

## Milieux humides, conflits d'usages et urbanisme

# Prévenir et gérer les conflits d'usages liés aux milieux humides dans un contexte urbanisé

*Cette fiche vise à donner quelques conseils pratiques afin de gérer au mieux les conflits existants et de prévenir l'émergence de conflits futurs.*

*Elle s'adresse plus particulièrement aux services techniques de collectivités territoriales locales, et aux agents de syndicats de bassins.*

Carrefours de vie et de services écosystémiques, les milieux humides sont des espaces pouvant faire l'objet de multiples usages, et donc particulièrement exposés aux conflits.

Ils souffrent encore d'une mauvaise reconnaissance par certains acteurs du territoire, qui conservent une perception de zones insalubres et improductives. De plus, la réglementation les concernant est jugée complexe et contraignante, notamment à travers la mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) prévue par la loi sur l'eau lorsqu'une zone humide est susceptible d'être impactée par un projet.

Cette problématique est d'autant plus prégnante que les espaces périurbains, zones privilégiées de l'extension urbaine, peuvent être riches en milieux humides.



# Champ d'application

Cette fiche s'adresse à toute personne pouvant être amenée à gérer, prévenir ou même participer à un conflit d'usage lié aux milieux humides en zones urbanisées, notamment dans le cadre de travaux préalables de documents de planification et dans les politiques publiques associées aux milieux

humides. La question des mesures compensatoires et de l'application de la démarche « **Éviter-Réduire-Compenser** » (ERC)<sup>1</sup> est spécifiquement développée, car il s'agit à l'heure actuelle d'une source importante de conflits d'usage :

## Les pratiques pour aborder un conflit



Cette partie décrit les bonnes pratiques à mettre en œuvre dans le cadre de la recherche d'une issue collective et collaborative à un conflit. Certains de ces conseils relèvent du simple bon sens. Cependant, force est de constater qu'ils sont fréquemment oubliés dans la pratique. C'est pourquoi il apparaît opportun et important de les rappeler ici. Cette liste pourra aussi être utile aux différentes parties prenantes d'un conflit afin de rappeler aux organismes de gouvernance quelques « évidences ».

Il est intéressant de rappeler préalablement qu'il existe différents modes de régulation des conflits dont voici un exemple de classement :

La régulation par pression sociale et la régulation autonome sont exclues du champ investigué puisque par définition, elles ne nécessitent pas de politiques interventionnistes. Néanmoins, le paragraphe - Dialogue social et conscience commune page 11 - mettra en avant les conditions sociales et territoriales favorisant le recours à ces modes de régulation.

Recherche coopérative d'une issue au conflit				Issue imposée		
Sans l'intervention d'un tiers				Avec l'intervention d'un tiers		
Régulation par le contrôle social	Régulation autonome	Négociation	Concertation	Médiation	Réglementation	Arbitrage
Régulation par la pression sociale.	Régulation selon les accords entre les groupes d'acteurs. Arrangement mutuel où chaque partie y trouve son avantage. Négociations informelles «petits arrangements entre acteurs» (Beuret, 1999)	Discussions collectives orientées vers une décision acceptable pour les parties en conflits.	Processus de dialogue dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées, des orientations ou des projets.	Intervention d'un tiers (le médiateur) qui favorise la recherche de solutions constructives par les parties en opposition.	Régulation de contrôle : • application de la législation, assujettissement à certaines règles ; • les pouvoirs publics interviennent par le biais de la réglementation (amendes).	Action de juger ou de contrôler en qualité d'arbitre : • soit par une personne choisie par les parties intéressées pour trancher une différence ; • soit par une personne ou groupe, possédant un poids suffisant pour imposer son autorité (juges).

### Les principaux modes de régulation des conflits

Source : tableau issu de « Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : Enjeux d'une gestion intégrée? » Anne Cadoret, 2006

1 Cf. Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels. <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0079/Temis-0079094/20917.pdf>

À l'opposé, les issues imposées reposent sur une démarche réglementaire et/ou légale qui n'a pas vocation à être développée ici, d'une part parce qu'il y a pléthore de documentation sur le sujet<sup>2</sup>, et d'autre part parce que ces modalités doivent être considérées comme un ultime recours, lorsque tous les processus collaboratifs ont échoué.

Les pratiques développées ici sont donc la négociation, la concertation et la médiation. L'aspect opérationnel de mise en œuvre de ces pratiques est décrit à travers huit conseils :

- trois conseils préalables à la procédure collaborative,
- cinq conseils pour mener à bien la procédure collaborative, conseils basés sur les travaux de Ury et Fisher (2003)<sup>3</sup> sur la négociation raisonnée.

## Trouver les bonnes échelles spatiales et temporelles pour aborder le conflit

En amont de la prise de contact avec les parties prenantes d'un conflit, il est important de trouver les bonnes échelles pour traiter le conflit :

### Échelles spatiales

Les milieux humides ont pour spécificité d'être en interaction avec de nombreux systèmes, notamment avec des problématiques amont/aval ou des enjeux de bassins versants. Il est donc essentiel de ne pas circonscrire le conflit à la zone de tension proprement dite<sup>4</sup>. Par exemple, un conflit d'usagers dans un marais pourra se révéler, après investigation, n'être qu'un conflit entre un exploitant agricole possédant plusieurs parcelles du marais et un élu local. Il faudra dans ce cas circonscrire le périmètre d'intervention.

À l'inverse, on peut découvrir qu'un conflit très localisé n'est que le premier cas critique d'une situation latente et explosive à une échelle plus large. Par exemple, une problématique de manque d'entretien des digues va commencer par affecter

quelques parcelles agricoles, mais concernera peut-être à terme des usages et des territoires beaucoup plus larges.

### Échelles temporelles

L'historicité est un facteur essentiel pour appréhender les tenants et les aboutissants d'un conflit. Au-delà des tensions et éventuelles récriminations, il est souvent utile d'analyser géographiquement et historiquement l'évolution du territoire au cours des années précédant le conflit, voire des décennies ou même des siècles.

D'un autre côté, il faut bien entendu prendre garde à chercher des solutions de long terme qui ne viseront pas simplement à masquer le problème.



### Illustration du caractère cyclique de certains conflits

Un marais, situé dans la zone d'influence d'une grande métropole, est historiquement une zone de culture de maïs\*. Au cours des dernières décennies, l'urbanisation intensive a grignoté les terres agricoles. La mise en œuvre effective de la réglementation ERC a exacerbé les tensions avec le sentiment d'une triple peine pour les agriculteurs\*\*. La question des mesures compensatoires des zones humides est devenue très délicate sur ce territoire.

D'ailleurs, du fait de ce contexte difficile, la mise en œuvre de certaines mesures compensatoires a pris des années de retard. Les associations de défense de l'environnement ont donc elles aussi des réactions vives sur ce sujet, et plaident de ce fait qu'aucun nouveau projet impactant le marais ne doit être autorisé tant que les mesures compensatoires des précédents projets ne sont pas mises en œuvre.

Pourtant, il est intéressant de noter que dans une telle situation, beaucoup d'acteurs s'impliquent pour aller de l'avant, en anticipant au maximum les conflits d'usagers futurs et en cherchant à être constructifs pour épurer le passif. Au-delà d'un certain seuil, une situation explosive peut donc être vectrice de conciliation et de bonne volonté, simplement parce que les parties prenantes cherchent à repartir sur des bases assainies et apaisées.

\* Si on regarde sur le demi-siècle dernier.

\*\* En effet, ces derniers se voient amputés de 2 hectares de terres en guise de mesures compensatoires des zones humides pour chaque hectare consommé par l'urbanisation. Pour autant, l'effet protecteur, vis-à-vis de l'urbanisation, de la réglementation sur les parcelles agricoles humides n'est pas évalué. Il est tout à fait possible que cette triple peine soit largement compensée...

2 <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/>

3 Ury William et Roger Fisher, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, (New York: Penguin Books, 1983). (*Comment réussir une négociation*, éditions du Seuil, 2003.)

4 Il sera très utile d'approfondir la notion d'espace de bon fonctionnement : [http://www.rrgma-paca.org/files/20160422\\_06Cahiertechique2EspacedeBonFonctionnementbr.pdf](http://www.rrgma-paca.org/files/20160422_06Cahiertechique2EspacedeBonFonctionnementbr.pdf)  
[https://www.araa.org/sites/default/files/media/documents/journees\\_techniques/7-francois\\_chambaud\\_-\\_aermc.pdf](https://www.araa.org/sites/default/files/media/documents/journees_techniques/7-francois_chambaud_-_aermc.pdf)

## Identifier et rassembler les parties prenantes

Il faut, en parallèle de la démarche d'identification de la bonne échelle spatiale, s'intéresser aux différents acteurs du territoire retenu, voire délimiter le territoire en fonction de ces acteurs. Ainsi, par exemple, la bonne échelle spatiale peut être l'aire d'intervention de la structure qui gère le bassin versant sur la zone du conflit.



Intégrer un territoire plus large permet à la fois de se donner des marges de manœuvre (possibilité de modifier un projet, de trouver des solutions foncières pour compenser des impacts, de solliciter davantage d'aides financières, etc.) et d'intégrer les protagonistes engagés dans un comité plus large, qui apaisera les tensions. En effet, des parties prenantes moins concernées auront une vision plus objective du conflit et seront des médiateurs intéressants. Le conflit doit aussi être perçu comme une opportunité de construire une nouvelle politique de territoire. Il est donc important de raisonner à la bonne échelle et avec les bons interlocuteurs.

Les structures de gouvernance que l'on souhaite mettre en place pour négocier doivent donc avoir une assise large, c'est-à-dire intégrer l'ensemble des parties prenantes d'un conflit, même les plus discrètes et les moins concernées a priori, car elles peuvent constituer une majorité silencieuse. Il faut aussi prendre en compte les difficultés à intégrer les parties prenantes les plus réfractaires à un simple travail de discussion. Certains conflits sont ainsi très difficiles à désamorcer via un processus collaboratif.

## Proposer des alternatives crédibles

Il est important que les choix opérés lors des réunions de gouvernance soient des choix réels, et non pas des solutions repoussoirs. Les différents scénarios proposés doivent être crédibles<sup>5</sup>. Si les différentes parties prenantes se retrouvent in fine à entériner une décision sans réelles alternatives, non seulement auront-elles légitimement l'impression d'être lésées et dépourvues de leur pouvoir décisionnaire, mais le « choix » opéré aura de grands risques d'être inopportun et inefficace.



Il faut concevoir la consultation des différentes parties prenantes comme une chance, et non comme une contrainte. (Cf. encadré page suivante).

En laissant une réelle place à l'échange et aux débats, et sous condition d'une conduite de réunion efficace, cela permettra, le plus souvent, de fédérer une majorité derrière un choix, si ce n'est d'obtenir un consensus. De plus, le choix retenu sera souvent plus pertinent. Il arrive même fréquemment qu'au cours des discussions, une solution plus appropriée, non envisagée au départ, émerge. Cela permet d'assurer une réelle pérennité au projet et à la participation de tous après réalisation.



## Séparer les problèmes de personnes des problèmes d'enjeux de la négociation

Le conflit permet de clarifier les liens entre acteurs : les prises de position et les regroupements entre acteurs mettent en perspective leurs compatibilités ou incompatibilités logiques et sociales. C'est pourquoi il est important ici d'essayer au maximum de séparer les problèmes de personnes des difficultés de fond. Voici quelques pistes envisageables pour faciliter cette séparation :

<sup>5</sup> De la même manière, les scénarios d'évitement envisagés dans le cadre d'une démarche ERC ne doivent pas être là pour faire semblant d'avoir appliqué la première partie de la démarche...

## Projet de création d'une station d'épuration impactant une zone humide

Un syndicat de gestion des eaux porte un projet de création d'une station d'épuration qui, malgré l'application des phases d'évitement et de réduction, impacte une zone humide. Lors d'une réunion publique, les différentes parties prenantes (Direction Départementale des Territoires, Agence Française de la Biodiversité, élus, chambre d'agriculture, associations naturalistes, etc.) sont invitées à s'exprimer autour de 3 scénarios de compensation, correspondant chacun à un site où pourraient être réalisées les mesures compensatoires.

Cependant, il s'avère rapidement que ce choix n'en est pas un. En effet, le premier site est réglementairement inéligible, car situé sur un bassin versant différent du site impacté par le projet.

Le second site est une zone humide à forte valeur écologique. Il y a donc peu de gains écologiques à attendre et cela va à l'encontre des directives du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (qui oriente vers la restauration de zones humides dégradées non fonctionnelles).

Sous l'apparence d'un consensus, la troisième option est donc validée par défaut. Il s'agit de renaturer l'ancienne station d'épuration en restaurant une zone humide. Ce scénario pose cependant d'importantes difficultés techniques (sols pollués, volume important de matériaux à déblayer, présence d'espèces végétales envahissantes, etc.) qui renchérront considérablement les coûts, mais aussi les risques d'échec d'atteinte de l'objectif d'équivalence écologique.

Le biais dans le processus ici décrit est que le syndicat de gestion des eaux a postulé que le site de compensation devait être un terrain sur lequel il dispose de la maîtrise foncière. Cette condition initiale a bien entendu considérablement restreint les marges de manœuvre en aval.

Cet exemple met aussi en avant les difficultés que peuvent rencontrer les élus pour concilier les différents enjeux auxquels ils sont associés (représentation de la société civile et présidence du syndicat des eaux dans le cas présent).

En effet, ici, le site de compensation retenu risque de coûter cher à la collectivité et/ou d'avoir un gain écologique réduit, en termes de recherche d'équivalence. Pour autant, les acteurs présents autour

de la table ne s'y opposent pas, car ils ont été orientés vers une solution. Cette absence d'opposition s'explique aussi de plusieurs manières :

- les élus et les représentants du syndicat des eaux sont contraints par l'urgence de la réalisation de station d'épuration qui bloque la construction\*. Ils sont donc dans une situation délicate qui les oriente vers le choix d'un site de compensation où la maîtrise foncière est déjà assurée, pour éviter de perdre du temps\*\*.
- les représentants de l'État (DDT et AFB), en tant que services instructeurs ou de contrôle, ont pour rôle de juger de la conformité du projet avec la réglementation en vigueur, mais pas de conseiller l'aménageur à la place du bureau d'étude. Ils peuvent émettre des réserves sur la faisabilité technique, mais restent contraints par le fait que la compensation repose sur des obligations de résultats, et pas sur les moyens employés,
- les bureaux d'études sont souvent écartelés entre leur devoir de conseil et les impératifs de leur client. Ils n'ont pas pour mission de défendre l'intérêt général,
- les associations naturalistes considèrent que la requalification d'un espace pollué et dégradé est potentiellement une vraie plus-value, notamment au regard des risques de pollution des eaux souterraines,
- les agriculteurs se satisfont que la compensation ne se fasse pas sur des parcelles agricoles.

Cet exemple illustre l'importance de l'anticipation et des réflexions en amont pour ne pas s'orienter dans une impasse où aucun des choix envisageables n'est satisfaisant.

\* Le PLUi est notamment soumis au règlement national d'urbanisme et à l'article R111-2 du code de l'urbanisme qui imposent, à travers les services de l'État, une mise en conformité du réseau d'assainissement, s'il est sous-dimensionné, avant de permettre toute nouvelle construction.

ex : <https://www.20minutes.fr/planete/679421-20110302-planete-stations-epuration-depassees-permis-construire-bloques>  
[https://actu.fr/occitanie/caraman\\_31106/a-caraman-plusieurs-projets-constructions-sont-bloques-faute-plan-local-durbanisme\\_15524192.html](https://actu.fr/occitanie/caraman_31106/a-caraman-plusieurs-projets-constructions-sont-bloques-faute-plan-local-durbanisme_15524192.html)

\*\* Attention, l'urgence observée est souvent la résultante de longues périodes d'attentisme et de tergiversations. Dans le cas des stations d'épuration, il a souvent des années d'alertes et de mises en garde de la part des services police de l'eau concernant des dépassements en charge DBO5 de l'ancienne station d'épuration. En général, ce n'est que lorsqu'un avis négatif est émis sur les zones AU d'un PLUi (car l'ancienne station d'épuration est sous-dimensionnée) que la construction d'une nouvelle station devient « urgente ».

- **s'appuyer au maximum sur les structures représentatives légitimes**, ce qui revient à limiter les interventions personnelles. Il est par exemple souvent plus constructif et efficace d'inviter le président de la fédération de pêche plutôt que les pêcheurs directement concernés par le conflit. Il faut toutefois s'assurer que le représentant choisi bénéficie bien du soutien de ceux qu'il représente.
- **limiter le nombre de représentants pour chaque partie prenante**, mais sélectionner des représentants les plus légitimes possibles. L'erreur est de mettre autour de la table trop de représentants pour des parties prenantes d'opposition, ce qui provoque fréquemment des effets d'entraînement et de surenchère. Par exemple, un élu, un porteur de projet, un représentant de collectif de riverains et cinq

représentants du milieu agricole constituent à l'évidence une structure de gouvernance déséquilibrée.

- **mettre en place un « turn-over » des représentants des différentes parties prenantes** pour limiter les problèmes liés à des relations entre personnes. Cependant, cette action ne doit s'envisager qu'en cas de blocage, car elle peut aussi s'avérer contre-productive si elle implique de travailler avec des personnes peu au fait des dossiers.
- **organiser des réunions à huis-clos** : même si le procédé peut être mal perçu, il faut garder à l'esprit que le format "réunion publique" tend à sur-représenter des minorités contestataires. Le plus souvent ce sont les opposants qui se déplacent pour faire part de leur mécontentement alors que les personnes favorables au projet font confiance aux pouvoirs publics et ne prennent pas la peine de venir apporter leur soutien.
- **limiter le nombre de séances plénières et privilégier les comités restreints** : il ne faut pas hésiter à multiplier les rencontres en petits comités (en constituant des groupes de travail thématiques par exemple) en amont de quelques réunions globales (par exemple dans le cadre de la démarche ERC). Le terrain aura ainsi été "démîné". Travailler en petit comité facilite la prise de parole, permet de laisser plus de temps à chacun pour s'exprimer et limite les problèmes de tensions entre personnes.
- **mettre en place un cadre d'engagement moral** : charte environnementale, code de bonne conduite<sup>6</sup>... Ce type d'engagement sur l'honneur permet de limiter les dérives comportementales et d'instaurer un climat plus serein.
- **se former à la conduite de réunion**<sup>7</sup> : animer et conduire une réunion demande des compétences spécifiques. La personnalité et l'expérience de l'animateur de la réunion sont importantes, mais ne doivent pas occulter l'intérêt d'une formation adaptée en amont.

- **prendre garde à laisser un temps de parole à chacun** : il est fréquent d'observer des parties prenantes restant en retrait lors des réunions, du fait de leur personnalité notamment. Leurs avis ne sont pas pour autant inutiles et il faut prendre soin de les collecter, notamment en organisant des temps de parole fixe pour chacun dans un ordre aléatoire<sup>8</sup> ou proposer des modes d'expression écrits (ex : post-it).

## Faire s'exprimer les parties prenantes sur leurs besoins plutôt que sur le cœur du conflit

Il s'agit ici d'éviter de faire s'exprimer les parties prenantes directement sur le point d'origine du conflit, mais plutôt sur leurs intérêts. Il faut définir, pour chaque partie prenante, qui a besoin de quoi et pourquoi. Cela permet de mettre en exergue les intérêts "cachés".



Par exemple, plutôt que de s'exprimer directement sur un projet d'infrastructures, un agriculteur expliquera qu'il a besoin de conserver une superficie de surface agricole, des accès de telle dimension à l'ensemble de ses parcelles, etc.

Cette idée est le fondement d'un outil d'aide à la décision<sup>9</sup>. Plutôt que de se mettre d'accord directement sur un choix, ce qui peut être délicat, on définit ensemble des critères de choix, proposition moins conflictuelle et donc plus aisée. Ce principe sera développé dans le paragraphe - Insister sur des critères légitimes pour résoudre un différend page 8.

6 Exemple : [Charte des bonnes pratiques](#) mise en place par le Syndicat Rivières des 4 Vallées pour le projet de restauration de la Sévenne.

7 Deux ressources utiles : [Gérer les moments difficiles en réunion](#) et [Petit guide de survie](#) à l'usage des cadres travaillant avec des élus.

8 À ce titre, il faut prendre garde au fameux « tour de table » qui se déroule souvent dans le même sens et qui laisse peu de temps de parole aux derniers.

9 Aussi appelé outil multi-critères.

### Projet de compensation de zone humide sur une parcelle agricole cultivée en maïs

Suite à un projet impactant une zone humide, un aménageur souhaite mettre en œuvre des mesures compensatoires sur une parcelle agricole cultivée en maïs.

Les besoins de l'aménageur sont :

- de restaurer 2 ha de zones humides pour respecter les ratios surfaciques du SDAGE,
- d'obtenir un gain écologique suffisant pour répondre aux exigences réglementaires.

Les besoins de l'exploitant agricole sont :

- de maintenir un accès aux parcelles X et Y,
- de maintenir un usage agricole des parcelles, si possible en maïs,
- d'éviter les pertes de revenus.

Ensuite, il est possible de réfléchir ensemble aux meilleurs moyens de concilier ces différents impératifs. Quelques pistes fictives seront évoquées au paragraphe suivant...

## Inventer des options mutuellement satisfaisantes et ne pas concevoir la négociation comme un jeu à somme nulle

Le conflit favorise la réflexion collective sur un projet commun de territoire. Cela se traduit par la mise en chantier d'une nouvelle intelligence territoriale permettant de rechercher des stratégies "gagnant-gagnant".



Si on aborde un conflit en considérant qu'au final, il y aura des gagnants et des perdants, on favorise inconsciemment l'explosion des tensions.

Il faut au contraire tenter de découvrir des options mutuellement satisfaisantes, dites intégratives.

Il ne s'agit pas ici de décrire une situation idyllique où l'ensemble des parties prenantes pourraient tirer des bénéfices simultanément.

Reprenons le cas d'un projet de compensation de zone humide sur une parcelle agricole cultivée en maïs. Si on part du principe que soit on aura un site de compensation écologique, soit on conservera un usage agricole, alors la confrontation entre les usagers est prévisible. Cependant, en définissant précisément les besoins de chacun, il est envisageable de mettre en œuvre un compromis acceptable.

Voici, dans ce cas de figure, quatre pistes de compromis possibles :

#### ■ Remplacement de la culture de maïs par une prairie fauchée ou pâturée.

Cette option est envisageable dans les secteurs où une activité d'élevage perdure. Un changement aussi radical n'est pas toujours aisé. Le matériel et les filières agricoles sont différents. L'équilibre des revenus est à étudier finement.

#### ■ Mise en place de semis sous couvert dans le maïs\*

C'est une mesure qui réclame certaines conditions agricoles, mais qui permet de maintenir une filière maïs. Le gain en matière de biodiversité est certes très limité, mais l'intérêt hydrologique et biogéochimique est évident (moindre érosion des sols, meilleur stockage de l'azote, ralentissement des ruissellements, etc.).

#### ■ Utilisation de techniques sans labour\*\*

Ces techniques ne présentent pas de gain de biodiversité, sauf peut-être sur la pédofaune. Tout dépendra donc des exigences associées à la mesure compensatoire. Cette mesure peut se cumuler avec

d'autres. Ne pas pratiquer de labour présente un réel intérêt pour préserver la structure des sols et prévenir leur érosion.

#### ■ Mise en place de seuils de régulation du niveau de l'eau dans les fossés drainant la parcelle

La réalisation d'ouvrage de régulation du drainage induit par les fossés peut permettre un meilleur écrêtement des crues en hiver et une meilleure conservation de l'eau dans le sol en période sèche. La flexibilité de l'ouvrage permettra à l'exploitant d'accéder à sa parcelle lorsque c'est nécessaire, lors des semis notamment.

Tous ces compromis impliquent un changement des pratiques culturales actuelles et potentiellement une perte de productivité. Ils constituent donc une contrainte aux yeux de l'exploitant agricole. Cela dit, ce compromis est acceptable si cela lui permet de maintenir un usage agricole du milieu plutôt que de risquer l'expropriation.

De plus, il ne faut pas oublier qu'en appréciant la situation à une échelle plus large, les contraintes et pertes locales qu'aura à subir l'exploitant agricole seront peut-être compensées par :

- un meilleur soutien à l'étiage en été des parcelles adjacentes (moindre besoin d'irrigation),
- un meilleur écrêtement des crues en hiver (meilleure portance du sol pour accéder aux parcelles),
- des bénéfices sur d'autres usages (chasse, pêche, etc.).

\* Quelques documents illustratifs en lien [ici](#) et [ici](#)

\*\* Plus d'informations [ici](#)

Dans la majorité des cas, un compromis se traduit concrètement par une perte au niveau d'un ou plusieurs usages. Pour autant, la perte peut être minimisée, ainsi le compromis est largement préférable à l'issue incertaine d'un conflit. De plus, la perte partielle d'un usage peut être compensée, soit financièrement, soit par des bénéfices sur un autre type d'usage auquel le même usager aurait accès.



## Insister sur des critères légitimes pour résoudre un différend



Afin de faciliter la prise de décisions et élargir l'acceptation de ces dernières, il peut être nécessaire de développer un outil d'aide à la décision<sup>10</sup> afin de mettre en œuvre des critères les plus objectifs et légitimes possibles. Ces critères peuvent être fondés sur une argumentation scientifique, mais aussi sur des notions d'intérêt patrimonial.

Ensuite, l'usage d'outils d'aide à la décision (carte SIG, outil d'évaluation multi-critères, etc.) permet de travailler sur des critères acceptés et reconnus par tous, plutôt que sur le projet directement.

La prise de décision se base alors généralement sur un croisement des valeurs accordées à chaque critère, valeurs généralement mesurées via un système de pondération.

L'outil d'aide à la décision ne doit pas être inutilement complexe. Il doit être intelligible par tous, tout en permettant d'intégrer les diverses subtilités des critères de choix<sup>11</sup>. Un écueil courant est de construire une « usine à gaz » dont l'effet « boîte noire » au mieux découragera l'implication des parties prenantes, ou au pire provoquera une

### Exemple : les gravières en périphérie d'une agglomération

Par exemple, les gravières en périphérie d'une agglomération sont convoitées pour différents usages (récréatifs, naturalistes, export de déblais du BTP, etc.).

Plutôt que de définir directement quelle gravière sera affectée à quel(s) usage(s), on s'accorde sur certaines de ses caractéristiques qui permettent de définir sa vocation. La présence d'espèces patrimoniales orientera vers un usage naturaliste (pouvant être concilié avec un usage récréatif restreint type îlot de verdure). La proximité avec des habitations tendra à développer un usage récréatif. Un important volume de stockage pourra éventuellement permettre d'envisager un remblaiement par des matériaux inertes.

Restera ensuite à définir des pondérations permettant d'équilibrer harmonieusement les différents usages.

réaction de rejet légitime.

## Déterminer la meilleure alternative en l'absence d'accord

Dans l'hypothèse où les discussions avec l'une ou l'autre des parties prenantes échouent, anticiper une solution de repli est utile. En effet, il arrive que certains désaccords soient si profonds qu'il n'est pas possible d'aboutir à une issue collaborative avec au moins une partie des parties prenantes.

Il faut donc chercher à dégager la meilleure alternative pour soi, mais aussi pour les autres parties en cas d'échec. C'est généralement à ce moment-là que le recours à un tiers est envisageable. Il peut s'agir, par exemple, de médiateurs externes dans une démarche de projet de paysage. En dernier recours, une procédure légale est envisageable. Il convient aussi d'estimer les gains et les pertes associées à ces alternatives. En effet, un mauvais accord peut être préférable à un long procès et/ou à un enlèvement du conflit.

10 Un outil d'aide à la décision peut être si simple et basique que cette terminologie peut sembler pompeuse pour les désigner. Pour autant, les outils les plus complexes ne sont pas pour autant les plus pertinents.

11 [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/09/JP02018\\_zones\\_humides\\_et\\_inondations\\_Biaunier.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/09/JP02018_zones_humides_et_inondations_Biaunier.pdf)

# Comment prévenir un conflit ?

Les moyens à mettre en œuvre pour limiter les risques de survenue de conflits d'usages s'articulent autour de trois grands axes :

- **la connaissance du territoire en général et des milieux humides en particulier** : par exemple en anticipant l'aménagement et sa gestion de façon à s'adapter au contexte environnemental (topographie, écoulement naturel, etc.) pour limiter au maximum les conséquences néfastes sur les milieux. La démarche ERC est un cadre pour prévenir en amont l'émergence de conflit, via les étapes d'évitement et de réduction,
- **l'intégration de ces connaissances dans les documents de planification,**
- **le développement d'un dialogue social** centré sur une conscience commune des milieux humides : par exemple en menant des actions de sensibilisation, pédagogie, éducation aux milieux humides. Un travail d'histoire locale autour de ces milieux peut être entrepris, en optant pour un mode de production agricole économe en ressources, s'appuyant sur les fonctions offertes par les milieux humides tout en visant à réduire les pressions sur ces milieux (par ex avec l'abandon des intrants chimiques).



- de ne pas se focaliser sur les milieux humides stricto sensu. En effet, ces derniers sont intégrés à un écosystème plus large (cours d'eau, eaux souterraines, rypisylve..), et plus largement à un bassin versant, avec lequel ils sont en profondes interactions (toute action sur l'une des composantes a des impacts sur les autres),
- de ne pas se concentrer sur les seuls aspects environnementaux. Il faut aussi prendre en compte les aspects socio-économiques, historiques et culturels des milieux humides,
- une approche paysagère est la bienvenue, car elle permet de couvrir de multiples thématiques,
- de bien définir et préciser les termes employés, qui peuvent engendrer des mésententes préjudiciables<sup>13</sup>, sans pour autant tomber dans le piège de la guerre des mots,
- qu'il faut identifier préalablement les usages, les usagers et acteurs impliqués associés aux milieux humides, puis analyser les relations réelles ou potentielles (concurrence, opposition, coopération, etc.).



## Connaissance du territoire

Un préalable indispensable à toute politique de prévention des conflits est de réaliser un diagnostic et un état des lieux des milieux humides sur son territoire.

À ce niveau, il est important de rappeler :

- l'importance de la délimitation des milieux humides et de leurs espaces de bon fonctionnement<sup>12</sup>,

## Intégrer les milieux humides dans les documents de planification

Une fois les connaissances acquises, il est important de les employer au mieux, notamment en les intégrant dans les documents de planification.

De multiples documents existent déjà sur ce sujet<sup>14</sup>, qui sort du champ de la présente fiche.

12 <https://www.documentation.eauetbiodiversite.fr/notice/guide-technique-du-sdage-rhone-mediterranee-delimiter-l-espace-de-bon-fonctionnement-des-zones-humides>

13 Savoir différencier, par exemple, travaux et entretien, fossés et cours d'eau, plans d'eau et zones humides, restauration et réhabilitation, curage, drainage et imperméabilisation, etc.

14 Quelques exemples :  
<https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/integrer-milieux-humides-amenagement-urbain-valeurs-partager>  
<http://www.ain.gouv.fr/comment-prendre-en-compte-les-zones-humides-dans-a3412.html>  
[http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/references\\_bibliographiques/srce\\_fiche-11-web.pdf](http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/references_bibliographiques/srce_fiche-11-web.pdf)  
[http://www.zoneshumides29.fr/outils\\_d.html](http://www.zoneshumides29.fr/outils_d.html)

Rappelons toutefois que, dans l'idéal, les milieux humides doivent être identifiés et préservés par les documents d'urbanisme. Néanmoins, il arrive que subsistent des interactions négatives entre l'urbanisme et les zones humides, malgré une bonne application des phases d'évitement et de réduction de la séquence ERC.

L'application de la démarche ERC doit être réalisée le plus en amont possible, en commençant par l'évitement, puis la réduction. Force est de constater qu'aujourd'hui encore, de nombreux aménageurs « découvrent » tardivement les zones humides de leur territoire, et par conséquent aussi les impacts de leur projet d'aménagement, ainsi que la réglementation associée. La précipitation qui en résulte est vectrice d'importantes tensions, tant avec les services de l'État qu'avec les autres acteurs du territoire. Il est souvent nécessaire de recourir aux services d'un bureau d'études compétent, dont la prestation est encadrée par un CCTP bien rédigé<sup>15</sup>.

De plus en plus de collectivités tendent désormais à intégrer la démarche ERC au niveau des documents de planification (PLUi notamment) pour éviter ces écueils, mais aussi pour coordonner les actions en faveur des zones humides.

Concrètement, cela implique notamment :

- d'inventorier le plus précisément possible les zones humides,
- d'évaluer les impacts de l'urbanisation envisagée (zone AU d'un PLUi par exemple) sur ces zones humides,
- d'éviter, puis de réduire au maximum ces impacts,
- d'évaluer correctement les impacts résiduels significatifs de l'urbanisation prévue,



- de prévoir à ce stade quelles mesures compensatoires seront mobilisables pour répondre aux besoins. Cela permettra d'orienter les aménageurs futurs et de structurer stratégiquement les différentes compensations pour éviter un effet de mitage.

Il s'agit là d'une approche classique, mais il est important désormais de changer de paradigme sur les milieux humides pour ne plus les percevoir comme des contraintes d'aménagement, mais comme des ressources, des opportunités qui vont orienter l'aménagement du territoire vers des solutions plus intelligentes et résilientes à mettre en œuvre en amont<sup>16</sup>.

Attention toutefois à ne pas tomber dans certaines dérives :

- l'anticipation des mesures compensatoires ne doit pas devenir un droit à détruire,
- il faut rester prudent lorsqu'on souhaite aller jusqu'au bout de la démarche en réalisant les mesures compensatoires dès le stade du document de planification. Une procédure existe pour encadrer ce type d'initiative, le [Site Naturel de Compensation](#). Sortir de ce cadre est encore hasardeux pour différentes raisons, notamment :
  - la doctrine ERC repose sur le principe pollueur<sup>17</sup>-payeur. Si une collectivité prend à sa charge la compensation, elle déroge à ce principe,
  - il faudra justifier de l'additionnalité administrative des mesures compensatoires mises en œuvre. Par exemple, il ne faut pas que des actions prévues dans le cadre d'un contrat de rivière soient requalifiées en mesures compensatoires anticipées.

[La jurisprudence](#) donne de plus en plus d'éléments juridiques permettant d'appuyer ces démarches.

15 Quelques exemples de CCTP type :  
[http://www.forum-zones-humides.org/iso\\_album/connaitre\\_8\\_-\\_cctp\\_-\\_10.2016.pdf](http://www.forum-zones-humides.org/iso_album/connaitre_8_-_cctp_-_10.2016.pdf)  
[http://www.sage-beauce.fr/wp-content/uploads/2014/10/CAHIER\\_DES\\_CHARGES.pdf](http://www.sage-beauce.fr/wp-content/uploads/2014/10/CAHIER_DES_CHARGES.pdf)  
[http://www.sagemayenne.fr/wp-content/uploads/2014/02/CCTP\\_ZH\\_SAGE\\_Mayenne\\_03.2012.pdf](http://www.sagemayenne.fr/wp-content/uploads/2014/02/CCTP_ZH_SAGE_Mayenne_03.2012.pdf)

16 Concept de solutions fondées sur la nature : <https://uicn.fr/solutions-fondees-sur-la-nature/>  
Des exemples intéressants sont visibles sur l'[observatoire des opérations exemplaires](#) pour la gestion des eaux pluviales du [GRAIE](#)

17 Ici, il s'agira plutôt de destruction ou de dégradation plutôt que de pollution.

## Développement d'une stratégie territoriale de gestion

Un syndicat mixte de bassin souhaite mettre en place une stratégie territoriale de gestion de ses zones humides à grande échelle, soutenu en cela par l'Agence de l'Eau.

Plutôt que de partir sur les usages ou les services écosystémiques, le syndicat choisit d'apprécier les zones humides selon trois volets correspondant aux trois grands types de fonctions des zones humides, à savoir :

- la fonction **biodiversité** a été appréciée via l'élaboration d'un contrat vert et bleu, déclinaison plus locale et opérationnelle du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE). Les différents experts du territoire en matière d'écologie ont été réunis, notamment afin d'identifier les réservoirs et corridors de biodiversité associés à la trame « milieux humides »,
- la fonction **hydrologique** a été partiellement évaluée sous l'angle de la prévention des inondations, dans le cadre d'une prise de compétence GEMAPI. Le travail engagé a permis d'identifier les zones humides les plus importantes à préserver ou à restaurer pour ralentir les ruissellements et prévenir les crues,

- la fonction **biogéochimique**, étroitement associée au milieu agricole, a été étudiée pour mettre en lumière les zones humides prioritaires au regard des enjeux épuratoires, en vue de la préservation de la qualité des eaux superficielles et souterraines.

En cumulant ces trois volets, le syndicat mixte ébauche une stratégie de gestion des zones humides de son territoire à même de répondre à des questions concrètes de conflit d'usagers.

Par exemple, si un projet d'aménagement impacte une zone humide, il sera plus aisé d'apprécier l'apport global que celle-ci avait pour le territoire. Cette information pourra simplifier et orienter une éventuelle compensation.

Cette approche par fonction plutôt que par usage a le mérite d'être plus objective et de permettre de limiter les tensions inhérentes à une évaluation des usages.

Le travail engagé a vocation à intégrer les directives de la révision du futur SAGE, ce qui impliquera une prise en compte par les documents d'urbanisme comme les PLUi.

## Dialogue social et conscience commune

La qualité du dialogue social est une composante fondamentale de la prévention des conflits. Plus il y a d'interactions positives entre les parties prenantes, moins les éventuelles tensions tendront à s'exacerber. Par exemple, des touristes peuvent bénéficier des paysages et des chemins modelés par les agriculteurs<sup>18</sup>, et les agriculteurs peuvent bénéficier des retombées économiques liées au tourisme. Il faut néanmoins pour ce faire que les agriculteurs disposent d'un point de vente local de leurs produits et que le tourisme développé soit orienté "vers le terroir", ou que les acteurs du tourisme partagent leurs bénéfices.

Ces interactions peuvent parfaitement dépasser le cadre strict de l'usage des milieux humides. De simples relations de bonne entente amicale suffisent à limiter les tensions. Le simple fait que les parties prenantes se connaissent et aient des échanges sociaux suffit à orienter vers une régulation autonome des tensions.

Par exemple, si le riverain d'un milieu humide connaît personnellement l'agriculteur qui gère ce milieu, ils auront une plus grande propension à privilégier le règlement à l'amiable d'un éventuel désagrément ou litige plutôt que de s'engager dans des recours administratifs.

Au final, il convient donc :

- d'assurer au maximum des interactions positives entre les parties prenantes des milieux humides, sachant que le cadre peut être plus large. Si les parties prenantes tirent des bénéfices mutuels l'une de l'autre, le climat social apaisé et positif limitera la survenue de conflits autour des milieux humides.
- de cultiver le "vivre ensemble" plutôt que d'orienter vers des comportements individualistes et égoïstes. Il convient de développer une véritable culture de la conciliation reposant sur le cercle vertueux : prévention, gestion des conflits, exécution des décisions et apaisement. Cette problématique essentielle dépasse largement le cadre de cette étude, mais il est important de noter que la "recrudescence" des conflits résulte directement d'évolutions sociales globales.

18 Cas des milieux agricoles péri-urbains.

Au-delà de la question du dialogue social, il est aussi important de développer une conscience commune des milieux humides. Se parler ne suffit pas, il faut aussi s'entendre. Les différentes parties prenantes doivent développer une culture, et même une vision des milieux humides qui permettent de limiter les divergences.

À ce titre, il est important de comprendre le rôle des représentations sociales – ainsi que leurs intrications avec d'autres facteurs – sur les comportements des parties prenantes<sup>19</sup>. Plus les perceptions des milieux humides sont partagées et homogènes, moins les conflits d'usage tendent à survenir.

Le développement du dialogue social et d'une conscience commune autour des milieux humides peut se décliner concrètement de très nombreuses manières. À titre d'exemples, il est possible d'évoquer :

- **les actions de sensibilisation et d'information** sur les milieux humides (autour d'une visite guidée d'une mare ou d'un étang). La principale difficulté sera d'obtenir une participation socialement large. Les écoles seront donc un point d'entrée privilégié. De même, il sera pertinent de ne pas se focaliser sur un usage, mais de présenter la diversité des usages d'un milieu humide,
- **la création ou la modification de structures de gouvernance**, de gestion ou de conseil dédiées aux milieux humides et propres au dialogue social (syndicat de gestion, associations, etc.). La difficulté sera de rassembler l'ensemble des parties prenantes et de faire vivre ces structures. Ces dernières peuvent avoir des formats très variables. Citons par exemple [l'association des amis du Marais](#) de la Dive (actions de sensibilisation, sorties, suivis, etc.) ou le [Comité Intersyndical pour l'Assainissement du Lac du Bourget](#) (notamment le Plan d'Actions en Faveur des Zones humides),

- **les procédures de participation du public aux aménagements prévus**, notamment dans les documents de planification (concertations préalables, enquêtes publiques, etc.),
- **le développement d'interfaces entre le local et le global**. Il faut que les structures locales, proches des acteurs de terrain, soient en interaction avec des instances intervenant à des échelles plus larges. La connaissance fine du territoire des structures locales sera ainsi soutenue par les moyens et les compétences des structures plus globales, créant une synergie positive. C'est ainsi que, par exemple, de nombreuses associations locales travaillent en partenariat avec des syndicats de milieux aquatiques ou des conservatoires<sup>20</sup>,
- **la création d'outils participatifs** permettant aux différentes parties prenantes de contribuer à la connaissance du milieu humide, voire à sa gestion<sup>21</sup>. Le développement des outils Web et SIG offrent de multiples perspectives dans ce domaine.



19 Lire notamment [Les représentations sociales des zones humides](#) : quel lien avec l'action ? et [Vous avez dit zone humide ?](#) Enquête sur la représentation sociale des zones humides

20 Ex : Les Amis des Marais du Vigueirat qui travaillent avec le Conservatoire du Littoral <http://www.marais-vigueirat.reserves-naturelles.org/association/objets-et-statuts-de-l-association/>

21 Ex : initiative Mare&vous du CPIE du Vercors [http://parc-du-vercors.fr/fr\\_FR/mare-amp-vous--3834.html](http://parc-du-vercors.fr/fr_FR/mare-amp-vous--3834.html)

## Le concept de “porte d’entrée”

La conscience commune à développer peut concerner les milieux humides sans que ces derniers en soient la cible directe. Il est souvent plus facile et efficace d’orienter cette conscience commune autour d’un objet plus consensuel qui servira de “porte d’entrée” (Duhigg, 2012) à la préservation des milieux humides. Différentes portes d’entrée sont envisageables, plus ou moins adaptées selon le contexte. Il est même souvent pertinent d’en associer plusieurs (ainsi que les compétences associées) pour obtenir un résultat optimal.

Concrètement, il est délicat d’utiliser les milieux humides directement en tant qu’objets pour développer une conscience commune. En effet, ces milieux sont l’objet de perceptions variées et antagonistes qui rendent difficile la convergence des consciences des parties prenantes. Certains vont voir le milieu humide comme un espace récréatif, d’autres comme un outil de production ; certains comme un espace insalubre, d’autres comme un paysage patrimonial... Comment alors unifier les représentations des parties prenantes ?

### ■ Porte d’entrée « Projet de paysage »

Le paysage est une construction culturelle qui propose une relation entre un espace que l’on peut physiquement expérimenter, et une représentation.

Cette notion sensible et esthétique permet de s’adresser à chacune des parties prenantes d’un territoire et de les rassembler autour d’un projet commun.

L’approche paysagère permet de construire une image, une identité socialement partagée d’un milieu. Cette notion sensible et esthétique transcende les clivages techniques et politiques et permet à chacun de s’approprier un projet et de se rassembler autour de sa construction.

En revanche, travailler autour d’un projet de paysage ne s’improvise pas et nécessite d’intégrer autour de la table des discussions des personnes compétentes et formées à cette thématique particulière. Un paysagiste DPLG est notamment recommandé

Un exemple intéressant de projet de paysage très urbain, mais intégrant des milieux humides, est le cas de l’[écoquartier Clause Bois Badeau](#) à Brétigny-sur-Orge.

Un autre exemple, moins urbain, mais déclinant concrètement une approche paysagère d’un territoire, est celui de l’[étang de Berre](#).

### ■ Porte d’entrée « GEMAPI\* »

Une autre approche intéressante et d’actualité est d’utiliser la GEMAPI pour promouvoir une gestion intégrée des milieux humides.

C’est alors la problématique de prévention des inondations qui se couplera aux enjeux « milieux humides » pour permettre une meilleure acceptation sociale du projet de territoire.

\* gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

### ■ Porte d’entrée « Patrimoine »

Suivant leurs caractéristiques, lavoirs, lavognes, abreuvoirs, sources, puits, fontaines, étangs ou mares peuvent constituer des milieux humides patrimoniaux tant sur le plan écologique qu’humain.

Il est important d’intégrer cette notion pour valoriser certains milieux humides en tant que patrimoine architectural ou comme témoignage de pratiques traditionnelles. En faisant de ces espaces un témoignage du passé, on peut ainsi amener des acteurs conservateurs dans un projet intégrant les milieux humides.

Un exemple d’intégration est donnée par l’[atlas provisoire des zones humides de Bressuire](#). Plutôt que de rassembler l’ensemble des zones humides derrière une représentation graphique unique, détailler le patrimoine permet de donner une identité à ces milieux.

Cette notion de patrimoine est associée à celle de paysage, mais le paysage est un concept plus vaste, qui intègre le patrimoine sans pour autant y être limité.

### ■ Porte d’entrée « Préservation de la ressource en eau »

L’eau est universellement perçue comme un bien commun à préserver, tant qualitativement que quantitativement. Mettre au centre des préoccupations sa préservation rendra plus aisée la mise en place d’une vision politique commune, possiblement via un Plan de Gestion de la Ressource en Eau.

Par exemple, solliciter un agriculteur pour lui demander de modifier ses pratiques culturales afin de préserver un marais (ou, encore plus difficile, une espèce inféodée au marais) aura une résonance morale, et donc une efficacité, souvent moindre que de faire une telle requête au nom de la préservation de l’eau, bien commun de l’ensemble de la collectivité à laquelle l’agriculteur appartient.

L’eau servira alors de “porte d’entrée” pour permettre indirectement de préserver le milieu humide.

## Addendum

La question des conflits d'usages liés aux milieux humides en contexte urbanisé est vaste et complexe. Pour simplifier l'appréhension du sujet, plusieurs précisions sont nécessaires :

**Les usages sont ici entendus au sens large et communément admis. Cela permet notamment d'inclure trois cas de figure qui ne sont pas des usages sensu stricto, mais qui interviennent fréquemment dans les conflits observés ou rapportés :**

- la protection des zones humides, qui s'appuie sur la réglementation qui interdit l'évolution d'usages existants. Un exemple parfois relayé est lorsqu'un propriétaire veut faire évoluer l'usage d'une parcelle et découvre l'existence d'une zone humide qui remet en cause ou modifie le contexte de son projet. Cette réglementation protectrice ne provient pas nécessairement directement de directives nationales. Les documents d'urbanisme tels que les PLUi peuvent aussi protéger les zones humides,
- par opposition, l'urbanisation de zones humides ne relève pas d'un usage, puisqu'elle n'exploite que le foncier du milieu humide, et non pas ses fonctions,
- les fonctions des zones humides.

**Le lien entre l'urbanisme et le conflit d'usages associé au milieu humide n'est pas nécessairement un lien de proximité géographique. Schématiquement, il existe des conflits :**

- de voisinage lorsque des zones urbanisées se situent à proximité de milieux humides. Il s'agit généralement de nuisances qui, par un phénomène d'exaspération progressive, peuvent devenir sources de tension.

Un cas classique est la récrimination de certains riverains vis-à-vis des moustiques ou des grenouilles. Mais les nuisances peuvent à l'inverse être originaires de la zone urbanisée et affecter le milieu humide (pollution chimique, lumineuse, sonore, déchets, etc.).

Par exemple, il arrive que des riverains affectionnent les ragondins, les nourrissent, et compromettent les campagnes de piégeages, au détriment du gestionnaire de canal qui voit les berges s'éroder à cause des terriers.

La pédagogie et la redéfinition des perceptions sociales semblent être des axes de travail majeurs pour gérer ce type de conflit.

- de superposition lorsque des usages différents entrent en concurrence sur un même espace humide. Là encore, on peut notamment distinguer :
  - Les projets de construction (ZAC, stations d'épuration, lotissements, etc.) qui vont impacter des milieux humides plutôt péri-urbains. Cela provoque, si l'autorisation est délivrée, la destruction de tout ou partie du milieu humide ou de ses fonctions.
  - Les projets de compensation, associés à des impacts, qui entraînent généralement un changement ou une évolution de l'usage du milieu humide ciblé par la compensation (restauration, renaturation, etc.). Ces mesures compensatoires sont actuellement un vecteur majeur de conflits d'usage autour des milieux humides. Même si la zone de compensation est située loin des espaces urbanisés, le lien avec l'urbanisme reste fort, car sans mesure compensatoire, le projet de construction n'a pas lieu, ce qui peut entraîner la remise en cause plus large du projet d'aménagement du territoire<sup>22</sup>. Dans le même registre, les enjeux de protection contre les inondations peuvent avoir une dynamique similaire, avec des impacts à distance (réduction des champs d'expansion des crues, solidarité amont/aval, etc.)

D'autres cas de figure existent, mais ils sont en général moins nombreux, moins conflictuels et/ou moins proches de l'urbanisation.

22 Par exemple, pas de mesure compensatoire, pas de nouvelle station d'épuration, et donc pas d'ouverture possible de nouvelles parcelles à l'urbanisation.

**Les conflits d'usages sont avant tout des conflits d'usagers. En effet, il apparaît que les questions de relations entre personnes jouent un rôle majeur dans l'émergence de nombreux conflits. Cette dimension personnelle complexifie toutefois la compréhension des conflits. En effet :**

- un même individu peut être porteur de différents usages,
- un usager est avant tout un humain, avec des comportements humains. Il peut avoir une attitude irrationnelle (donc difficile à anticiper) ou une attitude différenciée selon les contextes,
- il y a différents niveaux de relations de dépendance ou d'attachement entre un usager et l'usage associé, notamment si l'usage est professionnel ou non,
- un usager peut avoir un usage effectif ou prétendu (avec un large spectre entre ces deux choix). Un exemple classique vient des individus qui utilisent la réglementation pour s'opposer à un projet venant menacer leur cadre de vie. Mais d'autres exemples existent (un agriculteur peut avoir un usage très restreint d'une parcelle, mais prétendre le contraire si une Déclaration d'Utilité Publique menace de lui enlever).

### Pour gérer un conflit

- Est-ce que je travaille à la bonne échelle spatiale et temporelle ?
- Ai-je bien identifié et rassemblé l'ensemble des parties prenantes concernées ?
- Les alternatives que je propose sont-elles crédibles ?
- Est-ce que je sépare bien les problèmes de personnes des problèmes d'enjeux dans la négociation ?
- Les parties prenantes s'expriment-elles sur leurs besoins ?
- Suis-je à la recherche d'options mutuellement satisfaisantes ?
- Est-ce que je mets en avant des critères légitimes de résolution des différends ?
- En l'absence d'accord, suis-je en mesure de déterminer la meilleure alternative ?

### Pour prévenir un conflit

- Améliorer la connaissance de son territoire
- Intégrer les milieux humides dans les documents de planification
- Améliorer le dialogue social et la conscience commune des milieux humides

### + Pour aller plus loin ●●●

- Cerema, [Intégrer les milieux humides dans l'aménagement urbain – Des valeurs à partager sur le territoire](#), novembre 2015
- Les expertises de l'ADEUS, [Comment intégrer les zones humides dans les documents d'urbanisme ?](#), novembre 2014
- Forum des Marais Atlantiques, [Zones humides et documents d'urbanisme](#), janvier 2016
- Sciences, Eaux & Territoires, [Les représentations sociales des zones humides : quel lien avec l'action ?](#), n° 24 – 2017
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, [Vous avez dit zone humide ? Enquête sur la représentation sociale des zones humides](#), 2012
- CGDD/DEB, [Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels](#), octobre 2013
- Rivières des 4 vallées, [Projet de restauration de la Sévenne, notions et règles de participation pour la co-construction du projet](#), 2017
- Philippe Barret, [Gérer les moments difficiles en réunion](#), www.comedie.org
- La Lettre du Cadre Territorial, [Petit guide de survie à l'usage des cadres travaillant avec des élus](#), n° 437, février 2012

## Série de fiches « Nature en ville »

- Fiche n° 01 La nature comme élément du projet d'aménagement urbain
- Fiche n° 02 Prendre en compte les milieux humides dans l'aménagement - Le cas des ÉcoQuartiers
- Fiche n° 03 Nature en ville et santé - Illustrations par des ÉcoQuartiers
- Fiche n° 04 **Prévenir et gérer les conflits d'usages liés aux milieux humides dans un contexte urbanisé**

### **Contributeurs** ●●●

#### Réalisation

Cette fiche a été rédigée par Joris Biaunier (Cerema Centre-Est) en s'appuyant sur une synthèse bibliographique réalisée par Muriel Saulais (Cerema Territoires et Ville), Joris Biaunier (Cerema Centre-Est), Rémi Suaire (Cerema Est), Nathalie Berthier et Christelle Neaud (Cerema Île-de-France).

#### Relecture

Le Cerema tient à remercier l'ensemble des relecteurs, dont les membres du groupe thématique urbanisme, qui ont contribué au document, notamment : Antoine Lombard, Chef de projet trame verte et bleue, Ministère de la transition écologique et solidaire ; Virginie Billon, Cheffe de l'unité Biodiversité et Eau, Cerema Centre-Est ; Agnès Desoindre, Chargée de mission préservation du foncier agricole, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; Ludovic Lucas, Chargé de mission Eau et Environnement, Forum des Marias Atlantiques ; Grégoire Macqueron, Chargé de communication et d'information zones humides, Société nationale de protection de la nature ; Carine Bouvatier, Paysagiste-conseil de l'État, Ministère de la transition écologique et solidaire

#### Maquettage

Cerema Territoires et ville  
Service édition

#### Illustration couverture

Cerema/Joris Biaunier

#### Autres illustrations

IStock

#### Impression

Jouve  
Mayenne

### **Contact** ●●●

#### Correspondant administration centrale

- Ghislaine Ferrère, Chargée de mission Milieux humides, ministère de la Transition écologique et solidaire

Ghislaine.Ferrere@developpement-durable.gouv.fr

#### Correspondants Cerema :

- Joris Biaunier, Cerema Centre-Est  
joris.biaunier@cerema.fr
- Virginie Billon, Cerema Centre-Est  
virginie.billon@cerema.fr

#### Date de publication

Octobre 2019  
ISSN : 2417-9701  
2019/54

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

#### La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

© 2019 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment