



Evaluation des Projets Nature du Grand Lyon

Florence Paulhiac

► **To cite this version:**

| Florence Paulhiac. Evaluation des Projets Nature du Grand Lyon. 2004. halshs-00267315

HAL Id: halshs-00267315

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00267315>

Submitted on 27 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Programme Interreg 3b
Les espaces naturels péri urbains et la ville durable

Pôle Aire urbaine de Lyon/Saint-Etienne

Evaluation des Projets Nature
Du Grand Lyon

Rapport



Septembre 2004

Plan du Rapport

Partie 1.	
Présentation de l'étude «Evaluation de la gouvernance des Projets Nature du Grand Lyon »	p.5
1. Commande	p.5
2. Problématique	p.6
3. Méthodologie	p.6
Partie 2.	
Analyse transversale des 11 Projets Nature du Grand Lyon	p.10
1. Objectif	p.10
2. Les 11 projets à l'étude	p.10
3. Tableaux d'analyse	p.10
4. Synthèse	p.11
5. Les sites d'étude approfondie	p.17
Partie 2.	
Freins et Moteurs de la bonne gouvernance des Projets Nature	p.18
1. Le Projet Nature des Monts d'Or	p.18
2. Le Projet Nature des Grandes Terres	p.25
3. Le Projet Nature des Collines de l'Est	p.31
Partie 4.	
Synthèse et Recommandations	p.37
1. Résultats des 3 études de cas	p.37
2. Les 3 conditions d'une gouvernance pérenne des Projets Nature	p.38
Annexes	p.41

Partie 1

Présentation de l'étude « Evaluation de la gouvernance des Projets Nature du Grand Lyon »

Cette étude répond au cahier des charges qui nous a été soumis le vendredi 20 février 2004 par la Mission écologie du Grand Lyon, dans le cadre du projet de coopération européen Interreg III-B Médoc.

1. Commande

La Région Rhône-Alpes, le Grand Lyon et la Région Urbain de Lyon (RUL) sont les partenaires pilotes et les financeurs du programme sur le pôle lyonnais/stéphanois, où la démarche a été lancée début 2003. La phase diagnostic, qui décrit et caractérise les espaces naturels périurbains retenus dans le cadre du programme, s'est terminée fin 2003. Trois études ont été menées sur 4 "micro-territoires" choisis comme représentatifs des différents types d'occupation et de pressions urbaines qui s'exercent dans les zones d'influence urbaine.

Les 3 études concernaient :

- La qualification de l'identité et de la fonctionnalité des 4 espaces dans leur zone métropolisée.
- Les jeux des acteurs sur chacun de ces micro-espaces.
- Analyse de la "demande sociale" sur chacun de ces espaces d'études.

Ces études et cette phase achevées, le Grand Lyon et ses partenaires souhaitent poursuivre la démarche en mettant en œuvre des études-actions. Dans le cadre de ce projet, le pôle de l'aire métropolitaine de Lyon a souhaité travailler, pour la phase expérimentale, selon deux axes :

- La prise en compte des espaces naturels dans la planification et plus particulièrement la démarche « interscot » ;
- la gouvernance, tant à une micro échelle qu'à une macro échelle, au sein des projets de valorisation des espaces naturels périurbains.

Le cahier des charges qui nous a été soumis porte sur le deuxième axe, soit sur une action d'évaluation de la gouvernance au sein des Projets Nature du Grand Lyon. Les Projets Nature sont des projets de préservation, de mise en valeur et d'ouverture au public d'espaces naturels périurbains situés sur le territoire de la communauté urbaine. Ils ont été mis en place il y a douze ans, sur 11 sites différents au sein de l'agglomération.

Les objectifs attendus, dans le cadre de cette étude, sont de faire émerger les conditions optimales de forme et de mise en œuvre de la gouvernance au sein d'un Projet Nature permettant d'envisager une pérennisation à long terme d'un Projet Nature. La détermination de ces conditions optimales pourra alimenter de façon utile les réflexions menées dans le cadre du projet « Métropole nature ». Les commanditaires attendent donc de cette étude les éléments clefs qui peuvent alimenter le guide méthodologique et la

charte produits dans le cadre de « métropole nature ». Ils souhaitent également pouvoir tirer des éléments pour établir et formaliser les conditions de réussite et de pérennité des Projets Nature, indépendamment des hommes et femmes impliqués.

2. Problématique

Les Projets Nature du Grand Lyon sont animés par une logique partenariale et contractuelle, développée à une échelle locale « complexe ». En effet, plusieurs dimensions s'articulent autour de la gestion de chacun des Projets Nature considérés :

- Chaque projet concerne un territoire naturel périurbain particulier mais supporte des enjeux et des tensions métropolitains dont la prise en compte relève d'un regard et d'un diagnostic globaux sur l'aire métropolitaine (macro échelle)
- Ils impliquent des acteurs variés, institutionnels tout d'abord -communautaires, municipaux, intercommunaux- mais aussi professionnels, associatifs et parfois civils (échelles croisées).
- Enfin, ces projets se construisent systématiquement autour de configurations territoriales spécifiques répondant aux contextes locaux concernés (micro échelle).

En effet, une des particularités des Projets Nature a été de créer des conditions de concertation et de gouvernance locale adaptées aux espaces naturels concernés. Les configurations des systèmes d'acteurs en place sont donc variées, impliquant des acteurs plus ou moins nombreux et mettant en jeu des modes de régulations (financière, technique, scientifique etc.) adaptées aux ressources locales et au contenu des projets privilégiés. Le contexte local et la micro échelle sont ici les éléments ou les variables déterminantes des projets mis en œuvre et des systèmes qui les supportent. Ainsi, quatre types de gestion et de partenariat des Projets Nature peuvent être souligner : le projet porté par une seule commune ; celui porté par plusieurs communes, l'une déléguant la maîtrise d'ouvrage à l'autre ; le projet nature porté par un Syndicat Intercommunal et le projet nature porté par un syndicat mixte.

Le principal enjeu de ce dispositif innovant est désormais de tirer les leçons de l'ensemble de ces expériences menées de façon empirique et qui n'ont pas encore fait l'objet de croisement ni de comparaison systématique. Dans un tel contexte, la compréhension des modalités de gouvernance est cruciale afin de saisir comment les mécanismes de concertation peuvent se pérenniser et permettre aux Projets Nature de durer, au-delà des conditions spécifiques aux territoires, des contextes politiques et des personnes, voire d'être reproduits dans d'autres circonstances et sur d'autres territoires.

3. Méthodologie

Notre analyse se situe à deux niveaux complémentaires.

□ Etape 1 : analyse transversale des 11 Projets Nature

Objectif :

Fournir une typologie des projets nature du point de vue de leur mode de gouvernance, en effectuant une analyse des systèmes d'acteurs, des formes de concertation et de régulation mis en œuvre dans chaque cas.

Une première analyse transversale et globale des 11 projets Nature, mis en place depuis 1990, définit et spécifie les projets nature et leurs différents modes de régulation. Cette première étape repose essentiellement sur une analyse historique de la mise en œuvre des projets nature pour repérer les enjeux et les contenus des projets, les formes de concertation et de gestion ainsi que l'ensembles des acteurs impliqués. Cette analyse

permet de cerner les évolutions dans le temps et selon les territoires des contenus et des réalisations ainsi que des modalités de gestion des projets nature. Ces deux facettes - dynamiques des projets et modes de régulation – sont complémentaires au regard de notre problématique. Nous dressons ainsi une typologie des Projets Nature à partir de ces deux aspects. Ce panorama a permis également d’opérer le choix des 3 sites qui sont étudiés dans la seconde étape de l’étude.

Outils :

Une grille d’analyse multi-critères mettant l’accent sur les systèmes d’acteurs pour saisir les dynamiques des projets et les modes de régulation, d’une part, et sur les enjeux, et les réalisations, d’autre part :

Critères 1 : «Espace et Milieu »

Critères	Projet nature 1	Projet Nature 2	Projet Nature 3	Etc.
Localisation				
Communes				
Superficie				
Milieu naturel				
Intérêts : Ecologique, paysager Patrimonial				
Protections				
Pressions				
Usages				

Critères 2 et 3 : « Projet et Système d’acteurs»

Critères	Projet nature 1	Projet Nature 2	Projet Nature 3	Etc.
Enjeux du Projet				
Date				
Réalisations				
Acteurs : publics, techniques et professionnels, Associatifs et autres				
Support du partenariat				
Budgets et financeurs				

Sources :

Cette partie de l’étude est menée essentiellement à partir de sources documentaires.

□ Etape 2 : analyse approfondie de trois Projets Nature

Objectifs :

Premièrement, tirer des recommandations sur les conditions d'une « bonne » gouvernance, durable, sur les Projets Nature du Grand Lyon ; définir les conditions dans lesquelles des projets de valorisation des espaces naturels périurbains peuvent perdurer, au-delà des conditions politiques, des personnes etc.

Deuxièmement, tirer des recommandations plus générales pour alimenter les échanges internationaux liés aux travaux comparés menés dans le cadre de la réflexion européenne Métropole Nature ; fournir par conséquent des éléments de méthodologie de gestion des espaces naturels exploitables dans une perspective d'échanges internationaux et de l'élaboration d'une charte portant sur la prise en compte et la gestion des espaces naturels périurbains.

La deuxième étape consiste donc à mener une comparaison des systèmes de gouvernance de trois Projets Nature, choisis en concertation avec les commanditaires. L'analyse spécifique et détaillée de 3 Projets Nature permet de comprendre, de façon plus approfondie, le fonctionnement de ces projets du point de vue du jeu des acteurs et des partenariats. Elle repose sur une comparaison systématique des projets afin de tirer un ensemble synthétique de leçons des expériences en question. Cette synthèse est finalisée par des recommandations méthodologiques sur les conditions d'une gouvernance pérenne des Projets Nature. Cette deuxième partie se présente sous la forme de fiches synthèse (insérées dans la partie 3 du rapport). Le choix des trois sites porte sur trois types différents de projets nature afin de cerner effectivement les conditions de mise en œuvre et de pérennisation de ces projets.

Outils :

Cette analyse repose sur une étude des systèmes d'acteurs et leur opérationnalité à partir d'un choix contrasté de sites ; elle est sous-tendue par la grille d'analyse des conditions d'une « bonne » gouvernance présentée page suivante.

Grille d'analyse :

Les variables et critères d'analyse des conditions d'une bonne gouvernance

Variables	Critères
Cadre institutionnel <ul style="list-style-type: none">- Nature et degré de structuration- Relation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre- Organisation du partenariat- Continuité/discontinuité du portage	<ul style="list-style-type: none">- Structure (SIVU ; syndicat mixte etc.) ; Périmètre ; objet spécialisé/généraliste ; Régie / Délégation : compétences ; contrôle- Charte ou non- Politique ou technique
Organisation managériale <ul style="list-style-type: none">- Passage d'une structure de projet à une structure de gestion- Degré et pérennité de l'expertise- Intégration de la société civile- Dispositif de suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none">- Continuité des acteurs, des relations, stabilisation, perte....- Interne/externe ; Ponctuelle/Durable ; capitalisation de l'expertise ?- Type d'acteurs/rôle ; intégration amont/aval ; pérennisation et capitalisation ?- Existant / inexistant
Conditions financières <ul style="list-style-type: none">- Type- Répartition- Modalités	<ul style="list-style-type: none">- Pluriannuel ou non / variation des volumes- Hétérogénéité/homogénéité des financeurs/Type de contribution- Financements croisés/financement par action
Actions et développement durable <ul style="list-style-type: none">- Réversibilité des projets- Prise en compte de l'équité sociale- Gestion de la tension environnement/développement	<ul style="list-style-type: none">- Prise en compte du long terme- Ouverture au public ; accès à des publics différenciés ; éducation etc.- Contribution au maintien d'espaces naturels dans un contexte de forêts tensions

Sources :

Cette étude s'appuie sur deux types de sources : des entretiens et l'analyse de documents écrits. Les entretiens ont été réalisés in situ, auprès des acteurs clés des Projets Nature identifiés, au niveau des institutions communautaire et départementale ainsi qu'auprès des partenaires de terrains tels que les élus locaux, les maîtres d'ouvrage des projets et les associations en charge de la mise en œuvre d'actions de préservation animation et mise en valeur. La liste des personnes ressources est annexée au présent rapport (annexe n°1). Un exemple de grille d'entretien est également fourni (Annexe 2). L'analyse de documents écrits concerne les documents présentant la politique communautaire des projets nature ainsi que la politique du département du Rhône en matière des espaces naturels sensibles et des espaces périurbains. Cette analyse s'attache également à l'analyse des documents produits autour de chaque projet nature (programme d'actions, budget, réalisations etc.). Enfin, elle s'appuie sur des articles de presse.

Partie 2

Analyse transversale des 11 Projets Nature du Grand Lyon

1. Objectif de la 1^{ère} étape de l'étude

Cette première étape dresse un panorama général des Projets Nature mis en œuvre par le Grand Lyon depuis le début des années 1990. Ce panorama a permis la sélection de trois projets nature qui font l'objet d'une analyse approfondie dans la 2^{ème} étape de cette étude (Partie 3 du rapport). Elle se fonde sur la grille d'analyse présentée précédemment (Partie 1 du rapport).

2. Les 11 Projets Nature à l'étude

Secteur Nord/nord est de l'agglomération

1. Val de Saône
2. Vallons des Echets
3. Sermenaz –La velette

Secteur est

4. Les Collines de l'est (V-Vert)
5. Les Grandes Terres

Secteur Sud et Sud-Ouest

6. Rhône Aval
7. Hautes Barolles
8. Vallons des Serres et des Planches

Secteur Ouest et Nord-Ouest

9. Vallon de l'Yzeron
10. Vallons des Ribes
11. Les Monts d'Or

3. Tableaux d'analyse

Voir annexe n°3.

4. Synthèse

Fiche 1 : Localisation, configuration et historique

1. Localisation	1. La répartition des Projets Nature Peu de Projets Nature dans le cadran est de l'agglomération Majorité des Projets Nature dans la partie ouest de l'agglomération
Nord	
Val de Saône Vallons des Echets Sermenaz La Velette	
Est	
Les collines de l'est Les Grandes Terres	
Sud	
Rhône Aval	
Ouest	
Hauts Barolles Vallons des Serres et Planches Yzeron Ribes Rattier Monts d'Or	

2. Configuration	comm	pop	Superf PN	2. Le nombre de communes impliquées De 1 à 11 communes impliquées Le plus : 11 et 8 (Monts d'Or et Rhône Aval) 2 Projets Nature de 1 commune seulement En moyenne de 2 à 3 communes (8 cas) Les superficies très variables qui ne présument ni de la qualité du milieu ni du système d'acteurs Un cas particulier : les Monts d'Or = 6500 ha
Nord				
Val de Saône	13	84055	35 ha	
Vallons des Echets	3	5541	300 ha	
Rillieux Sermenaz	1	28360	83	
Est	3			
Collines de l'est	3	3685h		
Grandes Terres	3	74215	800	
Sud				
Rhône Aval	8	45500	400	
Ouest				
Hauts Barolles	1	19800	300	
Vallons des Serres et des pl.	3	29932	140	
Vallon de l'Yzeron	3	19326	280	
Vallons des Ribes et affluents	2	12742	260	
Monts d'Or	11	30000	6500	

3. Historique	Date
Les plus anciens 1991-1992	
Monts d'Or	91
Vallon de l'Yzeron	92
Milieu des années 1990	
Rhône Aval	94
vallons des serres et des Planches Semenaz La Velette	
Val de Saône	94
Ruisseau des Echets	94
Fin des années 1990	
Vallons des Ribes , Collines	96
de l'est et Grandes Terres	96
Le plus récent	
Hauts Barolles	99/00

3. Chronologie
Le plus ancien : celui des Monts d'Or
Le plus récent Hauts Barolles (Ouest)
"Boom" des Projets Nature dans le milieu des années 1990
Projets Nature de l'est mis en place tardivement

Fiche 2 : Type de milieux, intérêt et enjeux

4. Le milieu et l'intérêt

	Localisation	Milieux	Intérêt	Qualité
1	Val de Saône	Milieu humide fluvial	Int. paysager et écolo forts	+++
2	Vallons des Echets	Milieux sec/humide ; agric, bois, prairie	Diversité écolo et Int. paysager	++
3	Sermenaz Velette	Agri, bois, remblais	Diversité floristique et faunistique	+
4	Collines de l'est	Agri, bois	int.faunistique (coupure verte), faible int.patrimonial	+
5	Grandes Terres	Agri, bois	int. écolo faible; int.paysager fort (coupure verte)	+
6	Rhône Aval	Milieu humide fluvial	int, multiples; milieu très riche	+++
7	Hautes Barolles	Agriculture ; bois	int.écolo fort (corridor biologique) et int. Historique	++
8	Vallons des Serres	Mixte : vallons boisés; prés pâtures;	int, paysager et écologique forts	+++
9	Vallon de l'Yzeron	Agri, milieu humide, bois et prairie	int. multiples (écolo, paysager, patrim)	+++
10	Vallons des Ribes	Agri, milieu humide, bois et prairie	int écologiques et paysagers	++
11	Monts d'Or	Massif : bois ,landes, agri, carrière	milieu très riche (écolo, paysager, patrimoine)	+++

Commentaires :

On distingue 4 types de milieux naturels :

- Les milieux humides (5 Projets Nature concernés : Val de Saône, Rhône aval et Vallons des Echets, Vallons des Ribes, Vallons de l'Yzeron)
- Les milieux agricoles mixtes où les espaces agricoles sont présents en dehors de caractéristiques liées au milieu humide (agricoles + boisé) : 4 Projets Nature concernés (Sermenaz La velette ; Collines de l'est, Grandes Terres ; Hautes Barolles)
- Les milieux naturels mixtes non spécifiés : 1 Projet Nature (Vallons des Serres)
- 1 massif montagneux : les Monts d'Or

Parmi ces milieux, les plus riches (+++) concernent 5 Projets Nature à l'ouest de l'agglomération

- 3 sites de milieux humides (Val de Saône et Rhône Aval ; Vallon de l'Yzeron)
- 1 site en milieu mixte (Vallons des Serres et des Planches)
- Le site des Monts d'Or (intérêt de niveau départemental)

Parmi ces milieux, les moins riches (+) concernent 3 Projets Nature au nord et à l'est de l'agglomération :

- En milieux agricoles (Sermenaz La Velette ; Collines de l'est ; Grandes Terres)

5. Les pressions et les enjeux

Milieux	PN	Pressions	Enjeux
Humides	Val de Saône	Déplacements automobiles Pression résidentielle forte	Gestion des conflits maîtrise de l'urbanisation Protection du patrimoine et Organisation de la fréquentation
	Rhône Aval	Risques industriels et inondation Communications denses	Organiser la fréquentation en fonction des risques Restaurer et mettre en valeur le patrimoine naturel Sensibilisation des publics
	Vallons Echets	Zone urbaine dense : pression résidentielle	Favoriser la découverte et Accueil du public Protection du patrimoine naturel Maîtriser l'urbanisation et Gérer les conflits d'usages et Maintenir l'agriculture Maîtriser le fonctionnement hydraulique et la qualité de l'eau
	Vallons des Ribes	zone urbanisée en partie : pression résidentielle	Favoriser la découverte Limiter l'urbanisation traiter les zones de transition Maîtriser les conflits d'usages entre agriculteurs, promeneurs, chasseurs, pêcheurs et associations locales de protection de la nature. Maintenir agriculture et créer un lien entre elle et les citoyens
	Vallon de l'Yzeron	Zone urbaine dense : pression résidentielle sur le plateau (mitage)	Favoriser la découverte de la vallée et les sites pédagogiques et Conserver le milieu naturel de la vallée Limiter l'urbanisation du plateau et traiter les zones de transition Maîtriser les conflits d'usage chasseurs, riverains, promeneurs et les structures d'animation nature
Agricoles	Sermenaz		Anticiper une fréquentation forte prévisible Associer les structures de Formation-Insertion Mobiliser les usagers par le biais de projets sociaux liés à la ZUP
	Collines de l'Est	Pression résidentielle forte Pression liée aux infrastructures et aux zones d'activités	Organiser la fréquentation sportive et Accueillir le public Maîtriser l'urbanisation face aux pressions des infrastructures Maintenir l'agriculture face aux pressions urbaines Sensibiliser le public sur les pratiques agricoles et leur préservation Site stratégique de rééquilibrage E/O de l'agglomération sur les plans social, paysager, environnemental
	Grandes Terres	Zone de pression résidentielle et des infrastructures Zone d'activités	Organiser la fréquentation (création de sentiers etc.) Améliorer la qualité paysagère Ouvrir le site agricole au public et maîtriser les conflits d'usages ; Maintenir l'agriculture du plateau avec une ouverture sur les loisirs Associer les agriculteurs à la définition du projet et à la gestion du site et Créer un lien citoyens/agriculteurs
	Hautes Barolles	Pressions résidentielle et démographique	Favoriser la découverte du plateau Lutter contre les friches agricoles et uniformisation paysagère Maîtriser les conflits d'usages entre agriculteurs, promeneurs et automobilistes Créer un lien entre agriculteurs et citoyens Sensibiliser le public à l'agriculture périurbaine et associer les agriculteurs au projet
Mixte	Vall des Serres		Organiser la fréquentation et aménager le site pour le public (sentier thématique) Protéger le patrimoine naturel et Lutter contre les friches agricoles Maintenir l'agriculture (contrats territoriaux) et S'appuyer sur la dynamique locale du milieu agricole
Massif	Mont d'Or	Pression résidentielle forte (mitage)	Gérer les fortes pressions du loisir de fin de semaine ; Protéger le patrimoine naturel et historique ; Maîtriser l'urbanisation et Maîtriser les conflits d'usages et S'appuyer sur les dynamiques du milieu agricole

Commentaires

Les pressions sont globalement similaires dans tous les sites : liées à leur localisation dans une agglomération et au phénomène d'urbanisation

Les Projets Nature sont insérés dans le tissu de l'agglomération, en conséquence les sites subissent les pressions classiques (résidentielles, liées à l'implantation d'infrastructures, de zones d'activités etc.).

Cependant :

- à l'ouest, les pressions sont fortement liées au développement résidentiel, entraînant un mitage du territoire ;
- tandis qu'à l'est, les corridors et espaces naturels sont principalement soumis aux pressions des implantations d'infrastructures et de zones d'activités;

Un enjeu général propre aux Projets Nature : tous les Projets Nature ont pour vocation originelle de valoriser un site et d'en permettre l'accès au public.

- D'où des objectifs d'organisation de la fréquentation, de création d'une signalétique, d'aménagement de sentiers etc. ; ça n'est pas un critère très discriminant.

Des enjeux spécifiques communs : la maîtrise de l'urbanisation et la gestion des conflits d'usages se traduisent dans :

- **les milieux humides par** : la question de la maîtrise l'urbanisation et un travail sur les zones de transition entre sites urbanisés et sites naturels et celle du maintien et de la protection d'un milieu naturel de qualité (eau, faune etc.) ;
- **les milieux agricoles par** : le maintien de l'agriculture péri urbaine et l'association des agriculteurs aux projets ; la gestion des conflits d'usages.
- **le massif des Mont d'Or par** : le cumul des enjeux

6. Les Acteurs

Partenariat	Nb comm.	Structures	Acteurs
0. Non défini			
Sermenaz La Velette	1	?	?
1. Partenariat direct			
Avec 1 commune			
Haute Barolles (99/00)	1	Grand Lyon / St Genis Laval (99/00)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône, Ag.urb Professionnels : Chambre Agric ; syndicat agricole
1bis . Partenariat direct			
Convention de maîtrise d'ouvrage			
Collines de l'est (96)	3	Chassieu et Décines (96)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnels : SAFER, ONF, Association : Naturama
Vallon de l'Yzeron (92)	2	Craponne et Francheville (92)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnel : SEAGYR Association : FRAPNA
Vallons des Ribes (96)	2	Craponne et St Genis les Ollières (96)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnel : Chambre Agric Rhône ; SEAGYRC Association : chasseurs
2. SIVU			
Vallons des Echets (94)	3	SIVRE (1998)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnel : CH Agric Rhône Association : MJC fontaines St Martin
Grandes Terres (96)	3	SIVU (2000)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnel : Chambre Agric Rhône ; ONF, Association : CORA, Association foncières de remembrement
Vallons des Serres ... (94/95)	3	Sivu du Vallons ... (94/95)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône (dans les faits pas d'autres acteurs associés)
3. Comité de travail technique			
Val de Saône (94)	13	Comité depuis 94	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône, Ag Urba Professionnel : ONF, Brigades vertes VNF ; Association : FDCR, CORA, FRAPNA etc.
4. Syndicat mixte			
Monts d'Or (91)	11	1991	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône Professionnel : Chbre Agric Rhône ; DDAF Association
Rhône Aval (94)	8	SMIRIL (95)	Publics : Gd L., Comm., Cg Rhône, Région, DIREN Professionnel : EDF, CNR ; Association : CORA, FRAPNA,

Commentaires :

On dénombre 4 structures de partenariats et d'organisation de la maîtrise d'ouvrage :

- Le partenariat direct simple ou avec convention de Maîtrise d'ouvrage (4 PN)
- Le SIVU (3PN)
- Le comité de travail technique (1PN)
- Le Syndicat mixte (2 PN)

Un cas n'a pas encore de structure définie (Semenaz La Velette)

Des cas d'assistance à Maîtrise d'ouvrage avec l'aide de l'agence d'urbanisme ou de cabinet d'étude (ex : Grandes Terres ou Hautes Barolles)

Les acteurs : un trio pour les financements (grand Lyon, Département Rhône et les communes)

La maîtrise d'œuvre couvre deux grandes catégories d'actions : **la conception et l'animation**. Elle est assurée par différents types d'organisme : associations, organisme professionnels ; etc.

- Pour la conception de sentiers promenade : ONF, Géoscop par exemple
- Pour la conception de sentiers pédagogiques : CORA, FRAPNA, Géoscop etc.
- Pour l'animation essentiellement les associations (FRPANA, CORA) mais aussi ONF ou ONC etc.

7. Les budgets

Budget annuel moyen	Euros
Rhône Aval	570564
Val de Saône	549780
monts d'Or	180 586
Grandes Terres	72201
Hautes Barolles	56808
<i>Vallon de l'Yzeron</i>	<i>37405</i>
<i>Collines de l'est</i>	<i>32644</i>
<i>Vallons des Ribes</i>	<i>32158</i>
<i>vallons des serres et des Planches</i>	<i>31865</i>
Ruisseau des Echets	18949
Rillieux/Semenaz La Velette	3989

Commentaire :

Le budget annuel moyen est un simple ordre de grandeur pour révéler l'ampleur des moyens mobilisés selon les PN : **on distingue quatre ensembles de PN à partir de ce critère**

- **Les budgets > 150 000 euros** (1 millions de francs) : 3 PN concernés, Val de Saône, Rhône Aval et Monts d'Or
- Les budgets compris entre **48 000 et 150 000 euros** : 2 PN concernés, Grandes Terres et hautes Barolles
- Les budgets compris entre **20 000 et 48 000 euros** : 4 PN concernés, Vallon de l'Yzeron, Collines de l'est, Vallons des Ribes et Vallons des Serres et des Planches
- Les budgets **< 20 000 euros** : 2 PN, Ruisseau de Echets et Sermenaz la Velette

5. Les sites d'Etude approfondie

A la suite de cette première étude, le choix des trois sites d'étude approfondie a tenu compte des critères suivants :

- En terme de localisation : retenir au moins un projet dans le cadran est de l'agglomération
- En terme de configuration : privilégier les Projets Nature où sont impliquées de nombreuses communes (au moins un) et les Projets Nature à deux communes au moins
- En terme d'histoire des Projets Nature : un Projet Nature « ancien » permet de cerner les évolutions et les (dys)fonctionnements ; un Projet Nature trop récent permet-il de souligner des tendances ?
- En terme d'intérêt du milieu : une étude sur des milieux riches et d'autres moins riches, sur des milieux différenciés (humides et agricoles par exemple) semble pertinent pour montrer la variété des sites et des enjeux possibles.
- En termes de structures d'acteurs : il est là aussi intéressant d'avoir une certaine diversité : un syndicat mixte, un SIVU et un autre type de structure.

Les sites pour la 2^{ème} étape ont été choisis à partir d'un premier panel de sites présenté ci-dessous :

- Les Monts d'Or : Projet Nature localisé à l'ouest de l'agglomération ; dans un milieu faunistique, floristique, patrimonial très riche ; il présente une multiplicité d'enjeux ; c'est un Projet Nature ancien ; avec une structure de Syndicat Mixte à 11 communes ;
- Possibilité de lui substituer le cas du Rhône Aval, qui présente de grandes similitudes de contenu de projet et de système d'acteurs ;
- Le Val de Saône : Projet Nature localisé au Nord de l'agglomération, dans un milieu humide riche ; Projet Nature créé en 1994, avec une structure originale de Comité de travail à 13 communes
- Grandes Terres : Projet Nature localisé dans l'est de l'agglomération ; territoire possédant un milieu agricole, moins riche mais avec une problématique importante de maintien de l'agriculture périurbaine ; structure de syndicat intercommunal à 3 communes, 1996 (relativement récent) ;
- Le Vallons des Serres : localisé dans l'ouest, sur un site naturel mixte, et un site d'intérêt écologique, géré par un SIVU mais avec uniquement un fonctionnement entre acteurs publics ;
- Les Collines de l'Est : Projet Nature localisé dans l'est ; milieu peu riche avec une problématique de maintien de l'agriculture périurbaine ; structure de maîtrise d'ouvrage déléguée entre deux communes ; partenariat faiblement dynamique ou opérationnel ;

Les sites retenus, en concertation avec le comité de pilotage de l'étude, pour la seconde étape sont les suivants :

- Les Grandes Terres
- Les Collines de l'est
- Les Monts d'Or

Partie 3

Freins et Moteurs de la bonne gouvernance des Projets Nature

Illustration à partir de l'étude des projets Nature des Monts d'Or, des Grandes Terres et des Collines de l'Est

1. Le Projet Nature des Monts d'Or

Localisation du site du projet

Le site du projet nature est ici un massif, le massif des Monts d'Or, d'une superficie d'environ 6500 hectares, localisés au nord-ouest et à l'ouest de l'aire urbaine. Plus de 2500 hectares sont des espaces naturels et agricoles : 800 ha de forêts et 1700 ha de surfaces agricoles. Le Projet Nature concerne 11 communes qui sont regroupées au sein d'un syndicat mixte avec d'autres acteurs publics, pour gérer depuis dix ans ce territoire.

Le site naturel est d'une grande diversité et d'une grande richesse écologique et patrimoniale naturelle et bâtie. Plusieurs espaces sont classés en Espaces Naturels Sensibles par le département du Rhône, en zone inaltérable et en espace d'intérêt paysager au SDAL de Lyon 2010. Du point de vue des activités agricoles présentes sur le territoire, on dénombre 25 exploitations en activité. 13% de la surface agricole est consacrée à l'arboriculture sur environ 236 hectares ; on recense ensuite le maraîchage (50 hectares), la viticulture (25 hectares) et des surfaces de prairie. L'élevage concerne surtout la production laitière. L'agriculture représente 26% de la superficie du massif. Cependant l'espace considéré est soumis à des pressions extrêmement fortes liées à la progression de l'urbanisation dans ce secteur.

1. Présentation du projet

- **Les enjeux du Projet nature sur le massif des Monts d'Or**

Les fortes pressions liées à l'urbanisation posent la question de la préservation du caractère rural et naturel du site. Entre 1968 et 1990, la population croît de 33% sur le secteur qui devient alors un vaste ensemble résidentiel de l'agglomération, constitué de maisons individuelles (résidences principales), une « campagne urbaine » pavillonnaire (Autran, 2004¹) ; ce mode d'occupation des sols (maisons individuelles et lotissement) mite le territoire rural du secteur, sous la forme d'un développement urbain extensif qui se substitue au développement agricole. En effet, sur la même période, les activités agricoles déclinent, libérant ainsi des terrains constructibles (Autran, 2004). Peu à peu le caractère rural du secteur disparaît. Actuellement 30 000 personnes vivent sur ces communes. Au début des années 1990, l'enjeu principal est la sauvegarde du caractère

¹ Référence : Autran, S. (2004) Les infrastructures vertes à l'épreuve des plans d'urbanisme, Lyon, CERTU

naturel des Monts d'Or face à l'urbanisation. Avec la mise en œuvre d'un projet Nature à partir de 1991-1992, les objectifs vont se spécifier et se diversifier. Le projet Nature des Monts d'Or vise alors à : gérer les fortes pressions du loisir, des conflits d'usages potentiels, protéger le patrimoine naturel et bâti, tout en s'appuyant sur les dynamiques agricoles.

- **L'action publique de l'Etat et la COURLY sur le Massif des Monts d'Or**

L'histoire du Projet Nature des Monts d'Or est particulièrement intéressante à plus d'un titre. Notamment, sa genèse a la particularité d'être liée à l'expérimentation des projets nature et au lancement de la politique de trame verte d'agglomération, par la communauté urbaine de Lyon, au début des années 1990. En effet, ce projet nature est le premier à être lancé en 1991. Cependant, l'histoire du site naturel et de l'action publique en faveur de son aménagement puis de sa préservation et sa mise en valeur est bien plus ancienne, comme nous allons le voir.

L'histoire de l'aménagement des Monts d'Or prend ses racines dans les années 1960, sous l'impulsion de l'action de l'Etat. La volonté publique de protéger, de mettre en valeur le territoire des Monts d'Or et de l'ouvrir au public date de l'OREAM (Autran, 2004). Ce dernier souhaite faire des Monts d'Or un parc péri urbain de loisirs. Dans cette perspective et suite à plusieurs études autour de cette idée, la communauté urbaine (tout juste créée) tente de travailler avec les différents maires concernés pour alimenter ce projet de parc. L'idée du parc urbain ou d'une base de loisirs s'inscrit dans la vision fonctionnaliste du territoire et une logique d'équipement « lourd » de l'agglomération propre à cette période (Lyon est alors considérée dans les politiques d'aménagement du territoire comme une métropole d'équilibre à développer et à équiper). Les études menées ne débouchent sur aucune réalisation concrète dans les années 1960. Cependant, elles permettent la reconnaissance de 2500 hectares, qui seront par la suite inscrits en « zones vertes » au schéma directeur. A cette époque, les élus locaux considèrent la démarche de la COURLY comme trop directive et refusent le projet.

Cependant, l'idée de la préservation des Monts d'Or est reprise en 1973 par une association, « Les amis des Monts d'Or » (Autran, 2004). L'action de cette association et sa force de proposition permettent de renouer un dialogue avec et entre les acteurs publics de l'Etat, Intercommunaux et municipaux. L'implication de la DDE et du préfet seront alors des moteurs du projet. En effet, sous leur impulsion, des études de type diagnostics/Etats des lieux sont lancés, durant les années 1970, menées par un syndicat intercommunal d'étude.

- **Du syndicat d'étude au syndicat mixte des Monts d'or : l'émergence du projet local**

L'intercommunalité est ancienne sur le secteur des Monts d'Or et tout particulièrement l'intercommunalité autour des questions de protection du milieu naturel. Elle précède, en effet, le lancement même des projets nature sur l'agglomération. Dans les années 1970, un syndicat intercommunal d'étude pour la sauvegarde et la protection des Monts d'Or, dédié comme son nom l'indique à la préservation du milieu naturel et à sa connaissance est instauré suite aux pressions du milieu associatif. Un travail s'engage entre les acteurs publics et les élus municipaux pour reconsidérer les qualités et les fonctions possibles du massif des Monts d'or. L'idée de préservation prend le pas sur celle d'équipement du secteur. De nombreuses rencontres et réunions publiques se déroulent dans les communes sous l'égide de l'association « Les amis des Monts d'Or » (Autran, 2004). Peu à peu, les idées de préservation de l'espace vert, de restauration du patrimoine naturel et bâti prennent de l'ampleur. Cependant, l'affaiblissement du syndicat après le départ du préfet (fin des années 1970) ne permettra pas à ce dernier de réaliser ces projets (Autran, 2004). Cependant, l'expertise, les études et les collaborations développées durant cette

période seront, en partie, des acquis et des bases pour le futur projet nature quelque 10 ans plus tard. Des acteurs de cette époque se retrouvent, en effet, impliqués dans le projet Nature depuis les années 1990. Il y a une certaine continuité et un héritage transmis, notamment du côté associatif.

Au début des années 1990, des études sont relancées, tout d'abord, par le grand Lyon sur ce secteur (Projet Pilote des Monts d'Or et Inventaire écologique en 1992) mais également par le conseil général du Rhône concernant, entre autre, le repérage des ENS (espaces naturels sensibles). Le syndicat mixte des Monts d'Or est créé en 1992 pour porter le Projet Nature. Il regroupe 11 communes des Monts d'Or (voir liste en annexe n°2), mais également le Grand Lyon, le Conseil général, la Chambre d'agriculture du Rhône. Il a pour vocation de créer les conditions d'une concertation favorable à l'élaboration et la concrétisation d'un projet Nature sur les Monts d'Or. Son budget annuel est de 400 000 euros environ.

En 1995, celui-ci rédige et publie une charte d'objectif des Monts d'Or (« la charte d'objectifs des Monts d'Or pour la gestion et la mise en valeur des espaces naturels et agricoles »), au moment même où le Grand Lyon publie également une charte pour un urbanisme de qualité dans ce secteur (« Monts d'Or, mode d'emploi », 1993). Les volontés locales et politiques d'agir en faveur de ce territoire et les synergies sont donc largement explicites. A partir de cette période, le système de régulation mis en œuvre fonctionne relativement bien et aboutit en effet, comme nous le verrons, à un ensemble de mesures de préservation et mise en valeur du massif des Monts d'Or.

• **Le contenu général du projet Nature et des exemples de réalisations**

L'objectif premier est de préserver, gérer, mettre en valeur cet espace naturel, considéré de qualité et peu aménagé, à proximité de Lyon (charte du syndicat).

Cinq enjeux découlent de cet objectif (Autran, 2004) :

- préserver le patrimoine périurbain remarquable par sa superficie, sa richesse et sa diversité
- maîtriser le développement urbain
- maintenir une activité économique agricole, élément essentiel de la qualité des Monts d'Or
- apprendre à connaître, comprendre et respecter les milieux ruraux et naturels
- maintenir une biodiversité du patrimoine naturel

Sept domaines d'intervention sont également définis (Autran, 2004) :

- connaissance et gestion du patrimoine
- maintien de l'agriculture
- accueil du public,
- information, sensibilisation, pédagogie
- intervention foncière
- gestion et police de l'environnement,
- maîtrise qualitative du développement urbain

Le programme d'actions est donc vaste, à l'image du territoire concerné et de sa diversité. Nous présentons ci-dessous, sous forme d'un tableau synthétique, des types d'actions réalisées à ce jour dans les différents domaines évoqués. Ces domaines sont regroupés en trois grandes catégories.

Programme d'actions dans le cadre du Projet Nature des Monts d'Or

Domaines	Réalisations
<ul style="list-style-type: none"> Le maintien de l'agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> conventionnement avec agriculteurs et réintroduction de l'agriculture sur sites abandonnés conventionnement avec associations pour la gestion de sites Points vente à la ferme Restaurations de secteurs dégradés
<ul style="list-style-type: none"> L'organisation et la fréquentation du site pour le public 	<ul style="list-style-type: none"> balisage entretien de sentiers pédestres aménagement d'aires de stationnement et d'aire de pique-nique conventionnement avec les brigades vertes pour entretien
<ul style="list-style-type: none"> La connaissance et la compréhension du site patrimonial, rural et naturel 	<ul style="list-style-type: none"> Animations en écoles sentiers thématiques et activités pédagogiques documentations publiées etc.

2. Les « moteurs » et les « freins » d'une bonne gouvernance du Projet

• Constat général

Une structure partenariale ancienne et bien rodée : les acteurs impliqués dans ce syndicat mixte s'accordent à constater que le partenariat et la concertation instaurés par le syndicat mixte des Monts d'Or fonctionnent plutôt bien.

Cette formule permet, en effet, d'encadrer et de pérenniser les partenariats entre un nombre important d'acteurs diversifiés, en assurant à la fois des processus de capitalisation de l'expertise et la réalisation concertée de nombreuses actions.

Il existe bien, dans ce cas, un système de gouvernance relativement efficace pour assurer la gestion des espaces concernés par le projet. Le syndicat mixte des Monts d'Or présente de nombreux atouts en terme de gouvernance. Il permet une coopération « verticale » entre collectivités territoriales d'échelles différentes : communes, département, intercommunalité. Cette coopération est bien adaptée à la décentralisation à la française par bloc de compétences. Le syndicat mixte permet de croiser des compétences sur un seul projet territorial.

Les interrogations et l'analyse critique que nous soulevons portent essentiellement sur l'évolution du contenu et de la mission future du projet Nature. Le système d'acteurs existants est relativement performant, mais c'est le contenu même du projet qui doit être aujourd'hui repenser afin d'assurer la pérennité du Projet Nature des Monts d'Or.

Le cadre institutionnel

• Moteurs

Depuis 1995, le projet Nature est géré par une structure ad hoc, dédiée entièrement à ce projet, le syndicat mixte des Monts d'Or. D'un point de vue général, le syndicat mixte est perçu et présenté par les acteurs qui y participent, comme une structure efficace et adaptée au territoire et aux enjeux du Projet Nature.

En effet, le syndicat mixte est une structure partenariale adaptée :

- Du point de vue de son objet : le syndicat mixte permet de se focaliser uniquement sur la gestion de l'espace naturel des Monts d'Or et sur la question du projet nature
- Du point de vue du terrain : le syndicat est toujours plus proche des enjeux locaux, des demandes sociales que la communauté urbaine (principe de subsidiarité) ;

Cet espace naturel de type « massif », d'une très grande superficie (6500 hectares), suscite une série d'enjeux différents et implique des acteurs diversifiés qui doivent être représentés pour une meilleure concertation ; ainsi :

- Du point de vue de la pluralité des acteurs : le syndicat permet une bonne représentation des différents intérêts concernés que ceux-ci émanent des acteurs publics (communes, Grand Lyon, conseil général du Rhône), civils (associations diverses ; chambre d'agriculture) ou d'experts.
- Du point de vue des partenariats : le syndicat mixte fédère les énergies locales ;
- Du point de vue du temps : la structure crée un cadre pérenne pour les partenariats et un suivi des décisions ;

• Freins

Certaines communes sont de moins en moins concernées voire plus du tout par la question du maintien de l'agriculture sur leur territoire ; en effet, des communes ont déjà vu disparaître l'activité agricole de leur territoire si bien que, pour elles, le Projet Nature n'est plus central dans la gestion de leur territoire ; cela pose la question de leur implication et de leur motivation à long terme dans ce projet et le syndicat mixte.

Un acteur oublié : l'armée !

L'organisation managériale

• Moteurs

Les chartes des Monts d'Or : deux documents encadrent les interventions d'aménagement sur le massif des Monts d'Or, La charte d'urbanisme en quelque sorte du Grand Lyon (« Monts d'Or, mode d'emploi ») et celle du syndicat mixte sur la protection et la mise en valeur des espaces naturels et ruraux. Ces deux documents attestent :

- Premièrement d'une volonté explicite des acteurs concernés d'agir en se donnant des lignes d'arbitrages claires ;
- Deuxièmement de la définition concertée, dans le cadre du syndicat au moins, d'un engagement et d'un cadre d'action de référence ; cela officialise les missions et les objectifs du syndicat mixte, et donc fonde plus fortement le Projet Nature.

L'ancienneté de l'action publique sur ce secteur et l'ancienneté du Projet Nature et son bon fonctionnement ont permis d'obtenir des acquis fondamentaux pour le projet et sa gestion :

- Apprentissage réciproque des acteurs à propos des enjeux, des intérêts du milieu et de la gouvernance de projet
- Continuité des actions et des acteurs (notamment associatif et des élus locaux)
- Capitalisation multiple : de l'expertise, du savoir, des relations entre acteurs, etc.

Les moyens techniques engagés sont assez importants en terme de personnel et de temps de travail hebdomadaire dédié au projet nature, ce qui permet d'avoir un bon suivi des actions et un travail de terrain (repérage, rencontre avec les acteurs etc.) conséquent et pérenne dans le temps.

- **Freins**

Les habitants absents de la concertation : comme dans le cas du projet Nature des Grandes Terres, les habitants sont informés des avancées du projet mais ne sont pas directement associés au processus décisionnel lui-même ; vu l'ampleur du site naturel et la richesse du territoire, ne pourrait-on pas envisager une implication plus importante des citoyens concernés par ce projet ? Il existe, sinon, un risque de décalage entre les demandes sociales, la définition d'un intérêt propre au site concerné et les réalisations menées sur ce territoire.

Les personnes clés en charge du Projet Nature : il apparaît clairement que le Projet Nature des Monts d'Or, depuis ses débuts, est animé et soutenu fortement par quelques personnes extrêmement motivées, très impliquées dans le déroulement quotidien de ce projet ; si ces personnes disparaissaient à un moment donné du processus, qu'advierait-il de la gestion quotidienne et du travail de terrain qui sous-tendent les actions réalisées ? Cette «personnalisation » forte du projet est problématique pour sa pérennité.

Quelle est l'étape suivante ? Compte tenu de l'ancienneté du syndicat porteur du projet, on peut légitimement se demander où en est rendu le projet nature des Monts d'Or, se demander si le projet d'origine est encore valable ou comment le renouveler, le transformer, l'adapter. En effet, comme nous allons le voir dans la partie « Actions et développement durable » , des questions se posent quant à l'efficacité des actions menées, d'une part, et le sens du projet lui-même, d'autre part.

Conditions financières

- **Moteurs**

Les conditions financières se présentent essentiellement comme un élément positif, «moteur», de la gouvernance sur ce territoire.

Du point de vue des partenaires financiers tout d'abord :

- Le financement des Projets Nature repose sur un partenariat entre les communes et la Communauté urbaine et le Conseil Général, relativement avantageux puisque ce sont la Communauté urbaine et le département qui assument la plus grande part des investissements.
- Le financement des actions et des réalisations est généralement construit sur un financement croisé (donc il existe un partage des contraintes financières) ;
- Les interventions agricoles sont conventionnées et font l'objet d'un dédommagement conséquent des agriculteurs, tout en les impliquant fortement dans le projet.

Du point de vue des volumes et des répartitions :

- Les volumes financiers engagés et leur répartition indiquent une mobilisation importante de moyens dans ce projet : budget annuel d'environ 400 000 euros (dont 24 % gestion par l'agriculture, 26 % restauration et mise en valeur, 20 % accueil du public, 16 % gestion animation, 8 % classes de découverte, 6 % plan propreté).
- Le budget des Monts d'Or est le plus important de tous les budgets de Projets Nature et le plus ancien également. L'engagement est donc fort et pérenne.

- C'est également un budget dont les répartitions entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement sont équivalentes en volume (calculs faits sur la période 1993-2000), ce qui indique une réelle volonté des acteurs de financer une structure porteuse du projet qui permette son suivi régulier et sa durée.

Actions et développement durable

- **Moteurs**

Une meilleure connaissance des Monts d'or : les études, l'expertise mobilisée et les protections mises en œuvre sur ce territoire ont permis de développer une meilleure connaissance du massif tant du point de vue faunistique que floristique, géologique, paysager etc.

Une conséquence de cette meilleure connaissance est également la diffusion d'une information grand public, d'une pédagogie active et le développement d'une fréquentation plus importante ; celle-ci est mieux encadrée également ; si le territoire est mieux connu et la fréquentation mieux encadrée, le territoire sera mieux protégé.

Des actions porteuses en termes de protection et préservation des espaces ruraux :

- **Freins**

Un premier frein est le décalage entre la multiplicité des discours et des objectifs affichés et les actions ; le Projet Nature est souvent présenté officiellement comme un ensemble complexe d'objectifs et de mesures à mener de front mais dans les faits l'axe principal des actions menées semble être celui du maintien de l'agriculture périurbaine ; cet axe suffit-il effectivement à maintenir les Monts d'Or comme un élément fort de trame verte d'agglomération ?

Le frein le plus important est d'ordre économique et foncier (et donc difficilement maîtrisable directement par les communes, le département et la Communauté Urbaine) : ce projet repose en grande partie sur la présence et le maintien des activités agricoles du secteur ; Or, ces exploitations ont du mal à perdurer aujourd'hui ; de plus, les pressions urbaines sont fortes et tendent à modifier (du moins en théorie) les destinations du foncier ; si les superficies agricoles diminuent, on peut interroger la pertinence et le devenir du Projet Nature ; si elles disparaissent, même en partie, que deviendra le Projet Nature des Monts d'Or ? Il faut envisager cette évolution afin d'anticiper les réorientations possibles à donner au projet ;

Un dernier frein est celui du repli identitaire sur soi ; le P0rojet Nature repose en large partie sur un discours qui s'articule sur une patrimonialisation forte du secteur et sa préservation pour les riverains et les citoyens des communes des Monts d'Or. Ce discours a une tendance nette à prôner « l'entre soi », or le Projet Nature doit s'intégrer dans une logique avant tout métropolitaine et participer à l'animation et au développement équilibré de l'ensemble de l'agglomération lyonnaise. Si tel n'est pas le cas, on comprend mal le sens réel du Projet Nature et surtout le rôle qu'il peut jouer à long terme dans l'agglomération.

2. Le Projet Nature des Grandes Terres

Localisation du site du projet

Le site du Projet Nature des Grandes Terres est localisé dans le cadran est de l'agglomération lyonnaise, au sud-est de l'aire urbaine. D'une superficie d'environ 800 ha, il concerne essentiellement trois communes du Grand Lyon : Feyzin, Corbas et Vénissieux ; mais également quelques hectares de la commune de Saint-Symphorien d'Ozon, qui est en dehors de cette intercommunalité. L'espace naturel visé est essentiellement un espace agricole, soumis à de fortes pressions liées au développement des activités urbaines environnantes (résidentielles, économiques et d'infrastructures).

1. Présentation du projet

Les enjeux du plateau agricole des Grandes Terres

Les espaces naturels concernés sont situés sur un plateau agricole dont la majeure partie de la superficie concerne la commune de Feyzin (sur sa partie est et nord-est). La SAU de la commune de Feyzin représente 30 % du territoire de la commune, soit environ 300 à 350 ha. Dans le Projet Nature qui concerne les trois communes de Feyzin, Corbas et Vénissieux, c'est environ 800ha qui sont pris en compte. Ce plateau agricole des Grandes Terres (inscrit comme « espace agricole » au SDAL) accueille une agriculture très diversifiée. Certes 95% de la SAU est dédiée à la céréaliculture ; cependant, on dénombre également des pépiniéristes et rosieristes, du maraîchage, de la culture d'herbage pour bétail et de l'élevage. Sur la commune de Feyzin, par exemple, on dénombre 10 exploitations agricoles et presque autant d'activités différentes. Les circuits de vente sont également relativement diversifiés. Il existe, en effet, différents réseaux : pour les céréales et les oléagineux, les agriculteurs qui produisent en grande quantité vendent principalement aux grandes enseignes ; les éleveurs et les maraîchers, quant à eux, ont la possibilité de vendre en direct, sur les marchés locaux. Cependant, selon Dominique Sublet (président du syndicat agricole), cette agriculture est menacée. Il constate une recrudescence des doubles activités agricoles sur une même exploitation (par exemple céréale et maraîchage), voire triple, ce qui n'existait pas il y a dix ans.

Les deux enjeux majeurs du devenir de cet espace agricole sont les suivants :

- Faire face aux pressions urbaines et conserver les superficies agricoles et les activités ;
- Préserver l'activité agricole tout en conservant et mettant en valeur la nature et le paysage liés à ces activités ;

Une opportunité d'agir : le B.U.S. et le remembrement

La construction du Boulevard Urbain Sud a été l'occasion de penser à un projet de mise en valeur et d'ouverture au public des sites naturels du plateau agricole couvrant les communes de Feyzin, Corbas, Vénissieux notamment. En effet, la réalisation de cette infrastructure est l'occasion de lancer, dans un premier temps, une action de remembrement des terres agricoles du secteur (redistribution des terres). Cette redistribution est alors menée en prenant en compte des aménagements réservés aux futurs promeneurs.

Cette idée est née chez les agriculteurs du fait de deux constats récurrents : il y avait déjà une fréquentation de ces espaces pour des pratiques de loisirs de proximité mais sans encadrement ni équipements d'accueil ou de signalétique. Cette fréquentation non contrôlée posait des problèmes en termes de préservation de la faune et de la flore (très diversifiées mais menacées) et de préservation voire de diffusion de la connaissance du travail et du métier des agriculteurs.

Selon Louis Garin, président de l'association foncière de remembrement, l'origine du Projet Nature est donc à attribuer aux agriculteurs des quatre communes concernées par le remembrement (Feyzin, Corbas, Vénissieux et Saint-Symphorien d'Ozon). C'est la réalisation du BUS qui a rendu possible le remembrement et les regroupements parcellaires. Il a entraîné à la fois la redéfinition du périmètre agricole et la modification de certains tracés de chemins ainsi que la plantation de haies.

Un climat politique et institutionnel favorable

A l'origine du projet, on constate également l'importance du rôle des personnes et du personnel institutionnel et politique dans le lancement et le portage du projet. En effet, au sein de la communauté urbaine de Lyon, plusieurs personnes sont favorables à l'idée des agriculteurs.

A l'époque le maire de Poleymieux au Mont d'Or est le 10^{ème} vice-président de la communauté urbaine : il est à l'origine du portage du projet et du soutien aux agriculteurs dans leur démarche. Selon lui, ce Projet Nature s'est monté « à l'envers » car il a fallu profiter d'une opportunité qui s'offrait et permettait de réaliser l'idée des agriculteurs et du climat « favorable » à cette idée qui était à l'œuvre à cette époque. Le remembrement à l'initiative des agriculteurs, financé par le Conseil général, était une vraie opportunité pour agir. La communauté urbaine a soutenu cette idée car il y avait un engouement pour l'environnement et la préservation des espaces naturels périurbains à cette époque (1996-1997).

Contenu du projet Nature

Le projet vise à favoriser et encourager le loisir de proximité mais également à promouvoir les activités agricoles du secteur par une meilleure connaissance de ces activités par les populations riveraines. Il y a donc deux volets dans ce projet : un volet équipement de loisirs et un volet éducation à propos des terres agricoles.

- Au total, 6500m de haies ont été replantés dans un triple but : éviter l'érosion et le ruissellement ; recomposer l'esthétique du paysage ; aménager des espaces de détente et de loisirs de proximité (pour le VTT par exemple ou la marche). Ces haies sont entretenues régulièrement par les agriculteurs (une convention signée entre les agriculteurs et l'ONF, avec un dédommagement pécuniaire annuel pour les agriculteurs).
- Plusieurs chemins de marche et de randonnées ont ainsi été aménagés. Des enfants des classes des communes partenaires ont également sculpté des totems et dessiné des bancs en bois qui jalonnent le site.
- Une signalétique, en entrée des sentiers et sur les parcours, permet à la fois d'encadrer la fréquentation et de donner des informations sur la faune, l'agriculture etc.
- Des actions sont aujourd'hui engagées afin de poursuivre l'aménagement du site et sa valorisation par l'éducation et la pédagogie en direction des enfants et des adultes. Un ancien relais téléphonique est destiné à devenir un observatoire de la faune et notamment des oiseaux. Une mare pédagogique sera également réalisée au pied du relais pour de l'interprétation faunistique et floristique.
- Un Projet de Jachères fleuries est à mettre en œuvre ;
- Dans l'avenir, le devenir du Fort de Feyzin et l'aménagement du vallon de la Raze seront certainement intégrés au projet Nature. Un projet de gestion différenciée des espaces du fort est en préparation.

2. Les « moteurs » et les « freins » d'une bonne gouvernance du Projet

• Constat général

Nous sommes en présence d'un système d'acteurs et de modalités de gouvernance récents mais qui fonctionnent bien.

Le mode de régulation instauré par le biais du syndicat intercommunal, structure relativement bien adaptée à son objet, permet la mise en œuvre d'actions et d'une gestion pertinentes dans le cadre du Projet Nature des Grandes Terres et de ses objectifs. En effet, dans le contexte de la décentralisation et de l'intercommunalité lyonnaise, le syndicat permet de fédérer les acteurs publics locaux de façon simple ou souple mais également pérenne, autour d'un objectif précis.

Il y a donc plusieurs éléments à mettre en valeur dans notre analyse pour démontrer les « moteurs » de cette gouvernance ;

Le cadre institutionnel

• Moteurs

Le projet des Grandes Terres est géré, depuis 2003, par une structure ad hoc, dédiée entièrement à ce projet : un syndicat intercommunal (*Le syndicat Intercommunal des Grandes Terres ou du Plateau des Grandes Terres*). Cette structure permet :

- De se focaliser sur un seul objet (le Projet Nature)
- D'encadrer les partenariats préexistants et de fédérer les énergies locales.
- De donner un cadre réglementaire, statutaire et officiel aux processus décisionnels et aux partenariats sous-tendant le Projet Nature.
- D'être plus proche du terrain et des enjeux locaux que la communauté urbaine (principe de subsidiarité)

• Freins

Comment maintenir une dynamique de projet face à plusieurs tendances ?

- Le passage nécessaire du Syndicat de projet au syndicat de gestion peut se traduire par un risque de « routinisation » et d'affaiblissement de l'innovation locale ; pour le moment les acteurs locaux semblent motivés mais qu'en sera-t-il à long terme ?
- Les communes extérieures à la communauté urbaine mais directement concernées par le projet (St Symphorien d'Ozon et Solaize) refusent de rentrer dans le syndicat par un mouvement de méfiance « classique » envers l'autorité d'agglomération : cela soulève le problème de la continuité et la cohérence des projets et des actions qui débordent bien souvent le cadre des trois communes partenaires (Feyzin, Corbas et Vénissieux) ;
- Au sein de chaque commune partenaire, l'enjeu du Projet Nature est d'une intensité inégale ce qui entraîne un risque d'éclatement ; Vénissieux y voit un intérêt limité par rapport à des enjeux de logement social etc. alors que Feyzin est très motivé par ce projet ; Vénissieux souhaiterait que la communauté urbaine récupère cette compétence entièrement alors qu'une commune comme Feyzin souhaite participer pleinement à ce projet local et stratégique pour elle et l'agglomération lyonnaise ;
- Dans des communes petites et moyennes, la continuité de l'action repose beaucoup plus sur le personnel politique que sur une structure administrative ; le risque induit par l'alternance politique est donc plus grand ; la présidente du SIVU est inquiète à ce sujet

L'organisation managériale

• Moteurs

Le syndicat intercommunal permet également :

- Une représentativité de tous les acteurs concernés de façon précise et une présence régulière ;
- De formaliser l'ancienneté de la participation des acteurs (sauf les chasseurs, derniers arrivés dans le syndicat)
- D'élargir le cercle des partenaires en intégrant progressivement tous les acteurs concernés et intéressés par le Projet Nature (par exemple la chambre d'agriculture ou, plus récemment, les chasseurs),
- Donc favoriser une diversité des points de vue et de la concertation ;

Ce syndicat repose sur une structure originale et pertinente :

Le fonctionnement du syndicat est original et pertinent au regard des acteurs impliqués dans le projet. En effet, dès l'origine, les agriculteurs des Grandes Terres ont joué un rôle primordial dans la genèse et le portage de ce Projet Nature (ils ont impulsé et proposé le projet ; leur rôle est crucial). Le syndicat intercommunal ne prévoit pas au départ, du point de vue légal et statutaire, la présence des agriculteurs dans la représentation collective d'un SIVU. Or la présidente (Mme Pomarès, adjointe au maire de Feyzin) a décidé de scinder le fonctionnement du syndicat en deux, afin d'associer systématiquement les agriculteurs mais aussi d'autres acteurs locaux au déroulement des processus de gestion, en créant le comité syndical et le comité technique.

- Le comité technique réunit les différents représentants la société civile (chasseurs, agriculteurs, CORA, ONF, chambre d'agriculture) en présence des élus du syndicat : ce comité permet d'organiser le face à face entre les acteurs locaux qui peuvent potentiellement entrer en conflit sur les usages et la gestion du Projet Nature ; en permettant la concertation, cette arène de négociations permet un aplanissement des conflits les plus importants (par exemple entre chasseurs et promeneurs ; entre chasseurs et CORA etc.);
- Le syndicat a également permis une réelle amélioration, par rapport à la situation antérieure, concernant le suivi et la régularité du projet ; en particulier, il permet d'assurer la présence des mêmes élus à chaque réunion, ce qui n'était pas le cas auparavant ;
- Il permet également des prises de décision régulière et un meilleur suivi des dossiers ;
- Enfin, la capitalisation de l'expertise repose sur la présence dès l'origine du CORA et de l'ONF qui sont fortement impliqués dans la définition et la maîtrise d'œuvre ; ils ont fourni une expertise importante pour la définition des objectifs et des moyens à mobiliser ; ils ont également assumé (et assument toujours) une part de la maîtrise d'œuvre ;

• Freins

Bien que le Projet Nature tente de répondre à la demande et aux besoins des habitants des communes partenaires, il n'y a aucune procédure de concertation ou participation des habitants aux décisions publiques (alors que le projet est régulièrement présenté comme un processus dédié au bien-être des habitants ou encore comme un processus au sein duquel les habitants sont considérés comme les éléments centraux). Il y a donc un risque à terme d'instaurer ou de favoriser un décalage entre les demandes sociales et les prises de décisions, du moins peut-on le poser en hypothèse.

Aujourd'hui, on constate « l'ancienneté » ou la constance de la présence des acteurs : les acteurs en présence sont quasiment tous là depuis le début (excepté les chasseurs), ce

qui est plutôt un bon point ; le risque à venir est lié au vieillissement des acteurs agricoles et au renouvellement des acteurs civils; les nouvelles générations d'acteurs qui les remplaceront auront-ils les mêmes préoccupations, la même constance dans la participation au projet etc.

Tous ces acteurs se connaissent extrêmement bien car ils appartiennent pour la plupart à des familles anciennement implantées dans les communes concernées ; si on envisage là encore un renouvellement des acteurs, ce facteur de la « proximité » sociale sera-t-il primordial pour le fonctionnement futur du syndicat ?

Les conditions financières

• Moteurs

La construction des partenariats financiers au sein du Projet Nature présente de nombreux points positifs :

- Le financement des Projets Nature repose sur un partenariat entre les communes et la communauté urbaine, relativement avantageux puisque c'est la Communauté urbaine qui assume la plus grande part des investissements.
- Le financement des actions et des réalisations est généralement construit sur un financement croisé (donc il existe un partage des contraintes financières);
- Les interventions agricoles sur les haies (entretien des haies, coupes etc.) sont conventionnées (conventions entre les agriculteurs et l'ONF) et font l'objet d'un dédommagement conséquent des agriculteurs (de 3 000 à 4 500 euros par an). Cette ressource est très importante pour les agricultures comme ressource complémentaire à leurs revenus. Les conventions permettent une participation active et une motivation des agriculteurs.
- Dans ce conventionnement, la Chambre d'agriculture assure une assistance technique et du conseil notamment du point de vue fiscal pour aider les agriculteurs dans leur gestion ;

• Freins

- Cependant, les financements ne sont pas budgétisés de façon pluriannuelle ; ils sont négociés tous les ans (même si pour le moment, le renouvellement des budgets est plus ou moins tacite) ; cela étant dit, l'inconvénient d'un budget pluriannuel peut être la perte de réactivité d'une année sur l'autre. Cette question est à débattre donc.
- Certains interventions nécessitent des budgets plus conséquents et une intervention peut être plus importante de la communauté urbaine (souhait des communes) : par exemple pour la pédagogie scolaire ou la réalisation de voirie, la réalisation d'un point d'eau sur une aire de pique-nique etc.
- Ces deux derniers types d'interventions posent la question des compétences d'intervention et également de la répartition des financements (or cette répartition entre les communes et la communauté urbaine est fixée a priori) ;

Les Actions et le développement durable

• **Moteurs**

- Une démarche d'agenda 21 est engagée sur la commune de Feyzin qui, par principe, est une démarche globale de développement durable ;
- Le Fort de Feyzin est un nouveau secteur d'intervention à articuler avec le site des Grandes Terres ;
- La fréquentation des Grandes Terres a été évaluée lors d'une enquête et il apparaît clairement qu'elle a augmenté ; en exemple : 30% des feyzinois fréquentent les Grandes terres ;
- Le site est ouvert aux publics quels qu'ils soient (il existe d'ailleurs une prise en compte du handicap physique sur le site avec des aménagements adaptés)
- Les actions pédagogiques sont très développées en direction des enfants et des adultes ce qui permet une bonne appropriation individuelle et collective du site et le développement d'une identité locale autour des Grandes Terres et de son agriculture ; par exemple : on constate un phénomène d'auto surveillance du site par les promeneurs ;

• **Freins**

- Comme dans le cas des Monts d'Or, un des freins les plus importants est d'ordre économique et foncier (et donc difficilement maîtrisable directement par les communes et la Communauté Urbaine) : ce projet repose en grande partie sur la présence et le maintien des activités agricoles du secteur ; Or, ces exploitations ont du mal à perdurer aujourd'hui ; de plus, les pressions urbaines sont fortes et tendent à modifier (du moins en théorie) les destinations du foncier ; si les superficies agricoles diminuent, on peut interroger la pertinence et le devenir du Projet Nature ; si elles disparaissent, même en partie, que deviendra le Projet Nature des Grandes Terres ? Il faut envisager cette évolution afin d'anticiper les réorientations possibles à donner au projet ;

3. Le Projet Nature des Collines de l'Est

Localisation du site du projet

Le site du Projet Nature des Collines de l'Est (dont l'ancienne appellation était « le Projet Nature du V-Vert Nord ») est localisé à l'est de l'agglomération lyonnaise. Le site concerne les communes de Chassieu et Décines essentiellement et, plus occasionnellement, celle de Méziou. L'espace naturel visé est un espace agricole de plaine (cultures de céréales et maraîchers) ainsi qu'un espace de boisement au relief formé de buttes.

1. Présentation du projet

- **Les enjeux**

Le site nature du V-vert (branche nord) est un espace reconnu d'intérêt paysager fort dans la mesure où il crée une coupure verte continue, sous forme de coulée verte, entre plusieurs communes du secteur. Ce site est formé de collines, qui s'étendent sur plusieurs hectares. Au-delà de l'intérêt paysager de cet espace, on note également un intérêt faunistique important du secteur. Cette coulée verte est un espace reconnu par le conseil général du Rhône (ENS 69). L'espace en question est également l'objet d'usages diversifiés. C'est un lieu de loisirs de proximité, pour les habitants des communes riveraines, à des fins de promenades et de randonnées pédestres ainsi que pour des parcours VTT. C'est également un site de chasse. L'autre activité est l'agriculture, comme nous venons de l'évoquer.

Cependant, la zone de l'agglomération dans laquelle cet espace naturel se situe est soumise à de fortes pressions résidentielles, d'une part, et à de fortes pressions liées à la réalisation d'infrastructures et de zones d'activités, d'autre part. La plaine de l'est, dans son ensemble, est en effet soumise à cette double logique de développement urbain. L'enjeu du projet nature est par conséquent la préservation de la coulée verte tout en répondant aux besoins des différents usagers du secteur. Par de nombreux aspects, ces enjeux ressemblent à ceux définis dans le cas des Grandes Terres. En effet, le projet Nature des Collines de l'Est vise, premièrement, à maîtriser l'urbanisation et les pressions décrites ci-dessus et à maintenir l'agriculture en place. Deuxièmement, le projet vise à accueillir le public et à organiser la fréquentation du site, notamment sportive, tout en sensibilisant les différents usagers au milieu environnant et à l'agriculture périurbaine. D'une manière générale, ce projet, tout comme celui des Grandes Terres, affiche une volonté claire d'opérer un rééquilibrage est/ouest de l'agglomération au bénéfice des secteurs est de l'agglomération. Ce rééquilibrage devrait être tout à la fois social, économique et paysager. On peut dès lors émettre l'hypothèse que le Projet Nature est effectivement un outil possible de ce rééquilibrage. Cependant, nous verrons que ce projet connaît de nombreux blocages et dysfonctionnements qui ne permettent pas aujourd'hui de remplir ces objectifs.

- **La genèse du Projet Nature et ses avatars**

Les conditions de départ semblaient être relativement bonnes pour lancer ce Projet Nature, du point de vue de la motivation et de l'engagement des acteurs publics concernés (communes, Grand Lyon, Agence d'urbanisme et Conseil Général). Les premières études préalables au projet concernent le paysage et sont lancées en 1993. A l'époque, le conseil général propose aux communes concernées par le V-Vert de mener

une démarche similaire en quelque sorte à celle lancée sur Miribel sur ce secteur, à savoir allier protection de l'environnement, mise en valeur et pratique du site. Le Grand Lyon lançant parallèlement les projets Nature à cette époque, les deux acteurs publics proposent aux communes de s'engager effectivement dans une démarche de Projet Nature. Ce premier élément est intéressant : la démarche de projet n'a donc pas émané directement des communes, qui se sont vues en quelque sorte « imposer » (même si le terme est certainement un peu fort) cette procédure.

A l'époque, les élus locaux accueillent cette proposition de façon positive et acceptent de lancer ce projet. Chassieu notamment voit dans ce projet une opportunité intéressante en terme d'image positive de la commune et de développement d'espaces verts nouveaux. Elle est porteuse du projet depuis le début. Les autres communes, Décines et Méziéu, auront une implication moins forte dans le projet. Il n'y aura pas ensuite de dynamique « bottom up » pour nourrir la concertation, les partenariats et faire perdurer ce projet et le concrétiser. En effet, s'il y a bien eu une appropriation du projet par les collectivités locales, celle-ci se fait aux détriments de la philosophie générale de la démarche de Projet Nature et aux détriments des autres acteurs publics concernés. Les collectivités locales font, progressivement, du Projet Nature un de leur outil de développement, mais en délaissant les principes d'échanges et de concertation entre acteurs ainsi que les principes de protection, mise en valeur, découverte/pédagogie propres aux Projets Nature. Aujourd'hui, Méziéu est absente du projet et Décines reste faiblement motivée et impliquée.

- **Le contenu du Projet Nature**

Un des indicateurs des blocages et des dysfonctionnements persistants de ce Projet Nature est le type et le nombre de réalisations menées à bien sur le territoire du V-vert nord. En effet, les réalisations concrètes sont relativement mineures voire quasiment inexistantes pour le moment. Elles concernent uniquement la création d'un sentier de randonnée, en boucle, sur les communes de Décines et Chassieu (« la promenade des tournesols »).

Ce glissement de sens, de contenu et de méthode de travail est analysé ci-dessous à travers les différentes variables proposées pour l'analyse de la gouvernance.

2. Les « moteurs » et les « freins » d'une bonne gouvernance du Projet

- **Constat général**

Le cas des Collines de l'Est est particulier dans la mesure où il présente des dysfonctionnements et des blocages majeurs en terme de gouvernance : les mécanismes de concertation sont dans l'impasse.

L'analyse des conditions de cette gouvernance repose donc essentiellement sur le décryptage des « freins » et non sur l'analyse des « moteurs » qui sont quasiment inexistantes.

Expliquer, avec précision, les points de blocages et dire exactement pourquoi ce projet végète aujourd'hui, quelque années après son lancement, n'est pas aisé. Il est cependant possible de définir un faisceau d'indices conduisant à une explication globale des dysfonctionnements du Projet Nature des Collines de l'Est.

Le cadre institutionnel

- **La maîtrise d'ouvrage par convention : l'hypothèse d'un mode régulation souple et flexible**

Le projet nature des Collines de l'Est est soutenu par une maîtrise d'ouvrage « bipolaire » : Une convention de maîtrise d'ouvrage est signée entre Chassieu et Décines, les communes assurant à tour de rôle le leadership du projet. Le partenariat avec le Grand Lyon et le Conseil général repose donc sur une entente formalisée à travers les projets définis en concertation, du moins en théorie.

Vu le peu d'acteurs communaux impliqués, cette solution peut apparaître comme souple et flexible pour travailler en concertation. Cependant, ce système de régulation ne fonctionne pas dans le cas des Collines de l'Est.

- **Freins**

La maîtrise d'ouvrage proposée et la concertation engagée sur ce territoire appellent deux constats critiques : l'absence de cadre réglementaire de la concertation et des partenariats et la faible diversité des acteurs impliqués dans le projet.

Absence de statut et de cadre réglementaire des partenariats :

Une première critique porte sur les bases et les effets à long terme d'un tel système de maîtrise d'ouvrage. Cette structure de maîtrise d'ouvrage est relativement « fragile » ou précaire car elle ne permet pas d'encadrer ni de formaliser plus avant les partenariats présents. Ce cadre n'étant pas réglementaire, il n'y a donc pas d'assurance de pérennité des relations ni de fédération des énergies locales à moyen terme.

Une seconde faiblesse ou un second frein du système concerne le type d'acteurs en présence.

Une faible diversité d'acteurs : une faible pluralité de points de vue

Il y a peu d'autres acteurs impliqués en dehors des communes et de deux institutions publiques, le Grand Lyon et le Conseil Général du Rhône, et ceci du fait même du choix de la structure partenariale, mais également d'une certaine « fermeture » du système de gestion du Projet Nature de la part des acteurs locaux.

Ce constat découle du type de territoire concerné tout d'abord. Ce projet nature est de taille relativement modeste et concerne de fait peu de communes. Mais, on constate également une concertation locale relativement peu diversifiée et peu fréquente dans le temps. Les acteurs municipaux, techniques ou élus, sont quasiment exclusivement présents auprès de la communauté urbaine et du conseil général. La concertation n'est pas véritablement ouverte à d'autres acteurs locaux, issus de la société civile par exemple.

De fait, ces deux faiblesses majeures créent les conditions d'une concertation peu dynamique et peu porteuse de projets et d'actions. Les relations de concertation et le partenariat propre au financement des actions ne sont pas garantis par un cadre réglementaire ou légal qui associerait l'ensemble des partenaires concernés par le projet nature. Il n'y a pas de concertation régulée. Celle-ci est donc, dans l'état actuel des choses, tributaire de la bonne volonté de tous les acteurs concernés. Il n'y a donc aucune garantie de fonctionnement statutaire régulier dans le temps.

Dans les faits, cette concertation est effectivement en état de crise actuellement. Notre étude est intervenue à un moment où il apparaît clairement que les acteurs publics de ce projet considèrent que ce Projet Nature est très difficile à mener et concourent essentiellement à des conflits entre acteurs.

L'organisation managériale

Ces premiers constats étant posés, il est particulièrement intéressant de porter notre regard sur les conditions managériales du projet pour comprendre le ou les véritables dysfonctionnements de ce projet.

En effet, le dysfonctionnement principal de la gouvernance de ce Projet Nature provient des conditions dans lesquelles chacun des acteurs se positionne et défend ses intérêts dans ce projet particulier, des moments et des conditions de la concertation entre ces acteurs et enfin des conditions de pérennité de l'expérience acquise. On ne peut évoquer dans cette analyse aucun élément moteur, uniquement des freins.

- **Freins**

Poursuivons notre analyse sur le déroulement même de la concertation. Nous venons d'évoquer la faible diversité des acteurs en présence et l'absence de cadre statutaire pour organiser cette concertation. Voyons maintenant les dysfonctionnements dans le déroulement effectif de cette concertation. Pour être plus précis, il conviendrait en fait d'évoquer « la quasi-absence de concertation » à l'heure actuelle dans ce projet. Il est apparu très clairement, lors des entretiens, que les acteurs publics impliqués dans ce projet, qu'ils soient acteurs communaux, intercommunaux ou départementaux, sont actuellement très déçus, d'une part, de cette expérience et, d'autre part, relativement sceptiques voir défaitistes quant à l'avenir possible du Projet des Collines de l'Est. Un clivage net apparaissant entre les perceptions et les positions, d'un côté, des acteurs communaux (services techniques et élus) et, de l'autre côté, du Conseil Général du Rhône.

La concertation est très peu développée entre les acteurs :

Les relations entre les communes et les deux acteurs publics (Grand Lyon et Conseil Général) sont relativement tendues, actuellement, et sources de conflits : la concertation n'est pas un mode de fonctionnement opérationnel dans ce projet.

La concertation en amont des décisions est essentiellement monopolisée par les acteurs locaux municipaux (élus et services techniques de Chassieu et Décines) qui agissent semble-t-il en vase clos autour de la définition des actions qu'ils souhaiteraient pouvoir réaliser sur leur territoire. Ces acteurs locaux ont tendance à définir les contenus des projets sans tenir compte « a priori » des positions des deux autres acteurs publics concernés. De ce point de vue, il y a une vraie rupture entre les acteurs locaux et les deux grands acteurs publics que sont le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône. Ces acteurs publics se sentent véritablement exclus de certains processus décisionnels auxquels ils devraient être associés du fait même de la philosophie des Projets Nature et des partenariats qu'ils supposent.

Des malentendus sur le rôle des acteurs concernés :

Les entretiens auprès des acteurs de ce projet ont révélé des incompréhensions mutuelles sur le rôle de chacun dans ce projet. Ces incompréhensions sont nées après le lancement du projet, se muant progressivement en position de principe et en rapport de force entre le palier municipal, d'une part, et celui de l'intercommunalité lyonnaise et celui du Conseil Général du Rhône, d'autre part.

Les communes impliquées ont tendance à percevoir les deux acteurs publics, Grand Lyon et Conseil Général, comme des sources de financement et des sources de soutien technique, mais non comme des partenaires ou associés des projets à construire. Bien entendu, ces deux acteurs publics, ainsi relégués au rang d'aide technique et de

financiers, refusent ce rôle. Il existe une véritable rupture entre le processus décisionnel et le processus de financement des actions.

Perte de confiance réciproque :

Il apparaît également clairement que ces prises de position ont abouti désormais à des clivages forts entre les acteurs et à une perte de confiance réciproque. Or la confiance mutuelle est un élément clé de la réussite de projets tels que les projets nature. Sans cet élément, les démarches de construction collective de l'action sont impossibles.

Dans ces conditions, tous les moteurs de management du projet que nous avons soulignés dans le cas des Grandes Terres ne peuvent, bien entendu, pas se développer.

Il existe peu de processus de capitalisation de l'expertise, de la concertation et des processus de gestion de l'espace naturel concerné.

Du fait de ces fermetures du système décisionnel, des blocages et du manque de confiance réciproque, il ne peut exister de formes de capitalisation de l'expertise ou des processus de gestion du projet. En conséquence, il n'existe pas de culture de projet dans ce cas précis.

A partir de ce constat, il est évident que peu d'autres aspects de la gouvernance peuvent être évoqués. Les deux aspects que nous évoquons ci-dessous, les conditions financières et les actions de développement durable, viennent compléter et confirmer ce tableau noir.

Conditions financières

- **Freins**

Il existe un véritable problème autour des conditions de financement des actions du Projet Nature des Collines de l'Est. Ce problème découle des conditions institutionnelles et des conditions managériales évoquées précédemment. Les acteurs locaux ont tendance à voir le Grand Lyon et le Conseil général comme de simples « guichets » pour soutenir les actions définies localement ; bien entendu, ce point de vue ne correspond pas aux Projets Nature en général et aux rôles de ces deux acteurs publics ni aux processus souhaités de concertation.

Actions et développement durable :

Du point de vue des contenus du projet, peu de choses ont été réalisées comme nous l'avons souligné en première partie et ce, du fait même des mauvaises conditions de gestion du projet. Dans la mesure où ces conditions actuelles empêchent la mise en œuvre d'une concertation équitable et partagée, peu de choses voient le jour. Encore plus, on ne peut envisager le long terme de ce projet, sans penser à des changements radicaux, structurels sur les conditions de management de ce projet.

- **Freins**

Problème de la définition des enjeux et de la diversité des approches privilégiées

Les objectifs et le contenu des Projets Nature sont perçus et définis très différemment selon les acteurs impliqués. Les antagonismes des approches promues, d'un côté, par les municipalités et, de l'autre, par le Conseil général ou le Grand Lyon confirment l'impasse durable dans laquelle se trouve le Projet des Collines de l'Est. La pérennité de l'action publique sur ce territoire est, en effet, désormais largement compromise.

Du point de vue des municipalités impliquées tout d'abord, il apparaît clairement que celles-ci se sont appropriées fortement le Projet Nature mais en le définissant comme un outil destiné à elles seules, pour mener à bien une stratégie de développement local sur et pour leur territoire uniquement. Ainsi, l'échelle du projet est avant tout, et quasiment exclusivement, définie comme locale et municipale ou inter-municipale. L'aspect métropolitain du Projet Nature n'est jamais évoqué par les acteurs municipaux voire même rejeté de façon claire. En conséquence, les stratégies privilégiées par ces acteurs s'éloignent de la philosophie générale des Projets Nature proposés par le Grand Lyon. Les stratégies retenues sont essentiellement centrées sur des aspects très technicistes de l'aménagement territorial ainsi que sur des problématiques d'intervention qui parfois s'éloignent des objectifs de la Mission Ecologie Urbaine. En effet, le choix des municipalités qui porte sur deux aspects uniques (créer des sentiers de randonnées et développer les liaisons cyclables entre ces sentiers et le reste des territoires communaux) le démontre. Le projet ne comporte aucun autre aspect, du moins pour le moment. Il y a eu en quelque sorte un déplacement ou un détournement de cette politique : la politique du Projet Nature est devenue une politique sectorielle de chacune des communes.

Bien entendu, ce projet diffère dans sa logique des points de vue privilégiés par le Conseil Général et le Grand Lyon. La politique des Espaces Naturels Sensibles du Conseil Général est une politique de conservation et protection d'espaces d'intérêts faunistique et floristique reconnus. Elle s'inscrit également dans une démarche pédagogie active en direction des publics locaux, notamment dans son association avec la politique des Projets Nature initiée par le Grand Lyon.

Partie 4

Synthèse et recommandations

1. Résultats des trois études de cas

- **Les Monts d'Or : l'enjeu de la politique de maîtrise foncière et du maintien de l'agriculture périurbaine**

Le Projet Nature des Monts d'Or reste par son échelle, ses enjeux et son histoire un cas un peu particulier dans cette étude. Il est finalement difficilement comparable aux deux autres cas étudiés, dont les objets et les modes de gestion sont relativement différents. Cependant, l'analyse des conditions de cette gouvernance particulière nous renseigne sur plusieurs moteurs susceptibles de porter, dans le temps, un système de régulation d'espaces naturels de qualité dans un cadre métropolitain.

En effet, le Projet Nature des Monts d'Or est un projet ancien qui repose sur une convergence d'intérêts et de volontés d'acteurs diversifiés, tous concernés par ce type d'action. La construction du projet s'est faite collectivement, lors d'exercices de concertation, organisés au sein d'une structure ad hoc dédiée à ce projet, le syndicat mixte. La diversité des points de vue et des acteurs a servi la construction d'un intérêt propre à ce territoire et la réalisation d'actions adaptées aux enjeux locaux et métropolitains. Cette structure a permis d'éviter notamment de trop forts conflits entre les acteurs concernés. Autre point fort du projet, l'allocation de ressources techniques et financières importantes. En effet, la vitalité et la pérennité du projet tiennent également aux moyens mobilisés. De ces synergies locales et de ces moyens ont découlé de fortes dynamiques de capitalisation de l'expertise et des savoir-faire, ce qui semble primordial pour la pérennité de la gouvernance.

L'enjeu d'une bonne gouvernance du projet des Monts d'Or réside désormais moins dans la structure et les modes de régulation mais certainement plus dans la définition du projet à venir. Nous avons insisté dans l'étude sur l'enjeu de la maîtrise foncière pour assurer le maintien de l'agriculture périurbaine, élément central du Projet Nature. D'un point de vue prospectif, c'est autour de cette question que se situe, selon nous, le champ de réflexion et d'actions à développer par les acteurs publics impliqués dans ce projet.

- **Le Plateau des Grandes Terres : l'enjeu de la transition et de la pérennité**

Ce Projet Nature est en de nombreux points différents du précédent. Son histoire récente et son échelle en font un cas presque opposé à celui des Monts d'Or. Pourtant, il présente des points communs intéressants qui confirment certains constats dressés ci-dessus.

Tout comme dans le cas des Monts d'Or, l'élément moteur du Projet Nature est le maintien de l'agriculture périurbaine sur le plateau. De même, le mode de régulation, le syndicat intercommunal, est une structure dédiée au projet, réglementaire et relativement bien adapté à son objet et au bon déroulement dans le temps du projet. Les acteurs

locaux, diversifiés, sont également des parties prenantes actives du système et jugent très positivement ce système. Cependant, et contrairement bien entendu au Projet Nature des Monts d'Or, le syndicat est très récent. De ce fait, la question latente concerne la transition d'un syndicat de projet à un syndicat de gestion du Projet Nature, dans le moyen ou long terme.

- **Les Collines de l'Est : l'enjeu de la pédagogie du projet**

Nous avons pu cerner l'ensemble des blocages qui empêchent le Projet Nature des Collines de l'Est de démarrer. Dans ce cas précis, les résultats de l'analyse sont extrêmement négatifs et ouvrent peu de perspectives encourageantes quant à une possible reprise du processus du projet. Cependant, une recommandation que nous pouvons évoquer concerne la « pédagogie du projet ». Il conviendrait de travailler avec l'ensemble des acteurs déjà impliqués et avec d'autres acteurs, susceptibles d'être concernés par le projet, afin de redéfinir ensemble les conditions de concertation et de production d'un Projet Nature. L'objectif premier est de trouver une nouvelle structure réglementaire et institutionnelle qui assure le déroulement du projet et permette d'enclencher une nouvelle dynamique de concertation.

2. Les trois conditions d'une gouvernance pérenne des Projets Nature

Cette partie propose des recommandations pour mettre en œuvre une « bonne » gouvernance de projet autour des problématiques de mise en valeur d'espaces naturels, périurbains et métropolitains, de qualité ou agricoles. Nous proposons d'examiner ci-dessous, trois conditions indispensables pour mettre en œuvre un système de régulation adapté à ce type de projet : une condition sur le choix des acteurs concernés et la définition des enjeux ; une condition sur les principes d'une concertation porteuse ; une condition sur la pérennité du projet.

Rappelons en préambule certaines caractéristiques des Projets Nature, que nous avons évoquées en introduction du rapport, et qui ont guidé notre réflexion. Il nous semble primordial de réaffirmer que ces projets sont animés par une logique partenariale et contractuelle développée à une échelle locale « complexe ». Ainsi plusieurs dimensions s'articulent au cœur des projets :

- Chaque projet concerne un territoire naturel périurbain particulier mais supporte des enjeux et des tensions métropolitains dont la prise en compte relève d'un regard et d'un diagnostic globaux sur l'aire métropolitaine (macro échelle)
- Ils impliquent des acteurs variés, institutionnels -communautaires, municipaux, intercommunaux- mais aussi professionnels, associatifs et parfois civils (échelles croisées).
- Enfin, ces projets se construisent systématiquement autour de configurations territoriales spécifiques répondant aux contextes locaux concernés (micro échelle).

Ces échelles croisées, que nous avons pu examiner et détailler dans cette étude, induisent une série de conditions nécessaires à l'établissement de règles du jeu claires, efficaces et pérennes pour construire des politiques et des projets autour des espaces naturels périurbains à conserver et mettre en valeur.

- **Condition préalable : l'identification des enjeux et des acteurs concernés**

La première condition concerne **l'amont du projet** à proprement parler. Elle porte sur la définition des enjeux et définition des acteurs à impliquer.

Un premier slogan, quelque peu simpliste, pourrait être le suivant : « Pas de gouvernance sans projet ! » ou, pour expliciter un peu : **pas de gouvernance sans un intérêt bien défini**. Or la définition de cet intérêt et des enjeux afférents dépend des acteurs du projet. En effet, pour engager la gestion d'un espace naturel périurbain, il faut définir collectivement (c'est à dire avec, au moins, les principaux protagonistes) l'intérêt qu'il y a à agir sur un territoire donné et la vision dudit territoire que l'on souhaite concrétiser. Cette phase de définition de l'intérêt à agir, dans le cas des Projets Nature, doit se faire avec divers acteurs : les « leaders » publics de cette politique (Communauté urbaine, conseil général pour le cas des Projets Nature) et les acteurs locaux concernés en premier lieu (élus, services techniques) auxquels il faut envisager d'associer, selon les enjeux, les professionnels du domaine (ex : chambre d'agriculteurs), des associations concernées (ex : protection de la nature, chasseurs par exemple) etc.

Mais il ne faut certainement pas que ce premier groupe d'acteurs soit uniquement constituer des secteurs politiques et institutionnels publics, au risque de passer « à côté » des principaux intérêts à agir sur un territoire donné. Certes, il faut une volonté politique claire et affichée de conduire un tel projet de la part des acteurs politiques impliqués dans le projet. Mais ceci n'est pas suffisant pour le bon déroulement du projet. Il faut **identifier les acteurs métropolitains et locaux, quels qu'ils soient a priori, qui sont concernés** par la gestion d'un territoire de ce type et par ce projet. Une seconde affirmation concerne les acteurs à identifier et à mobiliser **dans le temps** : il faut pouvoir intéresser et **impliquer les bons acteurs** (« adéquats » en quelque sorte), selon l'intérêt défini et certainement la phase ou la période du projet. Ces acteurs sont généralement très diversifiés : politiques, professionnels, techniciens, associatifs, etc.

Leurs statuts, leurs compétences, leurs modes de fonctionnement sont très différents les uns des autres. Chaque acteurs devant être considérés en fonction de son expertise et de son expériences (ces compétences), d'une part et/ou de son territoire d'actions (son aire d'actions), d'autre part.

Ces groupes d'acteurs, ainsi constituer en fonction du contenu du projet, peuvent également évoluer dans le temps, en fonction de l'évolution des actions, des transformations du territoire et du renouvellement des enjeux. Il faut garder à l'esprit **la nécessaire (et constante) adéquation à promouvoir entre l'intérêt du projet et les acteurs en présence**. Ces acteurs définissant collectivement les enjeux de l'action et les faisant évoluer dans le temps. Le système d'acteurs ne doit donc pas être trop fermé au départ ni dans le temps (possibilité d'entrée de nouveaux acteurs), ni trop restreint, tout en sachant limiter l'entrée dans l'arène de concertation aux acteurs réellement nécessaires au projet (sinon risque de dilution de l'action).

Ces deux conditions préalables sont indispensables au lancement et au bon déroulement dans le temps de ces projets. La seconde condition nécessaire concerne la constitution d'une arène de concertation permettant aux acteurs concernés de se concerter au sujet des actions à mener et de créer des partenariats efficaces.

- **Condition d'une concertation porteuse : la flexibilité institutionnelle et organisationnelle**

La rencontre des acteurs concernés par le projet doit se dérouler de façon régulière et formelle pour permettre une concrétisation, un suivi et une évolution d'un projet de type Projet Nature.

Les conditions managériales et institutionnelles du projet que nous recommandons sont les suivantes. A première vue, nous recommandons l'utilisation de la formule syndicale pour gérer ces projets (syndicat intercommunal, syndicat mixte par exemple). Mais il faut savoir gérer et utiliser une telle structure. Selon nous, **ce n'est pas tant la structure institutionnelle qui compte que les conditions managériales** du projet. Bien entendu, s'il n'existe pas de structure institutionnelle, il ne peut y avoir de bonne conduite du projet. Nous avons vu que ces institutions permettaient, en effet, un encadrement des relations et des partenariats, notamment dans le temps, un suivi des actions, une capitalisation de l'expérience et fournissaient donc un cadre pertinent à la gestion d'un projet. Cependant, l'existence d'une institution n'est pas obligatoirement synonyme de bonne gouvernance du projet. Au-delà de l'institution, il faut un autre ingrédient.

Il n'y a pas de formule institutionnelle toute faite pour faire émerger une bonne gouvernance. Cependant, **la formule du syndicat** est, selon nous, **très bien adaptée** aux Projets Nature. C'est une structure ad hoc, dédiée à un seul objet et qui présente la caractéristique de pouvoir prendre en compte les dimensions politiques, techniques, sociales etc. des projets en question. C'est une structure qui peut donc être pluraliste, ce qui convient au groupe d'acteurs diversifiés impliqué, d'une part, et à la complexité des enjeux, d'autre part. Mais la formule syndicale doit être envisagée comme une **structure « flexible »** (pour l'entrée de nouveaux acteurs ou la définition de nouveaux enjeux), donc qui peut évoluer dans le temps. Or, souplesse et flexibilité viennent de ce que les acteurs impliqués décident de faire de la structure institutionnelle qu'ils ont à leur service, donc **des conditions managériales** du projet qu'ils mettent en œuvre.

Une des conséquences importante de la mise en œuvre de mécanismes de concertation adaptés au projet est certainement le développement d'habitude de travail en commun et d'une confiance réciproque entre les acteurs, d'une compréhension mutuelle du rôle de chacun et des règles du jeu du projet. Cette **confiance mutuelle** est complètement indispensable pour le bon déroulement et la pérennité des actions.

- **Condition de pérennité : la capitalisation de l'expérience**

Une autre série de conséquences découlant de la structure institutionnelle et des conditions managériales concerne le processus de capitalisation. Si la structure est adaptée aux enjeux et aux acteurs et, par conséquent, si elle perdure dans le temps, il se produit un **processus d'accumulation de l'expérience et de l'expertise**, concernant le contenu du projets, les moyens à mettre en œuvre et les conditions managériales du projet. Cet apprentissage et cette capitalisation dans le temps sont des processus indispensables à l'évolution du projet et à sa longévité. Il faut à tout prix **éviter « l'amnésie » du projet**, éviter et combattre la disparition des énergies et des actions au gré des mandats par exemple et des changements d'équipes politiques. La pédagogie du projet est un processus de plusieurs années, d'où l'importance d'un engagement fort des acteurs au départ et d'une structure bien adaptée au projet, pour pouvoir capitaliser l'expérience à long terme.

ANNEXES

Annexe n°1
Liste des personnes ressources

Personnes ressources pour l'enquête par entretien

Collines de l'est	Personnes ressources
Conseil Général du Rhône Agence d'urbanisme Service technique (Chassieu) Elus municipaux (Chassieu) Chambre d'Agriculture Grand Lyon	Stéphane DURU Joëlle DIANI Mme GIRAUD Jean-Claude GUDEFIN Marta PASUT MOYNE Véronique HARTMANN
Grandes Terres	
Présidente SIVU Agence d'Urbanisme Chambre d'Agriculture Conseil Général du Rhône Grand Lyon	Bernadette POMARES Joëlle DIANI Marta PASUT MOYNE Stéphane DURU Véronique HARTMANN
Monts d'Or	
Directeur syndicat mixte Président syndicat mixte Chambre d'Agriculture Agence d'Urbanisme Conseil général du Rhône Grand Lyon	Yvon LEPRINCE Max VINCENT Marta PASUT MOYNE Joëlle DIANI Anne Marie LAURENT Véronique HARTAMNN

Annexe 2

Grille d'entretien

Exemple de l'entretien avec Mme Bernadette Pomarès, Adjoint au maire de Feyzin, Présidente du SIVU des Grandes Terres, Jeudi 29 avril 2004, 14h30 ; Mairie de Feyzin.

En préambule de l'entretien :

- **Présentation de la commande du Grand Lyon** : réaliser un Etat des lieux des projets nature et des partenariats qui les animent en s'appuyant sur trois études de cas (Grandes Terres, Collines de l'Est et Monts d'Or) ;
- Cet Etat des lieux doit notamment retracer : **l'histoire et l'état des partenariats et des modes de gouvernance des projets Nature** ;
- **Expliquer le choix des Grandes Terres** : situation à l'est de l'agglomération ; SIVU ; fonctionne bien apparemment ; problématique de maintien d'une agriculture péri urbaine.

1. Historique et réalisation du projet :

- **Les conditions de démarrage du projet** : des personnes ou des enjeux ? Un bon environnement ou conjoncture pour ce projet ?
- **Les enjeux d'hier** ? Ceux d'aujourd'hui ? Fortes pressions et maintien d'une agriculture périurbaine ? Les enjeux du développement durable ?
- **Le rôle des agriculteurs à l'origine**
- **Et aujourd'hui** ? Toujours les mêmes partenaires ? Une continuité des acteurs locaux ?
- **Qui fait quoi** ?
- **Les réalisations sont de quel ordre** ? L'ouverture au public se fait dans quelle direction ? Quels publics cibles ? Mesures liées à l'éducation ? Quels projets futurs ?

2. Structure du partenariat a évolué avec le passage à un SIVU en 2003 :

- **Quelle différence avec avant** ?
- Structure de projet ou plutôt de gestion maintenant ?
- Le SIVU a un seul objet, est spécialisé en quelque sorte ? Est-il plus efficace pour coordonner les actions ou avoir un poids plus durable dans les négociations et les partenariats ? Est-ce que cela institutionnalise et pérennise les partenariats et les implications des différents acteurs ?
- **Une charte des relations entre acteurs** ?
- La maîtrise d'ouvrage est assumée par Feyzin et la maîtrise d'œuvre par ONF pourquoi ? Comment se fait l'articulation voire le contrôle ?
- Concernant l'expertise ou l'aide à la décision / qui assume ce rôle ? Agence d'urbanisme joue-t-elle toujours un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage ? CORA ? Chambre d'agriculture ?
- **Existe-t-il d'autres structures d'accompagnement plus ou moins formelles** ex / comité de pilotage technique etc. ou de réunions annuelles, des conférences etc.
- **Les citoyens** sont-ils associés ? ou les associations locales ?

3. Le budget et les financements :

- **Les volumes des budgets** ? (Phase 1 : 609000f au total ; phase 2 : 7845000f ; 2003 : 133 315 euros) ; 50%-50% entre fonctionnement et investissement ?
- Répartitions annuelles ou pluriannuelles ?
- Financements croisés ou par action ?

Annexe n°3
Tableaux d'analyse de la première étape de l'étude

Projets 1 à 4

Critères 1 « ESPACE ET MILIEUX »

	Val de Saône	Vallons des Echets	Sermenaz-La Velette	Collines de l'est (V-Vert)
Localisation	Nord	Nord	Nord/Nord est	Est
Communes	13 communes : Caluire-et-Cuire ; Collonges; Fontaines s/S, Rochetaillée , St Romain Mt d'or, Couzon, Fleurieu sSaône, Albigny, Curis au Mt d'or, Neuville s/S, Genay et St Germain Mt Or = 84055 hab. = 6303 ha	3 communes : - Fleurieu sur Saône - Fontaine St Martin - Rochetaillé sur Saône = 5541 hab. = 694 ha	1 commune : Rillieux-la-Pape = 28360 hab. = 1159 ha	3 communes : Chassieu Décines Meysieu =61247 hab. =4162 ha <u>Hors Grand Lyon :</u> Genas (ponctuellement)
Superficie	35 Ha (sur 40 km de long)	300 ha (aval du ruisseau des Echets)	83 ha (domine Miribel-Jonage)	Xx ha (ENS n°69)
Milieu naturel	<ul style="list-style-type: none"> Vallée d'un cours d'eau navigable : milieu humide 	<ul style="list-style-type: none"> Prairie, vallon boisé ; Plateau agricole (maraîchage et grandes cultures) 	<ul style="list-style-type: none"> Boisement ; landes ; Zone de remblais (ancienne carrière et gravière) 	<ul style="list-style-type: none"> Boisement (buttes) et coulée verte ; Espace agricole (plaine : céréale et maraîchers) ;
Intérêt : Ecologique paysager et/ou patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> Int. écologique fort : milieu humide Int. Paysager fort : percée visuelles ; monts D'or ; int. patrimonial historique fort 	<ul style="list-style-type: none"> Int écologique fort : diversité milieux secs et milieux humides; Int. Paysager fort : coupure verte (vallon, Côtière, Gorges) 	<ul style="list-style-type: none"> Int. Ecologique faunistique et floristique (diversité des espèces) 	<ul style="list-style-type: none"> Int. Faunistique fort Int. Paysager : coupure verte entre les 3 communes (Collines vertes) Int. Patrimonial faible
Protections	ZNIEFF (type 2) val de Saône jusqu'à l'aval de l'île Roy ENS n°25 et 50 (Ile Roy ; Côtière de Caluire) ; Site classé (Ile Barbe) Site inscrit (Côtière de Caluire, Ile Barbe etc.) ; Zone inaltérable Espace d'intérêt paysager	ENS n°46 (Vallon du ruisseau des Echets et Côtière de Fleurieu) Zone inaltérable (Vallon et rebords) Site inscrit Plan de restauration des berges (2000)	Zone inaltérable ENS n°49 (ravins de la Velette-Sermenaz)	ENS n°69 (V Vert branche Nord) Espace d'intérêt paysager
Politique contractuelle	Contrat de Vallée inondable du Val de Saône			
Pressions	Zone de déplacements routiers majeure ; Zone de pression résidentielle forte	Zone urbaine dense : pression résidentielle		Pression résidentielle forte Pression liée aux infrastructures et aux zones d'activités
Usages	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs (pêche, promenade) Navigation ; Déplacement routiers denses 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs : promenade, équitation Chasse Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs : promenade Activités motorisée Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs de proximité : promenade ; VTT (fort potentiel) Chasse Agriculture : dynamique ; grandes cultures

Critères 2 et 3 « Projet et Système d'acteurs »

	Val de Saône	Vallons des Echets	Rillieux-Sermenaz	Collines de l'est (V-Vert)
Enjeux	<input type="checkbox"/> Organiser la fréquentation : signalétique <input type="checkbox"/> Accueillir le public (liaison cyclable) <input type="checkbox"/> Protection du patrimoine naturel et historique <input type="checkbox"/> Maîtriser l'urbanisation aux abords de la Saône <input type="checkbox"/> Gérer les conflits d'usages (automobile/loisirs)	<input type="checkbox"/> Favoriser la découverte du Vallon <input type="checkbox"/> Accueil du public sur Fleurieu <input type="checkbox"/> Protection du patrimoine naturel du Vallon <input type="checkbox"/> Maîtriser l'urbanisation du plateau et traiter les zones de transition <input type="checkbox"/> Gérer les conflits d'usages : auto/loisirs/ agriculteurs <input type="checkbox"/> Maintenir l'agriculture <input type="checkbox"/> Maîtriser le fonctionnement hydraulique et la qualité de l'eau	<input type="checkbox"/> Anticiper une fréquentation forte prévisible <input type="checkbox"/> Associer les structures de Formation-Insertion <input type="checkbox"/> Mobiliser les usagers par le biais de projets sociaux liés à la ZUP	<input type="checkbox"/> Organiser la fréquentation sportive <input type="checkbox"/> Accueillir le public <input type="checkbox"/> Maîtriser l'urbanisation face aux pressions des infrastructures <input type="checkbox"/> Maintenir l'agriculture face aux pressions urbaines <input type="checkbox"/> Sensibiliser le public sur les pratiques agricoles et leur préservation <input type="checkbox"/> Site stratégique de rééquilibrage E/O de l'agglomération sur les plans social, paysager, environnemental
Date	94 : lancement du PN et constitution du comité de travail 96/97 : préparation d'un plan de gestion 99 : charte d'objectifs validée par communes et plan de gestion	93 : initiative MJC pour action intercommunale de réhabilitation du ruisseau ; 94 : Projet nature lancé 96 : plan de gestion et mise en valeur 98 : Syndicat intercommunal	91-94 : négociation pour acquisition de terrains de l'armée / 94 : réflexion sur un PN 94/95 : opération test de gestion 98 : actions envisageables Ensuite : concertation ? ? ?	93 : 1 ^{ère} étude sur le paysage ; 96 : Etude sur le projet de PN 98 : révision du POS 2000 : 1 ^{ères} réalisations (promenades)
Réalisations	Mise en valeur des espaces publics; piste cyclable ; restauration des chemins de halage ; accompagnement végétal ; brigades vertes	Plan propreté ; boucle promenade ; Aménagement paysager ; aire de pique nique ; Plaquette sentier ; Animation éducative ;	Etude et acquisition foncière	Plantation, sentier, panneaux d'accueil, pose de barrière ; convention paysage ;
Acteurs : Publics	Grd Lyon, Dép. du Rhône, Communes, Ag.Urb. (assistance à MO)	Grand Lyon, Département Rhône Communes	Grand Lyon Département Rhône Commune, ONF,	Grand Lyon, Département Rhône ; Communes
Techniques et professionnels Associatifs	Voies navigables de France (berges) ; ONF ; brigade verte ; AAPP ; ULPL ; SECIRELY	Chambre agriculture Rhône	régie de quartier; FRAPNA ;	SAFER Naturama (association)
Autres	- FRAPNA, CORA ; AAPP ; FDCR ; - Bureau d'études privé	MJC Fontaines St Martin		
Support du partenariat	94 : Comité de travail technique valide les bases techniques du projet avec tous les partenaires	94 : décision d'une structure intercommunale 98 : SIVU, Syndicat intercommunal du Vallon des Echets (SIVRE)	Non défini	Maîtrise d'ouvrage : convention entre Chassieu et Décines (sans Meyzieu)
Budget et financeurs	Plan de gestion 2000/2007 2000-2007 : Fonctionnement : 98237 e Invest. : 4.3M euros Détail <u>Etudes (99-2001)</u> : 60884 e (Grand Lyon) <u>Assistance MO (99-01)</u> : 28206 e (Grand Lyon) <u>Aménagements (plan d'action 2000/07)</u> : Conseil GI : 2, 165 M e (piste cyclables) Grand Lyon : 1.63 M e (espaces publics) Communes : 45 739 e VNF : 457 400 e (chemin de halage) <u>Gestion</u> : 9147 e (CI GI)	94-97 : 36134 euros (Fonct.) Etude pré opérationnelle (CI gl) 1998 : 25 995 euros (40% CI gl, 40% Grand Lyon, 20% SIVRE) <u>Aménagement</u> : 6861 e <u>Education</u> : 3049 e <u>Gestion</u> : 2287 e <u>Assistance MO</u> : 3798 e (Grand Lyon) 1999-2000 : 24714 + 21367 = 46090 euros (40% CI gl, 40% Grand Lyon, 20% SIVRE) <u>Etude</u> : 14680 <u>Aménagement</u> : 11740 <u>Education</u> : 3500 <u>Gestion</u> : 8385 et <u>Assistance MO</u> : 7780 2001 : 17 686 euros 2002 : 24 566 euros 2003 : 20 074 euros	96-98 : 11968 euros Etude : 10215 e (Grand Lyon) Actions foncières : 1753 e (Grand Lyon)	95-99 : 12197 euros (F) (Etudes) : 12 197 e (Grand Lyon) 2000-2001 : 16465 euros (I) Aménagement : 9171 e Actions foncières : 7294 e (Grand Lyon, CI gal, Chassieu et Décines) 2002 : 137204 euros (I) acquisition d'une propriété 2003 : 95 289.12euros (i) Aménagement (démolition) : 52289 e Remise en état de la parcelle : 43 000 e

Critères 1 « ESPACE ET MILIEUX »

	Les Grandes Terres	Rhône Aval (SMIRIL)	Hautes Barolles	Vallons des Serres et des Planches
Localisation	Est	Sud	SO	Ouest
Communes	<u>3 Communes :</u> Venissieux Corbas Feyzin = 74 215 hab = 3685 ha (+St Symphorien pour les actions concernant son territoire)	<u>8communes</u> <u>Grand Lyon :</u> Irigny, Vernaison, Feyzin, Solaize <u>Hors Grand Lyon :</u> Grigny, Millery, Sérézin, Ternay =45 500 hab. = 6020 ha	<u>2 communes</u> Saint Genis Laval (19800hab./ 1300ha) (+Hors Grand : Brignais Lyon ponctuellement)	<u>3 communes :</u> Charbonnières Les bains Dardilly Ecully = 29932 hab = 2657 ha
Superficie	800 ha	400 ha (sur 10 km long du Rhône)	300 ha (Plateau agricole des Hautes Barolles)	140 ha
Type de milieu naturel	<ul style="list-style-type: none"> Plateau agricole (champs ouverts, culture céréalière) boisement 	<ul style="list-style-type: none"> Milieus humides, forêt alluviale, landes 	<ul style="list-style-type: none"> Plateau Agricole (arboriculture et élevage bovin ; 260ha et 5 exploitants) Zones boisées (au sud) 	<ul style="list-style-type: none"> Vallon Boisé et vallée (prairie) ; prés pâture
Intérêt : Ecologique ; paysager et/ou patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> Int. Ecologique faible : flore dégradée ; mais richesse faunistique ; Int. paysager fort : vaste coupure verte 	<ul style="list-style-type: none"> Int. Ecologique fort Int. Paysager fort 	<ul style="list-style-type: none"> Int. Ecologique fort : corridor biologique pour la faune et la flore Int. Historique : Paysage rural relique 	<ul style="list-style-type: none"> Int. Ecologique fort : grande diversité de boisement et richesse avifaune et floristique de sous-bois Int. Paysager fort : coupure verte de grande qualité en entrée de ville
Protections	Zone inaltérable (Fort de Bégude)	ZNIEFF 1 et 2 (Ile de la Table Ronde) ENS 66 et 67 (Iles et îlons) Arrêté de biotope (Ile de la Table Ronde)	ENS n°55 (partie nord ouest du plateau) Zone inaltérable (fort de Cote Lorette) Espace d'intérêt paysager	-ZNIEFF (Vallon des serres) ENS n°35 Site inscrit Zone inaltérable Espace d'int. paysager
Pressions	Zone de pression résidentielle et des infrastructures (BUS) Zone d'activités	Zones industrielles (à risques) Zones de communication dense	Pressions résidentielle et démographique	? ? ? pressions
Usages	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs de proximité : promenade ; VTT Agriculture intensive et dynamique (remembrée) sur le plateau 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs de proximité (promenade, VTT, pêche etc.) Exploitation forestière 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs : promenade ; course; Chasse (société de chasse de St Genis Laval) Espace agricole (Plateau) 	<ul style="list-style-type: none"> Loisirs : promenade, VTT Agriculture (réticences au projet) Chasse (faible)

Critères 2 et 3 « Projet et Système d'acteurs »

	Les Grandes Terres	Rhône Aval (SMIRIL)	Hautes Barolles	Vallons des Planches et des Serres
Enjeux	<input type="checkbox"/> Organiser la fréquentation (création de sentiers, aire de pique nique) <input type="checkbox"/> Améliorer la qualité paysagère <input type="checkbox"/> Ouvrir le site agricole au public et maîtriser les conflits d'usages ; <input type="checkbox"/> Maintenir l'agriculture du plateau avec une ouverture sur les loisirs <input type="checkbox"/> Associer les agriculteurs à la définition du projet et à la gestion du site e <input type="checkbox"/> Créer un lien Citadins/agriculteurs	<input type="checkbox"/> organiser la fréquentation en fonction des risques industriels et d'inondation <input type="checkbox"/> Protéger, restaurer et mettre en valeur le patrimoine naturel rhodanien <input type="checkbox"/> Gérer la fréquentation et la sensibilisation des publics	<input type="checkbox"/> Favoriser la découverte du plateau <input type="checkbox"/> Lutter contre les friches agricoles et la dégradation/uniformisation paysagère <input type="checkbox"/> Maîtriser les conflits d'usages entre agriculteurs, promeneurs et automobilistes <input type="checkbox"/> Créer un lien entre agricultures et citadins <input type="checkbox"/> Sensibiliser le public à l'agriculture périurbaine et associer les agriculteurs au projet	<input type="checkbox"/> Organiser la fréquentation et aménager le site pour le public (sentier thématique) <input type="checkbox"/> Protéger le patrimoine naturel <input type="checkbox"/> Lutter contre les friches agricoles <input type="checkbox"/> Maintenir l'agriculture (contrats territoriaux) <input type="checkbox"/> S'appuyer sur la dynamique locale du milieu agricole
Date	96 : lancement de l'étude projet nature (<i>dem. des agriculteurs</i>) 99 : inauguration du projet nat.	94 : charte d'objectif 95 /98 : études 95/96 : SMIRIL	98/99 : étude préalable 99/00 : lancement du projet Nature	91/93 : étude préalable 94/95 : création SIVU 95 : lancement du PN
Réalisations	Parcours thématique ; gestion des linéaires vertes et restructuration du paysage ; signalétique ; aménagement de parking, etc.	Construction micro centrale ; restauration des Lônes ; réhabilitation du Vieux Rhône ; Signalétique et parcours découverte.	Création d'un itinéraire promenade ; plan propreté ; sécurisation des itinéraires de promenade	Sentiers thématiques , boucles de promenade ; aménagement d'un chemin rural , restauration d'un pont ; <i>Contrats territoriaux</i>
Acteurs : Publics	Grand Lyon, Département ; communes ; Agence Urba ;	Grand Lyon, Département, Communes, DIREN, Région RA, CNR, EDF,	Grand Lyon, Département, Communes, Agence Urba	Grand Lyon, Département, Communes
Techniques et professionnels	CA Rhône, CORA, ONF,		Chambre agriculture, syndicat cantonal agricole	Pas d'autres acteurs (dans les faits : les agriculteurs ne sont pas présents ni les associations écologistes)
Associatifs Autres	Association foncière de remembrement,	FRAPNA		
Support du partenariat	M. Ouvrage : Feyzin par délégation des communes; 2000 : SIVU et Comité technique ; comité syndical ;	SMIRIL (syndicat mixte) Communes, Cl gl du Rhône, Région RA, DIREN, Grand Lyon.	PN à 1 commune partenariat direct avec Grand Lyon	SIVU des Vallons de Serres et Planches
Budget et financeurs	97-98 : 92 850 e I : 64644 F : 20585 Aménagement : 37653 Gestion : 22869 (grd Lyon) 98/2000 : 114 042 e f : 55344 i : 58698 2001 : 93000 e 2003 : 133 315 e 68 375 euros (i) / 64940 e (F)	96 : 141 903 e Fonctionnement 97 : 865 757 e F : 853 531 I : 12 226 98 : 520 500 e F : 2 782 941 I : 631 018 99 : 1 260 728 e F : 1 223 594 I : 31 134 2000 : 63 932 e F : 34 843 I : 29 089	1999 : 37048 e I : 21345 F : 14331 Financeurs : Grand Lyon (à 80%) et commune (20%) Etudes : 8385 e Aménagement : 21345 Assistance MO : 15856 2000 : 8385 e (inv) 2002 : 83 800 e I : 73 8000 e F : 10 000 e 2003 : 98 000 euros I : 75 000 F : 23 000	90/2000 : 90-96 : financement Etudes (Grand Lyon) 95-96 : aménagements (12502 e = Grd Lyon 40%, Cl gl 40% et SIVU 20%) 99/2000 : aménagements : 52142 (même proportion) gestion : 6098 (idem) Communication : 5489 (Idem)

Projets 9 à 11

Critères 1 « ESPACE ET MILIEUX »

Critères	Vallon de l'Yzeron	Vallons du Ribes et de ses affluents	Les Monts d'Or
Localisation	Ouest	Ouest	Nord/Nord-Ouest
Communes	<p>2 communes :</p> <p><u>Grand Lyon :</u> Craponne (8002 hab. / 462 ha) Francheville (11324 hab. / 818 ha)</p> <p>=19326 hab. = 1280 ha</p> <p>(+ Hors Grand Lyon : Brindas (ponctuellement)</p>	<p>2 communes (Grand Lyon)</p> <p>Craponne (8002 hab. / 462 ha) St Genis les Ollières (4740 hab. / 374 ha)</p> <p>=12742 hab. = 836 ha</p>	<p>11 communes</p> <p><u>Grand Lyon :</u> St Germain, Curis, Couzon, St Romain, Collonges, St Cyr, St Didier, Poleymieux au Mont D'or, Limonest et Albigny sur Saône</p> <p><u>Hors Grand Lyon :</u> Chasselay</p> <p>=30 000 hab. =6500 ha</p>
Superficie	<p>280 ha (Moyenne vallée de l'Yzeron)</p>	<p>260 ha (vallons du Ribes, du Ratier et du Méginant)</p>	<p>6500ha (massif des Monts d'or)</p>
Type de milieu naturel	<ul style="list-style-type: none"> • Vallon boisé et prairie • Milieux humides (prairies humides) • Plateau agricole (limité) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vallons boisés et prairie humide • Plateau agricole (mais peu d'exploitation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Boisements, Landes pelouses ; • vallons boisés ; • Carrières de pierres dorées • Espaces agricoles
Intérêt : Ecologique ; paysager et/ou patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Int. écologique fort : couloir de circulation de la faune et diversité des milieux biologiques ; • Int. paysager fort : coulée verte • Int. patrimonial fort 	<ul style="list-style-type: none"> • Int. Ecologique autour des milieux humides • Int. Paysager du fait de la variété des milieux (milieux ouverts et milieux fermés) 	<ul style="list-style-type: none"> • Int. écologique fort • int. paysager fort • Int. patrimonial fort
Protections	<p>ZNIEFF 1 et 2 ENS n°38 Zone inaltérable</p>	<p>ENS n° 36 (richesse dans les lisières entre bois et prairie, vallées) Zone inaltérable (Vallons boisés) Espace d'int. paysager</p>	<p>ENS N) 41, 43 et 44 Sites classés Zone inaltérable Espace d'int. paysager</p>
Pression	Zone urbaine dense : pression résidentielle sur le plateau	zone urbanisée en partie : pression résidentielle	Pression résidentielle forte
Usages	<ul style="list-style-type: none"> • Loisir récréatif et éducatif : promenade ; animation nature ; • Chasse (sociétés de chasse) ; pêche • Agriculture : résiduelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Loisirs : promenade grand public • Chasse et pêche • Agriculture : grandes cultures et élevage bovin 	<ul style="list-style-type: none"> • Loisirs : promenades et randonnées ; équitation ; VTT • Chasse • Agriculture

Critères 2 et 3 « Projet et Système d'acteurs »

	Vallon de l'Yzeron	Vallons du Ribes et de ses affluents	Les Monts d'Or
Enjeu	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Favoriser la découverte de la vallée et développer les sites pédagogiques <input type="checkbox"/> Conserver le milieu naturel de la vallée <input type="checkbox"/> Limiter l'urbanisation du plateau et traiter les zones de transition <input type="checkbox"/> Maîtriser les conflits d'usage entre les chasseurs, les riverains, les promeneurs et les structures d'animation nature 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Favoriser la découverte des vallons <input type="checkbox"/> Limiter l'urbanisation du plateau et traiter les zones de transition <input type="checkbox"/> Maîtriser les conflits d'usages entre agriculteurs, promeneurs, chasseurs, pêcheurs et associations locales de protection de la nature. <input type="checkbox"/> Maintenir agriculture et créer un lien entre elle et les citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> gérer les fortes pressions du loisir de fin de semaine <input type="checkbox"/> protéger le patrimoine naturel et historique <input type="checkbox"/> Maîtriser l'urbanisation <input type="checkbox"/> Maîtriser les conflits d'usages <input type="checkbox"/> S'appuyer sur les dynamiques du milieu agricole (Convention de gestion avec l'agriculture)
Date	<p>90 : étude préalable 92 : idée du projet Nature 94 : PN lancé</p>	<p>95 : étude préalable 96 : lancement du PN</p>	<p>91 : lancement du projet Nature</p>
Actions	Sentier découverte ; gestion propreté, animation pédagogique ; restauration de l'étang du Grand Moulin, mise en valeur de la prairie du Pont de Chabrol ; classes découverte;	Boucle de promenade du ratier ; Plan propreté ; plaquette de sentier ; création d'un sentier d'interprétation ; acquisition de parcelles	Aménagement halte fluviale ; sentiers des rapaces ; animations ; plan propreté ; aménagement du parc des Monts d'Or ; restauration de patrimoine ; police de l'environnement ; sentiers pédestres etc.
Structure	Partenariat direct avec les 2 communes, Maîtrise d'ouvrage portée par une commune (convention) : alternance selon les années entre les 2	Partenariat direct Maîtrise d'ouvrage portée par une commune : Saint Genis les Ollières (convention)	Syndicat Mixte des Monts d'Or
Acteurs :	Grand Lyon, Département, Communes, SEAGYRC FRAPNA	Grand Lyon, Département, Commune (1 seule ?) , Ch. Agri Rhône, Chasseurs SEAYRC	Grand Lyon, Département, Communes, Ch. Agri Rhône, DDAF
Budget	<p><u>1996/99 : 149 620 euros</u> Invest/ 59743 Fonct. : 89878</p> <p>Budget annuel moy : 37405 e</p>	<p><u>1995/96 et 99/2000 :</u> <u>128 632 euros</u> i : 71 657 F : 56 975</p> <p>Budget annuel moy : 32 158 euros</p>	<p><u>1993-2000 : 144689 e</u> i : 782 093 f : 662597</p> <p>budget annuel moyen : 180586</p>