une mise en protection du site n'est cependant pas abandonnée. Une nouvelle étude confiée à une association par le Muséum d'Histoire Naturelle est réalisée en 1981.<sup>34</sup> Finalement, quelques années après, en 1987, alors qu'un an auparavant la France s'est engagé à protéger les zones humides en signant la convention internationale de Ramsar, un projet de mise en réserve naturelle de l'ensemble du site est soumis à enquête publique. Ce projet suscite l'hostilité quasi unanime des élus locaux. Une seule commune riveraine, Bages, se prononce en sa faveur. Les municipalités de Narbonne et de Port la Nouvelle (les deux communes les plus industrialisées) refusent même d'ouvrir le registre d'enquête en mairie. Les maires, en se référant aux réformes de décentralisation, rejettent ce qui est présenté comme un « coup de force » du pouvoir central. Ils revendiquent la maîtrise de la gestion du site pour lequel certains ont des projets de développement urbain, industriel et touristique. Quelques mois plus tard, la ville de Narbonne propose la création d'un « Parc floral et animalier » sur l'ensemble du site de Bages-Sigean à l'exception du secteur nord qu'elle cherche à urbaniser. Ce projet à fort contenu touristique, se présentait explicitement comme une sorte de « contre-feu » aux projet étatique de mise en réserve naturelle du site. Il restera sans suite.

---

<sup>32</sup> Les années qui suivent la création du Ministère de l'environnement qui cherche à justifier et à consolider son existence, est une période de montée en puissance de la politique de protection de la nature.

<sup>33</sup> Une étude est demandée au GTGREF de Grenoble : « *Le complexe lagunaire de Bages-Sigean, étude et propositions de protection.* », 1975. .

<sup>34</sup> G. Bassouls, « *Protection du complexe lagunaire de Bages-Sigean, Réserve naturelle.* », Association Charles Flahaut, 1981

Une nouvelle offensive ministérielle (Ministère Lalonde), sans doute sollicitée par une organisation écologiste locale, est lancée en 1991.<sup>35</sup> Une chargée de mission, mandatée pour élaborer un nouveau projet propose, sur le modèle des parcs nationaux, de délimiter un périmètre de semi-protection où les usages (chasse, pêche, loisirs, circulation) seraient autorisés bien que contrôlés et un périmètre de protection plus strict. Cette solution est présentée comme un compromis prenant en compte les usages locaux. Mais ce compromis n'est pas suffisant pour susciter au niveau local un mouvement d'adhésion dépassant les cercles écologistes et un milieu social assez étroit. Dans ces conditions, le projet connaît le même sort que les initiatives antérieures.

L'échec des projets étatiques de protection de la nature, face à la résistance des intérêts locaux est une histoire classique qui s'est déclinée maintes et maintes fois dans les régions françaises. Un raisonnement utilitariste simple permet de comprendre en partie pourquoi : ces projets font assumer à une population locale peu nombreuse en la privant de la jouissance des avantages concrets, palpables et immédiats que lui offre son environnement proche, le coût d'une protection de la nature qui répond à un intérêt général très vaste et génère des avantages incertains et diffus, susceptibles de bénéficier à moyen ou long terme à un très grand nombre de gens. Les termes de l'échange sont pour le moins déséquilibrés (Nevers JY., 2003). De fait : augmenter les avantages des politiques de protection de la nature (en y greffant des avantages plus immédiats comme ceux procurés par l'éco-tourisme) et diminuer les coûts supportés par les usagers locaux (en maintenant en partie leurs « droits d'usages » et en apportant des compensations financières) apparaît comme la solution logique pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre. D'une certaine façon, c'est parce que le projet

---

<sup>35</sup> Le représentant d'une des associations écologistes les plus actives avoue être intervenu auprès du député local pour que soit relancée la création d'une réserve naturelle : « *Le ministère a missionné (...) en mars 1991, Mme C. pour faire un rapport sur la protection des étangs sur pression de notre part qui étions intervenus auprès du député...* ». Il ajoute : « *Visiblement elle n'avait pas les mains libres, à la sous-préfecture elle était mal vue, faut dire qu'ils avaient peur (du) maire de Narbonne, un grand maire...* ». Ce récit montre que le projet de l'Etat est désormais relayé (voir même suscité) par des associations locales environnementales et que l'ambiance reste extrêmement tendue entre la municipalité de Narbonne, hostile à une protection « intégriste » du site portée par les envoyés spéciaux du Ministère de l'Environnement. (Entretien, février 2001)

de Parc Naturel Régional a apporté une solution dans ce sens qu'il a pu mobiliser une large coalition d'intérêts.

## 2. Le projet de Parc Naturel Régional

L'idée de création d'un parc naturel régional émerge en 1993 comme une contre-proposition aux projets du Ministère de l'environnement. L'initiative dont la paternité est revendiquée par plusieurs acteurs locaux, suscite l'intérêt des maires des communes riveraines notamment celui de Narbonne, qui entament une première réflexion collective.<sup>36</sup> Le projet ne concerne alors que la zone des étangs et sa périphérie proche et ne correspond guère au profil des parcs régionaux existants en raison de sa superficie relativement restreinte (20000 ha) et de la densité de sa population qui avec Narbonne, est de 350 hab/km. Le projet est soumis à la Région qui charge l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement (AME) qu'elle a créée en 1991, d'en étudier la faisabilité et d'organiser une première phase de concertation préliminaire avec les acteurs locaux, le Ministère et la Fédération des Parc régionaux. A l'issue des premières études, le périmètre du projet est élargi pour englober l'espace du bassin versant des étangs soit 37 communes (15 autres communes toutes localisées en périphérie sont « associées » au projet).<sup>37</sup> Cet élargissement au bassin versant correspond à une logique technique et gestionnaire qui rejoint celle qui est alors préconisée par la loi sur l'eau de 1992. Certains élus y voient une erreur stratégique, l'élargissement du

---

<sup>36</sup> D'après certaines sources, ce serait l'association « Narbonne Environnement », créée en 1991, proche de la municipalité de Narbonne, qui aurait lancé l'idée du parc lors d'une réunion débat sur l'avenir des étangs organisé le 16 janvier 1993. Plusieurs maires et associations (dont une association de chasseurs de gibier d'eau) s'attribuent également la paternité du projet. Quoi qu'il en soit, la conjoncture des années 1993-94 favorable l'émergence du projet. Une nouvelle majorité s'est formée au conseil régional sur la base d'une entente entre la droite et « génération écologie ». La loi sur le paysage (1993) et la loi Barnier s'accompagnent d'une relance des Parc naturels régionaux qui voient préciser leur rôle dans la protection des espaces naturels ; l'obligation qui leur est faite de créer un syndicat mixte pour leur gestion consolide leur mode de gouvernement et leur donne un statut d'établissements publics territoriaux.

<sup>37</sup> Ce périmètre est entériné par une délibération du Conseil Régional le 15 décembre 1994 et agréé par le Préfet de Région le 24 mai 1995. Une association écologique, critique à l'égard du premier projet, affirme être à l'origine de cet élargissement. On observe que les secteurs urbanisés et les zones d'activité des communes de Narbonne et de Port la Nouvelle ne sont pas inclus dans le territoire du parc, probablement à la demande de la CCI et des municipalités pour conserver les mains complètement libres sur ces espaces.

périmètre conduisant à une dilution des problèmes et notamment des problèmes des étangs.<sup>38</sup>

La procédure officielle d'élaboration de la charte pour l'obtention du label du Ministère de l'environnement est alors lancée sous l'égide d'un comité de pilotage présidé par le Président de la région et associant le conseil général de l'Aude, les communes, les chambres consulaires et quelques associations. Une pré-charte est rendue publique en mai 1996. Elaborée par une équipe de l'AME, sur la base de nombreuses expertises, son contenu a été largement discuté selon ses animateurs, au cours de quelques 500 réunions où ont participé 350 personnes. Le projet de charte reçoit un avis favorable du Conseil National de la Protection de la Nature en juin 1996. Le périmètre inclut alors 43 communes après que 6 communes (qui faisaient partie des « communes associées ») aient demandé leur intégration. Ce périmètre sera bientôt ramené à 36 communes à la suite de l'examen du projet par les experts du Ministère de l'environnement et de la Fédération des Parcs régionaux. En effet, ceux-ci demande expressément que les communes situées au Nord ouest, au-delà de l'autoroute ne soient pas pour des raisons de cohérence incluses dans le territoire « labellisable ». Cette demande est entérinée par le comité de pilotage qui peut envisager alors, la mise au point définitive de la Charte, la création d'un Syndicat mixte et amorcer la procédure officielle de création du parc. Au début de l'année 1998, toutes les conditions semblent réunies pour que le projet reçoive le label du Ministère.

Le projet bénéficie en effet d'un très large soutien local. Outre les 36 communes adhérentes (100000 ha, 80000 habitants) et la participation du Département de l'Aude, le parc est soutenu par un grand nombre d'institutions et d'associations qui représentent une grande part des « forces vives » du Narbonnais (chambres consulaires, syndicats de vignerons), des « usagers » (associations de pêche et de chasse) et des partis politiques (dont le

---

<sup>38</sup> D'après un élu de Peyriac, l'élargissement du périmètre a conduit « à perdre de vue l'enjeu de conservation des étangs en multipliant les intérêts et en intégrant des communes non vitales pour la création du parc sans logique globale de « bassin-versant » ni rassemblement autour de l'enjeu commun de départ au-delà des coûts et bénéfices de l'adhésion » (entretien, avril 2000).

mouvement écologiste). Le projet propose pour la première fois à cette échelle dans le Narbonnais, une coopération entre collectivités territoriales, entre secteur public et secteur privé, au-delà des clivages politiques, des cloisonnements sectoriels et des esprits de clocher.

La formule juridique du Parc naturel régional, créée en 1967, relancée à partir de 1993, rassure ceux des élus qui craignent une perte d'autonomie ou les usagers qui redoutent l'instauration de contraintes environnementales trop fortes. Même si elle leur paraît insuffisante en tant que dispositif de protection, elle reçoit néanmoins l'appui des groupes écologistes qui pensent possibles d'y ajouter des mesures supplémentaires plus strictes de protection sur certains secteurs.<sup>39</sup> La formule du Syndicat mixte, structure de gestion rendue obligatoire par la loi Barnier en 1994, permet par ailleurs d'institutionnaliser une coopération entre les collectivités locales et les chambres consulaires dans un domaine inédit, le développement local et la protection environnementale. Elle ouvre un accès à des financements (notamment européen) et apporte la légitimité qui est attachée au statut d'établissement public.

Au delà des aspects institutionnels, chacune des différentes composantes de cette vaste coalition locale, collectivités territoriales, milieux économiques ou associations d'usagers, a pu trouver des éléments d'« intéressement » dans les objectifs d'action affichés par le projet. Le projet articule en effet, un objectif de développement local et un objectif de protection « patrimoniale ». Dans cette perspective, la charte affiche un catalogue très riche d'actions regroupées en trois grands axes concernant : 1) la sauvegarde et la valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager, 2) un développement économique et social « harmonieux et durable », 3) la promotion d'une éco-citoyenneté, de la formation et de l'emploi. Ces axes regroupent des « orientations » (13 en tout) qui énoncent des objectifs d'action (67 au total) dont chacun décline un nombre variable de

---

<sup>39</sup> Le responsable d'une association écologiste déclare que tout en soutenant l'initiative du Parc « on restait alors dans l'idée de réserve naturelle, pas pour tout le territoire du parc mais au moins pour la partie sensible des étangs ». Il ajoute qu'aujourd'hui (2002) « tel que c'est parti..., le PNR est le seul outil qu'on a pour protéger les étangs car la mise en réserve est au fond du placard. ». (entretien, mars 2002).

mesures.<sup>40</sup> Ces objectifs et ces mesures ont soit un caractère général et s'appliquent à l'ensemble du territoire du parc soit ne concernent que des secteurs particuliers. Le territoire du Parc a été découpé en 7 « zones paysagères » homogènes dans lesquelles ont été identifiés une « vocation » principale, des « sites prioritaires (classés « d'intérêt patrimonial » ou « sites à reconquérir ») et une liste de mesures concrètes à prendre en face desquelles sont prévues les interventions des municipalités et les « partenariats » à mettre en place.<sup>41</sup> Ainsi pour la zone du « complexe lagunaire » pas moins de 18 mesures sont programmées et 13 « sites prioritaires » sont distingués.

Bien que certains partenaires du projet regrettent que sa dimension trop ambitieuse tende à « diluer » les problèmes propres aux étangs, dans leur très grande majorité, les élus et les représentants des usagers de l'espace lagunaire expriment leur intérêt et leur soutien au parc. Pour les petites communes, le parc apporte une « plus value » sous forme d'une équipe de techniciens compétents, de financements extérieurs et de solutions dans des domaines où elles sont dépourvues de moyens d'action efficaces.<sup>42</sup> Les usagers mettent en avant l'intérêt d'un projet qui s'engage à garantir leurs pratiques et qui peut contribuer à assurer leur pérennité en luttant contre les diverses pollutions. Pour d'autres catégories comme les vigneron, le label « parc naturel » peut apporter une

---

<sup>40</sup> Le premier axe, de loin le plus développé, énumère 6 « orientations » concernant la protection du milieu aquatique, des milieux naturels, faune et flore, la lutte contre les nuisances et les pollutions, la préservation du patrimoine culturel, des paysages, la qualité des espaces urbains. Chacune de ses « orientations » décline des objectifs d'action (32 objectifs) qui regroupent eux-mêmes plusieurs mesures. L'axe 2 propose 5 « orientations » concernant l'agriculture et l'espace rural, la pêche, conchyliculture et salins, le commerce, l'artisanat et l'industrie, le tourisme et la promotion des démarche « qualité environnement » soit 26 objectifs. L'axe 3 se limite à énoncer 2 orientations (Recherche, Energie et emploi formation, Education à l'environnement, information et accueil du public) groupant 9 objectifs.

<sup>41</sup> Ces zones paysagères sont : le complexe lagunaire, le littoral, le massif de la Clappe, le plateau de Leucate, le piémont des Corbières, la plaine et le massif de Fonfroide, les Corbières maritimes.

<sup>42</sup> L'argument selon lequel la Parc est une bonne affaire est clairement explicité dans la Lettre du Parc qui indique que pour une contribution de 1,2 € par habitants, les communes bénéficient de 49.50 € d'investissements supplémentaires (budget de 2001) grâce au drainage des subventions de la Région, de l'Etat et de l'Europe (La Lettre du Parc, n°2, janvier 2001). Cette « plus-value », est payée par les contribuables extérieurs au site. Elle peut être considérée comme la compensation des externalités négatives qui ont dégradé le site (pour les aides départementales) et surtout comme une rémunération pour la protection de celui-ci, protection susceptible de limiter l'exploitation des ressources locales et de procurer des avantages à toute la population française et européenne.

amélioration de l'image de marque des vins produits localement.<sup>43</sup> En outre, l'accès à la prise de parole grâce à la structure gestionnaire du parc est un bénéfice complémentaire pour les usagers qui ont des difficultés à trouver un lieu pour exprimer leurs demandes.

En dépit du large soutien dont il bénéficie, le projet de parc connaît cependant une crise sérieuse qui faillit mettre en cause son existence. Les élections régionales de 1998 vont en effet mettre à l'épreuve la cohésion de la coalition favorable au projet en provoquant une fracture politique entre ses deux « tuteurs » (et principaux financeurs) : le conseil régional et le conseil général. L'alliance entre la Droite sortante et le Front national pour gouverner la région ayant frustré la gauche de sa victoire électorale la majorité socialiste du conseil général décide de rompre toute coopération avec la nouvelle coalition et retire son soutien au projet<sup>44</sup> Sa défection entraîne celles de quatorze communes dont deux communes riveraines importantes : Sigean et Bages. Dix sept communes se déclarent en faveur de la poursuite du projet de même que la presque totalité des autres partenaires, les trois chambres consulaires, les associations de pêcheurs et de chasseurs, des institutions comme le Conservatoire du Littoral, le Conseil économique et social etc. D'après des sondages, une majorité de la population condamne l'attitude de la direction du conseil général qui tente de dissimiler une décision politique mal comprise derrière un argumentaire critiquant le fonctionnement et la finalité du Parc<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Le président du syndicat des producteurs AOC Corbières déclare : « Le parc est un plus, une capitalisation d'éléments qui ne font que consolider l'image. Corbières tout seul, on connaît mais Corbières dans un parc, c'est un plus, c'est quelque chose qui nous séduit beaucoup, cela ne fera que mettre en relief ce qui existe » (entretien CT, mai 2001)

<sup>44</sup> Aux régionales de 1998, la liste conduite par Jacques Blanc est en très net recul (22 élus contre 30) au bénéfice du Front National qui gagne 4 sièges et de la gauche qui gagne 9 sièges avec 31 élus. Le Conseil général de l'Aude vote contre son adhésion au projet de parc le 29 mars 1999 par 30 voix contre 5. Pour justifier son revirement, les élus socialistes construisent un argumentaire qui dénonce le caractère « technocratique » du projet, l'absence de réalisations concrètes pour la réhabilitation des étangs etc. Les Verts continuent à soutenir le projet même s'il ne garantit pas selon eux une protection suffisante des étangs.

<sup>45</sup> Un sondage, réalisé en mai 1999 par l'AME, montre que 68 % des personnes interrogées sont en désaccord avec la position de retrait du département.

Ce soutien encourage les animateurs du parc à maintenir le projet et à engager la mise en place d'une structure de gestion. Le « *Syndicat mixte de Préfiguration du Parc Naturel Régional de la Narbonnaise* » est officiellement créé par arrêté préfectoral en février 2000. Il associe les dix sept communes restées fidèles au projet et les trois organismes consulaires (CCI, Chambre des métiers et Chambre d'agriculture). La présidence en est confiée au maire de Bages, dont le « centrisme » politique se conjugue avec la position centrale qu'occupe sa commune dans l'espace du Parc.

La création du syndicat mixte permet de transférer l'équipe du Parc dans des locaux sur la commune de Narbonne et de donner au projet de parc, une identité administrative et une plus grande autonomie d'action. Le syndicat est gouverné par un Comité syndical (43 membres en 2002) et un Bureau de 15 membres. Il s'adjoit un Conseil consultatif où participent toutes les composantes communales, intercommunales, associatives et socioprofessionnelles qui soutiennent le projet, un Comité stratégique paritaire qui prépare les décisions et à prendre en Comité syndical et un Comité scientifique et technique, sollicité pour des expertises. Il emploie 15 salariés et fonctionne avec des financements provenant des communes adhérentes (1,30 euro par habitant), du département, de la région, de l'Etat et l'Europe. En 2002, son budget s'élevait à 1 646 403 euros (dont plus de la moitié provenant de la CE).

Les élections cantonales et municipales du printemps 2001 confirment le bien fondé de la persévérance des promoteurs du projet puisque, mis en situation délicate dans certains cantons et communes du narbonnais, le parti socialiste est amené, sous la pression des écologistes qui en font une condition de leur désistement, à revoir sa position et à se déclarer par la voix de son président à nouveau favorable au parc. Ce deuxième revirement et des changements de maires (notamment à Sigean) poussent six communes à demander leur adhésion au Syndicat mixte. Cependant, les négociations engagées pour fixer la composition du conseil syndical et du bureau du syndicat mixte achoppent face à de nouvelles exigences, en hausse, de la municipalité de Narbonne, de la CCI



d'une part, du Conseil général et de la commune de Gruissan d'autre part. Ces querelles de pouvoirs irritent les partenaires des élus comme le montre la manifestation (une centaine de participants) organisée par les représentants des usagers, de la viticulture et du tourisme et l'association des Amis du Parc en décembre 2001 pour exprimer leur mécontentement et affirmer leur soutien au parc. Le Président menace de démissionner. En vain. Faute d'un accord, le dossier de « labellisation » ne peut pas être déposé dans les délais. Cet échec entraîne la démission du directeur du syndicat.<sup>46</sup>

Assurée d'un financement régional abondé par des subventions européennes dans le cadre d'un programme LIFE, les dirigeants du syndicat mixte de préfiguration du parc optent alors pour une stratégie d'attente et décident de s'orienter vers des objectifs plus pragmatiques afin d'apporter des solutions concrètes aux problèmes et de désamorcer les reproches d'inaction qui commencent à leur être adressés, notamment par les pêcheurs.<sup>47</sup> Il s'agit de regagner en crédibilité et de conserver la confiance des « forces vives » qui soutiennent le projet, découragés par les stratégies électoralistes et les incessants conflits de pouvoir.

Cette réorientation stratégique est d'autant plus opportune que les problèmes, notamment dans l'espace lagunaire, se sont sensiblement aggravés à la suite des grandes inondations de novembre 1999. Les étangs ont reçu un important apport de sédiments qui a aggravé le comblement et les problèmes

---

<sup>46</sup> Les négociations reprennent après les présidentielles. Un accord est trouvé entre le conseil général, Narbonne et le conseil régional mais la commune de Gruissan maintient son refus d'adhérer pour des raisons qui restent assez peu transparentes (mise à part l'ambition politique du nouveau maire qui viserait une vice-présidence). Le dossier du parc a été néanmoins envoyé pour examen à la commission nationale pour la protection de la nature qui a donné un avis favorable en mai 2003. Le projet doit être ensuite examiné par la Fédération des parcs régionaux avant d'être expertisé au Ministère de l'Environnement. La non « labellisation » du Parc serait la mise à mort d'un projet qui semble constituer la seule solution institutionnelle pertinente pour amorcer une gestion intégrée et durable des étangs et des sites naturels du narbonnais.

<sup>47</sup> Le maire de Narbonne déclare en mars 2002 : « Le Parc naturel c'est désormais un budget grâce à l'Etat et à l'Europe, parce que ce projet est porteur de dossiers européens. Aujourd'hui, je dis qu'il ne faut plus focaliser sur le label, parce qu'il viendra un jour ou l'autre. Les communes qui ne sont pas dans le périmètre du parc passent tout simplement à côté de certaines aides. Je sais bien que Gruissan est indispensable au parc, mais sans Gruissan le PNR se fait quand même. » (L'indépendant, 9 mars 2002). Un an après la situation reste la même.

d'eutrophisation dans certains secteurs. La détection de traces de DTT, de lindane et d'arsenic dans les eaux a provoqué un mouvement d'inquiétude parmi les usagers et plus généralement dans la population. Par ailleurs, les dispositifs de mesures de la qualité des eaux mis en place commencent alors à faire état d'une situation relativement préoccupante. L'importance prise par la question de la pollution des étangs dans l'espace public (même si la situation est pas moins alarmante que dans les étangs palavasiens par exemple) renforce la nécessité d'un redéploiement de l'activité du parc sur des objectifs de protection environnemental et de réhabilitation du complexe lagunaire qui dans le cadre du parc est étendu à l'étang de La Palme).

Par ailleurs, le repositionnement du Parc doit être mis en rapport avec l'émergence d'un projet de Pays et d'une Communauté d'agglomération. Le projet de Pays a été lancé fin 1998 (dans le cadre de la loi Voynet) avec la création par un responsable de la CCI de l'Association de Promotion de Pays de la Narbonnaise. Ce projet, soutenu par la CCI, le conseil général (et le parti socialiste) est avant tout une plateforme pour négocier des financements dans le cadre du contrat de plan Etat/Région. Il apparaît cependant dans la conjoncture de crise du projet de Parc, comme une alternative à celui-ci. Son périmètre s'étend sur 42 communes de l'arrondissement de Narbonne dont près de la moitié sont des communes impliquées par ailleurs dans le projet de Parc. Il met l'accent sur des objectifs de développement local et d'équipements qui sont parfois assez proches de ceux du Parc mais sans les préoccupations de protection environnementale ou « contraintes écologiques » (ce qui le rend « compétitif » par rapport au Parc, pour les entreprises). La Communauté d'agglomération qui se met en place en application de la loi « Chevènement » regroupe 18 communes dont quatre des six communes riveraines des étangs (Narbonne, Gruissan, Bages et Peyriac). Port le Nouvelle et Sigean choisissent la solidarité avec les communes du canton de Sigean et participent à la création avec Leucate de la Communauté de Communes des Corbières Maritimes. Aussi, la gestion des rives des étangs relèvent-elles de deux organismes intercommunaux. Enfin, la création d'un syndicat mixte pour l'établissement du SCOT (Schéma de Cohérence et

d'Organisation du territoire) dans le narbonnais qui couvre 40 communes complète un dispositif de coopération territoriale qui est devenu en quelque année extrêmement complet, voire même aux yeux de certains, surabondant et redondant. En effet, il n'est pas aisé de démêler la superposition des périmètres et les chevauchements de compétences.<sup>48</sup>

Dans ce paysage institutionnel foisonnant, le Parc qui n'a pas encore été officiellement créé, doit réaffirmer sa « vocation » et ses objectifs spécifiques, autrement dit, il doit choisir un créneau de compétences. Il le fait en développant des actions concrètes dont la plupart concerne la mise en valeur « écotouristique » de l'espace lagunaire et l'enrichissement de la connaissance des étangs. Ces différentes actions ainsi que les objectifs de la charte sont rappelés dans une lettre d'information spécialement consacrée aux étangs diffusée à plusieurs reprises.

Le syndicat mixte s'affirme comme l'acteur central de la gestion du site en devenant l'opérateur de trois programmes. Début 2000 le Parc prend en charge, en association avec la DDE, la coordination de l'élaboration d'un Contrat d'Etang qui est conduit en parallèle avec l'élaboration du SAGE de la basse vallée de l'Aude.<sup>49</sup> Le contrat qui englobe tous les étangs du narbonnais et leurs bassins versants, soit 22 communes, définit trois « vocations » (permettre à l'étang de vivre, maintenir la pêche professionnelle, garantir un équilibre entre les usages) et quatre objectifs techniques : lutter contre la pollution, favoriser les échanges hydrauliques et les apports d'eau douce, restaurer les marais périphériques et gérer les usages et favoriser les activités traditionnelles. Début 2002, le syndicat devient le coordinateur d'un programme européen LIFE intitulé « EDEN » (Eco Développement concerté autour des Etangs du Narbonnais). Ce programme qui

---

<sup>48</sup> A ce propos, un pêcheur nous déclare : « *Tout ça, ce sont des redondances. On s'y perd : les SAGE, les parcs, les ZNIEFF, les ci les ça, faut arrêter un peu ! On retrouve la même chose, les mêmes gens. On n'avance pas alors protégeons pour de bon !* » (Entretien, avril 2001)

<sup>49</sup> Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la basse vallée de l'Aude élaboré par l'association Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude concerne quarante et une communes dont trente dans l'Aude et onze dans l'Hérault. Le SAGE doit « *rassembler les riverains et usagers sur un territoire cohérent et autour d'un projet commun : satisfaire les besoins de tous sans porter d'atteinte irréversible à l'environnement* ».

associe le Syndicat mixte, la CCI et la Chambre d'Agriculture de l'Aude est destiné à financer des actions de réduction de la pollution et de protection de l'environnement.<sup>50</sup> L'équipe du parc travaille en outre sur le dossier Natura 2000 pour lequel la DIREN l'a désigné comme opérateur local du document d'objectifs du complexe lagunaire de Bages-Sigean.( Becerra S. 2003). La DIREN considère en effet que les liens de confiance établis entre l'équipe du parc et les différentes catégories d'usagers depuis plusieurs années constituent un facteur favorable pour faire aboutir le programme européen dans un contexte rendu très difficile par une opposition radicale des chasseurs à ce programme européen.<sup>51</sup> Dans la même perspective de recentrage de ses activités sur le traitement des problèmes d'environnement, l'équipe du parc s'est récemment saisie du dossier des éoliennes dont la prolifération anarchique et l'impact sur le paysage et l'environnement suscite depuis peu une vive polémique.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Trois millions d'euros sur trois ans (2001-2004) dont 1,22 million d'euros de crédits européens sont destinés à aider des projets privés ou publics.

<sup>51</sup> Le dossier Natura 2000 est un dossier très brûlant qui peut rapidement compromettre les relations de travail entre l'équipe du parc et les chasseurs locaux et au pire conduire au retrait du site de la liste des sites Natura 2000.

<sup>52</sup> Autre dossier brûlant ! Le Parc qui a élaboré une charte de développement de l'éolien a été sévèrement critiqué par certains maires pour s'être « *accordé une compétence qu'il n'a pas* ». voir l'article du Midi Libre : Éolien : « *des élus grognent contre la charte du PNR* », Edition du 13 Février 2003.

## Conclusion

L'engagement du Parc dans ces opérations lui permet non seulement de valoriser le « capital social » construit au cours de l'élaboration de la charte mais plus fondamentalement de se poser en instance de coordination entre les différents acteurs et institutions et en médiateur entre le milieu local et les acteurs institutionnels dans le domaine de la gestion du site lagunaire. Cette fonction qui amorce une sorte de gouvernance du site, dépasse à l'évidence les limites des compétences et pouvoirs réglementaires attribués aux PNR par la loi. En effet, la seule disposition vraiment significative dans ce domaine stipule que les POS des communes doivent s'inscrire dans les orientations et préconisations de la charte des Parcs, laquelle doit être elle-même soumise à approbation de chacune des communes membres. En réalité, la capacité d'action du Parc repose en partie concrètement sur les services qu'offre le Parc aux petites communes dépourvues de moyens humains et financiers pour traiter des problèmes qui dépassent leur budget comme les limites communales. Mais l'impact réel du Parc dépend bien plus encore de ses capacités à assumer un rôle de médiateur entre groupes d'intérêts et de coordination dans la mise en œuvre des différents programmes d'intervention proposés par les autorités de niveaux supérieurs. Même sans label et sans existence officielle, le parc est reconnu aujourd'hui comme une structure de référence en matière de protection de la nature dans le Narbonnais par les acteurs locaux et supra locaux.

Le recentrage de l'activité du parc montre qu'au sein de la vaste coalition qui soutient le projet, une tendance « pro-écologiste » qui repose sur la convergence d'intérêts de la plupart des « usagers de la nature » a pris le pas sur une tendance « pro-développementaliste ». Cette prépondérance signifie-t-elle que la « vocation éco-touristique » du site et sa protection sont aujourd'hui définitivement assurées ? Rien n'est moins certain dans la mesure où les capacités d'action et la légitimité du Parc (qui n'est pas encore créé en tant que tel !), apparaissent singulièrement faibles en comparaison avec celles dont

disposent les communes et en premier lieu Narbonne, ou les nouvelles structures intercommunales, comme la Communauté d'Agglomération de Narbonne. Les intérêts et pressions qui s'expriment sur les scènes municipales ou intercommunales peuvent conduire à des politiques très différentes, voir opposées, à celles du Parc. Ni les mécanismes endogènes d'auto-régulation, ni la « proto-gouvernance » que construit progressivement le Syndicat mixte de préfiguration du Parc naturel régional n'assurent aujourd'hui une protection robuste de l'ensemble lagunaire du narbonnais contre la poussée urbaine et la pression touristique. L'importance d'un dispositif juridique national comme la loi Littoral, pour autant que des groupes locaux veillent à son application, et d'une institution comme le Conservatoire du littoral, pour autant qu'il en reçoive les moyens, reste cruciale.<sup>53</sup>

**Post Scriptum :**

Le projet du Syndicat mixte de préfiguration du parc naturel régional de la Narbonnaise a reçu au début de l'année 2004 le label officiel du gouvernement pour une durée de cinq ans.

Voir le site du Parc : [www.parc-naturel-narbonnaise.fr](http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr)

---

<sup>53</sup> Sur le complexe lagunaire du Narbonnais, le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres a réalisé neuf acquisitions foncières qui représentent 2000 hectares. La gestion des sites est confiée en priorité aux collectivités locales ou à des associations. Certains maires y voient un transfert de charge difficile à assumer et n'ont pas les moyens d'assurer une protection effective de ces sites.

## Rapports concernant la recherche

BECERRA Sylvia, 2003, *Etangs de Bages-Sigean (Languedoc-Roussillon, France)* dans : *Protéger la Nature, Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse 2, 572 pages.

GUICHARD Julie, 2002, *Usages et conflits d'usage autour d'un espace lagunaire, l'exemple de l'étang de Bages Sigean*, IUP de sociologie appliquée, UTM, 52 pages + annexes

NEVERS Jean-Yves, PEREZ José., BECERRA Sylvia., KALAYDJIAN Régis., 2003, *Politique d'aménagement des zones lagunaires et du côtier proche en Languedoc Roussillon*, rapport de recherche, Programme LITEAU, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, IFREMER et CERTOP-CNRS, 125 pages et annexes.

PAPADOPOULOS Kalliopi, 2002, *Peyriac de mer, un coup d'œil sur la population, la saline, la plage et le port*, document de travail, 39 pages.

TERSET Catherine, 2000, *Politiques publiques, usages locaux et protection des zones littorales, l'étang de Bages Sigean*, IUP de sociologie appliquée, UTM, 59 pages + annexes

## Bibliographie

AME, Agence Méditerranéenne de l'environnement, 1998, *Projet de Parc naturel régional du Pays Narbonnais, pré-charte*, 121 pages et annexes

AME, Agence Méditerranéenne de l'environnement, 1998, *Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée, Charte*, 181 pages et annexes.

BODIGUEL Maryvonne (dir), 1997, *Le littoral, entre nature et politique*, Paris, L'Harmattan.

DELOBETTE, Hubert, *Ces pays des étangs : de Pissevaches et Gruissan à Canet*, 2000, Montpellier, Les Presses du Languedoc

DUSSERRE Karine, LOSTE C, 1997, *La pêche sur les étangs de Gruissan*, CEPRALMAR, 36 pages et annexes.

FORTUNE Kattalin, 2003, *Préconisation pour la mise en place de Natura 2000 dans la Narbonnaise*, mémoire DESS, 88 pages et annexes

GUIMELLI, C, *Chasse et nature en Languedoc : étude de la dynamique d'une représentation sociale chez les chasseurs languedociens*, 1998, Paris, , collection « logiques sociales », L'Harmattan

IFREMER (coordinateur) *Guide Méthodologique de gestion des lagunes méditerranéennes*, 2001,

KALAORA, Bernard, *Au-delà de la nature l'environnement, l'observation sociale de l'environnement*, 1998, Paris, Collection « environnement », L'Harmattan

LACOMBE Jean, 1987, *Une législation pour le littoral : pourquoi ? Pour quels objectifs ?*  
Dans: Société française pour le droit de l'environnement, *La loi Littoral*, Actes du colloque de Montpellier, Economica.

LAFAYE Claudette, 1994, *Aménager un site littoral. Entre politique et pragmatisme*, *Etudes rurales*, n° 133-134 : Littoraux en Perspectives, pp 163-180.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, *Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures*, *Politix*, n°42, pp 37-66.

LOSTE C, DUSSERRE K, 1997, La pêche sur l'étang de Bages-Sigean, *Evolutions de 1985 à 1995*, CEPRALMAR, 98 pages et annexes.

MARIE Michel, VIARD Jean, 1977, *La campagne inventée*, Le Pardou, Actes Sud.

MASSENA – GOURC, Gérard, *La protection à l'épreuve de la diversité des usages : le massif des Calanques*, *Etudes rurales*, janvier -juin 1994, 133-134 :pp 149-162

MERMET, Laurent, 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société ?* Paris, L'Harmattan

MENARD, André, 1997, Vers une cohérence du littoral en France., dans BODIGUEL Maryvonne (dir.), *Le littoral, entre nature et politique*, Paris, L'Harmattan.

MIOSSEC, Alain, 1998, *Les littoraux entre natures et aménagement*, Paris, SEDES

NEVERS, Jean-Yves, 2003, *Les politiques de protections de la nature*, in GENDRON Corinne et VAILLANCOURT Jean-Guy, *Développement durable et participation publique*, Les Presses Universitaires de Montréal, pp 243-262.

OSTROM, Eleonor, 1993, *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, 280 pages

PERON Françoise, 1994, Fonctions sociales et subjectives du littoral, *Etudes Rurales*, n° 133-134, pp 31-44.

REMBLIER Christian, 1997, *Carnet du littoral, étang de Bages Sigean*, Conservatoire du Littoral.

REYNAUD, Jean Daniel, 1993, Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale, Colin, 314 p.

Société de Protection de la Nature, section Aude, 1993, *Et la mer ferma ses portes... essai sur les « lacs marins » audois* ; M.E.A., 152 p.

VALARIE Pierre, 2000, La consommation d'espace en zone littorale languedocienne : représentations et systèmes d'action, IFREMER et MATE, 181 pages.