



**LES CAHIERS TECHNIQUES
EN ESPACES NATURELS**

DES DÉMARCHES DE CONCERTATION

**Prendre en compte
la complexité des situations**





Pour être durable et efficace, la gestion des espaces naturels nécessite d'être portée collectivement par les acteurs du territoire concerné. Or l'expérience montre que face à la divergence des intérêts, la pédagogie et l'information ne suffisent pas à créer l'adhésion de tous. La concertation est nécessaire pour aboutir à ce résultat. Cependant la conception et l'animation d'une démarche de concertation ne s'improvisent pas, en particulier lorsque la situation présente un haut degré de complexité : multiplication des niveaux de décision, grand nombre d'acteurs aux liens multiples, territoire très vaste (bassin versant, espace de bon fonctionnement, trames vertes et bleues...) ou thématiques particulièrement délicates...



Un cahier technique pour quoi et pour qui ?

Ce cahier s'adresse tout particulièrement aux porteurs de projet de gestion d'espaces naturels, animateurs ou responsables de la mise en place de démarches de concertation, qui ont déjà des connaissances et des expériences dans le domaine. Il vient compléter les outils existants sur la concertation, en particulier le précédent cahier technique du CEN Rhône-Alpes (2009 - Une démarche de concertation pour la gestion du patrimoine naturel). Il propose des **clés de compréhension et des pistes d'actions** pour préparer, construire et animer des démarches de concertation dans **des situations qui présentent une complexité particulière**, c'est-à-dire des caractéristiques qui les rendent difficiles à appréhender précisément et complètement. Ce n'est pas un livre de recettes miracles, mais un retour d'expériences de professionnels pratiquant les démarches de concertation.

SOMMAIRE

p 4
_ **CONCEPT**
DES BASES DE LA CONCERTATION
POUR SE COMPRENDRE

p 10
_ **MÉTHODE**
LES SPÉCIFICITÉS DE LA
CONCERTATION DANS LES
SITUATIONS COMPLEXES

p 12
Les complexités de gouvernance

p 15
Les complexités de jeux d'acteurs

p 19
Les complexités géographiques

p 21
Les complexités thématiques

*DES DÉMARCHES DE CONCERTATION
prendre en compte la complexité des situations*
Rédaction : David CHABANOL avec l'appui
de Christine GARIN (Cen Savoie)
et de Vincent RAYMOND (CEN Rhône-Alpes)

Comité de rédaction :
Betty CACHOT (Syndicat de rivières Brevenne
Turaine), Jean-Luc CAMPAGNE (GEYSER),
Héloïse DORANLO (Syndicat isérois des
rivières Rhône aval), Nathalie SUREAU-
BLANCHET (Agence de l'eau RMC)

Coordination :
Pascal FAVEROT (CEN Rhône-Alpes)
avec les contributions de :
Christophe GREZE et Julien SAILLARD (CEN
Auvergne), Estelle COURNEZ (CEN Allier) et
Nathalie MELCION, Olivier QURIS,
Guillaume CHORGNON (CEN Rhône-Alpes)

Illustrations : Nicolas BOONE,
et Jean GROSSON (p.23)

Crédit photo : CEN Savoie, Rhône-Alpes et
Champagne-Ardenne, David CHABANOL

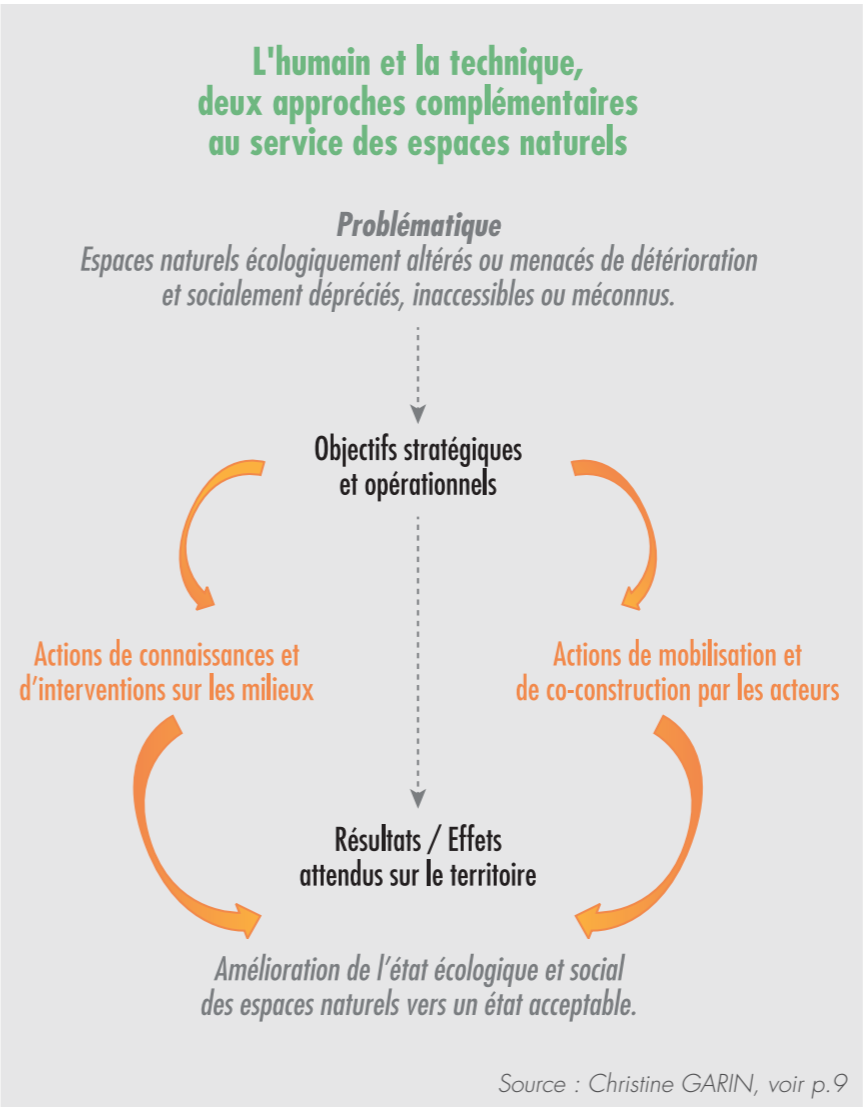
Mise en page : Nathanaël PICQ
Impression : Imprimé sur papier 100% recyclé
par l'imprimerie IMAV (Feyzin)
Dépôt légal : juin 2021
N° ISSN : 1276-681X
N° ISBN : 978-2-37170-061-1

Le terme « concertation » désigne **une démarche de co-construction d'un projet ou d'une solution à un problème par un groupe d'acteurs travaillant collectivement**. Cela suppose que le projet comporte suffisamment de marges de manœuvre et n'est pas « ficelé » d'avance. Cela signifie que le porteur de projet offre une réelle place à la co-construction et qu'il ne cherche pas seulement à obtenir de la part des autres acteurs l'acceptation d'un projet qu'il aurait déjà en grande partie finalisé. Pour éviter toute confusion avec son usage courant qui mélange souvent tous les niveaux de participation (information, consultation, co-construction...), nous utiliserons plus volontiers le terme de « démarche de concertation ».

Pour les gestionnaires d'espaces naturels, se positionner en initiateur ou participer à des démarches de concertation, implique d'**intégrer un nouveau paradigme dans leurs pratiques et leurs postures**.

La voie de la concertation est centrée sur des processus humains et mobilise, en plus des savoir-faire de gestion de projets complexes, des compétences relationnelles et des méthodes spécifiques. Elle vise la mise en lien des personnes concernées par la situation et par les espaces naturels en jeu. Le projet de préservation doit associer étroitement cet objectif orienté vers l'humain avec l'objectif technique de préservation des espaces naturels.

« Changer de paradigme : mobiliser et agir avec les groupes d'acteurs est tout aussi important que d'intervenir sur les milieux pour faire vivre la cause de la biodiversité. »



LES FONDAMENTAUX POUR UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION

Il y a concertation et concertation...

Le mot concertation est parfois utilisé pour désigner toute action où l'on discute avec un autre acteur, sans préciser s'il s'agit de lui donner de l'information, de le consulter sur un projet, de construire ensemble une action ou de décider d'un accord. Dans la majorité des cas, les interactions entre gestionnaire et acteurs du territoire relèvent de l'information, de la consultation et de la négociation bilatérale.

« La réunion de concertation qui cache la démarche de concertation. »

De fausses concertations

Dans la pratique courante, la gestion d'un espace naturel repose essentiellement sur le travail de scientifiques et de techniciens qui font un diagnostic naturaliste et scientifique, relèvent les grands enjeux puis construisent un plan d'actions. Ce plan de gestion ainsi élaboré est ensuite soumis à une instance de gouvernance : comité de pilotage, comité de site, conseil syndical ou autre. Cette réunion de présentation permet d'expliquer le projet, de répondre, d'argumenter, d'expliquer... et de recueillir des réactions qui seront prises en compte (ou non) dans le document final. C'est la situation classique d'une **démarche informative et consultative**, adaptée à la gestion d'un site qui ne présente pas de conflit particulier ni d'enjeu d'appropriation par les acteurs locaux.

Certaines actions de gestion comme l'animation foncière, les changements de pratiques agricoles ou la mise en œuvre de certains travaux nécessitent de s'entendre avec un autre acteur (propriétaire, agriculteur exploitant, voisin...). On trouve un accord à deux ou trois autour d'un point précis et opérationnel. C'est de la **négociation bilatérale**.

PAROLES D'ANIMATEUR L'écoute au cœur du processus de concertation



« La chose hyper forte qu'on a faite : on a vraiment écouté les gens, en entretiens individuels puis autour de la table. On a fait un diagnostic d'experts puis un diagnostic d'acteurs. Ça a posé des bases saines, sans subjectivité ».



Histoire d'une concertation fructueuse

Dans les gorges d'une rivière sur un territoire touristique, la préservation de la biodiversité se trouve mise en danger par des pratiques récréatives et sportives. La **problématique à résoudre** était « comment concilier préservation et activités de pleine nature ? ». Les **enjeux de la démarche** : renouveler un dialogue constructif entre acteurs qui ne se parlaient pas ou peu, trouver un consensus dans la gestion des gorges, permettant à la fois de préserver la biodiversité et de pénaliser le moins possible des prestataires d'activités de pleine nature.

Le **résultat attendu** (et atteint !) : co-construction d'un diagnostic partagé dans une ambiance sereine et d'écoute mutuelle, et recherche collective d'actions entre gestionnaire, commune, pêcheurs, professionnels de canyoning, pratiquants non encadrés.

Fort de son expérience et de sa formation, le chargé de mission du Conservatoire d'espaces naturels a porté l'**animation de la démarche de « manière neutre »**, laissant explicitement de côté sa casquette d'expert pendant les temps de co-construction.

Les moyens mobilisés ont été conséquents : entretiens individuels, sortie de terrain encadrée par la FFME*, diagnostic naturaliste par le Conservatoire et les structures environnementales, diagnostic d'usages par les services de l'Etat, plusieurs réunions d'échanges pour partager le diagnostic puis construire le plan d'actions.

*Fédération Française de Montagne et d'Escalade

La démarche de concertation, c'est quoi ?

Un processus dont l'objectif est de faciliter le **dialogue** entre des personnes concernées par une problématique commune, dites **parties prenantes** ou acteurs. Il vise à **trouver collectivement des solutions** à partir des besoins de chacun, puis à formuler des accords qui soient **acceptables** par tous. La concertation recherche la compréhension mutuelle, l'appropriation et la construction d'un intérêt collectif. Dans le domaine des espaces naturels, elle concerne des biens communs complexes (processus spontanés, ressources matérielles pour les humains, identité d'un lieu de vie...), d'autant plus difficiles à considérer.

« Faire de la concertation, ce n'est pas juste discuter, c'est prendre le temps de construire ensemble des solutions. »

Co-construire : la concertation au sens strict

Le gestionnaire d'espace naturel peut choisir de mettre en œuvre une démarche de concertation, au sens d'une démarche de co-construction :

- lorsque la diversité et la multiplicité des usages et des parties prenantes augmentent,
- lorsque les actions de préservation et de gestion nécessitent d'être partagées pour être plus efficaces,
- lorsque la conflictualité empêcherait d'avancer dans la mise en œuvre d'un plan de gestion,
- etc.

La notion de besoins : ce qui est vraiment important pour la personne

Au cours d'une démarche de concertation, l'animateur cherche à faire avancer toutes les parties vers un accord respectant les besoins de chacune. **Il est fondamental de distinguer les besoins** (par exemple, la sécurité, la tranquillité, la reconnaissance...) **et les positions** (par exemple, refuser un droit de passage sur sa parcelle). Un besoin est une énergie vitale qui cherche à être nourrie. Les besoins sont à la fois universels (tout le monde a les mêmes) et personnels (ils sont chez moi et je suis responsable de les alimenter). Toute action est une stratégie, plus ou moins heureuse, pour nourrir un besoin fondamental.

Animer un dialogue, c'est s'appuyer sur le fait qu'il **existe une multitude de façons de nourrir un besoin** et que l'exploration des possibles permettra de trouver une solution acceptable par tous.



UN PROCESSUS ET QUATRE ÉTAPES

Instances
Tout au long du processus, des instances différentes vont être mobilisées. Comité technique, comité de pilotage, groupes de travail, assemblées institutionnelles (conseil municipal ou communautaire, par exemple) : chacune a des compétences et des rôles différents et précis qui doivent être explicités. Leur composition est aussi importante à bien anticiper et à expliquer.

« Il est important de savoir renoncer à faire de la concertation quand les conditions nécessaires ne peuvent pas être réunies. »



Dans une démarche de concertation, on peut identifier quatre grandes étapes clés.

1 - L'évaluation de la faisabilité et de la pertinence à initier ou participer à une concertation

Cette étape doit être partagée avec les principaux décideurs qui devront approuver la démarche. Elle peut donner lieu à des négociations pour partager et cerner la problématique ou le projet à mettre en dialogue. Ce travail d'évaluation doit être fait en lien étroit avec les responsables hiérarchiques et avec l'équipe technique.

Dans cette phase, on va vérifier que **certaines conditions soient réunies** :

- **L'enjeu de la concertation est réel.** La situation appelle un changement ; le projet peut évoluer suffisamment pour motiver les acteurs à s'impliquer. Les marges de manœuvre, les parties négociables du projet sont réelles et significatives (pas de concertation alibi).
- La voie du dialogue semble **appropriée et prioritaire**, par rapport à d'autres voies : l'information et la consultation, la réglementation, la sensibilisation, le lobbying...
- **Les principaux acteurs concernés sont disposés à se rencontrer et à dialoguer.** Lorsqu'il existe des conflits importants entre certains acteurs, il peut être utile d'avoir un travail de médiation préalable.
- **Le rapport de force entre les principaux acteurs concernés est équilibré**, et la dimension « biodiversité » des espaces naturels pourra être représentée dans les instances de dialogue.
- **Une personne est dédiée à l'animation.** Elle est légitime aux yeux des participants et capable d'adopter **une posture de neutralité** (positionnement de sa structure, compétences, disponibilité de temps).
- **Les délais sont suffisants** pour co-construire un accord. On dispose de suffisamment de temps pour conduire le processus.
- Une démarche de concertation est **compatible avec les règles administratives et légales de gouvernance**. Elle doit tenir compte des autres démarches en cours sur le territoire.

Au regard de tous ces critères, on décidera de se lancer ou non dans une démarche de concertation.

PAROLES D'ANIMATEUR Les parties prenantes

« Décideurs, experts, acteurs socio-économiques, usagers, citoyens... toutes les personnes, physiques ou morales, qui sont impactées ou concernées par le projet. Dans la phase d'élaboration de la démarche, il convient d'identifier tous les acteurs à associer et de déterminer quelle place ils doivent et peuvent prendre. Cela permet de construire la composition des différentes instances de concertation. »



2 - La préparation de la démarche de concertation

Cette phase est une étape fondamentale. Elle est conduite par l'animateur de la concertation, qu'il soit salarié de la structure porteuse du projet ou intervenant externe.

Elle consiste en un travail avec les principaux décideurs au sein d'un comité de pilotage et des entretiens individuels avec les parties prenantes pour aboutir à un diagnostic et à un dispositif de concertation comportant les éléments suivants :

- les objectifs ou enjeux de la concertation,
- la ou les thématiques à mettre en dialogue,
- les organismes et personnes à réunir et leur position dans la concertation (directement concernés, bénéficiaires, personnes ressources : savoir d'experts ou savoirs d'usages, décideurs),
- le positionnement du gestionnaire dans la concertation (voir plus bas),
- les instances et leur calendrier prévisionnel de réunion,
- les résultats opérationnels attendus,
- le lien avec les décideurs concernés et les modalités de décision.

3 - La préparation et l'animation de concertation

D'une manière générale, au moins deux réunions sont nécessaires, correspondant à trois étapes qu'il faut bien dissocier :

- le partage du diagnostic avec la recherche d'une compréhension mutuelle des besoins,
- la recherche de solutions (phase de créativité),
- le choix des solutions réalistes et acceptables par tous.

Ces solutions sont ensuite validées par les instances de décisions des organismes compétents concernés.

4 - La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des solutions

Associer les parties prenantes pendant la phase de mise en œuvre des solutions issues de la concertation et dans des étapes d'évaluation du projet renforce la confiance mutuelle et contribue à construire une culture de la concertation favorable aux futurs projets.

Au-delà des phases actives de concertation, le processus de dialogue doit continuer au long court. Les liens peuvent être entretenus à travers des actions de communication et de consultation régulières. Surtout les méthodes et les postures de co-construction mises en œuvre pendant la concertation au sujet d'un projet défini doivent être incarnées et devenir naturelles dans la gouvernance « au long cours » du site.

« Les réunions de concertation sont la partie émergée de l'iceberg du processus complet. »



LE GESTIONNAIRE, PILOTE ET ANIMATEUR D'UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION



PAROLES D'ANIMATEUR
Poser clairement son rôle

« En arrivant à la réunion, j'ai dit aux participants : « je pose ma casquette d'expert naturaliste et maintenant je ne fais que l'animation, sans intervention sur le contenu », j'ai posé un cadre très clair, je l'ai fait valider. Ils ont été étonnés puis rassurés. »



Parfois il est nécessaire de faire appel à un animateur extérieur. Que ce soit par manque de compétences d'animation ou parce que la posture de neutralité n'est pas possible ou reconnue dans ce projet, on peut mobiliser la compétence « aller chercher les compétences d'animation ». La connaissance des grands principes d'une démarche de concertation est précieuse pour élaborer un cahier des charges pour rechercher et sélectionner un prestataire. Dans ce cas, le gestionnaire reste **pilote** de la démarche.

Le gestionnaire d'espace naturel peut avoir différentes places dans le processus : porteur de projet, intervenant au titre d'un décideur institutionnel, expert naturaliste et scientifique... et peut-être ANIMATEUR de la concertation.

Une démarche de concertation nécessite une animation spécifique pour faciliter la compréhension mutuelle, animer et permettre un travail efficace, garantir un cadre sécurisé, veiller à la prise en compte des intérêts de toutes les parties prenantes. Ce rôle repose sur une posture de neutralité et d'impartialité à adopter en amont et à tenir tout au long de la démarche. Il favorise un climat de confiance avec tous les participants. L'animateur et l'animatrice devront s'assurer que leur structure et eux-mêmes sont reconnus comme légitimes pour ce rôle.

Les compétences et la posture de l'animateur, notamment en utilisant des techniques facilitant le dialogue (écoute active, négociation raisonnée, communication non-violente...), sont des conditions nécessaires à la réussite de la concertation.

Le gestionnaire peut avoir le rôle d'animation si une personne en son sein a les compétences, qu'elle est mandatée et identifiée pour cela et si une autre personne porte la parole technique et/ou politique de la structure.

Si ce dernier point n'est pas rempli, il est parfois possible de changer occasionnellement de casquette au cours de la démarche, à condition que la situation le permette. Par exemple, si la protection du site est acquise, qu'elle fait consensus et qu'on est sûr que personne ne la remettra en question. Dans le cas contraire, le gestionnaire aura intérêt à être pleinement présent en tant que partie prenante et à laisser le rôle d'animateur à une autre structure ou à un prestataire.

Les types d'acteurs dans une démarche de concertation

NIVEAUX D'INTERVENTION		TYPE D'ACTEUR	FONCTION
Sens	Pourquoi dialoguer ?	Décideur Commanditaire Décideur légitime	Problématique du dialogue ; enjeux stratégiques
Processus	Comment dialoguer ?	Animateur de la démarche de concertation	Appui au dialogue - « Autorité » sur le processus -
Contenu adapté à la réalité sociologique, culturelle et économique	Sur quoi dialoguer ?	Participant Acteurs concernés (impactés) ou intéressés (bénéficiaire)	Cœur du dialogue
Contenu technique	Sur quoi dialoguer ?	Expert Spécialiste	Appui au dialogue - Éclairage -



« Au cours d'une formation en médiation, tu as exploré la question de l'élaboration d'un projet de gestion d'espaces naturels par une démarche participative. Qu'est-ce que ce travail t'a enseigné ?

J'ai réalisé cette exploration à un moment où j'ai douté de ma légitimité, et donc de celle du CEN, à conduire une démarche de concertation. En tirant le fil de cette question, et en la confrontant avec d'autres animateurs, j'ai progressé vers une nouvelle forme de pensée, ou paradigme. J'ai aussi découvert l'étonnante adaptabilité des CEN et leur capacité à adopter toutes les places possibles au sein d'une démarche de concertation : décideur, animateur, expert ou participant.

Peux-tu en dire plus sur ce nouveau paradigme ?

En questionnant tous les aspects de ce que peut être une démarche de concertation au service des espaces naturels, j'ai porté un nouveau regard sur ma structure et sur la place occupée par toutes les actions de « communication » au sens large du terme : ces actions n'ont pas directement pour effet d'agir sur les milieux, mais de mobiliser des personnes et d'agir sur les groupes humains concernés. Il y a bien deux mode d'actions parallèles et complémentaires et non pas un seul : les actions de préservation (qui serait supérieur au second) et les actions d'appropriation. J'ai vraiment changé mon schéma mental ! Mon métier n'est pas de défendre la cause de la biodiversité, mais de la faire vivre ! »

Christine Garin - CEN Savoie

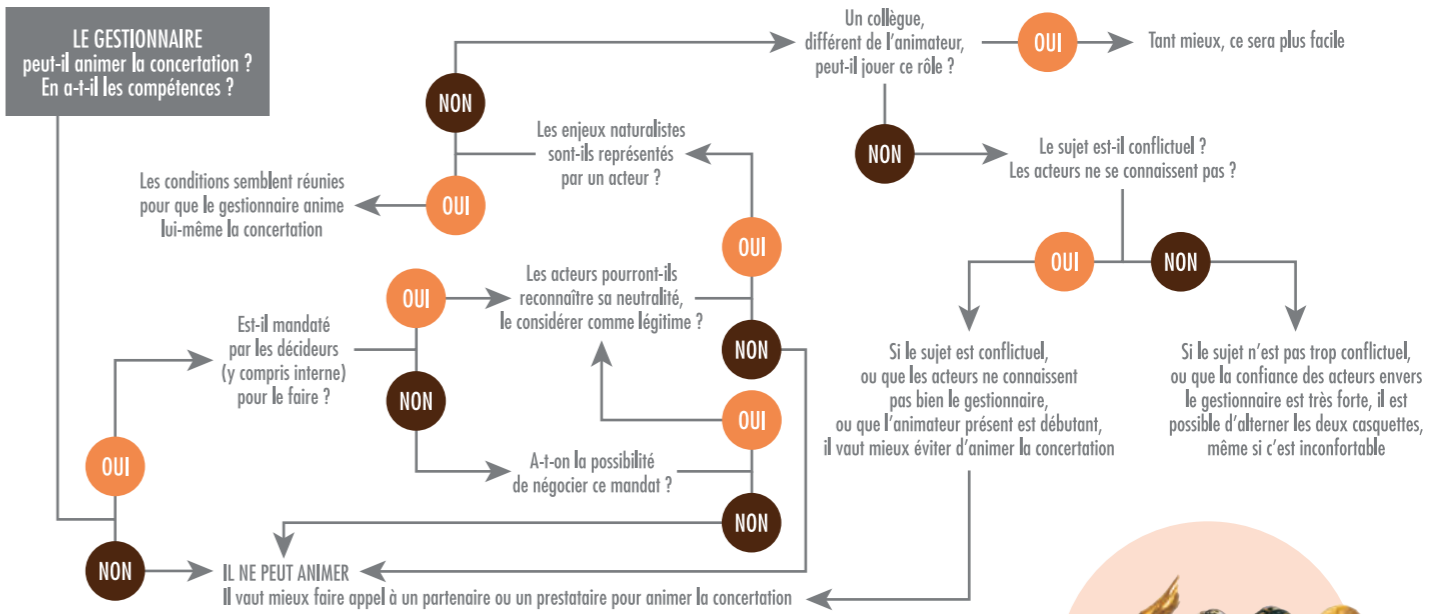
PAROLES D'ANIMATEUR

Savoir renoncer à animer soi-même

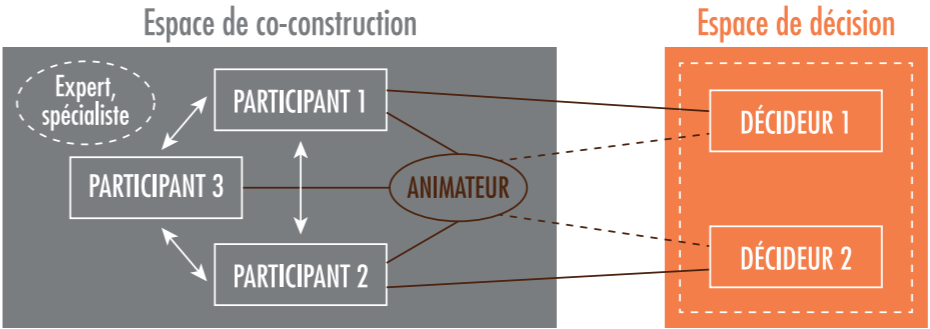


« Bien que je sois formée et expérimentée dans l'animation de démarches de concertation, le projet que je pilotais impliquait des acteurs avec qui j'avais des liens étroits et la conflictualité du sujet rendait ma posture d'animatrice intenable ! J'ai donc lancé un appel d'offre pour trouver un prestataire capable d'animer la phase de diagnostic partagé, extérieur au territoire et donc apte à animer des médiations entre parties prenantes. »

Choisir la place du gestionnaire dans l'animation de la concertation



Positionnement des acteurs d'une démarche de concertation



Source : Christine Garin

LES SPÉCIFICITÉS DE LA CONCERTATION DANS LES SITUATIONS COMPLEXES



Certaines situations sont plus complexes que d'autres...

Complexité vs complication

La complexité d'une situation est le fait de ne pas pouvoir décrire en détail l'ensemble des éléments et des interactions en jeu dans le système. Ce n'est pas la même chose que la complication ou la difficulté. Un système compliqué comprend de nombreux composants et des interactions multiples, mais toutes connues et prévisibles. Un avion est compliqué, mais pas complexe : son fonctionnement est (heureusement) prévisible à chaque instant. Un système complexe peut être composé d'un nombre limité de composants et d'interactions mais avec un fort degré d'imprévisibilité. Un nuage est un système complexe car sa forme ne sera jamais prévisible, et le pilotage d'un avion dans des conditions turbulentes est un processus complexe...

Une situation complexe de gestion d'un espace naturel

C'est une situation dans laquelle les interactions entre les acteurs et le territoire sont multiples, difficiles à appréhender dans leur totalité, éventuellement incertaines. La complexité se caractérise par l'impossibilité à décrire la situation dans son ensemble. Elle n'est pas nécessairement synonyme de difficultés, mais rend la résolution des difficultés plus difficile (!).

Cascade de complexités au détour d'un moulin...

Ce projet de restauration de la continuité écologique d'un cours d'eau a cumulé plusieurs complexités. Il s'agissait de rétablir la continuité amont-aval en effaçant un seuil situé dans la traversée d'une petite ville.

La thématique était complexe car la restauration écologique de la rivière n'était pas le problème majeur perçu par la population, davantage sensible aux risques d'inondation qu'elle avait déjà pu éprouver par le passé. D'autant plus que le seuil à supprimer devait toucher à un patrimoine historique (ancien moulin), ce qui a provoqué la colère de l'association de protection du patrimoine historique local.

C'est alors que les jeux d'acteurs sont venus apporter une couche de complexité supplémentaire du fait que le président de l'association en question était aussi un élu municipal... de l'opposition.

Enfin, lorsque les différents services de l'Etat ont adopté des positions différentes vis-à-vis du projet du fait que les obligations liées à la loi sur l'eau et celles liées à la protection du patrimoine archéologique s'appliquaient de façon contradictoire, la complexité de gouvernance est apparue à son tour.

Finalement, après de nombreux rebondissements, y compris judiciaires, le syndicat de rivière a réussi à nouer un dialogue constructif avec les opposants au projet, et même à construire de nouvelles actions en partenariat... en se mettant à l'écoute de leurs besoins, en s'intéressant à ce qui était vraiment important pour eux.



« A la différence des complications ou des difficultés, l'objectif n'est pas de résoudre les complexités, mais de les prendre en compte... »

Prenons le cas d'une situation simple : un marais avec quelques propriétaires fonciers, sur une commune, avec un statut de protection clair. Elle peut être difficile à gérer à cause de relations conflictuelles par exemple, mais on ne parlera pas de situation complexe dans ce cas. Si parmi ces propriétaires, certains sont aussi élus, ou si des protagonistes ont des liens familiaux en plus des liens institutionnels, dans ce cas, les liens multiples introduisent de la complexité dans la situation. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il y aura davantage de difficultés. Celles-ci risquent d'être plus difficiles à gérer ou tout du moins demanderont une vigilance et une posture particulière pour l'animateur de la concertation.

Différents types de complexités

Nous avons identifié quatre grandes catégories de complexités concernant la gestion concertée des espaces naturels.

1. Les complexités de gouvernance sont liées à des incertitudes ou des conflits sur les processus de prise de décision. Par exemple, lorsqu'un site est concerné par différents zonages de protection (Natura 2000, APPB, ENS...), il peut arriver qu'il soit difficile de savoir clairement qui décide de quoi. Cette complexité est d'autant plus présente que l'échelle territoriale est grande ou que les jeux d'acteurs s'en mêlent...

2. La complexité des jeux d'acteurs est fréquemment présente. C'est la dimension humaine des liens entre les personnes, ou des liens des personnes à l'objet de la concertation lui-même.

3. Les complexités géographiques apparaissent soit parce que l'échelle géographique est tellement grande que cela rend les enjeux abstraits et le nombre d'acteurs potentiellement impliqués considérable, soit parce que les enjeux et les solutions ont des emprises géographiques qui ne se superposent pas.

4. Enfin, les complexités thématiques concernent les situations dans lesquelles les enjeux sont difficiles à se représenter, sujets à controverses ou remettant en cause l'identité et les usages d'un lieu.



DIFFÉRENTES COMPLEXITÉS À LA LOUPE



I - Les complexités de gouvernance

La gouvernance est la façon dont les décisions sont construites puis prises. La concertation recherche la co-construction des décisions avec les parties prenantes. Cela ne veut pas dire qu'elles sont prises de façon concertée. Elles sont préparées collectivement. Éventuellement, plusieurs options peuvent rester en suspens. Et c'est une ou plusieurs instances de décision qui valident ou tranchent si nécessaire. Les décisionnaires sont toutes les personnes ou structures qui participent à une instance dont la compétence est d'engager les actions de gestion. Cela peut être un conseil municipal ou un conseil syndical, le conseil d'administration d'une association. Cela peut aussi être un propriétaire foncier et un conservatoire qui signent ensemble un bail à clauses environnementales...

Par qui et comment sont prises les décisions ? Clarifier la gouvernance

L'absence de clarté dans les processus de décision ou le flou dans la gouvernance du site sont des facteurs importants de complexité. Comment dialoguer et se mettre d'accord sur des solutions partagées lorsque l'on ne sait pas qui est légitime pour décider ou quelles sont les procédures de décision ? Selon les productions attendues de la concertation (projet d'aménagements touristiques, charte de bonne conduite des usagers, plan d'actions de gestion...), les instances de décisions impliquées sont plus ou moins nombreuses et le processus décisionnel plus ou moins complexe.

« Se lancer dans une concertation sur un territoire sur lequel on n'a pas a priori la légitimité de prendre des décisions n'est pas impossible mais c'est risqué et frustrant... »

Trop ou pas assez de décisionnaires...

Composé d'une mosaïque de milieux sensibles, ce site naturel fait partie d'un ensemble de sites Natura 2000. Sa gestion naturaliste relève du comité de pilotage Natura 2000 qui traite d'un périmètre tellement grand qu'il ne peut pas vraiment être associé à la gestion courante de ce site en particulier. Une partie du site accueille un espace de loisirs géré par la commune, alors que c'est la Communauté de communes qui a la compétence tourisme et porte l'animation du site Natura 2000. Le Conservatoire d'espaces naturels écrit et met en œuvre le plan de gestion et co-anime le comité de pilotage. Au final, différentes instances (collectivités, comité de pilotage) sont légitimes pour décider sur des sujets différents mais interdépendants. Complicé dans ces conditions de co-construire une gestion cohérente et globale du site avec les pêcheurs, les agriculteurs, les chasseurs, l'apiculteur, le gérant du restaurant local, les promeneurs...



PAROLES D'ANIMATEUR

« Même si la collectivité n'était pas aux manettes, nous savions qu'il était possible de se lancer car nous en avons rencontré les représentants qui voyaient la démarche d'un bon œil. »



Dans le cas ci-contre, la principale difficulté de la démarche était le flou initial des objectifs, sans lien avec une capacité de décision. Cependant, même si la démarche n'a pas eu de portée opérationnelle directe, elle a permis de créer une dynamique de dialogue, de nouer des relations de confiance entre acteurs et avec le CEN.

Elle a contribué à **renforcer une culture du dialogue**. Afin d'éviter le risque que les élus voient une tentative de pression sur eux, des entretiens préalables avec eux avaient permis de clarifier les intentions et de vérifier qu'il n'y avait pas de conflits de compétences. Après cette démarche, la principale communauté d'agglomération a pris la compétence GEMAPI, recruté deux personnes et lancé un travail d'élaboration d'un contrat territorial. La gouvernance se met donc en place.

Démarches ascendantes vs logique descendante

Conduire un processus de concertation ascendant, c'est-à-dire avec les parties prenantes mais sans les décisionnaires, est possible, mais risqué.

Il est conseillé de se lancer dans une telle démarche uniquement si le travail mené avec les acteurs locaux a une chance d'avoir une influence sur les décisionnaires. Dans tous les cas, il est indispensable, par respect et honnêteté, d'avertir les participants que la démarche sera peut-être sans résultat. Sinon le risque est grand de contribuer à alimenter les idées négatives sur la concertation et à desservir les démarches futures.

Diagnostic partagé et pistes d'actions sur un bassin versant sans gouvernance...

Sur ce bassin versant de moyenne montagne, divers enjeux (l'urbanisation de certains secteurs, la diminution des débits, la disponibilité en eau potable, l'entretien de la ripisylve et l'érosion des berges, ...) ont été identifiés par le Conservatoire d'espaces naturels. Il voit l'importance de mener des actions de préservation des zones inondables dans le cadre d'une gestion globale et collective de la rivière. Cependant, aucune institution n'est compétente pour porter un tel projet de territoire. Grace à un appel à projet de l'Agence de l'Eau, le CEN lance une concertation sur un diagnostic partagé et l'élaboration de pistes d'actions avec les acteurs usagers de la rivière. Il intervient alors hors de son domaine de compétences statutaires et techniques, sans lien avec son propre programme d'actions, simplement au service du dialogue entre les acteurs du territoire. Réunions publiques et groupes de travail ont rencontré un vrai succès et la démarche a produit une liste d'actions structurantes et surtout une volonté de poursuivre un travail collectif et participatif.

Des pistes d'action...

1. Il est fondamental de faire un travail de clarification du processus de décision avant de se lancer, avec le ou les décideurs eux-mêmes. Il faut pouvoir répondre à la question : « Finalement, qui va prendre la décision, qui va signer le document qui lance les actions ? ».
2. Lorsque plusieurs organismes sont concernés par la gestion d'un site (compétences sur la gestion d'habitats naturels, compétences touristiques, compétences sur les cours d'eau ou les forêts du site...), il est dans l'intérêt du site et du gestionnaire de conduire un travail sur la gouvernance dès la phase de rédaction du plan de gestion.
3. Une co-construction de la gouvernance est parfois nécessaire. Lorsque les incertitudes sur la gouvernance deviennent un frein à la démarche, le gestionnaire peut tout à fait conduire une démarche de concertation sur la gouvernance, en réunissant les acteurs ayant une place dans les prises de décision, pour co-construire un cadre clair, des instances et se répartir les rôles.



PAROLES D'ANIMATEUR

« Sur ce projet, j'ai vibré à l'idée de contribuer à la restauration de l'identité d'un territoire » raconte le chargé de mission du Conservatoire. « On a mis les gens autour de la table, généré des attentes plus larges. Malheureusement, on a été confronté aux limites de notre domaine de compétence et de la légitimité du CEN, et les pouvoirs publics n'ont pas pris le relais. »



Un risque de frustration

Le principal risque d'une démarche ascendante est que le plan d'actions co-construit avec les acteurs mobilisés ne puisse pas être mis en œuvre. On peut alors en rester à des vœux pieux, générer de la **frustration** chez les participants et une **perte de confiance** envers le porteur de projets. La frustration et l'épuisement peuvent aussi gagner ce dernier qui prend conscience de tout le potentiel sur ce territoire, sans avoir les moyens de passer à l'action. Cependant, en ayant conscience de ces limites et en prenant la précaution de **bien clarifier les objectifs au départ**, une concertation sans les décideurs peut avoir des effets bénéfiques sur les relations et la compréhension mutuelle des acteurs du territoire. Une telle démarche contribue à créer une **culture du dialogue** qui sera un terreau fertile pour d'autres projets, à d'autres échelles. Le deuxième effet d'une telle **démarche ascendante** est de révéler aux décideurs les enjeux et la dynamique collective des acteurs. Il se peut alors que l'institution compétente non présente au départ s'empare du sujet, voire qu'une structure ad hoc voit le jour.



Des pistes d'action :
Calibrer son projet en fonction de son pouvoir d'agir

- 1. Toujours se poser la question : sur quoi ai-je du pouvoir d'agir ? En tant qu'institution ? En tant que professionnel ? En fonction de la réponse, décider de se lancer ou pas.
- 2. Et si on se lance, formuler un objectif cohérent avec le pouvoir de décision dont on dispose et en informer clairement les participants.
- 3. Même s'ils ne participent pas, il est important de tenir les élus et autres décideurs informés de la démarche, de son déroulement et des productions, tout au long du chemin parcouru. Cela leur donne la possibilité de s'appropriier les enjeux qui émergent et de s'imprégner des perceptions des acteurs de leur territoire.



II - Les complexités de jeux d'acteurs

Les différents acteurs d'un territoire ont des liens multiples les uns avec les autres et chacun a une relation particulière au site naturel à gérer.

Empilement de casquettes...

Ici, le président de la communauté de communes gestionnaire du site Natura 2000 est aussi directeur d'une société d'aménagement, redevable de mesures de compensation permettant de financer la gestion... Là, le président de l'association de protection du Moulin est aussi élu de l'opposition municipale et en très bon termes avec les services de l'Etat. Dans cet autre cas, la chargée de mission du CEN est à la fois habitante du territoire, amie d'un militant actif d'une association de protection de la nature et animatrice de la concertation...

Des relations entre acteurs à décortiquer

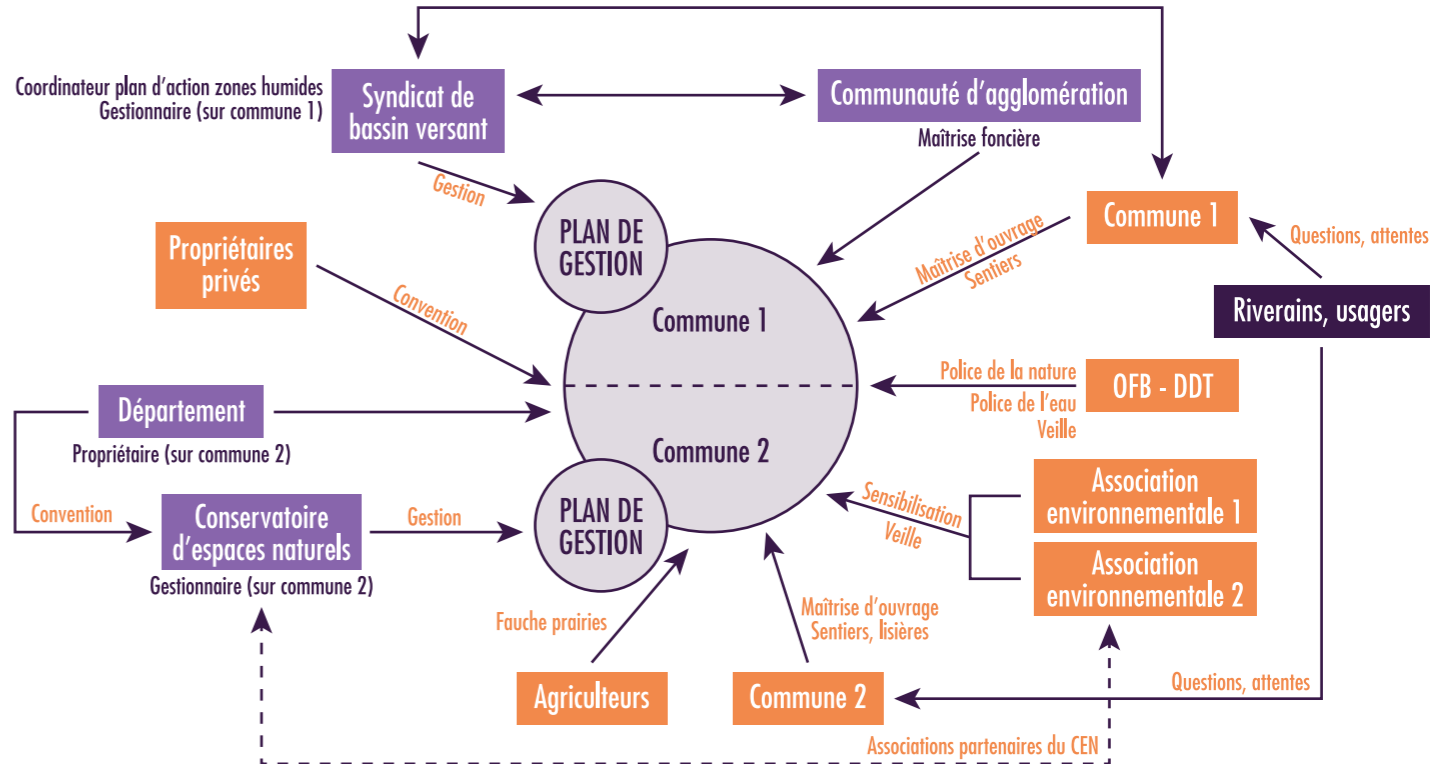
Affinités, alliances, conflits, pouvoir sur l'autre, loyauté, méfiance... la diversité des liens introduit une complexité considérable dans la conduite de projets partenariaux. La concertation peut-être une solution pour tenir compte de toutes ces relations et, en même temps, ces jeux d'acteurs peuvent venir polluer une concertation s'ils ne sont pas pris en compte... L'étape de défrichage en amont de la concertation pour vérifier sa faisabilité permet de révéler ces liens multiples et d'anticiper les difficultés qu'ils peuvent poser.

Conflits de loyauté...

Sur ce site, d'importants travaux de restauration avaient fortement modifié le paysage, le rendant beaucoup plus visible et attractif pour les habitants du territoire. Comment en faire un site pédagogique, sans risquer de perturber les équilibres écologiques ? Une concertation pouvait être la bonne solution. Mais notre professionnel était confronté à une complexité majeure : un administrateur de sa structure et un de ses collègues cherchaient chacun à sa façon à imposer sa vision de l'avenir du site. Pris entre des liens amicaux d'un côté et une loyauté institutionnelle de l'autre, comment pouvait-il gérer un conflit entre deux personnes de sa propre structure dans une démarche ouverte à des partenaires extérieurs ? Conflit interne, liens multiples de l'animateur, ouverture aux partenaires... Comme le mélange était explosif, il a fait appel à un animateur extérieur.



Marais des Chassettes : La carte des acteurs





Marais des Chassettes : Les cercles de la décision

L'analyse des jeux d'acteurs va nous aider à choisir la structure et la personne susceptible d'animer la concertation. Quand les relations entre acteurs sont trop complexes, le recours à un prestataire extérieur est particulièrement recommandé. Il pourra apporter un regard neutre, être véritablement à l'écoute de chacun sans préjugés et sans enjeux personnels.

Une fois que l'on a décidé de se lancer dans une démarche de concertation, l'élaboration du processus repose en partie sur ce qui ressort des entretiens individuels préalables. Lorsque les jeux d'acteurs sont complexes, ils sont particulièrement utiles.

- Ces tête-à-tête permettent de commencer à créer une **relation de confiance** avec chaque partie prenante. C'est l'occasion pour l'animateur ou l'animatrice de bien expliquer son rôle et sa posture de neutralité et de manifester sa capacité d'écoute et d'empathie.
- Des questions sur les liens entre acteurs peuvent être ouvertement posées : *quelles relations avez-vous avec les autres acteurs ? Existe-t-il des conflits qui pourraient gêner la concertation ? Quels autres acteurs sont importants à associer ? Y a-t-il des précautions à prendre pour que la concertation se passe le mieux possible ?*
- C'est un moment de mobilisation et de légitimation des acteurs : ils sont reconnus comme étant importants.
- C'est une occasion unique pour les personnes de parler dans un cadre confidentiel de ce qui est important pour elles. Cette situation privilégiée permet de préparer une expression authentique et plus apaisée dans les temps collectifs.
- C'est à ce moment-là que l'on peut demander aux personnes de choisir, si elles en ont plusieurs, quelle sera la « casquette » qu'elles vont porter pendant la démarche.

« *Conduire une démarche de concertation, c'est travailler sur les relations humaines, c'est tisser du lien.* »



Des pistes d'action...

Cartographier les acteurs : il est souvent éclairant de lister, caractériser et représenter visuellement la constellation des acteurs sur un site.

1. Lister de façon exhaustive (autant que possible) toutes les personnes physiques ou morales concernées par le projet.
2. Identifier pour chaque partie prenante les intérêts et les liens qu'elles ont vis-à-vis du site ou du projet (ce qui est en jeu pour elle).
3. Identifier et représenter les relations que les parties prenantes ont entre elles.
4. Identifier les rôles de chaque partie prenante dans la gouvernance (quel pouvoir ?).
5. Au regard de tous ces éléments, positionner chaque partie prenante au niveau de participation réaliste (information, consultation, co-construction, co-décision).

Prendre en compte les faits anciens

Pour préparer la démarche de concertation, il est fondamental de prendre en compte **l'historique du groupe**, le vécu collectif passé.

Si les personnes ne se connaissent pas, qu'elles n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, qu'elles appartiennent à des mondes culturels différents et n'utilisent pas le même langage (exploitant agricole, technicien d'aménagement territorial, élu d'une petite commune rurale, bénévole naturaliste...), ou si elles ne se voient qu'une fois tous les 3 ans dans un comité de pilotage où elles écoutent sans échanger, l'introduction de méthodes participatives de co-construction devra s'accompagner de beaucoup de pédagogie sur les objectifs. Il faudra également prévoir du temps pour que la confiance se crée entre elles et qu'elles passent d'un mode « revendicatif » à un mode « collaboratif ». A contrario, si le groupe est stable et habitué à un travail collectif et des échanges constructifs, on peut envisager des démarches plus courtes et efficaces, sans jamais négliger les temps d'interconnaissance et d'inclusion.

Les préjugés qui modifient la perception

L'histoire des relations entre les acteurs d'un territoire construit des préjugés et le regard que chacun porte sur un projet est toujours influencé par l'image que l'on a du porteur de projet. Ainsi, on aura tout intérêt à connaître l'histoire des conflits (ou des coopérations) qui ont eu lieu sur le territoire concerné.



Il est souvent difficile d'avoir un même regard, mais c'est ce qui fait la richesse des échanges.

Au-delà de la méfiance...

Lorsque le syndicat de rivière a lancé la concertation sur le projet de barrage écrêteur de crues, les propriétaires du secteur se sont montrés franchement distants voir méfiants. Le dialogue était difficile et l'animatrice était surprise par ce climat de défiance qu'elle jugeait disproportionné par rapport aux éléments qui étaient présentés. Elle finit par comprendre lorsqu'elle apprit que sur le même territoire, pour un projet complètement différent, la collectivité locale avait procédé à des acquisitions foncières de façon assez brutale. Grâce à cette information, elle put expliquer précisément la différence entre le Syndicat de rivière et la collectivité, ce qui permit de fluidifier le dialogue sur la base d'une relation nouvelle.





PAROLES D'ANIMATEUR

« En faisant l'inventaire des acteurs et de leurs relations entre eux et au site, j'ai pris conscience de la complexité de la situation. Lorsque j'ai montré la représentation visuelle des jeux d'acteurs aux participants, ils ont eux-mêmes rajouté des liens dont je n'avais pas connaissance. Ils ont pris conscience qu'ils n'étaient pas seuls sur le site et cela les a mis en mouvement vers les autres. »

La préservation du lien social comme objectif de la concertation :
paix sur les pontons

Les lacs de ce village sont à la fois un joyau naturaliste cher au Conservatoire, un lieu de loisirs précieux pour les habitants et un spot de pêche réputé. Le site présente des enjeux naturalistes importants et, en même temps, la préservation des bonnes relations avec la commune est une priorité. Les liens multiples entre les personnes attachées à ces plans d'eau rendent le terrain sensible. Les pêcheurs sont des habitants impliqués dans la vie locale, certains administrateurs et salariés habitent le territoire, la commune est un partenaire historique du Conservatoire. La bonne gestion repose sur une bonne entente entre tout ce petit monde. Construire et entretenir un dialogue sain entre les acteurs est donc un objectif en soi. Un projet de l'association de pêche provoquait des inquiétudes chez les scientifiques. Des contacts positifs avec les pêcheurs dépendait la bonne relation avec la commune. Pour pouvoir conduire une concertation constructive, l'animatrice du CEN s'est assurée qu'elle était légitime aux yeux de chacun, en particulier en interne auprès de son directeur pour pouvoir sereinement animer le dialogue entre ses collègues et les pêcheurs, mais aussi auprès de la collectivité compétente pour qu'il n'y ait pas de malentendu sur le rôle de chacun.

Des pistes d'actions...

Le travail en **groupes restreints** aide à démêler des problématiques spécifiques avant d'agrandir le cercle des participants sur l'ensemble du projet. Dans certains cas, une **médiation** entre deux acteurs peut aussi s'avérer nécessaire et utile.

Les **entretiens individuels** permettent de recueillir des informations précieuses, en posant des questions sur le processus de concertation lui-même :

- Comment voyez-vous la concertation à venir ?
- Y a-t-il des choses qui, selon vous, pourraient rendre le dialogue difficile ?
- De quoi auriez-vous besoin pour vous sentir en confiance dans cette démarche ?
- Y a-t-il, selon vous, des choses qui seraient importantes que je sache pour animer cette concertation ?
- Quels sont les acteurs importants à associer ?

Faire de contraintes une opportunité... Si les multiples casquettes de certains acteurs peuvent apporter de la complexité dans le processus de concertation, il peut arriver que ces personnes soient aussi une ressource précieuse en tant que « **médiateur territorial** ». A condition qu'elles aient des qualités d'écoute et de dialogue, on peut s'appuyer sur elles pour faire le lien entre les préoccupations des uns et des autres.



III - Les complexités géographiques

Les caractéristiques spatiales des problèmes à traiter peuvent rendre le dialogue complexe.

Quand on travaille sur un **bassin versant**, un **espace de bon fonctionnement** ou une trame verte et bleue, **l'échelle géographique est tellement large et la mosaïque de l'occupation des sols tellement complexe** qu'elle rend les sujets abstraits, difficiles à appréhender par les non-spécialistes.

Au moment de l'élaboration de la démarche de concertation, on va être confronté à la difficulté du nombre très élevé de participants potentiels. Plus le territoire est grand, plus les thématiques concernées vont être diversifiées et plus le nombre d'acteurs à impliquer augmente. De plus, des acteurs nouveaux, non familiers des problématiques liées aux espaces naturels, peuvent être impliqués (habitants d'une zone pavillonnaire dans un corridor écologique par exemple).

Les projets concernant les espaces de bon fonctionnement des zones humides ou les trames vertes et bleues ont en commun de concerner des lieux dans lesquels **les enjeux de biodiversité ne sont pas directement présents en permanence ou non visibles**. Ils impliquent aussi des parcelles extérieures ou intercalaires aux espaces sensibles. Les problématiques impliquant la solidarité amont-aval sur un cours d'eau en sont un autre exemple : pour préserver l'aval, il faut agir en amont. Dans tous ces cas, les acteurs impactés par certaines actions à mettre en œuvre n'ont pas d'intérêt direct à le faire ou n'en voit pas l'importance de façon évidente. Cela peut constituer une difficulté supplémentaire dans l'appropriation des problématiques par les participants.

Pendant la mise en œuvre de la concertation, on peut rencontrer deux types de difficultés : un risque de faible mobilisation (le sujet ne « parle » pas, le public n'a pas l'habitude) et des difficultés de compréhension mutuelle.

Lorsque les solutions ou les actions sont à une **échelle géographique différente de celle du problème**, il peut être plus difficile de trouver des accords avec les acteurs impactés qui ne comprennent pas l'intérêt des efforts qu'on leur demande. Par exemple, dans un projet de reconnexion d'habitats qui répond à un enjeu à grande échelle, on doit rechercher des accords sur des actions à l'échelle de parcelles dont la vocation est parfois très éloignée du sujet.



Des pistes d'action...

Pour pallier cela, les animateurs doivent faire preuve de créativité et varier les formes de rencontre et d'animation :

1. Sectoriser la concertation en variant les échelles : réunions locales pour alimenter un projet global par exemple...
2. Apéro thématique tournant dans les villages d'un bassin versant.
3. Animations nomades type « maraudage » dans les alpages.
4. Rencontres d'élus délocalisées le long du cours d'un fleuve.
5. Cartographie participative et questionnaires en ligne pour toucher un public plus large.



La carte, outil indispensable de la concertation

La carte a deux grandes vertus.

D'un point de vue pédagogique, elle permet de visualiser les espaces, les connexions entre les lieux. Elle permet de prendre du recul, de la hauteur (une photo aérienne joue aussi très bien ce rôle !). Elle permet d'expliquer et de se comprendre.

D'un point de vue symbolique, elle est un objet « médiateur ». Pendant les discussions, elle focalise les regards et les attentions et aide les participants à sortir des éventuels face-à-face. On se retrouve physiquement ensemble autour d'un sujet, plutôt que les uns contre les autres.

Elle peut être une aide pour un exposé. Elle doit surtout être un support de partage et de recueil de connaissances, de représentation, de propositions.

Une concertation synonyme de solidarité amont/aval

Pour limiter les débordements excessifs de cette rivière, les préoccupations se sont longtemps orientées vers la création de digues, le curage régulier et la déconnexion du cours d'eau au marais adjacent. Les négociations piétinaient afin de pouvoir redonner au marais un rôle fonctionnel d'écrêteur de crue... jusqu'à ce qu'une forte volonté politique ne s'exprime pour restaurer ce lien avec la rivière à une échelle plus large.

Mme le maire de la commune la plus en aval témoigne : "Les négociations ont duré dix ans avant de pouvoir démarrer les premiers travaux. Le temps a bonifié les choses ; il faut du temps et de la discussion !" En effet, une à deux réunions de concertation étaient programmées chaque année, avec, au début du projet, des propos eux aussi parfois débordant et quelques larmes. L'acceptation du projet était loin d'être gagnée vis-à-vis des préoccupations agricoles !

Pour le maire de la commune en amont, « Il y a pour moi deux principaux facteurs de réussite : d'une part, le comité de pilotage mis en place autour du marais, d'autre part, le travail de la Communauté de commune durant deux mandats. Il a été un élément fort face à l'incompréhension qui existait entre un état des lieux des années 60-70 et la tournure que prenait ensuite le projet ».

L'échelle intercommunale, autour de la compétence GEMAPI, et la possibilité de "digestion" entre chaque phase de travaux ont en effet été déterminantes pour faciliter l'acceptation locale et mieux réfléchir le projet en termes de solidarités amont/aval. Quelques changements d'interlocuteurs ont aussi apaisé les échanges et le niveau de la crue décennale de 2018 a renforcé la perception du rôle positif du marais dans le ralentissement de l'écoulement de la crue.

Pour Mme le maire, « La bonne dynamique locale qui est maintenue par les collectivités et le Conservatoire d'espaces naturels est une vraie force pour maintenir l'acceptation de ces changements ».



Les visites de terrain, lecture de paysage en commun... sont un outil puissant pour ce type de concertation : plus le thème risque d'être abstrait, plus il faut remettre du concret dans le dialogue.

La réhydratation d'un marais connecté à la rivière

Ce marais situé entre le coteau viticole et la plaine alluviale est connecté à la rivière par un fossé et un système de vanne qui régularise les entrées ou rétentions d'eau. Après un abaissement artificiel de la nappe phréatique, cette connexion a pris de l'importance pour maintenir une période vitale d'inondation de la végétation du marais. Mais la gestion des niveaux d'eau s'est heurtée à la présence, le long du parcours, de terres maraichères dont l'usage saisonnier est très décalé des périodes d'inondations naturelles. Il fallait donc trouver un compromis, aller sur le terrain, comprendre les enjeux de chacun pour co-construire une gestion nouvelle de l'eau par les périodes de fermeture ou d'ouverture de la vanne.



IV - Les complexités thématiques

La gestion des milieux naturels touche souvent à des thématiques complexes :

- Par leur diversité : de multiples enjeux ou problématiques sont présents sur le même territoire. Une concertation sur un sujet peut être rendue difficile par une autre problématique, prégnante sur le territoire, sur laquelle le gestionnaire n'a pourtant pas la capacité d'agir.
- Par la fragilité des connaissances ou la controverse scientifiques : certains sujets sont peu documentés ou la connaissance n'est pas encore stabilisée.
- Par la nature même des processus écologiques qui mettent en jeu un nombre incalculable de paramètres et dont le résultat est impossible à prévoir avec certitude.
- Par la distorsion entre perception et réalité factuelle : les impressions sont parfois trompeuses mais elles ont la vie dure.

Certains enjeux de biodiversité sont évidents pour des naturalistes avertis et pour les scientifiques. Ce n'est pas le cas pour les autres acteurs qui ne voient que les contraintes, restrictions ou impacts sur leurs activités. Inversement, les gestionnaires d'espaces naturels, de par leur mission première, ne prennent pas toujours suffisamment en compte les autres visions économiques et sociales de la problématique. Le dialogue est impossible tant que l'une des deux parties ne fait pas l'effort, ne prend pas le temps, de s'ouvrir au vécu de l'autre. Chacun, depuis sa propre colline, a une vision différente du même territoire. La première étape de la concertation est d'accepter de monter sur la colline de l'autre pour voir ce qu'il voit, pour ensuite pouvoir l'inviter à venir sur notre propre colline...

Sujets complexes...

Animer une concertation sur la cohabitation entre les activités de pleine nature et la présence des chiens de protection des troupeaux dans les alpages présente une double complexité : le sujet déclenche beaucoup de peurs et il est lié à la problématique de la coexistence du loup et de l'activité pastorale. En plus, l'ampleur du problème n'est pas connue exactement. Personne ne sait vraiment combien d'incidents ont lieu chaque année.

Pour faire dialoguer les différents usagers d'un canyon, l'animateur s'est vite aperçu que l'absence de preuves scientifiques sur les impacts de la pratique du canyonisme sur la faune aquatique ainsi que l'absence de données sur la fréquentation réelle acceptées par tous seraient un handicap pour co-construire le plan de gestion.

Travailler sur la dynamique d'un cours d'eau, envisager de lui redonner de la liberté se heurte à des enjeux économiques et à des habitudes. Naturalistes, scientifiques, agriculteurs, pêcheurs, propriétaires riverains... ont du mal à se comprendre. Un détour par l'histoire et le patrimoine ouvre de nouvelles perspectives...

« L'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse vient de réaliser une expérimentation sur l'utilité sociale des projets de restauration de milieux aquatiques ou de protection de la ressource en eau. Pouvez-vous nous en expliquer l'enjeu ? Cette approche est issue de l'économie sociale et solidaire. Elle élargit la réflexion technique en explorant les dimensions de développement du territoire et permet d'adapter le projet technique pour faciliter sa plus grande insertion dans le tissu local. Concrètement, cela suppose de mettre autour de la table des acteurs du territoire, pas seulement les « acteurs de l'eau » mais aussi ceux de l'économie, de l'urbanisme, de l'aménagement, du tourisme, des usagers, voire des riverains.

Poser la question de l'utilité sociale du projet c'est aller plus loin qu'une simple concertation, en recherchant une création plus large de valeurs d'utilité sociale, sans pour autant perdre l'ambition vis-à-vis du milieu. La notion d'utilité sociale, avec les dimensions qu'elle propose, permet de penser le projet autrement, en transversalité des différents besoins territoriaux – voire des différentes politiques publiques – dans la perspective d'une plus grande ambition, d'une meilleure visibilité et, à terme, d'une plus grande pérennité. »

Nathalie Sureau-Blanchet - AERMC



Des pistes d'action...

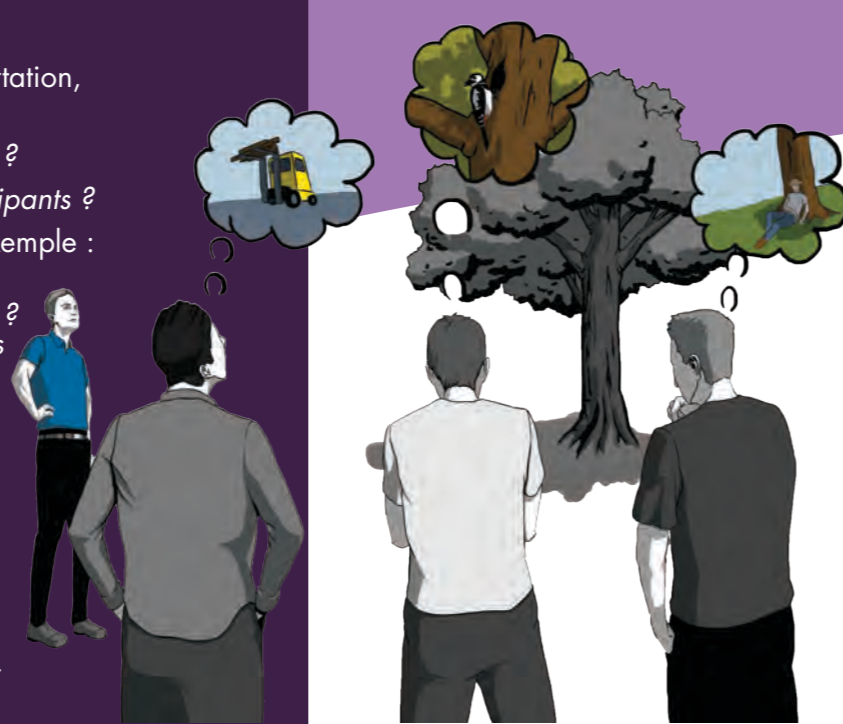
Au moment de concevoir la démarche de concertation, il est utile de se poser les questions suivantes :

- Est-ce que la thématique est accessible à tous ?
- Quels niveaux de connaissance ont les participants ?
- Le problème est-il nouveau ou ancien ? Par exemple : travaux importants qui changent le paysage.
- Quelle est la nature des liens au problème ? Quel rapport à l'espace naturel les personnes entretiennent-elles (affectif, économique, naturaliste...) ?

Elles nous donnent des indications sur l'effort à consacrer à une phase de pédagogie qui peut être très importante en temps et en moyens mobilisés.

Pour favoriser l'appropriation d'une thématique complexe, on peut :

1. Faire appel et valoriser l'expertise d'usage et les savoirs des parties prenantes,
2. Prendre le temps de faire de la pédagogie, de façon participative (pédagogie active, mémoire du territoire), ou avec des formes accessibles à tous : livret de vulgarisation, vidéos...
3. Construire la connaissance collectivement : diagnostic participatif, choix d'experts reconnus par les parties prenantes.



Chacun voit la situation avec sa propre grille de lecture. Le partage des représentations est une étape incontournable.

PAROLES D'ANIMATEUR

« Ce qui a permis d'avancer sereinement, c'est qu'on a confié l'étude de fréquentation à un organisme reconnu par les usagers du site. Ils avaient confiance dans leur expertise. »

PAROLES D'ANIMATEUR

« On a aussi eu l'occasion de mieux comprendre les préoccupations des autres. On s'est rendu compte qu'on aimait le même territoire, avec des visions différentes. »

Exemple : Approche croisée des patrimoines naturels et historiques

Ce fut un des temps forts de cette concertation : lorsqu'un habitant apporta des cartes du territoire datant de 1765 montrant les grandes variations du cours de la rivière. La préservation de la dynamique fluviale d'une rivière sauvage est une thématique complexe, conflictuelle, entourée de beaucoup de méconnaissances, et qui touche un vaste territoire. Elle est un enjeu naturaliste important. Cependant, elle pose des problèmes aux propriétaires agricoles riverains en provoquant une instabilité importante des berges.

Pour sortir d'une gestion au coup par coup des problèmes locaux, le gestionnaire d'espaces naturels a organisé un travail participatif sur l'histoire du fleuve, de sa dynamique et de ses usages, en s'appuyant sur les savoirs et la mémoire des acteurs locaux. Malgré l'incompréhension des partenaires financiers et même d'une partie de son propre conseil d'administration, l'équipe a suivi son intuition de l'intérêt de faire un pas de côté pour s'ouvrir à des thématiques patrimoniales et historiques, bien au-delà de son champ de compétences habituelles.

Réunions publiques, diaporama, exposition, travail de recueil de mémoires auprès des habitants avec les écoles, appel à témoignage des participants... L'exploration de l'histoire de la batellerie et la mise en évidence du lien entre ressource en eau potable et dynamique fluviale, en particulier par une approche historique ont permis de susciter un engouement nouveau et une écoute mutuelle propice à la compréhension. La publication d'un livre grand public rassemblant la matière collectée a créé un sentiment d'appartenance partagé autour d'un bien commun, la rivière.

Le gestionnaire d'espaces naturels est maintenant perçu différemment par les acteurs avec qui il avait des relations difficiles. Sans effacer les divergences de vue sur les projets concrets, il est devenu un interlocuteur capable d'ouverture et d'écoute, digne de confiance. Cela favorise le dialogue.

Depuis, le CEN a lancé un travail de labellisation RAMSAR, avec l'aval des institutions, qui le reconnaissent légitime pour animer la construction d'un projet de territoires.

« La complexité est une des propriétés du vivant. Prenons là en compte, avec empathie ! »



Dans des cas complexes, trouver un consensus amène parfois à créer des objets qui ne sont plus fonctionnels.

La gestion des espaces naturels touche à des intérêts multiples, légitimes et parfois contradictoires. Elle concerne des espaces où se croisent un grand nombre d'acteurs. Elle repose sur des processus biologiques et écologiques dont il est impossible de prévoir le résultat avec certitude. Tout cela fait qu'on se trouve **au cœur de la complexité du vivant et de l'humain.**

Co-construire la gestion de ces espaces nécessite de partager un minimum de culture commune, d'avancer dans la compréhension de l'autre, même sans être d'accord avec lui, d'avoir confiance dans la bonne volonté de chacun. **Cela ne se fait pas en un jour**, encore moins en 2 heures de réunion. C'est une pratique au long cours qui doit commencer **le plus en amont possible**, être anticipée dans le montage du dossier et budgétée.

C'est un processus, une démarche qui doit être animée avec une **posture d'écoute empathique et d'impartialité et qui mobilise des compétences et des moyens spécifiques**, à développer en interne ou à aller chercher à l'extérieur.

Ces processus complexes sont systémiques : la culture du dialogue que l'on souhaite construire avec les acteurs d'un territoire sera **à l'image de la culture du dialogue qui règne à l'intérieur de la structure gestionnaire** qui porte le projet. Dialogue entre scientifiques et animateurs territoriaux, entre salariés et direction, entre techniciens et élus.

POUR CONTINUER À EXPLORER... RESSOURCES DIVERSES, BIBLIOGRAPHIE, WEBOGRAPHIE

L'Institut de la concertation : le réseau des praticiens de concertation, pour trouver des collègues, des formations, se tenir informé des occasions de « faire réseau » : <https://i-cpc.org/>

Pour découvrir les fondamentaux du dialogue territorial et s'inspirer de nombreux cas réels : le site de l'association Comédie : www.comedie.org

Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Collectif, 2015. Montpellier, Aten. Coll. « Cahiers techniques ». En ligne, n°88. <http://ct88.espaces-naturels.fr/>

Une démarche de concertation pour la gestion du patrimoine naturel ouvrage collectif édité en 2009 par le CEN Rhône-Alpes – 23 pages
Télécharger sur : www.cen-rhonealpes.fr/wp-content/uploads/2010/06/CTconcertation.pdf

Une analyse de 300 concertations en lien avec l'environnement : *Gérer ensemble les territoires, vers une démocratie coopérative*, Jean-Eudes BERET et Anne CADORET, Éditions Charles Léopold Mayer... https://docs.eclm.fr/pdf_livre/341GererEnsembleLesTerritoires.pdf

Un ouvrage de référence sur le dialogue territorial : *Guide pratique du dialogue territorial*, Philippe BARRET - 2012 - Editions de l'Aube

Sur les principes de base de la négociation raisonnée : *Comment réussir une négociation*, Roger FISHER, William URY, 1982, Seuil

Pour approfondir la notion de besoins : *Les mots sont des fenêtres (ou bien ce sont des murs)*, Initiation à la Communication Non Violente, Marshall B. ROSENBERG, 2016, La Découverte

Conduite d'un processus de dialogue territorial par un conservatoire d'espaces naturels. Réflexions stratégiques et pistes méthodologiques pour l'élaboration d'un projet de préservation d'un espace naturel. Garin Christine, 2017 CNAM, Certificat de Compétences « Pratiques de la médiation ». Mémoire rédigé sous la direction de Pierre-Yves Guihéneuf, 110 p.



DES DÉMARCHES DE CONCERTATION prendre en compte la complexités des situations

La préservation du patrimoine naturel se traduit par des actions de plus en plus complexes, avec des acteurs divers, des échelles imbriquées... un vrai casse-tête pour construire collectivement un projet concerté permettant l'engagement de tous !

Aussi, pour aider tout porteur de projet à faire face à ces difficultés, nous avons réuni dans ce cahier technique un rappel de quelques bases de la concertation, des retours d'expériences évocateurs, des témoignages, des conseils et apporté une vision plus structurée de ce que peuvent être ces « situations complexes ». N' imaginez pas trouver dans ces pages des recettes prêtes à être appliquées, la spécificité de chaque cas rend illusoire une telle généralisation.

Plusieurs spécialistes se sont penchés sur le sujet dans le cadre d'un comité de rédaction et chacun a pu apporter son point de vue et son expérience.

Une édition :



Rédaction :



Avec l'appui de :



Avec le soutien financier de :



L'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse est un établissement public du ministère de l'environnement, dédié à la préservation de l'eau. Elle perçoit l'impôt sur l'eau payé par tous les usagers. Chaque euro collecté est réinvesti auprès des collectivités, acteurs économiques et agricoles pour lutter contre les pollutions et mieux utiliser l'eau disponible, à travers un programme pluriannuel d'intervention. Par ailleurs, l'agence de l'eau organise la concertation avec les acteurs locaux, produit et diffuse la connaissance sur l'eau.

La reconquête de la biodiversité

L'agence de l'eau s'engage pour la reconquête de la biodiversité en soutenant la restauration du fonctionnement des écosystèmes. Restaurer les rivières, les lacs et zones humides, les espaces côtiers de la Méditerranée, c'est en effet sauver les espaces de vie pour un grand nombre d'espèces. L'agence de l'eau vise aussi la reconquête des corridors écologiques favorisant la circulation des espèces inféodées à l'eau et nécessaires à l'accomplissement de leur cycle de vie.