



# Promouvoir l'adaptation aux changements Côtiers

Groupe de travail T.2.4.1: Méthodologie pour une démarche de concertation avec les citoyens et les acteurs institutionnels dans l'élaboration de projets d'adaptation au changement climatique en zone côtière

Rapport 1 : Analyse documentaire

Critique des processus de concertation mis en place lors de l'élaboration des projets, jusqu'à finalisation du plan

Date : Août 2022

**Publié par :**

East Devon Pebblebed Heaths  
Conservation Trust, Budleigh Salterton,  
Devon, Royaume-Uni

© East Devon Pebblebed Heaths  
Conservation Trust, Budleigh Salterton  
2022

Tous droits réservés. Ce document peut  
être reproduit avec l'autorisation préalable  
de l'Université d'Exeter et l'East Devon  
Pebblebed Heaths Conservation Trust.

**Ce rapport devrait être cité comme suit :**

Auster, R.E., Gentle, M., Woodley, E.,  
Brazier, R.E., Rougier, J-E., & Barr, S.  
2022. *Méthodologie pour une démarche de  
concertation avec les citoyens et les  
acteurs institutionnels dans l'élaboration de  
projets d'adaptation au changement  
climatique en zone côtière - Rapport 1:  
Évaluation documentaire*. Université  
d'Exeter et Lisode.

**D'autres exemplaires de ce rapport sont  
disponibles ici :** [Promouvoir l'adaptation  
aux changements Côtiers \(pacco-  
interreg.com\)](https://www.pacco-interreg.com)

**Auteurs :**

Dr Roger Auster, Marina Gentle, Dr Ewan  
Woodley, Prof. Richard Brazier, Jean-  
Emmanuel Rougier et Prof. Stewart Barr

**Remerciements**

Les auteurs tiennent à remercier le Dr E.  
Grand-Clement pour la révision de la  
traduction française.

**Mots-clés :**

Évaluation documentaire, communauté,  
utilisateurs finaux, engagement,  
apprentissage social, parties prenantes.

**Consultant :**

Dr Roger Auster, [r.e.auster@exeter.ac.uk](mailto:r.e.auster@exeter.ac.uk)  
Prof. Stewart Barr, [s.w.barr@exeter.ac.uk](mailto:s.w.barr@exeter.ac.uk)

**Responsable du lot de travail :**

Kendal Archer

## Sommaire

|  |     |
|--|-----|
| Avant-propos .....   | 4   |
| i. Contexte du rapport .....   | 5   |
| ii. Approche de recherche .....  | 6   |
| iii. Méthode d'évaluation sur documents.....   | 8   |
| iv. Question Evaluative et Définitions .....   | 12  |
| v. Éthique de recherche .....  | 14  |
| 1. Projet de restauration de la basse vallée de l'Otter .....  | 15  |
| 1.1. Historique du processus de concertation .....   | 15  |
| 1.2. Évaluation .....  | 48  |
| 1.3. Analyse thématique supplémentaire des réponses aux consultations en<br>matière de planification ..... | 52  |
| 2. Projet territorial de la Saône .....  | 79  |
| 2.0. Champ de l'évaluation et chronologie .....  | 79  |
| 2.1. Historique du processus de concertation .....   | 83  |
| 2.2. Évaluation .....  | 110 |
| Liste des abréviations .....   | 114 |
| Références .....   | 115 |

# Avant-propos



Le projet « Promouvoir l'Adaptation aux Changements Côtiers » (PACCo) est une initiative transfrontalière soutenue financièrement par le projet INTERREG VA France (Manche) Angleterre, cofinancé par le Fonds européen de développement régional.

L'objectif de PACCo est de montrer qu'il est possible de travailler main dans la main avec les acteurs locaux à des solutions bénéfiques pour les populations et pour l'environnement en prenant des mesures pour anticiper l'adaptation au changement climatique. Ce projet a une valeur totale de 26 millions d'euros, dont 17.8 millions d'euros provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Le projet s'appuie sur deux sites pilotes : la basse vallée de l'Otter, dans l'est du Devon (Angleterre), et la vallée de la Saône en Normandie (France).

**Pour plus d'informations, voir :** [Promouvoir l'adaptation aux changements Côtiers \(pacco-interreg.com\)](http://pacco-interreg.com)

## i. Contexte du rapport

L'université d'Exeter et Lisode ont été mandatées dans le cadre du projet Interreg PACCo pour mener un travail de recherche indépendant, devant faire l'objet d'un rapport rattaché au chantier de travail T.2.4.1 du projet.

Le chantier de travail T.2.4.1 a pour but de proposer une méthodologie pour inclure les simples citoyens d'une part, et les acteurs ayant formellement un rôle de gestion ou d'étude du territoire d'autre part, dans l'élaboration de projets d'adaptation au changement climatique, à partir de l'expériences de deux territoires du projet PACCo.

Pour atteindre cet objectif, l'équipe entreprendra de manière indépendante les activités de recherche suivantes pour le projet de restauration de la basse vallée de l'Otter et le projet territorial de la Saône :

1. Evaluation sur documents.
2. Trois ateliers avec des habitants du territoire résidents.
3. Entretiens avec les partenaires du projet.

A partir des résultats de ces activités collectives de recherche, sera proposé un cadre méthodologique pour favoriser l'implication des citoyens ainsi que des acteurs publics et scientifiques, utile à d'autres projets d'adaptation aux changements côtiers dans le futur. Aussi, de cette manière, les points de vue exprimés par les résidents, les partenaires du projet ainsi que les acteurs publics et scientifiques – plus l'historique du processus de concertation – seront intégrés aux résultats du chantier de travail T.2.4.1.

Les résultats sont présentés à travers 2 rapports.

Dans le premier rapport, le cadre d'analyse et l'évaluation d'après étude des documents produits dans le cadre du processus de concertation seront présentés.

Le deuxième rapport (attendu pour décembre 2022) rendra compte de la suite des activités de recherche et tirera des enseignements des 3 volets présentés ci-dessus, afin de proposer un guide méthodologique pour l'implication de l'ensemble des parties prenantes.

## ii. Approche de recherche

Les méthodes classiques pour comprendre la façon dont le grand public s'empare des questions environnementales reposent sur des formes de concertation et de communication assez traditionnelles, descendantes et didactiques.

Elles s'inscrivent dans ce que l'on appelle le modèle de « déficit » du changement de comportement (Owens, 2000), dans laquelle l'expertise scientifique doit permettre une meilleure prise de conscience et une meilleure connaissance par le grand public de ces questions. Au cours des dernières années, cela a mené à accroître le fossé entre les formes de savoirs des scientifiques/professionnels et le grand public (Barr, 2017). Cela donne lieu à des controverses quand le grand public n'est pas d'accord avec les experts quant aux savoirs et données sur lesquelles des décisions doivent être prises. Cela génère aussi des conflits entre les différents types de savoir en matière d'écologie et le fait que certaines prévalent sur d'autres. (Barr & Woodley, 2019). C'est pourquoi un défi se pose au moment d'appréhender ces approches 'top down' en matière de communication et de concertation (Owens, 2000) et de reconnaître les différentes formes d'expertises et de savoir sur le territoire. Ce dernier point est important, un processus de concertation se devant d'avoir la confiance de tous et de permettre à toutes les voix d'être entendues, sans quoi il est peu probable que les conclusions et décisions qui en découlent soit acceptées.

Dans notre réponse à cet appel à projet nous proposons de suivre une approche dite de « social learning » pour développer un processus de concertation ouvert et inclusif pour le projet PACCo, dont la méthode soit transférable à d'autres projets. L'approche dite de « social learning » peut prendre de multiples formes, ici est fait référence à un « processus centrée sur les parties prenantes » dans lequel les acteurs structurés, formellement et traditionnellement considérés comme légitimes – acteurs publics et scientifiques – et le grand public entrent dans une dynamique de co-production du savoir, avec des chefs de file qui émergent au cours du processus. Il s'agit d'un processus collaboratif où il y a un apprentissage par la pratique (« learning by doing ») suivant une approche itérative, ce qui veut dire que les acteurs produisent des changements dans leur environnement social, changements qui eux-mêmes affectent leur processus d'apprentissage. En soit, l'approche de « social learning » est parfois considérée comme une des dimensions du management adaptatif et un outil pour la recherche pour et sur l'adaptation (Barr 2017; Berkes, 2009).

L'application d'une approche d'apprentissage social s'appuiera sur l'expérience de l'équipe de recherche interdisciplinaire, et soutiendra l'élaboration d'une méthodologie pour impliquer l'ensemble des parties prenantes qui soit inclusive, co-productive et intégrant de nouvelles formes de connaissances environnementales. Nous utiliserons cette approche tout au long du projet, en veillant à ce que nous puissions entendre les nombreuses voix des personnes impliquées jusqu'à présent dans les deux sites pilote du projet, et en nous permettant de développer une méthodologie robuste pour la mobilisation et l'implication des parties prenantes qui

visé à éviter les pièges des approches didactiques pour communiquer et travailler avec les publics.

### iii. Méthode d'évaluation sur documents

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation sur documents afin d'identifier les facteurs de succès des processus de concertation à l'étude et les points qui pourraient être améliorés. Pour cela, nous avons étudié le dossier à la lumière des questions présentées dans le cadre d'évaluation ci-dessous.

Notre démarche est largement inspirée d'une méthode d'évaluation des résultats des processus participatifs privilégiant une approche dite de « social learning », décrite dans :

Zimmermann, T., Albert, C., Knieling, J., & von Haaren, C. (2014). *Social learning in climate change adaptation. Evaluating participatory planning*. In G. Martinez, P. Fröhle, & H. J. Meier (Eds.), *Social Dimensions of Climate Change Adaptation in Coastal Regions: Findings from Transdisciplinary Research* (pp. 159-173).

Zimmermann et al. (2014) décrivent une approche d'évaluation fondée sur quatre critères, présentés dans le tableau 1.

**Tableau 1. Les quatre critères d'évaluation des résultats décrits par Zimmermann et coll., 2014.**

| Critère                        | Description  |
|--------------------------------|--|
| <b>Robustesse</b>              | Fiabilité et degré d'exhaustivité de la documentation résultant du processus participatif.   |
| <b>Intégration des acteurs</b> | Implication des différents échelons politiques et administratifs dans le processus participatif.   |
| <b>Légitimité</b>              | Inclusion de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les citoyens et prise en compte de leurs intérêts et de leurs points de vue  |
| <b>Créativité</b>              | Dans quelle mesure les documents résultant du processus ou les plans d'action témoignent d'une évolution par rapport aux schémas et à la vision de départ pour le développement du territoire. |

Les questions qui ont guidé l'évaluation sont détaillées dans le tableau 2, la dernière colonne indiquant en quoi cela fait écho à la grille d'évaluation de Zimmerman et al. (2014).

Dans l'exemple donné par Zimmerman et al. (2014), les critères servent à évaluer une série d'ateliers, avec le critère « robustesse » utilisé pour évaluer l'ensemble des documents produits dans le cadre du processus participatif. Dans ce rapport, le dossier documentaire sur lequel repose l'évaluation comprend une grande variété de documents, certains ayant trait à des aspects ou des moments bien précis du processus, d'autres étant liés à un ensemble plus vaste d'activités et d'échanges sur le long terme. Ainsi, le critère de robustesse n'a pas été repris directement tel quel. Il a été remplacé par une approche plus descriptive de l'ensemble des documents

fournis et de leur exhaustivité pour reconstituer l'historique du projet, que nous avons appelé « Traçabilité du processus d'élaboration du projet ».

Ce rapport présente, pour chaque site pilote de PACCo, une synthèse de l'évaluation des résultats suivie d'une présentation détaillée qui déroule le fil de l'histoire, telle qu'elle a pu être reconstituée sur la base des documents en possession des chercheurs

Pour le projet de restauration de la Vallée de l'Otter, les retours du grand public au projet territorial à déposer représente une matière supplémentaire à analyser dans le cadre de cette évaluation sur documents. Ne disposant pas d'une telle matière côté français (en raison de différences dans la conduite des projets dans les deux pays), celle-ci a été analysée séparément.

Une analyse de type inductive a été menée consistant à analyser les thèmes récurrents dans les lettres de soutien et d'objection au projet. Celle-ci est présentée après l'historique du projet pour le site de la Vallée de l'Otter.

**Tableau 2. Cadre d'analyse pour l'évaluation sur documents**

| Objet  | Question  | Détails   | Exemples  | Critère  |
|--|---|---|---|--|
| <b>Description du document</b>   | A quoi correspond ce document ?   | Type de document  | Comptes rendus de réunion, correspondance, photos, notes d'atelier, etc.  | Traçabilité du processus d'élaboration du projet – Ce que l'on peut comprendre et retracer du processus à partir des documents.  |
|  | Résumé des points clés  | Description de l'événements ou des points clés  | Le sujet du document ou ce qui fait l'objet de discussions (ex. impact sur l'accès à une exploitation agricole, discussion sur les options de relocalisation du terrain de cricket, etc.)                           |  |
| <b>Degré de concertation, périmètre des acteurs touchés, possibilité de contribuer au projet</b> | Qui est impliqué ou mentionné ?   | Quels acteurs sont impliqués, à qui fait-on référence dans le document ?  | Organisations partenaires du projet , acteurs publics, élus, agriculteurs, résidents, etc.  | Intégration des acteurs – Implication des différents échelons politiques et administratifs dans le processus participatif.   |
|  | Type d'interaction  | Comment les personnes sont-elles impliquées ? (Quelle est leur posture ? Quelle forme prend la discussion ?)  | Est-ce un véritable échange ou les personnes impliquées se voient-elles expliquer un propos de façon didactique ? Ont-elles l'opportunité de prendre part à la conception du projet ?                               | Légitimité – Inclusion de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les citoyens et prise en compte de leurs intérêts et de leurs points de vue.                |
|  | Le document rend-il compte d'une réaction ou d'une réponse à un événement passé ? | Y a-t-il une relation entre le document et des documents plus anciens ou des événements qui ont eu lieu par le passé (ou s'agit-il de quelque chose de nouveau ?) | Ressenti par rapport à un événement passé, plainte comme quoi certaines préoccupations ne seraient pas entendues, etc.<br>Traces dans les documents montrant que les points de vue exprimés ont influencé le projet | Créativité – Dans quelle mesure les documents résultant du processus ou les plans d'action témoignent d'une évolution par rapport aux schémas et à la vision de départ |

| Objet                            | Question  | Détails   | Exemples  | Critère  |
|----------------------------------|---|---|---|--|
| <b>Réflexions des chercheurs</b> | Approfondissement de la réflexion ou complément | Qu'est ce que la lecture de ce dossier documentaire nous permet de dire de plus ?               | Certaines questions sensibles objets de tensions/émotions transparaissent-elles ? Est-ce un signe d'une intention réelle de participation ? Le ton nous renseigne-t-il sur la façon dont le traitement d'un sujet a été perçu ? | pour le développement du territoire.<br>Approfondissement de la réflexion critique |
| <b>Indicateurs ou indices</b>    | Commentaires, citations ou images               | Extrait permettant de jauger le processus au regard des critères et questions listées ci-dessus |   |  |

## iv. Question Evaluative et Définitions

En s'appuyant sur la grille de Zimmerman et al. (2014), l'évaluation sur documents cherche à répondre à la question suivante :

**Dans quelle mesure l'élaboration des projets de la vallée de l'Otter et de la Saône ont-ils fait l'objet d'un processus de concertation à même de fédérer les acteurs du territoire, suivant une approche dite de « social learning » ?**

Ce rapport cherchera à répondre à cette question uniquement sur la base des documents produits dans le cadre des deux projets, les perceptions et opinions des différentes parties prenantes seront étudiées par la suite à travers des entretiens et des ateliers.

Les éléments de définition ci-dessous ont pour but de clarifier et de préciser la question évaluative proposée.

Tout au long de ce rapport, on se référera aux acteurs qui fréquentent (citoyens), gouvernement (acteurs publics), contribuent à l'économie (acteurs privés) et à l'étude (scientifiques) comme des parties prenantes ou des acteurs du territoire. Les deux notions sont utilisées indistinctement et renvoient aux personnes ou organisations que l'on considère comme étant directement impactées et concernées par le problème au cœur du projet de territoire (les changements côtiers sous l'effet du changement climatique) dans les deux sites pilotes.

Il importe de préciser ici la typologie d'acteurs que présuppose la grille de lecture de Zimmerman et al. (2014), : les acteurs structurés, formellement et traditionnellement considérés comme légitimes – acteurs publics et scientifiques – d'une part et le grand public d'autre part. Dans la version anglaise du rapport, cette deuxième catégorie d'acteurs est appelée « community » ou « publics » (au pluriel). Référence est faite à ces acteurs sous les termes de « association de riverains », « résidents » ou « citoyens » en français, aucune distinction de sens n'étant à faire entre ces trois appellations. Nous parlons alors des voix des personnes n'ayant pas de mandat politique, de fonction au sein d'une administration ou de quelconque organisme parapublic en lien avec le projet de territoire, ni d'expertise scientifique particulière formalisé par un statut et/ou une position dans une organisation ayant des activités de recherche en lien avec la problématique sur le territoire concerné.

Par « concertation », nous entendons un processus qui consiste à réunir des acteurs dans une approche de dialogue sur un même pied d'égalité pour :

1. Partager de l'information
2. Recueillir la perception et l'opinion sur un enjeu précis
3. Elaborer conjointement (« co-construire ») des propositions d'actions en vue d'un objectif qui fait consensus

Ces trois éléments sont appréhendés comme trois niveaux de concertation (du plus faible au plus élevé).

Cette définition est largement inspirée des travaux d'Arnstein (1969), dont l'échelle de la participation fait autorité dans le milieu universitaire ainsi que de la pratique de Lisode, qui consiste en une centaine de missions de concertation pour des projets en lien avec la gestion des ressources naturelles et l'aménagement du territoire, en particulier sur l'eau.

Les expressions « processus de concertation » et « processus participatif » sont utilisées indistinctement (la première est préférée à la seconde, à laquelle recours est fait dans le simple but d'éviter les redondances).

Le terme de mobilisation renvoie simplement à la démarche qui consiste à « aller vers » les acteurs du territoire, sans pour autant préjuger du format, du contenu ou de l'impact souhaité de cette rencontre.

L'approche dite du « social learning » a déjà été détaillée dans l'approche dédiée à la méthode et ne fera donc pas l'objet de précision supplémentaire ici.

## v. Éthique de recherche

Les activités de recherche présentées dans les deux rapports ont été approuvées par le comité d'éthique du département de géographie de l'Université d'Exeter.

Ce premier rapport s'appuie uniquement sur des données secondaires. Toutefois, les principes suivants ont été appliqués :

- East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust et le Conservatoire du littoral ont confirmé par e-mail avant l'analyse et dans le cadre de la demande d'approbation éthique, qu'ils étaient légalement en mesure de partager les données documentaires avec nous, aux fins de cette évaluation.
- Les données ont été stockées uniquement sur un site sécurisé, hébergé par l'Université d'Exeter. Le Dr Auster et le Professeur Barr étaient administrateurs du site et l'accès n'a été accordé qu'aux auteurs de ce rapport.
- Pour permettre la publication dans une revue académique - comme indiqué dans la demande d'appel d'offres pour ce projet - les données seront conservées par les chercheurs nommés jusqu'en décembre 2024, date à laquelle le site sécurisé sera désactivé. (Cette date peut être avancée si la publication est terminée plus tôt).
- Les réponses à la consultation sur la planification pour le projet de restauration de la basse vallée de l'Otter sont conservées dans le domaine public sur le portail de planification du Conseil de district d'East Devon.
- Aucune donnée personnelle n'a été divulguée dans ce rapport (y compris les noms).

# 1. Projet de restauration de la basse vallée de l'Otter

## 1.1. HISTORIQUE DU PROCESSUS DE CONCERTATION

### 1.1.1. Début du projet – Rapport Haycock (2009-2010)

En 2009, Clinton Devon Estates<sup>1</sup> (CDE) a commandé un rapport sur le drainage actuel et la gestion des inondations dans la basse vallée de l'Otter, qui a ensuite été publié en février 2010. Il s'agissait d'une évaluation technique qui indiquait qu'un mauvais drainage et des inondations dans la vallée entraînaient des impacts de plus en plus dommageables sur « l'économie et les finances du domaine, et les utilisateurs du paysage ». Le rapport affirmait que si le domaine ne faisait rien, la situation continuerait de se détériorer jusqu'à ce que l'agriculture du paysage devienne non viable et que les défenses maritimes actuelles soient dépassées, s'accompagnant « d'une perte importante de surface terrestre et de l'accès à South Farm et à ses entreprises ». Il décrivait une série de dix options d'intervention à envisager par Clinton Devon Estates. Ce premier rapport de cadrage était une première évaluation technique, de sorte qu'aucun engagement n'avait encore eu lieu ; les options pour le paysage étaient basées uniquement sur les détails techniques et des travaux de modélisation. Cependant, il a été souligné dès le départ que la participation avec les principales parties prenantes serait importante : « La prochaine étape de ce processus consiste à examiner les options avec les principales parties prenantes et à les développer avec Clinton Devon Estates pour déterminer la marche à suivre ».

### 1.1.2. Sensibilisation initiale (février 2013 à mai 2014)

Plus tard, la première réunion relative au projet intitulée « Réunion de démarrage du projet de restauration de la basse vallée de l'Otter » a eu lieu le 1<sup>er</sup> février 2013. Sans doute motivée par la recommandation du rapport Haycock visant à stimuler le dialogue avec les acteurs principaux, cette réunion comprenait un groupe de représentants des différentes organisations identifiées par Clinton Devon Estates, et notamment, l'Otter Valley Association (une association de riverains pour les résidents de la vallée de l'Otter), l'Agence de l'Environnement (AE), le Devon Wildlife Trust, South West Water et le Conseil de district d'East Devon. Ainsi, cela comprenait des organisations régionales, une association de riverains, un organisme public (service de l'Etat) et une représentation des autorités locales.

---

<sup>1</sup> Large organisation propriétaire et gestionnaire d'un large domaine terrien couvrant, en partie, la basse vallée de l'Otter.

Lors de la première réunion, une présentation technique a été faite par les auteurs du rapport Haycock. La réunion a donné aux parties prenantes une première occasion de soulever des questions sur le projet, y compris sur la possibilité de créer un nouvel habitat de marais salants, la reconnaissance de la nécessité de protéger les biens à caractère de fonction publique (tels que le parking de Budleigh Salterton et les points de captage d'eau souterraine), ainsi que la prise en compte précoce des implications des politiques en vigueur (par exemple, la directive-cadre sur l'eau). L'étude d'une approche de réaligement dans la vallée inférieure de l'Otter a été approuvée à l'unanimité. Dès cette première réunion, les participants ont reconnu que la communication et la concertation seraient importants pour le projet, ce qui met en évidence les bonnes intentions dès le départ de procéder à la participation des habitants du territoire et à la prise en compte des facteurs importants pour les populations locales. Clinton Devon Estates s'est porté volontaire pour diriger la communication du projet.

Plus tard au cours de la même année, la première approche directe a été adoptée pour répondre à un intérêt clé des parties prenantes identifiés : Budleigh Salterton Cricket Club, dont le terrain était basé près de l'embouchure de la rivière Otter et derrière les défenses maritimes, et avait connu de fréquentes inondations. Une première réunion a eu lieu entre les représentants du Club et du CDE, au cours de laquelle un dialogue direct et bilatéral a été établi et où la possibilité de relocaliser le club de cricket a été discutée. Dans une correspondance de suivi datée du 7 octobre 2013, le représentant du club a déclaré qu'ils avaient commencé à travailler en collaboration étroite avec une société de conseil pour examiner leurs besoins de relocalisation. La correspondance soulignait également que l'England and Wales Cricket Board et Sport England devraient être consultés en ce qui concerne tout relocalisation et indiquait que « la nouvelle installation devrait idéalement être construite avant que l'ancien terrain ne soit libéré ». En discutant des options potentielles pour un nouveau site, cette lettre suggère que le club serait prêt à déménager sur un nouveau site si celui-ci répond à ses exigences de jeu.

De même, un dialogue avait été engagé lors d'une réunion en décembre entre le CDE et Devon County Council's Rights of Way (l'équipe gérant les droits de passage pour le conseil du comté de Devon) afin de discuter des impacts sur l'accès et sur les sentiers pédestres locaux, et un lien direct avec le Local Nature Partnership<sup>2</sup> a été fait.

### **1.1.3. Élargissement de la sensibilisation initiale**

En décembre 2013, la première tentative plus large de sensibilisation du public a eu lieu. CDE a informé les habitants du territoire les habitants du territoire par le biais d'un article paru dans le bulletin de l'Otter Valley Association. L'article annonçait son intention d'étudier la gestion future de la vallée et de mettre en place un programme de réaligement géré, mettant ainsi ces informations pour la première fois dans le

---

<sup>2</sup> Partenariat local entre différentes organisations dont le but est d'œuvrer pour l'amélioration de l'environnement naturel local.

domaine public dans un media local pertinent. Il s'agissait d'une annonce précoce avant tout plan ferme, avec une intention exprimée d'impliquer les habitants du territoire dans le processus, et l'annonce qu'un représentant de l'Agence de l'Environnement avait été détaché sur le projet pour « essayer de créer un consensus entre toutes les parties qui gèrent ou utilisent le terrain à des fins récréatives ». Ceci est révélateur de l'intention d'impliquer les habitants du territoire, avec la première communication via une association de riverains. (À ce stade, les ressources en personnel ont été affectées au projet).

Cependant, jusqu'à présent il n'y avait pas eu de possibilité de participation des habitants du territoire quant à l'élaboration du projet, ceci ayant été lancé en réponse au suivi technique. Cela démontre la confiance des chefs de projet dans l'exercice de modélisation effectuée, à la suite duquel l'article du bulletin de l'Otter Valley Association informe les lecteurs qu' « il y a un accord clair entre les acteurs concernés sur le fait que le maintien du statu quo n'est pas viable, car les défenses existantes contre les inondations deviennent de plus en plus vulnérables aux menaces telles que les fortes pluies et l'élévation du niveau de la mer ". Il s'agit d'une remarque intéressante, car elle suppose un accord entre les acteurs concernés sur ce point, avant même toute forme d'implication des résidents qui sont discutés plus tard). Comme l'indique l'article, à ce stade, « il n'y a pas de plans fermes », bien que les partenaires du projet aient une idée de programme et aient commencé à s'engager avec ceux qu'ils croient être des parties prenantes clés. Il est positif de voir un engagement des acteurs dès le départ, mais cet article suggère cependant que la contribution du public au développement du projet n'aura lieu que plus tard : « ... une vaste consultation publique aura lieu lorsque des plans plus clairs commenceront à émerger ». Bien que cet article fasse état d'une intention positive de s'engager et de faire en sorte qu'il y ait une certaine forme de « consultation », il souligne que celle-ci aura lieu après définition de plans sur lesquels commenter, plutôt que pendant les étapes de la création du plan.

Néanmoins, l'intention de faire participer est à nouveau mise en évidence dans une première tentative interne d'élaboration d'une vision et d'objectifs pour le projet. Une fois de plus, la participation avec acteurs publics/scientifiques et les habitants du territoire est reconnu comme essentiel pour le projet, la participation étant prioritaire dans l'énoncé de la vision générale : « Les propriétaires fonciers et les habitants du territoire sont impliqués et soutiennent la gestion ». La participation des parties prenantes est également mentionnée deux fois dans les objectifs du projet.

En mai 2014, une première rencontre a eu lieu avec un agriculteur travaillant la terre dans la vallée inférieure de l'Otter par une approche directe du CDE. Il s'agissait d'une discussion sur les intérêts d'un particulier suite à sa demande de discuter de manière privée et directe, compte tenu de la sensibilité du sujet. Une préférence pour un dialogue direct a été exprimée ici par la personne qui estimait que cela protégerait le mieux ses intérêts. À cette occasion, il convenait donc de donner suite à cette demande qui serait plus susceptible de maintenir des relations positives entre Clinton Devon Estates et l'agriculteur. Bien que cela puisse potentiellement limiter l'apprentissage mutuel entre les habitants du territoire au sens large et de l'agriculteur, cela démontre qu'une ouverture potentielle au dialogue direct avec

certaines acteurs peut être nécessaire pour établir des relations et ouvrir la discussion entre les parties prenantes.

Le dialogue s'est poursuivi avec l'agriculteur exploitant après cette réunion. En mai 2014, le chef du projet LORP a répondu à l'agriculteur, après que ce dernier ait fait état de son niveau de stress face aux enquêtes de faisabilité du projet. Il s'agit peut-être de la première démonstration enregistrée de la nature potentiellement émotive du projet, provenant d'une personne qui serait parmi les plus susceptibles d'être directement touchées par les changements physiques du paysage. En tant qu'équipe de recherche, nous n'avons pas d'information sur la manière exacte dont ces préoccupations ont été soulevées par l'agriculteur, mais le chef de projet a tenté de le rassurer en précisant que l'implication des parties prenantes demeurait. Le chef de projet a informé l'agriculteur : « Je ne peux qu'essayer de vous rassurer sur le fait que l'un de nos objectifs principaux est de veiller à ce que l'utilisation agricole future de la basse vallée de l'Otter se poursuive. Vous pouvez également être sûr que nous vous tenons pleinement informés de nos avancées – au fur et à mesure que nos études s progressent, nous vous en informons ». Le chef de projet a souligné que le projet en était à ses débuts et qu'ils « essayaient toujours de définir, à ce stade, les coûts et les bénéfices potentiels - pour toutes les parties prenantes - d'un tel projet ». Bien que l'intention ici eut été peut-être de rassurer l'agriculteur en l'informant que des décisions n'avaient pas encore été prises, il a poursuivi en disant : « Une fois que nous aurons tous les faits, nous serons tous à même de prendre des décisions éclairées sur ce à quoi devrait ressembler l'avenir de la basse vallée de la l'Otter ». Les options offertes à l'agriculteur pour qu'il puisse, à ce stade, contribuer à la prise de décision ne sont pas claires.

Au moment d'une mise à jour du projet pour le CDE et l'AE en mai 2014, les réunions initiales avaient eu lieu avec plusieurs organisations de parties prenantes identifiées, ainsi qu'entre le CDE et les agriculteurs exploitants de la région. Des discussions étaient en cours au sujet d'une vision initiale du projet, mais jusqu'à présent, seules les parties prenantes identifiées ont eu l'occasion de donner leur avis. Alors que les parties prenantes comprenaient des représentants publics démocratiquement élus des conseils locaux et d'une association de riverains, la participation directe du public était jusqu'à présent limitée, bien qu'il y ait eu une prise de conscience de la nécessité de le faire depuis les premières étapes du projet. Les documents font toutefois état de l'intention de promouvoir la concertation la participation avec le public sous une forme ou une autre. Dans cette mise à jour du projet, un ensemble de « prochaines étapes » sont identifiées, incluant la « consultation publique » parmi cette liste, ainsi que la participation continue des parties prenantes.

#### **1.1.4. Premières consultations publiques (juin – juillet 2014)**

Des plans pour un événement de consultation publique ont été faits, et le grand public a été invité à participer via un article du Budleigh Journal (un journal local) en juin 2014 ; « Les populations locales ont la chance de s'exprimer sur l'avenir de la rivière Otter ». L'article informe le public des risques posés dans le bassin versant

de la rivière, tels qu'ils ont été identifiés lors de l'évaluation technique, et invite les habitants du territoire à commenter sur les propositions lors des activités de consultation prévues, dont deux devaient avoir lieu en juillet 2014 (l'une à East Budleigh, l'autre à Budleigh Salterton). Le risque était présenté ainsi : « La partie inférieure de la rivière Otter est déconnectée de sa plaine inondable par un remblai vieillissant qui traverse le centre de l'estuaire historique. Cela a un impact négatif sur la capacité de la rivière à faire face naturellement aux inondations. Au cours des dernières années, ces inondations ont également causé une érosion importante des digues et des terres associées, et ont menacé l'intégrité de la voir publique existante [...]. Ces événements deviendront probablement plus fréquents avec l'élévation du niveau de la mer et les tempêtes plus intenses associées aux prévisions actuelles des changements climatiques ».



**Graphique 1. Titre dans Budleigh Journal, 1<sup>er</sup> juin 2014**

Environ 80 personnes ont assisté aux événements de consultation, qui ont été présentés comme une occasion pour les résidents d'avoir leur mot à dire. Les événements montrent les efforts du projet pour impliquer la population locale ; dans l'invitation du Budleigh Journal, le chef de projet a déclaré que « ... nous voulons que les populations locales participent à l'élaboration de quelque chose qui présente de réels bénéfices pour les gens et l'environnement. S'il vous plaît, venez à l'un de ces événements et dites-nous ce que vous en pensez ».

Les événements ont fourni au public une première occasion d'entendre parler de plans possibles, ce qui, pour certains, aurait pu les aider à se sentir informés. En effet, dans une réponse à la consultation, un participant a écrit « Merci beaucoup pour les événements de consultation utiles », et un autre a partagé qu'il estimait qu'il s'agissait d'un « événement excellent ». Ces commentaires indiquent que certains participants avaient bien accueilli l'événement et, pour certains, les idées de projet ont été perçues positivement (p. ex. « Projet très imagitatif et passionnant »).

Lors de l'événement, un énoncé de projet était disponible détaillant la façon dont le projet avait vu le jour, avant de décrire la portée potentielle du projet (ex. les façons dont le projet pourrait aller de l'avant), ainsi que les contraintes et les possibilités

potentielles qui pourraient survenir. Parallèlement, une carte était disponible qui présentait les premières réflexions pour les travaux du projet, avec des flèches clairement annotées pour mettre en évidence les réflexions sur différents aspects du projet. Bien que le public ait eu l'occasion de commenter ces idées lors de cet événement, les plans n'avaient jusqu'à présent reçu que la contribution des partenaires du projet et du groupe initial de parties prenantes. Par conséquent, il se peut que les participants à l'événement perçoivent les idées comme étant plus fermement ancrées, sans avoir encore eu l'occasion de prendre en compte les perceptions et les connaissances des résidents sur le paysage, ou de leurs propres idées sur la façon dont les risques pourraient être gérés par les différentes propositions. Ainsi, les consultations qui ont eu lieu ont peut-être fourni une occasion différente de celle des habitants du territoire qui participait activement à l'élaboration des plans initiaux. L'événement a invité à commenter les idées qui avaient été présentées et, avant ces événements, il n'y avait pas encore eu d'occasion publique de contribuer au processus décisionnel.

Ce sentiment a été observé chez plusieurs participants à l'événement. Dans les réponses, sept commentaires ont été formulés sur la nécessité d'une plus grande participation des résidents. Par exemple, un résident a écrit : « Vous devez consulter les résidents du côté estuaire de Granary Lane. Nos propriétés seront directement touchées par tout changement dans l'estuaire ». Grâce à ces mots en conjonction avec l'utilisation du mot « nos », cette personne suggère qu'elle est l'un de ces résidents et que les participants n'avaient pas l'impression d'avoir encore eu l'occasion de participer de manière significative au projet.

### **1.1.5. Sensibilités à South Farm Road (juillet 2014 – octobre 2014)**

Plusieurs aspects ont été soulevés par les participants à l'événement de consultation dans leurs formulaires de rétroaction, qui, selon eux, devraient être pris en compte davantage. Bien que cela comprenne des questions telles que les impacts sur des facteurs spécifiques liés à la vallée de l'Otter (comme la préoccupation pour l'habitat naturel de certaines espèces qui était actuellement disponible), il est à noter qu'il y a de nombreux commentaires sur l'impact sur South Farm Road<sup>3</sup>. Dans la section sur la portée du projet de l'énoncé du projet, il a été suggéré que « le chemin South Farm est inondé par les grandes marées. Relèvement des niveaux à envisager ». En réponse, six répondants ont laissé entendre que les inondations par la marée ne seraient pas acceptées par les résidents de South Farm et que la route devrait être surélevée. Par exemple un participant a écrit « Surélevez South Farm Road, ne la laissez pas être inondée par le cycle des marées ». Il s'agit d'un indicateur précoce de la sensibilité potentielle entourant l'importance que les résidents de South Farm accordent à leur capacité d'utiliser le chemin South Farm pour y accéder.

En réponse, un autre événement de consultation a été prévu spécifiquement pour les résidents de South Farm Road le 1<sup>er</sup> août 2014. Une lettre d'invitation directe a été envoyée le 15 juillet par le chef de projet. Bien que l'invitation indique clairement

---

<sup>3</sup> Le mot « Road » en anglais signifie Route.

que le projet en est à un stade précoce, l'invitation présente largement l'occasion de « venir examiner les plans, poser des questions et nous dire ce que vous en pensez ». Une semaine plus tard, une lettre de suivi a été envoyée directement aux résidents de South Farm pour partager un document de « Foire aux questions » que les partenaires du projet « espèrent [...] répondra à toutes vos préoccupations, mais nous serons très heureux de discuter de toute question en suspens la semaine prochaine ». Bien qu'il s'agisse encore une fois d'une tentative bien intentionnée de sensibilisation (dans ce cas, à un ensemble spécifique de résidents qui ont été identifiés comme étant susceptibles d'être parmi les plus directement touchés par le programme), il n'est pas clair dans l'invitation quel sera exactement le type d'opportunité de contribution à disposition des participants à l'événement. On pourrait voir ici que l'invitation offre aux résidents l'occasion de commenter les plans préparés par les partenaires du projet (bien qu'ils soient encore à l'état d'esquisses à ce stade), plutôt que d'inviter les résidents à contribuer à la conception de ces plans ou à discuter d'autres options.

Lors de l'événement, un formulaire de rétroaction était disponible pour interroger les entreprises de South Farm sur les impacts actuels des inondations sur leur entreprise et sur l'impact que les inondations de courte durée par la marée pourraient avoir. Cela montre une tentative de comprendre comment les résidents utilisent l'accès offert par South Farm Road. Un résumé des réponses des résidents a été partagé avec les partenaires du projet en octobre 2014, qui ont fait état des commentaires des résidents selon lesquels « les inondations par la marée du chemin South Farm, même les inondations périodiques de courte durée, sont inacceptables » et « toute inondation par marée du chemin South Farm est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur les entreprises ».

Après l'événement, Clinton Devon Estates a également reçu une lettre d'un couple qui résidait à South Farm et qui était préoccupé par le projet. Dans leurs écrits, les auteurs indiquent qu'ils croient écrire au nom des résidents de South Farm plus largement : « Tout le monde dans notre petite communauté a été dans une détresse considérable ». La lettre indiquait que les répondants avaient estimé qu'il n'y avait pas eu de possibilité de donner leur avis sur ce qu'ils estimaient être une « proposition à option unique pour le monde à [leurs] pieds », et qu'il n'y avait pas eu la possibilité de discuter d'autres options à un stade plus en amont de son élaboration ; « Comment un programme a-t-il pu devenir si avancé, dans sa forme, avant d'étudier l'impact fondamental sur nos vies et nos moyens de subsistance ». Les résidents ont indiqué qu'ils avaient assisté à l'événement de consultation de South Farm dans un esprit constructif avec des commentaires à faire sur les ponceaux dans la région, et ils ont reconnu que d'autres résidents peuvent apporter des connaissances différentes ; il est fait explicitement référence à « l'expertise de [l'agriculteur exploitant] et aux conseils pratiques [qu'il] pourrait offrir après des années de travail sur les berges de l'estuaire ». Cependant, bien qu'ils aient écrit qu'ils estimaient que ceux qui avaient présenté le programme s'étaient engagés dans un dialogue poli, ils ont déclaré avoir quitté l'événement avec le sentiment qu'il n'y avait pas eu d'occasion de discuter de diverses alternatives et qu'ils avaient eu l'impression de pouvoir commenter que les propositions qui avaient déjà été

développées. « S'agissait-il d'une consultation explorant différentes options ? Hélas, pas vraiment ; [...] de par sa nature, la session est apparue, malheureusement, comme une occasion ne définissant qu'une seule option, bancale, avec une marge de manœuvre limitée ». Bien qu'il semble que les résidents aient tenté de mettre en évidence ce qu'ils estimaient être une bonne intention parmi le personnel du projet de faire participer (par des commentaires positifs sur la façon dont la discussion a été menée), cette lettre indique qu'ils avaient estimé que le dialogue avait été didactique dans son approche, les partenaires du projet présentant des plans plutôt qu'une cocréation avec les résidents, laissant ces résidents se sentir démunis dans le processus.

Cela dit, des documents ultérieurs produits par LORP suggèrent que les préoccupations concernant l'accès via South Farm Road ont été reconnues par l'équipe du projet, et des tentatives ont été faites pour résoudre le problème avec ce qu'ils espèrent être une solution plus socialement acceptable. Dans le résumé susmentionné des réponses aux consultations pour les partenaires du projet, il est indiqué que « la majorité des préoccupations concernent les inondations par marée du chemin South Farm. Nous tenons compte de tous les commentaires lorsque nous réfléchissons à l'étape suivante. Nous étudions les implications techniques et financières de l'élévation de la route. « C'est l'un message que les partenaires du projet ont cherché à transmettre publiquement. Dans un communiqué de presse publié en octobre 2014, le gestionnaire de projet aurait déclaré : « À la suite des préoccupations soulevées lors des consultations, nous examinons comment le chemin South Farm pourrait être soulevé pour permettre un accès sans restriction pendant les marées normales. » C'est un indicateur de créativité, les façons de penser l'avenir ayant été influencées par les préoccupations qui ont été soulevées.

Contrairement à la lettre des résidents, les documents suggèrent que les partenaires du projet avaient considéré les consultations comme réussies et que le projet avait reçu un large soutien. Les partenaires ont cherché à transmettre ce message au grand public dans un communiqué de presse publié en octobre 2014 sous le titre « Plans d'accueil du public pour la restauration de l'estuaire rivière Otter ». Ce communiqué indiquait que « les plans visant à permettre à la rivière Otter de récupérer une plus grande partie de sa plaine inondable naturelle ont fait un pas en avant à la suite des consultations publiques sur les propositions », et le gestionnaire de projet a déclaré : « Nous aimerions remercier tous ceux qui ont contribué à la consultation. Nous voulons nous assurer que le projet de restauration la basse vallée de l'Otter offre ce que la plupart des gens veulent et que leurs points de vue contribuent à le façonner. De toute évidence, il y a des préoccupations et nous nous efforçons d'y répondre, mais la réponse a été majoritairement très positive ». Dans cet article, il y a une tentative claire de démontrer que le projet prend au sérieux les préoccupations des résidents locaux (« à la suite de consultations publiques [...] un certain nombre de révisions des plans sont en cours d'élaboration »).

Cependant, il pourrait être suggéré dans ce communiqué de presse qu'il y a un signal que la conversation pourrait se poursuivre d'une manière qui favorise le point de vue des partenaires du projet, car les questions soulevées par les résidents auraient été écartées en fonction des points de vue des responsables du projet : «

Certaines personnes ont estimé que des solutions plus simples et moins coûteuses seraient préférables. Les idées avancées comprenaient le dragage ou l'installation de nouvelles vannes dans le remblai. Malheureusement, bien que ces procédés puissent évacuer les eaux de crue plus rapidement, ils ne font rien pour reconnecter la plaine inondable en amont, n'offriraient pas non plus les autres bénéfices tels que la restauration de l'habitat ou la sécurisation de l'accès public si le remblai venait à se rompre de manière catastrophique à l'avenir. Le projet a beaucoup plus de chances d'obtenir un large soutien et un financement s'il offre de multiples avantages dans un ensemble correctement intégré ». Énoncer les points de vue des responsables du projet de cette manière pourrait être considéré comme risquant une approche qui creuserait l'écart entre les connaissances du public et celles des partenaires du projet.

Néanmoins, il est indiqué que les partenaires du projet ont l'intention de poursuivre le processus de concertation avec les parties prenantes et le public ; le communiqué de presse indiquait qu'« il y aura, bien sûr, plus de consultations au fur et à mesure que le projet se développera »

#### **1.1.6. Premier engagement direct avec les résidents de Granary Lane (juillet – août 2015)**

Lors des consultations précédentes, les résidents locaux avaient soulevé la question de la nécessité de faire participer davantage les résidents de Granary Lane, qui vivent à proximité de la zone du projet. Un événement personnalisé pour les résidents de Granary Lane a eu lieu en juillet 2015, via des invitations envoyées par la poste pour inviter les résidents à « en apprendre davantage et à aider à façonner l'orientation du projet LORP ». Les partenaires du projet ont été explicites dans leur intention d'entendre les points de vue des résidents locaux : « Nous voulons savoir ce que vous pensez et quelles sont vos préoccupations et vos attentes. Nous encouragerons tous les participants à apporter leurs idées ».

Avant l'événement, un déroulé prévisionnel a été défini. Celui-ci comprenait un buffet léger avant l'événement, suivi d'une conférence des partenaires du projet pour donner un aperçu du projet et des consultations entreprises jusqu'à présent. L'objectif était ensuite d'organiser des tables rondes animées par des groupes de 6 à 8 personnes, et de recueillir des commentaires par le biais d'un exercice de post-it et de formulaires de retour d'information après l'événement. L'exercice post-it a demandé aux résidents de lister les problèmes qu'ils jugent importants dans la basse vallée de l'Otter et ce qu'ils pensent de la gestion (alors) actuelle de la région.



**Graphique 2. Exemple de résultat de l'exercice de note post-it, événement de consultation Granary Lane 8 juillet 2015 (Graphique fourni par East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust)**

41 résidents de Granary Lane ont assisté à la séance. Une doctorante de l'Université d'Exeter (ne faisant pas partie des auteurs de ce rapport) a aussi assisté à l'événement à sa propre demande. Elle a décrit son rôle comme « une chercheuse avec un intérêt particulier pour les formes de savoir alternatives et la participation la participation du public ». Après l'événement, cette chercheuse a produit un court rapport sur l'événement et leurs observations, qui a été partagé avec les partenaires du projet.

Le rapport de l'observateur a d'abord énuméré cinq observations instantanées (c.-à-d. de brèves descriptions des événements observés et des réponses des participants). D'après ces observations, il est clair qu'il y avait un une tension dans la pièce, en particulier pendant les exercices post-it. Dans le deuxième aperçu concernant le premier exercice post-it, la chercheuse a écrit : « Certains participants sont clairement mécontents d'être invités à finir l'exercice. [...] L'ambiance devient tendue à mesure que l'exercice lui-même devient le sujet de débat, tandis que certains commencent à critiquer les « goûts » et les « aversions » des autres membres du groupe ». Puis, dans le cinquième aperçu qui se rapporte au deuxième exercice post-it, la chercheuse a noté que « la tension commence à est palpable dans la pièce. Ce n'est pas ce que beaucoup de résidents veulent ; ils veulent pouvoir se faire entendre. La chercheuse n'a pas suggéré que l'exercice collaboratif post-it avait été inestimable et l'a plutôt décrit comme utile pour « rendre compte des pensées, des sentiments et des suggestions », mais a commenté la façon dont elle, en tant qu'observatrice, estimait que l'exercice aurait dû être plus critique et mené avec une plus grande considération de « contexte des relations de pouvoir au sens

large, dans lequel la réunion a eu lieu ». Elle a souligné en particulier qu'il y avait eu un concertation préalable limitée aux résidents de Granary Lane jusqu'à cet événement, et que cela avait peut-être conduit les résidents à se rendre à la réunion « avec un sentiment existant d'inégalité de pouvoir, et dans une position d'« impuissance ». Cette inégalité de pouvoir existant est devenue clair au fur et à mesure que la réunion se poursuivait, à un moment donné, les résidents ont commenté qu'ils ne souhaitent pas être traités de manière condescendante et que l'échange la participation avait été « à sens unique » avec peu d'occasions pour les résidents de parler à Clinton Devon Estates ». Le rapport poursuit en suggérant que, mis à part un une participation accrue du public, il faudrait qu'il y ait une « sensibilisation aux relations de pouvoir » dans les futurs événements d'engagement, avec « la mise au point d'un groupe de résidents en tant qu'parties prenantes dans le projet [comme] point de départ positif ».

Dans son rapport, la chercheuse a fait d'autres observations sur la façon dont les résidents percevaient l'estuaire. D'une part, elle a signalé la vision positive de l'estuaire de certains résidents étant un exemple de « nature brute » et d'un « environnement immuable à préserver ». D'autre part, elle a rapporté que l'estuaire était « en fait le résultat de pratiques environnementales anthropiques à long terme » et donc un « aperçu dans le temps d'un environnement en cours d'évolution ». La chercheuse a souligné à quel point ces deux visions étaient en contradiction et a suggéré que « refigurer les compréhensions de l'estuaire pour le mettre en avant comme un processus entre l'homme et son environnement auquel nous pouvons tous participer de manière sensible serait un moyen pour les résidents d'être plus ouverts à des modifications par l'humain de l'estuaire de la basse vallée de l'Otter ». C'est une suggestion intéressante, qui découle d'une reconnaissance des différentes connaissances de l'environnement local qui existent au sein de des habitants du territoire. Cette suggestion est conçue comme une suggestion qui conduirait à des actions qui répondent à ces connaissances dans une approche sans doute plus inclusive et significative – comme celle qui pourrait être offerte par le « social learning ».

Après l'événement, le gestionnaire de LORP a reçu une correspondance directe des résidents de Granary Lane, faisant suite à diverses préoccupations individuelles soulevées lors de la réunion, y compris concernant les risques d'érosion des falaises ou les impacts d'une nouvelle piste cyclable sur les populations locales d'oiseaux. Dans une réponse en août 2015, le chef de projet a cherché à préciser que le projet n'en est encore qu'à un stade antérieur et qu'aucun plan ferme n'a encore été établi (« À ce jour, nous n'avons fait qu'explorer les questions et essayer de déterminer s'il vaut la peine de chercher à développer un projet du type suggéré ») et demande si les résidents pourraient suggérer la meilleure façon dont ils souhaitent être représentés dans les discussions à l'avenir (« Peut-être pourriez-vous nous dire comment vous pensez qu'une telle représentation pourrait fonctionner en pratique pour votre groupe; bien évidemment, ce mode de fonctionnement devra assurer une circulation de l'information en provenance et à destination de tous les résidents »). En retenant une telle suggestion, on pourrait considérer qu'il s'agit d'une reconnaissance du fait que ces résidents ne se sentent pas représentés pour le moment, et qu'il y a une intention de traiter ce problème d'une manière qui aurait du sens pour eux.

### 1.1.7. Négociations en cours concernant la relocalisation du club de cricket (décembre 2014 – janvier 2016)

À ce stade, il est important de noter que les discussions se sont également poursuivies concernant la relocalisation du Budleigh Salterton Cricket Club. En décembre 2014, le Budleigh Journal a rapporté la réunion de l'AGA du club de cricket, dans laquelle il est enregistré que « le club espère s'éloigner de son terrain à Granary Lane, qui a été inondé à plusieurs reprises ces dernières années, et serait affecté par des propositions [...] visant à réintroduire les inondations par marée dans l'estuaire de rivière Otter ». L'article rapporte que les membres du club ont été informés qu'ils avaient subi une perte de 18 000 £ au cours de la dernière année, principalement en raison de l'inondation du terrain, et que le club avait soumis des plans à CDE « pour un site à la fin de Copp Hill Lane », sur lesquels ils attendaient une réponse de CDE. L'article rapporte en outre qu'un conseiller du district d'East Devon présent à l'AGA avait suggéré qu'une telle décision serait susceptible de recevoir une réponse favorable « en raison de la politique gouvernementale soutenant les terrains de sport ». Cela indique que, à l'instar des informations issues des réunions précédentes, et discutées ci-dessus, le club était réceptif à la possibilité d'une relocalisation, et ils ont rendu publique l'option de relocalisation qu'ils suggéraient.



Graphique 3. Titre de la une du Budleigh Journal le jeudi 18 décembre 2014

Après cette date, les négociations pour un nouveau terrain proposé se sont poursuivies directement entre le club et le CDE. Un e-mail du 26 juin 2015 souligne également que l'England and Wales Cricket Board a participé aux discussions en cours, en donnant notamment des conseils supplémentaires sur les exigences techniques et les consultants potentiels en gazon à considérer. Plus tard, le 27

novembre, un mail-mai l'interne rapporte des commentaires de l'England and Wales Cricket Board selon lesquels, dans le cas d'une demande d'aménagement d'un nouveau terrain, les autorités locales de planification devront consulter Sport England « toute demande d'aménagement qui affecte un terrain de jeu », comme indiqué dans le « Statutory Instrument 2015/595 ». L'e-mail suggère ensuite que, dans un tel cas, Sport England délègue généralement au Cricket Board le rôle de commenter, et que les partenaires du projet avaient été informés que « le [England and Wales Cricket Board] s'y opposerait à moins que le projet n'inclue le remplacement équivalent de ce qui serait perdu ». Le 19 janvier 2016, il a été rapporté dans le compte rendu d'une réunion du groupe des parties prenantes de cette date qu'un représentant du CDE « a noté que le Budleigh Salterton Cricket Club reconnaissait la nécessité de déménager, que le projet se poursuive ou non ».

Les négociations mettent en évidence la complexité des discussions qui pourraient devoir avoir lieu dans le cadre de projets à l'échelle du paysage. Le club de cricket n'est qu'un des nombreux éléments à prendre en compte, et il a nécessité une discussion approfondie entre les utilisateurs de l'actif (le club de cricket), le propriétaire foncier (CDE) et les organismes sportifs nationaux (England and Wales Cricket Board). Bien qu'il apparaisse dans la documentation qu'il existe une acceptation générale d'une relocalisation potentielle facilitant dans une certaine mesure le processus, les discussions dû prendre en en compte divers domaines, notamment les emplacements possibles, les spécifications techniques (telles que la qualité de l'emplacement), la participation de partenaires supplémentaires et l'influence des cadres politiques pertinents (par exemple, « Instrument réglementaire 2015/595 »).

### **1.1.8. Extension du groupe des parties prenantes aux représentants résidents (janvier - mai 2016)**

En janvier 2016, une réunion du groupe des parties prenantes a eu lieu. Alors que ce groupe comprenait des parties prenantes qui avaient été invitées à participer aux réunions initiales du projet, il est à noter que de nouveaux membres avaient été invités à se joindre à un groupe élargi. Cela comprenait des membres représentatifs du Budleigh Salterton Cricket Club, des résidents et des entreprises autour de South Farm, et des résidents de Granary Lane. Cela montre que les partenaires du projet reconnaissent les préoccupations qui ont été soulevées par les résidents au sujet de la participation jusqu'à présent, et constitue une tentative d'impliquer plus profondément les groupes dans le processus d'élaboration du projet. Cette initiative suit également la recommandation de l'observateur indépendant qui était présent à l'événement de consultation de Granary Lane selon laquelle « la création d'un groupe de résidents en tant que partie prenante parties prenantes dans le projet » serait « un point de départ positif ».

Il semble que ces invitations aient été reçues positivement par le représentant des résidents de Granary Lane pour qu'une prise de position ait été soumis qui indiquait :

« Nous accueillons favorablement l'invitation à rejoindre le groupe élargi des parties prenantes du projet et l'opportunité que cela offre de travailler avec le groupe et l'équipe de projet pour développer et fournir des solutions sûres et durables pour l'avenir de l'estuaire de la rivière Otter, nos propriétés privées, les communautés locales et l'environnement local ». Cette annonce confirme ensuite les observations faites par le chercheur indépendant à l'atelier de Granary Lane selon lesquelles, jusqu'à présent, ils avaient estimé qu'il n'y avait pas eu de véritable dialogue avec les résidents de Granary Lane, bien qu'ils aient reconnu l'intention des partenaires du projet de l'avoir fait : « Nous notons la participation public du projet d'ouverture et de transparence dans le travail avec les communautés locales, mais nous ne pensons pas que le projet a réussi, jusqu'à présent, à remplir cet engagement car nous n'étions pas inclus dans un véritable dialogue afin d'identifier les problèmes, comprendre nos préoccupations, développer des idées sur les options qui pourraient être disponibles, trouver des solutions communes et la meilleure façon de les résoudre ».

Le représentant de South Farm a également apporté lui une déclaration écrite qui est présentée comme au nom des résidents et des entreprises de South Farm. Cela était défavorable aux propositions à ce moment-là, commençant par une forte déclaration d'opposition, en particulier touchant à la possibilité d'inondation par la marée du chemin South Farm : « En tant qu'habitants du territoire, nous considérons la proposition de « restauration » de Lower Otter comme destructrice et imprudente : nous sommes unis dans notre détresse et notre opposition à l'inondation irréversible, impraticable de la route par la marée alors qu'elle est la bouée de sauvetage de notre territoire, et un bien vital pour la paroisse et les visiteurs ». La déclaration poursuit en exprimant des commentaires négatifs par rapport à leurs expériences d'engagement par le projet. À l'instar de la prise de position qui serait au nom des résidents de Granary Lane, l'énoncé de South Farm indique qu'ils ont l'impression d'avoir réellement participé de façon substantielle jusqu'à présent et que leurs préoccupations ont été négligées : « Notre expérience en tant que parties prenantes parties prenantes clés, a malheureusement été insuffisante, notamment du fait de la une longue exclusion des réunions des parties prenantes parties prenantes, et une tendance à ce que le devenir de cette voie publique de passage, et de notre communauté, soit minimisé dans les communications publiques ». Il semble que cela ait conduit à un manque de confiance dans les partenaires du projet, car la déclaration appelle à des évaluations indépendantes des impacts potentiels du système, y compris des stratégies alternatives qui pourraient être utilisées : « Nous soutenons donc les appels à ce que le projet soit mis de côté et à de nouvelles évaluations globales, transparentes et responsables des stratégies alternatives par des experts indépendants vérifiables ». Des exemples de solutions alternatives ont été suggérés, comme l'installation de barrières de marée à sens unique, la collaboration avec des partenaires en amont pour réduire le ruissellement, la mise à niveau et l'élévation de ponceaux sur le chemin South Farm et l'installation d'un système de drainage de dérivation au pont White.

Parallèlement à cette réunion, les partenaires du projet ont reçu une lettre qui leur avait été transmise par le député local, écrite à l'origine par un couple résidant à

South Farm, ce qui renforce les préoccupations soulevées lors de la réunion. Dans cette lettre, les auteurs ont exprimé leur profonde préoccupation à l'égard des propositions de LORP après avoir assisté à la précédente réunion de consultation. Ils indiquent qu'ils ont l'impression que des plans leur ont été imposés en disant que « tout le monde ici à South Farm est indigné que le CDE et l'Agence de l'Environnement veuillent prendre une ligne de conduite aussi extrême, alors que d'autres solutions plus appropriées pourraient être trouvées ». Ils expriment ensuite qu'ils n'ont pas l'impression d'avoir eu l'occasion de se faire entendre ; « [Le représentant du LORP] ne semble pas être concerné par nos préoccupations, souhaitant plutôt imposer cela et ne voulant pas envisager d'autres alternatives. [...] Cela a généré du stress et de l'angoisse quant à notre avenir ».

Dans le compte rendu la première réunion de ce groupe modifié d'parties prenantes, à la suite des présentations et d'un aperçu du projet à ce jour, des intérêts et préoccupations immédiats ont été soulevés. Il s'agissait notamment des effets négatifs potentiels des inondations sur le chemin South Farm, de l'accès au sentier piétonnier et des risques d'érosion des falaises adjacentes à Granary Lane et à l'ancienne décharge municipale. Les partenaires ont convenu d'établir un « registre des doléances » (plus tard appelé « boîte à problèmes/idées »), qui serait un document évolutif énumérant toutes les préoccupations soulevées et la façon dont elles ont été traitées. Il s'agissait d'une suggestion proposée et acceptée par le représentant de Granary Lane. L'approbation par le groupe de parties prenantes pourrait être considérée comme le signe d'une volonté de travailler en collaboration afin de surmonter les problèmes et de trouver des solutions, avec un compte rendu officiel des préoccupations soulevées parmi les divers partenaires. Dans sa déclaration pour la réunion suivante des acteurs, les habitants de South Farm aurait « salué les débuts d'une boîte à problèmes/idées ».

Au moment de la rédaction du présent rapport, le journal des enjeux demeure disponible sur le site Web du projet de RRD. Cela peut être consulté sur le lien suivant, ou en scannant le code QR.  
<https://www.lowerotterrestorationproject.co.uk/issueolog.html>



La réunion a également débattu de la structure de gouvernance du projet. Cela a abouti à ce que le groupe de parties prenantes informe et conseille le groupe directeur du projet, et formulerait donc des recommandations, bien que celui-ci « ne soit finalement pas responsable de prendre des décisions ». Une action a été enregistrée pour que les parties prenantes en présence commentent le mandat, qui sera approuvé lors de la réunion suivante. Ces conditions ont été convenues après cette date, mais elles ont finalement défini le groupe des parties prenantes comme un forum d'échange d'informations et de « discussion ouverte des questions, avec pour but celui de parvenir à un consensus dans la mesure du possible ». Cela met en évidence la façon dont le groupe a été développé pour répondre aux tensions et aux commentaires des nouveaux membres du groupe sur le fait de ne pas avoir eu

l'occasion de contribuer de manière significative à partir d'une étape antérieure du projet. Cela a peut-être été en réaction à la situation, mais c'est une tentative de surmonter les tensions et cela indique une volonté de donner aux simples citoyens une plus grande voix dans le développement du projet. Ceci ne pourrait sans doute être réalisé que grâce à une intention réelle des partenaires du projet de surmonter les défis et de travailler en collaboration.

Au moment de la prochaine réunion des parties prenantes en mai 2016, le compte rendu indique qu'un membre à la fois du conseil du district d'East Devon et du conseil municipal de Budleigh Salterton avait été nommé président indépendant du groupe de parties prenantes, dans le cadre des efforts continus visant à instaurer la confiance et la collaboration entre les parties prenantes. Avant la réunion, une autre déclaration a également été soumise par le représentant de des habitants de South Farm. Dans cette déclaration, un paragraphe comprenait des commentaires sur le processus de mobilisation. « Dans un esprit constructif, nous invitons le CDE et l'Agence Environnementale à améliorer la **communication bilatérale** et le processus de concertation en veillant, par exemple, à ce que le registre des préoccupations en ligne prévu soit dynamique, afin que les réponses aux réponses puissent être affichées directement, ouvertement ; et aussi en s'efforçant d'écouter la voix des parties prenantes, plutôt que de clore le débat dans les réunions publiques (ou dans la presse), comme cela a été notre expérience jusqu'à très récemment ». Il s'agit d'un appel explicite à la capacité pour la société civile de non seulement d'être en mesure de commenter, mais d'avoir une contribution active dans le développement du projet.

Au cours de cette réunion, il est clair qu'il y a une intention de répondre aux préoccupations selon lesquelles le dialogue avait été jusqu'à présent « à sens unique » et que des efforts sont déployés de part et d'autre pour trouver une approche pour le futur processus de mobilisation. Une présentation des partenaires du projet sur la manière de « Façonner le processus d'engagement » a été dirigée par les partenaires du projet, et la première diapositive Powerpoint a posé la question : « À quoi ressemble un véritable dialogue ? ». Cela démontre une fois de plus des efforts pour surmonter les tensions et les défis d'une approche didactique. Il s'agit d'une étape créative qui montre que les partenaires du projet sont prêts à travailler avec les parties prenantes et réfléchissent différemment à la façon de le faire.



**Graphique 4. Diapositive de la présentation « Façonner le processus d'engagement » à la réunion du groupe des parties prenantes, le 10 mai 2016 (Graphique fourni par East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust)**

Dans le cadre de cette présentation, la participation requise pour les différentes étapes du projet a été discuté. Le compte rendu indique que la présentation mentionne que la participation devrait se concentrer à la fois sur les problèmes potentiels, mais aussi sur les opportunités potentielles : « Bien que le fait de soulever des préoccupations et des problèmes soit une partie importante du processus, il a été reconnu que le groupe de parties prenantes devraient également être prêts à participer à l'amélioration de la région et noter que le tourisme vert est une industrie en plein développement pour la région. » À la fin de ce point dans l'ordre du jour, il a été signalé que l'espoir était que « tous les participants au groupe des parties prenantes [seraient] responsables de rapporter le message à leurs organisations ou groupes respectifs », afin d'étendre la portée de la discussion au-delà des personnes présentes dans la salle.

Au cours de cette réunion, il a également été convenu qu'un site Web serait élaboré. Il est indiqué dans le compte rendu que le site Web « détaille toutes les informations, en particulier la 'Boîte à problèmes/idées' qui enregistre toutes les questions soumises au groupe des parties prenantes ». Bien que les auteurs de ce rapport reconnaissent que cette source d'information ne peut être accessible qu'aux personnes ayant accès à des supports numériques, en ouvrant un tel référentiel d'informations et en le mettant régulièrement à jour pour inclure des comptes rendus

complets des réunions des groupes de parties prenantes, le partenaire du projet a fait preuve de sa bonne volonté pour en améliorer la transparence.

### **1.1.9. Offre de financement « Heritage Lottery Fund » : Lettres de soutien à l'organisation (novembre – décembre 2016)**

Il est à noter à ce stade que les partenaires du LORP ont préparé une demande de financement pour le projet par l'« Heritage Lottery Fund », une source de financement basée au Royaume-Uni. (Cette demande avait été préparée avant celle du financement Interreg). Des lettres de soutien appuyant la demande ont été demandées auprès d'organisations de parties prenantes favorables au programme, à la suite de discussions entre les partenaires et ces groupes. Des lettres ont été reçues de diverses organisations locales et nationales, comme par exemple : East Devon AONB, Devon Wildlife Trust, Devon Local Nature Partnership, Royal Society for the Protection of Birds, South West Water, National Trust et un certain nombre d'écoles locales.

### **1.1.10. Évaluation des options (octobre 2016 – juillet 2017)**

Les événements publics d'« évaluation des options » sont mentionnés pour la première fois dans le compte rendu d'une réunion d'un groupe de parties prenantes tenue le 19 octobre 2016 (c'est également là qu'il est mentionné pour la première fois qu'INTERREG pourrait être une source appropriée de financement pour le projet – à l'époque où le Royaume-Uni était encore membre de l'UE et les projets britanniques étaient donc éligibles pour postuler). Il est suggéré que deux expositions publiques soient organisées fournissant une « occasion de voir les options initiales et de poser des questions clés sur le projet » et « de faire part de leurs commentaires sur les options privilégiées vers la fin du processus d'évaluation et de conception ». Cela indique des formes de participation différentes de celui qui avait précédé, car il y a là l'intention d'organiser un événement au cours duquel le public aura l'occasion d'envisager d'autres options, plutôt que de fournir des commentaires sur ce qui a été perçu par les résidents de South Farm et de Granary Lane comme une proposition unique durant les consultations précédentes. Cela semble être une réponse aux commentaires des groupes de résidents concernant les processus de concertation ayant eu lieu par le passé et en donnant cette fois aux habitants du territoire plus de chance de contribuer à l'orientation générale du projet. Dans le projet de déclaration de cette réunion du groupe de parties prenantes, qui a été rendu public sur le nouveau site Web du projet peu de temps après, il est indiqué que « le groupe des parties prenantes de Lower Otter tient à ce que tout le monde puisse exprimer son point de vue et [le groupe s'est] engagé à s'efforcer d'obtenir une consultation ouverte, transparente et honnête avec toutes les parties concernées ». En outre, les membres du groupe d'parties prenantes ont également été invités à donner leur consentement pour que leurs coordonnées respectives soient disponibles sur le site Web du projet, afin de pouvoir être contacté par les habitants du territoire au sujet du projet.

Lors de la réunion du groupe de parties prenantes suivante (février 2017), une longue liste d'options potentielles a été envisagée. Il a été déclaré lors de la réunion que ce rapport « énumère actuellement toutes les options », y compris : les suggestions du rapport Haycock ; les suggestions supplémentaires faites par les membres du public lors d'événements de consultation antérieurs ; et l'option de « ne rien faire ».

Il était prévu que les membres du groupe de parties prenantes examinent cette longue liste d'options et les évaluent en fonction des objectifs du LORP. On leur a ensuite demandé de soumettre des commentaires ou des ajouts (en leur nom propre ou de la part des personnes qu'ils représentent) avant la prochaine réunion, dans le but d'établir une liste restreinte qui pourrait être présentée au public lors de l'événement d'exposition à venir. La déclaration de cette réunion indiquait que « une réunion extraordinaire se tiendra [...] afin que le groupe des parties prenantes puisse contribuer à l'élaboration d'une liste restreinte d'options qui feront ensuite l'objet d'une consultation publique ». Ici, le groupe de parties prenantes a l'occasion d'examiner toutes les options possibles qui ont été proposées jusqu'à présent, y compris, pour la première fois, celle de ne rien faire, ainsi que celle de suggérer d'autres options. Cela inclut des représentants de groupes d'acteurs clés dans un exercice destiné à engager le dialogue avec les habitants du territoire publique au sens large, et pourrait donc être considéré comme une tentative de combler le fossé entre les « experts » ou les partenaires du projet, et les habitants du territoire au sens large. Bien que le processus d'élaboration de ces options n'ait pas explicitement donné au grand public l'occasion de faire d'autres suggestions que celles qui ont été présentées précédemment, le processus de concertation lui-même vise à donner au public l'occasion de formuler des commentaires sur une gamme d'options et de choisir ce qu'il pense être l'option la plus appropriée pour l'avenir de la vallée de l'Otter.

La réunion spéciale s'est ensuite tenue à la réserve naturelle des terres humides de Seaton (incluant une visite du site pour voir l'habitat des marais salants dans la région). La réunion s'est ouverte par un rappel qu'il s'agissait de « récapituler les objectifs du projet, de discuter des commentaires reçus sur la longue liste et de condenser toutes les options actuelles dans une liste restreinte ». Quatre critères ont été définis pour l'évaluation des options : 1. Critères techniques (ex. pas de risque accru d'inondation pour les propriétés et aucun impact sur le captage d'eau potable) ; 2. Critères financiers/économiques (ex. faisabilité budgétaire et soutien des propriétaires fonciers) ; 3. Critères environnementaux (ex. création ou amélioration de l'habitat et gestion des risques environnementaux) ; 4. Critères sociaux (ex. maintien de l'accès piétonnier et un accès satisfaisant à South Farm). Pour cette discussion, il a été reconnu dès le départ qu'un consensus serait souhaitable, bien que peut-être pas possible ».

KEY

Baseline
  Current management
  Restoration
  Large-scale restoration

| Option | Description<br>Purple – added by project team since January long list sent round<br>Blue – suggested by members of the Stakeholder Group  |
|--------|---|
| DN     | <b>Do Nothing (No active intervention)</b> - no further intervention including clearing culverts or repairing breaches to embankments. <b>Required as a baseline for appraisal.</b>   |
| DM     | <b>Do Minimum</b> – continue with current maintenance regime, for example, clearing culverts, maintain embankments, repairing breaches when it is safe and financially viable to do so.   |
| 1      | Creation of a <b>freshwater reservoir</b> in embanked area in floodplain of southern Big Marsh, changing to lower and upper salt marsh in a few decades. (Haycock report Option E)  |
| 2      | <b>Floodplain restoration across southern Big Marsh (Managed realignment)</b> - breach south of the tip would create intertidal (lower saltmarsh and mudflat) habitat. Tidal barrier at South Farm Road – flap valves to exclude tidal flooding upstream into northern Big Marsh.   |
| 3      | <b>Floodplain restoration across Big and Little Marshes (Managed realignment)</b> - breaches in embankment along River Otter. Breach north of South Farm Road would create freshwater habitat, and breach south of the tip would create intertidal (lower saltmarsh and mudflat) habitat (LORP website – Lower Otter Public Consultation Map) |
| 4      | <b>Partial realignment of the Little or Big Banks (Managed realignment)</b> to achieve some floodplain restoration  |
| 5      | <b>Large-scale restoration of the River Otter (Managed realignment)</b> - returning channel to a more historic form and alignment, partially or completely removing embankments, landfill area and outfalls   |
| 6      | <b>Raising and strengthening existing embankments (Holding the line).</b> Embankment to west of river and/or Big Bank and/or Little Bank and/or Granary Lane defences.  |
| 7      | <b>Assisted natural recovery</b> - removing features that prevent the River Otter and its floodplain from responding naturally to river and tidal flows, potentially including rock armour, embankments, culverts   |
| 8      | <b>Improved Do Minimum</b> - including improvements to outfalls to beach and/or estuary; improved maintenance of drains; spillway in Big Bank   |

Graphique 5. La longue liste d’options présentées aux membres du groupe des parties prenantes (15 mars 2017). (Graphique fourni par East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust)

Les différents membres du groupe ont eu l'occasion de commenter. Par exemple, le représentant du conseil du district d'East Devon a indiqué qu'il y aurait de fortes objections à tout retrait des sentiers pédestres ; le représentant des résidents de Granary Lane a mentionné que les résidents ne souhaiteraient pas que la vue de leurs propriétés change et qu'une transition lente serait préférable ; et un représentant de South Farm a souligné que l'accès des véhicules par le chemin South Farm serait important. Toutefois, aucune autre suggestion d'options à prendre en considération n'a été ajoutée à la liste.

Finalement, tous les membres ont été encouragés à commenter, jusqu'à ce qu'il soit convenu que les options 1, 5, 6 et 8 seraient supprimées ; la liste restreinte à la fin de cette réunion comprenait donc les options de ne rien faire, de faire le minimum, ainsi que les options 2, 3, 5 ou 7.

Les prochains documents disponibles résultent de la réunion ultérieure du groupe des parties prenantes du 10 mai 2017. Les options présélectionnées ont été mises à l'ordre du jour, commençant par un représentant de l'Agence de l'Environnement confirmant que le Conseil de Projet a « accepté de considérer une liste restreinte de quatre options ». Il est à noter ici que ceux qui dirigent le projet ont écouté les recommandations du groupe de parties prenantes et ont accepté de présenter au public quatre options à considérer, mais celles-ci n'incluent pas les options de « ne rien faire » ou de « faire le minimum ». Plus tard, le représentant aurait « confirmé qu'il était normal d'utiliser l'option de ne rien faire comme base de référence lors de l'évaluation des options. Cependant, dans le cas présent, l'Agence de l'Environnement est d'avis que les options « ne rien faire » ou de « faire le minimum » ne sont pas viables car elles ne relèvent pas de la portée de l'organisation et ne seront donc pas examinées ». Le représentant de Granary Lane aurait « convenu qu'il ne valait pas la peine de consacrer du temps et de l'argent à étudier des options non viables. Les résidents aimeraient voir un environnement durable ».

Ces faits transparaissent dans la déclaration de la réunion : « Le groupe de parties prenantes a noté qu'il existe quatre options potentielles pour le projet de restauration la basse vallée de l'Otter, qui feront maintenant l'objet d'une étude plus approfondie. Ces quatre options, qui répondent aux critères essentiels pour les deux partenaires du projet, l'Agence de l'Environnement et Clinton Devon Estates, seront expliquées et illustrées lors d'une consultation publique ». Ainsi, les partenaires du projet ont déterminé que des mesures seront prises et que le public aura le choix entre quatre plans d'action possibles. Le compte rendu indique également que les résidents de South Farm s'étaient vu offrir une autre occasion de discuter des options, mais, selon le représentant de South Farm, « aucun résident de South Farm ne souhaitait actuellement accepter l'offre [de l'agent de projet du LORP] de se rencontrer et de discuter des options ».

**Tableau 3. Les quatre options présentées lors de l'évaluation des options, adaptées des descriptions présentées au public sur des panneaux d'affichage lors de l'événement.**

| Option | Titre   | Description   |
|--------|---|---|
| 1      | Restauration à grande échelle                                   | « Cette option consiste à réaligner la rivière principale le long d'une route plus sinueuse à travers sa plaine inondable en creusant de nouveaux canaux fluviaux. Tous les obstacles artificiels dans la plaine inondable sont enlevés, y compris l'ancienne décharge municipale et les remblais. South Farm Road est surélevé sur un pont, le sentier de la côte sud-ouest est dévié et le terrain de cricket a été déplacé hors du site ». |
| 2      | Récupération naturelle assistée                                 | « Cette option est semblable à l'option 1, mais n'implique pas la création d'un nouveau canal sinueux pour la rivière Otter. Au lieu de cela, les obstacles sont enlevés, tels que les remblais et une partie de l'ancienne décharge municipale. South Farm Road est surélevé, le sentier de la côte sud-ouest dévié et le terrain de cricket déplacé hors du site ».   |
| 3      | Restauration des plaines inondables des grands et petits marais | « Cette option est similaire à l'option 2, mais conserve la plupart des remblais là où ils se trouvent. Les brèches dans Little Bank, Big Bank et le remblai de la rivière Otter permettent à l'eau de s'écouler à travers la ligne des digues. South Farm Road est surélevé et le terrain de cricket déplacé hors du site ».   |
| 4      | Restauration de la plaine inondable du sud de Big Marsh         | « Cette option n'implique aucun travail au nord du chemin South Farm. Il arrête l'écoulement de l'eau salée sous South Farm Road vers le nord à l'aide de vannes à sens unique. South Farm Road est surélevé et le terrain de cricket déplacé hors du site ».   |

La discussion qui a suivi a mis l'accent sur la nécessité de reconnaître l'opinion publique au sens large lors de la détermination de la ligne de conduite. Un représentant de Clinton Devon Estates aurait déclaré « il est important que nous sachions quelle est l'opinion publique suite à l'exposition publique », et le représentant de Granary Lane a commenté qu'il serait important de « s'assurer que les gens sont écoutés et non « informés ». Cela souligne que l'exposition d'évaluation des options est maintenant considérée par les membres du groupe de parties prenantes comme la méthode principale d'évaluation de l'opinion publique à l'égard du projet et de leur possibilité de contribuer à son orientation. Le représentant de South Farm a demandé comment les informations obtenues lors de l'événement public seront saisies, la réponse étant que tous les participants seraient invités à donner leur avis via un formulaire. À titre de note supplémentaire, le

représentant l'Agence de l'Environnement « a confirmé que la consultation sera disponible en ligne pour ceux qui ne sont pas en mesure d'y assister en personne ».

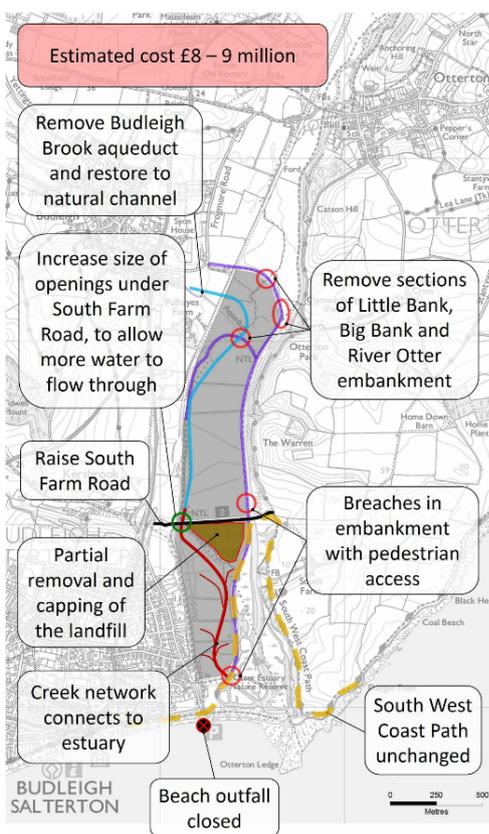
Il y a ensuite des dossiers liés aux divers aspects de la planification de cet événement. Des tableaux d'affichage ont été développés entre les partenaires du projet, qui décrivaient la vision du projet et les différentes options présélectionnées (qui faisaient également toute la promotion de l'URL du site Web). Dans le déroulé prévisionnel de l'événement, il est mentionné que ces panneaux « montreront comment nous avons pris en compte les préoccupations précédentes des parties prenantes ». L'un des panneaux portait spécifiquement sur la façon dont la liste des options avait été élaborée, faisant référence aux options identifiées précédemment (c.-à-d. le rapport Haycock) et que le projet avait « consulté des représentants du groupe des parties prenantes pour s'assurer que nous n'avons manqué aucune **solution novatrice de rechange** ». Par souci de transparence, ce conseil a également énuméré certaines des options rejetées, qui, selon lui, étaient « exclues si elles ne répondaient pas à tous les objectifs clés, aux exigences légales ou aux exigences de financement de l'Agence de l'Environnement ».

Chacune des quatre options de consultation ont été présentées sur des panneaux différents. Ceux-ci comprenaient une brève description de l'option, une carte de la zone avec des annotations des principales caractéristiques, et une description de ces caractéristiques. En tant que carte annotée, il s'agit d'une représentation claire des emplacements des diverses actions proposées qui font partie de l'option.

## Lower Otter Restoration Project

### Option 3 – Big and Little Marsh Floodplain Restoration

This option is similar to Option 2, but keeps most of the embankments where they are. Breaches in Little Bank, Big Bank and the River Otter embankment allow water to flow through the line of the embankments. South Farm Road is raised and the cricket field moved off site.



#### Pros:

- Enables sustainable functioning of the lower Otter valley in the long term.
- Enhances intertidal and freshwater habitats.
- Maintains current route of South West Coast Path.
- Reduces risk of flooding to South Farm Road.

#### Cons:

- Less naturally functioning than Options 1 and 2.
- Restricts access along lowered sections of Little and Big Bank by flooding.

#### Risks:

- Erosion of landfill leading to contamination.
- Impact on drinking water supplies from groundwater.

### Graphique 6. Exemple de conception pour une carte d'affichage, dans ce cas la carte d'affichage pour l'option 3. (Graphique fourni par East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust)

Comme de coutume lors des événements de l'Agence de l'Environnement, une note d'information du personnel a été élaborée pour ceux qui travailleraient lors de l'événement, comprenant des questions logistiques ainsi que des instructions sur ce qu'il fallait faire dans certains scénarios. Dans un premier temps, cela démontre une cohérence dans l'approche adoptée par le personnel, mais aussi une intention de transparence lors de l'événement. Par exemple, le document indique que, si la presse ou les médias se présentent, le personnel doit « les autoriser à entrer ». Il y a aussi des signes d'une volonté d'entendre les voix des participants. Par exemple, dans les mêmes instructions, il est indiqué que le personnel ne devrait pas empêcher les journalistes d'interviewer les participants à l'événement. Si d'autres

groupes souhaitent ériger leurs propres panneaux d'information, le personnel a été informé qu'ils devraient « Les inviter à entrer. Expliquez-leur que nous aimerions connaître leur point de vue. Trouvez un coin de la pièce pour qu'ils puissent s'installer ». Un autre document énumère un ensemble de FAQ qui anticipe certaines des questions qui pouvant survenir et signifierait que des communications cohérentes sont faites par le personnel en activité.

Les publicités tentent de faire comprendre que les opinions des habitants du territoire seront écoutées par les partenaires du projet. Par exemple, une lettre pour les résidents locaux indique : « Nous vous demanderons vos commentaires sur les options de conception présélectionnées lors de l'événement. Cela nous aidera à comprendre laquelle des options présélectionnées vous préférez avant de faire d'autres enquêtes et de développer une option préférée. L'équipe du projet décidera d'une option privilégiée en fonction de critères techniques, environnementaux et économiques, ainsi que des préférences locales ». L'inclusion des mots « ainsi que des préférences locale » indique que les partenaires du projet recherchent une solution qui recueillerait le soutien des habitants du territoire. Le formulaire de retours a été préparé par les partenaires du projet et comprenait un résumé des objectifs du projet, puis a posé une série de questions. Tout d'abord, on a demandé aux répondants s'ils avaient entendu parler du projet avant l'événement, dans quelle mesure ils comprenaient bien les objectifs du projet et dans quelle mesure ils pouvaient soutenir ces objectifs. On leur a ensuite demandé d'indiquer leur niveau de soutien pour chacune des quatre options à tour de rôle, les cinq niveaux allant de « Très favorable », à « Ni favorable ni non favorable », à « Très peu favorable ». Enfin, les participants ont été invités à fournir des commentaires pour les aider à comprendre la façon dont ils se sont positionnés sur l'échelle de consensus.

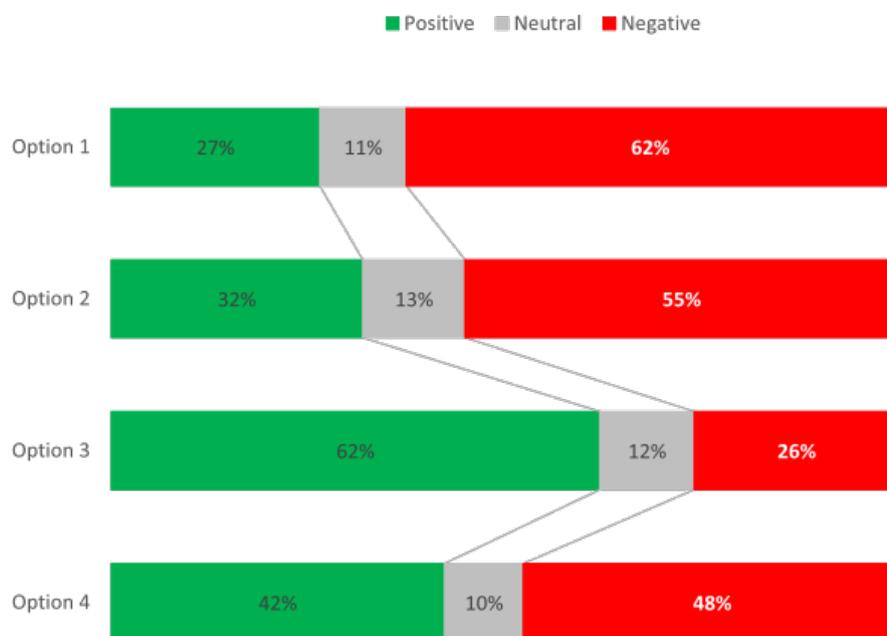
Des invitations ont circulé de diverses façons pour faire connaître l'exposition. Cela comprenait : une lettre directe aux résidents de Granary Lane ; une visite du CDE à fermiers locataires ; des affiches plastifiées à afficher sur les sentiers et les lieux publics (y compris toute suggestion du groupe d'parties prenantes) ; publicité dans la presse locale ; les demandes aux magazines et sites Web paroissiaux locaux de faire de la publicité dans leurs points de vente ; et des lettres directes aux conseillers, au député local et aux organisations qui ont envoyé des lettres de soutien. Cela comprend des approches directes à l'égard de groupes clés ainsi que des tentatives de sensibilisation plus large, y compris la publicité en ligne par le biais de sites Web locaux, d'affiches et de presse, qui sont accessibles aux utilisateurs non numériques. Il n'y a pas dans un premier temps de preuve d'intention d'utiliser les réseaux sociaux pour la publicité, bien qu'un e-mail de remerciement d'un membre de l'Agence de l'environnement aux partenaires du LORP après l'événement fait référence au partage de l'information sur Facebook (comprenant plusieurs groupes locaux de résidents et de communautés). Collectivement, cela pourrait être considéré comme un effort important pour encourager la participation à l'événement, l'invitation étant étendue à ceux à l'aise avec ces outils mais aussi éloignés du numérique.

Pour ceux qui ne pouvaient pas y assister, des solutions alternatives avaient été mis en place. Alors que l'événement alternatif semble s'être écartés de l'idée initiale d'un

événement en ligne (car il ne semble pas y avoir de trace d'un tel événement dans la documentation), il existe une trace d'une autre méthode de concertation en ligne, le projet ayant publié les documents de l'événement sur le site Web du projet le lendemain de l'exposition. Dans la lettre aux résidents de Granary Lane, il est fait référence à ceci : « Ne vous inquiétez pas si vous n'êtes pas en mesure d'assister à l'événement. Une copie des panneaux d'affichage de l'événement et un formulaire de commentaires seront disponibles à l'adresse [lien vers le site Web] à partir du 6 juillet 2017. Tous les formulaires de commentaires doivent être retournés à [adresse e-mail] avant le 20 juillet 2017 ». Il existe donc des preuves d'une autre façon de participer, mais en termes de publicité, il n'est pas clair si cette opportunité en ligne avait été annoncée par le biais des réseaux sociaux. Les auteurs notent cependant que les réseaux sociaux peuvent offrir, en principe, la possibilité de faire connaître de telles choses d'une manière qui serait visible pour ceux qui les utilisent.

### 1.1.11. Réaction à l'évaluation des options (juillet 2017-mai 2018)

Le 5 juillet 2017, 144 personnes ont assisté à l'exposition publique. Dans les commentaires de l'exposition disponibles sur le site Web du projet [Consulté le 4 janvier 2022], il est indiqué que 102 formulaires de rétroaction ont été reçus et qu'au total, 81 personnes ont fourni des commentaires. (Il est également à noter que toutes les personnes n'ont pas répondu à toutes les questions). L'option qui aurait été la plus favorisée par les participants était l'option 3, 62 % de ceux qui ont répondu ont indiqué qu'ils en avaient une opinion positive.



**Graphique 7. Proportions globales d'opinions positives et négatives signalées par les participants à l'exposition à l'égard de chacune des quatre options. Figure tirée de : <https://www.lowerotterrestorationproject.co.uk/events.html> (consulté le 4 janvier 2022).**



L'événement a reçu beaucoup de couverture médiatique locale immédiatement après. Les options ont été rapportées dans le Budleigh Journal, Devon Live, Express & Echo, et dans un segment pour BBC South West Spotlight. Dans un enregistrement de la couverture médiatique pour les partenaires du projet, le nombre de personnes touchées sont rapportés, suggérant une portée totale potentielle de 2 312 800 personnes (bien qu'il ne soit pas possible de déterminer combien de ces personnes sont comptées deux fois, ou basées localement ou non). Dans les articles de presse, une grande attention a été accordée au coût potentiel de la plus chère des quatre options (40 millions de livres sterling), mais les articles eux-mêmes décrivent comment quatre options étaient envisagées. Des citations de partenaires du projet LORP ont été incluses, et la plupart des articles de journaux font référence à la possibilité de voir les options et d'y répondre via le site Web du projet LORP.

Après l'exposition, les informations suggèrent que les partenaires du projet et les membres du groupe d'acteurs ont considéré l'exposition comme un événement positif et réussi. Tout d'abord, les partenaires du projet LORP ont reçu un e-mail d'un représentant de l'Agence de l'Environnement les remerciant de leurs contributions à l'événement, le décrivant comme « l'événement public le plus fréquenté et le plus doté en personnel professionnel auquel j'ai participé ». Puis, lors de la prochaine réunion du groupe des parties prenantes tenue le 2 août 2017, le président (représentant du conseil du district d'East Devon et du conseil municipal de Budleigh Salterton) a estimé que l'événement avait été « très instructif » et « bien médiatisé », et l'Agence de l'Environnement aurait été « satisfaite de la participation qui était globalement similaire à celle des expositions sur les projets de protection contre les inondations dans la région ». Le compte rendu fait également référence à l'intention d'organiser un autre événement public lorsque les propositions de projet auront évolué : « Sur la base de l'événement et des informations provenant d'enquêtes techniques, il y aura un autre événement. Le groupe espère que plus de gens y assisteront lorsqu'il y aura des propositions plus fermes ».

Le représentant de Granary Lane ayant assisté à l'exposition a également déclaré que « les gens auraient du mal à dire qu'ils n'avaient pas été consultés et que le mécontentement autour du processus avait disparu », et le représentant de l'Otter Valley Association a suggéré que l'exposition « a aidé le projet à comprendre les points de vue du grand public ». Lors de la réunion suivante du groupe des parties prenantes (9 mai 2018), le représentant de Granary Lane a en outre déclaré que l'exposition avait été « bien accueillie, a aidé les résidents à comprendre ce que le projet a l'intention d'accomplir et a répondu à de nombreuses préoccupations ».

À ce stade, il semble que l'investissement dans l'élargissement du groupe de parties prenantes et la tenue d'un événement au cours duquel les résidents pourraient considérer d'autres options (plutôt qu'une proposition d'option unique) ait été accueilli positivement par les représentants des parties prenantes et ait surmonté certaines des tensions découlant des processus entrepris lors des événements de mobilisation antérieurs. Cependant, il reste à voir si cela reflète les sentiments exprimés au sein par les habitants du territoire au sens large, et si celle-ci estime avoir été consultée de manière appropriée. Dans un premier temps, le représentant de South Farm a été enregistré lors de la réunion d'août 2017 comme ayant été

déçu de ne pas avoir été en mesure de commenter les formulaires avant l'événement. Selon lui, ceci aurait pu signifier qu'un examen plus approfondi des réponses aurait été possible pour comprendre les points de vue des différents groupes, alors que les commentaires sur l'événement ne peuvent être présentés que collectivement. En outre, le président du groupe des parties prenantes a ajouté que « bien qu'il ne s'agisse pas de critiques à l'égard des organisateurs, il a noté qu'environ 2,5% de la population de Budleigh Salterton avait assisté à l'événement. Il encouragerait plus de gens à assister à la prochaine exposition sur l'option préférée ». Cela démontre un défi pour la participation du public à grande échelle ; comment les chefs de projet peuvent-ils maximiser la sensibilisation au projet et obliger les habitants du territoire à participer ? Cet événement a pu être perçu positivement par les partenaires du projet et les acteurs institutionnels, vue d'en haut, mais il n'est pas dit que les habitants partagent ce point de vue. Peut-être auraient-ils préféré que la participation se fasse sous une autre forme ? Si c'est le cas, comment les membres de la collectivité estiment-ils que la participation devrait avoir lieu ? Dans le présent rapport, nous continuons d'examiner les preuves documentaires qui peuvent éclairer ces questions, mais ce sont des questions qui nécessiteront une enquête plus approfondie auprès des habitants du territoire. Les chercheurs indépendants qui rédigent ce rapport ont l'intention d'organiser une série d'ateliers avec les résidents de la région tout au long de 2022 au cours desquels de telles questions sont susceptibles d'être explorées.

### **1.1.12. Avant la demande d'aménagement (mai 2018-septembre 2020)**

La réunion du groupe des parties prenantes du 9 mai 2018 a commencé par une mise à jour sur l'avancement du projet, qui comprenait la reconnaissance du fait que l'option 3 était l'option privilégiée, bien que des considérations techniques soient en cours, en particulier en ce qui concerne les impacts sur les infrastructures et l'eau potable par South West Water. Le compte rendu indique que la modélisation a eu lieu, suggérant que l'option 3 « n'augmenterait pas le risque d'inondation des propriétés, mais pourrait augmenter la vitesse de l'eau à l'embouchure de l'estuaire », bien que d'autres travaux de modélisation soient en cours et que les vitesses accrues aient été considérées comme diminuant à nouveau plus tard, car « l'embouchure de l'estuaire pourrait s'approfondir et/ou élargir le chenal », et la déclaration de la réunion indique que « l'analyse du contenu de l'ancienne décharge n'a soulevé aucun sujet de préoccupation en ce qui concerne les lixiviats potentiels ». Les autres options ont été jugées trop coûteuses (option 1), trop risquées (option 2) ou comme donnant trop peu de bénéfices (option 4). Les sources de financement sont toujours à l'étude à l'heure actuelle, mais l'Agence de l'Environnement est signalée comme « toujours engagée dans le projet et une consultation publique de suivi sera prévue plus tard dans l'année ». Cette consultation est rapportée dans le communiqué de la réunion qui se tiendra probablement à la fin de l'automne 2018.

Cependant, après un laps de temps plus long que d'habitude, il n'y a aucune référence à un autre événement de consultation ayant eu lieu avant la réunion du

groupe de parties prenantes suivante le 24 septembre 2019. Cependant, de nombreuses mises à jour ont été données lors de cette réunion, ce qui suggère que cet événement n'a peut-être pas encore eu lieu, concentrant les efforts sur la production d'évaluations techniques et l'obtention de financement (la demande de financement Interreg en partenariat avec le projet de la vallée de la Saône était sur le point d'être soumise avec des lettres de soutien supplémentaires provenant d'autres organisations) ; les plans de planification plus détaillés et la déclaration environnementale pour une demande d'aménagement étaient aussi en cours d'élaboration. Il est clair à ce stade que, après avoir opté pour l'option 3, les aspects techniques et physiques du projet ont été intensifiés. Cela ne semble toutefois pas indiquer que cet événement de consultation supplémentaire a été complètement annulé, mais plutôt qu'il a été « reporté » à plus tard. Dans le communiqué de la réunion, il est indiqué qu'il y aura une « petite réunion sur la stratégie de mobilisation qui se tiendra avant la présentation de la planification » (qui, selon le compte rendu, comprendrait un examen de la façon de gérer les communications dans la presse) et qu'une « séance d'information publique sera tenue avant la présentation de la demande d'aménagement ». Cela montre que la participation du public à ce processus continue d'être prise en considération, mais son objectif a maintenant dévié de la possibilité de contribuer à l'élaboration des plans pour la vallée de l'Otter (comme c'était l'objectif prévu de l'évaluation des options). Les critères de financement Interreg de l'UE imposant un délai à respecter, les plans étaient maintenant plus fermement élaborés, prêts à être soumis pour approbation de permis de construire et d'aménagement. Les événements sont maintenant de toute évidence destinés à être plus informatifs. En effet, le compte rendu qualifie cette séance de « séance d'information combinée » qui « fera partie de la demande d'aménagement ». Il est également noté dans le compte rendu que « les objections à ce stade doivent passer par le portail de planification », ce qui indique que les objections sont maintenant des questions qui doivent être prises en compte par le conseil local lors de l'examen de la demande de permis de construire ainsi que les réponses du public, plutôt que quelque chose qui sera directement traité ou intégré dans les plans de projet. Cela dit, le groupe de parties prenantes a continué de se réunir et le registre des questions est demeuré ouvert, les questions soulevées par le public et les parties prenantes tout au long du processus ayant fait l'objet d'un examen et d'une réponse, et le compte rendu indiquant que « les nouveaux résidents qui n'étaient peut-être pas au courant du processus de participation antérieur » ont été pris en compte.

La dernière réunion du groupe d'parties prenantes (avant le dépôt de la demande d'aménagement) a eu lieu en septembre 2020. La séance d'information qui avait été planifiée n'a pas eu lieu, signalée dans le compte rendu de cette réunion comme ayant coïncidant avec le début de la pandémie de COVID-19 et les restrictions nationales associées. Au lieu de cela, la mise à jour du projet indique que les partenaires du projet « ont maintenant l'intention d'organiser une « exposition virtuelle », en tandem avec l'application de planification ». Dans ces circonstances inhabituelles de pandémie et les changements rapides, la participation du public était probablement devenue plus délicat et un média en ligne était plus susceptible d'atteindre plus de gens, en particulier lorsque les restrictions gouvernementales

exigeaient que les gens restent chez eux. Cependant, il convient de noter que cette information n'était peut-être pas aussi accessible aux utilisateurs non numériques qui ne pouvaient pas accéder aux médias en ligne ou qui ne savaient pas comment le faire.

### **1.1.13. Poursuite des négociations directes concernant la relocalisation du club de cricket (octobre 2016 – septembre 2020)**

Depuis l'extension du groupe des parties prenantes, les négociations directes se sont poursuivies avec le club de cricket. Dans le compte rendu de la réunion du groupe des parties prenantes d'octobre 2016, il est indiqué que le club de cricket a soutenu conditionnellement le projet ; le club « est heureux de déménager si une alternative appropriée est trouvée et que le cout du déménagement est couvert ». Dans la déclaration de la réunion ultérieure du groupe des parties prenantes du 1er février 2017, il est indiqué que « le projet continuait d'examiner les sources de financement de la relocalisation ». D'après l'enregistrement de la réunion, l'AE a souligné l'importance de ce fait ; « sans relocaliser [le club], les options du projet sont limitées et si aucun changement n'est apporté, de futures inondations ne peuvent être exclues ». Puis, le 28 février 2017, une réunion directe a eu lieu entre le LORP et le Cricket Club, avec des représentants du England and Wales Cricket Board et du conseil local<sup>4</sup>, au cours de laquelle les possibilités d'obtenir un financement ont été discutées en détail. Cela montre que des questions particulières peuvent nécessiter des niveaux plus poussés de discussion, de négociation et d'investissement si l'on veut qu'un projet puisse avoir lieu. Il s'agit ici d'un défi très spécifique mais coûteux. Si les fonds n'étaient pas disponibles, cela aurait pu constituer un obstacle au projet dans son ensemble. En fin de compte, cependant, en septembre 2020, il est rapporté dans le compte rendu du groupe des parties prenantes qu'une « solution de terrain de cricket a été convenue pour permettre aux deux projets de progresser ». La planification avait été accordée pour commencer les travaux sur le terrain, qui a pu être financé dans le cadre du projet LORP.

### **1.1.14. La « enseignements » de la participation (septembre 2019)**

Il est intéressant de noter que le compte rendu de la réunion du groupe des parties prenantes de septembre 2019 fait également état d' « enseignements » sur le processus d'engagement. Il n'y a pas d'information sur qui a fait l'observation ou si des commentaires ont été faits par le groupe au sens large, mais les enseignements sont enregistrés comme suit : « L'importance de ne pas impliquer le public trop tôt avant d'avoir suffisamment de détails disponibles a été notée ». Contrairement à cet enseignement, en tant que chercheurs indépendants et après avoir examiné les documents, nous sommes en désaccord avec ce point. Dès le départ, il y a des indications que les partenaires du projet étaient conscients de l'importance de la participation du public à cette initiative, et il y a des preuves que des efforts ont été

---

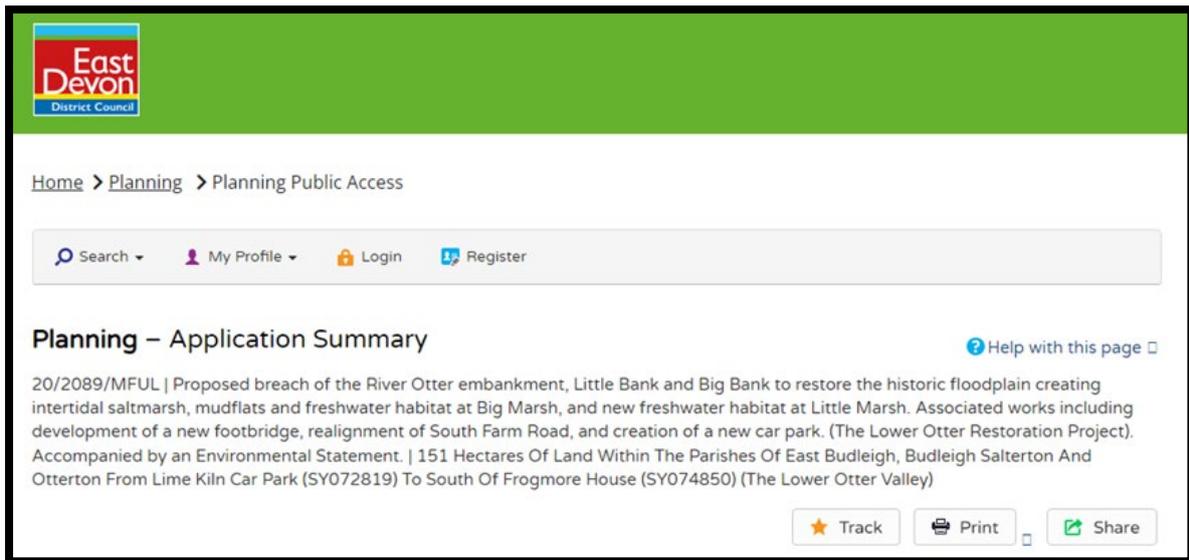
<sup>4</sup> Equivalent britannique du conseil municipal

faits pour aller dans ce sens. Toutefois, dans le cadre de la présente évaluation, nous avons constaté que les préoccupations soulevées par les groupes de résidents (ex. South Farm Road et Granary Lane) faisaient état d'un sentiment de déresponsabilisation ; les représentants de ces publics ont exprimé le sentiment qu'ils n'avaient pas eu l'occasion de participer aux plans au cours de leur élaboration, les premières activités de consultation étant perçues comme un plan « à option unique » pour formuler des commentaires. Par conséquent, plutôt que les tensions découlant de la participation qui a lieu « trop tôt », c'est peut-être davantage le type d'engagement qui a eu lieu qui pourrait être réexaminé. Peut-être y aurait-il eu un niveau de tension plus faible si la participation en amont avait mis l'accent, dès le début, sur la cocréation de plans avec les résidents. S'il y avait eu cette occasion pour les parties prenantes et le public d'apprendre les uns des autres, et de cocréer des plans (peut-être alors avec d'autres événements de consultation publique plus larges tenus plus tard), le sentiment potentiel d'imposer des plans aurait peut-être été réduit. À titre d'exemple, le « Ryedale Flood Research Group » a réuni des scientifiques (modélisateurs) et des habitants du territoire. Les scientifiques ont adapté leurs modèles de risque d'inondation pour intégrer les connaissances locales et répondre aux questions des autres membres du groupe. Ainsi, cela a conduit à une intégration des connaissances des scientifiques et des communautés locales, aidant à surmonter les controverses et à « [permettre] à la science de devenir pertinente pour les questions de préoccupation locales ».

Cela dit, les extensions du groupe de parties prenantes et l'événement d'évaluation des options sont la preuve de tentatives claires de répondre aux préoccupations soulevées et d'impliquer les gens à un stade ultérieur, avec une nouvelle façon de penser le processus d'engagement avec la contribution des spécialistes de l'Agence de l'Environnement. Bien qu'il existe des preuves que la participation peut devenir plus difficile lorsqu'il advient plus tard dans le processus, ces efforts pour surmonter les défis peuvent démontrer qu'il n'est « pas trop tard » pour s'engager plus efficacement dans les dernières étapes du développement du projet, et qu'il existe des moyens de surmonter ces défis s'il y a de la créativité et une volonté authentique et honnête de le faire.

### **1.1.15. Dépôt d'une demande de permis de construire (septembre 2020)**

Le 28 septembre 2020, la demande d'aménagement a finalement été validée auprès du conseil du district d'East Devon, ce qui signifie qu'elle était alors ouverte aux commentaires. Ceux-ci peuvent être soumis par l'intermédiaire du portail de planification en ligne du Conseil, ou directement par la poste ou par e-mail à l'équipe de planification du Conseil. La consultation a suivi la procédure standard du Conseil, accompagnée d'une publicité dans la presse locale.



**Graphique 8. Le résumé de la demande tel que présenté sur la page d'ouverture de la liste sur le portail de planification du conseil du district d'East Devon :**  
<https://planning.eastdevon.gov.uk/online-applications/applicationDetails.do?activeTab=summary&keyVal=QHES3QGH09100>  
 (consulté le 5 janvier 2022)



La candidature était ouverte aux réponses jusqu'au 16 décembre 2020. Pendant ce temps, un groupe d'opposition au projet s'est structuré. Le groupe s'appelait « Stop the Otter Swamp<sup>5</sup> » et a été cité dans le Western Morning News le 11 novembre 2020 comme disant : « Les résidents ont été pris par surprise lorsqu'une demande d'aménagement a été déposée à la fin du mois de septembre, contrairement aux propositions précédentes [...]. Peu de gens en ont été informés, et la plupart ignorent encore complètement une proposition de grande ampleur. » On ne sait pas dans quelle mesure cette opinion est ressentie par les habitants du territoire, mais le porte-parole du groupe de campagne indique ici que ses membres n'étaient peut-être pas au courant des processus d'engagement qui avaient eu lieu jusqu'à présent et affirme que « la plupart » des habitants du territoire ne sont toujours pas au courant des propositions. Le groupe a lancé une campagne de communication pour que les gens s'opposent aux propositions de planification, y compris sur les pages Facebook de du territoire, par dépliants postaux et la création d'un site Web appelé stoptheotterswamp.org (qui n'était plus accessible au moment de la rédaction).

Dans la documentation, un e-mail de l'une des équipes de communication du LORP rapporte qu'il y a une discussion « animée » sur Facebook, suite à l'écriture d'un message par l'un des membres pour dire que la personne avait reçu un dépliant Stop the Swamp et était contrariée par les propositions. La discussion se poursuit en disant que « ce n'est peut-être pas une coïncidence, au cours des deux derniers jours, mais particulièrement aujourd'hui, nous avons eu une augmentation du

<sup>5</sup> Traduction en français : « Stop au marécage de l'Otter ».

nombre de personnes s'inscrivant à la base de données du site Web pour être tenues informées de l'avancement du projet ». Les développements rappellent la nature émotive de cette discussion, les coordinateurs de la campagne Stop the Swamp indiquant un fort sentiment d'attachement à la basse vallée de l'Otter dans son état actuel ; la couverture de presse rapporte les paroles suivantes « S'il est approuvé, il détruira la vallée de l'Otter telle que nous la connaissons pour toujours », indiquant qu'ils estiment que les propositions conduiraient à un sentiment de perte du paysage tel qu'il a été jusqu'à présent.

La demande d'aménagement a reçu 566 réponses, dont 295 lettres d'appui, 240 lettres d'opposition et 31 lettres neutres. Suite à la clôture de la consultation, le comité de planification s'est réuni le 6 janvier 2021 pour examiner les propositions. Le projet a été approuvé par un vote unanime, ce qui a permis aux travaux de commencer plus tard la même année.

## 1.2. Évaluation

### 1.2.1. Traçabilité du processus d'élaboration du projet

Un dossier de 147 documents a été fourni aux chercheurs, dont : les comptes-rendus des ateliers avec les différentes parties prenantes, les réunions de point d'étape, les courriers adressés par ou à des résidents ou membres d'organisations (acteurs publics, acteurs de la recherche), le rapport Haycock, des articles de presse, les plannings/déroulés prévisionnels d'événements, des affiches.

Cette documentation fournie a permis de rendre compte de façon détaillée du processus de concertation.

Ces documents ont été compilés et transmis par l'East Devon Pebblebed Heaths Conservation Trust, cependant tous les comptes rendus des ateliers ont été approuvés et validés par les participants. Aussi, le dossier comprenait des documents rédigés à la fois par des partenaires du projet et des partenaires non liés au projet.

**Nous pouvons donc en conclure que les documents fournis rendent compte de façon crédible et transparente de la concertation entreprise dans le cadre du projet jusqu'à approbation du plan final.**

### 1.2.2. Intégration des acteurs

Le groupe d'parties prenantes du projet comprenait des représentants de différents niveaux politiques et administratifs, allant du niveau national au niveau local. Il s'agissait notamment de représentants d'organismes publics (l'Agence de l'Environnement et Natural England) ; d'autorités locales au niveau du district (East Devon District Council et East Devon Area of Outstanding Natural Beauty) ; des quatre conseils municipaux et paroissiaux locaux concernés (Budleigh Salterton, East Budleigh et Bickton, Otterton et Colaton Raleigh Town Councils) ; et de la association de riverains locale (Association de la vallée de l'Otter).

**Nous concluons que le projet a eu un niveau élevé d'intégration, avec la participation des autorités locales, des organismes statutaires et des organismes nationaux.**

### 1.2.3. Légitimité

Dans les premières phases du projet (avant 2016), le processus rassemblait essentiellement des représentants d'institutions et d'organisations structurées bien identifiées (par exemple, South West Water et le club de cricket local). Bien qu'il y ait eu une représentation de l'association de riverains (et des conseils locaux), les habitants du territoire ont eu peu d'occasion de contribuer de façon significative au projet.

Les partenaires du projet ont vite pris conscience de l'importance d'ouvrir plus largement le processus de concertation. Les documents attestent d'une intention sincère et réelle d'inclure une plus vaste palette d'acteurs. Des événements ont été organisés sur le territoire pour discuter des différentes propositions. Celles-ci n'étaient pas fermes et définitives à ce stade, mais d'après les retours des habitants, il semble que ces événements aient été perçus comme une présentation amenant vers une seule option, sans qu'ils aient pu véritablement contribuer à son élaboration.

En 2016, le groupe d'parties prenantes a été élargi pour inclure des représentants de groupes de résidents (ex. Granary Lane<sup>6</sup> et South Farm), avec un président de groupe indépendant de l'autorité locale. Le groupe élargi a commencé par une discussion sur leur vision d'un « véritable dialogue », et un événement « Évaluation des options » a été organisé par la suite. Cet événement a été organisé entre les membres du groupe de parties prenantes et a offert au grand public la possibilité d'envisager quatre options alternatives pour la basse vallée de l'Otter (informées par une évaluation technique antérieure et d'autres suggestions). Ces mesures montrent des tentatives d'améliorer la communication et d'impliquer plus profondément l'association de riverains dans la direction du projet. L'événement a été médiatisé en ligne et dans la presse locale et a rassemblé 144 participants.

Toujours en 2016, le site web du projet a été mis en ligne. Celui-ci a été mis à jour régulièrement et comprenait une section « reporter un problème », dans laquelle les préoccupations soulevées étaient archivées, avec des détails sur la réponse du projet. La mise dans le domaine public de ces informations témoigne d'un engagement de transparence.

Le soutien a été recueilli auprès d'autres organisations de parties prenantes, comme en témoignent par exemple les lettres de soutien fournies pour la proposition de financement Interreg de South West Water, Devon Wildlife Trust et le Local Nature Partnership.

D'autres organisations ont apporté leur soutien au projet, comme en témoignent les lettres de soutien fournies dans le cadre de la demande de financement Interreg, parmi lesquelles South West Water, Devon Wildlife Trust et le Local Nature Partnership.

**Nous concluons que la légitimité du processus d'élaboration du projet était limitée dans un premier temps, mais que celle-ci s'est renforcée à partir de 2016 en réponse aux retours du terrain. Des efforts ont été déployés, avec l'appui de personnes ressources spécialisées, pour impliquer le public dans les groupes de parties prenantes élargis et dans les événements pour discuter des options.**

#### **1.2.4. Créativité**

Certains acteurs ont fait part de leurs inquiétudes quant à un processus centré sur une seule solution possible, sans que des voix alternatives n'est vraiment été

---

<sup>6</sup> Adresse locale, « Lane » signifiant une allée.

envisagée ou étudiée. Face à ces craintes, un événement « évaluation des options » a été organisé entre les groupes de parties prenantes pour permettre au grand public d'étudier différentes voies. Lors de cet événement, ont été repris les options du rapport technique initial ainsi que les idées émises lors d'événements publics organisés par le passé. Ces éléments ont été affinés et listés par les groupes de parties prenantes élargies. Cette approche constitue un changement par rapport à celle qui prévalait jusqu'alors, puisque l'intention est bien de permettre au grand public de peser dans l'orientation générale du projet en choisissant entre différentes options possibles.

Il existait déjà une route permettant d'accéder à plusieurs propriétés de South Farm. Lors des premières réunions du projet, l'idée d'une inondation de la route au moment des marées a été avancée. La réaction des habitants a clairement indiqué que cette option n'était pas socialement acceptable puisqu'elle restreindrait l'accès à la route à marée haute, ce qui était a priori incompatible avec la façon dont les habitants utilisaient la route en journée et en cas d'urgence.

La réflexion s'est ensuite concentrée sur la façon dont on pourrait surélever la route pour éviter son inondation à marée haute, avec une étude technique commanditée à ce sujet. Cette proposition a finalement été incluse dans la version finale du projet.

**Nous concluons donc que, bien qu'il existe des exemples de créativité dans la façon de penser le futur du territoire, qui découlent des différents points de vue exprimés, le plan d'action final reste assez fidèle à la vision initiale du projet.**

### **1.2.5. Réflexion critique plus approfondie**

En réponse à notre évaluation, nous prenons notes de plusieurs points :

1. Une certaine tension a été observée à la suite des événements initiaux de sensibilisation et d'engagement, en raison de la perception de la poursuite d'une proposition à option unique. Cela a peut-être affecté la participation des acteurs et des utilisateurs finaux par la suite. Pourtant, la légitimité croissante du projet à mi-parcours de l'élaboration du Lower Otter Restoration Project (LORP) montre qu'un dialogue constructif peut encore être ouvert ; il n'est peut-être pas « trop tard » pour améliorer les possibilités de partage des connaissances et de contribution significative au cours des étapes de développement du projet. Il a été observé que cela provenait d'une réceptivité des partenaires du projet à la rétroaction et à l'inclusion de différentes voix (comme le démontre par exemple l'extension du groupe d'parties prenantes vers des aux membres de groupes non représentés auparavant).
2. Nous avons noté qu'il était prévu d'organiser un autre événement public en présentiel au moment de la demande officielle d'aménagement, mais cet événement a été annulé en raison des restrictions nationales en vigueur relatives à la pandémie de COVID-19. La demande d'aménagement a été déposée sur le portail de planification en ligne du East Devon District Council (Conseil de district pour la zone de l'Est du Devon), et les partenaires du

LORP ont mis plus de détails à disposition sur le site Web du LORP. Les restrictions liées à la pandémie ont limité la capacité de sensibilisation en personne, mais en l'absence d'un tel événement, il a peut-être été possible d'accroître la sensibilisation numérique pendant cette période, avec une utilisation plus active des réseaux sociaux (bien que nous reconnaissons que les méthodes analogues continuent d'être essentielles pour l'accessibilité des utilisateurs non numériques).

Il s'agit d'un projet de transformation du paysage, à petite échelle, qui peut avoir une forte dimension affective pour certaines personnes, selon le rapport qu'elles entretiennent avec le paysage tel qu'il existe aujourd'hui. Cela peut se traduire par un engagement très fort en faveur ou en opposition au projet. Parmi les exemples illustrant cette dimension émotionnelle, on peut citer le cas d'un agriculteur stressé dans les premières étapes du projet et au moment de déposer la version finale du projet, ou encore, un groupe qui s'est constitué pour mener une campagne contre la modification du paysage auquel ils tiennent. (Des exemples d'appui et d'opposition passionnés ont également été observés dans de nombreuses réponses aux demandes d'aménagement ; celles-ci sont citées dans la section 1.3). Nous mettons en lumière ce point simplement comme un aspect important à avoir à l'esprit, en particulier dans les premières phases d'élaboration d'un schéma de changement côtier, qui nécessitent de faire preuve d'empathie et de bienveillance à l'égard des personnes concernées par ces changements.

### 1.3. Analyse thématique supplémentaire des réponses aux consultations en matière de planification

Comme nous l'avons mentionné, le projet de restauration de la basse vallée de l'Otter a été soumis à l'approbation de la planification par l'autorité locale (East Devon District Council) conformément aux règlements d'urbanisme du Royaume-Uni. Cela comprend une période de huit semaines au cours de laquelle les plans sont accessibles par le public afin de soumettre des réponses d'appui, d'opposition ou avec une vision neutre d'un projet. Ceux-ci peuvent être soumis sous forme de lettres écrites ou de commentaires en ligne.

Les plans de LORP ont reçu un grand nombre de réponses pour une consultation de planification, qui restent disponibles sous forme de documents dans le domaine public. Par conséquent, ces documents fournissent une ressource supplémentaire que nous avons pu analyser pour le projet PACCo en Angleterre. Pour le présent rapport, nous avons effectué une analyse thématique des réponses de planification reçues des membres du public, afin de déterminer les principales caractéristiques de leurs réponses.

Dans ce rapport, nous nous sommes concentrés sur les réponses spécifiques des membres du public. Dans le deuxième rapport, nous rendrons compte d'une série d'entretiens avec les parties prenantes impliquées dans le projet, qui incluront des représentants des parties prenantes organisationnelles. En tant que telles, les réponses organisationnelles peuvent être rapportées dans le deuxième rapport, avec les résultats de l'entretien.

Pour cette analyse, nous avons utilisé une technique de codage inductif. Les codes initiaux ont été générés à partir de l'ensemble de données. Ceux-ci ont ensuite été examinés et réorganisés en rapport les uns avec les autres afin de générer des thèmes (en suivant l'approche décrite dans Castleberry et Nolen, 2018). Il s'agit d'une technique d'analyse axée sur les données, ce qui signifie que les thèmes qui en résultent sont fortement liés aux données.

Nous avons analysé les réponses en groupes, selon qu'il s'agissait de lettres d'appui, d'objection ou de neutralité à l'égard du projet afin d'explorer des thèmes liés à chaque position. Nous présentons ici ces résultats.

Dans cette section, nous présenterons d'abord les thèmes que nous avons identifiés dans les lettres d'appui, les lettres d'opposition et les réponses neutres. Nous mettrons ensuite en évidence les domaines où ceux-ci indiquent des zones potentielles de controverse entre les habitants du territoire locale.

**Veillez noter que dans cette section, nous présentons des commentaires et des perceptions réels des habitants du territoire. Ceux-ci peuvent ou non être fondés sur des preuves scientifiques, et le lecteur peut être d'accord ou en désaccord avec les points de vue de ces personnes. Les auteurs ici ne portent**

aucun jugement sur ce qu'est la « bonne » réponse, car ce n'est pas leur rôle. Les chercheurs cherchent plutôt à présenter les points de vue qui existent parmi les habitants du territoire, ce qu'ils croient être informatif pour l'initiative PACCo.

### 1.3.1. Les bailleurs de fonds

Alors que certaines des lettres de soutien ne fournissaient qu'un commentaire général en faveur du projet (par exemple, « C'est une opportunité fantastique pour de nombreuses raisons. J'espère que cela sera approuvé », la majorité contenait une explication du leur raisonnement pour le soutien du projet. À partir du raisonnement détaillé, nous avons identifié cinq thèmes clés dans les données que nous présenterons dans cette section. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- Sentiment de gain et d'opportunité
- Gestion future des risques
- Sens de la bonne planification et de la confiance
- Un défi d'objections de projet
- Préoccupations et objections en suspens

#### 1.3.1.1. Sentiment de gain et d'opportunité

Dans bon nombre des lettres d'appui, il était clair que le LORP pouvait offrir un sentiment de gain ou des possibilités qui pouvaient être offertes.

Un résumé des gains ou des possibilités potentiels mentionnés est fourni dans le tableau 4.

**Tableau 4. Résumé des gains ou des opportunités perçus cités dans les lettres d'appui.**

| Gain ou opportunité                         | Description   | Autres raisons invoquées   | Exemples de citations  |
|---|---|--|--|
| <b>Avantages pour la faune et l'habitat</b> | Vision écocentrique que le projet serait bénéfique pour l'environnement, y compris la référence à la création de nouveaux habitats naturels ou à la complexité de l'habitat, et les bénéfices pour la faune sauvage | -A l'heure de la crise de la biodiversité<br>-Création de types d'habitats spécifiques (par exemple, marais salants, zones humides)<br>-Atténuation de la perte d'habitats naturels ailleurs (de manière générale ou avec une référence spécifique à la rivière Exe) | « La proposition offre un gain net pour la faune sauvage, créant un habitat de bien plus grande valeur que celui qu'elle remplace ». |

| Gain ou opportunité  | Description  | Autres raisons invoquées   | Exemples de citations   |
|--|--|--|---|
|  |  | <p>-Soutenir le principe de la « restauration écologique » et annuler les impacts humains sur le paysage.</p> <p>-Soutien au « re-naturation » et à la perception que le LORP est un projet de re-naturation.</p>  |   |
| <p><b>Restauration de la fonction du paysage naturel</b></p> | <p>Possibilité de permettre le fonctionnement naturel dans le paysage, avec des avantages associés pour la faune et / ou pour les personnes</p>  | <p>-Fournir des services écosystémiques</p> <p>- Réduction des dommages causés par l'érosion.</p> <p>-Amélioration de la qualité de l'eau.</p> <p>-Augmentation du captage du carbone (dans les marais salants)</p> <p>-Réduction des risques d'inondation, par exemple en reconnectant la rivière à la plaine inondable, ou le stockage de l'eau dans le paysage. (Voir « Gestion des risques futurs »)</p> | <p>« La restauration d'une plaine inondable historique devrait apporter une contribution positive à la gestion des dommages environnementaux potentiels [causés] par les inondations à l'avenir. »</p>  |
| <p><b>Avantages touristiques</b></p>                         | <p>Les visiteurs seraient encouragés à venir dans la région pour voir les nouveaux habitats naturels et la faune, ce qui pourrait profiter aux habitants du territoire et aux entreprises.</p> | <p>-Références à l'écotourisme</p> <p>-Le tourisme ornithologique profitera aux communautés en dehors de la haute saison.</p> <p>-Retombées pour les entreprises locales</p> <p>-Une plus grande appréciation de la nature locale acquise en « restant chez soi » du fait de l'expérience récente</p>  | <p>« [Cela contribuera] à faire de l'est du Devon encore plus un paradis pour les oiseaux sauvages et les échassiers, et donc une attraction touristique pour l'observation des oiseaux, particulièrement en dehors des périodes de vacances traditionnelles. »</p> |

| Gain ou opportunité                          | Description  | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations   |
|--|--|---|---|
|  |  | <p>de la pandémie de COVID-19.</p> <p>-Expérience récente du tourisme pour voir des castors réintroduits sur la rivière (donné à titre d'exemple).</p>  |   |
| <b>Un meilleur accès</b>                     | Amélioration de l'accès au paysage, avec un accent particulier sur l'amélioration des sentiers bien utilisés | <p>-Les mises à niveau aideront les personnes handicapées à accéder au paysage</p> <p>-Augmenter la participation avec la nature (y compris la participation des jeunes)</p> <p>-Contribuer à l'amélioration de la santé physique ou mentale.</p> | « Je suis également heureux de soutenir l'amélioration du sentier pédestre de l'Ouest, qui a le potentiel d'offrir un meilleur accès à un plus grand nombre de personnes dans cette région d'une beauté naturelle exceptionnelle. »   |
| <b>Amélioration de l'esthétique visuelle</b> | Le projet améliorera la valeur esthétique du paysage   | <p>-Nouveaux habitats considérés comme plus attrayants visuellement que le paysage actuel.</p> <p>-Bénéficiera de la suppression des infrastructures disgracieuses (par exemple, aqueduc).</p>  | « La beauté est dans l'œil du spectateur et je préfère, pour ma part, la beauté d'une vaste zone humide diversifiée et naturellement inondée à celle d'un paysage fade, uniforme et vert vif dont le caractère original a été pillé par deux cents ans d'agriculture de plus en plus intensive. » |
| <b>Infrastructure nouvelle ou améliorée</b>  | Des améliorations seront apportées à l'infrastructure locale   | <p>-Meilleur accès à South Farm (y compris la référence à une probabilité plus faible d'inondation des routes).</p> <p>-Réduction du risque d'inondation sur le terrain de cricket.</p>   | « Un terrain de cricket déplacé surpasse un terrain submergé à chaque fois. »   |

| Gain ou opportunité                   | Description  | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations  |
|---------------------------------------|--|---|--|
|                                       |  | -Nouvelle disposition de stationnement.<br>-Site d'enfouissement scellé.  |  |
| <b>Visibilité accrue de la région</b> | Le profil de la région sera revalorisé à l'échelle nationale | -Projet phare<br>-Améliorer la réputation progressive de la région<br>-Visibilité accrue au sein de la communauté scientifique<br>-Bon pour la réputation des autorités locales | « Cela semble une idée vraiment excellente pour mettre l'estuaire de la rivière Otter sur la carte en tant que superbe réserve naturelle célèbre dans tout le pays » |

### 1.3.1.2. Gestion future des risques

La gestion des risques futurs potentiels pour le paysage a été identifiée comme le deuxième thème. Bien que l'on puisse soutenir que cela présente un sentiment de gain sous la forme d'une réduction du risque, nous avons présenté cela comme un thème distinct en raison de sa prévalence dans les données, et parce qu'il est étayé par le sentiment qu'il existe un risque d'aggravation des impacts sur les habitants du territoire local si aucune mesure n'est prise, plutôt que comme un sentiment de gain seul.

Ici, les répondants ont souligné leur point de vue selon lequel il existe des risques pour la région et ses habitants en lien avec le changement climatique, et plusieurs ont mentionné qu'il s'agissait d'une période de crise climatique et écologique. Le risque était principalement perçu comme étant lié à une augmentation du potentiel d'inondation, qui était le plus souvent liée à une élévation potentielle du niveau de la mer.

« Le changement climatique, avec l'élévation du niveau de la mer qui y est associée et l'augmentation des tempêtes violentes et des précipitations, finira par avoir un impact sur la vallée inférieure de l'Otter, et cette proposition crée une protection pour l'avenir bien nécessaire pour la région, ses résidents, ses aménagements, ses habitats et les espèces associées. »

Lorsque cela a été mentionné, il était courant que les répondants indiquent qu'ils considéraient le projet comme un moyen potentiel de résoudre le problème et d'accroître la résilience de leur région dans le cadre d'une approche gérée. Certains participants ont indiqué que ne rien faire n'était pas une option, par exemple :

« Ne rien faire n'est absolument pas une option ici. »

Ce projet a été perçu par ces répondants comme une occasion d'être proactif, avec une solution avant-gardiste qui aiderait la région à s'adapter aux risques environnementaux. La proactivité a été perçue favorablement et comme une préférence par rapport aux approches réactives aux tempêtes futures. Parmi certaines réponses qui ont fait preuve de ce point de vue, d'autres commentaires ont été formulés selon lesquels cette solution serait probablement plus rentable, une solution gérée et préventive aux problèmes potentiels étant moins coûteuse que les coûts potentiels des dommages futurs si aucune mesure n'était prise.

Bien que ces commentaires aient principalement porté sur le fait qu'il s'agissait d'une approche proactive des risques futurs, pour certains répondants, cela a été davantage appuyé parce qu'il s'agissait d'une approche qui fonctionnait avec la nature. C'est un principe qu'ils considéraient plus favorablement que d'autres approches techniques qui peuvent « aller à l'encontre » de la nature. Par exemple, un participant a indiqué qu'il estimait qu'une solution naturelle était susceptible d'être plus efficace et durable que les solutions conçues par l'homme :

« Les grands murs et les grosses installations comme les gabions ne fonctionnent pas à long terme, ils sont toujours endommagés de manière agressive et ils ont besoin de réparations coûteuses régulières, en plus leur aspect est affreux ! Travailler avec la nature pour protéger les biens des gens fonctionne beaucoup mieux et ce projet y parviendra. »

#### **1.3.1.3. Sens de la bonne planification et de la confiance**

Alors que les thèmes précédents étaient davantage axés sur les résultats et les objectifs du projet lui-même, ce thème se rapporte à la vision du projet en tant que processus. Dans ce cas, des commentaires ont été formulés soutenant le processus par lequel le projet avait vu le jour, étant donné que celui-ci avait été bien planifié. En particulier, des remarques ont été faites qui indiquaient que le projet était bien documenté ou avait fait l'objet de recherches, ou que la demande avait été approfondie.

Cette opinion favorable du processus indique que les répondants sont convaincus que les décisions qui ont été prises en connaissance de cause, en valorisant les évaluations qui ont été faites pour le projet. Cela indique la confiance dans les développeurs du projet, et le soutien au projet peut également être éclairé par des niveaux de confiance plus largement dans les autorités et les « experts » ; un participant a déclaré qu'il avait confiance dans la procédure de planification du conseil du district d'East Devon, tandis qu'un autre a déclaré :

« Il est très important que nous fassions confiance à ces experts dès maintenant, afin que la faune et les gens puissent en bénéficier le plus rapidement possible ! »

#### **1.3.1.4. Contestation des objections relatives aux projets**

Dans plusieurs des réponses, des contestations ont été formulées en réponse directe à certaines des objections au projet de la part d'autres habitants du territoire. Nous avons observé que cela se manifestait de l'une des cinq façons suivantes. Un aperçu de chacun d'entre eux est présenté dans le tableau 5.

**Tableau 5. Résumé des contestations faites des lettres d'opposition dans les lettres d'appui.**

| Défi   | Détails   | Exemples de citations  |
|--|---|--|
| <b>Les motifs d'objection sont un malentendu</b>   | <p>Les malentendus dans les objections comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Perception de l'augmentation du risque d'inondation</li> <li>-Voir que la pointe / barre de galet serait érodée</li> <li>- Crainte que les castors ou les loutres ne soient affectés négativement.</li> </ul> <p>Il a été suggéré à deux reprises que cela pourrait être le résultat du processus de mobilisation.</p> | <p>« De nombreuses personnes semblent avoir fait des commentaires pour s'opposer à cette demande, mais je ne pense pas qu'elles comprennent correctement cette demande. Peut-être cela est-il dû à un manque de publicité et de sensibilisation aux nombreux bénéfices de ce projet ? »</p>  |
| <b>Caractérisation négative du ton des objections</b>  |   | <p>« Les objections au projet semblent sembler émaner de personnes extrêmement étroites d'esprit. »</p>  |
| <b>Les impacts négatifs pourraient être atténués</b>   | <p>Suggestion selon laquelle les motifs d'opposition sont gérables et ne constituent pas une raison de rejeter la demande.</p>  | <p>« Il ne fait aucun doute que toute objection (je ne peux pas penser quoi) peut être traitée avec tact dans la limite du raisonnable»</p>  |
| <b>Opinion négative de la campagne « Stop the Otter Swamp » qui a peut-être influencé les objections</b> | <p>Suggestion qu'il y a des problèmes avec les tactiques du groupe de campagne ou ses messages, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-diffusion de fausses informations</li> <li>-la campagne joue trop sur le registre de l'émotion</li> <li>-il y a un manque de transparence quant à savoir qui est derrière le projet</li> </ul>  | <p>« Je veux juste dire que je soutiens pleinement cette demande, et je tiens à dire que cette campagne me dégoûte, où une personne ou un groupe anonyme publie des points de vue sans aucune preuve à l'appui, disant que son opinion est correcte et que celle des organes de planification est fausse. Cela me semble être des intentions cachées</p> |

| Défi  | Détails   | Exemples de citations  |
|---|---|--|
|   |   | combinées à de fausses tactiques de peur, sans aucune information sur l'identité des objecteurs, ce qui rend leur crédibilité très douteuse.   |
| <b>Répondre à la suggestion selon laquelle les partisans ne sont pas locaux</b> | Réponse aux suggestions contenues dans les lettres d'opposition selon lesquelles les personnes qui appuient le projet pourraient ne pas vivre dans la région (voir les lettres d'opposition). | « Naturellement, certains résidents se méfient des « étrangers » qui inondent le débat, et bien sûr, un poids proportionné doit être accordé aux opinions de ceux qui vivent autour de la basse vallée de la l'Otter. Cependant, l'ambition environnementale du LORP élève son importance au niveau régional et national. Lorsqu'il s'agit de lutter contre le changement climatique et la perte de biodiversité, nous sommes tous des parties prenantes, et toutes les opinions comptent. » |

### 1.3.1.5. Préoccupations et suggestions en suspens

Alors que ces répondants fournissaient des lettres d'appui au projet, certains faisaient référence à des préoccupations qu'ils avaient au sujet du projet, ou les répondants ont profité de l'occasion pour faire des suggestions sur les domaines nécessitant une évaluation plus approfondie. Bien que celles-ci n'aient pas été répandues dans les réponses, elles faisaient écho à certaines des préoccupations soulevées dans les lettres d'opposition lorsqu'elles ont été formulées (dont un aperçu sera bientôt présenté). À titre d'exemple, l'offre de stationnement était l'une des questions qui ont été soulevées en tant que préoccupation en suspens, par exemple :

« Je considère qu'il faut améliorer les dispositions nécessaires pour le stationnement des voitures et des vélos, compte tenu de l'augmentation probable du nombre de visiteurs sur un nouveau site « pot de miel », qui va attirer du monde.

Plus précisément, quelques réponses ont fait état de préoccupations au sujet du processus de mobilisation qui avait eu lieu, indiquant qu'elles estimaient qu'un meilleur engagement aurait pu empêcher les malentendus ou l'opposition émotive de se développer. Par exemple :

« Il est regrettable qu'une consultation plus large n'ait pas semblé impliquer pleinement les habitants du territoire locale. Je suis certain qu'une telle approche aurait permis de répondre à bon nombre de préoccupations et des idées fausses soulevées dans les commentaires avant le dépôt de cette demande. »

Bien qu'il y ait globalement peu de lettres d'appui soulevant des questions de cette manière, cela indique que des préoccupations peuvent subsister parmi les partisans du projet et que des suggestions pourraient encore émerger de la part des membres des habitants du territoire sur les aspects d'un projet au moment où les plans sont officiellement présentés. Dans des projets comme celui-ci qui se déroulent à l'échelle du paysage, les projets interagissent avec de multiples facteurs. La complexité que cela pourrait entraîner peut signifier qu'il est probable que des préoccupations concernant des aspects spécifiques puissent encore être soulevées, même parmi ceux qui sont favorables au projet. Cependant, certains participants suggèrent ici que certaines de ces questions pourraient être abordées avec ce qu'ils considèrent comme une « meilleure » pratique d'engagement et la participation précoce des communautés locales.

### **1.3.2. Lettres d'opposition**

Plusieurs des lettres d'opposition contenaient des commentaires généraux tels que « C'est un projet épouvantable. En un mot, je m'oppose ». Toutefois, à l'instar des lettres d'appui, la majorité des lettres d'opposition contenaient un argumentaire avec le raisonnement qui sous tendait leur opinion. Parmi ceux qui l'ont fait, nous avons identifié six thèmes clés dans les données que nous présenterons dans cette section. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- Sentiment de perte
- Évitement des risques : risque d'impacts néfastes
- Méfiance et dynamiques de pouvoir
- Critique du processus d'engagement
- Options alternatives non prises en compte
- Problèmes liés aux lettres d'appui

#### **1.3.2.1. Sentiment de perte**

Dans bon nombre des lettres d'opposition, il était clair qu'il y avait un sentiment de perte, ces pertes étant associées à la perception de l'impact du LORP sur la basse vallée de l'Otter. Ce sentiment reflétait des facteurs que les répondants appréciaient et éprouvaient un sentiment d'attachement au paysage (ou à la façon dont ils s'y inscrivait), dans son état pré-LORP. Un résumé des pertes potentielles décrites figure au tableau 6.

**Tableau 6. Résumé des pertes perçues citées dans les lettres d'opposition.**

| Perte   | Description  | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations   |
|---|--|---|---|
| <b>Perte d'espèces sauvages et d'habitats</b> | La valeur a été accordée aux habitats naturels et à la faune locale qui existaient déjà dans le paysage, et le LORP a été considéré comme un projet qui entraînerait la perte de ces habitats naturels et de la faune, ou un remplacement par de nouveaux habitats et espèces sauvages considérés comme de moindre valeur. | <ul style="list-style-type: none"> <li>-C'est une période de crise pour la biodiversité.</li> <li>-La valeur de la SSSI<sup>7</sup>, de l'AONB<sup>8</sup> et/ou de la réserve naturelle diminuerait.</li> <li>-Les pertes seraient irréversibles.</li> <li>-Serait une perte nette, les nouveaux habitats étant perçus comme ayant une valeur moindre.</li> <li>-Les nouvelles espèces ou les nouveaux habitats ne devraient pas se faire au détriment des espèces existantes.</li> <li>-Perdre des types d'habitat spécifiques (ex. haies, marais).</li> <li>-Perdre des espèces ou des groupes d'espèces particuliers (ex. castors, arbres matures)</li> <li>-La nature a développé un sens de l'équilibre dans le paysage actuel.</li> <li>-Paysages influencés par l'activité humaine également de valeur.</li> <li>-Opposition aux concepts de «</li> </ul> | « La destruction massive et généralisée des marais de pâturage, des prairies, des arbres et des haies existants entraînera des pertes importantes de biodiversité pour la loutre de rivière et son estuaire [...] réduisant la zone à des vasières relativement stériles. |

<sup>7</sup> "Site of Special Scientific Interest" (en français « site d'intérêt spécial et scientifique ») – statut légal de protection de la nature en Grande-Bretagne, généralement attribué à une zone ayant un intérêt particulier de par sa composition floristique ou faunistique.

<sup>8</sup> "Area of Outstanding Natural Beauty" (en français « zone de beauté naturelle particulière ») – désignation d'une zone de conservation dont la valeur particulière provient de l'importance du paysage.

| Perte                             | Description  | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations   |
|-----------------------------------|--|---|---|
| <b>Perte d'agrément visuel</b>    | La vallée inférieure de la rivière Otter est considérée comme un endroit magnifique, le LORP entraînant une perte esthétique | <p>restauration » ou de « re-naturation ».</p> <p>-Valeur placée sur les champs verts actuels</p> <p>-Vasières/marais salants considérés comme moins attrayants que le paysage existant</p> <p>-Perdre de l'attractivité pour les visiteurs</p> <p>-Une nouvelle infrastructure détournerait l'attention du paysage naturel</p> <p>-Suggéré d'être en contravention des plans locaux de quartier.</p> | « La vallée de l'Otter est magnifique telle qu'elle est. Les propositions du LORP nuiraient sérieusement à cette beauté. Les vasières et les roselières ne peuvent être que peu attrayantes en comparaison.                   |
| <b>Perte d'accès à la vallée</b>  | Perception de la perte d'accès récréatif au paysage.   | <p>Principalement une perception que l'accès au sentier sera perdu, mais aussi pertes potentielles pour d'autres activités telles que les sports nautiques.</p> <p>Il est également fait référence à l'accès à un paysage pré-LORP qui est considéré comme « paisible » ou offrant une « tranquillité ».</p>  | « Bien qu'il prétende améliorer l'accès du public, le LORP va en fait le réduire. Les sentiers le long de la rivière, qui sont utilisés par beaucoup tous les jours, seront inaccessibles.                                    |
| <b>Perte du patrimoine humain</b> | Perte perçue du caractère paysager ou des caractéristiques qui sont culturellement valorisées.                               | <p>-Perdre les caractéristiques historiques construites par l'homme dans le paysage (y compris l'agriculture traditionnelle).</p> <p>-Suggéré que cela contrevient aux plans de quartier locaux.</p>  | « Je suis associé à cette région depuis 54 ans et je ne veux pas voir la ruine de ce qui s'est développé au fil des siècles, à travers des événements naturels et artificiels - y compris l'agriculture traditionnelle. Telle |

| Perte | Description | Autres raisons invoquées | Exemples de citations   |
|-------|-------------|--------------------------|---|
|       |             |                          | qu'elle se présente, elle fait partie de notre histoire naturelle et de notre identité. Nous ne devons pas la laisser être irrévocablement changée d'une manière aussi vaste, coûteuse et potentiellement ruineuse. » |

À travers ces thèmes, on peut en déduire que les répondants qui ont soulevé ces questions étaient attachés à ces facteurs tels qu'ils existent dans le paysage actuel : la faune et les habitats actuels ; agrément visuel actuel ; l'accès actuel au paysage ; et le patrimoine humain.

Parmi ces répondants, ces facteurs pourraient être définis comme des caractéristiques du paysage auxquelles ils sont personnellement attachés, et ce sont souvent des caractéristiques qui peuvent contribuer à leur sentiment d'identité locale. Ces lettres les qualifient comme des caractéristiques qui pourraient être perdues par le changement à l'échelle du paysage en allant vers un paysage différent et inconnu, considéré comme de moindre valeur. Pour ces répondants, le souhait est que le projet n'aille pas de l'avant, sans désir de changement, en vue de préserver ce qui est déjà considéré comme un paysage précieux. Ainsi, ces pertes perçues peuvent sembler très personnelles et comme une perte permanente d'identité. Par exemple :

« Je suis un jeune résident de Budleigh de moins de 30 ans et ma famille est ici depuis 1966. J'espère vivre ma vie ici et la sauvegarder pour les générations futures, mais pas avec ce plan épouvantable. Prenez la rivière Otter comme ça et vous enlevez une grande partie de ma ville. »

Un petit nombre de lettres mentionnaient également les circonstances récentes de la COVID-19 comme un facteur potentiel de leur attachement local. Pour ces personnes, cela peut avoir accru le sentiment de perte :

« J'habite à Budleigh Salterton et je suis un marcheur régulier le long de la [River Otter]. Pendant le « confinement », cette marche a été un répit salvateur, en particulier pour ceux d'entre nous qui avaient besoin de ce bel environnement pour améliorer notre santé générale !

### 1.3.2.2. Évitement des risques : risque d'effets préjudiciables

Les répondants ont également souligné une série d'impacts néfastes qui pourraient être introduits ou exacerbés par la mise en œuvre du projet. Ces sentiments étaient

légèrement différents de ceux décrits ci-dessus qui se rapportent à un sentiment de perte, car ils sont spécifiquement liés à un risque d'introduction ou d'exacerbation d'impacts négatifs dans la basse vallée de l'Otter, par opposition à la perte de quelque chose auquel les participants sont émotionnellement attachés ou auxquels ils s'identifient. Le tableau 7 donne un aperçu de ces risques potentiels.

**Tableau 7. Résumé des risques d'impacts préjudiciables cités dans les lettres d'opposition.**

| <b>Impact</b>                             | <b>Description</b>   | <b>Autres raisons invoquées</b>  | <b>Exemples de citations</b>   |
|---|--|--|--|
| <b>Augmentation du trafic</b>             | Risque d'augmentation du trafic entraînant des impacts négatifs, souvent cités comme provenant de l'augmentation du nombre de visiteurs.                           | -Augmentation du bruit<br>-Pollution<br>-Risque pour la sécurité<br>-Encombres<br>-Pression de stationnement (voir rangée suivante)  | « L'augmentation du nombre de visiteurs entraînerait inévitablement une augmentation du trafic, provoquant des embouteillages, de la pollution et des problèmes de stationnement. »  |
| <b>Pression sur le stationnement</b>      | Risque d'exacerber les problèmes de stationnement locaux existants, y compris l'augmentation de la circulation (voir ci-dessus) et d'autres facteurs contributifs. | -Augmentation du trafic des visiteurs (voir ligne précédente)<br>-Résultant de la perte de stationnement ailleurs<br>-Pas assez de nouvelles dispositions de stationnement incluses<br>-Déjà des problèmes de stationnement locaux<br>-L'aggravation de la situation avec le stationnement en bordure de route obstruera les routes pour l'accès des véhicules d'urgence | « Otterton est déjà une destination populaire auprès des touristes et des habitants du territoire de l'est du Devon, et la diminution du stationnement au parking de Lime Kiln, et White Bridge aura un impact sur plus de véhicules qui stationnent sur les routes d'Otterton. J'aimerais qu'on envisage sérieusement un parking public sur le côté ouest du village pour réduire l'impact sur le stationnement routier » |
| <b>Pollution provenant de la décharge</b> | Risque d'exposer l'ancienne  | Résultant de la construction du chemin South Farm,   | « Le programme présente des risques d'érosion de la  |

| Impact  | Description   | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations   |
|---|---|---|---|
|   | décharge ou perception que ce risque est ignoré   | ou de l'eau de mer et de l'érosion au fil du temps.   | décharge historique, exposant les débris pouvant contaminer les eaux de crue et à nuire aux utilisateurs des sentiers qui entrent en contact avec des contaminants ou qui les inhalent. »   |
| <b>Impact économique sur les agriculteurs</b> | Risque de perte de terres agricoles et impact économique qui en résulte pour les agriculteurs | Perte de terres agricoles de qualité  | « Le gouvernement s'est engagé à soutenir l'agriculture, en particulier dans le monde post-Brexit. L'enlèvement des pâturages des agriculteurs fait exactement le contraire. »  |
| <b>Augmentation de l'érosion</b>              | Risque d'aggravation des problèmes d'érosion  | -Érosion de la plage ou de la péninsule, due à l'augmentation du courant de marée à l'embouchure de la rivière.<br>-Érosion exacerbée des falaises près de Granary Lane, avec une augmentation du courant à leur base, et des risques associés pour les propriétés locales. | « La tête d'otter et la péninsule de galets sont l'un de mes endroits préférés à Budleigh Salterton. Ce projet verra la barre de galets érodée par l'augmentation des volumes d'eau de mer. Nous devrions sûrement protéger cela en tant que SSSI ? » |
| <b>Augmentation du risque d'inondation</b>    | Risque que le projet augmente le risque d'inondation pour les personnes et les habitations    | -L'érosion de la péninsule entraîne un risque accru d'inondation en amont<br>-Projet dépendant de FAB Link (un projet différent) pour améliorer le sentier 12, sans lequel il n'y aura pas de protection pour Granary Lane.   | « En ce qui concerne les inondations, au cours des 26 années passées dans notre maison, nous avons pu observer le schéma type des inondations. Il en existe deux sortes, toutes résultant de fortes précipitations en amont de la rivière. Le         |

| Impact                                       | Description  | Autres raisons invoquées   | Exemples de citations  |
|--|--|--|--|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Réduction de la superficie des plaines inondables</li> <li>-Capacité réduite de drainage des eaux fluviales et de surface, entraînant des inondations [souvent à Frogmore Road ou Granary Lane].</li> <li>-Perte d'arbres résultant de ces changements.</li> <li>-Risque si les inondations fluviales coïncident avec une augmentation du niveau de la mer pendant une tempête.</li> </ul> | <p>premier type est lorsque la rivière est en crue et rencontre une marée haute. Les berges débordent et les eaux de crue s'infiltrent doucement à travers les champs. L'autre est lorsque la rivière en amont ne peut tout simplement pas faire face à la quantité d'eau, auquel cas l'inondation est plus violente et traverse la route à Otterton, coupant l'accès. À plusieurs reprises, des voitures ont été prises à Frogmore Road par cette inondation rapide. [...] Si l'eau douce ne peut pas s'échapper en raison des marées qui atteignent la vallée en amont, il y aura des inondations.</p> |
| <b>Contribution au changement climatique</b> | Risque que ce projet contribue aux émissions de gaz à effet de serre | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Augmentation de la pollution des véhicules</li> <li>-Perte d'arbres</li> <li>-Les vasières émettent des gaz à effet de serre</li> </ul>  | « Il y a un risque élevé que la destruction des habitats existants entraîne la perte importante d'arbres et d'autres plantes qui captent naturellement les gaz à effet de serre et libèrent de l'oxygène dans l'atmosphère, pour être remplacés par des vasières qui émettent des gaz. »   |
| <b>Risque pour la santé</b>                  | Risque d'impacts   | -De l'augmentation des moustiques  | « La proposition de planification soulève  |

| Impact                         | Description  | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations   |
|--------------------------------|--|---|---|
|                                | néfastes sur la santé physique humaine.  | -De la pollution des véhicules<br>-À partir de contaminants exposés par la décharge<br>-Provenant des gaz émis par les habitats des marais salants  | d'autres problèmes de santé publique graves : il est possible que la décharge produise des lixiviats toxiques et qu'il y ait une augmentation significative des insectes porteurs de maladies, en particulier les espèces de moustiques qui prospèrent dans les marais salants. » |
| <b>Impacts sur les travaux</b> | Série d'impacts négatifs associés à la perception des travaux au cours des étapes de mise en œuvre | -Santé (ex. bruit, stress, poussière)<br>-Réduction de l'accès<br>-Travaux de circulation et impact sur les routes<br>-Impact visuel<br>-Dommages pour les champs (enceinte de la zone)<br>-Dissuasion des visiteurs et perte de revenus locaux<br>-Impact prolongé si travaux retardés | « Une projection de deux années [...] des grands travaux d'installation et de perturbations des véhicules sur des routes historiquement mal entretenues. Deux ans et plus de stress, de bruit et de pollution attendent les habitants de Budleigh. »                              |

Ainsi, les impacts décrits ici se rapportent aux points de vue sur les risques potentiels que le projet pourrait poser. Souvent, ceux-ci sont étayés par un sentiment d'incertitude quant aux résultats du projet, certains percevant qu'il y a un manque d'évaluation ou un manque de preuves fournies. Par exemple, les facteurs cités comme nécessitant une évaluation plus approfondie comprenaient les impacts sur la circulation, le stationnement, le site d'enfouissement, les moustiques, le drainage, les inondations, l'érosion et les impacts sur la péninsule.

De nombreux commentaires ont été formulés au sujet d'un manque perçu de preuves ou d'évaluation du risque d'inondation. Des exercices de modélisation ont été entrepris par les partenaires du LORP, mais les répondants n'ont souvent pas fait confiance à ces évaluations en raison de leur propre compréhension de la façon dont les inondations locales se produisent ou de la perception que certains facteurs n'avaient pas été pris en compte dans les exercices de modélisation. Par exemple :

« Nous comprenons que les impacts prévus sur les eaux souterraines ont été discutés avec d'autres équipes de spécialistes de l'AE au fur et à mesure que la modélisation et [Frogmore Road Association] se sont développées, mais nous ne voyons pas de preuves que les augmentations prévues du niveau des eaux souterraines ont été incorporées dans les forçages du modèle de surface. Nous nous attendons donc à ce que les inondations prévues (à la fois marémotrices et fluviales) soient faussement réduites, en raison d'un cas encore plus important d'atténuation établi pour les inondations d'eau de surface.

Pour certains, cette incertitude était liée à ce qui était perçu comme un manque de clarté sur les mesures d'atténuation ou d'entretien continu qui seraient incluses à l'avenir, ou un manque de clarification quant à qui serait responsable en cas d'impacts nuisibles sur les personnes et les biens. Cela pourrait être lié à un sentiment d'imposition, avec l'attente que quelqu'un soit responsable des problèmes qui pourraient survenir.

« il n'y a aucune mention d'un soutien aux propriétés touchées par ces travaux - comment cela affectera-t-il notre assurance? Que se passe-t-il si nous ne pouvons pas obtenir d'assurance à la suite des travaux ? Que se passe-t-il si nous courons un risque accru d'inondation ? Nous ne voyons aucune mention d'un plan d'urgence selon lequel, si les plans sont erronés et que nos propriétés ou nos jardins sont endommagés, à qui nous adresserons-nous pour obtenir une indemnisation et un soutien afin de nous assurer que nos propriétés sont assurables à l'avenir ?

Parmi les autres incertitudes soulevées, mentionnons le risque que le projet ne puisse pas être achevé si le financement était retiré, ou que ce projet soit trop expérimental, sans aucune garantie que les avantages potentiels seraient réalisés.

« Promouvoir l'adaptation aux côtes changeantes (PACCo) utilise l'estuaire de la rivière Otter comme site pilote avec un autre en France et, en cas de succès, cette idée sera reproduite dans d'autres régions. Comment pouvons-nous être sûrs que cela fonctionnera ? »

Ainsi, pour les répondants qui ont souligné ces problèmes potentiels, le projet a été perçu comme un facteur contribuant aux risques et aux incertitudes dans leur région. Ces objections étaient formulées dans le but d'empêcher la prise de tels risques soient ou dans le but de s'assurer qu'il y aurait quelqu'un qui pourrait être tenu responsable de tout impact négatif. Pour ces répondants, le maintien de la vallée sous sa forme actuelle et familière était l'approche à privilégier qui, selon eux, fournirait une plus grande certitude quant aux résultats futurs dans le paysage qu'ils connaissent.

### **1.3.2.3. Méfiance et dynamiques de pouvoir**

Alors que les thèmes précédents ont trait aux impacts futurs du projet et au changement de paysage, la dynamique du pouvoir entre les résidents et le

partenariat du projet a été observée comme une influence supplémentaire sur les lettres d'opposition. Cela comprenait la dynamique entre les habitants du territoire et les partenaires du projet ou le propriétaire foncier, les partenaires et le propriétaire foncier étant perçus comme ayant un plus grand niveau d'influence dans la vallée. Ces habitants du territoire peuvent se sentir comme ayant moins de pouvoir que ceux qu'ils considèrent comme des acteurs plus puissants dans le paysage, et ces répondants tentent de faire entendre leur voix à travers leurs objections à cette proposition. Souvent, cela était lié à des expressions de méfiance à l'égard des « acteurs puissants » et de leurs motivations, influençant peut-être le sentiment que ce projet leur a été imposé. Les expressions de méfiance ont été observées de plusieurs façons, qui sont détaillées dans le tableau 8.

**Tableau 8. Résumé des façons dont la méfiance a été observée dans les lettres d'opposition.**

| Description de la méfiance  | Autres raisons invoquées   | Exemples de citations  |
|---|--|--|
| <b>Manque de confiance dans l'information fournie</b>   | -Suggérant qu'il y a des informations erronées dans les documents, ce qui pose la question de ce d'autres erreurs ailleurs.  | « Quelles autres erreurs sont contenues dans ces plans et demandes, sur lesquelles des décisions importantes sont prises ? »   |
| <b>Fondé sur la perception que le propriétaire foncier ou ses partenaires entreprennent un projet à des fins lucratives</b>   | -Soupçonnant que l'amélioration de l'accès à South Farm ou de l'utilisation de champs pour les travaux de projet pourrait conduire à de nouveaux développements<br>-Intention perçue de commercialiser la vallée | « Je m'oppose à l'idée et je pense que cette demande devrait être rejetée. Il s'agit évidemment d'une tentative de transformer une zone environnementale déjà riche en une grande installation de sports nautiques, y compris de futurs hébergements de vacances et diverses entreprises commerciales associées aux sports nautiques et au tourisme. |
| <b>Méfiance à l'égard de la capacité des propriétaires fonciers à réaliser le projet en raison de la perception qu'ils n'ont pas correctement entretenu le paysage dans sa forme actuelle</b> |  | « Dans le cas du cours inférieur de la rivière Otter, bien que le demandeur soit conscient de la présence d'arbres morts et de végétation entravant la libre circulation de l'eau, cette situation est restée sans   |

| Description de la méfiance   | Autres raisons invoquées  | Exemples de citations  |
|--|---|--|
|  |   | surveillance pendant un certain nombre d'années. Il s'agit donc d'un exemple de la compréhension et de l'interprétation par le demandeur de la directive de l'AE [« Droits et responsabilités des riverains »], comment pouvons-nous être sûrs que la plaine inondable sera mieux gérée ?  |
| <b>Résultant de la perception que le projet n'est pas dans l'intérêt des populations locales</b> | -Considération que la principale motivation est de répondre au besoin de IAE pour compenser la perte d'habitat ailleurs.<br>-Vu comme un projet de vitrine (sans grand intérêt pour le territoire). | «L'implication de l'Agence de l'environnement dans le projet découle de la nécessité de fournir un habitat compensatoire pour les pertes identifiées dans la stratégie de gestion des risques d'inondation et d'érosion côtière de l'estuaire de l'Exe. [L'Agence pour l'environnement a essayé d'introduire une version de ce projet à Topsham, mais elle a été rejetée. Elle cherche à se décharger de sa responsabilité sur la vallée de l'Otter, très appréciée. |
| <b>Perception qu'il y a eu un manque de surveillance indépendante</b>                            | -Suggestions d'intérêts particuliers dans le projet   | « L'absence de surveillance indépendante devrait inciter à un examen indépendant et pleinement inclusif avant d'examiner toute demande d'aménagement. »  |

#### 1.3.2.4. Critique du processus d'engagement

De nombreux commentaires ont porté sur le processus de participation qui avait été entrepris dans le cadre de l'élaboration du projet, les répondants estimant que cela avait été insuffisant, influençant ainsi leur décision de soumettre des lettres d'opposition. Nous avons identifié trois façons principales dont cela a été rapporté par les répondants.

#### **1.3.2.4.1. Impuissance des habitants du territoire – manque de possibilités de véritablement contribuer au projet**

La plus importante des critiques à l'égard du processus de mobilisation était que, de l'avis des répondants critiques, il n'y avait pas eu de consultation avec les membres du public (« il n'y a pas de consultation publique ») ou qu'il y avait eu peu de possibilités d'avoir une contribution significative à la conception du projet, malgré ce qu'ils ont souvent cité comme un besoin important d'entendre la population locale.

« Comme beaucoup d'autres, je n'ai pas eu de préavis du dépôt du projet, ce qui, compte tenu de sa taille et de son impact potentiel sur les résidents locaux, est absolument incroyable. Il n'y a pas eu de consultations ou de discussions ».

Certains ont laissé entendre que la demande d'aménagement avait été une surprise et que la majorité de la population locale n'était pas au courant des propositions jusqu'à ce qu'elle en soit informée par d'autres populations locales ou par le biais de dépliants de la campagne Stop the Otter Swamp. D'autres, entre-temps, étaient au courant des événements de mobilisation antérieurs du LORP, mais ont suggéré que ceux-ci avaient été limités dans leur portée. Cela comprend des suggestions selon lesquelles : la publicité de l'événement dans le journal local n'aurait atteint qu'une cible limitée ; que seules les maisons paires situées sur Granary Lane (situées d'un côté de la rue) ont reçu des avis de demande d'aménagement ; que le projet n'avait pas communiqué avec tous les membres de la collectivité ; que dans le Groupe des parties prenantes tous les intérêts n'étaient pas représentés; ou que les participants aux événements précédents n'étaient pas représentatifs de des habitants du territoire au sens large. Il a également été suggéré que, dans la demande de planification, peu d'attention était accordée à l'accessibilité de la documentation, car d'autres formats n'étaient pas disponibles (comme les copies papier pour ceux qui n'ont pas accès à Internet).

De tels commentaires indiquent que ces répondants ont le sentiment qu'ils n'ont pas été en mesure de « faire entendre leur voix » ou de contribuer de manière significative au projet. Certains répondants n'étaient pas au courant des tentatives d'engagement et d'autres estimaient que les tentatives faites étaient insuffisantes. Dans les deux cas, parmi ces lettres, il y avait un sentiment de déresponsabilisation dans le processus de prise de décision.

Il est intéressant de noter que ce sentiment qu'il y avait eu un manque de consultation s'est étendu à la consultation pour le processus de planification lui-même ; il y a eu des appels pour reporter le processus de demande d'aménagement jusqu'à ce que d'autres consultations aient eu lieu. Par exemple :

« Je crois que ce projet devrait être retardé jusqu'à ce que les résidents de la région puissent avoir l'occasion d'une consultation publique. »

Dans le processus de planification, la possibilité de soumettre des lettres d'appui ou d'opposition est décrite par les autorités locales comme un processus de consultation, et l'évaluation documentaire ci-dessus a indiqué que (dans les dernières étapes) les partenaires du projet ont vu la consultation de planification comme une occasion pour les résidents d'avoir leur mot à dire. Toutefois, le processus de planification a été accueilli d'une manière différente par ceux qui ont suggéré que la consultation devrait être retardée pour permettre une « consultation publique ». Il y a une similitude dans le langage utilisé, mais une distinction est faite dans la mesure où les opposants ne considèrent pas le processus de consultation pour la planification comme une chance de contribuer au plan, mais plutôt comme une manière de soutenir ou d'empêcher les plans qui ont été faits. Le terme de « consultation », tel qu'il est mentionné ici dans les lettres d'opposition, semble plutôt faire référence à un engagement dans lequel les résidents se sentiraient responsabilisés, avec la possibilité de contribuer à la prise de décision et à l'élaboration de la proposition. Le sentiment de désresponsabilisation dans ces lettres montre cependant clairement que cela avait été le cas et a été utilisé pour souligner leur préoccupation et / ou leur opposition au projet.

#### **1.3.2.4.2. Questions sans réponse**

Outre la capacité de contribuer à l'élaboration du projet, comme on l'a vu plus haut, d'autres commentaires laissaient entendre que les questions soulevées pendant la durée de la conception du projet n'avaient pas été abordées ou que des questions restaient sans réponse.

« Bon nombre des questions posées au LORP au cours de la durée de la consultation publique n'ont jamais été traitées de manière adéquate. On aurait pu espérer qu'avant d'engager ce projet dans la planification, toutes les préoccupations soulevées auraient été résolues avec les personnes concernées. Cette demande de planification ne fait toujours pas grand-chose pour apaiser les inquiétudes légitimes de ceux qui vivent dans et autour de la vallée de l'Otter et en cela, LORP a échoué.

Ceci est différent du fait qu'il y a un manque de possibilités de commentaires significatifs, car cela suggère la reconnaissance qu'il y a eu une certaine occasion de soulever des problèmes, mais il y a une perception que le projet a ensuite été incapable de résoudre les problèmes de manière satisfaisante.

#### **1.3.2.4.3. Calendrier des demandes de planification et COVID-19**

Bon nombre des commentaires qui critiquaient la mission entreprise ne tenaient pas compte du moment de la demande d'aménagement. Deux éléments liés au calendrier ont été mentionnés : la durée du temps disponible pour examiner la

demande d'aménagement et le moment du dépôt de la demande pendant les restrictions en cours liées à la pandémie de COVID-19.

Lorsque des commentaires ont été formulés relatifs à la durée, ces répondants ont estimé qu'ils n'avaient eu pas assez de temps pour examiner les plans proposés pour le projet, souvent en se référant à un grand nombre ou à des détails de documents à prendre en compte :

« Avec une échéance qui approche à grands pas et plus de 170 documents à étudier en détail, cela semble être un fait accompli. »

Le plus souvent, cependant, les commentaires portaient sur le moment de la demande pendant les restrictions en cours liées à la COVID-19. Ce moment a été perçu négativement, avec trois thèmes principaux identifiables, résumés dans le tableau 9. Lorsque ces commentaires ont été formulés, il a souvent été dit que les répondants estimaient que la demande devrait être retardée jusqu'à ce que les restrictions soient assouplies et que d'autres activités de consultation puissent avoir lieu.

**Tableau 9. Résumé des critiques liées au moment de la demande d'aménagement pendant les restrictions en cours liées à la COVID-19.**

| Émettre  | Plus de détails   | Exemples de citations   |
|--|---|---|
| <b>Remettre en question l'éthique du calendrier de candidature</b>                               | -Les priorités publiques se concentrent actuellement sur les circonstances immédiates de la pandémie.<br>-Quelques-uns ont fait état de soupçons selon lesquels les plans étaient mis en œuvre à l'heure actuelle pour éviter l'examen du public ou pour respecter la date limite de financement. | « 2020 et le pays fait face au Covid 19. Les efforts des gens se concentrent sur leur vie quotidienne et non sur un projet de renaturation pour l'avenir. Par conséquent, en cette période très particulière, cette demande devrait au moins être suspendue jusqu'en 2021, date à laquelle, espérons-le, nous verrons une sorte de retour à la normale. |
| <b>Incapacité d'organiser un événement public en raison des restrictions liées à la pandémie</b> | -Habituellement, il y a un événement public pour les projets de cette envergure, qui ne pouvait pas avoir lieu à cette période.   | « Le site internet LORP ne compense pas de manière satisfaisant l'impossibilité due aux restrictions Covid-19 d'organiser une deuxième consultation publique et une exposition »  |
| <b>Inaccessibilité des plans de projet aux</b>   | Les restrictions liées à la pandémie ont signifié que   | « Nous ne devrions pas supposer que les   |

| Émettre                            | Plus de détails   | Exemples de citations   |
|------------------------------------|---|---|
| <b>utilisateurs non numériques</b> | la participation s'est faite uniquement en ligne. Les documents ont été hébergés sur le site Web, mais ne sont pas accessibles à ceux qui n'ont pas Internet. | habitants du territoire ont tous recours à Internet pour analyser des documents importants relatifs à la plus grande transformation du paysage où elle vit. Il est important que les personnes qui vivent ici puissent accéder à une représentation adéquate, car ce sont les résidents qui vivront avec le résultat (conséquence... ou l'opportunité) des décisions. » |

Bien que bon nombre de ces commentaires se rapportent à des circonstances sans doute uniques associées à la crise pandémique, les points sous-jacents sur l'accessibilité sont transférables à d'autres situations. Les commentaires sur la façon de s'assurer que les plans ou les documents seraient disponibles en ligne et sur papier, ou sur la possibilité d'événements de mobilisation en personne, sont révélateurs de la nécessité d'une palette d'approches variées de mise à disposition de présentation du projet, afin de les rendre accessibles à différents types de publics

#### 1.3.2.4.4. Autres options non prises en considération

Il était courant que les lettres d'opposition contiennent des références à d'autres options qui, selon eux, seraient préférables aux propositions présentées par le LORP, parfois en suggérant que l'équipe de projet n'avait pas envisagé de telles solutions. Voici des exemples de suggestions alternatives données : renforcement des défenses maritimes existantes ; la restauration des habitats à plus petite échelle ; dragage ; laisser entrer la marée, mais avec un changement de rythme plus lent ; ou « entretenir correctement » la rivière avec la perception que cela n'a pas eu lieu ces derniers temps.

Souvent, ces commentaires étaient liés à la perception que les propositions de LORP étaient coûteuses (parfois signalées comme une utilisation « mauvaise » ou « inutile » du financement des contribuables). D'autres options ont été jugées plus rentables ; il a aussi été considéré que des options moins coûteuses pourraient être disponibles.

#### 1.3.2.4.5. Problèmes liés aux lettres d'appui

Dans plusieurs lettres d'opposition, des questions ont été soulevées en réponse directe aux lettres d'appui. Nous avons identifié les problèmes de trois manières principales, comme décrit dans le tableau 10.

**Tableau 10. Résumé des questions soulevées au sujet des lettres d'appui, dans les lettres d'opposition.**

| Défi   | Détails   | Exemples de citations  |
|--|---|--|
| <b>Suggestion faite que les partisans ne sont pas locaux</b>                     | -Point de vue selon lequel les décideurs devraient accorder plus d'attention aux populations locales.<br>-Suggestion que les sympathisants non locaux négligent les impacts sur les habitants du territoire     | « Je suis également déçu du nombre de personnes de l'extérieur qui ont soutenu cette demande avec peu ou pas de réflexion sur les risques encourus, et les préoccupations très valables des locaux. »  |
| <b>Vision négative de la campagne sur les médias sociaux à l'appui du projet</b> | Bien que lié aux suggestions, de nombreux partisans ne sont pas des locaux, cela est plus spécifique à une vision négative de l'impact des campagnes sur les réseaux sociaux sur le processus de planification. | « J'ai été très triste de lire les commentaires des deux derniers jours qui semblent être le résultat d'une campagne sur les réseaux sociaux de certains groupes de discussion. Cela a clairement sapé le processus de demande d'aménagement, nuisant gravement à sa crédibilité et déformant les opinions réelles de la population locale sur laquelle le projet proposé a un effet direct. |

### **1.3.3. Lettres neutres**

Les quelques lettres neutres contenaient pour la plupart des éléments déjà observés à travers les lettres d'appui, ou lettres d'objection. Certaines des lettres indiquaient qu'elles n'avaient aucune objection de principe, tandis que d'autres faisaient état des répercussions positives et négatives perçues du projet. Cela a parfois été présenté comme une vision généralement positive du projet, mais avec des préoccupations ou des questions en suspens.

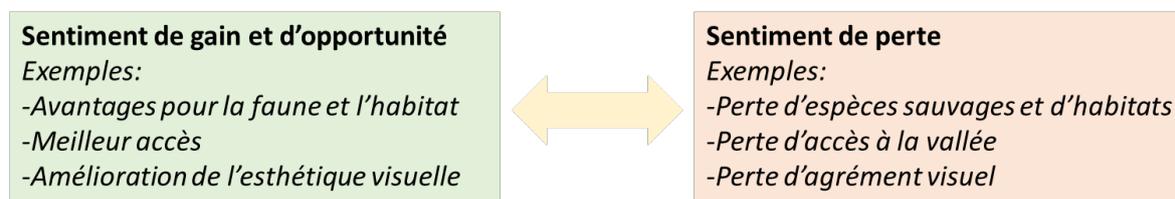
Les questions mentionnées parmi les lettres neutres qui ont été considérées positivement incluaient, par exemple : l'amélioration de la biodiversité ; l'amélioration du chemin South Farm ; l'amélioration des sentiers pédestres améliorant l'accès des personnes handicapées ; et les avantages potentiels du tourisme.

Préoccupations ou questions en suspens liées, par exemple : à la circulation ; au stationnement ; à l'érosion ; au risque d'inondation ; aux impacts sur les travaux ; ou l'impact visuel. Quelques autres commentaires reflétaient également les préoccupations soulevées dans les lettres d'opposition au sujet du processus de mobilisation, en particulier en ce qui concerne le besoin perçu de plus de temps pour la consultation, la nécessité d'une plus grande sensibilisation aux propositions, ou un commentaire qui suggère que certains commentaires proviennent de personnes non locales qu'ils considèrent comme valides, mais avec la suggestion que les points de vue locaux devraient être pris en compte davantage.

### 1.3.4. Controverses potentielles

Le projet de restauration la basse vallée de la rivière Otter est à l'échelle du paysage. Il est multiforme et interagit avec divers publics, localement et plus éloignés. Dans les réponses de planification, ces caractéristiques sont reflétées dans les réponses de divers groupes communautaires, et dans les raisons diverses et multiples pour lesquelles les participants sont favorables ou opposés au projet. En raison de l'ampleur et de la complexité de l'adaptation à l'échelle du paysage, il est probable que des controverses puissent survenir entre différentes connaissances et points de vue sur le paysage existant.

Grâce à cet aperçu des thèmes abordés dans les réponses de planification, nous avons identifié plusieurs domaines dans lesquels il existe des points de vue et des compréhensions contrastés sur l'Otter inférieure et le LORP, ce qui peut contribuer à des controverses potentielles. Dans certains cas, il y avait une polarité dans ces points de vue. Par exemple, certains des partisans ont perçu la réduction du risque d'inondation comme un gain ou une opportunité offerte par le projet, alors que parmi certains opposants, le projet a été perçu comme un facteur contribuant à une augmentation du risque d'inondation pour les personnes et les biens. De même, il y avait des points de vue polarisés entre certains des facteurs spécifiques qui étaient perçus comme des opportunités ou des pertes, comme le montre la figure 9.



**Graphique 9. Exemples de polarité entre les sens perçus de l'opportunité et de la perte.**

Là où il y a un potentiel de polarité, il y a aussi un potentiel de controverse entre les groupes. En effet, une certaine controverse a été observée directement entre les répondants dans le cadre du processus d'intervention en matière de planification lui-même, certaines lettres d'appui contestant les lettres d'opposition, et vice versa.

Cela indique que les problèmes peuvent être émotionnels ou chargés de valeur. De plus, les projets devront examiner comment surmonter les divisions potentielles dans une approche collaborative de la participation. Cela a même été souligné par un participant dans sa lettre de réponse :

« Dichotomie entre les groupes de campagne : La dichotomie des « activistes extérieurs » contre les « locaux étroits d'esprit » n'aide pas. Des projets comme le LORP ne réussissent pas sans la collaboration de toutes les parties prenantes et dépendent de la bonne volonté, de la compréhension et de la contribution des communautés locales. »

#### **1.3.4.1. Remarque des chercheurs**

Idéalement, le développement de projets impliquera la possibilité d'un engagement et d'une discussion respectueuse entre les groupes, et la possibilité d'une communauté d'apprendre les uns des autres et de reconnaître différents points de vue, tels que ceux observés dans ces lettres. Nous pensons que les résultats de cette analyse thématique continuent d'appuyer l'approche de « social learning » pour le développement de projets d'adaptation côtière. L'apprentissage social facilite le partage de différentes connaissances et l'intégration de ces connaissances dans les plans d'adaptation. Cela pourrait aider à combler les lacunes ou les divisions en matière de connaissances et, bien que les solutions puissent ne pas recueillir un consensus, nous pensons que cette approche est susceptible de conduire à des décisions qui répondent aux facteurs sociaux et environnementaux de manière inclusive, responsabilisant ainsi les populations locales dans le processus.

## 2. PROJET TERRITORIAL DE LA SAÎNE

### 2.0. Champ de l'évaluation et chronologie

Cette évaluation sur documents est centrée sur l'analyse du processus de concertation ayant mené à la définition et à la validation des actions de transformation du territoire qui doivent être financées et concrétisées dans le cadre du projet PACCo, s'inscrivant dans le projet territorial de la Saône.

Le projet territorial de la Saône (PTS) est lié et articulé à d'autres projets à différentes échelles relevant de différents secteurs (urbanisme, gestion de l'eau, développement touristique, ect.) qui recoupent partiellement son périmètre géographique. Les documents et les événements qui s'y rapportent ne seront envisagés dans cette étude que par rapport au PTS, dont le processus d'élaboration est l'objet de l'évaluation. Ce processus d'élaboration s'étend de 2012 à 2019. A compter de cette date le projet rentre dans sa phase de mise en œuvre, ce qui nécessite toujours un travail de coordination mais non de concertation.

En raison de la complexité contextuelle des projets qui se chevauchent, une chronologie supplémentaire est fournie ici pour clarifier la séquence des événements décrits dans l'histoire d'engagement (section 2.1):

| PHASE  | DATES            | POINTS CLÉS  |
|--|------------------|--|
| <b>PHASE 0 –<br/>2003-2010:<br/>Projet de<br/>réestuarisation</b>  |                  | Suite à une étude technique, une proposition dite de ré-estuarisation, avec une approche essentiellement hydraulique, est mise sur la table pour limiter le risques d'inondation, notamment améliorer son évacuation en cas de crues du fleuve. Ce projet a été élaboré avant vivre avec une côte en mutation (LiCCo) et le projet territorial de la Saône (PTS). Il n'a pas abouti car il n'a pas suscité l'adhésion des acteurs. |
| <b>PHASE 1 –<br/>2012-2014:<br/>Reprise et<br/>nouveau<br/>départ sous<br/>l'impulsion du<br/>Conservatoire<br/>du littoral,<br/>grâce à LiCCo</b> | 2012             | Le projet LiCCo démarre sous l'impulsion du Conservatoire du littoral.   |
|  | décembre<br>2012 | 12 acteurs (représentant 14 organismes) réunis pour le premier atelier LiCCo animé par le Conservatoire du littoral. Cela comprenait des élus, des représentants de groupes d'utilisateurs et des organisations ayant une mission liée à l'eau.<br>Il s'agissait d'une intention exprimée pour le projet de prendre des décisions avec les acteurs locaux.   |

| PHASE | DATES         | POINTS CLÉS   |
|-------|---------------|---|
|       |               | <p>Tourisme mis en évidence comme une question d'importance clé dans la région, en particulier le camping local.</p> <p>12 personnes (représentants 14 entités) se réunissent pour 1<sup>er</sup> atelier LiCCo organisé par le CDL. La volonté de prendre des décisions main dans la main avec les acteurs du territoire y est manifeste. Le tourisme apparaît comme un élément d'importance, notamment à travers le camping.</p>  |
|       | mars 2013     | Lancement des Copils (Comités de Pilotage) et du Cotechs (Comités Technique).   |
|       | mars 2013     | <p>Le 1<sup>er</sup> cotech a lieu avec des représentants d'associations, de collectivités locales et de l'Etat.</p> <p>Les participants appellent de leurs vœux un projet qui prennent en compte les facteurs socio-économiques (contrairement au projet de ré-estuarisation qui avait une approche purement hydraulique).</p> <p>Les partenaires confirment que le projet s'appuiera sur une étude de la situation en matière de tourisme entre autres (notamment par rapport au camping).</p> <p>Une feuille de route pour l'élaboration du PTS est mise au point, avec une extension de certains délais, à la demande des participants (qui souhaitent plus de temps sur la partie conception).</p> |
|       | mars 2013     | Le premier Copil se tient avec 21 personnes, représentant 12 organisations. Parmi eux se trouvaient des acteurs de différents niveaux dont les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'Etat et l'Agence de l'Eau. La dimension socio-économique a de nouveau été soulevée comme une préoccupation importante (au-delà de prendre un projet uniquement axé sur l'hydrologie).  |
|       | novembre 2013 | Un deuxième atelier LiCCo a lieu, au cours duquel est travail documentaire sur l'histoire et les évolutions de la Basse Vallée est présenté. La question du contexte réglementaire est  |

| PHASE  | DATES     | POINTS CLÉS  |
|--|-----------|--|
|  |           | également abordée. En effet, des projets de loi impactant les compétences et obligations en matière de gestion de l'eau viennent d'entrer en vigueur, d'autres vont l'être prochainement. 3 scénarios pour l'adaptation de la vallée sont en discussion. Il est difficile sur la base des documents de dire quel a été le niveau de contribution des participants à ces scénarios.   |
|  | juin 2014 | La discussion sur les scénarios se poursuit dans un atelier LiCCo. Elle oscille entre présentation des impacts que le changement climatique pourrait avoir et débat sur la meilleure approche à adopter pour y faire face. Différentes approches sont évoquées : l'une radicale, l'autre modérée, l'autre consistant à ne rien faire du tout.  |
| <b>PHASE 2 - 2015-2017: Avancées du Projet Territorial Saône</b> | mars 2015 | Dans l'entretien avec le président d'Estuaire Saône Plus, on apprend que l'association a été créée pour avoir accès à l'information sur le projet (ce qui n'avait pas été le cas au début, avec le projet de ré-estuarisation).  |
|  | mars 2015 | L'entretien avec le président de l'Association des Bungalows de l'Allée des Crevettes révèle que l'association a aussi été créée en réaction à un manque d'information sur le sujet. Les membres ont une certaine méfiance à l'égard des acteurs ayant porté le projet de ré-estuarisation et espèrent que pour le PTS, ils seront mieux informés.   |
|  | mars 2015 | Le Conservatoire du littoral tente de mieux communiquer les objectifs du projet à la communauté locale par les lettres de Saône (accessible en ligne).   |
|  | juin 2015 | Le nombre de participants au cotech augmente pour inclure des consultants. Les représentants s'inquiètent des propositions de projet. L'un des trois maires locaux a affirmé que les propositions "effraient" les élus, et un autre se demande si les experts pourraient se tromper sur le changement dans la vallée. Ils demandent si des propositions à plus petite échelle ont été envisagées.<br>Bien qu'il y ait des désaccords, plusieurs participants indiquent qu'ils ont accueilli favorablement l'approche multidimensionnelle |

| PHASE | DATES                      | POINTS CLÉS   |
|-------|----------------------------|---|
|       |                            | du projet qui inclut désormais des facteurs socio-économiques locaux (par exemple, la relocalisation du camping).   |
|       | juin 2015                  | Une réunion publique a lieu au Centre des jeunes de Quiberville avec plus de 100 participants. Il y avait des questions de la communauté et des incertitudes exprimées. La presse locale a rapporté que la décision de changer d'approche par rapport à celle du projet de ré-estuarisation a été bien accueillie.  |
|       | juin 2015                  | <p>Un atelier d'une journée est organisé avec les autorités locales et un « groupe d'étude » chargé d'explorer la faisabilité du projet. Cela commence sans solutions « toutes faites » et un exercice de post-it permettant aux participants de décrire leurs principales attentes et craintes concernant le projet. S'ensuit une visite de site pour que les acteurs partagent leurs réflexions et posent des questions. Dans l'après-midi, les risques associés aux structures de protection contre les inondations existantes sont discutés.</p> <p>Les principales préoccupations relevées sont : la crainte que le projet ne soit pas achevé – refroidi par les expériences du projet de ré-estuarisation ; le coût potentiel et les ressources financières ; les impacts sur les bungalows ; et la gestion future de la route-digue.</p> |
|       | septembre et novembre 2015 | D'autres cotechs et copils sont organisés, avec une participation accrue et des discussions ouvertes. Les participants y font part de retours positifs sur la journée d'ateliers.   |
|       | décembre 2015              | Conservatoire du littoral fait paraître des « lettres de la Saône » qui comprennent une prise de parole des trois maires locaux. L'un indique que les efforts pour améliorer la communication autour des projets ont été salués et ont démontré « que les projets se construisent en lien avec les municipalités ». Un maire aurait déclaré que les conclusions de l'atelier « ont été reprises et évaluées » et sont prêtes à être traduites en éléments structurels dans les scénarios.   |
|       | mars 2016                  | Deuxième atelier organisé avec des représentants de 26 organisations (dont cinq associations locales d'utilisateurs). Le scénario principal révisé a été présenté au groupe avec une nouvelle occasion pour lui de faire des commentaires.  |

| PHASE  | DATES         | POINTS CLÉS   |
|--|---------------|---|
|  | 2018          | <p>Les acteurs se réunissent à nouveau en cotech et copils pour discuter des points soulevés dans l'atelier. Le nombre de participants a augmenté.</p> <p>Il existe désormais un consensus autour du scénario à mettre en œuvre et la discussion s'oriente de plus en plus vers des aspects plus spécifiques.</p> |
| <b>PHASE 3 – 2018-2019: La concrétisation du projet avec PACCo</b> | décembre 2018 | La source de financement a été identifiée grâce à l'initiative PACCo. Ceci est considéré par le projet comme une opportunité d'achever et de mettre en œuvre un projet qui s'appuie sur l'engagement collectif à travers LiCCo et le PTS.   |

## 2.1. HISTORIQUE DU PROCESSUS DE CONCERTATION

### 2.1.1. PHASE 0 : 2003-2010 Projet de ré-estuarisation

Avant de retracer l'historique du projet territorial de la Saône (PTS), il est nécessaire de re-situer le contexte particulier dans lequel celui-ci émerge. Le PTS porté par le Conservatoire du littoral fait suite à un autre projet, dit de « ré-estuarisation », que l'on peut dater approximativement entre 2003 et 2010. L'étude d'aménagement pour une gestion globale de la basse vallée de la Saône, commandée par le Syndicat de Bassins Versants Saône, Vienne et Scie (SBVSVS) entre 2003 et 2005 dresse un diagnostic et conclut à la nécessité d'un certain nombre de mesures sur le plan hydraulique.

Ci-dessous un extrait de l'Etude globale pour la mise en place du projet territorial de la basse vallée de la Saône, Phase 1 : analyse de l'existant rédigé en 2014.

Diagnostic apporté par l'étude :

Il ressort du diagnostic de l'étude que la situation de la basse vallée de la Saône est problématique sur deux points principaux :

- La gestion du risque d'inondation fluviale : en période de crue, la buse ne permet pas une évacuation suffisante des eaux à la mer. Cette situation est renforcée durant les marées hautes de vives eaux où le niveau de la mer est supérieur au niveau de la Saône, ce qui engendre une sur-inondation. De même, la disposition des merlons en terre dans la basse vallée créent des casiers qui augmentent aussi le temps de vidange.
- La situation environnementale de la basse vallée est aussi problématique : l'intrusion d'eau marine est très fortement limitée par la présence du clapet, ce qui a pour conséquence de priver la vallée des riches écosystèmes estuariens qui devraient théoriquement se retrouver jusqu'à Outils. De même, le clapet empêche la remontée d'espèces marines migratrices.

Dans ce document technique, 6 scénarios sont dessinés, 3 sont conservés pour une analyse environnementale plus poussée car jugés acceptables sur le plan économique et environnemental. Quelques soient les scénarios retenus, sont présentés comme incontournables :

- L'ouverture de la digue
- Le déplacement du lit de la Saône en fond de vallée

Le document identifie l'opposition entre deux approches : la gestion de l'aléa (à travers la digue) et la gestion de la vulnérabilité (qui appelle une transformation du fonctionnement hydraulique du territoire), cette dernière étant privilégiée.

En cas d'inaction, le document pointe le risque de rupture de la digue-route ainsi que les coûts d'entretien que celle-ci génère, tout comme la buse.

Des enjeux extra-environnementaux sont identifiés – maîtrise foncière de la basse vallée, acceptabilité sociale de ces changements fondamentaux – sans pour autant faire l'objet d'une étude approfondie.

Dans cette étude, la nécessité d'une ré-estuarisation de la zone est actée. Les questionnements portent sur son ampleur (ouverture à 30m ou 300m) et ses modalités (calendrier, devenir des installations touchées par ces changements de paysage), mais non sur son bien-fondé.

Le point important à noter est que le principal objet de l'étude est de « répondre au risque d'inondation fluviale » et d' « améliorer les capacités d'évacuation des eaux fluviales au débouché de la Saône ». La digue en front de mer est pointée comme un deuxième risque qui renforce la vulnérabilité du site.

Ce document a été commandé et rédigé quelques années après plusieurs épisodes de crue ayant touché la vallée de la Saône en janvier 1995, décembre 1999 et mai 2000. Un certain nombre d'études complémentaires sont commandées entre 2006 et 2010. Celles-ci n'entrant pas dans le champ de l'évaluation stricto sensu, elles ne seront pas recensées et commentées en détail ici. Ce qu'il importe de retenir, c'est l'historique qui pré-existe à l'élaboration du PTS. Le projet de ré-estuarisation, un projet appréhendant le territoire principalement à travers un prisme hydraulique (au détriment de la dimension socio-économique), a suscité certaines crispations, dont les comptes-rendus des échanges pour la période qui est au cœur de cette étude documentaire témoignent.

Le projet de ré-estuarisation dont l'étude rend compte ne sera pas mis en œuvre. A sa suite, commence le projet LiCCo (2011-2014).

## **2.1.2. PHASE 1 : 2012-2014 Reprise en main et nouveau départ sous l'impulsion du Conservatoire du littoral en parallèle du projet LiCCo**

### **2.1.2.1. Définition du cadre d'action pour l'élaboration du PTS**

L'enjeu de cette première réunion a été de se départir de l'approche purement hydraulique, de rassurer et de fédérer les acteurs.

Le premier atelier dans le cadre du projet LiCCo a lieu en décembre 2012. LiCCo est un projet européen réunissant un nombre important de sites côtiers en France et en Angleterre étant soumis à des risques majeurs face au changement climatique. Il s'agit d'un projet distinct du PTS. Néanmoins, les deux sont étroitement imbriqués car leurs objectifs et leurs calendriers respectifs se recoupent partiellement. Il apparaît à la lecture des documents que les ateliers qui se sont déroulés dans le cadre de LiCCo ont servi de « tremplin » aux ateliers qui ont ensuite eu lieu dans le cadre du PTS, ces derniers y faisant explicitement référence. Pour cette raison, le choix a été fait pour cette étude de commencer l'évaluation à partir des ateliers LiCCo.

Le premier réunit 12 personnes de 14 organisations différentes, dont les élus des trois villes « au premier plan » : Quiberville, Sainte-Marguerite-sur-Mer et Longueil ainsi que l'agglomération de Dieppe. La présence de représentants de certains usagers, les chasseurs, est à noter (La Fédération des Chasseurs de Seine-Maritime, basée non loin à Belleville en Caux, ainsi que l'ANCG, Association Nationale des Chasseurs de Grand Gibier). Enfin, les acteurs ayant un rôle plus opérationnel de gestion et/ou de financement des travaux en lien avec l'eau sur le territoire sont également autour de la table. Des acteurs du domaine de la gestion de l'environnement complètent le tableau avec le Conservatoire botanique national de Bailleul.

La liste des participants ainsi que la retranscription de leurs interventions respectives est un indicateur de la bonne représentation/implication des acteurs politiques et administratifs de différentes échelles. Cela correspond à la volonté du Conservatoire du littoral exprimée au cours de la réunion :

"l'objectif du projet LiCCo, porté par le Conservatoire du littoral, en organisant ces ateliers est de prendre des décisions avec les acteurs locaux [souligné dans le compte rendu] face aux phénomènes de crues et d'élévation du niveau marin."

Si l'on s'attache au type d'interactions, le compte rendu montre clairement un échange ouvert où les sentiments et perceptions négatives ou critiques peuvent aussi s'exprimer. Les élus étaient invités à exprimer leurs perceptions et leurs intérêts, ce qu'ils ont fait. Ils ont pu imposer leur angle de vue au cours de la réunion et inviter les autres participants à se poser les questions qui étaient pertinentes à leurs yeux.

« [Le maire] s'inquiète des décisions à venir. En tant que maire, il est responsable des travaux et aménagements en cours et prévus. Si le camping qui génère un revenu important pour la commune venait à disparaître, ou si des aménagements se trouvaient submergés, le manque de financement ou le « gaspillage » pour des ouvrages de défense non pérennes dans le temps, lui seraient reprochés.

Cependant, il se doit de prendre des décisions par rapport au camping, créateur d'emploi et source d'activité pour la commune. Même questionnement par rapport à la route digue : la destruction de la route digue ferait que Sainte Marguerite serait au

fond d'un cul-de-sac, peu attrayant pour les touristes. S'il faut faire des choix ils doivent être réfléchis à la bonne échelle et surtout intégrer une solution de rechange pour les trajets journaliers et estivaux. Ces choix le maire ne peut pas les assumer seul. Ils doivent se faire en concertation avec les services de l'Etat. »

"Les élus ne sont pas contre le fait que la Saône expérimente ces volets adaptations au changement climatique et à l'évolution de la zone littorale mais ils ne souhaitent pas que la Saône soit un site expérimental. X de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie n'avait pas financé l'étude de réestuarisation dans un but expérimental."

A partir de 2013 les cotech et copil se mettent en place régulièrement. Le premier cotech a lieu le 14 mars 2013, trois mois après le 1<sup>er</sup> atelier LiCCo. Il compte 8 personnes représentant 8 organisations, parmi lesquelles des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat.

Un cadre pour l'élaboration du projet de la Saône leur a été proposé par le Conservatoire du littoral au début de la réunion, qui a fait l'objet de certaines modifications à l'issue de celle-ci. Les avis des participants ont donc bien été pris en compte. L'allongement de la durée de certaines étapes du processus en est un exemple parlant. Les participants ont demandé à ce que le délai de réalisation du travail du bureau d'étude soit allongé (demande de "retravailler le cahier des charges de manière moins ambitieuse et de prévoir un délai d'exécution raisonnable compris entre 12 et 18 mois, précisant les temps de relecture et d'échange."). Le cahier des charges a été modifié en ce sens.

Les participants de ce premier cotech définissent un aspect fondamental dans l'élaboration du PTS : la limitation des études hydrauliques (déjà en nombre important) pour se concentrer sur la dimension socio-économique du projet.

"Il est proposé par les membres de ne lancer aucune étude technique complémentaire, et de construire les volets techniques des scénarios uniquement grâce à l'existant (études réalisées par le SBVSVS entre 2000 et 2010). Dans cette hypothèse, il conviendra de laisser davantage de temps pour l'analyse de l'existant au bureau d'étude, et d'imposer la réalisation d'entretiens avec les locaux.

« La réalisation de nouvelles études se concentrera principalement sur l'analyse socio-économique et l'étude juridique des scénarios et du projet. Elle comprendra entre autres une analyse et une étude prospective de la situation touristique locale, et notamment sur l'avenir du camping de Quiberville. L'ensemble des aspects socio-économiques a été jugé par l'ensemble des membres comme un élément majeur dans la construction du projet, élément qui était absent du projet de « réestuarisation ».

Au cours de ce cotech, les différents acteurs élaborent une première feuille de route élémentaire (objectifs, articulation avec les autres projets du territoire, instance de gouvernance, etc.) qui va servir de base pour la suite du processus.

### **2.1.2.2. Acteurs et interactions au lancement du projet**

Le premier copil compte un plus grand nombre d'acteurs, comme le montre la liste des participants.

- Sous-préfète de l'arrondissement de Dieppe ;
- Conseiller régional ;
- Conseiller général du canton d'Offranville ;
- Président de la Communauté d'agglomération de la région dieppoise Dieppe-Maritime ;

Président de la Communauté de communes Saône et Vienne et maire de Quiberville ;

- Maire de Longueil (2 personnes) ;
- Maire de Sainte-Marguerite-sur-Mer ;
- Président du Syndicat des Bassins Versants Saône Vienne et Scie ;
- SBV Saône Vienne et Scie ;
- Département de la Seine-Maritime ;
- Région de Haute-Normandie ;
- Directeur territorial et maritime Seine-Aval de l'Agence de l'eau Seine-Normandie ;
- Agence de l'eau Seine-Normandie ;
- Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ;
- Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie (DREAL) ;
- DREAL Haute-Normandie ;
- Délégué régional du Conservatoire du littoral ;
- Conservatoire du littoral (2 personnes) ;
- Chef du bureau des affaires économiques et sociales – sous-préfecture de Dieppe

21 personnes parlant au nom de 12 organisations sont présentes. Parmi elles, on recense des acteurs de différents échelons territoriaux : communes, département, région, Etat. Sont présents autour de la table : les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat et l'Agence de l'Eau qui est un acteur incontournable sur le sujet. A ce titre, on peut donc juger que le processus témoigne d'un haut niveau d'implication et de représentation d'entités politiques et administratives de différents échelons, soit d'intégration des acteurs.

Les suggestions dont les participants ont fait part au cotech ont bien été prises en compte au copil :

- sur la dénomination des volets
- ainsi que sur les noms (neutres) et le nombre (2 plutôt que 3) de scénarios comme point de départ de la réflexion.

"Les trois volets qui composent le projet sont : les usages, l'environnement et les risques naturels."

"Il est proposé d'étudier la pertinence d'une recomposition spatiale de la basse vallée de la Saône

- Option stratégique A « Maintenir le trait de côte »

- Option stratégique B « Préparer et mettre en œuvre la relocalisation des activités et des biens »"

En termes de types d'interaction, les participants ont bien la possibilité d'exprimer leurs craintes : "décalage entre le calendrier du projet territorial (contractualisation envisagée en 2015) et celui du contrat de Pays et du contrat d'Agglomération", réticence quant à la "rupture de la route entre Sainte-Marguerite-sur-Mer et Quiberville"... Ils n'hésitent pas non plus à faire valoir leurs intérêts : nécessité d'"avoir des garanties (économique, sociale, touristique...) face au projet territorial."

La possibilité pour les participants de critiquer, contester ce qui est proposé est une constante de l'ensemble des 7 copils analysés. Ceux-ci ont également l'occasion d'apporter concrètement des compléments, des modifications. La dynamique de co-construction est manifeste. Lorsque cela est nécessaire, les documents sont envoyés en amont, comme c'est le cas dans le cotech du 13 juin 2013.

"Le diagnostic avait (...) été envoyé à l'ensemble des participants une semaine auparavant afin de recueillir leurs remarques en séance ». Quelques commentaires ont émergé sur cette partie du diagnostic :

- figure 2 « évolution de la population entre les années 1975 et 2009 » : il serait intéressant de compléter la comparaison avec d'autres communes littorales similaires ;
- il conviendrait d'intégrer de la matière concernant le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) pour apporter des éléments de comparaison et pour établir un lien avec le territoire du SCOT et sa démarche ;
- le terme « déclin » de l'agriculture n'est pas approprié. Il est préférable d'utiliser le terme de « mutation » ;
- le Syndicat Intercommunal d'Adduction en Eau Potable et d'Assainissement (SIAEPA) de Varengueville n'existe plus ;"

### **2.1.2.3. Etude et construction des scénarios dans le cadre du projet LiCCo**

Le 2<sup>ème</sup> atelier LiCCo a lieu en novembre 2013. Il présente un travail de recherches historique et documentaire, visant à mettre en lumière l'évolution du paysage au fil des siècles. Il revient ensuite sur la stratégie nationale et le contexte réglementaire auquel le territoire est soumis. Une partie de la réunion est dédiée à un retour d'expériences sur la philosophie et les modes d'action de l'autre côté de la Manche pour traiter des problèmes similaires à ceux du littoral normand. Cet atelier comporte une partie « débat », dont le contenu, tel qu'il est retranscrit dans le compte rendu, s'apparente plutôt un temps de « questions- réponses » par rapport au cadre national et l'approche anglaise. Enfin, la dernière partie est consacrée à la présentation de la méthode prospective basée sur des scénarios fictifs qui sera au cœur du prochain atelier. Ceux-ci s'apparentent à des possibilités d'évolution du territoire.

Il est difficile de distinguer si les scénarios visent à alimenter un débat entre plusieurs options effectivement possibles et/ou s'ils ont une vocation pédagogique visant à faire prendre conscience des dangers de certains scénarios à l'avenir. « Le Conservatoire du littoral insiste sur la modification perpétuelle du profil de la côte, la culture de l'adaptation est nécessaire, et c'est l'objectif de LiCCo d'informer pour sensibiliser les acteurs locaux aux changements à venir. » : à la lecture de cette phrase, l'approche semble relever plutôt de la pédagogie et de la vulgarisation scientifique. Mais à d'autres endroits, est revendiquée une approche prospective devant permettre aux acteurs de décider ensemble de leur avenir.

Le positionnement du projet LiCCo semble donc à mi-chemin entre information et concertation. Il apparaît nécessaire d'informer des caractéristiques hydrauliques du fonctionnement de la vallée. L'approche scientifique ne permet pas de prédire l'avenir mais elle permet d'en dessiner les grandes lignes avec une forte probabilité. Il est donc logique et souhaitable que les travaux des experts sur le passé et le futur de la vallée soient partagés avec les acteurs locaux. Néanmoins, l'action à mettre en œuvre face à une situation décrite sort du champ du diagnostic scientifique et relève d'un choix collectif. Les scénarios devant aider à effectuer ce choix ne sont pas décrits de façon totalement neutre. Cela peut être considéré comme une approche pédagogique nécessaire mais aussi comme une approche prescriptive.

Sont reportés ci-dessous les 3 scénarios tels qu'ils ont initialement été proposés pour l'atelier à venir.

"Scénario 1 : « Résister » : le Conservatoire est contraint de défendre le trait de côte lorsque des enjeux humains sont exposés. Une approche fixiste du littoral domine, la population refuse de s'adapter aux effets du changement climatique."

Scénario 2 : « Subir » : le changement climatique, par son ampleur, s'impose à tous sans qu'on s'y soit suffisamment préparé. Il oblige à redéfinir en profondeur les principes de gestion des territoires littoraux, parfois de façon autoritaire.

Scénario 3 : « S'adapter » : le Conservatoire accompagne activement les territoires dans leur stratégie d'adaptation. Les politiques publiques sont marquées par un esprit de concertation. »

La question de la neutralité dans la présentation des scénarios reste à approfondir lors des entretiens et des ateliers à mener en vue du prochain rapport en décembre. Il apparaît important de souligner que dans les faits, la morphologie du territoire mais aussi – et surtout – le contexte réglementaire écartent de fait certains scénarios. Certaines options sont techniquement impossibles et/ou incompatibles avec la réglementation. Sans pour autant les présenter à travers des termes connotés négativement, il apparaît nécessaire d'être clair sur les paramètres qui font obstacles à leur mise en œuvre.

#### **2.1.2.4. Discussion autour de l'articulation du PTS aux autres projets et règlements en cours d'élaboration**

La particularité de l'élaboration d'un projet territorial tel que celui de la Saône est de devoir s'appuyer sur une implication forte des acteurs locaux, mais que ces derniers n'ont pas carte blanche. Ils ont la responsabilité de concevoir conjointement une solution aux problèmes de vulnérabilité qui soit acceptable par tous. Mais ils ne sont pas totalement libres dans leur choix, la solution à laquelle ils doivent aboutir devant répondre aux exigences de l'Etat en matière environnementale. Au moment où s'élabore le PTS, de nouvelles réglementations viennent d'entrer en vigueur, d'autres sont en cours d'élaboration et deviendront effectives prochainement. Dans le compte rendu de l'atelier 2 de LiCCo, on peut lire ce qui suit.

« Point à retenir : articulation et évolution des démarches :

L'impression d'un 'mille-feuille' réglementaire est prégnante cependant il s'agit plutôt d'un « entonnoir » réglementaire. L'objectif est de couvrir un vaste territoire, ce qui est fait au détriment de la précision des démarches. Sur certains territoires où les enjeux sont plus importants ou les phénomènes plus marqués, des démarches plus précises sont mises en place ; de même, avec le temps, les démarches prennent une dimension plus stratégique et moins réglementaire. La gestion des littoraux se construit par blocs, dont LiCCo constitue à l'heure actuelle un pionnier à une échelle locale. »

Le foisonnement et le flou réglementaire représentent une entrave à la créativité qu'il convient de garder à l'esprit pour l'évaluation de la démarche d'élaboration du PTS.

En mars 2014, cinq mois après le 2<sup>ème</sup> atelier LiCCo, a lieu le premier comité technique en présence de l'équipe projet recrutée dans le cadre du PTS. Le niveau d'implication/représentation des acteurs reste le même. En plus des acteurs s'étant déjà mobilisés auparavant, sont présents 3 bureaux d'études.

Le type d'interactions constatées ne varie pas sensiblement : le dialogue reste ouvert et la parole est distribuée de façon assez équilibrée, si l'on excepte le Conservatoire du littoral qui ouvre généralement la réunion et présente les éléments qui doivent nécessairement être portés à connaissance des participants.

« Le Délégué adjoint du Conservatoire du littoral - délégation Normandie présente les différents projets portés par le Conservatoire du littoral qui sont en cours ou à prévoir :

- Plan de gestion supra sites (Scie, Ailly, Saône) : le Conservatoire du littoral va débuter dans les prochaines semaines l'écriture du plan de gestion supra sites qui couvrira un territoire allant de la basse vallée de la Scie jusqu'à la basse vallée de la Saône en passant par le Cap d'Ailly. Le document présentera des orientations stratégiques pour 10 ans et un plan opérationnel d'actions (actions d'aménagement et de gestion) prévu pour une durée de 3 ans. En cas de manque d'adhésion forte sur la Saône (au travers du projet territorial), le plan de gestion fera office de document cadre pour la stratégie du Conservatoire du littoral,
- Le projet INTERREG LiCCo (Littoraux et Changements Côtiers): le quatrième atelier prévu le 16 juin (modification de la date initiale prévue le 26 juin) invitera les acteurs locaux à dessiner les scénarios prospectifs 2025 et 2050 sur leur territoire. Les débats autour de ces scénarios devraient alimenter la

construction du projet territorial. En septembre, un dernier atelier permettra de restituer l'ensemble des travaux du projet ainsi que les scénarios qui auront été construits collectivement. »

### **2.1.2.5. Implication d'acteurs et de thématiques plus larges que dans le projet de re estuarisation**

En ce qui concerne le degré de créativité, dernier critère qui structure cette lecture critique, il nous revient de répondre à la question suivante : « Dans quelle mesure les documents résultant de la démarche se détachent des précédentes approches (previous ways of thinking) » ?

Il apparaît clairement dès les premiers copils et cotech qui se sont succédés en 2013 et 2014 que plusieurs acteurs, issus des collectivités et des services déconcentrés de l'Etat, souhaitent se départir de l'approche adoptée dans le projet de réestuarisation. Elle est jugée trop centrée sur la dimension hydraulique et plusieurs personnes expriment l'envie de prendre le contrepied de celle-ci, qui semble avoir eu un effet « repoussoir » sur plusieurs d'entre eux.

« X du bureau Eaux et Milieux Aquatiques, service Ressources, de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) : concernant le portage politique local, à notre échelle, le discours préfectoral n'est pas suffisamment clair, et ne semble pas avoir réellement bougé depuis 2 ans. Le dernier projet a pu effrayer certains acteurs, incitant aujourd'hui à une grande vigilance."

" X (Syndicat des bassins versants Saône, Vienne et Scie) : il ne faut pas que l'étude soit phagocytée systématiquement par les faits du passé. Le projet territorial ne concerne pas que l'hydraulique. Il faut aller au-delà des contraintes hydrauliques, prendre en compte le développement durable du territoire. Il faut veiller à ne pas mettre en avant uniquement le côté hydraulique du projet (Plan de Prévention des Risques, reconnexion, etc.) mais à bien apporter d'autres éléments transversaux de la réflexion (économie, tourisme, développement, paysage, environnement, etc.)."

Le compte rendu témoigne d'une volonté manifeste de ne pas se limiter aux considérations techniques et hydrauliques ressorties d'études produites par des spécialistes, d'accorder une importance égale aux dimensions socio-économiques qui préoccupent les acteurs du territoire, à commencer par les élus.

On peut ajouter qu'en matière d'implication/représentation des acteurs, le processus ne se limite pas à avoir toutes les parties prenantes autour de la table, mais aussi à s'assurer que les supports sur lesquels reposent l'information et la délibération sont faciles à prendre en main par tous. C'est ce qui ressort du cotech suivant quelques mois plus tard.

Les demandes de l'Agence de l'Eau sur la constance des référentiels mobilisés, qui doivent être parlants et compréhensibles par tous les acteurs, quelle que soit l'échelle géographique à laquelle ils se situent, en sont la preuve.

« Il est nécessaire d'avoir une structuration avec le même type de grille de lecture quel que soit le type d'analyse et de ne pas multiplier les référentiels selon les thèmes. Il est nécessaire de garder cette cohérence dans les outils de lecture pour que les acteurs soient aidés dans l'intégration. »

« La lisibilité est un des éléments essentiels de diffusion ».

### **2.1.2.6. Flottement quant aux objectifs des ateliers LiCCo et du cadre réglementaire**

En juin 2014 a lieu le 4<sup>ème</sup> atelier LiCCo. Le projet est présenté aux participants comme suit :

"Le projet « Littoraux et Changements Côtiers » - LiCCo (2011-2014) est un projet Interreg transmanche qui accompagne les populations côtières pour comprendre, se préparer et s'adapter aux effets du changement climatique. LiCCo est une démarche pédagogique qui a permis de faire évoluer les points de vue des acteurs par rapport aux questions d'adaptation au changement climatique."

Le travail sur les scénarios semble osciller entre sensibilisation au changement climatique (comme présenté ci-dessus) et débat sur la trajectoire sur laquelle les acteurs souhaitent s'engager.

"La démarche pédagogique du LiCCo a permis d'imaginer des scénarios prospectifs d'adaptation et de les envisager avec les acteurs hors période de crise, dans un contexte d'anticipation, pour converger collectivement vers des pistes de réflexion et de travail sur ces questions d'adaptation au changement climatique."

La dénomination des scénarios a été revue, comme requis par les acteurs au cotech précédent. Le 1<sup>er</sup> reste légèrement connoté négativement.

"Les trois scénarios ont été présentés sous la forme de « cartes-idéotypes », avec les titres suivants :

- De nombreux petits pas pour retrouver une apparente sérénité ;
- Action ciblée du débouché ;
- Un virage pour de nouveaux rivages."

Lors du cotech suivant, l'un des participants suggère qu'il y aurait un manque d'équité dans le traitement des différents scénarios.

"(Le Syndicat des bassins versants) s'interroge sur l'exploitation des retours d'expérience. De fait il rappelle que ces retours d'expérience doivent théoriquement alimenter le débat sur le projet territorial, or les exemples présentés sont systématiquement en lien avec la vision optimale présentée dans le diaporama. Pour alimenter le débat il aurait été intéressant d'en présenter en lien avec la vision 1 minimaliste (exemples : aménagements sur la Durdent, l'Yères ou la Scie, Ault : déplacement et relocalisation d'activités touristiques), afin d'alimenter le débat. Une présentation d'exemples orientée vers une réestuarisation laisse supposer que le choix est déjà fait, alors qu'a priori, il ne l'est pas."

"Le principe est de remettre les données à plat et voir ce qu'il existe. Si l'on souhaite être objectifs dans l'analyse il faut alimenter ces 2 visions et leur permettre de coexister."

Ce commentaire semble révéler une certaine approximation quant à l'objectif de l'exercice à partir de scénarios : support pédagogique ou support de débat (lors du premier copil il a été posé que : « Les débats autour de ces scénarios devraient alimenter la construction du projet territorial. ») L'entretien avec les acteurs en vue du rapport de décembre permettra de savoir s'il y a effectivement eu un flou autour de l'objectif qui aurait éventuellement posé problème aux acteurs. A ce stade, on notera les conclusions du rapport Etude globale pour la mise en place du projet territorial de la basse vallée de la Saône Phase 1 : analyse de l'existant - Synthèse non technique publié par le Conservatoire du littoral, l'Agence de l'Eau et la Région Normandie en 2015 :

"Globalement le projet territorial devra s'inscrire dans la suite du travail engagé par le programme LiCCo, plus spécifiquement sur les résultats du dernier atelier qui a conduit les acteurs locaux à se positionner de manière incomplète sur différentes approches de gestion du trait de côte et d'adaptation au changement climatique. Aussi la poursuite du projet territorial s'inscrira entre prospective et plus grande prise en compte des enjeux locaux."

Sont également formalisés deux points déjà révélés par l'analyse des comptes rendus des réunions s'étant tenus jusqu'à ce jour, qui sont formellement posées ici.

- Le contexte difficile dans lequel le PTS émerge, à la suite du projet de ré-estuarisation "conscients des difficultés rencontrées par le projet antérieur de réestuarisation de la Saône, basé sur des solutions techniques (en particulier hydrauliques) ne prenant pas assez en compte le contexte socio-économique local ni les attentes des acteurs locaux, le Conservatoire du littoral et ses partenaires souhaitent que le projet se construise à partir d'une vision partagée et prospective de la basse vallée, en concertation avec les acteurs locaux et hors contexte de crise."
- La marge de manœuvre réduite du fait du contexte réglementaire "La transposition des exemples étrangers est rendue compliquée par le contexte réglementaire français."

### **2.1.3. PHASE 2 : 2015-2017 Années clef dans le processus de concertation**

#### **2.1.3.1. Les élus au cœur du processus de concertation**

2015 et 2016 constituent en quelque sorte le cœur de la démarche du PTS. Durant ces deux années est accompli un travail conséquent de concertation pour construire une vision à partir des perceptions de tous les acteurs et parvenir à des solutions compatibles avec les intérêts de tous. La concertation est centrée sur des acteurs

institutionnels. Les usagers sans statut dans le cadre d'une association sont peu présents dans les instances délibératives (copil et cotech). Ils sont néanmoins la cible d'un certain nombre d'événements et de supports afin de rendre compte de la façon la plus transparente et lisible possible du processus d'élaboration du PTS. L'importance d'informer en temps réel toutes les parties prenantes, en particulier les « simples usagers », a été soulignée dès le cotech de septembre 2014, à la suite du 4<sup>ème</sup> et dernier atelier LiCCo.

"Concernant la communication, (...) ce volet ne doit pas commencer à la fin du processus d'élaboration du projet territorial. Son intégration dans le processus est importante."

La retranscription simple et sans ambiguïté des points de désaccords pour les réunions de la phase 1 rendent compte d'un échange ouvert, où la conflictualité et les divergences d'opinion sont accueillies, reconnues et où les remarques des participants ont bien un impact sur les contours et le contenu du projet. Si l'on prend pour indicateur l'implication des « simples citoyens » dans les espaces de co-construction majeurs du projet que sont les cotech et les copil, on peut conclure qu'il y a une certaine marge d'amélioration. A ce stade, et sur l'unique base des documents, cette faible proportion de simples usagers n'est pas d'emblée à interpréter comme une faille, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, le nombre d'acteurs institutionnels présents dépasse largement le nombre de « simples usagers » généralement reçus dans un atelier de concertation citoyen. On peut donc considérer que la concertation institutionnelle représente en soit un travail de grande envergure, qu'il faut saluer. Le grand nombre d'acteurs institutionnels à réunir s'explique par l'organisation de l'action publique en France. Elle n'est ni caractéristique du territoire étudié (Vallée de la Saône), ni propre à la problématique abordée (aménagement du littoral).

Deuxièmement, nous n'avons pas d'éléments a priori pour affirmer que ce faible degré d'inclusion des simples usagers a nui, dans les faits, à la légitimité perçue du projet par les habitants. Le rôle de porte-parole assuré par les élus de Quiberville, Longueil et Sainte-Marguerite-sur-mer sera peut-être jugé suffisant (ou non). En effet, il convient de noter qu'une grande partie de leurs prises de paroles dans les comptes rendus des différentes réunions dans la phase 1 comme dans la phase 2 consistent à faire valoir la perception et les intérêts des habitants face aux réglementations venues « d'en haut » et à la parole des experts. Les entretiens et les ateliers sur le terrain permettront de savoir si les habitants se sont sentis suffisamment « intégrés » à travers leurs élus ou non. Par prudence, nous ne prononcerons pas sur ce point sur la base des documents uniquement. Dans le deuxième rapport, les résultats des entretiens et des ateliers nous permettront d'approfondir cette question.

### **2.1.3.2. Une demande forte d'information de la part des citoyens**

En revanche, à la lecture des entretiens réalisés avec les associations de riverains qui se sont constituées en réaction au projet de ré-estuarisation, on peut conclure à une forte demande d'information sur les projets en cours.

Dans un entretien en mars 2015, le président de l'association Estuaire Saône Plus explique :

"L'association a été créée au moment du projet de réestuarisation dans le but d'avoir des informations relatives à ce projet. Nous n'avons aucune information, le seul moyen d'être mis au courant a été de créer une association et de contacter la presse."

Cet entretien apparaît comme une tentative d'apaisement et de création de liens de confiance avec les citoyens, comme le laisse transparaître l'introduction par la consultante ayant mené cette entrevue.

"nous démarrons actuellement la 2ème phase de l'étude qui consiste en l'élaboration concertée de scénarios d'évolution. Pour cela, nous souhaiterions échanger avec vous afin de mieux connaître la problématique des inondations et recueillir des données sur les évènements passés."

Au-delà de cette déclaration d'intention, la grille de questions utilisée indique que la personne a été envisagée comme une source potentielle d'information (et non seulement comme un sujet à informer), et que l'on a aussi cherché à connaître ses perceptions et ses aspirations sur le futur du territoire.

- Avez-vous connu des inondations ?
- Est-ce que vous avez des documents sur les inondations et submersion marine passées, depuis celle de 1977 ? Des photos, des coupures de presse, des données sur les dommages, ... ?
- Comment voyez-vous évoluer la basse vallée dans 10 ans, si on ne change rien ?
- Si on développe le tourisme et l'activité touristique sur le territoire, pensez-vous que ça serait une bonne chose pour le territoire (développement économique, source d'emplois, diversification de l'offre pour les ou au contraire une mauvaise chose (affluence, passage chez les riverains, pollutions...)?
- Quelles sont vos attentes ?
- Avez-vous des craintes/inquiétudes ? des intérêts/espoirs ?

Le président de l'association explique que la mobilisation en son sein a baissé récemment. Cette baisse pourrait correspondre dans le temps à l'abandon du projet de ré-estuarisation et à la reprise en main du problème de la vulnérabilité du territoire par le Conservatoire du littoral à travers le PTS. "Au début, il y avait 50 à 60 adhérents, aujourd'hui nous sommes beaucoup moins nombreux."

Le même entretien a été mené avec le Président de l'Association des Bungalows de l'Allée des Crevettes quelques jours plus tard, également créée en réaction à un manque d'information sur l'ancien projet de ré-estuarisation.

La personne redoute que le projet ne modifie ou ne supprime des activités qu'elle juge constitutives du paysage. Ses réponses traduisent une crainte de perdre ce qu'elle possède et le cadre de vie qu'elle a toujours connu. A la question « Comment voyez-vous évoluer la basse vallée dans 10 ans, si on ne change rien ? (Conséquences du maintien de la situation actuelle : en 2025 par exemple, comment imaginez-vous votre territoire) » sa réponse est sans appel : « Il ne faut pas que ça change. La basse vallée est bien comme elle est. On ne veut pas de projet pharaonique. »

Au-delà de son appréhension face à d'éventuels changements, il faut souligner le point suivant. Interrogée sur ses attentes, elle cite d'abord les modalités d'élaboration du projet territorial (être respecté, avoir les informations), ensuite les résultats (éviter l'expropriation sans compensation) : « On veut être respectés. Lors du projet de réestuarisation on nous a menti. Il a fallu se débrouiller seul pour avoir les informations. On veut nous exproprier sans rien en retour. Nous voulons rester en bord de mer et pas à Longueil. »

Dans un second temps, lorsque lui est demandé quelles sont ses « craintes/inquiétudes ? des intérêts/espoirs ? » elle évoque les solutions alternatives qu'elle souhaiterait pouvoir proposer.

« Je voudrais que le projet ne soit pas comme le précédent avec des propositions démesurées, pharaoniques. Pour gérer le problème d'inondation, l'association propose que soit faite une double ou une triple buse. Cela coûterait moins cher que ce qui avait été proposé dans les études antérieures mais on ne nous écoute pas. »

L'entretien se clôt sur ces paroles : « Nous souhaitons être informés et intégrés au projet et ne pas recommencer les erreurs du passé où on s'est senti trahi. L'information est primordiale. Il faut informer les gens, sinon après, cela se passe mal. »

### **2.1.3.3. Un effort de lisibilité sur les différents cadres d'action publique sur le territoire**

Au même moment où ces entretiens sont menés paraît la première lettre de la Saône. Celle-ci donne les étapes, le but, les modalités et le calendrier de travail du PTS. Elle précise également son articulation avec les autres projets et documents qui cadrent l'action publique en lien avec l'aménagement du territoire. Un schéma en forme de pyramide résume le rôle et l'imbrication des différentes instances (copil, cotech...).

La lettre cherche à rendre lisible l'articulation avec les autres cadres d'action sur le territoire.

« Cohérence avec les autres démarches et projets

La recherche de cohérence guide l'élaboration du projet territorial, et sa déclinaison opérationnelle assurera une bonne articulation entre toutes les démarches et échelles d'intervention :

- le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays Dieppois Terroir de Caux intègre

déjà les premières réflexions issues du projet territorial dans son diagnostic ([www.paysdieppois-terroirdecaux.fr/](http://www.paysdieppois-terroirdecaux.fr/)) ;

- le Plan de Prévention du Risque inondation Saône et Vienne en cours d'écriture est suivi par le Conservatoire du littoral ([www.seine-maritime.equipement.gouv.fr/](http://www.seine-maritime.equipement.gouv.fr/)) ;
- les expertises et scénarios issus du projet Interreg LiCCo alimentent le projet territorial qui, de son côté, représente une opportunité de poursuivre la réflexion prospective ([www.licco.eu](http://www.licco.eu)) ;
- le Plan de gestion supra-site (Saône, Ailly, Scie), établi par le Conservatoire du littoral, intégrera les principales orientations du projet territorial pour la partie Saône. »

A cet égard, le message de la lettre est aligné avec celui porté par le Conservatoire du littoral au cotech qui a lieu en mai 2015.

« [Le représentant du Conservatoire du littoral] rappelle et souligne le fait que le projet territorial n'est pas une démarche ex nihilo, qu'il s'articule avec des démarches en cours ou passées, avec lesquelles il devra trouver une cohérence :

- le SCOT Pays Dieppois Terroir de Caux;
- la démarche LiCCo, qui a permis de définir une vision prospective et des trajectoires possibles ;
- le plan de gestion du Conservatoire du littoral : il s'agit d'un document de référence pour l'action du Conservatoire. Il est en cours d'écriture, parallèlement à l'élaboration du projet territorial. Son objectif répond à une temporalité différente de celle du projet territorial : le plan de gestion répond à l'immédiateté, tandis que le projet territorial correspond à une temporalité plus longue. Les deux documents bénéficient des échanges de LiCCo, mais également d'autres travaux et données produites (par le Conservatoire botanique de Bailleul, par exemple).

Le Conservatoire assure la cohérence entre ces documents. »

#### **2.1.3.4. Des divergences de positions entre élus locaux et représentants des services de l'Etat, mais une satisfaction commune quant au cadre de l'échange et au traitement du sujet (approche transversale)**

En matière d'implication/représentation des acteurs, lors de ce cotech, on constate une hausse du nombre de participants qui s'explique par la présence des bureaux d'études. 10 des 14 participants ont pris la parole pour exprimer leurs points de vue

(sur les 4 personnes n'ayant pas pris la parole, 3 sont des consultants.). Ces moments se maintiennent donc comme des espaces de discussion ouverts où la parole circule.

Les membres du cotech ont pu remettre en question le périmètre géographique retenu pour l'étude ainsi que l'estimation des dommages/impacts économiques en cas d'inondation. Ainsi les participants ne sont pas tenus d'assimiler et de prendre acte du diagnostic qui leur est présenté, la réunion est effectivement l'opportunité pour eux d'y concourir et de remettre en question les points qui ne font pas écho à leur expérience et à leur perception en tant qu'acteurs du territoire. L'un des participants pointe notamment l'importance de prendre en compte certains aspects – ici économiques – qui, quand bien même ils ne peuvent être mesurés d'après une approche scientifique, revêtent une importance notable pour le diagnostic sur lequel reposera la prise de décision.

« L'Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN) : L'impact probable d'une inondation sur la baisse de l'activité touristique doit également être mentionné, même s'il n'est pas quantifiable, ce point pouvant constituer un point de blocage pour le projet territorial. (X s'étonne de voir mentionné « une activité touristique peu impactée » dans le bilan des perspectives d'évolution du scénario au fil de l'eau.) »

Par ailleurs, les sous titres qui structurent le compte rendu mettent bien en évidence le fait que la problématique est abordée sous toutes ses dimensions – Activité agricole, Activité de chasse, Camping, Contexte juridique et administratif, Evaluation des dommages, Analyse hydraulique, Evolution de l'environnement, Evolution de l'activité agricole – alors que la focale avait été centrée sur la dimension hydraulique par le passé (projet de réestuarisation par le Syndicat des Bassins Versants Saône Vienne Scie). Cette demande des acteurs exprimée au tout premier cotech est donc bien respectée et elle est également saluée au copil suivant.

Celui-ci se déroule en juin 2015. Le compte rendu restitue la richesse des échanges et les divergences de point de vue avec lesquels le PTS va devoir composer.

La réunion est à la fois l'occasion d'informer sur les prévisions des experts et de présenter des scénarios pour s'adapter aux évolutions et risques auxquels la vallée sera – d'après les études – exposée dans le futur. Compte tenu des prévisions des experts, des cadres réglementaires et des modes de financement du projet de territoire, qui nécessite le soutien financier donc la validation des acteurs de l'Etat (« L'Etat financera ou aidera à financer, mais uniquement pour un résultat jugé durable de l'argent public investi »), la marge de manœuvre est relativement étroite et certains changements paraissent inévitables : le déplacement du camping d'une part, et une forme de reconnexion à la mer d'autre part.

« [Maire de Quiberville] : juge la présentation un peu pessimiste et s'interroge sur l'avenir qu'elle dessine pour sa commune. Quiberville, sans son camping, n'est plus Quiberville. Une telle situation fragiliserait les finances de la commune. »

L' élu de Longueil est lui aussi inquiet et réticent quant aux études et scénarios présentés [le maire de Longueil] a un message clair à faire passer : Longueil n'est pas favorable à l'intrusion de la mer dans son territoire. La commune souhaite lutter contre les inondations, protéger les biens et les hommes, l'environnement... les scénarios qui semblent se dégager dans cette présentation font peur aux élus. »

Ce dernier apparaît pris en étau entre son rôle de porte-parole de la vision de ses administrés et les impératifs découlant du diagnostic des experts et des réglementations imposées par l'Etat. En principe, il doit en même temps refléter la position de ses administrés, et répondre aux enjeux réglementaires imposés par l'Etat (qui dépendent notamment du diagnostic d'experts sur l'évolution du territoire). Ces deux responsabilités n'amènent pas ici à des actions convergentes.

Face à sa réticence quant aux scénarios proposés, les représentants de l'Etat mettent en avant le fait que l'étude des scénarios est nécessaire, puisque les prévisions scientifiques sur lesquels ils se basent sont d'après eux incontestables.

« [Sous-Préfecture de Dieppe] : L'écologie et le développement durable constituent un principe de réalisme, pas d'option politique. Il y a des lois physiques : la mer monte. On ne peut pas l'en empêcher. Avec certaines précautions on peut éviter que cela s'aggrave. Les porter-à-connaissance (PAC) ne sont pas là pour faire peur aux gens, mais pour prévenir. C'est le droit de chacun de faire partie des climato-sceptiques, mais aujourd'hui les experts sont tous d'accord.

[DDTM76] ajoute que la Manche a augmenté de 20 cm en un siècle. Dans les années à venir, l'augmentation du niveau des mers va avoir lieu, les phénomènes tempétueux vont être plus nombreux et le territoire sera plus exposé aux risques. »

Cette réunion met en scène les tensions entre la prise en compte de la parole d'expert exigée par l'Etat (sur laquelle il se repose pour réglementer) d'une part et le rôle de porte-parole des populations locales des élus d'autre part. La prévalence de l'un sur l'autre est questionnée : « [Le maire de Longueil] précise que les experts peuvent se tromper. D'autre part, il rappelle que les élus représentent leur territoire ».

Aussi, il met en avant la difficulté que la population accepte des solutions de grande ampleur pour répondre à des enjeux futurs, auxquels elle n'est pas sensible, alors qu'elle réclame des solutions de plus petite ampleur pour répondre à des enjeux présents, qui ne sont pas apportées (« La commune de Longueil est concernée par des ruissellements très importants en provenance des coteaux. Que fait-on aujourd'hui pour cela ? »).

Les représentants de l'Etat ne répondent pas aux questions de l' élu local sur l'acceptabilité sociale et ce que veulent les populations pour leurs territoires. Ils rappellent que les acteurs publics – représentants de l'Etat et élus locaux – sont

garants de l'intérêt général, qui requiert qu'une action soit prise face à l'évolution et aux risques auxquels sont soumis le littoral.

« (...) les acteurs aujourd'hui réunis ont une responsabilité particulière, pour prendre en charge l'intérêt public. Il s'agit de mettre à disposition des territoires dans lesquels les citoyens peuvent vivre, travailler en toute sécurité. Ils vont évoluer très fortement, et si rien n'est fait nous serons confrontés à un scénario effrayant : qui ne sera alors plus un scénario mais un constat. »

Malgré les différences de position sur le fond, le copil finit sur une note positive, plusieurs acteurs se félicitant de l'approche multi-dimensionnelle qui prévaut dans l'élaboration du PTS.

« [Conseil Régional Haute-Normandie] : constat de satisfaction de la part de la Région par rapport à cette nouvelle approche, au transfert de compétence, et à l'intégration de thématiques autres que l'hydraulique. Cette approche a permis de réunir les acteurs, ce qui est source de forte satisfaction.

[Chambre d'agriculture Seine-Maritime] souligne que ce qui est satisfaisant dans la présentation réalisée, est que l'objectif est de protéger les hommes : il ne s'agit plus d'un projet hydraulique. Selon [Chambre d'agriculture Seine-Maritime], un bon projet de territoire doit intégrer 3 dimensions : le social (humain, protection des hommes, emploi), l'économie, avec l'agriculture notamment, et le volet environnemental. Lors d'une précédente réunion (avec le Conservatoire du littoral à l'automne) la présentation reposait surtout sur ce dernier pilier, [Chambre d'agriculture Seine-Maritime] est satisfaite de voir l'évolution du projet depuis cette date. »

### **2.1.3.5. Information du public sur le projet territorial de la Saône et le projet de re-estuarisation**

L'année 2015 est une année particulièrement dense sur le plan de la concertation et de la communication. Trois temps forts majeurs ont lieu en juin, dans les semaines qui suivent le copil :

- l'intervention du Conservatoire du littoral lors de l'inauguration de la fête de la Saône (le 12 juin 2015) est citée dans plusieurs réunions (nous ne disposons pas de compte rendu dédié) ;
- la réunion publique (au foyer des jeunes - Quiberville) pour laquelle nous disposons du support de présentation et de retombées presse (pas de compte rendu) ;
- l'Atelier n°1 « Construction des scénarios d'évolution de la basse vallée de la Saône » dont nous disposons du support de présentation et d'un compte rendu très complet.

Un extrait de la presse locale nous renseigne sur la participation et le contenu des échanges lors de la réunion publique.



Mercredi 24 juin 2015 - Paris Normandie

Quiberville. Le Conservatoire du littoral va coordonner la réflexion sur l'avenir de la basse vallée de la Saône.

Aller au-delà des angoisses

"Plus de cent personnes sont venues écouter, jeudi dernier, les délégués du Conservatoire du littoral venus évoquer le projet territorial de la Basse Vallée de la Saône.

Longtemps porté par le Syndicat des bassins versants, ce projet a exigé de nombreuses et coûteuses études, dont le conservatoire se servira pour mettre en place de nouvelles solutions, selon l'échange qui a suivi l'exposé de X, délégué du Conservatoire.

Les maires des communes concernées, X pour Quiberville, X pour Sainte-Marguerite et X pour Longueil, étaient présents, entourés de riverains très nombreux et inquiets de ce qui les attend, eux et leurs propriétés. Les questions ont fusé, presque toujours en quête de certitudes que le Conservatoire n'a pas pu vraiment leur donner.

Il n'en reste pas moins vrai que les risques naturels exigent désormais des précautions. Les aménagements situés en zone rouge devront disparaître, à commencer par le camping de Quiberville et six bungalows édifiés près de la rivière, à Sainte-Marguerite-sur-Mer. Mais le périmètre d'ajustement doit être ajusté, notamment à Longueil.

Autre certitude, le projet de "réestuarisation", qualifié d'"illusoire" par le Conservatoire, sera sans doute abandonné, au grand soulagement de [l'élue de Longueil]: "il est hors de question que la mer remonte jusqu'à Longueil".

Qualifiée de "délire d'ingénieur hydraulicien" par [le délégué du Conservatoire du littoral], la ré-estuarisation n'aura donc pas lieu, pas plus que la mise en place d'une buse supplémentaire, puisque la menace est double entre les risques d'inondation et les risques de submersion marine.

"L'avenir de la Basse Saône se tissera par des concertations entre le conservatoire, les riverains, les communes, l'ASA de la rivière et les diverses associations qui se sont montées au fil des ans. Mais la concertation ne gommara pas le respect des règles, nécessité à laquelle il ne sera pas possible de se soustraire. "Quoiqu'il se passe, il faudra prendre en compte les ajustements réglementaires. Nous sommes là pour trouver des solutions pour construire ensemble l'avenir de la basse vallée. Si nous ne le faisons pas les règlements s'appliqueront de toute façon car en cas de problèmes, les maires des communes seraient responsables." notent les responsables du conservatoire.

Des questions

(...)

Des questions restent en suspens : quid de la route entre Sainte-Marguerite et Quiberville ? Quid du camping ? Quid du relogement des propriétaires de bungalows ? Quelques assurances cependant, les choses iront doucement, en prenant en compte les impératifs, touristiques entre autres, avec une approche globale de la question. L'idée étant d'aboutir à des scénarios d'évolution à l'horizon 2020-2050, en cherchant des financeurs.

### **2.1.3.6. Tenue des ateliers propres au projet territorial de la Saône (suite des ateliers LiCCo)**

Le premier atelier, d'une journée complète, réunit les collectivités locales à commencer par les trois communes les plus directement concernées par les transformations futures de la vallée, les associations d'usagers/de riverains, les services déconcentrés de l'Etat (DDTM, DREAL...) ainsi que les acteurs qui composent le "groupement d'études" commandité pour objectiver ce qui est faisable d'un point de vue juridique, hydraulique, etc. et prendre des décisions en toute connaissance de cause.

L'atelier s'ouvre sur la nécessité d'anticiper l'avenir ensemble, et non sur la proposition de solutions déjà toutes prêtes. Le support de présentation de la réunion insiste bien sur ce point.

« Constat: territoire exposé aux risques, en mutation : pas de réponse face à ces questionnements, mais nécessité d'anticiper l'avenir hors contexte de crise. »

L'atelier a été organisé comme suit :

- présentation de l'état actuel de la vallée et des risques encourus si aucune action particulière n'est mis en place. Ce scénario A a été appelé "au fil de l'eau"
- présentation de scénarios B et C correspondant chacun à une vision globale d'un changement de la vallée, sans pour autant constituer des plans d'actions renvoyant à des mesures concrètes ou un calendrier bien précis. Ils ont été élaborés dans le cadre de la démarche LiCCo.

Au cours de la matinée, après la phase de présentation, un temps est dédié au partage du ressenti et des questionnements des participants.

"Les participants ont ensuite été invités à remplir deux post-it : l'un présentant leur principale attente ; l'autre leur principale crainte. La mise en commun et l'organisation de l'après-midi ont permis de clore la matinée." Au total, 52 post-it classés en 5 thématiques ont été collectés. Le nombre de post-it est largement supérieur au nombre de participants, ce qui laisse penser a priori que chaque personne a pu poser au moins un post-it.

La "Promenade paysagère" doit être saluée pour sa démarche et l'importance donnée à recueillir la parole des acteurs. Elle a évité l'écueil d'une promenade pédagogique, où les acteurs se voyaient "expliquer" le paysage. Dans le compte rendu, la perception du groupe sur différents éléments du paysage est synthétisée de façon efficace, sans pour autant être homogénéisée. Les points de divergence sont notés lorsqu'il y en a : par exemple, sur les bungalows de Sainte-Marguerite-sur-Mer ("Pour certains, ils sont le reflet d'une époque architecturale populaire, et il faudrait les classer pour les préserver. Pour d'autres, il conviendrait d'améliorer un peu ce « bazar », apporter du végétal...")

L'animation des ateliers dans l'après-midi semble avoir permis de diffuser l'information sur les risques et les capacités des ouvrages existants ("Certains pensaient que les aménagements réalisés en amont, pour freiner et retenir l'eau, diminuaient significativement l'exposition des enjeux. Il a été utile de rappeler que ces aménagements seraient transparents pour un évènement majeur, leur capacité étant faible au regard des volumes en cas d'inondation.") sans pour autant orienter ostensiblement vers les solutions promues par les experts - notamment dans le projet de ré-estuarisation. En effet, face à ce constat sur l'état des ouvrages existants, leur transformation radicale n'est pas présentée comme la seule option possible : "le risque de rupture de digue est attendu en cas de grande marée, ce qui permettrait d'anticiper en partie un sinistre et d'évacuer les lieux en cas de risque, avec la nécessité d'améliorer les systèmes d'information et d'alerte." (extrait de l'atelier thématique "Vivre à proximité d'un fleuve côtier")

En substance, l'atelier a permis de faire émerger les points suivants.

Les craintes exprimées sur les post-it à l'issue de la présentation des différents scénarios rendant compte d'une certaine lassitude montrent que le PTS arrive dans un contexte où de nombreux projets et études sont à l'œuvre depuis plusieurs années.

- "Que toutes ces études restent lettre morte et ne débouchent sur aucun travaux",
- "Que rien ne se fasse au vu des atermoiements de toutes sortes qu'on entend dans toutes les réunions",
- "Statut quo, non gestion des risques futurs",
- "Un projet inachevé".

Le PTS émerge dans un contexte délicat : les études et compte rendus datant d'avant 2013 rendent compte du fait que du temps et de l'énergie ont été consacrés par certains acteurs à cette problématique de vulnérabilité du territoire face au changement climatique, mais sans résultat à ce jour.

La question de la gouvernance et du financement, dans un contexte de réduction budgétaire et de redéfinition de certaines réglementations à l'échelle nationale

impactant la gestion des territoires littoraux à l'échelle locale, tient également une bonne place dans les craintes des acteurs. Les post-its retranscrits ci-dessous le mettent en évidence.

- "Que les financements ne suivent pas en ces périodes de disette budgétaire"
- "L'avenir des bungalows de la zone rouge : relocalisation? Près de la mer est-ce possible? Ou indemnisation ? Qui paye et quel montant sans possession du terrain?"
- "Coût ? Pris en charge par les collectivités ?"

Cette question était également présente l'après-midi au sein de l'atelier 2 : "Concernant (la digue-route), les acteurs ont exprimé des interrogations sur sa gestion à venir, son état, et les moyens qui seront mis à disposition de la structure en charge de son entretien après transfert des compétences GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations)."

D'après le compte rendu, les échanges ont été d'une grande qualité. On peut simplement regretter l'absence d'un temps dédié à l'auto-évaluation de la journée, permettant aux participants de faire un retour voir des suggestions sur les choix en matière de programme et de facilitation pour la prochaine. Il est indiqué que certains acteurs ont poursuivi les échanges au-delà du cadre temporel de cette journée, ce qui peut être interprété comme un signe positif, à défaut d'un temps d'auto-évaluation formel (tour de table).

La tenue de ce 1<sup>er</sup> atelier propre au PTS, prenant appui sur le travail effectué dans le cadre du projet LiCCo, semble avoir eu un effet positif sur la dynamique collective. En effet, on note une augmentation du nombre de participants au cotech suivant en septembre 2015, et un maintien de niveau d'interactivité des échanges. On peut relever 14 participants dont des prises de parole sont retranscrites dans les comptes rendus sur les 21 que compte la réunion (dont 3 consultants). Le Conservatoire du littoral se réjouit de l'implication des participants : « au-delà de la complexité du projet il apprécie la dynamique et la réactivité de chacun. »

Un autre cotech restreint se tient trois mois plus tard, en novembre 2015. On y prend soin, là aussi, de donner la parole à chacun : un tour de table est effectué avec l'ensemble des membres afin que chacun puisse exprimer son avis sur des scénarios plus concrets et précis.

### **2.1.3.7. La recherche d'un équilibre entre poids de la réglementation et volonté des acteurs**

Une deuxième lettre de la Saône paraît en décembre 2015.

Les prises de parole des élus dans la lettre montrent une fois de plus que le Conservatoire du littoral a pris en main le projet territorial de la Saône dans un contexte peu confortable. A la question "Qu'attendez-vous des expertises menées

sur le territoire (projet territorial, plan de gestion, PPRI, SCOT etc.) ?" le maire de Longueil entame sa réponse ainsi "Il faut tout d'abord préciser que les efforts effectués en matière de communication sur les démarches en cours, ont apaisé les esprits de chacun. Cette approche plus pédagogique a permis de démontrer que les projets sont construits en lien avec les communes et qu'il n'y aura pas de décision forcée."

Dans cette deuxième lettre, la réglementation et les évolutions des cadres de l'action publique locale sont présentées comme un "défi" :

"Au cours des dernières années, la basse vallée de la Saône a été confrontée à des défis (épisodes d'inondations récurrents, réglementation plus présente en matière de risque, réformes territoriales)"

Il vaut la peine d'être noté que la complexité et l'évolution en cours des cadres réglementaires sont présentés non pas comme une entrave pour répondre au défi "principal" que serait la vulnérabilité du territoire face au changement climatique, mais comme un défi en soit. Il sera intéressant d'aborder cette question lors des entretiens avec les acteurs pour savoir si cette formulation dans le document révèle un ressenti plus ou moins fort et partagé sur la question.

"L'année 2014 a permis le recensement et l'analyse de l'ensemble des études réalisées sur le territoire au cours des dix dernières années. Couvrant l'ensemble des thématiques, elles permettent de disposer d'un socle de connaissances techniquement toujours d'actualité et d'alimenter les réflexions. Cependant, le contexte social, économique et juridique ayant évolué ces dernières années, on ne peut pas transposer telles quelles ces expertises"

On a pris soin au travers des 3 lettres d'information, de donner la parole aux 3 maires des communes principalement concernées : Longueil, Sainte-Marguerite-sur-Mer et Quiberville. La mise en avant de la figure du maire pourrait être un point important pour la légitimité du projet.

La lettre s'attache à montrer que les conclusions des ateliers sont bien prises en compte : "Ces échanges ont été repris et expertisés par le groupement d'études afin de les traduire en un ensemble de propositions concrètes et cohérentes constituant les éléments structurants d'esquisses de scénarios".

"Ces esquisses vont être présentées aux acteurs locaux, notamment dans le cadre de l'atelier n°2, afin de les mettre au point et de préciser leurs modalités de mise en œuvre. Les élus pourront ainsi prendre la décision de retenir (ou non) un scénario en toute connaissance de cause."

Le document témoigne d'une volonté sincère de rendre compte de façon claire et intelligible de l'ensemble des projets à l'œuvre sur le territoire. Il cherche à porter à connaissance les principaux projets en cours, leur but, ainsi qu'à rassurer sur le

caractère complémentaire et cohérent qu'ils forment, malgré l'impression de superposition qui s'en dégage de prime abord.

"Les trajectoires construites dans le cadre du projet Franco-Anglais LiCCo (Littoraux et Changements Côtiers) sont issues de la concertation avec les acteurs locaux (cf. [www.licco.eu](http://www.licco.eu)). LiCCo est un projet qui visait à accompagner les populations côtières pour comprendre, se préparer et s'adapter aux effets du changement climatique. Le projet territorial n'est pas la mise en œuvre d'une de ces trajectoires, mais il s'appuie sur leurs caractéristiques pour préciser les volontés des acteurs"

Cette mesure de communication est à saluer et apparaît nécessaire, dans la mesure où, sans cet effort de pédagogie, le PTS pourrait apparaître comme un projet "écran" dédié à donner l'illusion d'une concertation avec les acteurs de terrain et des usagers alors que les "vraies décisions" seraient prises ailleurs. Le Conservatoire du littoral et ses partenaires semblent avoir évité l'écueil du précédent projet de ré-estuarisation où une communication limitée a pu laisser les usagers dans le flou, flou qui a inquiété les habitants sur le devenir de leur territoire.

C'est notamment ce qu'il ressort d'un article des informations dieppoises (Du 22 au 24/10/13) intitulé "Le projet de réestuarisation de la Saône remis sur les rails"

« Le projet de réestuarisation de la basse vallée de la Saône est désormais confié au Conservatoire du littoral qui va se charger de réaliser les études sur les deux années à venir.

"Un projet qui n'est pas sans susciter de réelles inquiétudes du côté des riverains de Longueil : l'estuaire sera à 30m ou 300m ? Ira-t-il jusqu'à Longueil ? Nous avons du mal à nous projeter dans l'avenir avec un tel flou !" »

La lettre diffuse un message clair, qui est le suivant :

- les experts présentent le champ de possibles, compte tenu des contraintes réglementaires, hydrauliques et (quoique ces derniers éléments soient moins facilement modélisables) économiques
- les élus choisissent
- les usagers sont informés

Sur les trois lettres figurent les coordonnées de personnes référentes. Nous n'avons pas d'élément à ce stade, pour recenser les sollicitations et échanges auprès de ces personnes référentes. La phase d'entretiens et d'ateliers permettra de mettre en lumière ce point.

S'ensuit un autre cotech avant le 2<sup>ème</sup> atelier phare dans le cadre de l'élaboration du PTS, l'atelier de co-construction n°2 : Présentation de l'esquisse de scénario et recueil des avis. Celui-ci compte 26 organismes dont 5 associations représentant des usagers/des riverains. Le volume de notes dédié à chaque partie dans le compte rendu semble également indiquer un juste équilibre entre information

(d'après les travaux des experts) et expression des acteurs locaux (7 pages de compte rendu sur le débat à la suite de la présentation). Parmi les points de vigilance et d'intérêts relevés par les acteurs, il faut souligner le suivant : "Points d'intérêts relevés : Faire d'une somme de contraintes un projet de développement".

### **2.1.3.8. Echange sur la compatibilité des actions souhaitées avec la réglementation naissante**

Le cotech suivant est l'occasion de revenir sur certains points de l'atelier, et de manifester à nouveau des inquiétudes quant aux incertitudes sur le contexte réglementaire et institutionnel « le contexte institutionnel n'est pas stabilisé (élections régionales récentes, loi Notre, compétence GEMAPI) ; ».

En 2017, l'augmentation du nombre de participants se poursuit (hausse du nombre d'organisations et du nombre de personnes par organisation) tout en maintenant le niveau d'interactivité et la circulation de la parole. Les parties prenantes du PTS semblent être arrivées à un consensus sur la trajectoire globale et les échanges portent désormais sur des aspects de plus en plus précis.

A mesure que la discussion porte sur des aspects de plus en plus orientés vers une déclinaison opérationnelle de la vision à laquelle les acteurs travaillent, la question de sa traduction administrative et financière occupe une place de plus en plus centrale dans les échanges. Au cotech de décembre 2018, la question de l'articulation avec d'autres plans d'actions avec lequel le PTS doit s'intégrer d'une part, et de la réglementation à laquelle il doit se soumettre d'autre part, est au cœur de la discussion.

Plusieurs passages du compte rendu illustrent le travail d'articulation avec les plans d'action et réglementations à différentes échelles, sur différents secteurs (urbanisme, environnement, etc.) : Plan de Prévention des Risques (PPR), Plan Local d'Urbanisme (PLU), PPRN littoraux, GEMAPI.

« La commune de Quiberville envisageait aussi de maintenir quelques bungalows sur la parcelle de l'ancien camping ; ce qui n'est pas possible pour des raisons réglementaires liées au Plan de Prévention des Risques (PPR). »

« Les aménagements hydrauliques du lit mineur de la Saône sur la partie aval vont générer un volume important de matériaux à gérer et évacuer, une partie pourrait être revalorisée sur ces 2 hectares. (Au global, le solde sera largement excédentaire en termes de déblais). Il est demandé aux services de l'Etat de regarder si cet aménagement est possible au regard de la réglementation sur le risque inondation (PPR). »

« Mention est faite de la création d'un site aménagé pour la vente directe par les pêcheurs, ainsi que des réflexions sur le devenir de l'ancien parc à huîtres. Concernant celui-ci, les négociations avec les propriétaires et la conception du projet

ne sont pas suffisamment avancées pour l'intégrer dans la révision du PLU (dont l'approbation est prévue en 2019). Dans ce cas, la commune (appuyée par les experts adéquats) poursuit sa réflexion et la concertation locale à ce sujet. Il sera toujours possible d'intégrer le projet à l'occasion d'une révision du document d'urbanisme. »

« Le souhait de la commune de Quiberville de conserver la bande supérieure du terrain du camping actuel pour en faire espace de stationnement de délestage non pérenne doit être intégré à l'étude d'AVP. Cette question devra être évoquée avec le sous-préfet avant le Copil du 13 décembre.

Rappel : les PPRN littoraux vont prochainement être promulgués. Il faudra en tenir compte. »

« Il faut mentionner la difficulté liée à la désignation du maître d'ouvrage. Aujourd'hui, on ne le connaît pas. Le SBVSVS est maître d'ouvrage des études. Pour la réalisation, le maître d'ouvrage sera a priori l'organisme qui aura la compétence GEMAPI. »

L'implication de nouveaux acteurs, manifeste sur les extraits de la présentation support, est saluée : « L'importance de la dimension partenariale du projet territorial est soulignée et le fait qu'elle se soit encore renforcée grâce à l'implication de nouveaux acteurs également. Elle doit se poursuivre dans la réalisation. [Le Conservatoire du littoral] insiste sur le volet communication, en particulier avec le site (population et ses élus). » L'inclusion d'un plus grand nombre d'acteurs est un indicateur d'un haut degré d'intégration des acteurs.

#### **2.1.4. PHASE 3 - 2018-2019 élargissement du nombre d'acteurs et convergence des positions et des points de vue, recherches de financement**

Le projet territorial inclue également la remise à niveau de la station d'épuration à Longueil. Dans le compte rendu du copil du 11/09/2019, cette action est présentée comme suit :

" (Communauté de communes Terroir de Caux) présente le projet d'assainissement sur les communes de Longueil, Ouveille la rivière et Saint-Denis d'Aclon (diapos 49 à 57). La Communauté de communes Terroir de Caux (CCTC) prend en effet la compétence au 1er janvier 2020, et sera donc le maître d'ouvrage de cette opération. Celle-ci a pour objet d'augmenter la capacité de la station d'épuration, la relocaliser hors de la zone inondable, et raccorder des logements de Longueil, Saint-

Denis d'Aclon et Ouville- la-rivière. Cela permettra de réduire les sources de pollutions du fleuve côtier et des plages de Quiberville et Sainte-Marguerite."

La nécessité ou la pertinence de ces travaux n'a pas fait l'objet de débats très vifs au cours de l'élaboration du projet territorial de la Saône. Une fois les questions pratiques résolues (qui serait en charge financièrement et réglementairement), aucun doute n'a été soulevé quant à l'intérêt de l'opération.

En même temps que certaines interrogations sur le plan réglementaire paraissent enfin être levées (par exemple : « il est maintenant acquis que le SBVSVS aura la compétence Protection Inondation de la GEMAPI sur la partie terrestre. »), une solution à la question pressante du financement s'offre aux acteurs à travers le projet PACCo (Promouvoir l'Adaptation aux Changements Côtiers).

Celui-ci est présenté au copil de décembre 2018. Il est essentiellement perçu comme une opportunité d'aboutissement du travail collectif effectué sur le projet territorial de la Vallée de la Saône depuis 2013 par le Conservatoire du littoral. Formellement il s'agit d'un "nouveau projet". Mais en termes de dynamique sur le terrain, il s'agit plutôt de la dernière étape d'une démarche en cours depuis longtemps. Le projet LiCCo, le PTS et, enfin, le projet PACCo relèvent d'une seule et même démarche : répondre aux défis environnementaux, économiques et réglementaires liés à la vulnérabilité du territoire face au changement climatique. Grâce à la mobilisation des acteurs, coordonnée par le Conservatoire du littoral, une convergence de diagnostic et de vision a pu se dessiner au fil des années. La question du financement des divers travaux sur lequel un consensus commençait à se construire était néanmoins en suspens : le projet PACCo est apparu comme une opportunité d'y répondre pour permettre la concrétisation et l'aboutissement de tout le travail de concertation accompli jusqu'ici.

Cette solution paraît idéale mais les modalités et les délais de réponse préoccupent les acteurs.

Une première candidature est déposée et reçoit une réponse négative en avril 2019. Un deuxième dossier est déposée à l'automne.

« Ce projet PACCo permettrait de financer 3 des opérations du projet territorial de la Saône : l'outil touristique de Quiberville, une partie de l'assainissement de Longueil et la coordination du projet territorial (diapos 6 et 7). La limite de dépôt de candidature est le 11 octobre 2019, pour une réponse le 28 janvier 2020. Le projet PACCo étant limité à 3 ans, les opérations financées à 69% par les fonds Interreg s'achèvent le 31 mars 2023 avec une fin de projet le 30 juin 2023. »

Malgré les difficultés pour y répondre, les partenaires se mobiliseront et après deux dépôts de dossier successifs, une réponse favorable est finalement obtenue. Après le temps de la concertation, commence alors, grâce à PACCo, le temps de la mise en œuvre.



## 2.2. EVALUATION

### 2.2.1. Traçabilité du processus d'élaboration du projet

Cette étude documentaire repose sur un ensemble de 135 documents :

- Comptes rendus et supports de présentation des comités de pilotage (copil) et comités techniques (cotech)
- Etudes et rapports produits dans le cadre du projet territorial de la Saône et des démarches qui lui sont directement liées (en premier lieu le projet LiCCo – Littoraux et Changements Côtiers)
- Comptes rendus d'entretiens
- Documents de communication et d'information du public
- Coupures de presse

Ces documents ont été compilés et transmis à Lisode par le Conservatoire du littoral.

Certains événements n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu, mais sont mentionnés à plusieurs reprises. Il y est fait référence de façon cohérente et concordante dans d'autres documents.

**Nous pouvons donc conclure que les documents fournis rendent compte de façon fidèle et transparente du processus de concertation dans le cadre de l'élaboration du projet territorial de la Saône (PTS).**

### 2.2.2. Intégration des acteurs

La démarche portée par le Conservatoire du littoral comprend une grande variété d'acteurs : collectivités et administrations locales, services déconcentrés de l'Etat, associations d'usagers/de riverains. Nous ne les nommerons pas tous. La liste des acteurs principaux dont la présence aux différents temps de concertation est régulière entre 2013 et 2019 comprend des collectivités locales (Commune de Longueil, Commune de Sainte Marguerite-sur-Mer, Commune de Quiberville-sur-Mer, Syndicat Mixte des Bassins Versants Saône Vienne Scie ou SMBVSVS, Conseil Départemental de Seine-Maritime, Conseil Régional Normandie, Communauté d'Agglomération Dieppe-Maritime, Dieppe Pays Normand, Communauté de communes Terroir de Caux), des agences et établissements publics locaux (Seine-Maritime Attractivité, Etablissement Public Foncier de Normandie ou EPFN, Conseil Architecture Urbanisme et Environnement ou CAUE), des services déconcentrés et agences de l'Etat (Direction Départementale des Territoires et de la Mer 76 / Service Territorial de Dieppe ou DDTM76, Préfecture de région ou SGAR, Sous-Préfecture de Dieppe, Agence de l'eau Seine-Normandie ou AESN, Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie ou DREAL, Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques ou ONEMA devenu Office Français de la Biodiversité - OFB) et associations d'usagers (Association syndicale autorisée de la Saône – ASA Saône, Fédération Départementale des Chasseurs 76 – FDC76, Association Agréée pour la Pêche et la

Protection du Milieu Aquatique – AAPPMA, Association des bungalows de l’allée des crevettes, Association pour la Défense de la Saône, Association Estuaire Saône Plus).

**Nous pouvons donc conclure que le processus d’élaboration du projet témoigne d’un haut degré d’intégration des acteurs, avec l’implication de nombreuses collectivités locales, agences et établissements publics locaux, services déconcentrés et agences de l’Etat et associations d’usagers.**

### **2.2.3. Légitimité**

Le portage du projet territorial de la Saône par le Conservatoire du littoral est annoncé en 2013. A ce moment-là, plusieurs autres projets sont déjà en cours. Pour la plupart, ils recouvrent au moins partiellement le périmètre et l’objectif du PTS. Ce dernier se distingue des autres par sa temporalité – s’inscrivant dans le long terme – , son caractère multidimensionnel – là où d’autres privilégiaient le volet hydraulique – et son approche résolument partenariale, visant à ce que tous les échelons de l’action publique et tous les intérêts du territoire soient représentés.

A partir de 2013, les actions suivantes sont mises en place pour recueillir la parole de structures représentant les usagers :

- Présence d’une chargée de mission dédiée au projet sur place dès le début du projet en 2013
- Entretiens en 2015
- Diffusion d’éléments de communication (panneaux, lettres de la Saône sur le site internet du Conservatoire du littoral et dans les mairies)
- Réunions publiques et interventions à plusieurs événements grand public (Fête de la Saône) en 2015
- Inclusion d’association d’usagers dans les copils dès 2013, avec un accroissement du nombre d’acteurs dès 2016

Les usagers directs ont été associés au projet à travers de nombreux temps d’information. Les représentants d’associations d’usagers ont pu prendre part aux temps de délibération et de décision que sont les copil.

D’après la grille de Zimmerman et al., la légitimité est évaluée en fonction du degré d’inclusion des parties prenantes, dont les citoyens, et de la prise en compte de leurs intérêts et de leurs points de vue. Dans une approche traditionnelle de la démocratie en occident (une démocratie représentative), on pourrait avancer que c’est précisément le rôle des élus que de faire entendre les intérêts et les points de vue des citoyens et qu’à ce titre, la présence des élus suffit à remplir ce critère. Dans l’approche de recherche qui est le nôtre, qui privilégie une approche de « social learning », on fait ici référence à une inclusion directe des habitants du territoire (et non seulement par l’intermédiaire de leurs élus), et à leur possibilité de porter directement leurs voix et leurs intérêts.

**Nous pouvons donc conclure que la légitimité du processus était fragile à ses débuts et s'est consolidée au fil du temps, en particulier à partir de 2015, en particulier grâce à la tenue de nombreux événements publics cette année puis de l'augmentation du nombre de membres d'associations d'usagers dans les copils l'année suivante. Il semble toutefois y avoir une marge de progression à explorer pour inclure plus largement et plus directement les citoyens. Cette question sera abordée avec l'ensemble des parties prenantes au cours des entretiens et des ateliers, qui feront l'objet du deuxième rapport.**

#### **2.2.4. Créativité**

Les scénarios sur lesquels les partenaires ont travaillé au cours de la démarche portée par le Conservatoire du littoral entre 2013 et 2019, à la suite (avec une phase d'enchâssement) du projet LiCCo étaient relativement ouverts, compte tenu du cadre réglementaire existant – et dont il n'est pas possible de s'affranchir ou de s'écarter – en France pour les zones littorales avec de telles caractéristiques. L'écueil du diagnostic et de la solution privilégiant une approche essentiellement hydraulique assez radicale, fruit d'un travail d'étude et de conception porté par un petit nombre d'acteurs, a été ici soigneusement évité (ce qui avait causé le rejet du précédent projet dit de ré-estuarisation). Parmi les facteurs qui ont permis d'éviter cet écueil, on peut citer le choix de centrer la production d'études sur la dimension socio-économique, le choix de faire porter la discussion sur l'élaboration d'un « projet de territoire » et non sur la recherche d'une « solution » face à un phénomène physique qui est un « problème » pour le territoire. On a pris soin de chercher à co-construire dans la mesure du possible, petit à petit, une solution, à travers un processus ponctué de réunions où les uns et les autres pouvaient effectivement apporter leur pierre à l'édifice.

Il est important de préciser, néanmoins, que le contexte réglementaire français n'offrait pas un large éventail des possibles. Il convient aussi de souligner la complexité de l'élaboration du projet tant d'un point de vue juridique qu'hydraulique, loin d'une situation où les acteurs auraient « carte blanche » pour imaginer un projet qui serait le seul fruit de leurs échanges et de leurs aspirations.

Plutôt qu'un travail d'émergence progressive d'un projet sur la base d'un diagnostic et d'un brainstorming, c'est plutôt un mouvement d'allers-retours entre diagnostic et propositions élaborés par les professionnels et experts d'une part, soumises à la volonté politique dans les copils où siègent les représentants de la population d'autre part, que l'on peut constater à la lecture des documents.

De ce cadre contraint a émergé un projet de territoire différent du projet de ré-estuarisation : plus progressif, plus consensuel et surtout plus compréhensif, ne tenant pas uniquement compte des enjeux hydrauliques. Celui-ci ne rompt pas totalement avec l'approche du projet de ré-estuarisation dans la mesure où il tend vers un fonctionnement plus naturel de la vallée et une reconnexion Terre-Mer. Néanmoins, cette démarche apparaît comme une nécessité tant sur le plan environnemental que réglementaire.

**Nous pouvons donc conclure que les acteurs ont pu faire preuve d'une certaine créativité, dans la mesure des contraintes et des responsabilités qui leur incombent. En effet, les documents témoignent d'évolutions notables depuis le projet de ré-estuarisation sur la base duquel le Conservatoire de littoral a entrepris de construire un projet avec une philosophie d'action différente et des objectifs plus larges.**

## Liste des abréviations

CDE – Clinton Devon Estates

Copil – Comités de pilotage

Cotech – Comités techniques

LiCCo – Vivre avec une côte en mutation

LORP – Lower Otter Restoration Project (Le projet de restauration de la basse vallée de l’Otter)

PACCo – Promouvoir l’adaptation aux changements Côtiers

PTS – Le projet territorial de la Saône

# RÉFÉRENCES

- ARNSTEIN, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- BARR, S. 2017. Knowledge, expertise and engagement. *Environmental Values*, 26(2), 125-131.
- BARR, S., & WOODLEY, E. 2019. Enabling communities for a changing climate: re-configuring spaces of hazard governance. *Geoforum*, 100, 116-127. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.02.007>
- BERKES, F. 2009. Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1692-1702. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>
- CASTLEBERRY, A., & NOLEN, A. 2018. Thematic analysis of qualitative research data: Is it as easy as it sounds? *Currents in Pharmacy Teaching and Learning*, 10(6), 807–815. <https://doi.org/10.1016/j.cptl.2018.03.019>
- LANDSTRÖM, C., WHATMORE, S.J., & LANE, S.N. 2011. Coproducing flood risk knowledge: Resdistributing expertise in critical 'participatory modelling'. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 43(7), 1617-1633. <https://doi.org/10.1068%2Fa43482>
- LANE, S.N., ODoni, N., LANDSTRÖM, C., WHATMORE, S.J., WARD, N. & BRADLEY, S. 2011. Doing flood risk science differently: an experiment in radical scientific method. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 36(1), 15-36.
- OWENS, S. 2000. Engaging the public: Information and deliberation in environmental policy. *Environment and Planning*, 32, 1399-1407.
- PAHL-WOSTL, C. 2006. The importance of social learning in restoring the multifunctionality of rivers and floodplains. *Ecology and Society*, 11(1). <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art10/>
- WHATMORE, S.J. 1992. *Global Environmental Change*, 2, 111-127.
- ZIMMERMANN, T., ALBERT, C., KNIELING, J., & VON HAAREN, C. (2014). *Social learning in climate change adaptation. Evaluating participatory planning*. In G. Martinez, P. Fröhle, & H. J. Meier (Eds.), *Social Dimensions of Climate Change Adaptation in Coastal Regions: Findings from Transdisciplinary Research* (pp. 159-173).