

MINIMISER LES CONFLITS ENTRE LES PARTIES PRENANTES DANS LES SITES NATURA 2000

INTRODUCTION

Le réseau Natura 2000 est au cœur de la politique de l'UE en matière de nature et de biodiversité. Il s'agit d'un réseau de zones de protection spéciale (ZPS) et de zones spéciales de conservation (ZSC), désignées respectivement en vertu des directives « Oiseaux » i et « Habitats » ii, qui couvre environ 18 % de la superficie du territoire de l'UEiii.

Le réseau Natura 2000 est fondé sur les principes de la conservation et de l'utilisation durable. Il vise à garantir la coexistence durable des valeurs humaines en lien avec les sites désignés. Les sites Natura 2000 peuvent être considérés comme des zones qui ne sont pas strictement protégéesiv. En revanche, une proportion importante des terres est détenue par les propriétaires privés. L'accent est mis sur la réalisation des objectifs de conservation des sites Natura 2000, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles, régionales et récréatives de la population humaine.

Par conséquent, l'agriculture, la sylviculture, la chasse ainsi que d'autres activités socio-économiques et culturelles y sont autorisées tant qu'elles sont menées de manière durable et qu'elles n'ont d'incidence négative ni sur la situation des populations d'oiseaux ni sur l'état de conservation des autres espèces et habitats pour lesquels les sites ont été désignés.

La coexistence de diverses activités sur un même site permet à différents utilisateurs des terres de collaborer pour élaborer des plans de gestion des terres qui, d'une part, satisfassent l'ensemble des parties prenantes et, d'autre part, laissent la porte ouverte à l'intégration de différentes activités au sein de la politique de conservation et à l'instauration d'un dialogue entre des parties prenantes qui, au premier abord, paraissent antagonistes.

La gestion des sites Natura 2000 se fonde davantage sur une approche intégrée de la conservation de la biodiversité que sur une approche ségrégative. Les approches intégrées considèrent que la biodiversité est plus importante lorsque des utilisations des terres de faible intensité sont menées sur des zones plus vastes, plutôt que si des utilisations de forte intensité sont menées sur des zones d'une superficie réduite et entourées de zones strictement protégées (c'est-à-dire l'approche ségrégative).

Autrement dit, les approches intégrées favorisent l'intégration d'activités humaines dans les zones naturelles, tandis que les approches ségrégatives promeuvent le cloisonnement géographique des zones protégées par rapport aux terres destinées aux activités humaines.

Par conséquent, l'approche intégrée considère les interactions entre les humains et la nature importantes, car elles sont directement liées aux services écosystémiques fournis par la nature, définis par l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire simplement comme « les avantages que les populations tirent des écosystèmes » v qui regroupent les biens, tels que le bois, et les services, tels que la purification de l'air et le maintien du bien-être psychologique, physiologie et social des populations qui dépendent de ces services écosystémiquesvi.

L'intégration durable des activités humaines dans l'environnement naturel est dès lors préférable à l'isolement des populations de la nature pour parvenir à une interaction durable et à long terme entre les humains et la nature, dont les humains dépendent.

Bien qu'il soit avantageux d'intégrer diverses utilisations des terres au sein d'un même paysage, le grand nombre de parties prenantes et d'activités sur un même site Natura 2000 peuvent éventuellement mener à des conflits. Même si toutes les parties tentent d'accomplir la mission qu'elles considèrent comme la plus adaptée pour le site, des divergences d'opinions et de priorités peuvent surgir. Cela peut donc engendrer des conflits au sujet de la gestion des sites et des objectifs poursuivis. Si ces conflits ne sont pas résolus, ils peuvent poser des problèmes pour la gestion de la zone, tels que la détérioration des relations de travail ou le ralentissement des progrès, et entraîner des coûts financiers importants. Dans certains cas, ces conflits peuvent générer une rupture des relations entre les parties prenantes ; ces dernières peuvent cesser toute collaboration, voire détruire la gestion collaborative d'un site de manière permanente et, par la même occasion, entraver les objectifs de conservation de la nature. Compte tenu des conséquences négatives que cela implique, il est préférable de prévenir les conflits que de les résoudre.

Il est dès lors important de comprendre certains points :

1. **Que sont les conflits ?**
2. **Pourquoi des conflits apparaissent-ils ?**
3. **Quelles sont les mesures à prendre pour éviter les conflits ?**
4. **Comment résoudre les conflits ?**

Ce document indique comment éviter les éventuels conflits qui pourraient survenir entre les différents acteurs intervenant dans les sites Natura 2000, y compris les chasseurs. Toutefois, le caractère universel de ces principes les rend applicables aux parties prenantes qui interviennent dans des sites naturels, qu'ils fassent ou non partie du réseau Natura 2000.

Que sont les conflits ?

Les conflits représentent des désaccords ou des différends par rapport à la gestion d'un site qui peuvent entraîner une charge financière ou des coûts en termes de progrès.

Les conflits sont caractérisés par une rupture de la coopération. Il faut toutefois noter que des divergences d'opinions entre les parties ne représentent pas toujours une mauvaise chose ; les conflits de basse intensité, comme les divergences de point de vue ou les désaccords, peuvent faire partie intégrante de la coopération. En effet, diverses études citées dans Torre et Lefranc (2006)^{vii} considèrent que le conflit est inhérent à la vie au sein de toute communauté, car c'est un signe évident d'innovation.

Les parties prenantes représentent des intérêts différents et tentent de parvenir à la situation la plus adaptée à leurs intérêts. Si les parties prenantes parviennent à résoudre les différences d'opinion d'un commun accord, des progrès peuvent être accomplis sur la base du consensus dans la gestion d'un site, sans devoir subir les conséquences néfastes liées aux conflits.

Par conséquent, tenter à tout prix de prévenir les conflits de basse intensité pourrait ne pas être la solution la plus adaptée, car les divergences d'opinions sont inévitables. Toutefois, il est possible d'anticiper et d'éviter la rupture de la coopération si les parties prenantes s'attaquent à la source du problème et règlent ces différends. Cette solution permettrait d'éviter l'exacerbation des conflits qui, dans ce cas-là, s'opèreraient au détriment d'une coopération fructueuse pour la gestion des sites Natura 2000.



Pourquoi des conflits apparaissent-ils ?

Le conflit n'apparaît pas sans raison, il « trouve généralement son origine dans un différend, qui commence par un simple désaccord et qui se transforme progressivement en conflit entre des personnes et/ou des groupes »^{vii}.

Le rapport *Natura 2000 - Addressing conflicts and promoting benefits* (Natura 2000 – Résolution des conflits et promotion des avantages) identifie trois niveaux de conflits :

- **La divergence d'opinions** : les individus ne partagent pas le même point de vue sur une question donnée, mais cette situation n'a pas encore dégénéré en désaccord ou conflit ;
- **Le différend** : les individus sont en désaccord sur la solution à un problème, mais la confiance mutuelle perdure. La coopération et les négociations sont toujours possibles. Même si les individus ne sont pas d'accord sur une connaissance factuelle ou sur les valeurs qu'ils y attachent, ils ont la certitude que les autres individus coopéreront ;
- **Le conflit ouvert** : les individus ne sont pas d'accord sur la solution à un problème et la confiance mutuelle est perdue. Par conséquent, les parties opteront pour des stratégies non-coopératives, voire conflictuelles. Ces dernières peuvent se caractériser par des subterfuges, des mensonges, une résistance passive, des malentendus feints, voire des actions violentes.

« Les conflits sont dynamiques par nature, ils évoluent, ils changent. Les approches de gestion des conflits diffèrent selon le niveau du conflit et le contexte social. Lorsque des conflits potentiels ne sont pas pris en considération, ils se transforment en conflits réels. Les différends qui vont trop loin peuvent mener à des litiges. Garantir le respect de la législation de l'UE à tous les niveaux tend à minimiser les conflits, économiser du temps et de l'argent, et à générer des avantages pour le réseau Natura 2000 et la société en général »^{vii}.

Les conflits surviennent et s'intensifient en raison d'un manque :

- d'information et de communication** entre les parties prenantes ;
- d'éducation et de formation**. Celles-ci sont nécessaires pour garantir que les personnes chargées du dialogue avec les parties prenantes locales disposent des compétences suffisantes en matière de communication et de gestion de conflits ;
- de transparence** dans le processus de prise de décision ;
- de connaissances de la région locale** et de son environnement culturel, socio-économique et scientifique ;
- d'inclusion de l'activité conflictuelle dans les plans de développement locaux**. Cette démarche garantit que les activités potentiellement conflictuelles sont identifiées sur le plan stratégique et qu'elles sont prises en considération dans la conception des projets ;
- d'accès aux fonds**. Les mesures à prendre pour réduire les conflits exigent souvent des fonds supplémentaires. Il peut dès lors être nécessaire que les parties prenantes facilitent l'accès aux fonds^{viii}.

Par conséquent, il est important de couvrir ces points dans la mesure du possible. Ce document a pour objectif de présenter des solutions éventuelles pour parer à ces problèmes.



Comment les conflits peuvent-ils être évités dans les sites Natura 2000 ?

- I. **Cartographie des parties prenantes** : afin de minimiser les conflits, la première étape devrait toujours être l'identification et l'évaluation des parties prenantes ; il est important d'identifier et d'entrer en contact avec l'ensemble des parties prenantes concernées, bien que la composition finale du groupe dépende du site Natura 2000. Faire participer toutes les parties prenantes à chacune des étapes du processus permet de soulever les préoccupations et de les aborder avant qu'elles ne dégènèrent en conflit.

Comment la coopération entre parties prenantes en Andalousie (Espagne) a permis d'éviter les conflits : en Andalousie, la coopération entre, d'une part, les chasseurs et les conservationnistes et, d'autre part, la population locale a favorisé une meilleure reconnaissance de la présence du Lynx pardelle dans cette région. L'engouement local s'est développé et, en deux ans, 80 accords ont été signés avec différents domaines de chasse privés en vue de réduire les activités cynégétiques et de gérer les terres dans un plus grand respect des lynx. Le projet s'est vu décerner le Prix de la communication par Eurosite pour la qualité des documents produits et pour l'efficacité de la campagne de sensibilisation du grand public au lynx et au réseau Natura 2000ix.

- II. **Implication des parties prenantes locales et externes** : il est essentiel que les débats relatifs à la gestion du site se fondent sur la connaissance scientifique et non sur des idéologies, souvent basées sur l'émotionnel plutôt que le factuel. Par conséquent, les scientifiques (tels que les biologistes de la conservation) doivent absolument contribuer aux processus de gestion pour garantir la collecte d'un nombre suffisant de données pertinentes sur lesquelles pourront être basées des décisions objectives. Par ailleurs, ne pas reconnaître les connaissances des acteurs locaux ni en profiter peut engendrer un sentiment d'isolement chez la communauté locale et entraîner une rupture de la coopération entre les parties prenantes locales et externes. Dès lors, il est fortement recommandé de faire participer les personnes locales à la collecte d'informations ainsi qu'au processus de gestion afin d'éviter une connaissance lacunaire de la réalité culturelle et socio-économique, de même que l'apparition de conflits^x.

De quelle manière le manque d'implication ressenti par les populations locales en Suède et en Finlande a entraîné une radicalisation des détracteurs et une aggravation du conflit : En Suède et en Finlande, un conflit entre les chasseurs et les autres parties prenantes qui trouve son origine dans la croissance démographique des populations de loups gris (*Canis lupus*) s'est fortement intensifié en raison de la mauvaise gestion du dossier par les autorités. Le sentiment d'exclusion de la communauté cynégétique des négociations législatives a accru l'opposition aux efforts de conservation. Le conflit a été exacerbé lorsque les autorités n'ont pas reconnu l'existence de groupes d'opposition aux mesures de conservation, ce qui a entraîné la radicalisation de certains individus. Ces derniers se sont séparés de la communauté cynégétique respectueuse de la loi pour former une sous-culture adoptant une position radicale opposée au gouvernement qui en est arrivée à abattre illégalement des loups en signe de résistance. La mauvaise gestion des conflits par les autorités a menacé le débat public, a affaibli la légitimité politique de la communauté cynégétique respectueuse de la loi, ainsi que la légitimité de toutes les décisions pouvant être prises en matière de conservationxi.



III. Identification des objectifs communs : dès que toutes les parties prenantes participent aux discussions préliminaires, il est intéressant que chacun œuvre pour un but commun. Les objectifs communs peuvent, entre autres, être identifiés grâce à la distribution de questionnaires ou de sondages à toutes les parties prenantes.

Les questions posées pourraient notamment être les suivantes :

- a. Que représente ce site Natura 2000 pour vous ?
- b. Quels sont les critères qui, selon vous, sont les plus importants pour évaluer les différentes parcelles ? (y compris l'ensemble des facteurs sociaux, économiques et environnementaux).
- c. Dans quelle mesure pensez-vous que vos intérêts concernant la réserve naturelle diffèrent de ceux des autres parties prenantes ? (adapté de Shmelev, 2012^{xii})

Dès l'obtention des résultats, les réponses peuvent être comparées afin de savoir si les différentes parties ont des intérêts communs.

L'identification d'intérêts communs permet non seulement d'établir une base pour le dialogue et les actions ultérieures, mais également de prouver aux parties prenantes historiquement antagonistes qu'elles peuvent partager des valeurs communes.

IV. La communication est essentielle : la coopération entre les parties prenantes est fondée sur le dialogue. Ce dernier favorise tant la collaboration que le consensus, et permet de surmonter les problèmes qui se présentent. Sans dialogue, la gestion d'un site est très épineuse. Il est possible d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans le dialogue et le processus décisionnel en les faisant participer à la conception de **plans de gestion** pour un site donné. Des plans de gestion multifonctionnels peuvent être très intéressants pour réduire les conflits éventuels, car ils favorisent le dialogue entre les différentes parties intéressées et la prise de décisions pragmatiques pour la gestion du site concerné. En outre, ces plans de gestion :

- a. fournissent un forum ouvert pour des discussions entre tous les groupes d'intérêt ;
- b. contribuent à la réalisation d'un consensus sur la gestion à long terme des sites concernés ;
- c. créent un sens de propriété partagée quant aux résultats finaux ;
- d. garantissent la transparence du processus de prise de décision. Ils contribuent à démontrer la manière dont les commentaires des parties prenantes ont été pris en considération ;
- e. enregistrent les besoins en matière de conservation des habitats et des espèces présents, ce qui permet à tout un chacun de savoir ce qui est conservé et pourquoi (ceci est utile pour éviter les conflits avec les groupes conservationnistes) ;
- f. analysent le contexte socio-économique et culturel des zones concernées et les interactions entre, d'une part, les différentes utilisations des terres et, d'autre part, les espèces et les habitats présents (utile pour éviter les conflits avec les groupes conservationnistes)^{xiii}.

V. Soyez respectueux : veillez à garantir un climat ouvert et respectueux lors des réunions pour établir des relations de confiance. Il est préférable d'organiser au préalable des rencontres informelles pour permettre aux personnes de faire connaissance.

VI. Célébrez les efforts déployés par les parties prenantes : encouragez et reconnaissez la participation des parties prenantes, en soulignant leur implication et en mettant (par exemple) en place des programmes d'attribution de récompenses afin de reconnaître l'implication active des parties prenantes dans les processus de gestion.



1. Comment résoudre les conflits une fois qu'ils ont éclaté ?

En dépit du grand nombre d'actions entreprises pour réduire au maximum le risque de conflit, certains conflits peuvent néanmoins éclater.

Le cas échéant, il existe quatre grandes étapes pour la réconciliation à la suite d'un conflit^{xiv} :

1. Évaluation préliminaire du conflit

Cette première étape consiste en une évaluation préliminaire du conflit du point de vue de son histoire, de son intensité et de sa dimension, afin de prendre conscience des aspects cruciaux à considérer pour la stratégie de réconciliation.

2. Analyse du conflit

Cette deuxième étape sert à évaluer les raisons écologiques, socioéconomiques et institutionnelles du conflit afin d'approfondir les connaissances réelles à son sujet et de mieux le comprendre : pourquoi le conflit s'est-il développé ? Quelles sont les préoccupations fondamentales des parties prenantes impliquées ? Pour résoudre le conflit, il est essentiel d'identifier précisément la source du conflit. Il faudra placer cette cause profonde au cœur du débat et éviter toute digression.

3. Développement et mise en œuvre de solutions

En fonction des résultats de l'analyse du conflit, des solutions peuvent être apportées au cours d'une troisième étape. Les solutions aux conflits reposent souvent sur la mise en œuvre d'une communication accrue entre les antagonistes. L'organisation de réunions ou de groupes de travail restreints peut contribuer à la résolution de ces conflits. Par exemple, les parties prenantes peuvent être réparties en groupes de travail en fonction de thèmes particuliers ou de leurs catégories professionnelles, afin de permettre une approche plus structurée du dialogue, tout en traitant les questions point par point. Il est également intéressant d'organiser des réunions individuelles entre les parties prenantes les plus dissidentes afin de comprendre leurs motivations et de mettre en évidence le point de vue des autres parties prenantes^{vii}. Il est en outre essentiel que ces débats soient fondés sur des connaissances scientifiques et non sur des idéologies ou des facteurs personnels.

Une fois un compromis trouvé et le conflit résolu, cette mesure peut être officialisée par la prise d'une décision commune, telle qu'un accord, une approbation formelle d'un plan de gestion ou une déclaration.

De quelle manière les chasseurs du Languedoc-Roussillon (France) ont résolu les conflits et reçu un appui en faveur de la chasse durable grâce à un meilleur dialogue. À la fin des années 1990, des malentendus et des conflits sont apparus entre les chasseurs et les autres parties prenantes au sujet de la mise en place du réseau écologique européen Natura 2000 dans le Languedoc-Roussillon, en France. En vue d'améliorer le dialogue, la Fédération régionale des chasseurs du Languedoc-Roussillon a lancé le projet ChasNat 2000. Il s'agit d'un projet de sensibilisation qui comprend des actions de médiation et de diffusion de l'information, une caractérisation de l'activité cynégétique sur les sites Natura 2000, l'organisation de groupes de travail et de séminaires, un appui pour les évaluations d'impact et un appui au suivi des contrats Natura 2000 avec les sociétés de chasse. Toutes ces actions ont permis de résoudre les conflits et ont ouvert la voie à la situation actuelle, dans laquelle les instances des organisations cynégétiques sont impliquées dans la gestion de différents sites Natura 2000 de la région. La grande qualité du travail de médiation et de communication, ainsi que les résultats du projet ChasNat 2000 lui ont permis d'être sélectionné comme finaliste dans la catégorie « Réconcilier les intérêts/perceptions » xv, xvi.



4. La phase de suivi

Afin de garantir le succès à long-terme du processus de réconciliation à la suite d'un conflit, il est nécessaire d'évaluer les résultats escomptés par toutes les parties. Le suivi sert de mécanisme de rétroaction pour améliorer les résultats et les processus de gestion des conflits. Par ailleurs, la phase de suivi devrait évaluer d'une part, l'intensité du conflit selon les parties prenantes et, d'autre part, les répercussions économiques et sociales dudit conflit.

CONCLUSIONS

Le grand nombre d'utilisations simultanées des terres sur un même site Natura 2000 signifie que les conflits entre les différentes parties prenantes doivent être anticipés et que des mesures appropriées doivent être prises pour prévenir et/ou gérer ces conflits. Les conflits sont coûteux en termes de temps et d'argent et peuvent entraîner une rupture des relations de travail, empêcher les progrès dans la gestion du site et freiner la réalisation des objectifs définis pour le site.

Grâce à la planification et à la gestion prudente des différentes parties prenantes, il est possible d'éviter la plupart des conflits, voire d'atténuer ou de résoudre la plupart de ceux qui se produisent même si les mesures appropriées ont été prises. Ce document constitue une source d'informations sur les étapes qui peuvent être entreprises pour garantir un fonctionnement optimal des sites Natura 2000 et une collaboration saine entre les parties prenantes actives sur les sites.

Certains points peuvent être mis en exergue :

- **Les conflits sont coûteux** - que ce soit au niveau du temps, de l'argent, des objectifs de conservation de la nature ou du respect entre les parties prenantes. Ils doivent être évités si possible et, dans le cas contraire, résolus ;

- **Les conflits se développent progressivement** - ils n'apparaissent pas du jour au lendemain ; ils dégénèrent en raison d'un manque de communication, d'entraînement, de transparence, de connaissances au niveau local, d'organisation ou de financement ;

- **Il est préférable d'éviter un conflit que de le résoudre** – car cela est plus simple. La participation de l'ensemble des parties prenantes à l'entièreté du processus est essentielle, mais la prévention des conflits se fonde également sur l'identification d'objectifs communs, sur une bonne communication et sur la garantie d'un environnement propice à la collaboration et au respect ;

- **La résolution d'un conflit ne passe que par des discussions rationnelles** - il est important d'identifier précisément la source du conflit. Une fois cette tâche accomplie, il est indispensable de baser les débats sur des connaissances scientifiques plutôt que sur des idéologies ; la formation de petits groupes de travail sur des thèmes précis encourage ce processus. De plus, un accord commun entre les antagonistes favorise la résolution du conflit. Le suivi qui se produit après la phase de résolution du conflit contribue à garantir que le conflit ne se reproduira pas.

Grâce à une planification soignée, une gestion optimale et des stratégies adaptées qui permettent d'identifier, de prévenir, voire de résoudre les conflits s'ils se développent, le réseau Natura 2000 peut continuer à préserver la biodiversité européenne et permettre de nombreuses activités humaines simultanées, en tant qu'utilisations des terres sur une base durable et à long terme.



- ⁱ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (version codifiée)
- ⁱⁱ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
- ⁱⁱⁱ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm [site consulté le 26 octobre 2015]
- ^{iv} EC 2013 Sustainable Hunting and Natura 2000
- ^v MA (2005) Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.
- ^{vi} Douglas I, UK MAB. 2005. *Urban Greenspace and Mental Health* [pdf]. UK MAB Urban Forum. Disponible à l'adresse <www.psykinfo.regionsyddanmark.dk/dwn109162> [site consulté le 26 octobre 2015]
- ^{vii} Torre A et Lefranc C. 2006. Les Conflits dans les zones Rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Regionale. *Espaces et Sociétés* 124-125 (1-2) : 93-110
- ^{viii} Bouwma I.M., van Apeldoorn R., Cil A., Snethlage M., McIntosh N., Nowicki N. & Braa L.C., 2010. Natura 2000 - Addressing conflicts and promoting benefits. Alterra, Wageningen, Pays-Bas
- ^{ix} *Commission Journal 2004/EC of the LIFE-Nature program: communicating with stakeholders and the general public*, best practice examples for Natura 2000
- ^x Dimitrakopoulos PG, Jones N, Iosifides T, *et al.* 2010. Local attitudes on protected areas: Evidence from three Natura 2000 wetland sites in Greece. *Journal of Environmental Management* 91: 1847-1854
- ^{xi} von Essen E, Hansen HP, Kallstrom HN *et al.* 2015. The radicalisation of rural resistance: How hunting counterpublics in the Nordic countries contribute to illegal hunting. *Journal of Rural Studies* 39: 199-209
- ^{xii} S.E. Shmelev, *Ecological Economics: Sustainability in Practice*, p.166, DOI 10.4007/978-94-007-1972-9_9, © Springer Science+Business Media B.V. 2012
- ^{xiii} Rapport de la Commission 2005/CE sur Natura 2000 : Conservation par le partenariat
- ^{xiv} Henle K., Ring I., Klenke R., Jepsen N., Kranz A., Neßhover C., Rauschmayer F., 2013. A generic framework for reconciliation action plans for human-wildlife conflicts. In: Klenke R., Ring I, Kranz A., Jepsen N., Rauschmayer F., Henle K. (Eds.), *Human-Wildlife Conflicts in Europe—Fisheries and Fish-eating Vertebrates as a Model Case*. Springer, Heidelberg.
- ^{xv} <http://www.face.eu/about-us/resources/news/french-hunters-initiative-selected-finalist-for-european-commissions-natura>
- ^{xvi} http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/awards/previous-editions/2014-edition/finalists/index_en.htm

