

Comédie

Programme Comédie
www.comedie.org

Etude de cas

ConfluenceS Garonne - Ariège

**Rapprocher les organisations du territoire
pour préserver un espace naturel périurbain**

Etude réalisée à l'occasion du Séminaire acteurs chercheurs du 27 juin 2006
« Regards pluridisciplinaires sur des expériences locales de concertation »

et du Forum régional du 28 juin 2006 sur la concertation et la médiation environnementales
événements organisés dans le cadre du Programme Comédie, coordonnés par GEYSER et l'AFIP
avec l'appui de la Fondation de France et de la Région Rhône-Alpes

Réalisation des entretiens et rédaction : Pierre-Yves Guihéneuf, Geysler.

Reproduction autorisée sous réserve de mention explicite de la source.

Comédie, mai 2006.

*Ce qui se joue dans la concertation, c'est la construction
d'institutions au sens économique du terme,
c'est-à-dire de règles, d'organisations, d'entités
qui vont servir à réguler les rapports
qu'entretiennent les agents économiques
entre eux et avec le milieu naturel.*

*Jean-Eudes Beuret
La conduite de la concertation, l'Harmattan, 2006.*

1. Le contexte et l'historique du projet

A proximité immédiate de la ville de Toulouse, la confluence de la Garonne et de l'Ariège constitue un espace naturel remarquable dans une zone soumise à une forte pression foncière due elle-même à la croissance démographique rapide de l'agglomération et de sa périphérie.

Ces quelques 800 d'hectares étirés le long des deux fleuves jusqu'à leur union aux portes de la ville ne sont pas constructibles, notamment à cause de crues assez fréquentes qui les rendent très inondables. Ils ont fait l'objet, en certains endroits, d'activités diverses, en particulier l'extraction de sables et de graviers qui, avant de cesser définitivement en 1987, ont fortement marqué le paysage pendant une quarantaine d'années. Quant à l'agriculture, elle est en fort retrait. L'élevage a entièrement disparu dans les années soixante-dix et seules subsistent quelques zones de cultures, notamment maraîchères, dans le lit majeur du fleuve.

Cet effacement des activités productives doit être mis en balance avec le développement des activités de loisirs. Ces espaces sont en effet convoités par divers utilisateurs, certains anciens comme les chasseurs et les pêcheurs, d'autres plus récents comme les randonneurs ou les kayakistes. Loisirs et découverte de la nature sont des activités en forte croissance dans les espaces proches de la ville, d'autant plus que ceux-ci sont relativement préservés et offrent une diversité de conditions naturelles. Les municipalités font état de plaintes des propriétaires envers les usagers et certains d'entre eux ont des projets d'aménagement de ces zones.

Autre dimension des lieux : l'écologie. A l'instar de nombreuses zones humides, ce long corridor est considéré comme remarquable sur le plan de la biodiversité. Reconnu d'intérêt européen, il recèle trois ZNIEFF¹ et a été proposé à l'inventaire Natura 2000. Sur le plan fonctionnel, il joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement des nappes phréatiques et dans la prévention du risque d'inondation des zones urbaines en offrant des territoires d'expansion des crues.

Enfin, sa dernière particularité est de nature administrative. Zone de frontière, le site est réparti sur sept communes appartenant à trois communautés de communes différentes : le Grand Toulouse, le Muretain et le Sicoval. Cette situation n'est pas la moins importante de ses caractéristiques. En effet, quand en 2001, l'association Nature Midi Pyrénées initie un projet de mise en valeur de cette zone, elle se trouve rapidement confrontée à l'éclatement des centres de décision. La nécessité de coordonner plusieurs entités territoriales et divers groupes d'usagers constitue la principale originalité de ce projet.

¹ Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique.

2. Les acteurs

Le commanditaire. Il n'y a pas de véritable commanditaire dans ce projet, dont l'initiative revient à l'association Nature Midi Pyrénées (NMP) qui en assure l'animation. Les centres de décision sont pour le moment les collectivités territoriales concernées et les groupes d'utilisateurs impliqués.

L'animateur. L'association Nature Midi Pyrénées est l'une des principales associations environnementaliste de la région, spécialisée dans la préservation de la biodiversité et des espaces naturels. Elle emploie onze salariés.

Les participants. La concertation mise en place concerne exclusivement des organisations collectives. Il s'agit de :

- collectivités territoriales : le département de la Haute-Garonne, la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, les communautés de communes du Muretain et du Sicoval, l'Agence régionale de l'environnement (Conseil régional)
- communes : Clermont-le-Fort, Goyrans, Pinsaguel, Lacroix-Falgarde, Porter-sur-Garonne, Toulouse, Vieille-Toulouse
- des institutions publiques : l'Agence de l'Eau, la DIREN
- la Chambre départementale d'agriculture,
- la fédération départementale des pêcheurs, la fédération départementale des chasseurs
- des associations : Nature Midi Pyrénées, Caminarem.

2. Les étapes du processus

1. Mobilisation des partenaires

Lors du démarrage du projet de concertation en 2001, la première phase a consisté pour l'association NMP à identifier les acteurs concernés par la préservation ou l'usage de la zone. Les collectivités territoriales, en particulier les communes et communautés de communes apparaissent rapidement comme les acteurs principaux de la future concertation, car elles sont porteuses de projet d'aménagement et/ou disposent des compétences nécessaires pour intervenir.

Seuls les acteurs organisés sont invités à participer : les habitants, usagers individuels et groupes locaux doivent être touchés par les communes ou les autres organisations. La concertation ainsi mise en place prend donc la forme d'une concertation entre institutions, mais elle est supposée constituer l'un des étages d'un processus plus global. Lors de la réunion de lancement d'avril 2002, un Comité de projet est constitué.

L'initiative de NMP n'arrive pas en terrain vierge : plusieurs collectivités ont engagé des actions ou ont formulé des projets, dont la plupart oscillent entre un objectif écologique de préservation de milieux sensibles et un objectif touristique d'ouverture au public : protection de zones humides, création de centres de loisirs, tracé de sentiers de randonnée, etc. La nécessité d'une coordination à l'échelle du site est ressentie par beaucoup d'élus. Cependant, les niveaux de connaissance et les visions du territoire divergent sensiblement. NMP décide d'asseoir la concertation sur un important travail de diagnostic.

2. Inventaires et diagnostic partagé

Lorsque démarre le projet en 2001, des inventaires naturalistes (faune, flore), une étude paysagère et des cartographies (POS, mesures de protection, habitats naturels, statut du foncier...) sont entrepris, ainsi qu'un travail sur l'histoire du site et des activités qui y ont été pratiquées. Les élus se montreront particulièrement intéressés par cette dimension historique, qui replace leur action dans une trajectoire cohérente et efface la réputation de « *no man's land* » de ce territoire. Elle contribue également à donner de NMP une image moins exclusivement naturaliste. L'association tient en effet à une approche globale du site, incluant ses différentes dimensions, et situe cette option dans une perspective de développement durable.

Les éléments de connaissance du site sont mis en commun et complétés par les apports des participants, l'objectif de NMP étant de ne rien exclure. La synthèse est construite collectivement sous forme d'un diagnostic partagé, les partenaires étant invités à faire état de leur vision du site en remplissant des tableaux. Cette démarche permet d'organiser les éléments d'analyse apportés par les participants autour de quatre ensembles : forces et faiblesses (pour aujourd'hui), opportunités et menaces (pour demain). Elle permet de construire une vision collective du territoire et de dégager des axes d'orientation pour l'avenir. Trois dimensions sont abordées : économie, environnement, socio-culturel.

Des enjeux et des axes stratégiques sont ensuite définis.

Les enjeux	Les axes stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Le patrimoine naturel et historique • Les zones humides • La gestion locale et territoriale concertée • Les activités économiques • L'attractivité récréative du site en zone périurbaine • Son paysage identitaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Gérer, protéger et restaurer les milieux naturels • Coopérer pour une gestion coordonnée du territoire • Valoriser les activités économiques respectueuses des milieux • Développer la sensibilité et la citoyenneté • Renforcer l'identité du territoire

En 2002, cinq réunions du comité de projet ponctuent l'élaboration de ce travail collectif, généralement organisées dans les mairies des communes participantes, auxquelles il faut ajouter

- des visites sur le terrain
- des réunions bilatérales, par exemple entre NMP et les autres partenaires impliqués.

Lors de l'une des réunions, un nom est défini pour le projet. Après recueil de propositions et après discussions, l'appellation « ConfluenceS Garonne Ariège » (avec un grand S) est choisie.

3. Propositions

NMP réalise ensuite un inventaire des formes d'organisation possibles (GIP, GIS, SIVU, etc.) et des outils mobilisables (conventions de sites, réserves régionales, mesures agrienvironnementales, parc naturel régional, chartes, etc.). Sur la base des avantages et inconvénient de chaque dispositif, elle construit quatre scénarios d'organisation des partenaires pour coordonner les activités à mettre en place :

1. Création d'un Syndicat mixte qui élaborerait une charte d'aménagement ;
2. Classement du territoire en réserve naturelle régionale et mise en place d'une structure décisionnelle qui pourrait prendre la forme d'un collectif de gestion locale ou d'une association ;
3. Articulation des deux scénarios précédents : création d'une réserve naturelle régionale et mise en place d'une charte de préservation et de mise en valeur
4. Mise en place d'une réserve, d'une charte et d'un arrêté préfectoral de biotope.

En octobre 2002, le Comité de projet se réunit pour décider du scénario à adopter. Le choix est fait par consensus : il est décidé de créer une association de préfiguration d'une future Réserve naturelle régionale et d'élaborer une charte. Le projet est précisé et affiné en mars 2003.

4. Mise en œuvre

Les années 2003 et 2004 sont consacrées à la mise en œuvre du projet et notamment à la constitution de l'association. La forme associative est choisie pour permettre à des structures diverses de se constituer en partenaires du projet. Cependant, certains partenaires se verront exclus de fait de l'association, comme les structures publiques, l'Agence de l'Eau, la Région ou un syndicat mixte, pour des raisons statutaires.

Une charte de territoire est actuellement (2006) en cours d'élaboration. Elle reprend les cinq axes stratégiques définis collectivement et les décline sous forme d'une cinquantaine de propositions. Cette charte est actuellement en cours de validation par les partenaires, elle est notamment soumise au vote des conseils municipaux et à l'approbation des différentes structures.

La mise en place d'une réserve naturelle régionale et l'insertion du site dans le réseau Natura 2000 font partie des objectifs à moyen terme.

5. Eléments d'appréciation

A l'origine, le périmètre visé est de 600 hectares courant 5 communes. A partir de 2004, il s'étend à 800 hectares et 7 communes. En 2006 cependant, l'une des communes, qui avait été pionnière dans la mise en œuvre de mesures de protection sur son territoire, manifeste une attitude de retrait difficile à expliquer.

3. L'animation : facteurs de succès et limites

1. Légitimité de l'association

Hormis le fait qu'elle soit à l'origine du projet, l'association NMP disposait au départ de peu d'atouts pour s'imposer en tant qu'animatrice du projet. Sa légitimité s'est consolidée cependant au fil du temps du fait de :

- sa compétence scientifique et technique dans le domaine naturaliste, reconnue dans la région et revendiquée par aucun autre partenaire ;
- son souci d'aborder la problématique du territoire de façon globale et non pas seulement sous l'aspect environnemental, qui en faisait un animateur ouvert à la diversité des attentes ;
- sa neutralité dans les jeux politiques locaux, qui en a fait un interlocuteur acceptable pour des intercommunalités et des structures parfois concurrentes, et le fait que dans cette zone appartenant à plusieurs communautés de communes, aucune ne pouvait revendiquer de légitimité territoriale à conduire un processus portant sur l'ensemble du site. Dans ce contexte, l'extériorité de NMP dans les enjeux politiques locaux a permis de confier la conduite du projet à un acteur relativement neutre sur ce plan.

Pour NMP, d'autres éléments ont joué en sa faveur :

- sa capacité à présenter des informations accessibles et à faciliter leur appropriation : photos, cartes, etc. ;
- la rétrospective historique et l'étude paysagère qui ont séduit les élus en mettant l'accent sur le caractère multidimensionnel du projet et en contribuant à poser la question de l'identité du lieu ;
- le fait de situer le projet dans une perspective intégrée de développement durable, qui a permis une meilleure identification des enjeux et la possibilité pour les collectivités territoriales de communiquer à son propos ;
- un temps et une énergie considérable engagée dans la mobilisation des partenaires et dans le maintien de leur participation tout au long du projet : « on a fait partager notre enthousiasme ».
- des relais parmi les participants, en particulier parmi les techniciens de plusieurs organismes, convaincus de l'intérêt du projet, et une élue du Conseil Régional qui a su activer des leviers institutionnels.

La capacité de l'association à comprendre les motivations de ses partenaires a sans doute aussi joué un rôle moteur. Par exemple, il est apparu rapidement à NMP que la possibilité pour les élus d'articuler ce projet avec des dynamiques en cours (le développement durable), de communiquer à son sujet auprès de leurs administrés (l'histoire du site, son identité, la fierté de pouvoir préserver des ressources d'intérêt patrimonial...) contribuait grandement à leur motivation.

Les partenaires du projet reconnaissent chez l'association NMP un « savoir écouter » et une disposition certaine à proposer et synthétiser, sans imposer. Le bilan de son action est considéré positif par toutes les personnes rencontrées. L'une d'elle estime que le fait qu'une dynamique collective associant des acteurs aussi divers soit portée et animée par une association consitue « une expérience unique chez nous, une véritable innovation ».

Certes, l'association NMP ne faisait pas preuve de neutralité dans les débats et défendait ses propres options en même temps qu'elle animait l'ensemble du groupe. Mais ce double rôle n'a pas été perçu comme un handicap par les partenaires du projet. « Ce n'était pas un problème car leur position était clairement affichée » dit l'un d'eux en parlant de NMP. « Ils n'étaient pas neutres, on n'était pas dupes » résume un autre.

En revanche, le fait que l'association puisse être intéressée par les suites du projet en se positionnant comme prestataire de services pour la réalisation de plans de gestion a été diversement perçu par les élus, certains y voyant une confusion préjudiciable à l'impartialité de NMP.

2. Les options méthodologiques

L'animation du projet a été facilitée par le fait qu'un relatif consensus se soit dégagé rapidement entre les partenaires du projet, qui partageaient un objectif de préservation des milieux et de valorisation par des activités de loisir ou de découverte. Les difficultés ont été de deux ordres :

- parvenir à construire une vision commune du territoire par des partenaires ayant une appréhension et une pratique des lieux très différentes ;
- construire une organisation collective, avec des règles et des structures, en recherchant les synergies sans menacer sensiblement les marges de liberté de chacun et en gérant les oppositions éventuelles.

L'association NMP a suivi une démarche méthodologique souple, adaptée au rythme d'évolution du projet. Les outils utilisés ont été :

- la démarche AFOM (en anglais : SWOT) : atouts, faiblesse, opportunités et contraintes, qui permet d'organiser les appréciations des participants autour de ces quatre pôles;
- l'élaboration de scénarios combinant des choix de structures possible et des outils d'intervention.

NMP est peu favorable aux processus méthodologiques « cadrés, scolaires, formatés » qui laissent trop peu de place au subjectif et à l'affectif, et trop peu de marge à l'improvisation et à l'adaptation. L'association assure ne jamais évacuer « les sujets qui fâchent », et ne pas recourir au vote mais toujours rechercher le consensus. Elle revendique, non seulement un rôle d'animation (préparation et organisation des réunions, comptes-rendus, diffusion d'information...) mais également de proposition (élaboration des scénarios, première rédaction de la charte...).

Sur le plan de la méthode, plusieurs difficultés ont rendu le projet complexe :

- l'alternance dans la participation des représentants de certaines structures, qui peut relever d'un souci de ces partenaires de mutualiser l'information, mais qui a souvent obligé à revenir sur des débats antérieurs ;
- les dimensions politiques du projet, inhérentes à la participation de collectivités territoriales soucieuses, non seulement de la pertinence des choix à effectuer, mais également de la visibilité des actions, des réactions des groupes de pression locaux, du respect des partages de compétences entre institutions, du calendrier local, des conflits politiques éventuels...

4. La concertation, outil de gouvernance ?

Sur le plan de la réflexion sur la gouvernance des territoires, l'expérience de la confluence Garonne-Ariège est riche d'enseignements. Elle pose notamment la question de la construction collective d'une vision commune d'un territoire, qui constitue, d'après les personnes rencontrées, l'un de ses succès les plus marquants. Elle renvoie également à la difficulté de mettre en place des structures institutionnelles et des règles de fonctionnement adaptées aux enjeux et à la diversité des partenaires.

1. Construire une vision commune

Construire une vision partagée du territoire, c'est d'abord mettre en commun des éléments d'information divers, identifier et peut-être hiérarchiser des caractéristiques ou des rôles, apprécier la rareté ou le potentiel d'un lieu. Mais c'est aussi donner naissance à un territoire en soi, c'est-à-dire construire un objet pertinent et lui trouver un sens.

« La cohérence du territoire, elle semblait évidente pour les naturalistes, pas pour nous » estime ainsi un élu. « Au début, c'était rien du tout. Maintenant, le territoire existe en tant qu'entité cohérente » analyse un technicien. A l'origine, ces espaces situés sur le bord des fleuves, sans vocation économique forte, sont ignorés et délaissés. Parfois, chacun considère son micro-territoire, celui de la commune ou de la communauté de communes et il est difficile d'appréhender la totalité de cet espace qui chevauche les périmètres institutionnels. Les communautés de communes, généralement récentes, qui doivent expliquer à leurs administrés pourquoi elles doivent s'engager dans des actions avec leurs homologues, ne risquent-elles pas de brouiller une image encore fragile et de questionner précocement la légitimité de leur périmètre ?

La construction du territoire, au sens, non pas administratif, mais de périmètre d'intervention, a requis plusieurs opérations menées par le groupe de concertation au travers d'un diagnostic partagé :

- définir ses frontières au regard de critères objectifs, ici principalement de nature physique (le caractère inondable des zones humides, etc.)
- le qualifier et notamment identifier ses fonctions économiques, récréatives, environnementales, culturelles ;
- restaurer son passé et l'inscrire dans une continuité historique;
- et finalement, lui donner un nom.

Frontières, fonction, histoire, nom... C'est l'ensemble de ces caractéristiques qui concourt à donner au territoire un sens et donc, à justifier de mesures spécifiques de conservation et de valorisation, ainsi qu'à motiver les coûts de la coordination. Car la concertation a un coût, qu'il faut bien justifier, notamment aux contribuables. « Pour la commune de ..., le territoire pertinent reste le sien. Le reste n'a pas de sens » estime un participant pour expliquer les réticences d'une des communes.

2. Mobiliser des dispositifs d'acteurs

Pour les personnes enquêtées, le principal clivage entre les participants à la concertation tient, non pas aux groupes qu'ils représentent, mais principalement à leur statut : salarié ou élu. En effet, les salariés des collectivités territoriales ou des organisations collectives (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, naturalistes) disent se reconnaître rapidement une culture commune. « Entre nous, on se comprend vite, dit un technicien. Nos divergences, nous les voyons comme des difficultés à résoudre ». « Un désaccord entre nous, c'est rattrapable, dit un autre. Ca ne passe pas sur le plan affectif ». Est-ce leur formation ? Est-ce leur implication - plus distanciée - dans le sujet traité ? Il semble certain en tous cas que les techniciens entre eux ont constitué de fait un réseau informel coopératif et ont joué le rôle de « traducteurs », notamment à destination des élus locaux et des membres de leurs organisations. Ils estiment que cette expérience a raffermi leurs relations et permis de confronter leurs façons de travailler, ce qui ouvre la porte à de nouvelles collaborations.

D'autres clivages ont constitué des difficultés dans la mise en œuvre du projet, notamment celui qui tient à la différence de fonctionnement entre les associations et les collectivités territoriales, notamment les communautés de communes. « Je pense que NMP n'était pas dans la culture d'une collectivité, analyse une chargée de mission. L'association avait du mal à comprendre notre annualité budgétaire, le partage des tâches entre les services, la complexité de la prise de décision et la nécessité de consulter de multiples échelons. Leur rythme à eux est plus rapide. Ils ont dû être impatients ».

Autre différence : l'importance de l'enjeu. Pour certains acteurs comme la communauté de Communes SICOVAL, cet espace qui constitue une part significative de leur territoire constitue un enjeu plus important que pour le Grand Toulouse, pour qui il reste moins significatif, au moins en termes d'étendue.

3. Construire des dispositifs institutionnels

Se mettre d'accord sur les vocations du territoire, les mesures à promouvoir ou les erreurs à éviter n'aura pas été le plus complexe dans le projet. En revanche, construire des « institutions » au sens où l'entendent les économistes, c'est-à-dire des dispositifs opérationnels conduits par des entités, des règles et des budgets reste un véritable défi. Plusieurs options ont été étudiées, notamment la création d'un GIP (Groupement d'intérêt public), mais cette forme d'organisation ne permettait pas d'intégrer les associations. Finalement, c'est le statut associatif qui s'est révélé le plus adapté, à ceci près que certains organismes, comme la région ou le Département, ne peuvent statutairement en faire partie. Ils seront donc considérés comme membres associés. Cette association aura pour mission de préfigurer une future réserve naturelle régionale, dont le fonctionnement restera encore à établir.

Le passage d'un dispositif de concertation à une institution de gestion constitue un enjeu majeur pour le projet. Outre le fait qu'il s'agit de définir le poids relatif des différents partenaires dans le conseil d'administration et de choisir un Président, la question du pilotage de cette association devient un enjeu. Pour certains, ce rôle ne peut être rempli qu'à des politiques et non plus à une association, car eux seuls sont désormais en mesure de donner à ce projet l'impulsion nécessaire. Cela passe par l'affirmation d'une volonté politique.