

L'utilité sociale au service de la restauration écologique du Rhône : retour d'expérience et approche comparative sur 3 projets

Social utility for the ecological restoration of the Rhône : feedback and comparative approach to 3 projects

Jean-Baptiste CHEMERY ¹, Stéphane GUERIN ², Christophe MOIROUD ², Yoann LAFFONT ², Claire HENRY ², Nedjma SALHI ²

¹ Contrechamp, jbchemery@contrechamp.info

² CNR, Direction de l'Ingénierie, s.guerin@cnr.tm.fr, c.moiroud@cnr.tm.fr, y.laffont@cnr.tm.fr, c.henry@cnr.tm.fr, n.salhi@cnr.tm.fr

RÉSUMÉ

Cette communication est fondée sur un retour d'expérience, à partir d'une approche comparative de la mise en œuvre de trois projets de restauration de la dynamique fluviale du Rhône. Ces projets partagent une finalité environnementale, visant à la (re)création de milieux fluviaux diversifiés et témoins de cette dynamique ainsi qu'une approche hydromorphologique inspirant leur mise en œuvre technique. Concernant l'interaction avec les habitants des territoires concernés, qu'ils soient riverains ou usagers des sites objets de ces restaurations, ils ont également bénéficié de l'adoption d'une même approche d'ordre sociopolitique destinée à favoriser leur appropriation locale et renouvelant en cela les pratiques de concertation mise en œuvre antérieurement par leur maître d'ouvrage commun, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Cette série d'invariants offre ainsi l'opportunité de se pencher sur différents facteurs plus ou moins favorables à ce processus d'accommodation de ces projets aux regards et aux usages des populations concernées.

Avant de tirer quelques enseignements d'une lecture comparative de ces trois cas, cet article rappelle les ambitions et les grandes lignes de ces projets, avant de présenter la méthode d'interaction sociale mobilisée à cette occasion.

ABSTRACT

This paper is based on a comparative approach to the implementation of three projects to restore the river dynamics of the Rhône. These projects share an environmental objective, aimed at the (re)creation of diversified river environments that bear witness to these dynamics, as well as a hydromorphological approach that inspires their technical implementation. In terms of interaction with the local residents and users of the restoration sites, they have also adopted the same socio-political approach, designed to encourage local ownership of the projects, and in this way renewing the consultation practices previously implemented by their common contracting authority, the Compagnie Nationale du Rhône (CNR). This series of invariants provides an opportunity to examine the various factors that are more or less conducive to the process of accommodating these projects to the views and practices of the populations concerned. Before drawing some lessons from a comparative reading of these three cases, this article recalls the ambitions and broad outlines of these projects, before presenting the social interaction method mobilized on this occasion.

MOTS CLÉS

Projet, restauration écologique, concertation, utilité sociale, comparaison.

Project, ecological restoration, consultation, social utility, comparison.

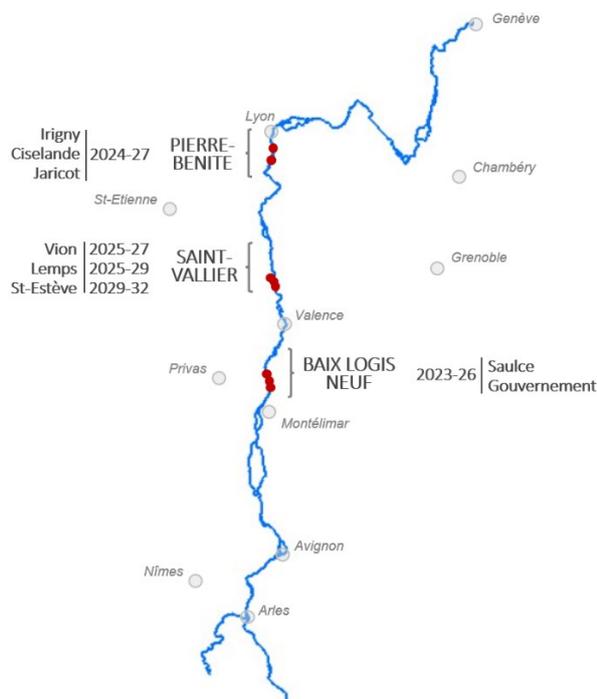
1 TROIS PROJETS DE RESTAURATION DE LA DYNAMIQUE FLUVIALE DU RHONE

1.1 Rappel de l'implication de la CNR dans la mise en œuvre de projets de restauration

La Compagnie Nationale du Rhône porte depuis plus de 20 ans un vaste programme de restauration écologique du fleuve, aujourd'hui basé sur la réactivation de la dynamique en crue en supprimant les anciens endiguements du 19^e siècle pour la navigation, la diversification des milieux annexes en reconnectant des îles, et le rétablissement du transport solide et des habitats aquatiques par réinjection sédimentaire. Il s'agit de projets complexes, soumis à diverses instructions réglementaires et s'inscrivant sur le temps long, s'appuyant sur un important réseau de partenaires (maitre d'ouvrage, scientifiques, financeurs, gestionnaires, experts etc.).

Les modalités de travaux déployées, mobilisant de lourds moyens de terrassement, des mouvements de matériaux conséquents, nécessitant des déboisements préalables massifs, et conduisant à des modifications paysagères de grande échelle, présentent de grands enjeux en matière de légitimation et de compréhension.

1.2 Finalités et modalités de réalisation communes



3 projets aux objectifs et principes d'intervention similaires, mais appliqués à des contextes géographiques différents, ont été engagés à la fin des années 2010, pour une phase de réalisation échelonnée entre 2021 et 2032 selon la figure ci-contre :

- Rhône de Pierre Bénite, sites d'Irigny, Ciselande et Jaricot ;
- Rhône de Saint Vallier, sites de Vion, Lemps et St Estève ;
- Rhône de Baix Logis-Neuf, sites de Saulce et Gouvernement.



Démantèlement de digues Girardon, CNR 2021

2 DE L'ACCEPTATION A L'APPROPRIATION LOCALE : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

2.1 Les pratiques antérieures de concertation de la CNR autour de ces projets

L'ampleur des projets de restauration portés par la CNR l'ont amenée à se soucier de la relation avec les riverains et usagers des sites concernés. Sans appui méthodologique dédié, la CNR développait une pratique reposant essentiellement sur une série de négociations bilatérales avec divers acteurs, suffisamment structurés pour être considérés comme représentatifs d'intérêts en présence. Cependant, l'apparition de conflits d'usage entre ces acteurs à la suite de certaines de ces restaurations a montré les limites de telles pratiques.

2.2 L'opportunité d'une approche originale émergente

C'est le projet du Rhône de Pierre Bénite qui offrira à CNR des perspectives de renouvellement des pratiques de concertation, en lien avec l'implication du syndicat mixte gestionnaire du site (le SMIRIL), dans une expérimentation initiée par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Celle-ci portait sur la mise en évidence, selon une approche basée sur le concept de l'utilité sociale, de la diversité des gains attendus dans le cadre de la réalisation de tels projets de restauration, dont les apports environnementaux peuvent s'avérer difficilement mesurables à court ou moyen termes. Quant aux analyses économiques, elles sont complexes et ne sont pas toujours susceptibles de démontrer des bénéfices évidents [1].

Au-delà, ces lectures orientées peuvent tendre à occulter les bénéfices potentiels relevant d'autres dimensions,

par exemple d'ordre social et politique (ex. équité et bien-être sociaux, citoyenneté, cohérence et solidarité territoriales, partenariats, ...), pourtant mis prioritairement en avant dans le cadre de retours à moyen terme à propos de projets de restauration de milieux [2].

Le concept d'utilité sociale retenu par l'Agence de l'eau pour qualifier les apports des projets qu'elle soutient, se montre susceptible de légitimer les bénéfices sociétaux, justifiant ainsi l'usage de fonds publics, et trouve une résonance dans les domaines de l'écologie. Cette approche s'avère également propice pour engager des démarches participatives permettant de déterminer collectivement ce qui relève ou non de l'utilité et de l'intérêt général sur un territoire. En ce sens, elle a intéressé le SMIRIL pour la mise en place d'un comité d'usagers à l'échelle du site, à laquelle la CNR s'est ensuite logiquement associée pour concerter sur son projet. Cette dernière déclinera ensuite la méthode sur deux autres sites de restauration, plus au sud sur la vallée du Rhône.

3 APPROCHE COMPARATIVE DE 3 PROCESSUS DE CONCERTATION

Cette partie consiste en la comparaison des contextes socio-politiques des trois sites concernés, tant en termes de gouvernance que de fréquentation et d'usages, pour interroger l'intérêt et la limite d'un processus de concertation mobilisant comme vecteur la caractérisation de l'utilité sociale à attendre des projets.

3.1 Gestion locale, fréquentation et usages : des facteurs clefs à prendre en compte

Le devenir des démarches de concertation accompagnant la conception de ces projets a permis de constater qu'elles étaient étroitement dépendantes de 3 facteurs caractérisant le site, la plupart du temps liés :

- l'existence ou non d'une gestion locale dédiée au site accueillant le projet de restauration,
- l'accessibilité et le degré de fréquentation du site,
- l'existence d'usages et leur diversité.

Dans cette optique, les trois projets de restauration se situaient dans des configurations différentes, selon le tableau ci-dessous :

	Rhône de Pierre Bénite <i>Sites de sites d'Irigny, Ciselande et Jaricot</i>	Rhône de Saint Vallier <i>Sites de Vion, Lemps et St Estève</i>	Rhône de Baix Logis Neuf <i>Sites de Gouvernement et de Saulce</i>
Présence d'un gestionnaire du site à restaurer	Oui (SMIRIL) Syndicat en charge de la gestion environnementale du site et de l'accueil du public	Non	Non
Accessibilité et fréquentation	Accessibilité favorisée avec une gestion dédiée offrant différents degrés de fréquentation (parkings, cartes et panneaux d'information, pistes et sentiers entretenus)	Accessibilité diversifiée avec : Site de Vion : accessibilité difficile Sites de Lemps et Saint Estève : accessibilité facilitée avec traversée du site par voie verte cyclable (ViaRhôna) et diverses pistes desservant les sites	Sites difficiles d'accès avec : Site de Gouvernement : accessibilité non favorisée hormis engins agricoles mais passage voie verte cyclable (ViaRhôna) longeant le site Site de Saulce : accessibilité très limitée à deux points du site, quasi impénétrable au-delà (eau et végétation)
Existence d'usages	Très importante et multiple avec une dominante de loisirs de plein air pour des populations urbaines ou périurbaines proches (plus de 250 000 visiteurs par an)	Usages diversifiés avec : Site de Vion : pêche occasionnelle uniquement Sites de Lemps et St Estève : promenade à pied ou vélo, voisinage, sortie nature Ensemble des sites : sports d'eaux vives	Quasiment absente pour le site de Gouvernement, et limitée à la présence d'usages « discrets » de pêche et de chasse pour le site de Saulce

Pour mémoire : les projets de restauration portés par la CNR demeurent situés dans l'emprise du domaine public fluvial, réduisant les questions d'accès au foncier à d'éventuelles négociations avec des locataires de terrains, souvent agricoles, pour la création de pistes et de zones d'installation de chantier.

3.2 Des processus de concertation aux destinées différentes

Les processus de concertation étaient a priori globalement normalisés avec 1 visite de terrain et 3 ateliers en salle avec respectivement pour fonction (1) d'identifier les usages, perceptions et attachements existants, (2) de soumettre des scénarios de restauration à l'analyse des usagers en termes d'avantages et de limites au regard des pratiques existantes ou à faire émerger, et (3) de prendre connaissance du scénario retenu et d'envisager la gestion des usages pendant et après la durée des travaux.

Dans ce cadre, le secteur de Pierre Bénite a connu les conditions les plus favorables grâce à la présence d'un gestionnaire fortement intéressé par la démarche de concertation, qui lui permettait notamment de mettre au travail un comité d'usagers du site pérenne récemment mis en place. Cet appui a permis de repérer les acteurs à inviter, de les mobiliser et de mener le processus à son terme avec nombre d'enseignements et d'accords entre ces usagers, dont il a pu être tenu compte dans le cadre de la conception technique du projet (ex. place à accorder aux usages dont notamment aux continuités en matière de mobilité douce, lieux à préserver de toute intrusion, éléments de patrimoine à conserver ou restaurer...).

En revanche, les sites de Gouvernement et de Saulce ont présenté des situations très différentes de celles du secteur précédent. En l'absence de gestionnaire local ou de collectivités intéressée par la valorisation de ces sites et en présence seulement d'usages « discrets » de chasse et de pêche (dont les pratiquants souhaitent qu'ils le demeurent), l'offre de concertation n'a connu qu'un faible écho, amenant à annuler un certain nombre d'ateliers. Quant à envisager de dédier ces sites à la création de nouveaux usages, une telle initiative aurait réclamé une volonté politique locale qui ne s'est pas encore exprimée à date.

La concertation mise en œuvre à propos du Rhône de Saint Vallier représente un cas intermédiaire, avec une diversité d'usages locaux doublée de la présence d'une voie verte sur le site, sans présence de gestionnaire des sites concernés. Cette dynamique de terrain a donné vie à une concertation vivante et riche en échanges et propositions, tout en interrogeant sur la distance adoptée par les collectivités à l'égard de ce projet. Bien que la démarche ait permis in fine d'interpeler ces dernières sur les enjeux et perspectives territoriales du projet, les prémices de cette mobilisation, restant à formaliser et aboutir, sont intervenues dans un second temps en fin de processus et n'auront pas été au service de la concertation initiale.

4 CONCLUSION

Ces retours d'expérience amènent à s'interroger sur les liens et synergies à cultiver entre des décideurs locaux et des usagers issus de la population locale dans le cadre de ce type de projets. Ce qui revient à préciser la façon de mettre en place et animer conjointement un pilotage politique du projet reposant sur une implication des collectivités concernées, et une démarche de concertation ouverte censée « inspirer » le projet. Ces questions sont d'autant plus importantes que la CNR est un opérateur qui, si elle a vocation à porter des projets de restauration ambitieux, n'a pas vocation à leur donner à elle-seule la dimension de projets de territoire.

Au-delà, cette analyse questionne sur la façon de faire perdurer les dynamiques engendrées dans le cadre de ces dispositifs de concertation originaux. Attachés pour l'instant à l'élaboration des projets de restauration, il sera intéressant de poursuivre le dialogue territorial à pas de temps différents à l'issue des travaux, pour vérifier l'expression de l'utilité sociale et son évolution, par rapport aux discussions initiales. Ainsi, si la mise en place d'un comité d'usagers pérenne sur l'un des sites constitue une approche intéressante, elle pourrait être à compléter d'un investissement sur la qualification de l'utilité sociale et territoriale attendue de ces projets, afin d'en assurer l'évaluation à différents termes.

BIBLIOGRAPHIE

[1] Voir à ce titre le chantier en cours conduit par l'agence de l'eau Loire Bretagne destiné à l'Elaboration d'argumentaires socio-économiques dans le contexte de la mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021.

[2] « Les impacts sociaux, économiques et politique de la restauration des cours d'eau » – Mémoire de master 2 – Cédric Farinelli – 2014 – fourni par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, à la demande, par voie électronique.