

Comédie

Etude de cas

Les anciens salins de Camargue

Approche participative pour accompagner le retour à la nature
et développer les usages durables



Pierre-Yves GUIHENEUF

www.comedie.org

Avec l'appui de la Fondation de France



L'auteur

Pierre-Yves GUIHENEUF, consultant dans le domaine de la concertation et médiateur, est permanent de l'association GEYSER, une association qui développe des activités d'appui au dialogue territorial. GEYSER participe au programme Comédie qui a pour but de capitaliser les enseignements de l'expérience des acteurs locaux dans le domaine du dialogue territorial, de les diffuser et de contribuer à l'amélioration des processus de dialogue.

Cette étude a bénéficié de l'appui de la Fondation de France dans le cadre de son programme Environnement

www.comedie.org

Etude réalisée sur la base d'entretiens menés en 2015.

L'auteur remercie Stéphan Arnassant et Muriel Cervilla du Parc Naturel Régional de Camargue, Christophe Maïllis et Elodie Séguier, habitants de Salin de Giraud ; Marc Thibault, la Tour du Valat. Les analyses et propositions mentionnées dans ce document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et n'engagent en rien l'organisme financeur ni les personnes et organismes consultés lors des entretiens.

Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source et de non altération du contenu.
Comédie, septembre 2016.

Les anciens salins de Camargue, situés près de la petite ville de Salin-de-Giraud, dans les Bouches-du-Rhône, recouvrent quelques 6575 ha qui ont été achetés par le Conservatoire du Littoral à la Compagnie des Salins du Midi. Sa gestion a été confiée au Parc Naturel Régional de Camargue, à la station biologique de la Tour du Valat (un Centre de recherche pour la conservation des zones humides méditerranéennes) et à la Réserve nationale de Camargue qui est elle-même gérée par la Société nationale de protection de la nature, une association naturaliste.

Le contexte

Le Parc est le pilote de ce groupe de co-gestionnaires qui a engagé un processus de « renaturation du site ». Celui-ci se traduit notamment par l'abandon de l'entretien des digues, en cours d'effondrement, au profit d'un retrait progressif du trait de côte. Autrement dit, suite à la disparition progressive des digues, la mer envahit progressivement une partie des anciens marais salants. Ce choix de ne pas intervenir a été fait par les naturalistes pour plusieurs raisons : d'une part, parce qu'aucun organisme n'a les moyens d'assurer l'entretien fort coûteux des digues ; d'autre part, pour favoriser la biodiversité ; enfin parce qu'à terme, avec la montée du niveau de la mer, ces ouvrages sont de toutes façons condamnés.

Cette orientation n'est pas partagée par tous les habitants de Salin de Giraud, un village de 2000 habitants environ situé sur la commune d'Arles, qui s'est développé autour de deux compagnies exploitant le sel : les Salins du Midi et Solvay. L'approvisionnement des ouvriers, la vie quotidienne et plusieurs services (école, soins de santé) étaient pris en charge par les industriels du sel, créant un fort attachement, à la fois au niveau de la production et de la consommation. Dans cet espace local au fonctionnement paternaliste, l'Etat s'est effacé pendant des décennies face aux entrepreneurs privés.

Même si les entreprises ont réduit leurs activités au cours des dernières années, les ouvriers et anciens ouvriers ont hérité de l'époque antérieure un droit d'usage du site qui leur permet de chasser, pêcher et avoir accès aux plages par des chemins autrefois privés, qui sont désormais propriétés du Conservatoire du Littoral. Le changement d'affectation du site est perçu comme une forme d'expropriation ou pour le moins comme la fin possible de ces avantages acquis, qui pourrait s'accroître avec l'ouverture du site à d'autres usagers. Une partie de ces habitants est donc attachée au maintien du site tel qu'il est actuellement et ne comprend pas la politique de renaturation.

Derrière ce débat, il y a des visions différentes du site. Une grande partie des habitants de Salin-de-Giraud est attachée à une nature façonnée par l'homme et à l'idée de services écologiques rendus : chasse, pêche, balades... De l'autre côté, le Parc et la Tour du Valat, sont inspirés par l'idée d'une nature qui existe par elle-même et par la notion de biodiversité.

Autre élément du contexte local : les habitants se considèrent comme abandonnés des institutions locales et manifestent une forte défiance envers elles. C'est le cas pour les municipalités environnantes et le Parc de Camargue. Il y a quelques années, il y a même eu un projet d'indépendance de Salin de Giraud (projet Salin Commune) qui n'a pas eu de succès.

Plutôt que de passer en force comme il aurait la possibilité de le faire et d'imposer un mode de gestion particulier du site, le Parc de Camargue a décidé de travailler avec les habitants en s'adressant à l'ensemble d'entre eux à titre individuel.

Les acteurs

Sont impliqués dans la concertation :

- Le Parc Naturel Régional de Camargue, pilote du projet
- La Station biologique de la Tour du Valat, expert naturaliste et conseillère du projet
- Un groupe composé d'une vingtaine d'habitants volontaires de Salin de Giraud, représentatifs de la diversité du village et animé par un couple résidant sur place.
- L'Office du Tourisme d'Arles

La Réserve nationale de Camargue et la Compagnie des salins du Midi ont également été invités, mais n'ont pas participé activement.

Les enjeux de la concertation vus par les acteurs concernés

Pour le Parc, dans ce contexte d'abandon du site par les activités de production de sel, le risque est de voir se développer des activités touristiques « anarchiques » (camping sauvage) ou réservées à une élite (chasses privées, tourisme de luxe). Du point de vue environnemental, le scénario « camping sauvage » pose des problèmes, d'assainissement notamment. Il existe d'ailleurs à proximité un site qui présente ces caractéristiques, celui de la plage de Piémanson, le plus vaste camping sauvage d'Europe. Aux dires des institutions locales, les problèmes ne manquent pas : insécurité, trafics, pollutions, atteintes à l'environnement... Aux dires des campeurs, il s'agit au contraire d'une plage populaire, d'un espace de liberté et d'auto-organisation qui respecte les lieux. Quoi qu'il en soit, pour le Parc, ce scénario n'est guère envisageable dans un site comme celui des anciens salins qui possède un grand intérêt environnemental.

Pour le Parc, le projet vise donc :

- dans un premier temps, à mobiliser les habitants pour élaborer des idées de valorisation du site et lancer des projets pilotes, assurer une montée en confiance et en compétence des habitants, restaurer les relations entre ces derniers et le Parc.
- dans un second temps, à élargir la concertation à d'autres acteurs (notamment les institutions : les élus du Parc et la commune d'Arles) et élargir éventuellement le périmètre géographique.

Pour la Tour du Valat, l'enjeu est de réfléchir collectivement à l'avenir du site, élaborer des scénarios, faire des choix de gestion qui soient compris par la population. Les enjeux naturalistes résident dans les massifs dunaires, les milieux lagunaires, les habitats côtiers. Les gestionnaires reconnaissent que la renaturation rend l'évolution du site difficilement prévisible, ce qui pose problème au maintien de certains usages comme la balade ou la pêche.

Pour les habitants engagés dans le projet, l'objectif principal est de créer des activités à Salin-de-Giraud, en visant un tourisme vert. Pour eux, la protection de l'environnement est une condition pour le développement de ce tourisme mais d'une part, les activités socio-économiques sont premières à leurs yeux, d'autre part ils sont attachés à l'idée d'une nature façonnée par les activités humaines. Au cours des premières réunions, et afin de développer l'attractivité du village, les habitants ont souhaité par

exemple valoriser le patrimoine bâti (il existe des bâtiments d'habitation en briques, bâtis par les industriels, inspirés des coronas du Nord de la France et très originaux dans la région), puis favoriser la découverte du milieu naturel.

Il existe également, pour une partie des habitants, une forte appropriation du site qui résulte de l'habitude prise lorsque les terrains appartenaient à l'entreprise des Salins du Midi, d'aller y exercer librement diverses activités telles que la chasse et la pêche. L'entreprise était très tolérante sur l'exercice de ces activités car c'était une façon d'acheter la paix sociale. Il existe une crainte pour les usagers concernés que le changement de propriétaire ait pour conséquence la mise en place de restrictions.

L'autre enjeu pour les habitants engagés dans le projet est de sensibiliser la population locale aux questions d'environnement : déchets, richesses biologiques du site, changement climatique...

Les habitants revendiquent enfin un rôle de « sentinelles » : du fait de leur présence sur place, ils peuvent alerter les gestionnaires des évolutions du milieu. Cela suppose que le dialogue entre eux et les institutions locales soit une réalité et qu'un certain niveau de confiance soit assuré.

La démarche de concertation

Des réunions participatives d'information et d'échanges ont d'abord été organisées pour parler du site et de son évolution, ainsi que pour apporter une réflexion sur les opportunités de développement des usages et des activités socioéconomiques, notamment sur la base de retours d'expériences venant d'autres sites littoraux.

Au bout de quelques mois, s'est ainsi constitué un groupe d'habitants intéressés de Salin-de-Giraud, mobilisés principalement par cooptation mais avec un souci de diversité. En particulier, les habitants ont recherché un équilibre entre le nord et le sud du village (habitants liés aux salins du Midi et ceux liés à l'usine Solvay).

Ce groupe de concertation s'est réuni régulièrement avec le Parc, la Tour du Valat et parfois l'Office du tourisme. Il constitue le cœur de la démarche de mobilisation. Il était animé par un couple résident sur place, qui a été indemnisé par le Parc pour son travail d'animation. C'était la volonté du Parc de ne pas faire intervenir de prestataire extérieur, afin de faciliter l'acceptation de cette fonction d'animation par les habitants.

Des moments de formation des habitants ont également été organisés sous l'égide de ce groupe. Elles ont été menées par des membres du groupe de concertation et des prestataires de services touristiques : guides, accompagnateur de balades en vélo.

Des moments d'information se sont tenus sous forme de réunions publiques, à travers les outils de communication comme le bulletin du Parc, grâce à la participation des habitants aux fêtes locales (Fête du sel, Fête du Sud, Fête du Parc...) qui a permis la promotion de leurs projets et de la concertation.

A travers ces activités, c'est l'*empowerment* des habitants qui est recherché par le Parc, leur montée en capacité à formuler des projets pour le village.

Les effets

Deux projets ont été imaginés et mis en œuvre par le groupe de concertation. Le premier est un itinéraire de découverte guidée du patrimoine du village de Salin de Giraud (inauguré le 4 octobre 2015).

Le second est un sentier de découverte vélo également sentier équestre. Sa mise en place n'a pas impliqué de travaux d'aménagement mais négociation de droits de passage et l'établissement d'un cahier des charges pour les accompagnateurs. L'objectif est de renforcer une activité économique locale à travers le développement d'une fonction d'accompagnement des touristes.

L'un des enjeux du projet, qui consiste à faire en sorte que les habitants se mobilisent pour le site des anciens salins, semble donc en bonne voie. Le Parc estime que sans concertation, les habitants se seraient désintéressés de cet espace dont ils s'estimaient dépossédés et que se seraient développées des pratiques d'appropriation privée, notamment camping sauvage et chasses privées.

L'autre objectif de la concertation selon les gestionnaires est d'assurer une meilleure compréhension des habitants envers le choix de renaturation du site. Le Parc estime qu'il y a des progrès à ce niveau, même si les habitants continuent d'exprimer des réserves sur la renaturation. Ce qui est certain, c'est qu'un dialogue a pu s'établir sur ce sujet et que les positions des uns et des autres ont pu s'exprimer.

L'amélioration des relations entre les habitants et le Parc ainsi que la Tour du Valat semble donc sensible : même si les points de divergence demeurent, il y a du dialogue. Le Parc estime être désormais considéré comme un gestionnaire légitime des anciens salins, ce qui n'était pas le cas il y a deux ans. Pour lui, le groupe d'habitants est un relais indispensable entre les institutions et la population en général.

Aurait-on pu faire sans concertation ? Réflexion sur l'option réglementaire

Aurait-il pu faire autrement et notamment opter pour une approche plus autoritaire du site ?

Pour le Parc, il faut se dégager de tout préjugé à ce niveau et réfléchir à l'efficacité. L'approche réglementaire est parfois plus efficace que la concertation, parfois moins. Cela dépend des contextes et des enjeux. Le recours à la réglementation n'est pas toujours possible. Sur les anciens salins, c'était le cas en particulier parce que la volonté des élus du Parc est d'intégrer économie et écologie et non pas d'avoir recours aux interdictions lorsque ce n'est pas nécessaire. Ni la population ni les élus ne souhaitent par exemple une extension de la réserve qui jouxte les anciens salins. Un Parc a l'objectif d'assurer la coexistence de l'homme et de la nature, pas de préserver la nature aux dépens de l'homme. Pour le Parc, il n'y a donc pas d'autre solution, sur ce territoire, qu'un plan de gestion à haute valeur environnementale.

Pour la Tour du Valat, l'approche réglementaire n'est pas incompatible avec la concertation. Une extension de la réserve sur les anciens salins n'est pas exclue à ses yeux, mais il n'est pas certain aujourd'hui que ce soit la meilleure solution d'un point de vue environnemental. Même un classement en réserve naturelle suppose d'ailleurs souvent une concertation préalable. La plus-value de la concertation est de faire comprendre des choix de gestion et si possible de les co-construire afin qu'ils soient compris et respectés. Les politiques de préservation de l'environnement sont trop souvent vécues comme antagoniques avec les objectifs économiques (tourisme, agriculture, chasse...) ce qui nuit à leur acceptation. Pour la station de recherche, il est nécessaire de mieux se comprendre plutôt que d'imposer.

A la question : la concertation peut-elle avoir des effets négatifs sur l'environnement ? les personnes interrogées répondent :

- Elle peut conduire à des compromis peu favorables à l'environnement quand les rapports de force ne sont pas équilibrés, notamment quand les acteurs de l'environnement ne sont pas suffisamment compétents ou suffisamment nombreux pour faire valoir leurs positions face aux acteurs économiques ou aux élus.

- Pour éviter des compromis trop tièdes, il faut faire de la concertation dans la durée (pas seulement un ou deux ans), la préparer (« C'est un métier, on n'est pas formés à ça »), faire intervenir des professionnels quand c'est nécessaire.
- La concertation peut provoquer des frustrations : « les réunions n'aboutissent pas ». Dans ce cas, l'objectif est de mettre en œuvre rapidement des projets concrets (sentiers et itinéraire) afin de montrer que la concertation produit des effets.
- On peut passer à côté des « vrais » enjeux ou ne jamais déboucher sur des solutions. Pour la Tour du Valat, la concertation sur les anciens salins aurait pu être plus efficace si elle s'était centrée plus rapidement sur le devenir du site plutôt que sur sa valorisation socio-économique qui est la préoccupation des habitants. Était-ce possible ? Le fort sentiment de défiance des habitants envers les institutions a imposé de la part du Parc de respecter leur choix et de faire passer ses propres priorités en second plan. « *C'est une négociation qu'il faut accepter* » disent les responsables du Parc. Les gestionnaires espèrent que la question de l'évolution du site sera abordée plus nettement dans une seconde phase du projet.

Pour le Parc comme pour la Tour du Valat, la concertation ne génère pas nécessairement de perte de temps. Par contre, on peut perdre du temps quand elle est bâclée, que les projets sont mal conduits et leur mise en œuvre ralentie.

Les partenaires du projet s'accordent également pour dire qu'une concertation réussie est difficile, et demande un certain professionnalisme : préparation des réunions, définition des objectifs, recherche d'efficacité. Il ne s'agit pas seulement de réunir les gens. Il s'agit aussi de négociation.

Les facteurs du succès

Plusieurs éléments ont constitué des facteurs de succès de l'expérience :

En premier lieu, la capacité d'écoute du Parc de Camargue et de la Tour du Valat, qui ont pris en compte les spécificités du contexte local dès le début du projet et notamment la méfiance des habitants envers les institutions. Ils ne l'ont pas découverte en cheminant, comme c'est parfois le cas. Le fait que l'un des responsables du parc soit précisément originaire du village de salin de Giraud a certainement contribué à cette prise de conscience.

Ensuite, les gestionnaires ont accepté avec pragmatisme de mettre leurs préoccupations envers la gestion du site au second plan pour donner place aux attentes des habitants. De ce fait, les questions environnementales (par exemple, l'élaboration d'un plan de gestion) ont été reportées dans le temps ; le pari des gestionnaires est qu'en se basant sur un raffermissement du dialogue, ce report sera bénéfique à la fois sur le plan environnemental et social.

Autre facteur du succès : le choix de se reposer sur des animateurs locaux pour mobiliser les habitants. Le couple choisi pour animer le groupe d'habitants est probablement plus sensible aux questions d'environnement que la moyenne des habitants du village, mais il est également réceptif aux attentes de ces derniers et il a su jouer un rôle de traducteurs et de relais.