

# Démarche de concertation

## Éléments pour des projets partagés

### EN RESUME

*Ce cahier technique porte sur les démarches de concertation qu'il convient de mettre en œuvre pour les projets en faveur des zones humides.*

*Il est indispensable de prendre fortement en compte le facteur humain dans les projets, en particulier parce qu'un projet risque d'être rejeté par certains acteurs s'il apparaît (à tort ou à raison) comme technocratique ou contraire à certains intérêts.*

*Ce cahier présente les principes d'une bonne concertation : bonne compréhension préalable des enjeux humains du site, mise en œuvre d'instances de dialogue performante...*

*Le cahier décrit les outils utilisables pour structurer la concertation autour du projet ainsi que certains pièges à éviter.*

*Mots-clés : concertation, information, gouvernance, acteurs*

### SOMMAIRE

#### Le diagnostic

#### Créer un dispositif de concertation pour le site

- [La démarche de concertation](#)
- [Constituer des instances de concertation et de décision](#)
- [Aménager des espaces et des temps de dialogue pour le site](#)
- [Informier sur le projet et sur la concertation elle-même](#)
- [Une présence permanente et visible](#)

#### Quelques outils de concertation

#### Le budget de la concertation

## POURQUOI UNE DEMARCHE DE CONCERTATION ?

La dimension humaine constitue un élément majeur de réussite ou d'échec des projets. Les zones humides ne sont pas forcément des milieux délaissés ; elles concernent de très nombreux acteurs car ce sont des milieux à l'interface de plusieurs enjeux : agricoles, puisqu'elles peuvent contenir des terres fertiles exploitées, eau potable car elles constituent des zones tampons épuratrices, inondation en tant que zone d'expansion des crues, de tourisme et de détente parce qu'elles ont une valeur paysagère et attirent notamment des activités de chasse, pêche, cueillette, randonnée...



*Photo Ecosphère*

Il importe donc, si l'on souhaite mener une restauration fonctionnelle, de connaître le point de vue des personnes concernées, de tenir compte des relations entre acteurs, de faire connaître la réglementation et d'évaluer l'implication possible des individus et collectifs locaux. La bonne gestion des zones humides passe dans ce cas par la maîtrise des outils qui facilitent la prise en compte des aspects socio-culturels de la gestion des zones humides et des relations entre acteurs sur un territoire. Il s'agit d'intégrer les dynamiques sociales convergentes et d'anticiper les éventuels conflits pouvant freiner, voire bloquer l'avancement d'un projet.

## LE DIAGNOSTIC

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion global d'une zone humide doivent être basées sur un diagnostic socio-économique et culturel du site (histoire, fonctions, usages et acteurs du site). L'histoire du site permet d'inscrire l'action présente et les projets envisagés dans une temporalité plus longue. Elle permet de mieux comprendre les enjeux contemporains du site en inscrivant ce dernier dans une trajectoire (activités humaines, exploitation des ressources, aménagements limitant ou favorisant le développement de certaines espèces, singularité du site, mode de gestion au cours du temps...).

Elle permet également de reconnaître socialement l'action passée d'acteurs et d'éventuellement la mettre en valeur, ce qui renforce l'identification locale du site, son appropriation et sa valorisation.

Il est nécessaire de :

- Faire la liste des usages actuels et passés et des acteurs concernés
- Identifier les convergences et divergences d'intérêt, les conflits...
- Valoriser les savoirs empiriques sur le fonctionnement du site
- S'intéresser aux différentes représentations de la zone humide
- Identifier les acteurs à même de s'impliquer sur le site
- Lister les usages potentiels du site

### Exemple du Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée

Le Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée a publié un livre sur les Salins dans une approche historique et ethnologique. Par ailleurs, un ancien saunier est parfois consulté quant au fonctionnement et à la gestion des systèmes d'irrigation du site de Sainte-Lucie. Sur cet espace, de nombreuses familles conservent une mémoire des salins qui constitue le terreau de leur attachement au lieu.

Le diagnostic socio-culturel, au-delà d'une meilleure compréhension de ses enjeux permet d'élaborer un récit de la zone humide concernée, une narration qui justifie l'action par sa plus-value de signification.

↳ Le cahier technique « Elaboration des documents de gestion - Cahier des charges de plan de gestion » présente les différents éléments de ce diagnostic.

## CREER UN DISPOSITIF DE CONCERTATION POUR LE SITE

### La démarche de concertation

La concertation est le dispositif de mobilisation des acteurs locaux d'un territoire pour susciter l'association de différentes parties prenantes à l'émergence et la mise en œuvre d'un plan de gestion des zones humides. Il s'agit de co-construire un projet collectif. La concertation permet aux porteurs du projet d'orienter leur choix pendant l'élaboration du projet et sa poursuite. Démarche privilégiée d'information, d'échanges, de dialogue et d'adaptation la concertation permet de recueillir l'avis d'un ensemble de personnes (experts, usagers, financeurs, etc.) sur les caractéristiques, les objectifs et les modalités de gestion. Elle vise la prise de décision consensuelle.



Réunion de concertation. Ecosphère

La concertation doit être organisée, programmée et officialisée sur le site afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs.

Il est nécessaire de :

- Constituer des instances de concertation et de décision
- Aménager et organiser des espaces et des temps de dialogue
- Informer sur le projet et sur la concertation elle-même

### Exemple de non-prise en compte des usages et acteurs

Au milieu d'un marais faisant l'objet d'un projet de réhydratation, l'exploitation d'une parcelle de maïs semble incompatible avec les objectifs affichés. La maïsiculture entraîne une pollution des eaux superficielles et souterraines de la zone humide, des herbicides sont systématiquement détectés et notamment dans des puits utilisés pour l'eau potable. La maïsiculture est aussi la source de destruction d'une grande partie des habitats naturels de la faune et de la flore.

C'est un terrain communal et le bail arrive à terme. La commune souhaiterait arrêter la maïsiculture et redonner cette parcelle au marais. L'agriculteur ne l'entend pas de cette oreille et le contentieux a été porté devant le tribunal paritaire des baux ruraux. Le projet est en attente. La non-prise en compte de certains usages et acteurs sur un site peut ainsi se traduire par une situation de blocage très préjudiciable au projet.

## Constituer des instances de concertation et de décision

- [Les instances de concertation](#)

Constituer un comité de pilotage et autres instances de concertation (conseil scientifique, groupes de travail et commission...) permet d'organiser des débats dans des groupes constitués en fonction du statut et des compétences de chacun (expert, financeur, usager...). Il est important de n'oublier aucun acteur-clé dès le début du projet, afin que le projet ait peu de chance de rencontrer une opposition lors de sa mise en place effective. Les instances de concertation facilitent la collaboration et le partage d'informations. Elles favorisent les échanges de points de vue croisés et la prise de décision au regard de l'ensemble des réflexions produites par ces instances. Les différents groupes de réflexion permettent une nécessaire prise de distance au projet et marquent des temporalités fortes dans l'avancement d'un programme (objectifs à atteindre pour une date de réunion par exemple).

En outre, il est nécessaire d'élargir le périmètre des personnes ciblées à celui de l'espace de bon fonctionnement. Des experts d'autres zones humides, distantes mais complémentaires (eau potable, oiseaux migrateurs...) peuvent être associés aux réflexions.

La constitution de ces instances est conseillée pour chaque projet de gestion mais dépend des caractéristiques de chaque site : forces en présence, dynamique sociale, intérêt pour le site, relations entre acteurs et groupes d'acteurs postérieures au projet...

*Les instances de concertation aident à prendre les décisions. C'est un dispositif de partage des connaissances et de l'expertise et de partage indirect du pouvoir de décision. Dans certains cas, sur demande du porteur de projet, elles peuvent constituer l'instance directe de décision.*



**Un comité de pilotage** est une instance de concertation et d'aide à la décision pour le gestionnaire. Il peut être composé de représentants d'institutions étatiques, d'organismes territoriaux et d'experts impliqués dans le financement ou dans l'élaboration technique du projet. Il peut être élargi à des porteurs de parole de collectifs concernés par les enjeux du site (écologie, économie, loisir, culture, etc.). Il permet de hiérarchiser les objectifs et de réfléchir aux modalités de gestion pour les atteindre.

Les réunions régulières du comité de pilotage permettent d'analyser le projet au cours de toutes ses phases, d'orienter et d'apporter d'éventuels ajustements.

**Un comité technique ou scientifique** peut apporter un regard d'experts sur le projet et aider à la construction de scénarios ad hoc mais en général il ne lui appartient pas de décider sauf si le porteur de projet le lui demande sur certains aspects.

L'implication de scientifiques ouvre les portes à un réseau de chercheurs qui peuvent s'engager sur des programmes d'investigation et d'encadrement d'étudiants stagiaires constituant un potentiel cognitif non négligeable.

## Aménager des espaces et des temps de dialogue pour le site

- Élargir la concertation

Au-delà des instances de concertation stables et pérennes comme les comités de pilotage ou scientifiques, d'autres groupes de réflexion peuvent être constitués pour élargir le dispositif de concertation et favoriser le dialogue avec un ensemble de personnes concernées par le site et le projet.

**Un groupe de travail** peut réunir un ensemble d'utilisateurs représentés par des responsables d'associations, d'institutions (écoles, fédération de pêche...) pour participer à différentes phases de la construction du plan de gestion. Ils peuvent informer l'historique du site, réfléchir à la compatibilité des pratiques avec les objectifs du plan de gestion, aux règlements spécifiques à mettre en œuvre, aux modalités d'information de leurs adhérents ou du public...



*Explication sur site. Ecosphère*

Ce type de réunion permet l'implication directe d'individus dans la construction d'un aspect particulier du projet.

**Une commission** peut être formée autour d'une problématique spécifique comme la pêche ou la chasse, la valorisation du site et réunir experts, usagers et pratiquants.

- Amorcer le dialogue

La mise en œuvre d'un Plan de Gestion implique la désignation d'un gestionnaire. Les acteurs et usagers du site peuvent appréhender cet état de fait positivement et souhaiter entrer en relation avec les responsables du site pour être informés des projets ; ils peuvent au contraire se sentir dépossédés, se méfier et porter un jugement *a priori* défavorable.

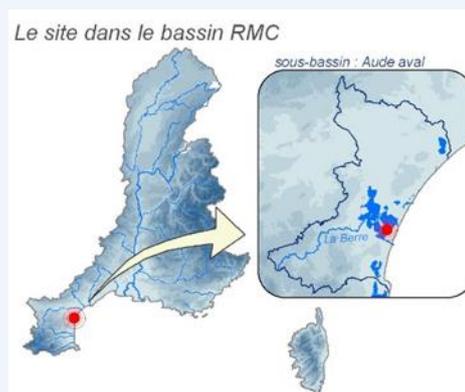
Dans tous les cas il est impératif pour le gestionnaire de prendre l'initiative pour amorcer le dialogue :

- pour se présenter
- connaître acteurs et usagers du site
- informer les personnes concernées.

### Exemple de la Réserve Naturelle Régionale de Sainte-Lucie

- ➔ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°17 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

Construit au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, le salin de Ste-Lucie, d'une superficie de 322 ha, a connu une intense activité de production de sel durant plus d'un siècle. Son alimentation en eau de mer faisait appel à des moyens de pompage et à un circuit hydraulique complexes. Dans les années 1990-2000, l'activité et l'entretien du site sont progressivement réduits pour cesser totalement en 2005. Le Conservatoire du Littoral, déjà propriétaire de l'île de Ste-Lucie, acquiert, auprès de la Compagnie des Salins, la majeure partie du salin en 2007, avec une clause interdisant la production de sel. Dès lors, la question du devenir de cet espace aménagé par l'homme se pose. Les acteurs locaux et régionaux s'engagent ensemble dans un projet de création d'une réserve naturelle régionale (RNR) et dans l'élaboration d'un plan de gestion préparatoire.



Le RNR dispose de trois niveaux d'instances de gestion participative :

- 1) Un comité consultatif composé des acteurs de la réserve (représentants des collectivités concernées, services de l'État, des scientifiques, des associations naturalistes et des usagers du site) et donne un avis sur le Plan de gestion, le bilan annuel et les propositions de programmes d'actions annuels.
- 2) Les Conseils scientifiques (de la RNR, du RPN et du Conservatoire du Littoral) émettent un avis sur le plan de gestion et sur les différentes questions qui ressortent du domaine scientifique.
- 3) Le Comité de suivi (Comité de pilotage) prépare les comités consultatifs, observe l'avancée du projet et la cohérence des actions engagées.

Après 2 années de réflexion et de concertation le classement en RNR et l'adoption de la réglementation interviennent, en septembre 2009, par délibération du Conseil régional Languedoc-Roussillon. L'île, les salins et la plage de Ste Lucie – soit 825 ha - se trouvent ainsi préservés. Le Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée et la Commune de Port-la-Nouvelle sont désignés gestionnaires en juin 2010. Le plan de gestion préparatoire de la RNR approuvé par le Comité Consultatif, fixe des objectifs visant la préservation des enjeux flore et habitats naturels connus ainsi que la valorisation du potentiel de nidification de l'avifaune (laro-limicoles notamment) en maintenant une maîtrise hydraulique simplifiée à partir des infrastructures existantes des salins. En 2012, après un an et demi de gestion opérationnelle du site et au vu de ces constats, le pompage à la mer est suspendu du fait de la dangerosité des installations. Cette année-là, les données relatives au patrimoine naturel des salins sont mises à jour et complétées. Elles mettent en évidence un patrimoine floristique exceptionnel sur le littoral. Les partenaires de la RNR décident alors de se réinterroger sur les objectifs et les moyens de gestion.

Le Comité de Suivi de la RNR lance alors des études scientifiques, techniques et financières qui permettront de rassembler tous les éléments à connaître afin de choisir le meilleur scénario de gestion pour les anciens salins. 3 scénarios ont été progressivement étudiés et comparés avec ces études. Aucun de ces scénarios ne faisait disparaître la biodiversité en place ; ils visaient tous à augmenter tel ou tel pan de cette biodiversité. Les 3 scénarios (+variante) ont été affinés progressivement. Des allers et retours ont

été réalisés avec les conseils scientifiques (conservatoire du littoral, CSRPN, PNR) et à l'issue de cette phase de concertation et d'avis, sont arrêtées fin 2013, les options de gestion et d'aménagements hydrauliques des anciens salins.

L'existence de différentes instances a permis d'articuler diverses compétences et d'instaurer un dialogue alors même que la naissance du programme semble avoir été un peu conflictuelle autour d'un projet d'extension du port, d'un centre de stockage d'huile de palme et la volonté locale du maintien d'un accès libre sur le site ; autant d'éléments contradictoires par rapport aux objectifs de préservation environnementale. En outre, les échanges avec les CS ont apporté des idées et de la légitimité aux choix réalisés.

## Informez sur le projet et sur la concertation elle-même

- [Informez \(sur le cadre réglementaire\) / Communiquez \(sur le projet\)](#)

Les règlements qui s'appliquent à la gestion des zones humides sont nombreux et variés. Il convient d'informer les acteurs concernés, les usagers et le public, d'explicitier le cadre législatif (national, international), les enjeux et objectifs de l'application de la réglementation mise en œuvre, le statut du site et ce que cela implique en termes d'usages (notamment contraintes et interdictions).

Il est nécessaire de communiquer sur le projet, l'avancement des réflexions, les choix opérés et les incertitudes.

*L'information est unidirectionnelle : elle émane du gestionnaire en direction de publics visés. Elle est nécessaire mais pas suffisante.*

- [Consulter et communiquer \(individuellement et collectivement\)](#)

Si l'information est un mode de communication unidirectionnel (le gestionnaire s'adresse à des individus ou groupes d'individus), la consultation implique une communication à double sens : un échange d'informations qui relève du dialogue et permet l'expression mutuelle de différents points de vue sur la gestion et le devenir des zones humides.

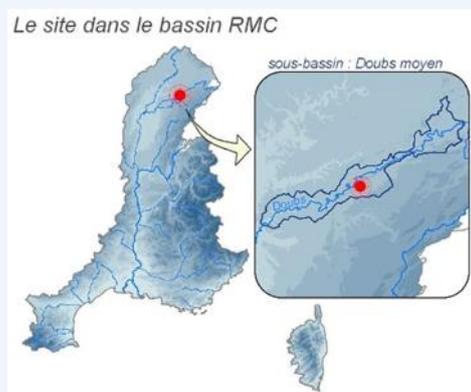
*La consultation est bidirectionnelle : le gestionnaire invite le public à s'exprimer sur des aspects concernant le site et son projet/programme de gestion. Il s'agit d'une réflexion commune qui laisse au gestionnaire le pouvoir de décision.*

## Exemple du Marais de Saône

- ↳ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°03 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

La réalisation du plan de gestion a fait l'objet d'une importante concertation menée conjointement à celle relative au schéma de valorisation du Marais et a été conduite de deux manières :

De manière « informelle » au cours de laquelle les prestataires ont rencontré ou contacté de façon individuelle, différents acteurs. Ces entretiens ont permis de connaître plus précisément leurs implications, leurs souhaits, leurs interrogations, etc. ainsi que de collecter les données éventuellement en leur possession. Au total, 22 entretiens ont été effectués : communes, usagers, collectivités, gestionnaires d'infrastructures, etc.



De manière « formelle », à trois échelles :

- Au près du Comité syndical du Syndicat mixte du marais de Saône : c'est au sein de cette instance qu'ont été présentées, discutées et validées les différentes étapes de l'étude. 5 réunions ont eu lieu : présentation de l'étude ; présentation de l'état des lieux ; présentation des propositions ; validation finale du plan de gestion. Par ailleurs, un groupe de travail « plan de gestion », issu du Comité syndical s'est réuni une fois afin de discuter de façon plus approfondie des propositions de gestion.
- Au près de la commission consultative du Syndicat mixte du marais de Saône (3 réunions).
- Au près de la population : deux réunions publiques ont été organisées, mobilisant plus de 100 participants à chacune d'elles : présentation de l'état des lieux ; présentation des propositions.

Ainsi un large public a été associé au montage du projet et informé de sa mise en œuvre.

### • Éviter les fausses concertations

La concertation doit être mise en œuvre du début (de sa conception intellectuelle) à la fin d'un plan de gestion et doit inclure l'ensemble des personnes concernées. Se contenter d'informer le public ou d'organiser des échanges sans tenir compte des avis exprimés relève de la « fausse concertation » et peut se traduire par des mécontentements ou des oppositions. Une véritable concertation s'entend comme un partage des connaissances, de l'expertise et vise à co-construire un projet consensuel dans son ensemble dans le cadre du Plan de gestion. Avant de prendre une décision, il importe donc de vérifier que toutes les personnes concernées ont bien été concertées et il convient d'impliquer les participants le plus en amont possible du projet.

### Exemple de concertation insuffisante

Une ancienne carrière est renaturée suite à l'arrêt d'activités industrielles et agricoles. Des forêts humides représentent les habitats naturels les plus intéressants et quelques espèces patrimoniales sont présentes. Le site est principalement utilisé comme lieu de promenade par les habitants de la commune et par les pêcheurs. La chasse se limite au sanglier et seulement en cas de dégâts. Le projet semble avoir pris une bonne dynamique. Cependant des problèmes de communication nuisent à certains aspects et auraient pu sans doute être évités si un dispositif de concertation plus rigoureux avait été mis en œuvre.

Ainsi, un espace de jeux a été aménagé pour les enfants sur le site. Les gestionnaires étaient contre cette idée mais la mairie et une institution territoriale ont demandé sa réalisation pour satisfaire certains administrés (mairie). Pour rappeler qu'il s'agissait d'une gravière, les jeux (balançoire, toboggan) évoquent le thème de l'extraction (engins, grues, etc.). Les gestionnaires du site regrettent que les jeux soient simplement installés sur un lit de sable et l'espace dédié n'étant pas clos, des animaux tels que les renards peuvent y avoir accès (problèmes potentiels d'hygiène et de respect de la réglementation). Par ailleurs, le coût semble disproportionné pour les maîtres d'ouvrage. Enfin, alors que certains villageois apprécient cet équipement, d'autres interrogent la mairie sur son emplacement et auraient souhaité qu'il soit installé au cœur du village. Les chasseurs ont souhaité réimplanter le lapin de garenne et ont installé un enclos avec du matériel de récupération peu esthétique à proximité de l'aire de jeux des enfants, une mitoyenneté qui semble peu compatible... Ce projet semble en fin de compte satisfaire peu de gens.

Il semble qu'il y a eu également des problèmes de communication entre une institution territoriale et les maîtres d'ouvrage notamment quant au contenu des panneaux d'interprétation et de signalisation installés sur le site. Certains écarts apparaissent alors que des échanges de points de vue auraient sans doute permis d'affiner les messages écrits à l'attention des publics.

Le manque de communication sur le site à propos de certains travaux engagés aurait entraîné des incompréhensions. Des usagers ont ainsi demandé à un adjoint pourquoi l'on coupait des arbres. Il n'y a pas eu de réunion publique ou de panneau explicatif très voyant. L'adjoint a dû ensuite écrire un texte explicatif dans le bulletin municipal pour informer, « après coup », les citoyens.

Une concertation du public et des différents acteurs sur le bien fondé de l'espace de jeux pour enfants et sur son emplacement aurait permis de trouver un meilleur compromis en exposant les différents avantages et inconvénients des solutions envisageables. De meilleures informations et des échanges organisés sur l'ensemble du projet et adressés à toutes les personnes concernées permettraient d'éviter les incompatibilités d'usages.

## Une présence permanente et visible

- Être présent et disponible sur le site

Un gestionnaire doit être présent, visible et disponible pour informer les gens sur le site, le programme de gestion, les projets en cours, écouter et répondre aux questions

- Créer un climat de confiance (échanges mutuels, écoute, etc.)

L'ensemble du dispositif doit favoriser un climat de confiance mutuelle.

- Construction d'un projet partagé

Les étapes importantes de la mise en œuvre du plan de gestion doivent être présentées et discutées avec les personnes concernées.

Le diagnostic peut être exposé : réunion publique, document de travail en consultation. ; Un lieu et un temps de discussion avec les usagers peut être bénéfique pour apporter des précisions. Il s'agit de rendre possible une appropriation du site, de ses problématiques et de partager au mieux sa gestion.

L'approche culturelle et artistique peut être intéressante pour renforcer la légitimité sociale des sites, augmenter le nombre des acteurs soutenant le projet. Des activités pédagogiques (projet d'école, ateliers), des expositions, des concours (photo, dessin, écriture), des spectacles peuvent apporter une plus-value de sens à l'action environnementale par des voies originales et détournées et attirer un public non spécialiste contribuant à l'appropriation du site et à ses projets.

### Exemple des salines de Villeneuve-lès-Maguelone

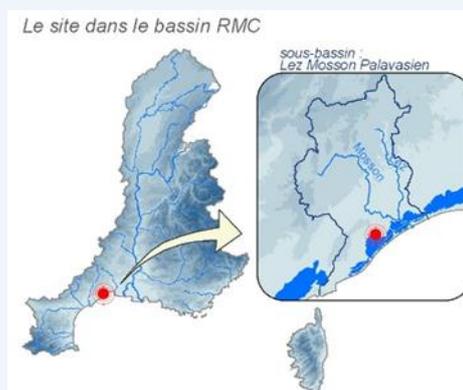
- ➔ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°21 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

*Le site souhaite devenir un centre démonstratif de gestion des Zones Humides. L'équipe pluridisciplinaire présente permet d'élargir les actions et les publics cibles. Chaque structure apporte ses compétences.*

Un axe d'action majeur consiste à associer le citoyen à la gestion naturelle. Plusieurs outils sont mis en place : chantier nature, service pour l'insertion des personnes incarcérées, chantier d'insertion porté par des associations d'aide au retour à l'emploi avec une implication des personnes sur plusieurs mois, chantier ponctuel avec des écoles ou BTS GPN.

Par ailleurs, le lien social est considéré comme un levier pour faire avancer des actions notamment sur des terrains dont le foncier est privé. Tous les supports sont bons pour valoriser le site des Salines : chaque travail est inauguré et les acteurs locaux y sont conviés.

Un des défis est d'intéresser un public pour l'heure non captif (public urbain n'ayant pas l'habitude de



fréquenter des espaces naturels) par des voies originales en mélangeant les genres environnementaux, culturels et artistiques (par exemple participation de graffeurs, travaux photographiques...), des professionnels de l'éducation nationale organisent également leur séminaire dans les locaux du site et peuvent ainsi créer des passerelles entre différents acteurs. Enfin, des bâtiments vont être réhabilités pour recevoir du public et une exposition devrait être présentée intégrant l'histoire humaine et environnementale du site.

- S'inscrire dans des réseaux d'acteurs

Il est difficile de travailler seul ; il est donc souhaitable que chaque porteur de projet puisse s'inscrire dans des réseaux d'acteurs. Ces derniers permettent des échanges techniques, du conseil, des visites d'autres sites, la mutualisation de connaissance et de communication et une meilleure visibilité sur une échelle spatiale élargie.

Exemples de réseaux : pôles relais zones humides, association Rivières Rhône-Alpes, ATEN, Réseau des acteurs pour la biodiversité du fleuve Rhône...

- Prendre en compte et valoriser les savoirs locaux

Il est intéressant pour le porteur de projet de travailler sur ce thème pour obtenir des informations sur le site et sa gestion, pour connaître et associer des acteurs potentiellement importants. Des personnes sont en effet porteuses de savoirs et savoir-faire liés aux sites et il convient de les rencontrer pour mieux connaître les usages du passé, les modes de gestions, les aménagements et leur fonctionnalité, les continuités et ruptures. Ils représentent la mémoire du site et peuvent être sollicités non seulement pour écrire l'histoire de la zone humide (diagnostic, compréhension du site, animation culturelle...) mais également pour leurs compétences en termes de gestion des ouvrages ou de la faune et la flore.

### Exemple de la Réserve Naturelle Régionale de Sainte-Lucie

- ↳ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°17 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

Sur le site de Sainte-Lucie un ancien saunier a été consulté pour expliquer le fonctionnement des martelières des salins autrefois. Des échanges avec le gestionnaire permettent de confronter mes points de vue sur la gestion de l'eau.

## Prendre en compte les effets négatifs des zones humides

Certains riverains et usagers peuvent s'opposer aux projets en faveur des zones humides, à cause de certaines nuisances (exemples) : contraintes liées à l'excès d'eau pour l'exploitation agricole ou sylvicole, prolifération d'espèces animales jugées indésirables... Ces problèmes sont qualifiés de « disservices ».

Cette question doit être prise en compte très sérieusement dans l'élaboration des documents de gestion, sous peine d'entraîner le rejet du projet par une partie de la population :

- **Diagnostic** : identifier les problèmes posés par la zone humide, évaluer leur importance et leurs conséquences, comprendre leurs mécanismes (causes, évolutions, relations avec d'autres fonctions). Il conviendra de distinguer les problèmes objectifs (inondation d'un champ) des ressentis (aspect « sale » d'une zone en libre évolution).
- **Objectifs** : les conséquences négatives de certains objectifs de restauration de la zone humide doivent être évaluées. Les conséquences sur les usagers du site d'éventuels scénarios de restauration devront être évaluées de façon fine.
- **Actions** : des actions doivent être envisagées par le porteur de projet pour limiter les conséquences des disservices. Ces actions peuvent être de natures très diverses : sensibilisation des publics, conception des projets visant à en limiter les effets négatifs, actions curatives pour en réduire les conséquences.

Dans un projet global et bien concerté, il est souvent possible d'identifier des actions qui permettent à la fois de restaurer les fonctions de la zone humide et de diminuer un problème. Ainsi, un marais rejeté localement parce qu'apparaissant abandonné et « insalubre » verra son image améliorée s'il est restauré (réouverture de la végétation, ouverture au public), parce qu'il se verra doté d'un nouveau statut (il ne s'agit plus d'un site en déshérence).

Ci-dessous : Exemples de disservices et d'éléments de réponse

Disservice	Information (action sur les perceptions)	Actions de réduction des effets
Excès d'eau gênante pour l'agriculture ou la sylviculture	Les zones humides sont intéressantes lors des années sèches (fourniture de foin et de fourrage).  La présence d'eau a des avantages pour d'autres activités (chasse, pêche...).	Un projet de relèvement des niveaux d'eau devra être conçu en limitant les effets négatifs, par un choix judicieux des ouvrages (batardeaux...), par une gestion fine des niveaux d'eau (abaissement à certaines périodes sensibles). Les parcelles les plus humides peuvent être libérées par l'agriculture, contre compensation (échanges de parcelles...).
Moustique tigre (vecteur du chikungunya et de la dengue)	Le moustique tigre ne se reproduit pas les zones humides, mais dans des habitats urbains (très petits points d'eau)	Sans objet
Moustique (impact sur la qualité de la vie)	+ Les moustiques ont un rôle écologique (éléments de la chaîne alimentaire) + Une bonne partie des problèmes provient d'habitats artificiels : bassins, micro-points d'eau (seaux et autres réceptifs...)	+ Adaptation des comportements : moustiquaires, répellents, choix des heures de sorties + Gestion de l'eau permettant de limiter les milieux favorables + Traitements biologiques dans les zones les plus sensibles, sous réserve d'une analyse des impacts
Castor (dégâts sur les peupliers ou arbres fruitiers)	+ Le castor est protégé + Le maintien par les propriétaires riverains d'une bande de ripisylve permettrait de limiter les dégâts	+ Maintien ou reconstitution de ripisylve + Manchons sur les arbres les plus précieux + Clôture complète des parcelles : à éviter pour le maintien des connexions écologiques

## QUELQUES OUTILS DE CONCERTATION

- Animer une réunion

L'animateur doit distribuer la parole afin que tous les participants s'expriment. Il doit alterner (1) une attitude neutre et d'écoute pour faciliter les échanges et (2) celle de défense des valeurs fortes du projet (les enjeux écologiques) en expliquant ses objectifs. Si cela est possible, cette double position peut être répartie entre deux animateurs : l'un qui défend les positions du porteur de projet, le second qui joue le rôle de modérateur, distribuant la parole et notant en direct les points les plus marquants des discussions (tableau, diaporama...).

Chaque réunion doit faire l'objet d'un compte-rendu qui doit être approuvé par les participants avant d'être finalisé ; ceci dans le triple objectif de garder en mémoire les propos, de préciser ce qui a été dit et d'inscrire les discussions dans le continuum des différentes rencontres : une manière de constituer et consolider un collectif.

- Proposer d'autres modalités d'expression

Certaines personnes sont peu disponibles pour participer à des réunions ou peu disposées à s'exprimer en public. Il convient de mettre en place d'autres modalités d'expression :

- formelles comme des cahiers de doléances
- informelles : organiser un « apéro », une exposition commentée, des visites de terrain, des ateliers artistiques.

- Négocier et ajuster

La négociation correspond aux discussions entre différentes parties dans la perspective d'aboutir à un accord. Dans le cas de pratiques entrant en contradiction avec le projet de gestion du site, il convient de négocier avec les personnes concernées afin d'aboutir à un compromis qui permettent d'atteindre les objectifs du plan de gestion. Dans cette perspective ce dernier doit être suffisamment clair pour marquer les limites de ce qui est négociable. L'inscription hiérarchique des enjeux dans le plan de gestion doit permettre d'affirmer des objectifs prioritaires.

Les règlements ayant trait aux pratiques doivent si possible être discutés et élaborés directement avec les personnes concernées (Zones de promenade, chasse, pêche, charte de bonne pratique, etc.). Il importe de constituer des documents écrits concrétisant les temps de négociation.

Il est possible d'ajuster la stratégie de communication en fonction des enjeux écologiques et sociologiques du site. Il s'agit de hiérarchiser les objectifs et de tenir compte des divers acteurs en présence pour ne pas froisser les sensibilités (par exemple : ne pas faire peur en mettant en avant certains acteurs trop marqués biodiversité).

S'il est important de hiérarchiser les objectifs, un projet intégrateur est recommandable. Il doit être ouvert sur des problématiques plus consensuelles. Un projet spécialisé sur une ou quelques vocations de l'espace est plus fragile qu'un projet basé sur des vocations multiples. De nombreux acteurs ne se reconnaîtront pas dans un projet spécialisé (par exemple sur la biodiversité), parce qu'ils ne se sentent pas concernés par cette problématique. Il en résultera une fragilité des projets, par exemple face à une agression extérieure (projets risquant de détruire une partie de la zone humide), contre lesquels trop peu d'acteurs réagiront. Un projet spécialisé risque de reposer sur une ou quelques personnes, dont le départ risque de remettre en cause la pérennité de l'action. Un tel projet apparaîtra également peu légitime, par exemple en regard des coûts engendrés ou des contraintes qui en découlent (la fermeture d'un site aux voitures sera moins bien perçue si

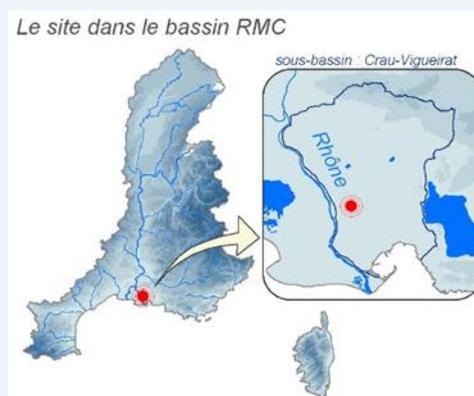
le site est géré uniquement pour les oiseaux, que s'il fait l'objet d'une fréquentation douce par le public). Il s'agit de rallier des acteurs autour d'une diversité d'objectifs (eau, oiseaux, biodiversité, patrimoine culturel).

### Exemple des Marais du Vigueirat

- ➔ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°25 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

A partir des années 1980, l'achat par le Conservatoire du littoral induit la mise en place d'un plan de gestion, définissant 2 orientations de gestion :

- 1- Le respect du site et de son équilibre écologique (conserver les habitats écologiques, augmenter et maintenir la diversité biologique, renforcer l'aspect naturel du paysage)
- 2- La prise en compte des activités humaines au travers d'activités telles que l'ouverture au public, la recherche appliquée sur le fonctionnement des zones humides et leur gestion, l'intégration du site dans le tissu socioéconomique local.



Dans ce cadre, le programme européen Life PROMESSE comporte un volet spécifique par rapport au territoire alentour. Cette concertation est le moteur d'une nouvelle dynamique rurale. Il s'agit d'un véritable projet de développement durable pour le quartier du Mas-Thibert, avec la construction d'un Plan Décennal de Développement Durable (PDDD ou P3D) pour ce territoire.

Ce plan programme les actions à mettre en place sur 10 ans pour permettre un développement économique et social respectueux de l'environnement. Il doit contribuer à améliorer la qualité de vie des habitants, créer de l'activité et de l'emploi, et ceci dans une logique globale de respect de l'environnement et des particularités locales.

Ce plan s'est déroulé en plusieurs étapes : Une phase de consultation en 2005 par l'Association pour un Développement Solidaire (ADES) est financée par les partenaires du Life PROMESSE. La consultation de la population a ensuite débouché sur une phase de concertation (fin 2005). Toujours sous la direction de l'ADES, cette réflexion commune a réuni une soixantaine de personnes, acteurs économiques, habitants et tous ceux qui souhaitaient y participer. Le but a été de diagnostiquer, imaginer et proposer des projets à mettre en œuvre pour les 10 ans à venir. Les réflexions ont notamment porté sur la création d'une maison du terroir, d'un café restaurant méditerranéen d'insertion, de nouveaux logements écologiques et économiques à Mas-Thibert, à une activité de chasse durable sur des terrains du Conservatoire, de gîtes ruraux et d'agri-tourisme. L'ensemble de la population a ensuite été associé à la démarche lors d'un forum public, d'Universités de Pays et de débats.

Cette démarche a permis de mener de front protection de l'environnement et développement économique local et ce projet s'impose comme un modèle d'intégration.

- Convergences et divergences d'intérêt :

Il est intéressant de connaître les points de convergence et de divergence sur la zone humide car ils peuvent être des freins ou des leviers à l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Par exemple, l'effacement d'ouvrages hydrauliques pour rétablir la continuité d'un cours d'eau peut susciter le mécontentement de personnes attachées à la valeur patrimoniale de cet ouvrage ou d'utilisateurs qui en tirent un bénéfice en termes de prélèvement d'eau. En revanche, les pêcheurs y trouveront un intérêt pour la faune piscicole et la restauration des milieux sera favorable à leur activité ; des amateurs de loisirs aquatiques (kayak) pourront également pratiquer leur activité, dans de meilleures conditions. Connaître et rencontrer ces différents protagonistes permettra au gestionnaire d'explicitier les enjeux, de co-construire le projet (étude des possibilités de détournement du cours d'eau pour préserver l'ouvrage si l'aspect patrimonial s'avère déterminant (ce qui implique aussi un programme de valorisation), examen d'une autre prise d'eau ) et renforcement des relations avec les bénéficiaires potentiels du projet.

Il est intéressant d'identifier les points d'accord entre partenaires, parce que ces points peuvent rapprocher des acteurs a priori opposés et qu'ils peuvent constituer le socle d'un projet partagé. A l'inverse, les points de désaccords ne doivent pas être occultés, mais analysés et discutés de façon à trouver des solutions.

Ci-dessous : Exemples de divergences d'intérêt

Thèmes	Intérêts opposés	Objectifs	Solutions
Niveaux des nappes	Production de céréales	Niveaux de nappe assez bas	Adaptation des niveaux dans le temps (réglages) Zonage des activités
	Biodiversité	Niveaux de nappe hauts	
Castor	Arboriculture Populiculture	Limitation de l'impact des castors	Protection des arbres Maintien d'une bande boisée en bord de cours d'eau
	Biodiversité	Maintien des populations	
Fréquentation de loisirs	Loisirs motorisés	Maintien	Règles d'ouverture du site dans l'espace et dans le temps Information du public
	Oiseaux	Tranquillité du site	

Quelques exemples de convergences d'intérêt :

Problèmes	Objectif	Fonctions / usages concernés
Incision des cours d'eau	Restauration de la ligne d'eau (recharge sédimentaire, protection du fond du lit...)	Protection des ponts Maintien des niveaux de nappes (AEP, captages agricoles, alimentation en eau des écosystèmes...)
Fermeture des paysages	Réouverture des milieux (déboursoillage, gestion pastorale...)	Paysage (retour à un paysage « traditionnel ») Espèces des milieux ouverts Agriculture
Obstacles à la continuité des cours d'eau	Restauration de la continuité (effacement d'ouvrages, passes à poissons...)	Pêche Faune piscicole et aquatique Toutes les fonctions liées à la dynamique de la rivière (continuité sédimentaire) Canoë-kayak
Prolifération de la Jussie	Arrachage	Biodiversité Circulation des bateaux Niveaux d'eau en hautes eaux (contrôle des débordements)

Un projet de restauration de zone humide ne doit pas avoir pour objectif de satisfaire tous les acteurs, mais de rétablir un bon état du milieu, en faveur d'un fonctionnement satisfaisant des écosystèmes, favorables à la plupart des services rendus par le site. Les effets négatifs du projet sur une fonction ou un acteur doivent être évalués de façon anticipée ; ils doivent être réduits autant que faire se peut.

- Résilience des projets :

Plus un projet sera porté par des acteurs variés, tenants d'intérêts variés, plus le projet sera résilient, plus il pourra durer dans le temps et résister aux pressions (diminutions de budgets, agressions extérieures...). Un projet intégrateur permet d'élargir le champ des personnes concernées et possiblement impliquées dans son bon fonctionnement, son implantation locale et sa pérennité. Par ailleurs, il est plus aisé pour un élu de soutenir un projet à enjeux et acteurs multiples qu'un programme très spécialisé.

- Maintenir le dialogue et l'intérêt des acteurs

Il importe de maintenir le lien avec les acteurs, qu'ils continuent à se sentir concernés et responsables du site, en créant des outils de communication pour informer régulièrement les personnes impliquées (Internet, bulletin d'information, animations, compte-rendu de réunion ou d'études...).

- Résoudre les conflits

Des conflits peuvent apparaître quand le plan de gestion remet en cause des usages en cours sur le site et que les usagers en questions ont l'impression de perdre un droit « coutumier » (pêche, chasse, agriculture, cueillette, randonnée, etc.). Il est nécessaire pour le gestionnaire de rencontrer ces acteurs, leur expliquer les enjeux du site, la réglementation et si possible de les associer dans la gestion du patrimoine qui les concerne.

#### Médiation

En cas de désaccord profond, il est intéressant de faire intervenir une personne extérieure, un médiateur, à même de dissiper les tensions entre personnalités locales et de produire un discours objectivant pour calmer les esprits. Un regard distancié, moins impliqué localement peut être perçu comme neutre et mieux à même de juger les véritables enjeux d'un conflit. Il peut aider les protagonistes à travailler pour l'intérêt général. Sur un dossier complexe et conflictuel, il peut être intéressant de confier à un groupe d'experts interdisciplinaires une mission d'analyse du site qui permettra de prendre du recul et de proposer des pistes pour l'évolution du projet.

### Exemple des salines de Villeneuve-lès-Maguelone (suite)

- ↳ Pour avoir une présentation plus complète du site, consulter la fiche n°21 dans le document Retours d'expériences sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse.

La gestion hydraulique a posé, au départ, des conflits entre le gestionnaire et les chasseurs. Avant l'achat des terrains par le conservatoire, les chasseurs géraient pour partie les niveaux d'eau. Pour expliquer la démarche de gestion mise en place, un comité de gestion cynégétique est mis en place annuellement et regroupe les chasseurs locaux, sociétés de chasse, fédération des chasseurs et gestionnaires. Aujourd'hui, le conflit est apaisé malgré parfois des problèmes liés à des chasseurs isolés (par exemple destruction de martellières pour faire rentrer de l'eau). Dans la pratique, les chasseurs sont impliqués dans la vie du site et participent aux travaux de restauration.

### D'autres outils de concertation (pour aller plus loin)

#### Focus groups

**Qu'est-ce que c'est ?** Le focus group est une technique d'entretien collectif pour recueillir des renseignements sur un sujet ciblé. Il s'agit de discussions de groupe ouvertes qui favorise l'interaction entre les participants. Cette méthode utilisée par les chercheurs en sciences humaines est également mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, de la santé ou de l'environnement. Les focus groups permettent l'expression de points de vue sur un thème précis, de besoins, attentes, de comprendre des opinions et des comportements. Ces réunions permettent également aux personnes qui y participent de mieux se connaître et de construire du sens commun à propos du la zone humide et de projets qui la concerne. En revanche, le focus group n'est pas forcément représentatif de l'ensemble des personnes concernées par la Zone humide.

**Quand l'utiliser ?** Pour le diagnostic : permet d'identifier des acteurs et pratiques, des convergences et dissonance d'opinion, de faire s'exprimer des attentes et d'orienter le projet et son dispositif de concertation.

Pendant la période de mise œuvre du projet : permet de mesurer la compréhension du projet, de faire émerger de nouvelles questions, et de nouveaux besoin, et d'orienter le projet et son dispositif de concertation. Le focus group peut étudier des questions précises (focaliser), identifier des problèmes pour y remédier.

Pour l'évaluation du programme : permet d'obtenir des informations sur la perception des effets du programme, sur son efficacité et d'éventuelles conséquences induites. Il favorise l'élaboration d'une information mieux ciblée.

**Avec qui ?** Il convient de réunir des petits groupes de 4 à 12 personnes maximum afin que tous les participants puissent s'exprimer le plus librement possible sur le sujet proposé. Le groupe doit être relativement homogène (ne pas mélanger experts et usagers par exemple) pour que les personnes se sentent à l'aise pour discuter.

**Comment ?** Un animateur présente la séance, ouvre les discussions à partir d'une grille d'entretien qu'il aura élaborée préalablement (une série de questions à aborder pendant la réunion), distribue la parole afin que tout le monde s'exprime, et favorise l'interaction entre les participants. Un observateur prend des notes sur ce qui est dit et observe les réaction et attitudes des différents participants.

Le focus group doit-être, avec l'accord des participants, enregistré, les propos ensuite retranscrits et analysés pour en tirer le meilleur parti.

Les focus group peuvent être organisés en plusieurs séances et sur différentes thématiques avec les mêmes personnes.

### Conférence de consensus

**Qu'est-ce que c'est ?** Une conférence de consensus est une commission d'experts réunie pour émettre un avis collectif sur une question controversée.

**Quand l'utiliser ?** Quand une question s'avère très controversée et pour laquelle divergent les réponses en fonction des multiples enjeux, un arbitrage est parfois nécessaire.

**Avec qui ?** L'arbitrage doit être impérativement émis par des personnes à la fois neutres et compétentes : un ensemble d'experts reconnus et non impliqués dans le projet. L'ensemble des aspects du problème doivent être discutés par les spécialistes des différents domaines scientifiques et techniques concernés. C'est pourquoi, la conférence doit regrouper une diversité de points de vue experts sur la question problématique.

**Comment ?** La conférence doit être organisée par le porteur de projet et peut se réunir sur une ou plusieurs journées afin de délibérer de façon approfondie sur la question posée. Un document écrit et argumenté doit rendre compte des débats et des solutions proposées.

### Conférences de citoyens

Dans le cas où la zone humide et les projets qui la concernent posent des questions de société ou des questions d'ordre éthique, une conférence de citoyens peut être organisée sur le même principe que la conférence de consensus mais elle réunira un ensemble de citoyens. Elle est organisée pour faciliter la décision politique dans une situation de complexité particulière qui exige un consensus de la population (incertitudes techniques, scientifiques, divergences d'intérêts...). C'est un dispositif lourd à mettre en place (choix des participants, temps relativement long...) et qui correspond à des sites à enjeux particulièrement complexes.

## LE BUDGET DE LA CONCERTATION

Il convient de prévoir un budget spécifique pour la concertation.

- [Animation](#)

En fonction de la taille et des enjeux du site un poste d'animateur peut être créé. Dans tous les cas l'animation représente une dépense de temps qu'il convient d'estimer et d'intégrer dans le plan de financement.

La réunion des instances de concertation peut entraîner des frais qu'il importe d'évaluer (déplacement, restauration, hébergement, fonctionnement).

- [Information et communication](#)

Demander la production de documents et de prestations : écriture, publication, reprographie, scénographie, animation...

- Réalisation d'études

Chaque phase du projet peut faire apparaître de nouveaux besoins en termes de connaissance pour orienter les décisions. Les études permettent également de maintenir une dynamique de projet en affinant les problématiques et précisant les objectifs nécessairement évolutifs au cours du temps. Le budget étude peut donc s'élever au cours du programme.



**Pour en savoir +**

Barret P., (2003), Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, Ed. Fondation de France, 136p.

Beuret J.E. (2006), La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, Ed. l'Harmattan, 341p.

CREN, Rhône-Alpes, Cahier technique : "Une démarche de concertation pour la gestion du patrimoine nature!"

Narcy J.B., (2013), Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau, ONEMA, Collection « Comprendre pour agir », 152 p.

