

Charlotte MICHEL

Ingénieure conseil, Usages et Territoires

Sébastien TREYER

Chargé de mission Prospective, Service
de la Recherche et de la Prospective, ministère
de l'Écologie et du Développement durable

Pas de gestion des territoires sans dialogue

Les espaces naturels et ruraux sont le support de multiples activités de loisirs de plein air ¹. Ces loisirs participent de plus en plus clairement à l'offre touristique des territoires, mais aussi à la qualité du cadre de vie. Emprunter un itinéraire de randonnée, découvrir une campagne à vélo, descendre une rivière en canoë, participer à une sortie découverte nature, pique-niquer sur les bords de l'eau, se baigner dans un cadre naturel... sont autant d'activités qui apparaissent aujourd'hui banales, et que chaque visiteur ou habitant attend trouver pour ses loisirs à moins d'une heure de route de son lieu de séjour. Les acteurs locaux, publics et privés, voient bien l'opportunité de répondre à ces attentes et de montrer que, sur leur territoire, existent ces possibilités de loisirs.

Ces nouvelles activités se développent sur des espaces de natures différentes, tant

1 Cet article présente le projet « Prospective de la fréquentation et gestion des territoires » porté et financé par l'Institut national du développement local (INDL), et qui reçoit le soutien des ministères de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, de l'Écologie et du Développement durable et de la Diact.

du point de vue des paysages que des statuts fonciers, de l'accessibilité ou de la dangerosité. Ces espaces sont par ailleurs déjà fortement occupés pour d'autres fonctions et par d'autres usagers, qui ne voient pas tous quels intérêts ils auraient à partager l'accès à ces lieux.

De fait, les modifications de flux de visiteurs dans les lieux touristiques, et d'usagers sur les sites de loisirs en pleine nature peuvent souvent aboutir à des conflits. Parce que ce flux augmente ou parce que la nature de la fréquentation évolue, des équilibres sont perturbés, ce qui peut générer des nuisances pour les résidents et, du coup, leur mécontentement. Ce flux peut aussi remettre en question les équilibres écologiques des milieux naturels sensibles.

Impacts sur l'environnement, sur le cadre de vie, sur le respect des propriétés privées, intérêts divergents et conflits potentiels, tous ces éléments induisent un besoin de régulation et doivent être pris en compte par les gestionnaires des sites et par les responsables des projets pour assurer le succès du développement de leur territoire. Étant donné la diversité des intérêts, la multiplicité des usages et le caractère passionnel des questions de propriété privée, de chasse, d'accès à la nature ou d'environnement, les acteurs locaux ont progressivement choisi la prudence et cherchent à organiser au mieux des procédures de dialogue et de concertation pour faciliter l'interface entre touristes, habitants, usagers et propriétaires. Le projet que nous présentons ici se propose de tester l'hypothèse suivante : pour atteindre une gestion durable de la fréquentation des territoires, il est dans l'intérêt de chaque acteur de participer à l'élaboration d'une stratégie collective de développement répondant à différentes exigences : le respect de l'environnement, la gestion des espaces, le tourisme, les loisirs et sports de nature, le cadre de vie et le développement local. Vérifier que cette conjugaison des intérêts individuels et des intérêts communs à long terme est nécessaire, et la rendre possible suppose des pratiques spécifiques de dialogue et d'organisation entre les acteurs.

Afin de prendre du recul sur la question de la fréquentation, deux types d'arguments sont en général mobilisés pour évaluer l'intérêt de la développer ou non : quels sont ses impacts sur l'environnement et ses retombées économiques ? Ces deux dimensions, envisagées séparément, sont certes fondamentales, mais elles sont trop restrictives pour appréhender la globalité des enjeux soulevés et la complexité des dynamiques territoriales liées au développement de la fréquentation. L'analyse des situations locales montre que de nombreuses autres dimensions d'interaction entrent en jeu concernant les évolutions de la fréquentation et les diverses autres composantes du territoire : les impacts négatifs ou positifs autres qu'écologiques et financiers, les positionnements politiques et les jeux d'acteurs, les usages de proximité qui ne sont pas comptabilisés dans les flux financiers, etc. C'est ce qui explique d'ailleurs que les processus



de régulation tels que la négociation, la concertation ou la médiation sont si spontanément mobilisés pour répondre aux tensions locales, car il faut trouver un cadre de dialogue souple, évolutif et ouvert.

De plus, les mesures des impacts et des retombées économiques restent compliquées, longues et coûteuses, avec des résultats souvent contestables et peu transférables. Se limiter à ces deux dimensions de la question ne permet pas de comprendre les dynamiques d'évolution en œuvre et d'imaginer des pistes de solutions concrètes.

Aussi la question demande-t-elle à être posée de façon à la fois plus systémique et plus pragmatique : des évolutions sont en cours et modifient chaque jour des équilibres entre usages ; comment faire pour trouver de nouveaux équilibres répondant aux attentes des touristes de demain tout en préservant le patrimoine naturel et en intégrant les intérêts des populations de proximité (propriétaires, usagers divers, sportifs, habitants) ?

Pour répondre à cette question, il faut un cadre de dialogue entre les acteurs, ouvert à la complexité et aux évolutions futures. C'est dans cet objectif de construction d'une démarche prospective, au service d'une question opérationnelle, que s'est réuni un groupe de travail, constitué d'acteurs chargés de l'animation de la réflexion à l'échelle nationale et d'acteurs territoriaux désireux d'avancer sur ces questions.

Mobiliser la prospective pour faire émerger le dialogue

en partant des enjeux à long terme, la réflexion prospective permet d'aborder différemment le débat sur la fréquentation. Les démarches de prospective disposent de différents atouts pour ouvrir un tel débat, sans conduire à une simplification abusive de la problématique, ni à un blocage entre positions antagonistes. Leur premier atout est qu'elles proposent un cadre de dialogue décalé, centré sur l'avenir et non sur le présent, par rapport aux situations habituelles de rencontre entre les acteurs, ce qui libère un espace de créativité, d'imagination et d'anticipation. En se projetant dans l'avenir, les acteurs peuvent se détacher des intérêts à court terme de leur structure pour valoriser plutôt leur expérience, leur ressenti, leurs doutes, leurs peurs, leurs désirs, etc. Le second atout d'une démarche de prospective est de poser collectivement la question de la cohérence entre des projets basés sur des représentations divergentes de l'avenir. Par exemple, l'ouverture d'un hôtel de 200 lits et d'un

parcours acrobatique, la limitation d'une aire de parking, un programme de subvention d'une maison des guides, le non-renouvellement du poste de garde champêtre sont-ils compatibles avec le fait que la qualité de l'eau ne s'améliore pas, que les habitants – de plus en plus résidents intermittents ou occasionnels – se montrent peu disposés à partager l'espace avec des touristes, qu'un contentieux existe sur l'usage des chemins ?

Se présentant sous la forme de quelques scénarios contrastés de l'avenir possible d'un territoire, les produits d'une réflexion prospective semblent être à la fois suffisamment complexes et communicables pour servir de base au dialogue nécessaire à la gestion durable de la fréquentation. Ces scénarios peuvent aussi alimenter une réflexion stratégique ou une procédure formelle de planification concertée (charte, Agenda 21, constitution d'une Commission départementale d'espaces, sites et itinéraires, etc.).

L'expérimentation d'une méthode sur des territoires contrastés

Le projet vise donc à expérimenter une démarche prospective opérationnelle au service de la gestion de la fréquentation des territoires, à partir de trois territoires nettement différents, pour vérifier l'hypothèse centrale sur la nécessité du dialogue, ainsi que la faisabilité et l'utilité de la démarche prospective pour rendre ce dialogue possible.

Nous avons veillé à ce que le dialogue entre diverses cultures de l'action territoriale s'amorce dès le départ. Aussi, le groupe de travail est-il constitué de personnes ayant des expériences variées. Cette diversité permet une représentation assez large des intérêts entrant en jeu dans la problématique de la fréquentation. Le comité de pilotage regroupe le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, le ministère de l'Écologie et du Développement durable, la Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, la Direction du tourisme, des représentants des espaces protégés : fédération des PNR, Atelier technique des espaces naturels, des structures de formation et de recherche : Institut national du développement local, Cemagref, et les trois territoires – le PNR des Landes de Gascogne, le département de la Somme et le Parc national du Mercantour – sont représentés par des agents du PNR, du parc national, du Conseil général, des services de l'État, des syndicats professionnels (sylviculteurs et prestataires canoë-kayak).

En plus de la diversité des positions, chacune des personnes



réunies apporte elle-même sa propre diversité d'expérience : propriétaire de résidence secondaire, sportif de haut niveau, animateur de structure d'accueil et de club sportif, gestionnaire de forêt, pratiquant multisports de plein air, ornithologue amateur, habitant urbain consommateur d'espaces naturels périurbains, maire de petite commune rurale...

Cette expérimentation sur trois territoires a un double objectif. D'une part, elle vise à enrichir les réflexions sur les modes de gestion souhaitables pour mieux organiser la fréquentation des espaces naturels et ruraux, c'est-à-dire à éclairer les décideurs locaux et nationaux sur la meilleure manière de faciliter le dialogue entre les acteurs et de trouver de nouveaux équilibres entre les différents intérêts en jeu. D'autre part, elle vise à mettre en évidence l'utilité de la prospective pour la gestion des espaces naturels : comment les gestionnaires peuvent-ils mobiliser utilement des démarches de prospective pour faciliter leur intervention et l'adhésion des acteurs territoriaux à la préservation de milieux et au développement durable des territoires ? Ce double objectif se décline au niveau local et au niveau national. Aussi, le projet prévoit-il d'alterner des phases collectives réunissant le comité de pilotage et les équipes qui représentent les trois territoires, et des phases d'enquêtes et de réflexion par équipe dans chaque territoire.

Une démarche de créativité en cours

Concrètement, le projet a démarré en mai 2006. Son déroulement s'organise autour de cinq étapes. La première, qui a eu lieu les 2 et 3 mai 2006, a réuni l'ensemble des personnes impliquées lors d'un séminaire de lancement. Suite à celui-ci, chaque équipe, dans chacun des trois territoires, va mener des entretiens, puis construire des scénarios d'avenir de la fréquentation sur une base méthodologique commune discutée lors du premier séminaire. Un deuxième séminaire aura lieu en fin d'année pour confronter les scénarios produits par les différents territoires, discuter de leur utilisation concrète pour faire fonctionner le dialogue entre les acteurs, et organiser les applications souhaitées de la méthode au service de démarches locales déjà en cours (forums, chartes, commissions locales de l'eau...), et tirer les premiers enseignements. Ensuite viendront les phases de valorisation des produits de la démarche d'expérimentation, à l'échelle nationale et dans chacun des territoires.

La réflexion collective sur les évolutions futures de la fréquentation montre déjà la grande diversité des facteurs de changement potentiels, qu'il est maintenant essentiel de confronter au contexte spécifique des territoires. Dans chacun de ces terri-

toires, une démarche prospective semble utile, mais avec des objectifs qui peuvent être relativement différents : dévoiler collectivement les stratégies d'avenir des différents acteurs et vérifier leur cohérence territoriale, stimuler la prise de conscience des élus et décideurs, relancer une dynamique d'action collective... L'enjeu est bien d'avancer ensemble sur la question de la fréquentation des espaces naturels et ruraux, tout en tenant compte des besoins et des contextes spécifiques de chaque territoire, et en concevant une démarche prospective adaptée à chaque cas. ■