

# PLANS DE GESTION DES SITES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

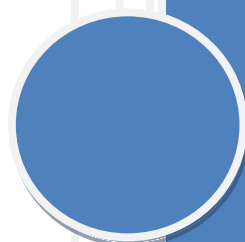
*Document de référence*

**Mars 2015**

*(Actualisation en 2017)*



Conservatoire du littoral



# Sommaire

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>LES PRINCIPALES EVOLUTIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>De nouvelles dimensions à prendre en compte dans la gestion .....</b>	<b>4</b>
Développer la naturalité dans les modes de gestion .....	4
Valoriser le rôle sociétal des sites .....	4
S'interroger sur les conséquences des changements globaux.....	5
Intégrer l'analyse paysagère dans l'élaboration des plans de gestion.....	6
Prendre en compte les enjeux du développement durable .....	6
<b>Les nouveautés méthodologiques .....</b>	<b>7</b>
Inscrire le plan de gestion dans un projet de territoire .....	7
Promouvoir la réalisation d'un document unique en cas de superposition de périmètres d'aires protégées .....	7
Définir des objectifs de gestion adaptés en vue de leur mise en œuvre et de leur évaluation .....	8
Communiquer sur les plans de gestion .....	8
Optimiser les coûts de gestion .....	9
<b>LA DEMARCHE D'ELABORATION DES PLANS DE GESTION .....</b>	<b>10</b>
Choisir le format adapté au contexte .....	10
Les documents de gestion du Conservatoire du littoral .....	10
- Les plans de gestion.....	10
- Les autres documents de planification .....	11
Les documents produits sous la responsabilité d'autres acteurs .....	11
Définir le contenu des plans de gestion .....	12
Associer les acteurs du territoire et les partenaires de la gestion .....	12
<b>RETOUR D'EXPERIENCES .....</b>	<b>15</b>
L'approche multi sites, à partir de l'expérience en Bessin sur le rivage du Calvados .....	15
La superposition de statut, exemple sur la côte ouest du Cotentin .....	16
La démarche d'évaluation partagée en délégation Normandie .....	16
Le plan de gestion simplifié, le cas de l'outre mer .....	17
Les bénéfices sociaux des sites du CdI, exemple de la Valleuse d'Antifer .....	18

# Introduction

*Le plan de gestion est l'expression du projet pour le site. Il présente de multiples facettes. C'est d'abord un outil de pilotage : il définit les orientations et les objectifs selon lesquels un site doit être restauré, aménagé, géré. Établi à partir d'un diagnostic patrimonial, il engage conjointement le Conservatoire, le gestionnaire et les acteurs locaux à mettre en œuvre un ensemble d'actions (travaux, gestion des usages...) en faveur de la préservation, de la valorisation des sites naturels et de leur ouverture au public. Il permet également de définir la programmation interne pour optimiser l'emploi des moyens d'investissement. C'est aussi un outil d'aménagement et de valorisation du territoire en ce sens qu'il rassemble des valeurs, des volontés et des moyens communs au service de la collectivité. En fonction des situations, des besoins et des acquis, le plan de gestion peut être plus ou moins détaillé, notamment en matière de plan de travail et de projets d'aménagement. C'est enfin un outil de gouvernance original. Établi à partir d'une réflexion partagée, il est une force de conviction auprès des acteurs locaux et de ce fait un outil politique.*

Un premier cadre théorique à la réalisation des plans de gestion avait été développé par le Conservatoire en 2003 en application du décret inscrivant l'élaboration des plans de gestion dans les obligations réglementaires de l'établissement.

Ce document de référence nécessite aujourd'hui une mise à jour, à partir des enseignements tirés de plus de dix années d'expérience en matière de réalisation de plans de gestion (voire davantage pour beaucoup de sites) et des nouveaux enjeux aujourd'hui structurants pour les projets de territoire (changement globaux, évaluation de la gestion, approche paysagère...)

Le processus de révision du cadre méthodologique d'élaboration des plans de gestion a été mené en 2013 avec l'aide d'un groupe de travail mixte composé d'agents du Conservatoire et de gestionnaires de sites, en lien avec le lancement dans le cadre de l'ATEN (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 Agence française pour la biodiversité, AFB) de la définition d'un nouveau guide commun des plans de gestion des espaces naturels.

*Ce document constitue un guide d'accompagnement à la réalisation des plans de gestion. Il est destiné avant tout au Conservatoire, aux gestionnaires et aux prestataires chargés de leur élaboration. Il vient compléter le guide AFB en insistant sur les points clés, définis comme prioritaires pour l'établissement et inscrits dans sa stratégie d'intervention à long terme 2015 -2050 : intégrer l'évaluation du dispositif de gestion dans les processus de gouvernance des sites, encourager la réalisation de documents communs entre sites voisins du Conservatoire et d'autres espaces protégés partageant les mêmes enjeux, appréhender les sites comme éléments des territoires littoraux... Il est enfin évolutif et pourra être actualisé avec la stabilisation de certains principes encore en réflexion comme le développement de la naturalité ou l'optimisation des coûts de la gestion.*

Il est construit en trois parties selon les principes d'une « boîte à outils » dont les différents éléments peuvent être mobilisés indépendamment, en fonction des besoins et des questionnements. La première partie met l'accent sur les principaux développements d'approches nouvelles, qui auront en fonction des sites plus ou moins de sens dans la démarche de conception. La seconde traite de la démarche d'élaboration des plans de gestion. La troisième est construite à partir de retours d'expériences innovantes : sur l'élaboration de documents uniques entre différents espaces protégés, la mise en place du dispositif d'évaluation de la gestion, etc.

Enfin, même s'ils ne sont pas partie intégrante du présent document, les valeurs et les principes de gestion énoncés notamment dans la stratégie d'intervention à long terme du Conservatoire et dans ses publications techniques sont à intégrer à la réflexion pour la construction des plans de gestion.

# Les principales évolutions

La logique d'élaboration des plans de gestion qui repose sur 3 phases successives : réalisation du diagnostic patrimonial du site et identification des enjeux ; définition du projet pour le site et des objectifs opérationnels ; programmation des actions, est réaffirmée. Les enjeux de ces 3 étapes, leur intérêt, leur structuration et leur contenu sont largement développés dans le guide AFB et ne sont pas repris dans ce document. A ce socle commun, viennent se greffer des éléments de réflexion sur les valeurs, les principes de gestion et de méthode aujourd'hui structurants dans les orientations de gestion de l'établissement et à intégrer suivant les situations, dans le processus d'élaboration des plans de gestion.

## De nouvelles dimensions à prendre en compte dans la gestion

### Développer la naturalité dans les modes de gestion

---

La recherche de sites se rapprochant le plus possible de fonctionnements et d'ambiances naturels fait partie des valeurs du Conservatoire, mais elle se heurte à un certain nombre de résistances : image négative de la friche, pression d'aménagement pour l'accueil, approche normative et fixiste de la protection de la nature... Il convient donc de renforcer le discours sur ce sujet, qui peut concourir également à conforter des modes de gestion économes.

*La naturalité est un véritable enjeu pour le Conservatoire, qui nécessite des efforts importants. Les efforts sont à fournir, avec d'autres au premier rang desquels les gestionnaires de sites, en matière de pédagogie et de conviction en direction de nos pairs et de nos partenaires, afin de développer l'acceptabilité sociale d'une non intervention sur certains espaces où l'évolution spontanée des écosystèmes est à favoriser (forêt, estuaire...).*

### Valoriser le rôle sociétal des sites

---

Les missions environnementales et patrimoniales du Conservatoire sont appréhendées depuis longtemps et bénéficient d'une expérience importante. Celles relatives à la satisfaction de besoins sociétaux sont en général limitées à l'aménagement pour l'organisation de la fréquentation, parfois le développement de structures d'accueil pour la pédagogie à l'environnement ou encore l'accessibilité des sites aux personnes atteintes de handicap.

*Ces dimensions sont essentielles, elles devraient être davantage valorisées et, toujours dans la limite de la sensibilité des sites, s'ouvrir encore plus à d'autres besoins comme la participation aux politiques de santé et de bien-être, l'insertion sociale et professionnelle ou les loisirs de nature favorisant la découverte sensible des sites.*

Ces différentes dimensions conduisent parfois à l'installation d'équipements spécifiques ayant potentiellement des impacts importants et qui ne peuvent donc être envisagés sur l'ensemble des sites. Par exemple,

l'opportunité d'accueil de personnes à mobilité réduite ou encore l'ouverture de parcours accessibles aux VTTistes doivent être pensées non à l'échelle de sites individualisés, mais du réseau de sites. Ces questions nécessitent de rester particulièrement vigilant à l'intégrité des sites et doivent s'inscrire dans une réflexion plus large d'aménagement du territoire.

Pour accompagner la réflexion sur les questions d'accessibilité, le Conservatoire avec l'aide de Rivages de France et de l'Association des paralysés de France a publié en 2010 un guide méthodologique proposant notamment des solutions techniques pour rendre les sites et les prestations proposées par les animateurs nature accessibles au plus grand nombre.

## S'interroger sur les conséquences des changements globaux

---

### - Les impacts du changement climatique

Les prévisions en matière d'élévation du niveau de la mer associées à l'évolution de la fréquence et de l'intensité des tempêtes augmentent l'exposition des littoraux aux phénomènes d'érosion et de submersion marine. La gestion souple du trait de côte et la prévention des risques naturels sont des préoccupations majeures pour l'établissement<sup>1</sup>. Ses interventions s'inscrivent dans le programme d'actions de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte adoptée par le Ministère de l'environnement en 2012 et sont conduites en relation étroite avec les autres acteurs sur le littoral (Collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces naturels, ONF...). Elles concernent l'acceptabilité sociale de la mobilité du trait de côte et des enjeux, l'amélioration des connaissances et l'expérimentation de nouvelles formes d'aménagement. Le Cdl est à l'origine du programme Life « Adat'o » 2017-2021 actuellement en cours, qui a pour objectif principal d'éclairer ses choix dans une stratégie d'adaptation au changement climatique en s'appuyant sur 10 sites pilotes particulièrement exposés (érosion ou submersion) et où les enseignements d'une gestion souple du trait de côte pourront distiller sur les nombreux autres territoires concernés, sous la responsabilité de l'établissement.

D'autres impacts moins visibles du changement climatique, comme ceux concernant la modification des répartitions géographiques des espèces, peuvent conduire à des déséquilibres ou de nouveaux équilibres.

### - L'avancée du front périurbain

Le domaine du Conservatoire s'accroît au fil des ans et dans de nombreuses régions le tissu périurbain se densifie autour des espaces littoraux restés naturels. Les modalités d'accueil du public évoluent avec les nouveaux modes de fréquentation (notamment le développement des sports de nature) et les attentes d'un public toujours plus citoyen.

*Sur ces questions globales, le plan de gestion peut ne pas suffire à prendre en compte les différentes dimensions à traiter, aussi d'autres formes de réflexion peuvent être envisagées en parallèle comme par exemple l'organisation d'ateliers de prospective à l'échelle des territoires.*

---

<sup>1</sup> Le Conservatoire a fait réaliser une étude prospective achevée en 2012, permettant d'étudier les stratégies possibles selon des profils de côtes (défensive, recul des enjeux, mixtes), a organisé un Atelier de restitution à Montpellier fin 2012 et son Conseil d'administration a adopté des principes d'action en la matière le 24 septembre 2013.

D'une façon générale, le plan de gestion doit pouvoir se nourrir des réflexions et des innovations existantes en matière de compréhension de la biodiversité, des évolutions naturelles et socio-économiques, de la réponse aux attentes sociales émanant des nombreux utilisateurs des sites.

## Intégrer l'analyse paysagère dans l'élaboration des plans de gestion

---

Le paysage est par essence dynamique et évolutif, il est également le fruit d'une anthropisation ancienne. Le Conservatoire du littoral accompagne ce mouvement permanent dans l'intérêt de la mémoire collective. La préservation du paysage et sa mise en valeur fait partie au même titre que la protection de la biodiversité et l'ouverture des sites au public, des missions fondatrices du Conservatoire du littoral. En outre, l'approche paysagère souvent consensuelle et plus compréhensible que l'écologie est un atout majeur pour l'établissement dans sa communication auprès des populations locales, des élus et du grand public. Jusqu'à présent, il a souvent été traité en second plan dans les documents de gestion, après les enjeux de biodiversité et ceux liés à la fréquentation.

*Il est nécessaire de rééquilibrer cette approche et de donner au projet paysager plus de poids dans le processus d'élaboration des plans de gestion et de ses projets d'aménagement.*

Le Conservatoire du littoral a publié en 2013 un guide méthodologique du paysage pour accompagner les porteurs de projet dans cette démarche. Le guide a ensuite servi de support à des sessions de « sensibilisation au paysage » dispensées dans chaque délégation par des paysagistes aux personnels techniques ainsi qu'aux gestionnaires des sites du Cdl et partenaires intéressés.

L'approche sensible ne vient pas concurrencer l'approche naturaliste ou celle liée à l'accueil du public: les démarches se complètent et doivent être au service les unes des autres.

## Prendre en compte les enjeux du développement durable

---

L'intégration des enjeux du développement durable dans la gestion des sites est essentielle notamment vis-à-vis du grand public et des partenaires de gestion qui identifient le Conservatoire comme un acteur majeur de l'action environnementale au niveau national.

*Le Conservatoire a en ce sens un devoir d'exemplarité en matière d'éco-responsabilité dans l'aménagement et la gestion de ses sites voire un rôle de pionnier à assumer sur ces sujets, pour que son action reste cohérente aux yeux de tous.*

En 2010, le Conservatoire a participé aux côtés de la LPO à la réalisation d'un guide méthodologique pour la mise en place d'un système de management environnemental (SME) sur les espaces naturels. Il est nécessaire que les acteurs de la gestion s'approprient cette démarche et en adaptent les grands principes à l'échelle des sites.

# Les nouveautés méthodologiques

## Inscrire le plan de gestion dans un projet de territoire

---

Les plans de gestion sont majoritairement conçus à l'échelle d'un site individuel, parfois indépendamment des problématiques des sites voisins. En prenant également en compte l'accroissement du domaine, il y a de plus en plus nécessité de considérer les sites à des échelles plus larges, en tant qu'éléments d'une trame littorale. A ce titre, les unités littorales<sup>2</sup> ou autres ensembles cohérents comparables, peuvent définir un cadre territorial approprié pour appréhender les enjeux à long terme de préservation et de gestion du littoral. En outre, l'échelle d'étude « supra » permet d'une part de mettre en rapport les sites du Conservatoire entre eux et avec les différentes démarches de planification territoriale (SCoT, SAGE, PAPI, PNM...) ainsi que les éventuels autres espaces naturels sous protection (RN, Natura 2000, CEN, plans d'aménagement forestier...) et d'autre part de considérer des questionnements plus globaux (changement global et gestion du trait de côte par exemple) à l'échelle adaptée.

*Les orientations stratégiques de gestion seront définies à long terme (au moins 10 ans), à une échelle pertinente (unité littorale ou autres ensembles cohérents comparables) puis déclinées au sein des différents sites selon les dynamiques de gestion, en projet de sites puis en objectifs opérationnels actualisables en fonction des besoins et grâce aux méthodes d'évaluation.*

Le format des plans de gestion de chaque site sera ainsi réduit, les orientations générales étant intégrées dans un document stratégique global couvrant les sites d'une même entité plus large. En plus d'améliorer la lisibilité des documents, ce changement permettrait de rationaliser les moyens de conception des plans de gestion et d'envisager les scénarii selon les moyens financiers à disposition<sup>3</sup>.

## Promouvoir la réalisation d'un document unique en cas de superposition de périmètres d'aires protégées

---

Il est fréquent sur un espace propriété du Conservatoire, qu'un ou plusieurs autre(s) statut(s) de protection se superposent impliquant la réalisation de documents de gestion particuliers : plan d'aménagement forestier, document d'objectifs de site Natura 2000, réserve naturelle nationale, etc.

*Dans ce cas, il peut être opportun de réaliser un seul et même document de gestion qui soit établi dès la phase de diagnostic de manière concertée entre les acteurs du territoire et qui intègre dans la mesure du possible, les préoccupations de chacun.*

---

<sup>2</sup> En 2013, le Conservatoire du littoral a identifié le long des rivages français 150 unités littorales définies à partir de critères géomorphologiques, écosystémiques, historiques et socio-économiques.

<sup>3</sup> La capacité actuelle de réalisation (renouvellement compris) des plans de gestion est de l'ordre de 40 sites par an. 450 sites sont couverts en 2014 par un plan de gestion.

A minima, si la surface commune de gestion est faible au regard de la surface globale gérée par chacun et que plusieurs documents de gestion sont réalisés, l'articulation fonctionnelle entre les différents documents doit être précisée.

Dans certains cas, les objectifs de gestion mis en avant par les différents porteurs de projets ou services compétents sur un même territoire peuvent ne pas être compatibles, ce qui nécessite alors un travail important de conciliation qu'il est préférable d'organiser en amont des réflexions de gestion.

## Définir des objectifs de gestion adaptés en vue de leur mise en œuvre et de leur évaluation

---

En 2009, le Conservatoire du littoral a initié la mise en place d'un système d'évaluation partagée du dispositif de gestion de ses sites. Cet outil est proposé au gestionnaire pour l'aider à orienter et optimiser ses actions de gestion. Les enjeux et objectifs définis à un moment donné sur un site peuvent évoluer avec le temps et être ajustés à l'occasion des exercices d'évaluation. Le plan de gestion est en ce sens élaboré pour une durée indéterminée et actualisé selon l'appréciation des acteurs du site en fonction des besoins.

Le principe de l'évaluation partagée consiste à mettre en discussion successivement les enjeux et objectifs à long terme de la gestion (patrimoine naturel, patrimoine paysager et culturel, accueil du public, activités socio-économiques), les moyens mis en œuvre et la gouvernance du dispositif. Pour chacun de ces secteurs, il s'agit d'estimer le niveau de satisfaction atteint, les tendances d'évolution constatées et les axes de progrès envisagés.

*Le processus d'évaluation doit être envisagé dès la phase d'élaboration des plans de gestion : la définition d'objectifs en nombre limité, spécifiques au site, dont l'atteinte peut être mesurée ou caractérisée et qui soient rédigés de façon explicite est une aide précieuse à la mise en place d'une démarche de progrès.*

Le développement d'indicateurs de suivi et de descripteurs chiffrés (via l'interface Visiolittoral, l'utilisation de données sur la fréquentation...) contribue à l'évaluation des objectifs mais n'est pas un préalable indispensable. En effet, la démarche d'évaluation demande avant tout un engagement collectif dans un processus, lequel permet ensuite de travailler dans la durée sur l'identification d'enjeux et objectifs partagés qui permettent une analyse qualitative de la situation. La définition d'indicateurs et des suivis correspondants sera d'autant plus pertinente qu'elle sera issue de cette approche partagée du site.

## Communiquer sur les plans de gestion

---

Les plans de gestion sont des documents techniques difficilement diffusables au-delà du cercle restreint des agents du Conservatoire et des gestionnaires directement impliqués. Le panel de ses lecteurs/utilisateurs potentiels (élus, partenaires, usagers...) est bien plus large et n'y a pas accès. Conçus selon une méthode normalisée en trois étapes : 1 - le diagnostic et les enjeux, 2- le projet de site et objectifs et 3- le plan opérationnel, les plans de gestion comportent un nombre d'informations très important et le formalisme peut prendre le pas sur le fond des choix de gestion et l'aspect pédagogique. Il n'est pas toujours évident de dégager les enjeux de gestion dans un document de plusieurs centaines de pages et finalement de nombreux plans de gestion restent des documents peu utilisés et mal connus.



*Une fois le plan de gestion terminé, pour disposer d'un outil de travail communicable dans les échanges entre acteurs sur le site mais aussi d'un outil de sensibilisation aux problématiques de gestion pour les visiteurs, les riverains du site, etc. il est nécessaire de réaliser un document de synthèse comprenant notamment un descriptif des finalités du site et une présentation des choix fondamentaux opérés pour la gestion.*

Un marché national a été lancé par le Conservatoire en 2014 pour vulgariser le contenu technique et scientifique des plans de gestion par une collection de plaquettes qui privilégient une présentation didactique à partir de cartographies, textes courts, illustrations et maquettage de qualité, etc. L'ensemble des documents produits est en ligne sur une application dédiée (<http://cloud-my-media.odolium.com/cdl/>) et le site Internet du Cdl.

## Optimiser les coûts de gestion

La responsabilité et les charges de la gestion sont partagées entre le Conservatoire et ses gestionnaires. Les travaux et les aménagements nécessaires à la restauration du site sont majoritairement pris en charge par le Conservatoire et la gestion pérenne du site relève du gestionnaire. Avec la réduction des crédits publics, la question des coûts de fonctionnement supportables par le gestionnaire et d'investissement, supportables par le Conservatoire est de plus en plus prégnante. Parmi les pistes de réflexion pour rationaliser les coûts de gestion d'un point de vue global et pour chaque document, on peut citer aujourd'hui :

- Rechercher les économies d'échelles (ex : convention-cadre d'usage plutôt qu'autorisations individuelles d'usage, plan de gestion multisites, comités de gestion départementaux...)
- Adapter le volume du plan de gestion et son contenu au niveau des enjeux identifiés sur le site et aux exigences du gestionnaire ;
- Se concentrer sur les actions essentielles, définies comme clés dans le projet de site ;
- Privilégier la sobriété dans le choix des équipements et aménagements ;
- Anticiper dès la phase d'élaboration du plan de gestion, sur la programmation des travaux envisagés pour notamment engager les démarches administratives de long court qui peuvent ralentir le processus (enquête publique...)...

*Il est aujourd'hui essentiel de pouvoir évaluer le juste coût d'une gestion adaptée c'est-à-dire qui réponde précisément aux objectifs fixés en matière de gestion et de privilégier le cas échéant des modes de gestion économe. Le choix des objectifs, les projets d'aménagement et les modalités de gestion font partie intégrante du plan de gestion et doivent être chiffrés afin d'opérer, selon les moyens disponibles, les arbitrages nécessaires quant à leur réalisation.*

Le Conservatoire du littoral a développé en 2009 une trame de rapport d'activité de la gestion intégrant un tableau de bilan analytique. Ce modèle peut être utile pour des sites encore non outillés dans l'analyse des moyens humains et financiers de leur gestion sur un exercice.

# La démarche d'élaboration des plans de gestion

Cette partie présente 3 points particuliers de la démarche d'élaboration des plans de gestion :

- le choix du format du document ;
- son contenu, en distinguant les éléments incontournables de ceux développés uniquement dans des situations données ;
- la gouvernance autour du processus.

L'accent est mis sur les spécificités de la démarche du Conservatoire et les recommandations qui en découlent. Pour l'ensemble du processus d'élaboration, il est recommandé de se référer au guide AFB.

## Choisir le format adapté au contexte

### Les documents de gestion du Conservatoire du littoral

Il existe différents types de documents de gestion propres aux sites du Conservatoire et adaptés aux nombreuses situations de gestion : le plan de gestion, le plan de gestion simplifié, la notice de gestion ou plan initial de protection et le schéma d'intention paysagère. Tous sont construits sur le même modèle de base qui se décline en 3 phases successives :

- 1- le diagnostic patrimonial (état des lieux de la biodiversité, du patrimoine culturel et du paysage, des usages...) et l'identification des enjeux ;
- 2- la définition du projet pour le site (grandes orientations) et sa déclinaison en objectifs opérationnels ;
- 3- le plan de travail (mise en œuvre des aménagements, travaux et mesures de gestion). Chaque étape est plus ou moins approfondie suivant le format du document ; le plan de gestion étant le document le plus abouti et les autres documents, des versions allégées.

#### - Les plans de gestion

Un plan de gestion est un document tel que défini dans l'article R. 322-13 du Code de l'environnement (cf. encadré infra).

*Lorsque les immeubles relevant du conservatoire constituent un site cohérent au regard des objectifs poursuivis, un plan de gestion est élaboré par le conservatoire en concertation avec le gestionnaire et les communes concernées. A partir d'un bilan écologique et patrimonial ainsi que des protections juridiques existantes, le plan de gestion définit les objectifs et les orientations selon lesquels ce site doit être géré. Le plan de gestion peut comporter des recommandations visant à restreindre l'accès du public et les usages des immeubles du site ainsi que, le cas échéant, leur inscription éventuelle dans les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires de sports de nature visés à l'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 10 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. Approuvé par le directeur du conservatoire, le plan de gestion est annexé à la convention de gestion. Il est transmis au maire de la commune, au préfet de département et au préfet de région (art. R. 322-13 du Code de l'environnement).*

En général, le Conservatoire du littoral engage la formalisation d'un plan de gestion lorsque le site devient « cohérent » c'est-à-dire qu'il a atteint une masse critique foncière (par exemple pour la Normandie : 40% du périmètre d'intervention) et opérationnelle (seuil politique) qui permet de construire un projet de site et

d'engager les travaux de restauration et d'aménagement qui s'imposent. L'implication de la structure gestionnaire est souvent un élément décisif dans la réalisation du plan de gestion. Le fait de disposer d'une équipe professionnelle, dédiée et à la gestion des espaces naturels au sein de la structure gestionnaire, facilite la mise en place du plan de gestion.

Le lancement d'un plan de gestion sur un site du Conservatoire où l'emprise foncière est encore faible peut aussi créer une dynamique en faisant émerger une vision partagée du territoire et ainsi déclencher des acquisitions ou encore aider à séduire un gestionnaire encore sur la réserve ou même à vendre le projet de site aux candidats potentiels

#### - *Les autres documents de planification*

L'élaboration d'un plan de gestion est un investissement lourd pas toujours adapté, par exemple, aux besoins urgents d'aménagements suivants une acquisition ou pour des sites sans enjeux majeurs de gestion pour lesquels quelques orientations générales suffisent (exemple : site d'arrière plage avec uniquement des enjeux liés aux flux de fréquentation). Le schéma d'intention paysagère tel que présenté dans le guide paysage, peut s'avérer également un outil adéquat pour faire émerger un projet d'aménagement dans des délais contraints. Le recours à l'approche sensible (visite de site à pied, sans carte) et au croquis est une méthode efficace qui accélère les phases de concertation en proposant des outils à la portée de tous (élus, usagers, technicien, etc.) qui invitent au dialogue et au partage de points de vue.

Les outils suivants sont donc des alternatives intéressantes au plan de gestion *sensus stricto*, qui correspondent parfois mieux aux besoins identifiés sur le terrain :

- La **notice de gestion** permet de parer au plus pressé, de comprendre rapidement comment le milieu fonctionne grâce à un diagnostic allégé rassemblant les connaissances déjà acquises sur le site et de mettre en place sans tarder les mesures de gestion qui s'imposent ainsi que d'engager les travaux nécessaires. Un plan de gestion vient souvent par la suite renforcer la connaissance du milieu et des usages pour ajuster les modes de gestion.
- Le **plan de gestion simplifié** est particulièrement adapté dans les situations pour lesquelles le gestionnaire n'est pas en capacité de mettre en œuvre un plan d'actions élaboré, faute de moyens et parfois de compétences. Il est aussi l'outil adéquat dans des situations « simples » de gestion présentant de faibles enjeux écologiques ou paysagers.
- le **schéma d'intention paysagère (SIP)** constitue un plan d'aménagement construit selon une approche paysagère à partir d'une reconnaissance sensible et partagée du site afin notamment d'envisager les principes de restauration du site et d'organiser l'accueil du public. La démarche d'élaboration est en ce sens intéressante car elle fédère les acteurs autour d'un projet pédagogique immédiatement concret (visite, dessin légendé, cartographie...) et mis en discussion lors d'ateliers d'échanges. Le SIP peut être élaboré avant comme après l'acquisition, pour rassembler les acteurs d'un territoire autour d'un projet d'aménagement et les conforter dans l'opportunité d'achat ou pour éclairer la délégation sur les aménagements à entreprendre.  
A l'instar de la notice de gestion, le SIP permet d'intervenir rapidement sur un site. Il pose les bases d'un futur plan de gestion qui se justifie au moins pour renforcer le volet biodiversité.

### Les documents produits sous la responsabilité d'autres acteurs

Les plans de gestion des réserves naturelles, les plans d'aménagement forestier et les documents d'objectifs Natura 2000 peuvent s'appliquer aux sites du Conservatoire du littoral. Ces trois types de documents

répondent à un formalisme précis tant pour leur élaboration que leur approbation. Le but est, dans la mesure du possible, de réaliser un seul document de gestion intégrant l'ensemble des préoccupations pour le site du Conservatoire. Ce travail est d'autant plus réalisable lorsque que les périmètres se rejoignent, ainsi que les thématiques et enjeux présents.

## Définir le contenu des plans de gestion

L'objet de cette sous-partie est principalement de replacer les nouveautés présentées au début du document (pages 5 à 10 « Les principales évolutions ») dans le cadre conceptuel des plans de gestion.

**L'intégration des principes d'évaluation de la gestion est la seule évolution qui est à rattacher à l'ensemble des démarches de renouvellement ou de lancement de plans de gestion.** Elle vient compléter la logique existante de construction des plans de gestion en 3 temps : diagnostic et enjeux ; projet de site et objectifs ; plan de travail qui s'applique déjà à tous les documents.

Les autres évolutions, relatives aux principes de gestion comme à la méthode, ont un caractère optionnel. L'intérêt de les intégrer dans la démarche de conception est à apprécier en fonction du contexte. Le tableau infra présente l'opportunité de leur mise en œuvre sur un site donné et les outils et méthodes mobilisables pour traiter le sujet.

Nouvelles dimensions	Contexte d'application et sites éventuellement concernés	Outils et méthodes mobilisables
<b>Naturalité</b>	Grands espaces isolés et peu accessibles, certains espaces forestiers, certains espaces soumis à une forte dynamique littorale	Principes d'actions et de gestion forestière
<b>Rôle sociétal</b>	Sites périurbains et d'accueils centrés sur des activités de loisir, le bien-être... Participation d'associations d'insertion dans la gestion Bâti accueillant du public	Guide accueil des personnes handicapées Note de principe sur les sports de nature (en cours)
<b>Changements globaux (changement climatique et périurbanisation)</b>	Risque de submersion marine (polder, marais endigué) Soumis à érosion (dune, falaise calcaire...) Périurbains (conflit d'usages, surfréquentation)	Guide changement climatique Programme Life Adapto
<b>Système de management environnemental (SME)</b>	Bâti important : agricole, maisons de site... Forte fréquentation : aménagements (sentier d'interprétation, platelage, observatoire ...) Équipes de gestion structurées	Guide SME
<b>Approche multi sites</b>	Enjeux partagés (courant migratoire, érosion, intérêt historique, même logique hydraulique...) Gestionnaire unique Existence d'un document de planification	Cf. partie Retour d'expérience
<b>Superposition de statuts</b>		Cf. partie Retour d'exp.
<b>Paysage</b>	Forte identité paysagère, Intérêt de l'approche paysagère dans la concertation	Guide et session de sensibilisation paysage
<b>Communication</b>	Présence d'un comité de gestion Projet de gestion à partager et à valoriser	Marché national à bon de commande

Contexte d'application des évolutions « optionnelles »

## Associer les acteurs du territoire et les partenaires de la gestion

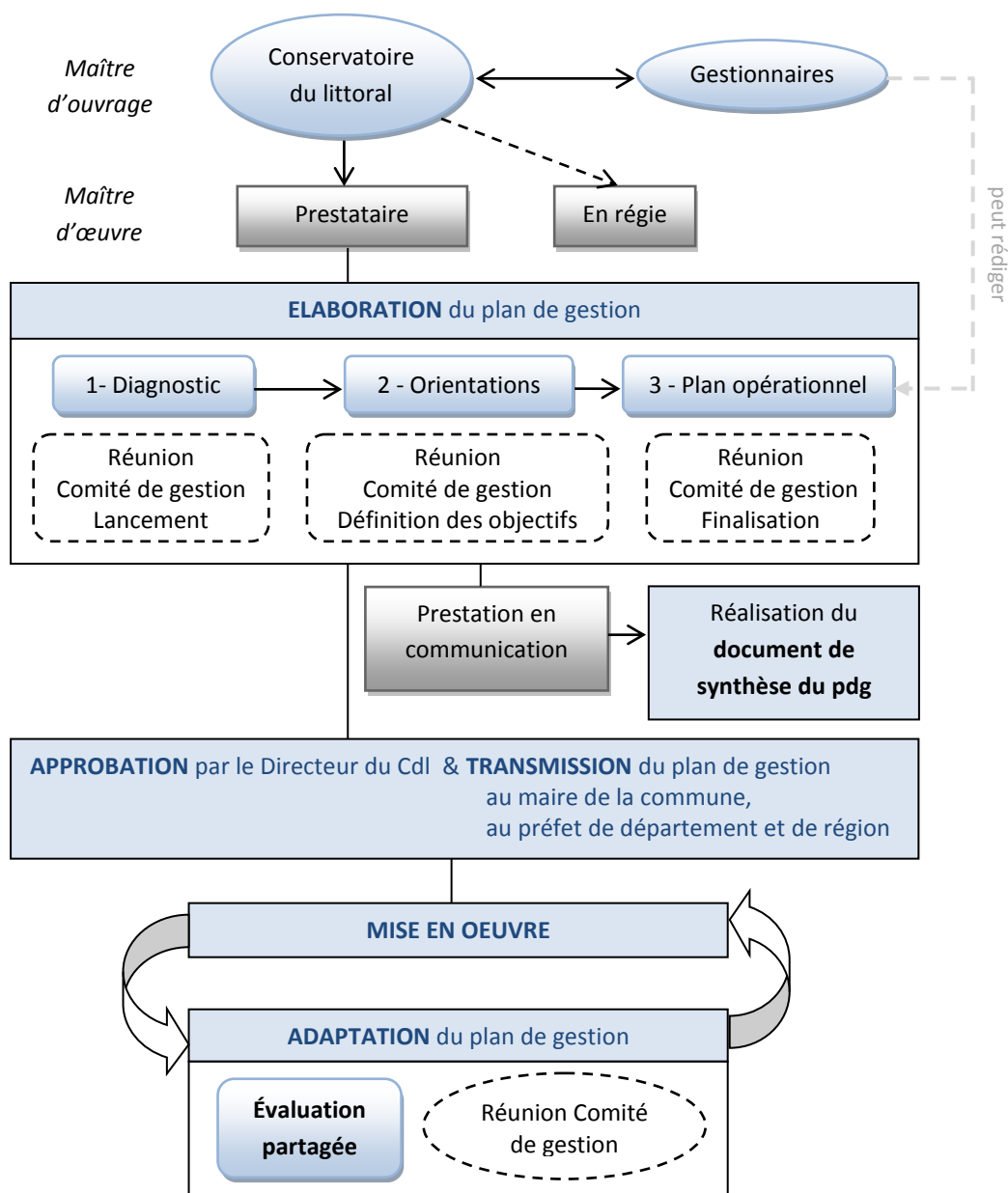


Schéma-type de réalisation et actualisation des plans de gestion

La réalisation d'un plan de gestion s'échelonne en moyenne sur une année voire davantage, depuis la définition du cahier des charges à la livraison du document final. Le Conservatoire du littoral est le maître d'ouvrage. Il associe étroitement le gestionnaire dans le suivi du projet (construction du cahier des charges, choix des orientations ...) et tout particulièrement au moment de l'élaboration du plan d'actions annuel que le gestionnaire sera chargé de mettre en œuvre. Dans la mesure où il le souhaite, la rédaction du plan opérationnel peut lui être confiée : c'est un gage d'efficacité et cela favorise l'appropriation du plan par les équipes chargées de sa mise en œuvre.

Un comité de gestion regroupant les acteurs participant à la vie du site (et pas seulement le gestionnaire) est constitué pour construire et partager les orientations du projet de territoire. Il se réunit au moins trois fois, à chaque phase stratégique de l'élaboration du plan de gestion : généralement au lancement du projet, à mi-parcours pour la définition des objectifs à long terme, enfin pour la présentation du document final. La mise en place du plan de gestion est un processus de concertation qui nécessite l'adhésion des acteurs du territoire au

projet. Outre les réunions du comité de gestion, des ateliers thématiques peuvent être organisés (souvent pour les grands sites où le jeu d'acteurs est complexe), avec par exemple des représentants des acteurs socioprofessionnels du site (sportifs de nature, agriculteurs, chasseurs...), pour traiter de questions spécifiques, techniques parfois problématiques, relatives à l'organisation de la fréquentation, aux pratiques agricoles ou cynégétiques, etc. et pouvant nécessiter l'intervention d'experts ou de médiateurs. Enfin, des rencontres bilatérales avec les différents usagers courants du site sont également souvent utiles.

La conduite et l'animation du projet sont généralement confiées à un bureau d'études sélectionné suite à un appel d'offres publié dans le cadre d'un marché public. Les plans de gestion peuvent aussi être réalisés entièrement ou partiellement, en régie par des stagiaires, ou des agents permanents comme pour l'outre-mer où il est plus difficile de mobiliser localement des bureaux d'études.

Si la réalisation d'une plaquette de synthèse est prévue dans le cadre du marché national (cf. p 9-10, § « communiquer sur les plans de gestion »), il est nécessaire que le prestataire soit associé au projet dès l'étape clé de définition des grandes orientations (qui seront particulièrement valorisés dans le document de synthèse), pour qu'il soit en mesure de livrer le document très rapidement après la finalisation du plan de gestion.

Conformément à l'article R 322-13 du code de l'environnement, le plan de gestion doit être approuvé par le directeur du Conservatoire du littoral. Il est ensuite transmis au maire de la commune, au préfet de département et au préfet de région. Une fois réalisé, partagé avec les services de l'État, les élus, les acteurs socioprofessionnels et autres membres du comité de gestion, le plan de gestion devient la référence en matière d'organisation de la gestion. Il peut être actualisé par le biais des exercices d'évaluation partagée<sup>4</sup> en comité de gestion.

---

<sup>4</sup> Cf. Partie retour d'expériences

# Retour d'expériences

L'objet de cette partie est de donner des exemples concrets sur la mise en pratique des nouvelles dispositions présentées dans le document. Ils viennent compléter les guides techniques existants sur les thèmes du paysage, les questions de management environnemental, d'accessibilité et de gestion du trait de côte.

## L'approche multi-sites, à partir de l'expérience en Bessin sur le rivage du Calvados

En 2009, la délégation Normandie commande une expertise méthodologique sur l'élaboration, le suivi et l'évaluation de ses plans de gestion<sup>5</sup>. L'approche multi-sites fait partie du champ d'analyse et une méthodologie pour la réalisation de plans de gestion « supra sites » est proposée. En 2013, une première expérimentation pour la définition d'un document de gestion unique sur plusieurs sites est lancée, à partir des préconisations de 2009.

Cinq sites en Bessin sont identifiés pour être regroupés sous une même échelle d'analyse : la pointe du Hoc, Omaha Beach, le Mont Castel, la batterie de Longues et les Fonderies. Ils partagent le même intérêt historique en tant que sites emblématiques du débarquement du 6 juin 1944 et le même gestionnaire, le syndicat mixte « Calvados littoral espaces naturels ». En outre, ils étaient intégrés dans des projets régionaux, nationaux et même internationaux communs (tracé de la véloroute, opération Grand site, SCAP, inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO) et présentaient des enjeux de gestion similaires (érosion, fréquentation, pratique du vol libre...).

La mise en place du projet a nécessité l'organisation de pas moins d'une trentaine de réunions dont 3 réunissant l'ensemble des acteurs du territoire, autant pour chaque site et de nombreuses réunions techniques en petit comité avec les acteurs concernés. Les orientations stratégiques déclinées à travers 6 enjeux majeurs sont définies pour une durée de 10 ans. Le plan opérationnel est établi par site pour une durée de 3 ans. Pour communiquer sur le projet, des 4 pages de synthèse ont été réalisés aux échelons global et local.

En termes de bilan de l'opération, l'investissement humain pour cette première expérience a été lourd, plus important que dans la mise en place d'un simple plan de gestion. Du point de vue de la gouvernance, les intercommunalités émergent dans ce type de dispositif. En termes d'aménagement et de mesures de gestion, la mise en perspective des opérations conduites sur les différents sites permet de décroisonner les approches notamment pour ce qui concerne la fonctionnalité des espaces naturels. Les échanges de bonnes expériences entre sites sont également amenés à se développer.

---

<sup>5</sup> Expertise méthodologique et propositions d'élaboration, de suivi et d'évaluation des plans de gestion, SERESA, mai 2009.



## La superposition de statut, exemple sur la côte ouest du Cotentin

Le document unique de gestion « Littoral ouest du Cotentin, de Saint-Germain-sur-Ay au Rozel » a été réalisé sur 2 750 ha, où se superposent un site Natura 2000 Habitats (de 2 316 ha, liseré rouge sur la carte) et 5 sites du Conservatoire (de 2 160 ha, en bleu foncé). Le recoupement des enjeux de gestion entre les différents espaces (érosion des massifs dunaires, politique d'accueil du public) et la volonté d'améliorer la lisibilité de l'action auprès des acteurs locaux ont conduit à harmoniser les démarches autour de l'élaboration d'un document commun. Un bureau d'étude a été mandaté pour porter le projet en lien étroit avec le Conservatoire du littoral (qui est également opérateur Natura 2000 sur ce territoire). La démarche lancée début 2013 s'organise autour d'une large concertation associant en nombre les acteurs du territoire (plus de 70 personnes) à la fois en petits groupes de travail thématiques et dans un comité de pilotage global. Le rendu final est attendu pour mai 2015.



## La démarche d'évaluation partagée en délégation Normandie

Le dispositif d'évaluation partagée a été développé par un groupe de travail mixte qui a réuni entre septembre 2007 et mai 2009 des représentants de gestionnaires de sites, de Rivages de France et des délégations du Conservatoire du littoral. Le groupe de travail a fait appel à un prestataire pour formaliser les outils produits, organiser leur expérimentation sur 5 sites pilotes et participer à l'organisation d'un séminaire interne de présentation et de mise en discussion des outils.

Le site de l'estuaire de l'Orne faisait partie des sites pilotes. Les grilles d'évaluation partagée ont été construites avec l'appui du prestataire puis testées en comité de gestion.

Depuis le processus a été déployé pour l'ensemble des sites. Le dispositif en délégation est animé par Hervé Niel. Sa mise en place a demandé un fort investissement. H. Niel a organisé des sessions de formation avec les gestionnaires et avec les chargés de missions pour que chacun comprenne les enjeux du dispositif et se familiarise avec la méthode. Le travail de mobilisation des gestionnaires et de valorisation de la démarche est à poursuivre pour accompagner dans le temps l'appropriation du dispositif.

Le dispositif est actuellement mis en œuvre par les chargés de mission des différents secteurs qui sollicitent les gestionnaires au moment des comités de gestion pour compléter les grilles d'évaluation partagée.

La délégation lance suivant les sites la 3<sup>ème</sup> voire 4<sup>ème</sup> année d'application du dispositif. Le bilan est encourageant pour la délégation. Le déroulement des comités de gestion a été modifié de manière positive car :



- l'évaluation apporte un cadre intéressant permettant de reprendre l'ensemble des actions du plan de gestion ;
- et l'exercice permet de dégager et de préciser les objectifs à long terme qui seront intégrés dans la rédaction du prochain plan de gestion.

## Le plan de gestion simplifié, le cas de l'outre mer

Développé en 2006 pour répondre à un besoin pressant en Guadeloupe d'organisation de la gestion sur les sites de la zone des 50 pas géométriques dont les parties naturelles ont été transférées en quelques années au Conservatoire du littoral, le modèle de plan de gestion simplifié a depuis fait ses preuves et s'est aujourd'hui généralisé en Guadeloupe. Dans un contexte où les collectivités étaient désinvesties de la gestion de ces espaces, les enjeux de l'époque consistaient à établir un plan de gestion simple qui puisse facilement être partagé avec les élus, qui permette de repérer les principales menaces sur le site et soit réalisé à bas coût compte tenu du nombre de sites à couvrir (en Guadeloupe, le patrimoine protégé a été multiplié par 2,5 en 2 ans).

La méthodologie des plans de gestion est basée sur une approche cartographique<sup>6</sup>. Le document comprend une trentaine de pages et est produit dans un format « paysage » ce qui facilite la lecture des cartes. A chaque carte correspond une page de commentaires.

Huit thèmes sont développés selon le découpage des étapes du modèle ATEN. Chaque thème est décliné par une carte et une page de commentaires.

La rédaction d'un plan de gestion simplifié demande environ une semaine de travail effectif à une personne.

Le plan de gestion simplifié est déjà un outil de travail qui n'a pas vocation à être remplacé par un document plus détaillé même s'il est possible de réaliser des monographies spécifiques pour compléter la connaissance et répondre à un besoin particulier.

### Sommaire du plan de gestion simplifié

1. Situation
2. Foncier
3. Protections réglementaires et inventaires
4. Habitats naturels et espèces remarquables (terrestre et marins)
5. Paysage et patrimoine culturel
6. Usages
7. Gestion actuelle et analyse de l'état de conservation
8. Objectifs de gestion
9. Entités de gestion et mesures par entités de gestion
10. Financements à prévoir
11. Suivi à réaliser
12. Annexes : liste des espèces protégées, travaux réalisés, coordonnées utiles et bibliographie

<sup>6</sup> Issue de la thèse professionnelle d'Aurélien de Menthère, élève de l'ENGREF, « Comment repenser les plans de gestion du Conservatoire du littoral », sept. 2006

## Les bénéfices sociaux des sites du Cdl, exemple de la Valleeuse d'Antifer

---

Le site de la Valleeuse d'Antifer en Normandie est géré par le Conseil général de la Seine-Maritime. La gestion au quotidien (suivi faune-flore, surveillance, entretien et valorisation des milieux, accueil du public...) est assurée par deux gardes du littoral regroupés au sein de l'association « Défi-Caux ». Ils portent un message fort sur le rôle que peuvent jouer les espaces naturels en matière de ressourcement, d'évasion et d'équilibre psychique de l'individu. Les espaces de nature attirent par leur caractère « sauvage », l'absence de référence à notre société moderne. Sur ce site d'une centaine d'hectares, en surplomb des falaises d'Étretat, il n'y a pas de panneaux pédagogiques, de poubelles ou autre marque de notre civilisation. Les gardes du littoral invitent les promeneurs à découvrir le site par une approche sensitive et émotionnelle. Le discours est simple : les informations sur l'écologie, la culture ou l'histoire sont rudimentaires ; la place est laissée à l'expression des sentiments ressentis, la contemplation, l'émerveillement.

Les gardes organisent également des chantiers nature (ramassage de déchets, plantation de haie, construction de fascines pour freiner le ruissellement...) pour les scolaires. L'implication des jeunes sur le site est doublement positive : elle participe à leur éveil et sensibilisation au vivant mais parfois aussi à celui de leurs parents qui se rendront sur le site pour partager les aventures de leur enfant.

Enfin, des visites en attelage sont proposées sur la valleeuse. Elles permettent aux personnes à mobilité réduite d'accéder au site. Ne nécessitant pas la réalisation d'aménagements lourds, ce moyen de déplacement apporte une solution d'accessibilité « douce » au cœur de l'espace naturel.

