

*Améliorer la gouvernance
et la qualité de la gestion forestière
dans les espaces protégés méditerranéens*

Eclairage thématique n°1

Communication et consultation de la société civile



*Partenaires : PNR des Alpilles, Région de Murcie, Generalitat Valenciana
Leader : PNR des Alpilles (Louis-Michel DUHEN, CRPF PACA)*

Sommaire

Introduction	2
Identification des acteurs et connaissance de la dynamique locale	2
Expérience du PNR des Alpilles	2
Expérience de l'ONF sur le massif du Ventoux	2
Consultation des acteurs du territoire	3
PNR des Alpilles : étude sociologique et bornes interactives	3
Région de Valence : consultation publique sur le Plan de prévention contre les incendies	5
Région de Murcie : consultation des populations lors de l'élaboration du Master Plan	6
Gouvernance et communication	7
Une bonne communication pour une gouvernance réussie	7
Province de Tarente : rédaction d'un plan de gestion, présentation et mise en discussion	7
Conclusion	8

Introduction

La Gouvernance des espaces forestiers nécessite une phase de diagnostic qui ne doit pas faire abstraction de la dimension humaine et socio-économique du territoire considéré. Conscients de cette nécessité, plusieurs partenaires ont entrepris, dans le cadre du projet, de s'adresser aux acteurs de la société civile afin, d'une part, de mieux communiquer sur leurs activités et, d'autre part, de mieux prendre en compte la dynamique territoriale, le rôle et les attentes des différents acteurs intervenant sur le territoire.

Identification des acteurs et connaissance de la dynamique locale

Dans tous les documents-cadres préalables à la mise en place d'une politique, et de la méthode de gouvernance qui y sera associée, les descriptions et inventaires physiques des espaces sont souvent privilégiés par rapport à l'examen du contexte social. Les premiers sont, il est vrai, plus faciles et plus rapides à mettre en place.

Mais, une bonne gouvernance ne peut fonctionner si on ne connaît pas bien le contexte, l'organisation et le rôle des structures concernées, les pratiques actuelles, les enjeux du territoire et la manière dont ils sont perçus.

Expérience du PNR des Alpilles

Le PNR des Alpilles s'est penché sur la question en entreprenant ce qu'il convient d'appeler un "Diagnostic de gouvernance".

Identification des acteurs : "Qui fait quoi ?"

Il nous a semblé important de détailler le rôle des parties prenantes avec l'indication, pour chacune, de son rôle, de ses responsabilités éventuelles et de son champ de compétences (cf. détails des livrables : DVD et site Internet www.qualigouv.eu).

Concernant le grand public, il a semblé intéressant de connaître ses représentations de la forêt et ses attentes (cf. "Etude sociologique", page 3).

Examen des interventions régulières actuelles dans les forêts des Alpilles

Pour bien analyser les processus de gouvernance, il a semblé intéressant de décrire les différents types d'actions qui ont lieu en forêt, en détaillant le processus de décision et le déroulement de l'action. Seul, le processus aboutissant à la réalisation des travaux de prévention incendie a été complètement décrit.

Enjeux présents sur le massif

Une première identification à dire d'expert des enjeux a été réalisée. Mais, il aurait été souhaitable de poursuivre une analyse plus fine sur le poids relatif de chaque enjeu selon les acteurs, et de fournir un effort prospectif sur leur évolution à l'avenir (à prévoir dans le cadre de l'élaboration de la future Charte forestière de territoire).



Photo 1 : Les Alpilles (Provence, France), un massif aux espaces forestiers fragmentés et fragiles, mais bien présents dans la conscience collective.

Expérience de l'ONF sur le massif du Ventoux

L'ONF a repris à son compte la structure du tableau d'identification des acteurs intervenant sur le territoire mis au point par le PNR des Alpilles, l'a adapté à son contexte de travail et l'a diffusé à l'occasion du cinquième séminaire sur le Mont Ventoux.

Consultation des acteurs du territoire

Il est intéressant de reprendre l'ensemble des diverses initiatives des partenaires en matière de communication et d'information car elles comportent toutes des éléments spécifiques instructifs.

PNR des Alpilles : étude sociologique et bornes interactives

Objectifs

L'étude sociologique poursuit deux objectifs :

- La récolte de données relatives à la perception et aux attentes des habitants et usagers du massif forestier des Alpilles.
- La synthèse des données en vue de définir des lignes directrices de la "Stratégie de gouvernance et de communication".

Questions à poser

Des entretiens semi directifs ont été conduits pour répondre principalement aux questions suivantes :

- Quelles sont les perceptions de la forêt au sein des habitants et usagers du massif des Alpilles ?
- Quelles sont les principales attentes des habitants et usagers des Alpilles vis-à-vis des espaces forestiers ?
- Quelles sont les valeurs liées à la forêt, et plus particulièrement à la forêt des Alpilles ?

Différentes parties de l'entretien

Les principaux thèmes abordés durant l'entretien ont été les suivants :

- Conception de la forêt et des espaces naturels (cf. Figure 1 page 2) : représentation de la nature et de l'espace forestier, dénomination et caractérisation des espaces forestiers, valeurs liées à la forêt, perception de l'évolution de l'espace forestier des Alpilles, évolution du couvert végétal, évolution du paysage, identification des valeurs qui fondent l'identité et le développement du territoire...
- Identifications des pratiques, de la fréquentation et des conflits d'usage, des enjeux de la forêt aujourd'hui pour le développement du territoire.
- Perception des actions de gestion de l'espace,

connaissance et vision du rôle du PNR...

Perception des risques et de la prévention des incendies : risques perçus-risques vécus, mémoire des risques d'incendie, prévention et gestion des incendies.

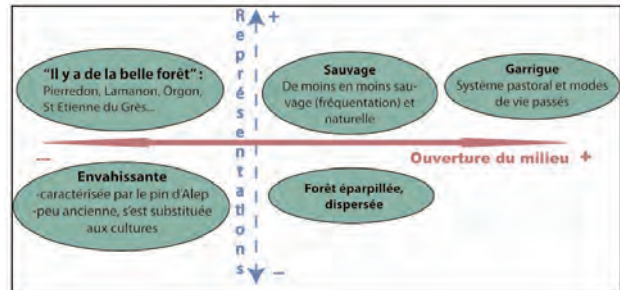


Figure 1 : Caractérisation des espaces forestiers dans les Alpilles par les personnes enquêtées.

Deux exercices innovants

Entretien "en marchant"

Le cabinet prestataire a été retenu notamment pour l'originalité de la démarche qu'il a proposé, entre autre parce que l'entretien semi-directif s'effectue de façon dynamique, en marchant.

On demande à la personne interviewée de guider l'enquêteur vers un lieu de son choix, sur lequel il a quelque chose à dire et en particulier :

- Un lieu apprécié, préféré.
- Un lieu qui caractérise le mieux l'espace forestier du point de vue de l'enquêté.
- Un lieu qui représente le plus le risque d'incendie sur le territoire.

Cartographie mentale (cf. Figure 2 page 4)

La consigne est simple : sur une feuille blanche (ou fond de carte disponible si besoin), positionner les principales communes des Alpilles, les différentes composantes du territoire (habitats, espaces forestiers, cultures, cours d'eau, etc), les zones qui ont brûlé ou encore les zones à risques.

La cartographie mentale permet d'aborder plusieurs aspects :

- La situation de la forêt sur le territoire, sa localisation, les repères de la personne interviewée (connaissance du PNR, perception du caractère remarquable du territoire...).
- La manière dont s'organise l'espace (entremêlement de la forêt et des espaces habités, etc.), la place et l'importance de la forêt...
- La manière dont la forêt est nommée (colline, massif, garrigue, etc.).

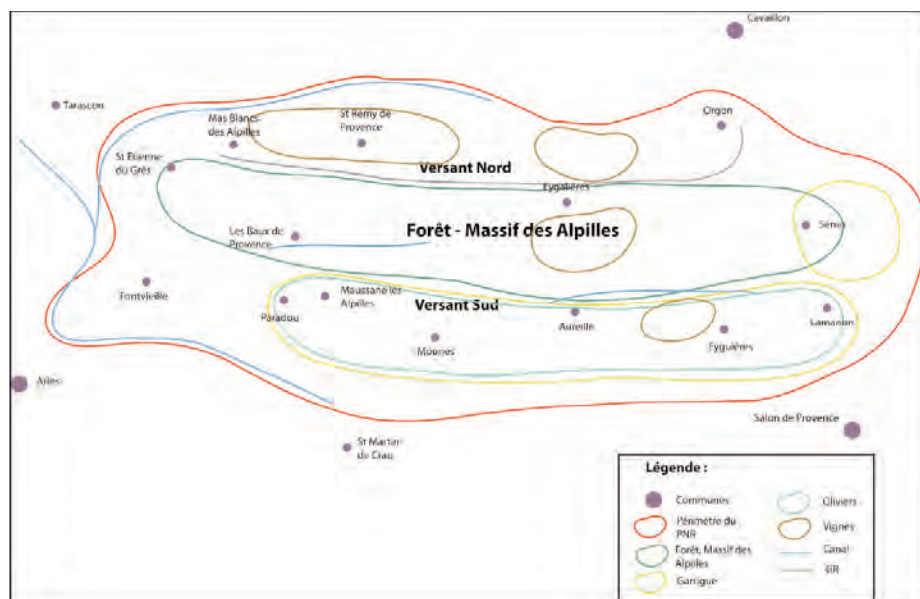


Figure 2 : Synthèse des cartographies mentales réalisées dans le cadre de l'enquête sociologique.



Figure 3 : Bornes interactives itinérantes, qui ont permis de recueillir, au plus près du terrain, les conceptions et les attentes des usagers.

Des résultats intéressants pour un coût limité

Le coût total de cette enquête, s'appuyant sur 15 entretiens semi-directifs de personnes représentatives des divers "publics" des Alpilles, a été réduit à moins de 14 000 euros. Une restitution intermédiaire auprès des représentants officiels de ces publics a été organisée pour enrichir les résultats. Les conclusions finales sont les suivantes :

- La gouvernance sur le territoire est perçue comme plutôt bonne, mais semble se dérouler loin des acteurs et habitants qui n'y sont pas directement intégrés.
- Deux acteurs sont perçus comme ayant un rôle prééminent en matière de forêt : l'ONF (présence des agents) et le PNR (rôle dans la prévention des incendies).
- Les actions du Parc concernant la valorisation, l'aménagement, et le développement du massif sont moins visibles actuellement, alors que cela correspond à une forte attente. Les personnels du PNR sont appréciés, mais sont surtout considérés comme des "producteurs d'expertises et d'études".

Le PNR est souvent cité comme outil indispensable de gestion et de gouvernance, porteur d'une vision globale ("facilitateur"). Une meilleure collaboration avec les mairies des communes est cependant souhaitée.

Si l'espace forestier semble suffisamment protégé, on estime qu'il faut développer l'association de la population à la gestion du risque incendie (informations précises et régulières, concertation...). Il émerge une demande formelle de dialogue avec un éventail plus large de publics.

Il semblerait souhaitable de mettre en place un schéma de concertation qui programme les différentes phases et moments de concertation dans le temps, en articulation avec les processus de gestion de projet ou de programmation des politiques (réalisation d'études, réalisation de plans d'action, étapes décisionnelles, mise en œuvre, suivi, etc.).

Au travers des réponses le PNR est invité à adopter un positionnement plus clair sur les rôles qu'il souhaite développer : coordonnateur des acteurs de la gestion du risque incendie et des travaux forestiers, conciliateur des usages divers (sans être partie prenante), organisateur de concertation et de gouvernance et, enfin, fer de lance de la mise en valeur du territoire et garant de la construction d'un nouvel équilibre entre tourisme, urbanisation, agriculture, préservation de la biodiversité et gestion du risque incendie.

Mise en place de bornes interactives pour recueillir les avis du grand public

Deux bornes interactives itinérantes ont été mises en places de manière tournante dans différents points stratégiques du Parc. Le visiteur répond à un jeu aléatoire de 10 questions piochées dans un menu de 60 questions. Ce questionnaire, destiné à la fois à sensibiliser le visiteur et à relever ses attentes en matière de gestion forestière, était également accessible sur le site Internet du Parc.

Les bornes interactives ont démontré un réel intérêt du "grand public". Elles ont également consolidé, dans l'ensemble, les données recueillies dans le cadre de l'étude sociologique, confirmant notamment une cer-

taine méconnaissance du public concernant les impacts du feu, mais également les modalités d'intervention et les missions du Parc. Le lien entre la coupe et la prévention n'est pas clairement établi, la mécanisation des travaux est mal vécue. Des efforts en matière de communication, d'animation et de pédagogie restent donc à faire.

Il s'agit d'une méthode innovante et interactive pour recueillir les attentes et la perception des populations locales vis-à-vis de la forêt sur un échantillon assez large. C'est un complément intéressant à l'étude sociologique qui, elle, a privilégié un nombre limité d'entretiens approfondis avec des acteurs ciblés.

Ré gion de Valence : consultation publique sur le Plan de pré vention des incendies

Des plans de plus en plus globaux

Les différents plans (aménagement des ressources naturelles, lutte, etc.) ont été synthétisés et compilés dans un seul document : le Plan de prévention des incendies. Généralement, la zone d'application est celle des PORN (*Plan de ordenacion de los recursos naturales*, document de planification territoriale à l'échelle micro-régionale), donc souvent davantage étendue que celle des parcs naturels.

Ces plans comportent toutes les données techniques, mais aussi un chapitre "analyse des conflits" (chasseurs, éleveurs, pyromanes, etc.) et "usages socio-économiques".

Consultation publique d'une première version du plan

Après la phase technique (diagnostic, plans d'infrastructure et plan de prévention des causes), une deuxième étape consiste à consulter les collectivités et le grand public. Le Plan est diffusé largement dans le bulletin officiel, sur le site Internet du Ministère, dans les mairies, les provinces, les associations représentatives, la presse locale, lors de réunions. Des requêtes sont émises principalement par les collectivités (65% pour le Parc régional de Puebla de San Miguel). Elles concernent principalement les zones coupe-feu (47%) et des aspects très localisés. Dans l'exemple de Puebla de San Miguel, 53% des requêtes ont été prises en compte. Elles demandaient généralement une amélioration sur la localisation des interventions.

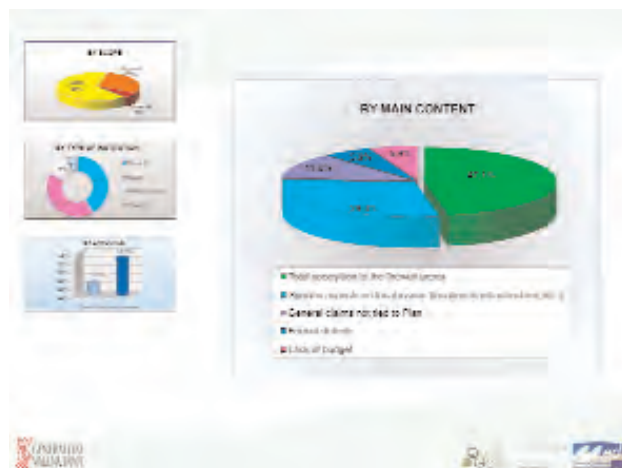


Photo 2 : Analyse des réponses à la consultation publique lancée dans le cadre de l'élaboration du Plan de prévention des incendies du Parc régional de Puebla de San Miguel.

Constitution d'un conseil de gestion représentant les divers groupes sociaux

Dans un parc déjà doté d'un Plan de Prévention Incendie, à savoir le Parc naturel de Serra d'Espadà, un Conseil de gestion et d'administration (*Junta Rectora*) a été constitué en plus du Conseil Directeur préexistant. Il est composé des représentants des 19 villages, d'agriculteurs, de propriétaires privés, d'éleveurs, de chasseurs, de groupes écologiques, d'universités, etc. Il donne un avis consultatif important, représentant les attentes des différents groupes sociaux locaux en matière de gestion du Parc.



Figure 4 : Réunion de concertation dans le cadre de l'élaboration du Plan de prévention des incendies du Parc régional de Puebla de San Miguel.

Région de Murcie : consultation lors de l'élaboration du Master Plan

A l'occasion de l'étude préalable à l'établissement du Master Plan (outil de développement socio-économique et environnemental partagé), l'implication de la population locale dans le processus global de protection et de mise en valeur du territoire est apparue comme une nécessité.

Etude sociologique sur la perception du territoire

Une étude sociologique sur la perception du contexte par la population locale a été réalisée à travers des interviews collectives et des enquêtes individuelles. Ces interviews ont été réalisées par les agents du Parc.

Vingt-cinq entretiens semi-ouverts personnalisés selon les cinq catégories de profil (population locale, entrepreneurs, nouveaux résidents, scientifiques et institutions) ont permis d'ébaucher quelques propositions. Chaque groupe était constitué de cinq personnes ainsi que d'experts extérieurs.



Photo 3 : Village de Puebla de San Miguel où a été conduite la démarche participative dans le cadre de la mise en place du Master Plan par la Région de Murcie.

Enquêtes sur les thématiques

Ensuite, 718 enquêtes menées à Gebas, Fuente Librilla, Alhama de Murcia et Librilla (les quatre principaux noyaux de populations dans, et autour, du périmètre d'étude) ont porté sur différentes thématiques telles que la valorisation du paysage de Gebas, la connaissance du milieu, la perception du paysage protégé, la situation et les perspectives de développement économique.

Elles démontrent à quel point ces différents acteurs locaux sont attachés à ce territoire pour lequel ils souhaitent plus de valorisation à travers la connaissance et le tourisme. Cette étude a alimenté une analyse AFOM (Atouts, Forces, Opportunités, Menaces) segmentée par thématique. Là encore, la population civile a participé à cette phase préliminaire pour définir le plan d'action.

Atelier de travail pour choisir les actions prioritaires

Quarante-cinq personnes étaient présentes à un atelier de participation sociale, réparties en six groupes de travail selon leur profil plutôt technique, scientifique ou politique (agriculteur, propriétaire, résident, entrepreneur, expert cynégétique, décideur et personnel des municipalités, technicien de l'environnement, agent de développement local, représentant de chambre consulaire, personnel du Parc). Tous les profils présents dans la zone ont donc été consultés afin de garantir la représentativité et la qualité de la gouvernance

Ces six groupes de travail ont traité les thématiques suivantes :

- Dynamisation sociale.
- Patrimoine naturel et rural.
- Patrimoine culturel.
- Système productif.
- Infrastructures.
- Gestion institutionnelle.

Cette méthodologie participative est directement inspirée de la méthode EASW (*European Awareness Scenario Workshop*).

Bien que l'on puisse regretter que le nombre de participants à cet atelier soit peu significatif, ce travail a permis d'identifier des pistes d'action nouvelles et, à l'inverse, d'éliminer d'autres actions.

En effet, un premier travail de l'équipe technique mise à disposition par le Parc et la Région de Murcie avait permis d'élaborer une première proposition de 131 mesures. La contribution des groupes de travail a permis de sélectionner quarante-cinq mesures pour lesquelles des actions concrètes ont été détaillées (motivation, calendrier, moyen, résultats attendus...).

Enfin, les participants ont pu voter pour les mesures qu'ils considéraient comme prioritaires (neuf voix par participant).

Gouvernance et communication

Une bonne communication pour une gouvernance réussie

Il apparaît qu'une bonne gouvernance passe par la compréhension et l'acceptation des choix de gestion par le plus grand nombre de personnes concernées. Les effets positifs attendus auprès de ces personnes seraient les suivants :

- Une meilleure appréhension de la pertinence du projet.
- Une plus large compréhension des conséquences de la gestion proposée.
- De nouvelles pratiques plus respectueuses de ces espaces.
- Une meilleure acceptation des pratiques de gestion.
- D'éventuelles contributions de leur part aux coûts de cette gestion.

Un bon usage de la communication au sens large semble être l'une des conditions d'une gouvernance réussie.

Province de Tarente : rédaction d'un plan de gestion, présentation et mise en discussion

Une biodiversité exceptionnelle et de profonds canyons (*gravines*) agissant comme des "réservoirs de végétation" ont conduit la Région des Pouilles (Italie) à créer le Parc naturel régional des *Gravines*, principalement axé sur la protection du milieu naturel.

Dans le cadre du projet QUALIGOUV, il a été décidé de rédiger un plan visant à améliorer la gestion. Ce plan a été présenté à toutes les personnes concernées afin de recueillir leurs avis, notamment grâce à deux questionnaires² qui ont permis d'en savoir plus sur la perception des populations locales vis-à-vis du Parc.

Un contexte hostile

La création relativement peu préparée d'un parc dans les *Gravines*, souhaitée par la Région Pouilles et confiée à la Province de Tarente, a été mal accueillie par la population locale, alors que le foncier agricole et forestier privé y est une question sensible.



Photo 4 : Les *Gravines* (Région des Pouilles, Italie), un site d'exception, mais où la mise en place d'un Parc s'est heurtée à l'absence préalable de structures de gouvernance.

Tout d'abord, il y a eu un malentendu. Les populations ont compris que l'aire du Parc allait être circonscrite à la surface occupée par les *Gravines*, alors qu'une zone périphérique-tampon était nécessairement requise, mais peu explicitée dans la démarche.

Du fait de l'opposition des propriétaires, la Région des Pouilles a envisagé comme solution de donner à ces derniers la possibilité d'exclure leurs terres du périmètre du Parc. Une mesure à l'origine d'une situation plutôt difficile à gérer sur le plan de la gouvernance.

Pour éviter que le Parc ne se réduise à une "peau de chagrin", compromettant la cohérence territoriale du site, une importante démarche de communication/sensibilisation a été mise en oeuvre.

Davantage de pédagogie dans la démarche aurait été bénéfique pour mieux expliquer la décision d'étendre le parc hors du site proprement dit des *Gravines*. En effet, les personnes non initiées ne comprennent pas spontanément l'intérêt de tenir compte des relations multiples entre les *Gravines* et les zones périphériques.

Notes :

- 1 - *Nota bene* : c'est le seul PNR en France à avoir choisi cette compétence.
- 2 - Disponibles dans le DVD de livrables joint au présent Cahier, que vous pouvez également vous procurer auprès de l'AIFM : www.aifm.org.

Conclusion

Un bon usage de la communication au sens large s'impose comme une des conditions indispensables à une gouvernance réussie. Toutefois, l'échange ne doit pas se cantonner à "faire passer la pilule". Il doit être réciproque, constructif, et permettre à la structure porteuse du projet d'appréhender, et de prendre en compte, l'état d'esprit et les attentes des acteurs locaux.

Pour cela, la connaissance du contexte social, mais aussi celle des pratiques actuelles en forêt s'avèrent indispensables. Des outils, adaptés en fonction du contexte, sont nécessaires pour mener à bien ce travail de diagnostic avec un minimum de rigueur et d'efficacité. Le projet QUALIGOUV a permis d'expérimenter certains de ces outils et d'identifier les avantages, les points faibles et, dans certains cas, les conditions de reproductibilité de chacun.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de :



En partenariat avec :



Marseille, mai 2012