

# Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels

## Outils de gestion et de planification



### 1.3 - Gouvernance, concertation, appropriation

*mise à jour: 09/07/2015*

Objectif : retrouver et comprendre les différents types de gouvernance en fonction des types d'ENP, de leurs obligations réglementaires liées le cas échéant, et appréhender les enjeux de gouvernance lors de l'élaboration d'un plan de gestion. La concertation et les outils de communication à mettre en place pour une appropriation optimale de la démarche.

La gestion d'un espace est une question de partage et de choix. Pour cela, il est nécessaire de disposer de méthodes de concertation et d'outils aidant à l'appropriation des choix. L'établissement d'un plan de gestion répond donc à des exigences à la fois dans la démarche de concertation et la production d'informations.

- [Quelles sont les obligations ?](#)
- [Les instances](#)
- [L'association réelle des acteurs locaux aux processus décisionnels, la clef de la réussite](#)
- [Les différents degrés possibles d'association](#)
- [Les différents outils de communication \(fiche 7.1\)](#)
- [Cas des superpositions de sites](#)
- [Les facteurs clés de la réussite](#)
- [Aller à l'essentiel!](#)
- [Bibliographie](#)



[Quelles sont les obligations ?](#)

Une gouvernance différente selon les ENP mais des approches convergentes

Statut	Instances décisionnelles	Composition libre ou obligatoire	Instances d'approbation	Autres instances obligatoires
RNN/RNE/RNC	Comité consultatif		Préfet, Conseil régional, Collectivité territoriale de Corse	CNPN et CSRPN (avis scientifique)
PNM	Conseil de gestion			
APPS	aucune	libre	Préfet	non
ENS	Pas d'obligations mais comités de gestion par ENS souvent mis en place	obligations de protection et d'ouverture au public des ENS (Code de l'urbanisme)	Conseil départemental	non
Site CEN	Conseil scientifique (art. L1 du II du D.414-31)			
Site CdL	Convention de gestion Comité de gestion			
RNCFP	Comité directeur	Comité directeur Obligatoire (composition fixée par AM)	Directeur nommé par Préfet, ONCFS, F.N.C.	Obligatoires non, mais autres partenaires possibles, DNF, Collectivités...
RBO/RBI	Comité consultatif de gestion			CNPN
Sites sans statut (à vocation de conservation)	aucune	/	/	/
N2000	Comité de pilotage	Obligatoire (texte)		

Les ENP doivent respecter un certain nombre de règles en terme d'association et de validation des plans de gestion (cf. tableau). Si les instances décisionnelles et d'approbation sont nécessaires, elles ne sont pas dans tous les cas suffisantes. Il est donc recommandé de s'appuyer sur d'autres instances de dialogue et d'échanges permettant de s'assurer à la fois de la pertinence des objectifs fixés mais aussi d'une appropriation large (cf. les différentes instances).

## Les instances

### ✓ Catégories

Suivant les types d'ENP, les instances de gouvernance peuvent avoir différentes fonctions :

- Instances **d'approbation** : qui entérine, Conseil régional, Assemblée de Corse, Préfet maritime, Préfet de région, Préfet de département...
- Instances **décisionnelles** : qui décide : comité de pilotage, comité de suivi, comité de gestion, comité de site, conseil d'administration, propriétaire (e.g. CdL, Etat, département, commune)...
- Instances **d'appui technique** : qui produit des éléments techniques comité technique, comité d'élaboration...
- Instances **de consultation** : qui donne des avis : comité consultatif, groupes de travail...
- Instances **scientifiques** : qui donne des avis scientifiques : CNPN, CSRPN, Comité/conseil scientifique...



Figure 2 Exemple théorique d'une cellule de concertation type (selon Alban, 2004a - Source : Alban N., & Lewis M., 2005)

Leurs missions respectives dépendent ainsi des statuts de l'ENP considéré.

A chaque instance correspond plusieurs missions dans le processus de mise en œuvre du plan de gestion, en fonction des statuts de l'ENP et parfois aussi, des volontés locales.

Fixe les orientations stratégiques, valide le programme d'activité annuel, le budget de fonctionnement, les productions, etc. Le **comité technique** suit de plus près la mise en œuvre et analyse les résultats des suivis pour proposer au comité de pilotage un programme annuel d'activité révisé. Les **groupes de travail ou des comités d'usagers/d'acteurs, composés** notamment des représentants des acteurs socio-économiques du site peuvent être organisés en parallèle. Ils pourront **traiter de questions spécifiques** relatives à l'organisation de la fréquentation, aux pratiques agricoles ou cynégétiques, etc.

### ✓ Composition des instances

Réfléchir en amont ou au cours de l'élaboration du plan de gestion à la composition des instances est primordial, afin de **bien identifier les différents acteurs à mettre autour de la table et à inclure dans les différents degrés de réflexion et de décision**. Attention, les instances mises en place au moment de l'élaboration du plan de gestion peuvent être différentes de celles qui seront installées pour la mise en œuvre. Pour certains types d'ENP, la liste est précise et déjà donnée (e.g. : arrêté de composition du COPIL pour les sites Natura 2000), mais pour d'autres, le choix revient au propriétaire ou au gestionnaire de composer le comité de pilotage et le comité technique (e.g. : Sites naturels du CdL).

La composition des instances (dimensionnement, nature des membres) dépend :

- du rôle de l'instance ; décisionnel, consultatif, technique, etc. Ainsi, les élus interviennent plutôt dans l'organe décisionnel, bien qu'on puisse dans certains cas solliciter leurs avis. Toutefois, leur place au sein de comités techniques est plus qu'occasionnelle. Les **agents techniques** ou **chargés de mission** participent préférentiellement aux instances **opérationnelles**. Pour faciliter les échanges techniques et l'organisation, les effectifs sont en général plus faibles dans un comité technique.
- De la taille et du nombre d'acteurs du site ; à quelle échelle se situent-ils, cadastrale, communale, intercommunale, départementale, régionale ? Pour un grand site (de 6 000 ha par exemple), il est difficile d'inviter tous les acteurs et usagers. Seront plutôt conviés les « têtes de réseaux », les

représentants des acteurs et des usagers, tandis que sur un petit site (une centaine d'hectares), en complément des acteurs d'échelles supra (e.g. intercommunalité, éventuellement le CG s'il peut y avoir un lien avec la politique ENS etc.) il peut être pertinent d'inviter l'éleveur présent sur le site par exemple, ou le gérant du camping à proximité, etc. ;

- Des pressions et opportunités pressenties (autres plans programmes, activités socio-économiques etc.) – orientent la nature des acteurs à solliciter. Par exemple, sur un petit site comprenant un tout petit tronçon de cours d'eau sur lequel il n'y a pas de pêche, on pourra ne pas impliquer l'AAPPMA et le gestionnaire du cours d'eau. En revanche, si le site présente des enjeux forts de gestion hydraulique, il est primordial d'inviter le représentant les structures intervenant sur la gestion hydraulique (ASA, porteur du SAGE, Syndicat de rivière, AAPPMA...).

## L'association réelle des acteurs locaux aux processus décisionnels, la clef de la réussite

### La gestion intégrée

L'intégration des acteurs locaux au sein du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de gestion est nécessaire (implication des acteurs locaux dans les instances décisionnelles). En effet, les nombreux retours d'expériences sur différents types d'ENP témoignent qu'une **démarche de PG nécessite l'adhésion des acteurs du territoire au projet**. Il s'est mis en place la **gestion intégrée**, dont les processus concourent à une nouvelle dynamique sociale sur le territoire via l'**implication des acteurs**, le **renforcement de l'expertise** des opérateurs, les **débats** avec élus et privés, la prise de **conscience** de ceux qui participent, la communication avec le public, etc.

La gestion intégrée implique ainsi une **prise de connaissance des autres démarches existantes sur le site** (SAGE, SDAGE, PN, opérations grands sites, Leader, PNM, ASR, GIZC, ...), afin de mieux repérer et identifier les acteurs et de coordonner les stratégies autant que faire se peut. La connexion aux autres projets de territoire plus globaux doit se faire le plus en amont possible, car elle favorise une **participation de l'opérateur aux instances représentatives des démarches existantes et inversement**.

#### Pour aller plus loin...

- [Denis J. et Hénocque Y., Ifremer, 2001](#)
- Voir aussi : Bonnet et al. 2005. Gestion intégrée des zones humides méditerranéennes

La gestion intégrée est ainsi particulièrement sollicitée dans le cadre de la gestion de zones côtières, à l'interface avec de nombreux enjeux de natures très différentes (socio-économiques, touristiques, écologiques, etc.), nourrissant d'importantes attentes des acteurs, souvent divergentes à première vue (cf. encadré ci-contre). Pour des petits sites à faibles enjeux (peu d'acteurs socio-économiques et faible responsabilité du site), cette démarche peut sembler assez lourde à mettre en place et non adéquate ; elle est à mettre en place et à ajuster au cas par cas.

#### La gestion participative

Cette approche de gestion originale fait appel à une **participation active de l'ensemble de la population** concernée par le projet d'ENP. Cette démarche semble être pertinente sur des sites relativement petits, et elle est par ailleurs facilitée dans un cas de **maîtrise foncière totale** du site. L'aspect collectif et de **co-construction** du plan de gestion apparaît primordial.

*Exemple : gestion concertée et participative des Marais du Verdier avec les habitants du Sambuc (Arles/Camargue)*

*En 2003, il a été proposé aux habitants du Sambuc (Gard) de développer un projet de gestion d'espace naturel basé sur la **concertation**. Ce projet visait à mettre en place des activités multiples sur le site tout en conservant sa valeur écologique. Un premier plan de gestion pour la période 2005 - 2008 a été le fruit de la concertation initiée en mai 2003. Il a depuis été évalué et une mise à jour du document a été faite pour la période 2011 - 2015.*

### Le rôle du gestionnaire

Le positionnement du gestionnaire n'est pas toujours évident dans un processus de concertation. Concertation ne veut pas dire s'effacer ou s'imposer devant l'organe de gouvernance et le gestionnaire doit ainsi assurer plusieurs rôles :

- Présenter la méthode qui va être utilisée et les points sur lesquels vont porter la concertation
- Formaliser (voir reformuler) les éléments proposés par les acteurs (bien souvent ces derniers parlent d'actions concrètes et il faudra que le gestionnaire retranscrive les enjeux et les objectifs à long terme sous-jacent).
- S'assurer que les éléments qui ressortent de la concertation répondent aux obligations du statut de l'ENP et le cas échéant les rappeler

### Les différents degrés possibles d'association



Figure 1 : Les différents niveaux de participation des acteurs. Source : Cahier Technique sur la concertation (CEN Rhône-Alpes)

Il est important de préciser ce que l'on entend par les différents degrés de participation des acteurs au sein du processus d'élaboration du plan de gestion, car trop souvent des amalgames sont faits entre eux (en particulier l'usage du terme « concertation » pour un processus de consultation etc.).

### Facteurs clés de mise en œuvre – Facteurs favorables pour une bonne coordination de gouvernance

- La **capacité de dialogue** entre les différentes parties intéressées qui sont amenées à coopérer passe par l'acquisition d'un vocabulaire commun.

- Compétences collectives :

- Des **connaissances générales** (les procédures publiques en matière d'aménagement du territoire, par exemple) et des connaissances **spécifiques au contexte** (le territoire et ses enjeux, mais aussi des connaissances techniques ou scientifiques relatives au contenu du projet).
- Des **savoir-faire techniques** et relationnels relatifs à la conduite de projet qui est la véritable clé de voûte des compétences mobilisées.
- Des **qualités et aptitudes** dans le comportement (*e.g.* l'écoute mais aussi la ténacité), la **capacité à avoir une vision stratégique** et dans **l'engagement** vis-à-vis du projet.
- Capacité à décrypter les jeux d'acteurs locaux qui peuvent se servir du projet pour des enjeux extérieurs.

- Compétences personnelles :

- **Polyvalence** ;
- **Expertise** ;

### Les différents outils de communication ([fiche 7.1](#))

A chaque instance et public cible, les outils de communication doivent être adaptés.

- **Les membres de l'instance décisionnelle** : version complète du plan de gestion dans ses versions successives
- Les instances scientifiques : le plan de gestion et les annexes relatives à l'état des lieux
- **Les acteurs socio-économiques** : les objectifs à long terme et les fiches techniques relatives à leurs activités
- **Les élus et grand public** : un plan de gestion simplifié et illustré

### Cas des superpositions de sites

Le gestionnaire d'un espace naturel protégé sur un territoire peut être amené à **gérer plusieurs outils dont les périmètres se superposent**. Cette superposition peut être vue comme une opportunité par les économies de moyens dans la gestion qu'elle génère, mais en fonction des cas, elle peut également l'être par la **mutualisation des instances de gouvernance** sur le territoire. Cela permet en effet d'éviter la sur-sollicitation des acteurs du territoire dans ce type d'instances (innombrables réunions), tout en **veillant à ce que l'ensemble des éléments respectifs aux sites se superposant** (enjeux, objectifs, actions relevant de tel ou tel type de site, etc.) **soient considérés**.

*Exemple : ZSC FR9101434 « Orpellières » se superposant avec des terrains du CdL*

*Mutualisation d'un comité de pilotage dans le cadre de Natura 2000 avec le comité de gestion d'un site du CdL compris au sein du site Natura 2000.*

### Les facteurs clés de la réussite

Les enjeux de la réserve sont étroitement dépendants de la « bonne réalisation » de **2 facteurs clés majeurs**, sans laquelle l'atteinte des objectifs de conservation serait compromise.

#### FACTEUR CLÉ I : La pédagogie à l'environnement et l'ancrage local

Les Pertuis charentais constituent un espace naturel privilégié ainsi qu'un **cadre de vie et de loisirs** pour nombre de personnes. La Réserve Naturelle Nationale n'a pas vocation à mettre ce territoire « sous cloche » mais bien à **rechercher la compatibilité entre les enjeux écologiques et socio-économiques** afin d'assurer en tout premier lieu la préservation des habitats et des espèces menacés.

La mise en œuvre du plan de gestion de la réserve ne peut aboutir sans l'implication des acteurs locaux. En effet, une implication collective est indispensable à l'accomplissement des objectifs de création de la réserve. Or, l'implication locale ne peut voir le jour sans une **information préalable et précise** des usagers et des décideurs locaux sur les enjeux, les objectifs et les mesures de gestion mises en œuvre. Cette information passe par la construction d'une **culture commune** permettant par la suite d'établir une base de discussion constructive et efficace. Les usagers du site doivent être sensibilisés à la richesse et à la fragilité des milieux, et surtout aux interactions entre leur utilisation du site et la conservation à long terme de son équilibre écologique. De la sensibilisation des usagers découle **une évolution et une adaptation des pratiques** pour un comportement responsable vis-à-vis de l'environnement. Une bonne connaissance des enjeux permet une meilleure compréhension et acceptation des mesures de gestion mises en œuvre et des mesures réglementaires induites.

Plus généralement, le rôle pédagogique à destination de tous les publics de la réserve naturelle nationale ne pourra qu'être bénéfique à la protection de la nature par le changement des comportements de chacun. Car mieux connaître, c'est aussi mieux préserver.

## FACTEUR CLÉ II : Le fonctionnement de la réserve

Le bon fonctionnement de la réserve est indispensable à l'atteinte des objectifs de conservation du site. Il concerne la **gestion administrative (financière, ressources humaines, police de l'environnement notamment)** de la réserve, le travail en réseau, et la **maintenance de ses équipements et infrastructures**.

### Aller à l'essentiel – Gouvernance

- Prendre connaissance du mode de gouvernance dans lequel l'ENP s'inscrit (défini réglementairement, schéma départemental, réseau de sites...).
- **Coordonner l'ensemble des instances** liées à l'ENP, tout en considérant son imbrication et la complémentarité à trouver, le cas échéant, au sein d'un système plus vaste de gouvernances à des échelles supérieures, et son insertion au sein d'un territoire aux multiples acteurs et autres démarches (SAGE, Leader, SMVM...);
- Favoriser l'**implication des acteurs** locaux dans le processus décisionnel pour une meilleure adhésion et ainsi une meilleure efficacité de la mise en œuvre du PG;
- **En fonction des contextes locaux**, considérer les éventuelles opportunités de recours aux nouvelles approches d'élaboration et de mise en œuvre de plan de gestion, telles que les approches intégrées, participatives, etc.

### Socle minimal – Gouvernance

- ✓ **Instance d'approbation** ;
- ✓ **Instance décisionnelle** (comité de pilotage, comité de suivi ou encore comité consultatif) ;
- ✓ **Instance opérationnelle**, d'appui technique (comité technique).

## Bibliographie

**Collectif ATEN**, 2013. Parcs, Réserves, Conservatoires... Mieux connaître les espaces naturels protégés français.

**ANCORIM** - Réseau Atlantique pour la Prévention et la Gestion des Risques Littoraux, 2013. Prise de décision et risques côtiers : guide de bonnes pratiques. **Chakour**, S.C. & Dahou, T., 2009. Gouverner une AMP, une affaire publique ? Exemples Sud-Méditerranéens. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 6 | novembre 2009.

**Henocque, Y. & Denis, J.** 2001. Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières. Guide méthodologique. IOC Manuals and Guides No 42. UNESCO 2001

**Henocque, Y., et al**, 2006. A manual for assessing progress in coastal management - Towards a common understanding of the role of co-management. Coastal Habitats and Resources Management - CHARM Project, Thailand.

**Bonnet, B., Aulong, S., Goyet, S., Lutz, M. & Mathevet, R.** 2005. Gestion intégrée des zones humides méditerranéennes. Conservation des zones humides méditerranéennes – numéro 13. Tour du Valat, Arles (France), 160 p.