



## ***Communautés locales et pouvoirs publics en action***

# **Démarche de Planification Concertée pour l'aménagement et la gestion des espaces fluviaux<sup>1</sup>**

*Les rivières s'écoulent au cœur de nos paysages : à travers montagnes et collines, forêts, zones naturelles et espaces cultivés. Elles traversent nos villes, nos villages et nos pays.*

*Une rivière ne devrait pas être envisagée de façon segmentée. Elle fonctionne comme un tout, et sa gestion peut être « intégrée ». De ce fait, les autorités nationales ou de bassin ont un rôle important à jouer.*

*En même temps, les rivières sont très importantes pour les communautés locales, de par la place qu'elles tiennent dans l'économie, la culture et la qualité de vie des territoires qu'elles traversent, mais aussi pour la population et les entreprises riveraines. Ainsi, leur aménagement et leur gestion doivent impliquer tant les autorités gouvernementales et les institutions de bassin, que les acteurs locaux<sup>2</sup>, institutionnels ou non.*

*C'est pour permettre la mise en œuvre d'une telle approche, en l'adaptant à chaque situation locale, que la Démarche de Planification Concertée (en anglais Joint Planning Approach - JPA) est développée. Elle est le fruit d'une coopération entre des chercheurs et des praticiens français, hollandais et allemands, rassemblés au sein du projet européen « Freude am Fluss » (la joie au bord de la rivière, en allemand).*

## **Qu'est-ce que la Démarche de Planification Concertée ?**

Comment organiser les interactions entre acteurs nationaux et acteurs locaux afin de les impliquer conjointement dans la gestion des cours d'eau ? Comment éviter de tomber dans des conflits toujours coûteux ou de laisser passer des opportunités ?

Cette question est d'une grande importance tant pour les populations riveraines que pour les intérêts économiques présents dans les plaines alluviales et vulnérables en cas de crues majeures ; ceci d'autant que les changements climatiques risquent d'augmenter la fréquence des événements extrêmes dans de nombreuses parties de l'Europe.

---

<sup>1</sup> Traduction française et adaptation de la présentation de la « Joint Planning Approach ».

<sup>2</sup> Le terme « stakeholders » (parties-prenantes) utilisé dans le document anglais est généralement traduit dans ce texte par le terme « acteurs ».

Nous savons aujourd'hui que construire des digues toujours plus hautes n'est pas une solution. Bien au contraire, il est nécessaire de redonner plus d'espace aux rivières afin d'atténuer les crues et de diminuer la sollicitation des ouvrages de protection, avec comme objectif principal de prévenir un certain nombre de désastres que peuvent causer les ruptures de digues par exemple.

Or les plaines alluviales possèdent souvent des fonctions et usages multiples, très importants pour la vie et l'économie locales : usages agricoles, de loisirs, ou bien souvent de zones résidentielles et d'activités.

### **Comment concilier cette réalité avec la nécessité de redonner plus d'espace aux rivières ?**

La solution consiste à rechercher des façons de combiner positivement la nécessité de donner de nouveaux espaces à la rivière et le souhait de développer l'économie, la culture et la qualité de vie locale. Les objectifs de bassin ou de niveau national doivent s'harmoniser avec les volontés locales. Fort heureusement, les rivières et leur plaine alluviale offrent de multiples occasions de réussir cette combinaison pourvu qu'une démarche de planification et d'aménagement adaptée soit lancée.

### **Qu'entend-t-on par démarche de planification adaptée ?**

Tout d'abord, un tel processus doit permettre une confrontation positive entre visions à l'échelle nationale ou du bassin et les visions locales. Ceci doit être fait dès le départ de façon ouverte et dans un esprit de concertation. Ensuite, c'est un processus qui doit favoriser l'identification de toutes les options possibles pour concilier prévention des inondations et opportunités locales de développement et d'amélioration de la qualité de vie. Enfin, ce processus doit utiliser pleinement les connaissances, expériences et innovations dans des domaines tels que : l'identification des parties-prenantes (tout personne ou organisme concerné par les causes, les effets ou les solutions du problème) ; les techniques de participation ; la conception l'organisation et la gestion de projets ; l'évaluation...

C'est en s'appuyant sur ces objectifs que le projet européen « *Freude am Fluss* » développe une *Démarche de Planification Concertée* (en anglais *Joint Planning Approach* ou JPA). Susceptible de s'adapter aux différentes réalités locales, la *Démarche de Planification Concertée* propose un ensemble de principes et méthodes utiles aux autorités et acteurs locaux. La *Démarche de Planification Concertée* peut être utilisée pour la planification urbaine et l'aménagement, tout en intégrant l'élaboration de plans et de programmes comme les plans de secours ou la mise en place de nouvelles organisations institutionnelles locales.

## **Une démarche structurée en étapes**

La *Démarche de Planification Concertée* est structurée en plusieurs étapes, dont l'enchaînement est plus ou moins classique. Sa spécificité vient de ce que chacune d'elle est menée de façon concertée. Ainsi, la *Démarche de Planification Concertée* propose une analyse partagée des problèmes, un apprentissage mutuel, un inventaire des solutions réalisé en commun, etc. L'encadré et la figure 1 présentent l'ensemble de ces étapes.

La concertation envisagée par cette démarche peut être déclinée selon deux axes :

- Un axe vertical, qui renvoie à la concertation entre acteurs agissant à une échelle différente : autorités nationales ou de bassin, pouvoirs locaux, acteurs économiques et citoyens.

- Un axe horizontal, qui concerne les acteurs agissant au même niveau, principalement celui des municipalités et des départements à la bonne échelle pour articuler les besoins exprimés au niveau bassin et les apports locaux.

La planification concertée exige également des apports de connaissances de spécialistes des rivières, en particulier sur des questions techniques telles que l'adaptation de la végétation à des crues plus fréquentes, l'évaluation financière des diverses mesures proposées, ou les contraintes législatives et réglementaires.

Chaque étape de la *Démarche de Planification Concertée* se termine par une réflexion commune de l'ensemble des participants sur le processus en cours : Quels en sont les résultats ? Cette étape a-t-elle été une réussite ? Est-il nécessaire de revenir sur nos pas pour retravailler une étape ? Pouvons-nous avancer plus vite et sauter l'étape suivante ? De cette manière, la *Démarche de Planification Concertée* doit rester adaptable et sa mise en œuvre peut être transparente pour les différentes parties prenantes.

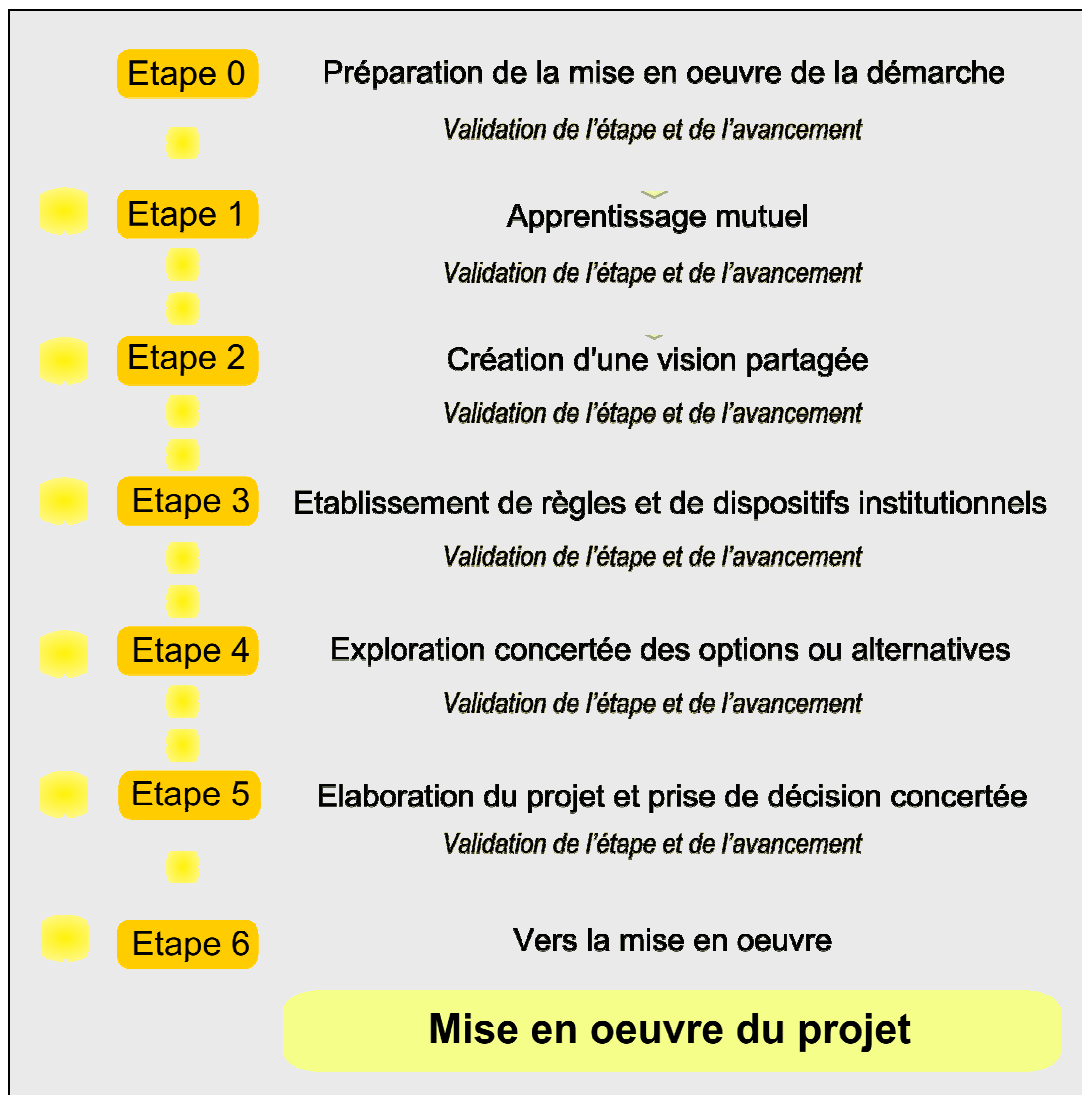


Figure 1 : Etapes de la Démarche de Planification Concertée

## Qui peut utiliser la *Démarche de Planification Concertée* ?

Cette démarche a été conçue pour des aménageurs et des urbanistes, ainsi que pour des responsables locaux, institutionnels ou non. Des chercheurs très académiques peuvent éprouver quelques difficultés à apprécier l'intérêt, la pertinence concrète et même le plaisir que l'on peut avoir à mettre en œuvre une telle méthode. A l'autre bout du spectre, des riverains peuvent avoir du mal à comprendre certains termes abstraits comme « acteurs », « options » ou « équité », même s'ils renvoient à des aspects de la vie quotidienne. Il peut alors être utile de se faire aider par des animateurs professionnels. Avec l'aide de tels médiateurs, la *Démarche de Planification Concertée* peut être utilisée par tout organisme concerné par la gestion d'une rivière.

La *Démarche de Planification Concertée* a été pensée et rédigée pour être un « guide pour l'action » cohérent, équilibré et complet. Cela ne signifie pas cependant que cette démarche ne puisse être utilisée que de cette manière.

Il est probable qu'elle ne sera jamais utilisée de A à Z. Les urbanistes et les communautés locales ont généralement leurs propres objectifs et idées de ce que le processus de planification doit être, et ils l'adaptent à leurs besoins et visions. Plus important encore, de telles démarches partent rarement de rien et d'un contexte vierge. La situation locale a ses propres contraintes, des actions ont déjà pu être menées, certains aspects de la planification sont prédéterminés.

L'encadré 2 donne une perspective des différentes utilisations possibles de la *Démarche de Planification Concertée* par des urbanistes ou des communautés locales. Cette description peut néanmoins paraître assez partielle et plus analytique que réellement opérationnelle.

Pour permettre l'application de la *Démarche de Planification Concertée* de diverses manières, elle a été conçue comme une démarche « à la carte » plutôt qu'un « menu » ou un livre à suivre pas à pas. La méthodologie *Démarche de Planification Concertée* est décrite et illustrée sur le site internet [www.jointplanning.eu](http://www.jointplanning.eu), où chacun pourra trouver ce qui l'intéresse : des recommandations pratiques, leur justification scientifique, des développements plus approfondis sur une étape donnée, l'articulation entre différentes étapes, etc.

L'encadré 3 présente la structure de cet outil et fourni quelques exemples de ce que les utilisateurs pourraient en tirer pour répondre à leurs attentes.

## Encadré 1 : Les étapes de la Démarche de Planification Concertée

La *Démarche de Planification Concertée* est organisée en 6 étapes « publiques », auxquelles a été ajoutée une « étape zéro » dédiée à la préparation et à la mise en place de la démarche. Selon les situations locales, les acteurs peuvent mettre en œuvre l'ensemble ou seulement quelques étapes dans un processus cyclique.

### Etape zéro : Préparation de la démarche

L'objectif principal de cette étape préparatoire est de bien appréhender la situation locale. Que s'est-il déjà passé et quelles sont les relations entre les autorités et les acteurs locaux ? Est-ce que les différents acteurs institutionnels se connaissent bien ? Quelles sont les obligations et les contraintes légales ? Qui risque d'être affecté par les différentes solutions envisagées, et quels acteurs paraissent essentiels à la réussite du processus ? Dans quelle mesure se sentent-ils concernés par les problèmes identifiés ou les solutions possibles ? De quelles ressources financières pourraient disposer les projets à venir, et dans quel cadre institutionnel pourraient-ils être réalisés ?

Les objectifs et les règles du processus doivent ensuite être discutés. Quelle est la légitimité de l'équipe mettant en place la *Démarche de Planification Concertée* ? De quel budget dispose-t-elle ? A partir de là, il est possible d'élaborer la *Démarche de Planification Concertée* qui va être mise en œuvre. Naturellement, il est possible de la faire évoluer en cours de route, avec la participation des différentes parties-prenantes.

### Etape 1 : Apprentissage mutuel

Il y a un apprentissage mutuel tout au long de la démarche. L'étape 1 est néanmoins particulièrement centrée sur cet aspect, afin d'engager le processus d'aménagement avec un niveau de connaissances et d'informations équilibré. L'idée est que tous les participants à la démarche ont quelque chose à dire aux autres concernant la rivière, ce qu'elle signifie pour eux, l'expérience qu'ils en ont. En outre, chacun est plus disposé à écouter les autres, s'il a lui aussi l'opportunité de s'exprimer. Cette « mise à jour » des connaissances en commun peut être envisagée de diverses manières. Par exemple, en combinant des méthodes d'enquête sociologique traditionnelles, des entretiens individuels et de groupe, l'audition des parties intéressées, des campagnes d'informations... De façon plus dynamique, pour permettre des interactions plus fortes, il est possible de mettre en place des ateliers ou groupes de travail, ou des rencontres pour « informer et apprendre ». A la fin de l'étape 1, tous les acteurs impliqués dans la démarche connaissent les objectifs, considérations et préoccupations des autres.

### Etape 2 : Création d'une vision partagée

En créant une vision partagée, l'idée est d'élaborer une image idéale de ce que la rivière et la plaine alluviale pourraient devenir et de la manière dont elles doivent être gérées. Une vision à long terme, qui ne doit pas trop s'encombrer des obstacles à court-terme. Ces obstacles seront véritablement les problèmes à traiter dans le cadre de la démarche, mais ils ne doivent pas contraindre la vision. Au cours cette étape 2, l'apprentissage mutuel se poursuit, de même que la motivation et l'engagement dans la collaboration se renforcent.

### Etape 3 : Etablissement de règles et de dispositifs institutionnels

Tout d'abord, l'étape 3 doit permettre de revoir et de préciser les « règles du jeu » de la *Démarche de Planification Concertée*. Les participants ont-ils tous un droit de veto par exemple ? Les autorités publiques participantes peuvent-elles faire la part entre la démarche en cours et leurs futures responsabilités dans la prise de décision ? De telles

règles sont essentielles pour une plus grande transparence et l'engagement de tous les acteurs.

Le deuxième objectif de cette étape est de définir les nouvelles règles ou institutions qui doivent être établies pour mettre en œuvre les idées identifiées lors de l'élaboration de la vision commune.

Ceci est d'autant plus important que, le plus souvent, les processus d'aménagement et de gestion de rivières se concentrent sur des aspects très techniques (la construction de logement, la préservation des espaces naturels, le déplacement de digues, les points de rassemblement en cas d'évacuation...), sans que les procédures et mécanismes financiers permettant de concrétiser ces projets aient été pensés. Sont-ils déjà en place ou prévus ? Ou d'autres outils doivent-ils être imaginés ? Si c'est le cas, certaines options pourront être développées lors de l'étape 4.

#### **Etape 4 : Exploration concertée des options ou alternatives**

Les options concernent tous les éléments matériels ou non qui, combinés, permettent d'atteindre les objectifs assignés au départ. Elles concernent : l'ingénierie écologique, l'aménagement de zones de rétention des crues, le développement d'espaces de récréation et de loisirs, l'adaptation de l'habitat au risque d'inondation, les règles de sécurité, les instruments économiques, etc. Certaines mesures sont de grande ampleur, d'autres beaucoup plus limitées.

L'étape 4 doit permettre d'établir la liste des actions possibles, sans encore commencer à les combiner et à sélectionner celles qui seront mises en œuvre ; ce qui sera l'objet de l'étape suivante. Seules les options apparaissant tout de suite comme impossibles doivent être retirées.

#### **Etape 5 : Elaboration du projet et prise de décision concertée**

L'objet premier de l'étape 5 est de définir une ou plusieurs combinaisons des différentes mesures structurelles et non-structurelles envisagées, susceptibles de concrétiser au mieux la vision partagée élaborée au cours de l'étape 2. Ce sont ces combinaisons de mesures, et non chaque mesure prise individuellement, qui doivent être évaluées au regard d'objectifs tels que la sécurité face aux inondations, la protection de la biodiversité, la préservation du patrimoine ou la faisabilité économique. L'étape 5 peut également être le bon moment pour mettre en œuvre une évaluation formalisée des différentes options.

Il est possible de proposer plusieurs alternatives en fin d'étape 5, chacune mettant l'accent sur un objectif particulier (sécurité face aux inondations, protection de l'environnement...). Néanmoins, il est préférable que la *Démarche de Planification Concertée* débouche sur une solution particulière, qui généralement aura un impact politique plus fort. Si l'étape 5 échoue, si un conflit apparaît plutôt qu'un consensus sur la combinaison des mesures à proposer, la démarche de planification s'arrête sur ce constat ou est relancée sur des bases différentes.

#### **Etape 6 : Vers la mise en œuvre**

L'étape 6 vise à suivre la façon dont les propositions issues de la *Démarche de Planification Concertée* sont reprises au niveau du processus de décision politique, puis sont mises en œuvre. La planification peut parfois être directement intégrée au processus de décision politique, et ses résultats repris tels quels, ou bien il doit d'abord être présenté à un public plus large ou faire l'objet d'une phase de consultation.

Il faut aussi évaluer s'il est souhaitable que le groupe mis en place pour conduire la *Démarche de Planification Concertée* continue son activité, sous cette forme ou une autre, ou si un autre dispositif ou une autre organisation doit prendre le relais.

## Encadré 2 : Usages de la *Démarche de Planification Concertée*

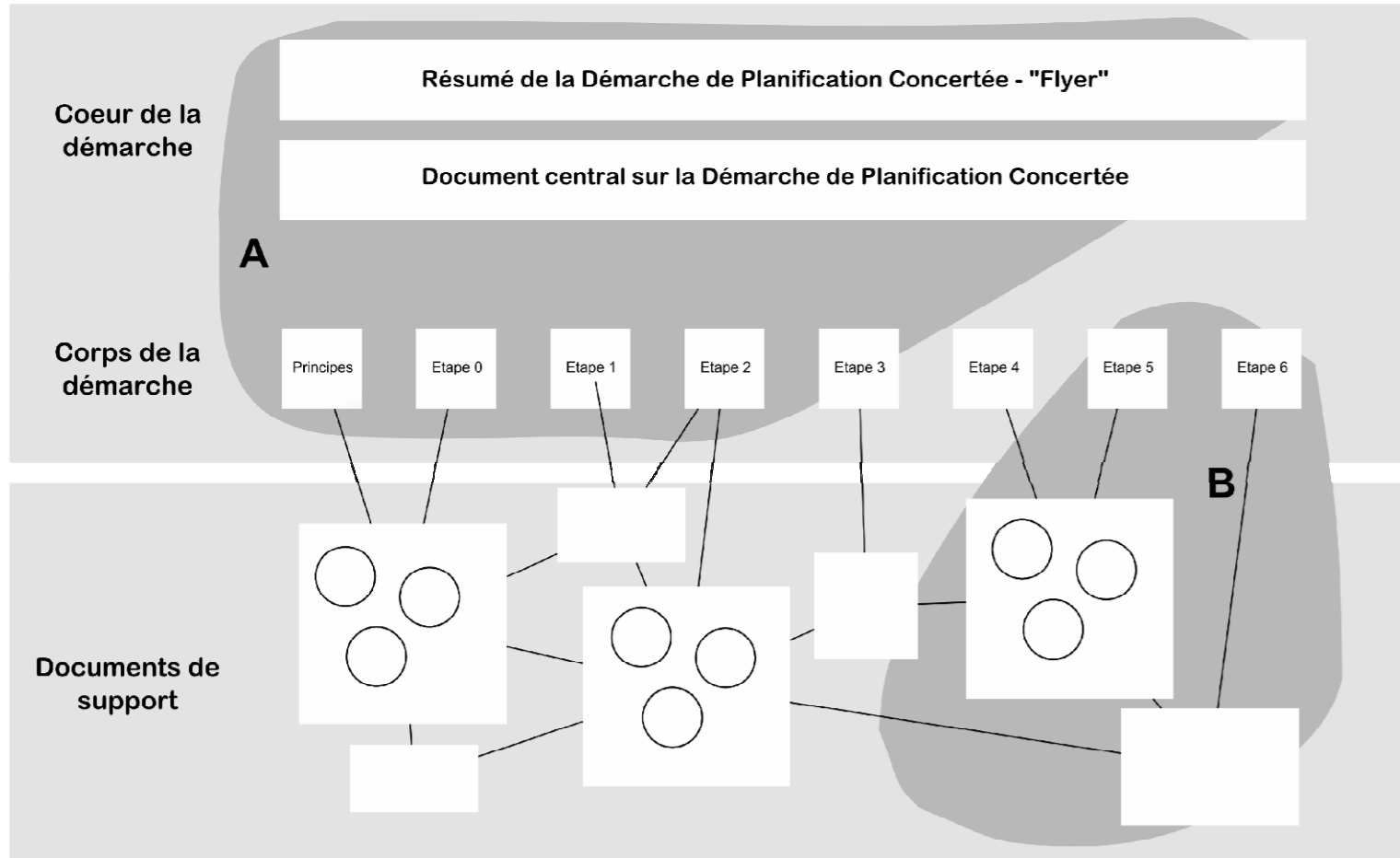
La présentation de la *Démarche de Planification Concertée* a été pensée comme un menu à la carte, plutôt que comme un livre à parcourir de façon linéaire. Cela devrait en faciliter son utilisation de plusieurs manières.

1. La *Démarche de Planification Concertée* peut être utilisée par tout urbaniste ou groupe local comme une source de bonnes idées, en ce qui concerne par exemple les principes de planification, l'identification des parties-prenantes ou des acteurs concernés, la création d'une vision commune, la conception des solutions... Ces idées peuvent alors être intégrées dans un processus déjà en cours.

2. La *Démarche de Planification Concertée* peut aussi être utilisée pour analyser une démarche de planification en cours, avec sa propre histoire, des actions réalisées, un cadre réglementaire qui oblige à respecter certaines procédures, etc. Les étapes décrites dans la *Démarche de Planification Concertée* peuvent alors servir à évaluer et comprendre le processus en cours. Par exemple : Quels acteurs ont été identifiés et ont participé au processus de participation ? Qu'a-t-on appris ? Y-a-t-il eu un apprentissage commun ? Quelles visions du projet se sont exprimées et ont influencé le processus ? Y-a-t-il eu production d'une vision commune ? Les analyses ainsi développées peuvent être utilisées de différentes manières, dont l'une est de reprendre les choses en lançant une *Démarche de Planification Concertée*.

3. La *Démarche de Planification Concertée* peut être utilisée comme un guide pour le processus de planification et d'aménagement en cours. Il peut alors s'agir de suivre entièrement la méthodologie ou simplement de n'utiliser que quelques éléments (par exemple une ou deux étapes). Tout dépend évidemment des objectifs des participants et de l'évaluation de la situation en cours.

### Encadré 3 : La structure du livre en ligne de la Démarche de Planification Concertée



Exemples d'utilisation du livre en ligne A: Utilisation pour l'élaboration de la vision commune ; B: Utilisation pour l'étude de la mise en oeuvre de plans

Utilisation de la Démarche de Planification Concertée comme source d'inspiration pour d'autres démarches