



Concertation, médiation et lutte contre la cabanisation sur le littoral héraultais

L'expérience du Syndicat mixte
des étangs littoraux (Siel) :
enseignements et propositions



Pierre-Yves GUIHENEUF et Philippe BARRET, GEYSER

Association GEYSER, programme Comédie
www.comedie.org

Comédie

Avec l'appui de la Fondation de France et de la Région Languedoc-Roussillon





Etude de cas

Concertation, médiation et lutte contre la cabanisation sur le littoral héraultais

L'expérience du Syndicat mixte
des étangs littoraux (Siel) :
enseignements et propositions

Pierre-Yves GUIHENEUF et Philippe BARRET, GEYSER

GEYSER. 104 Rue du Plein Soleil.34980 St Gély du Fesc
geyser@geyser.asso.fr – www.geyser.asso.fr

dans le cadre du programme Comédie
programme d'appui à la concertation et à la médiation environnementales
www.comedie.org

Avec l'appui de la Fondation de France et de la Région Languedoc-Roussillon

Etude réalisée sur la base d'entretiens et de la participation à des réunions (voir en fin de document) par Pierre-Yves GUIHENEUF et Philippe BARRET, association Geysier.

La réalisation de cette étude a bénéficié de l'appui financier de la Région Languedoc-Roussillon et de la Fondation de France.

Les analyses et propositions mentionnées dans ce document relèvent de la responsabilité de la seule association Geysier et n'engagent en rien les organismes financeurs ni les personnes et organismes qui ont été consultés lors des entretiens.

Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source et de non altération du contenu.

Geysier, programme Comédie, décembre 2007.

Depuis 2005, dans le département de l'Hérault, le Syndicat mixte des étangs littoraux (Siel) a lancé une action concertée de lutte contre la cabanisation - c'est-à-dire contre la construction illégale - dans les zones humides de son territoire. Diverses institutions et collectivités locales dénoncent depuis plusieurs années les impacts environnementaux et paysagers de la cabanisation dans ces territoires fragiles que sont les zones humides du littoral méditerranéen, déjà entamées par l'urbanisation.

On pourrait penser que la concertation n'a que peu à voir avec une action qui relève d'abord d'une simple application du droit de l'urbanisme et de l'environnement. Mais rapidement, le dialogue a été considéré par les responsables du Siel comme l'un des outils indispensables à l'évolution d'une situation complexe. D'une part, parce que la cabanisation se nourrit du manque de cohérence de l'action publique et qu'il s'est avéré nécessaire d'harmoniser les principes et les modes d'intervention des différents acteurs concernés, ce qui a conduit le Siel à engager une action que l'on pourrait qualifier de « concertation institutionnelle » concernant au premier chef les collectivités territoriales, les services de police, la justice et les opérateurs fonciers. D'autre part, parce qu'il est apparu nécessaire de composer avec des occupants - certes à l'origine en situation illicite mais désormais solidement implantés - tout en accentuant la pression sur les candidats à l'installation, ce qui a conduit à la mise en œuvre d'une action de concertation avec les occupants en place, action qui était en cours d'initiation au moment où cette étude a été réalisée.

La politique du Siel visant à engager ou restaurer un dialogue entre divers partenaires impliqués, à des titres divers, dans le phénomène de cabanisation, soulève de nombreuses interrogations. Jusqu'où peut-on combiner concertation et répression ? Comment discuter avec une population peu organisée et en situation illégale ? Comment engager une coordination inter-institutionnelle à une échelle intercommunale ?

1. Présentation

Bref état des lieux

Le terme de « cabanisation » tire son origine de la construction de cabanes et d'abris précaires bâtis par les pêcheurs, les agriculteurs ou les chasseurs et destinés à une occupation temporaire. Ces habitations ont ensuite été habitées par une population plus diversifiée qui s'y installait en période estivale. Parfois regroupées en petits « hameaux », elles sont porteuses, dans la culture locale, d'un idéal de liberté, d'insouciance et de convivialité lié aux activités de loisirs. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de mesures de protection architecturale du fait de leur dimension patrimoniale.

La cabanisation d'aujourd'hui est d'une autre nature et d'une autre ampleur, même si de nombreux « cabaniers » se réclament d'une fidélité à cet héritage historique et revendiquent une même aspiration pour la liberté ou paraissent partager un même goût pour l'émancipation vis-à-vis des règles. Depuis quelques décennies, la cabanisation se manifeste par la construction de résidences principales ou secondaires, parfois sur le domaine public, le plus souvent sur des parcelles privées mais en dehors des zones urbanisables et donc sans aucun permis de construire. Elle peut commencer par l'installation permanente de caravanes ou de mobil homes ou par la construction d'abris de jardins en bois et en tôles. Peu à peu, ces habitations s'étendent et se consolident. Les occupants réalisent généralement des forages pour s'approvisionner en eau et produisent leur électricité grâce à des générateurs ou des capteurs solaires. Certains d'entre eux sont raccordés aux réseaux électriques, de gaz ou de téléphone. La pérennisation de cet habitat peut aboutir avec le temps à la construction de maisons « en dur » et même, dans certains cas, de villas confortables, voire de petits quartiers qui présentent tous les dehors de la légalité, y compris la fourniture de services : entretien de la voirie, distribution du courrier, ramassage des ordures...

Sur le territoire du Siel, c'est-à-dire sur les communes de Frontignan, Vic-la-Gardiole, Mireval, Lattes, Villeneuve-lès-Maguelone, Palavas-les-Flots et Pérols, environ 380 parcelles représentant près de 80 hectares de zones humides supportent une ou des constructions illégales¹. La situation est très hétérogène d'une commune à l'autre, les communes les plus touchées étant Villeneuve-lès-Maguelone, Vic-la-Gardiole et Mireval. Le nombre de constructions est estimé à 66 dans la commune de Mireval et à 154 dans celle de Villeneuve-lès-Maguelone, la part d'occupations permanentes étant respectivement de 38 % et de 23 % dans ces deux communes². Sur l'ensemble du littoral du Languedoc-Roussillon, leur nombre a été estimé par la Mission Littoral à 5500 constructions³, chiffre que le SIEL juge aujourd'hui sous estimé⁴.

Pourquoi une telle situation ? Pendant des années, l'Etat et les communes ont fait preuve de tolérance vis-à-vis de ces constructions. Le revirement de la force publique qui s'est manifesté à partir en Languedoc-Roussillon au début des années 2000 a suscité l'incompréhension des cabaniers et de la population, qui se sont parfois constitués en association de défense⁵. De plus, la discrétion des cabaniers et la difficulté d'accès à certaines parcelles ont rendu les constats difficiles. Sans verbalisation de la part de la force publique pendant une période de trois ans après l'installation, les poursuites judiciaires font l'objet d'une prescription et tout recours devient impossible envers l'existant. Or, c'est à la municipalité que revient le rôle de surveillance et de verbalisation : depuis 1983, c'est elle qui est responsable des illégalités commises au regard du droit de l'urbanisme. Sa défaillance provoque à terme une situation difficilement réversible.

Certaines communes ont cependant commencé à modifier leurs pratiques à l'égard de la cabanisation à la fin des années 1990. Sur le territoire du Siel, l'exemple le plus souvent cité est celui de Villeneuve-lès-Maguelone qui a mis en place dès 1984, et révisé en 1994, une politique d'intervention foncière et entrepris, dès 1995, un recensement des constructions existantes (600

¹ Inventaire réalisé par Hélène Fabrega, Siel, 2005.

² Source Siel, 2005. Cet inventaire ne concerne que les zones humides et non pas l'ensemble des territoires communaux.

³ Source : Traiter le phénomène de la cabanisation. Guide pour l'action. Mission Littoral, 2005.

⁴ Sur la base des inventaires des structures ayant répondu à l'appel à projet : 3500 cabanes sur la Commune de Vias, 2000 à Agde, 1000 estimées autour de l'étang de Salse Leucate...

⁵ Comme dans la région de Salse-Leucate, dans l'Aude, en 2003, après la mise en demeure du Préfet de démolir 70 constructions illégales. Voir Cadoret, Anne, 2006.

ont alors été dénombrées dans la commune) ainsi que des mesures de démolition. Même si les destructions ont été limitées pour le moment à quelques dizaines, elles semblent avoir eu un effet dissuasif et auraient contribué à limiter le phénomène. Certains estiment que la cabanisation se serait alors reportée vers les communes voisines, d'où la prise de conscience progressive de l'importance d'une action concertée des collectivités locales.

Un peu plus tard, la Mission Littoral identifie la cabanisation comme un enjeu important pour la protection de l'environnement, fait réaliser un état des lieux et publie en 2005 un guide destiné aux acteurs locaux, accompagné de fiches pratiques explicitant les actions possibles. Elle distingue des stratégies complémentaires : d'une part, endiguer la progression du phénomène grâce à une politique de surveillance et d'action en justice envers toute nouvelle construction ; d'autre part, gérer la situation existante après prescription, soit via la régularisation et la mise aux normes des constructions, soit via le rachat du foncier et la destruction, au besoin en proposant des solutions alternatives de relogement.

Les principaux acteurs

De nombreux acteurs interviennent localement dans les questions posées par la cabanisation.

Le Siel, (Syndicat mixte des étangs littoraux), créé en 1999, a pour mission de préserver les milieux naturels que constituent les lagunes palavasiennes et leurs périphéries. Son territoire d'intervention est prioritairement celui des zones humides des sept communes qui le composent. Le Siel emploie quatre personnes qui se consacrent à des missions d'études, de suivi de travaux, de sensibilisation du public, de surveillance et d'animation. Le Siel aime à se définir comme « un acteur sans pouvoir » mais dont l'intervention a été voulue par les communes et qui a pour objectif principal d'impulser et appuyer les actions des différents intervenants.

Les communes du Siel interviennent dans le phénomène de cabanisation de multiples façons : elles sont chargées – à travers les services de police - de la surveillance et de la verbalisation. Elles doivent engager les actions en justice vis-à-vis des contrevenants et veiller à l'exécution des décisions de justice. Elles peuvent intervenir comme opérateurs fonciers en achetant des parcelles cabanisées ou susceptibles de l'être. Elles sont responsables de la politique d'urbanisme, de la voirie et de la fourniture de divers services aux habitants. Enfin, elles constituent les interlocuteurs les plus directs des cabaniers, des autres opérateurs fonciers et des services de l'Etat. Alors que le Siel occupe de fait une place centrale dans la concertation et l'harmonisation des actions des acteurs locaux, les communes constituent l'acteur principal des actions concrètes à mettre en œuvre : sans leur pleine adhésion et leur participation active, la concertation ne peut être suivie d'effets.

La Mission Littoral (Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon), placée sous l'autorité de la Préfecture du Région, a succédé à la « Mission Racine » chargée, de 1963 à 1983, de promouvoir le développement touristique. Elle concentre son action sur la protection du littoral en promouvant la coopération entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Elle a appuyé le Siel dans plusieurs de ses activités et notamment lors de la réalisation de formations à destination des élus et techniciens des communes. La Mission Littoral est probablement une des institutions locales, avec le Siel, qui mette le plus d'accent sur l'urgence d'un traitement du problème de la cabanisation.

Le Conservatoire du littoral (Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres) est propriétaire de plusieurs étangs et espaces remarquables et constitue un opérateur foncier,

susceptible d'intervenir directement dans l'achat de parcelles. L'achat constitue cependant pour lui une pratique longue et coûteuse, menant à un mitage et à une difficulté de gestion des espaces acquis. Le Conservatoire se dit donc favorable à une action concertée des acteurs locaux, au sein de laquelle une politique d'intervention peut trouver un sens mais restera de toutes manières limitée.¹

La SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) intervient dans l'achat et la rétrocession de foncier sur le territoire du Siel, principalement pour créer des espaces agricoles nécessaires à la création ou au maintien d'une activité de production. Cependant, la lutte contre la cabanisation fait également partie de ses missions statutaires, si elle est associée à une action en faveur de l'agriculture². Depuis 2002, la SAFER a réduit le nombre de ses interventions au titre de son droit de préemption mais peut assurer une mission de surveillance du marché foncier à la demande des communes.

Le Département de l'Hérault intervient également en tant qu'opérateur foncier et concentre son action sur la préservation des zones naturelles sensibles. Il dispose également d'un observatoire foncier³.

Les services des Domaines, (Direction générale de la comptabilité publique), interviennent en fixant la valeur des terres lors de ventes ou de préemptions, sur la base des prix du marché, indépendamment du fait que la construction existante soit légale ou non. Les Domaines sont fréquemment cités par les personnes interrogées lors des entretiens comme étant à l'origine de prix élevés qui limitent de fait les possibilités d'achat des opérateurs fonciers. Cependant, les Domaines ne participent pas à la concertation.

Le Parquet du Tribunal de Grande Instance de Montpellier reçoit les plaintes transmises par les services de police, les instruit et les juge. Ces délits relatifs au droit de l'environnement et de l'urbanisation sont traités lors d'audiences spécialisées, mais la nécessité de l'instruction des dossiers et l'encombrement du Tribunal rendent la procédure particulièrement longue.

Les cabaniers forment une population hétérogène et peu organisée. Certains sont originaires du territoire, d'autres viennent d'autres régions. Certains sont occupants temporaires et d'autres y résident de façon permanente. Certains vivent dans des conditions précaires alors que d'autres ont une situation économique satisfaisante.

La population en général et les associations sont peu présentes dans la problématique de la cabanisation, hormis à travers les acteurs déjà cités. D'après le Siel, les pêcheurs, les chasseurs et l'ensemble des habitants sont sensibles à la préservation de leur environnement, mais ne représentent pas pour autant des groupes de pression susceptibles de peser dans les rapports de force. Il semble d'ailleurs que l'ancienneté de la pratique porte en elle un capital de sympathie auquel certains habitants ne sont pas insensibles. Les associations de protection de l'environnement du département ou de la région paraissent peu présentes dans les débats.

D'autres institutions publiques interviennent ponctuellement dans le dossier, mais ne se sont pas avérées constituer des acteurs majeurs dans le cas présent. Cependant, la DIREN et l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse contribuent au financement des actions mises en œuvre par le

¹, ² et ³ Le Conservatoire du Littoral, le Département de l'Hérault et la Safer sont les partenaires de Villeneuve-lès-Maguelone dans la mise en œuvre du schéma d'intervention foncier.

Siel. La Fondation de France, organisme privé, a également contribué au travail de concertation mené par le Siel dans le cadre de son programme « Ensemble pour gérer le territoire ».

La cabanisation : un problème complexe

Pour le Siel, la préservation de l'environnement est le principal motif qui inspire la politique de lutte contre la cabanisation. Les effets qui sont imputés aux constructions illégales sont les suivants :

- le rejet direct des eaux usées ou le mauvais fonctionnement des systèmes individuels d'épuration ;
- la dégradation du paysage ;
- la fermeture des chemins et la réduction des accès du public au littoral ;
- le comblement des canaux (roubines) ou des zones humides et la dégradation de la flore associée ;
- l'introduction de plantes envahissantes ;
- la réduction du champ d'expansion des crues par la création de clôtures peu perméables et donc l'augmentation du risque d'inondation ;

Aux communes, la cabanisation pose, outre les problèmes précédents, des difficultés d'un autre ordre :

- l'accroissement du nombre de personnes soumises au risque d'inondation ; le risque inondation est en effet vécu comme problématique par certains élus qui, en cas d'accident, craignent d'être considérés comme responsables ;
- l'insalubrité de certaines habitations.

A l'Etat et au Département, la cabanisation pose principalement les problèmes suivants :

- le non-respect des règles d'urbanisme ;
- la dégradation de l'environnement et du paysage, avec des impacts négatifs sur l'activité touristique et le bien-être de la population locale.

En revanche, certains cabaniers, qui tendent à minorer l'impact de leur situation sur l'environnement, font état d'un certain nombre d'arguments :

- le maintien d'une tradition locale et d'un patrimoine historique ;
- la défense d'une vie sociale active et de la convivialité ;
- l'impossibilité de se loger ailleurs ;
- l'entretien du milieu.

Du point de vue des collectivités et des organismes d'Etat, une politique de lutte contre la cabanisation s'impose au nom de l'intérêt général. Dans les faits, elle s'avère difficile pour plusieurs raisons.

- En ce qui concerne les constructions en place depuis de nombreuses années, il existe une prescription pénale (trois ans) et une prescription civile (dix ans) qui interdit ensuite tout recours judiciaire.
- Dans ce cas, seule est possible une intervention foncière (préemption lors de la cession volontaire de la parcelle) mais les ventes sont peu fréquentes, le prix de vente est fixé par les Domaines en fonction des prix du marché et indépendamment du fait que la construction soit légale ou non, ce qui rend parfois tout achat prohibitif, notamment dans le cas de constructions « en dur ». Une vente à l'amiable est possible, mais dans la réalité

des faits, ce scénario est rare (un exemple a été repéré sur le territoire du Siel, l'initiative revenant au propriétaire et la parcelle ayant été achetée par le Conservatoire du littoral).

- En dehors du schéma d'intervention foncier de Villeneuve, le manque d'organisation entre les opérateurs fonciers (communes, département, SAFER, Conservatoire du Littoral) rend leur action peu pertinente.
- L'endiguement du phénomène, c'est-à-dire l'interdiction de toute nouvelle implantation, est possible mais nécessite une surveillance constante, suivie d'une verbalisation et d'une action en justice, puis d'une exécution des décisions de justice. Or, à tous ces niveaux, des moyens doivent être engagés et des compétences déployées par les communes, qui ne sont pas toujours disponibles.

L'action publique en matière de lutte contre la cabanisation repose principalement sur l'action des communes, notamment parce qu'elles ont le pouvoir de police sur leur territoire et sont responsables de la maîtrise de leur urbanisation. Or, les communes ne sont pas les mieux placées pour intervenir légitimement à ce niveau. En effet :

- L'action des élus est souvent discréditée car ceux-ci ont longtemps fait preuve de tolérance. Un revirement de leur part est mal compris et considéré comme inéquitable par leurs administrés. Cette difficulté n'est cependant pas vécue avec la même intensité par toutes les communes et l'exemple de fermeté dont fait preuve la commune de Villeneuve-lès-Maguelone depuis plus de dix ans semble montrer que la critique s'atténue avec le temps, donc que la constance est nécessaire. La création du Siel a en outre déserré cette contrainte en autorisant certains élus à faire état de son action pour justifier de politiques municipales moins permissives.
- Les cabaniers sont parfois des habitants originaires du territoire, voire des proches des municipalités en place (certains sont employés municipaux...).
- Le fait que certains cabaniers soient en situation de grande précarité introduit une dimension sociale jugée délicate par les élus locaux. Certes, il existe une grande diversité de situations, mais l'existence de cas difficiles rend malaisée une politique rigoureuse d'expropriation qui ne serait pas suivie de relogement ou d'autres mesures. Or, les élus ne peuvent pas rester insensibles à cette dimension du problème.
- La destruction éventuelle de cabanes présente pour certains élus un risque politique : elle peut être considérée comme un acte favorable à l'environnement par une partie de la population ou vécue par une autre partie comme un abus d'autorité ou une action inéquitable au regard des pratiques antérieures.

La situation présente donc des caractéristiques qui rendent son traitement complexe : nombre d'institutions impliquées, antécédents historiques, légitimité contestée des communes, imbrication des enjeux, manque d'organisation des cabaniers, etc. Une autre difficulté tient au fait que l'urgence de la situation n'est pas ressentie de la même façon par tous les acteurs locaux et que le consensus n'est pas obtenu à propos de la stratégie à adopter pour traiter le problème. C'est à certaines de ces difficultés qu'a tenté de répondre l'action du Siel.

2. La concertation interinstitutionnelle

A partir de 2003, le Siel engage un travail destiné principalement aux acteurs institutionnels concernés par la cabanisation : communes, services de l'Etat, opérateurs fonciers. Diverses actions sont engagées :

- la réalisation d'un important état des lieux de la cabanisation dans les zones humides et son actualisation par des observations régulières sur le terrain ;
- l'organisation de journées de sensibilisation destinées aux élus et aux techniciens des communes ;
- la mobilisation et la diffusion de documents définissant des orientations de gestion ou des réglementations pour le territoire local (Codes de l'urbanisme et de l'environnement, Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, Charte pour le développement durable du littoral, Charte pour les zones humides en RMC, Guide pour l'action de la Mission Littoral, etc.)
- la diffusion de notes techniques et la réalisation de formations destinées aux services des communes et visant à faciliter l'inscription de la lutte contre la cabanisation dans les documents d'urbanisme, à améliorer la verbalisation des infractions et à promouvoir des systèmes d'épuration individuelle adaptés.

Le Siel a ainsi organisé des réunions, constitué des groupes de travail et mené de nombreux entretiens individuels avec ses partenaires. Outre les documents techniques déjà cités, ces actions ont débouché sur :

- La définition d'une démarche concertée « Traiter le phénomène de cabanisation pour préserver les zones humides », qui s'articule autour d'un programme d'actions :
 - sensibiliser et informer les populations
 - intégrer l'enjeu cabanisation dans les documents d'urbanisme (SCOT et PLU)
 - contribuer à la mise en œuvre d'une intervention foncière sur les zones humides
 - améliorer l'assainissement non collectif
 - renforcer la surveillance et la répression des infractions.
- Une charte d'engagement pour « lutter contre le phénomène de cabanisation sur les marges des étangs palavasiens », qui a été adoptée par les communes du Siel et dans laquelle celles-ci s'engagent à soutenir et participer à la mise en œuvre du programme d'actions.

Ces actions et engagements doivent être évalués périodiquement par l'ensemble des partenaires de la démarche. Les objectifs définis sont de stopper le phénomène de cabanisation, de réduire le nombre de cabanes existant et de limiter l'impact environnement et le risque inondation.

Ce travail, mené par le Siel de 2003 à 2007, a eu de fait des effets sensibles sur l'avancement de l'action publique en matière de cabanisation, présente également certaines limites et ouvre de nouvelles pistes de réflexion. Quelques points d'analyse marquants sont identifiés ici.

Construire sa légitimité

L'une des premières nécessités pour le Siel a été de construire sa propre légitimité pour s'insérer dans le paysage institutionnel local. Tâche délicate, comme le fait remarquer son président, M. Bonafoux « *Le Siel est un acteur sans pouvoir. Il n'a pas de pouvoir de décision, pas de délégation de compétence, pas de budget significatif. Il doit donc impulser des démarches, créer des liens, apporter son aide aux communes* ».

En réalité, le Siel n'est pas sans moyens puisqu'il dispose de personnel qui a mené un important travail de diagnostic, d'animation et de formation. Il faut souligner l'importance de ce travail d'échange, de mise en réseau et de coordination dans une problématique comme celle de la cabanisation où interviennent de multiples acteurs privés et publics, agissant à des échelles d'intervention différentes, disposant de moyens et de modes d'action différents et ayant une perception différente du problème.

C'est principalement l'action de partage des connaissances, d'impulsion de l'action des communes et de mise en réseau des acteurs locaux qui est reconnue comme pertinente et efficace par les partenaires du Siel. Extraits d'entretiens réalisés auprès d'opérateurs fonciers :

« *Le Siel nous a posé un problème inhabituel car au début, il compliquait nos habitudes de travail. Petit à petit, ça s'est avéré une chance. C'est un interlocuteur proche du terrain, compétent et pertinent* ».

« *Le Siel a permis de mobiliser un plus grand nombre de communes qu'auparavant dans une politique active envers la cabanisation* ».

« *Ce sont des élus locaux dotés de courage politique* ».

« *L'équipe est sur le terrain, c'est utile* ».

« *La coordination entre communes est indispensable pour éviter des inégalités de traitements entre cabaniers. De ce point de vue, l'action du Siel se justifie pleinement* ».

Une échelle d'intervention pertinente ?

L'action du Siel est reconnue en particulier en matière de partage d'information et de sensibilisation. A ce niveau, la coordination intercommunale semble en effet, notamment aux yeux des opérateurs fonciers, avoir constitué un facteur déterminant pour faire avancer les choses.

« *L'un des intérêts du travail du Siel est d'avoir suscité des ajustements des grands principes d'intervention des opérateurs fonciers* »

« *Le Siel a favorisé un certain continuum géographique au niveau de l'intervention foncière* »

Par contre, certains d'entre eux font état de limites en matière d'action du Siel dans le domaine foncier. Ils estiment par exemple que leurs interlocuteurs pertinents sont les communes et non pas une intercommunalité :

« *Etre un acteur sans pouvoir, en matière d'animation, c'est un avantage. Quand il s'agit d'agir, cela devient un handicap* ».

« *Le Siel souhaite encourager l'intervention foncière mais n'est pas lui-même opérateur : c'est une position délicate. Il a du mal à comprendre la logique de nos interventions et les limites qui s'imposent à nous* ».

« *En matière d'action foncière, il est plus urgent pour nous de développer une coordination avec des acteurs qui ont un pouvoir d'intervention sur le foncier, par exemple les communes* ».

« *Le Siel attend trop de nous* ».

Autre critique portée au Siel : celle de son territoire d'intervention, qui est celui des zones humides. Pour les communes en effet, le périmètre cohérent est celui du territoire communal et il est impossible de mettre en œuvre une politique de lutte contre la cabanisation qui ne s'appliquerait qu'aux zones humides, d'ailleurs parfois difficiles à délimiter précisément. En outre, la sensibilité environnementale particulière de ces zones relève d'une appréciation qui peut être questionnée. Pour ces communes, l'action publique doit donc s'exercer sur l'ensemble des zones non urbanisables et les limites posées par le Siel à son action pourraient être élargies. Le Siel répond à cela que les outils mis en place peuvent être utilisés sur un périmètre plus large, mais cela ne répond pas entièrement au besoin d'une action portant sur un espace géographique cohérent. Par exemple, il n'existe pas d'état des lieux sur l'ensemble du territoire, le schéma d'intervention foncière concerne les zones humides, les actions de surveillance ne semblent pas être exercées par le Siel hors de ces zones... Un élargissement des compétences du Siel ne semble pas incompatible avec ses statuts, mais nécessiterait sans doute des moyens supplémentaires.

Quels objectifs en matière de lutte contre la cabanisation ? La difficile construction d'un compromis acceptable

Le discours du Siel sur la cabanisation s'est construit progressivement autour de trois points principaux :

- l'urgence d'agir
- la nécessité de stopper le processus de cabanisation en cours
- la nécessité de prendre acte de l'existant sans légaliser les situations illicites cependant, mais en tentant de limiter les effets négatifs sur l'environnement au moyen d'un dialogue avec les cabaniers.

Globalement, ce discours qui s'appuie notamment sur l'avis de la Mission Littoral, est bien perçu par les opérateurs fonciers.

« Le Siel s'agite, c'est positif pour nous »

« Nous adhérons à la modération du discours du Siel sur la cabanisation »

« Décabaniser, ce n'est pas réaliste, on peut simplement espérer limiter l'extension »

« Il y a une volonté générale pour stopper le processus. Revenir en arrière, ce sera très limité et sur des secteurs particuliers »

Du côté des communes, les positions sont inégales. Certaines jugent cette position trop volontariste, d'autres la considèrent comme trop modérée. En particulier, le fait de prendre acte des situations existantes et qui sont prescrites ainsi que le fait de dialoguer avec les cabaniers pour trouver les moyens de réduire les impacts sur l'environnement sont considérés par certains élus comme dangereux car susceptible d'encourager le phénomène de cabanisation.

« Si on donne des conseils sur la mise aux normes et le respect de l'environnement, n'est-ce pas une façon de légaliser ? »

« Comment ne pas créer un appel d'air et faire venir plus de gens ? »

« Ils n'ont pas à être là. Ces gens doivent avoir peur, sinon ils s'installent et on ne peut plus les déloger. Si nous ne sommes pas fermes, nous prêtons le flanc à des interprétations »

Le discours du Siel peut donc être considéré comme une position de compromis. Cependant, le consensus à son sujet n'est pas suffisant à son propos parmi les communes, ce qui menace à terme la légitimité de son action, notamment en ce qui concerne la concertation avec les cabaniers qui est l'action la plus questionnée. La question centrale, pour consolider cette position, serait de savoir s'il est possible de répondre aux élus qui craignent que le dialogue avec

les cabaniers ne constitue une reconnaissance de fait de leur situation et n'encourage à terme la cabanisation, comme la légalisation des travailleurs clandestins a été accusée d'encourager l'immigration illégale. Les dénégations du Siel à ce propos ne sont évidemment pas de nature à les rassurer. Il ne suffit pas de dire que la négociation ne vaut pas légalisation, il est nécessaire de montrer - si cela est possible - que ce choix ne fait pas prendre un risque inconsidéré aux élus, soit parce que cette reconnaissance de fait ne sera pas comprise par les candidats à la cabanisation comme un encouragement à s'installer, soit parce que la politique de surveillance et de répression sera suffisamment efficace pour y faire face. Est-ce le cas aujourd'hui ? Certains élus eux-mêmes semblent en douter.

Est-il possible de construire un discours cohérent (c'est-à-dire perçu comme clair et fondé) autour de la position qui consisterait à différencier la situation des cabaniers en place depuis plus de dix ans pour lesquels il n'y a pas d'action en justice en cours et celle des autres ? Dans l'affirmative, on pourrait espérer organiser, autour de cette distinction, des outils politiques différents : régularisation d'un côté en échange d'un meilleur respect de l'environnement, répression de l'autre.

Cette situation sera-t-elle perçue comme juste par les acteurs concernés, c'est-à-dire les cabaniers eux-mêmes mais également les habitants (et électeurs) locaux, les magistrats qui seront chargés de juger les futures actions en justice, les policiers qui devront verbaliser, etc. Du point de vue du droit, cette position paraît légitime (la prescription valant arrêt des poursuites, les infractions nouvelles étant susceptibles d'en faire l'objet), mais pour le justiciable, elle n'est pas nécessairement ressentie comme équitable et les élus, les magistrats ou les policiers ne sont pas insensibles à l'argument de l'équité.

En fait, adopter cette position de compromis alliant dialogue et répression consiste à faire le choix du pragmatisme au nom de la protection de l'environnement, au prix d'un certain renoncement à un idéal de respect du droit qui serait affirmé dans un refus de dialoguer avec les contrevenants. Certains estiment en effet que la protection de l'environnement peut passer avant un jugement sur la légalité ou l'illégalité des choses. D'autres font passer le respect du droit avant tout. Il y a là un conflit de valeurs qu'aucun principe ne permet de trancher de façon satisfaisante pour toutes les parties. Le respect du droit et le respect de l'environnement sont en effet des biens communs difficiles à hiérarchiser... Dans ce type de situation, seule est possible la recherche d'un compromis construit sur des actions concrètes et des actes symboliques qui permettraient de marquer le respect de ces différents systèmes de valeur et leur inscription dans la réalité de l'action publique.

La charte : une démarche à poursuivre

La « Charte d'engagement pour lutter contre le phénomène de cabanisation sur les marges des étangs palavasiens », élaborée par le Siel et adoptée par les Conseils municipaux des communes constitue une base de travail importante en ce sens qu'elle marque la volonté des membres du Siel de s'engager collectivement, qu'elle propose des pistes concrètes et permet l'évaluation des progrès.

Cependant, la cabanisation est un problème complexe dont les dimensions sont multiples. Il semble difficile de le traiter sans aborder au moins deux questions connexes :

- la protection de l'environnement dans son ensemble face aux risques que lui fait courir l'urbanisation, que celle-ci soit légale ou non. En effet, une politique urbanistique non

soucieuse de l'environnement, notamment dans les zones humides qui font l'objet de l'attention du Siel, décrédibiliserait l'action municipale envers la cabanisation. En même temps, les élus ne peuvent ignorer les demandes locales et les pressions exercées sur le foncier. Repousser cette question à un examen individuel par les communes semble insuffisant, tout comme l'inscription de la lutte contre la cabanisation est une mesure nécessaire mais qui n'ouvre pas à elle seule la voie à la recherche de solutions. Certains élus suggèrent par exemple une réflexion sur les nouvelles formes d'habitat de loisir ou saisonnier. Il pourrait être judicieux en effet d'engager une réflexion collective sur la protection des zones sensibles du point de vue environnemental afin d'aboutir, non pas à une « Charte contre... » mais à une « Charte pour ... » (la protection de l'environnement, une urbanisation maîtrisée, etc.).

- la dimension sociale de la situation de certains occupants en situation précaire doit également être considérée et non pas ignorée ou laissée à la responsabilité des élus communaux. Ces personnes occupent des cabanes, non pas par choix pour un certain art de vivre, mais par impossibilité de trouver un logement sur la zone littorale. Les élus locaux ne restent pas insensibles à cette dimension du problème, même s'ils savent que cette situation est loin de concerner tous les cabaniers. Là encore, c'est la politique d'urbanisme des communes dans son ensemble qui doit être mise en cohérence avec l'objectif de juguler la cabanisation.

Rompre avec le passé

La situation des communes en matière de lutte contre la cabanisation est difficile : elles sont au cœur de l'action de surveillance et de répression, mais elles sont handicapées par le laxisme dont elles ont fait preuve lors des années antérieures, même si les équipes municipales se sont parfois renouvelées. Le Siel a apporté une certaine réponse à ce niveau en se constituant volontairement en bouc émissaire auquel les élus peuvent se référer pour justifier d'une action plus sévère que par le passé. Il est peut-être à regretter que cette action doive être assumée par le Siel et on pourrait penser que d'autres institutions publiques (l'Etat, le Département, la Région...) pourraient jouer avec plus de présence ce rôle qui consiste à appeler au respect de la loi. En fait, la tendance est plutôt, pour l'Etat, à confier cette responsabilité aux communes. Quoiqu'il en soit, le Siel joue ce rôle de fait et n'est pas le mieux placé pour cela puisqu'il est composé d'élus locaux. Son positionnement ne suffit d'ailleurs pas toujours à effacer les souvenirs laissés par les années passées. Le Parquet du tribunal le note clairement :

« Certains magistrats remarquent que les communes, qui demandent désormais à la justice d'être rapide et efficace, ont elles-mêmes longtemps fait preuve d'un certain laisser-faire »

« Les accusés se défendent en disant « Pourquoi moi et pas le voisin ? ». Dire que le passé, c'est le passé, cela ne suffit pas à faire cesser leurs récriminations. L'égalité des justiciables devant la loi, c'est aussi un argument »

Malgré ces remarques, l'exemple de Villeneuve-lès-Maguelone montre qu'une rupture avec les pratiques du passé est politiquement réalisable. Plusieurs personnes rencontrées lors des entretiens souhaitent une action plus volontariste des maires des communes concernées, y compris celles où le phénomène de cabanisation reste limité.

Marquer un virage, c'est également, pour le Siel, refuser de faire des cabaniers actuels les héritiers d'une tradition bien ancrée dans la culture locale. A ce niveau, c'est l'action d'information envers le grand public qui semble priorisée, les élus locaux et les institutions étant convaincues du bien-fondé de cette position. « *La cabanisation a perdu de sa poésie* » remarque

le Siel dans une de ses plaquettes d'information. « *Il faut cesser de les appeler cabaniers, propose un élu local. Ce ne sont pas des cabaniers traditionnels qui avaient une certaine manière de vivre. Ce sont des gens qui vivent dans l'illégalité* ». Cette position est compréhensible, mais le constat ne doit pas être généralisé. Des distinctions s'imposent sans doute au sein de la population des cabaniers, qui permettraient – dans un sens comme dans l'autre - d'éviter des amalgames réducteurs et donc de prêter le flanc à la critique.

Sensibiliser les acteurs locaux, disposer d'une vision commune

Le travail d'inventaire réalisé par le Siel sur le territoire des zones humides a joué un rôle important dans le travail de concertation. C'est un document de référence qui a permis d'harmoniser les visions des différents acteurs concernés et de disposer d'une base commune sur laquelle bâtir un programme d'actions. Il est probable que ce travail a largement contribué à la prise de conscience de l'importance du phénomène et de ses impacts, notamment chez les élus locaux.

Rendre plus efficace l'action en justice

Stopper le phénomène de cabanisation repose sur deux axes :

- la surveillance régulière du territoire et le repérage des infractions ;
- la verbalisation, l'action en justice et le suivi des décisions de justice.

D'après le Siel, l'action des communes était insuffisante à ces deux niveaux. La surveillance relève de la mobilisation de plusieurs acteurs, notamment le Siel, les services de police et les divers acteurs présents sur le territoire. La coordination s'avère donc indispensable.

D'après Mme Denjean, Substitut du Procureur au Tribunal de Grande Instance de Montpellier, l'action en justice doit répondre à certaines exigences pour être efficace :

- les procès-verbaux doivent être précis, rédigés dans les formes, fondés par des éléments de preuve et argumentés ;
- les documents administratifs auxquels ils font référence doivent être disponibles ;
- les dépôts de plaintes doivent être suivis à l'audience par des personnes ayant capacité à représenter le plaignant (les communes) et à soutenir le constat d'infraction ;
- les décisions de justice doivent être mises à exécution, notamment par les communes concernées ou par l'Etat.

A tous ces niveaux, des carences sont constatées, qui compromettent l'efficacité de la procédure.

Le parquet du TGI est jusqu'à présent peu concerné par la concertation interinstitutionnelle engagée par le Siel mais se déclare prêt à améliorer sa participation. Plusieurs pistes sont évoquées :

- sensibilisation du Parquet à l'importance de l'enjeu que représente la cabanisation ;
- hiérarchisation, par les communes, des cas les plus problématiques, pour les traiter en priorité ;
- formation juridique des services techniques des municipalités et des services de police.

Au-delà, le TGI estime nécessaire de renforcer les capacités juridiques des communes et de faire en sorte que celles-ci acquièrent une meilleure connaissance de l'institution judiciaire, de façon à améliorer la collaboration existante.

Dialoguer avec les Domaines ?

Le prix de vente fixé par les Domaines lors de la préemption de parcelles cabanisées est souvent prohibitif si celles-ci sont construites de constructions « en dur » car il ne prend pas en compte le caractère illégal de la construction. Ce « bonus à l'infraction » offert aux propriétaires en situation illégale est jugé incompréhensible par beaucoup de personnes rencontrées et il est vrai qu'il rend inefficace toute action publique au moment de la préemption, les institutions comme le Conservatoire du littoral étant alors incapables de payer les montants estimés. Cependant, aucune personne rencontrée ne semble envisager la possibilité d'une action à ce niveau. Dialoguer avec les Domaines : mission impossible ?

Imaginer une concertation à plusieurs échelons

Plusieurs propositions ont été évoquées par les personnes interrogées lors de cette étude afin d'améliorer l'action du Siel :

- élargir ses compétences sur le plan territorial en dépassant la limite des zones humides, ce qui suppose probablement un accroissement de ses moyens ;
- engager des recherches de financement pour la lutte contre la cabanisation, de façon à appuyer l'action des communes et les programmes élaborés de façon concertée ;
- contribuer à renforcer les capacités des communes en matière juridique (formation, etc.).

Le Siel est-il en capacité de répondre à toutes ces attentes ? Il semble que le Siel ait occupé de façon convaincante un espace créé ou laissé vacant par le transfert progressif des responsabilités de l'Etat vers les communes au cours des dernières années en matière de lutte contre la cabanisation : celui de la coordination inter-institutionnelle. Son action à ce niveau est reconnue, unanimement dans certaines de ses composantes (état des lieux, production et échange d'informations, sensibilisation et mobilisation des communes, etc.), de façon plus partagée dans d'autres (intervention foncière).

Mais vu le nombre d'acteurs concernés, la diversité des actions à mener et le fait que le phénomène de cabanisation dépasse largement l'échelon intercommunal, il est probable qu'une concertation à la mesure du phénomène doit être conçue à différents échelons territoriaux. On peut imaginer, par exemple, une coordination à l'échelle communale pour ce qui est de l'intervention foncière ainsi que de la mise en œuvre de la surveillance et de la répression ; une autre à l'échelle intercommunale pour ce qui est de l'harmonisation des politiques municipales en matière de dialogue avec les cabaniers, de l'échange de données et de l'information du public ; une autre à l'échelle départementale et régionale pour ce qui est du renforcement des compétences juridiques des communes et de l'harmonisation des politiques répressives. Chacun de ces niveaux de coordination pourrait être porté par des institutions spécifiques, travaillant de concert et à l'issue d'un partage négocié des responsabilités.

L'expérience du Siel préfigure sans doute ce type de coordination, qui se doit d'être légère et de faire appel à du personnel motivé et compétent. Une plus forte participation, au niveau de la coordination de l'action publique, de collectivités départementales et régionales assurerait également une plus grande pérennité du dispositif, qui ne produira des effets qu'à moyen et long terme.

3. Le dialogue avec les cabaniers

Depuis 2006, le Siel a entrepris d'engager un dialogue avec les cabaniers dont les infractions sont prescrites et envers lesquels l'objectif est moins de « décabaniser » que de viser à une mise aux normes des installations sanitaires et une réduction de leur impact sur l'environnement. Le Siel vise en particulier les objectifs suivants :

- éviter tout nouveau comblement et revenir éventuellement sur certaines parcelles
- ne pas construire de murs, mais plutôt des clôtures arborées avec des essences locales
- limiter les rejets directs d'eaux usées dans le milieu naturel
- améliorer l'aspect extérieur, paysager et esthétique, notamment des abris
- bloquer les nouvelles constructions et l'extension de l'existant

Dans le cadre d'un projet de territoire construit par les communes, notamment lors de la révision des PLU, le Siel conçoit une possible légalisation de certains secteurs fortement urbanisés et situés hors des zones inondables ou fragiles. Tous les cabaniers ne seraient pas concernés par cette négociation : le « périmètre » de celle-ci devrait être défini par un accord entre les collectivités et les institutions publiques concernées. Toutes les communes du Siel ne sont pas favorables à ce dialogue avec les cabaniers. En particulier, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone craint qu'il ne donne aux occupants illégaux le sentiment qu'ils peuvent être légalisés et les pousse à s'organiser.

Si un dialogue s'établit, comment peut-il s'organiser ? C'est la question que le Siel s'est posée et, pour y répondre, a fait appel à Philippe Barret, médiateur de l'association Geysier, afin d'envisager les modalités d'un dispositif de concertation dans l'objectif de déboucher sur des accords respectueux de toutes les parties concernées et bénéfiques à la préservation des milieux naturels.

Le médiateur a rencontré les principales institutions et collectivités locales concernées. Quant aux cabaniers, ils ont été invités à rencontrer individuellement le médiateur lors de deux journées de permanence auxquels ils ont été conviés par une invitation distribuée dans leurs boîtes aux lettres. Chacune de ces deux journées s'est terminée par une brève réunion du médiateur et des cabaniers afin de restituer à ces derniers l'essentiel de leurs propos et d'envisager avec eux la possibilité d'un dialogue avec les autorités.

Les attentes des cabaniers

Ces rencontres ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes et d'attentes formulés par les habitants et qui peuvent contribuer à définir les contours d'une future concertation avec eux. Les principaux points évoqués sont les suivants :

- l'assainissement est l'une des questions les plus abordées par les habitants. La visite des techniciens du SPANC (Service public d'assainissement non collectif) semble les avoir particulièrement sensibilisés au sujet. Certains d'entre eux se disent prêts à consentir des efforts, mais attendent des conseils et des soutiens financiers.
- la question de la liberté de circulation est revenue assez souvent dans les entretiens : amélioration des chemins d'accès aux propriétés et réglementation de la circulation des promeneurs. Le manque de clarté des droits et devoirs des usagers non résidents est un problème ressenti par plusieurs personnes interrogées.

- la plupart des personnes rencontrées ont exprimé des inquiétudes quant à l'illégalité de leur implantation et paraissent ignorer les risques qu'ils encourent, craignant l'expulsion. Cela leur fait adopter une attitude défensive qui n'est pas favorable au dialogue. Certains se déclarent prêts à négocier cette situation, par exemple à échanger une assurance de tranquillité contre la rétrocession de leur terrain après leur décès.
- enfin, certaines personnes expriment des préoccupations liées à l'environnement ou au paysage : suppression des dépôts d'ordures ou de remblai, régulation des espèces végétales invasives, limitation des pratiques de chasse, amélioration de l'architecture des cabanes...

De manière générale, les personnes rencontrées se sont montrées ouvertes au dialogue avec les autorités et plusieurs d'entre elles ont déclaré être prêtes à servir de relais avec les habitants de leur secteur. Il est certain que l'échantillon rencontré n'est pas représentatif des positions de l'ensemble des cabaniers mais, même si la bonne volonté est peut-être plus marquée ici que sur l'ensemble du territoire, les besoins exprimés sont sans doute partagés par d'autres, ce qui ouvre la voie à des discussions.

Propositions du médiateur

Suite à ces entretiens, le médiateur a soulevé des questions et fait un certain nombre de propositions.

- L'objectif fédérateur des actions à entreprendre pourrait être d'injecter un peu plus de droit dans ces espaces de non-droit. Les objets de discussion peuvent être l'assainissement, la pollution, l'inondation, la faune et la flore sauvages, le paysage, la circulation des personnes, éventuellement l'esthétique des bâtiments.
- Les secteurs ou les types de cabanes concernées par le dialogue sont à préciser préalablement.
- Il n'est pas souhaitable, vu le manque de consensus à ce niveau entre les communes et les réticences du Siel, d'introduire la question de la régularisation des constructions illégales ou de la préemption.
- La première phase du dialogue peut consister en l'élaboration d'un accord-cadre qui rappelle la réglementation et propose des changements de pratiques ; une seconde phase consisterait en la préparation d'accords individuels avec les propriétaires sur des sites prioritaires, qui aboutiront à la signature de conventions.

Quels pourraient être les termes d'une négociation gagnant-gagnant ? Les autorités publiques peuvent apporter différents éléments :

- un soutien technique ou financier pour la mise aux normes de l'assainissement
- le nettoyage des roubines publiques et des petits dépôts sauvages
- l'amélioration de certains chemins d'accès
- la mise en place d'itinéraires de découverte et de promenade non motorisées, avec une signalétique adaptée, afin de canaliser les promeneurs
- une gestion concertée du territoire qui prenne en compte les différents usages
- un conseil en matière paysagère et architecturale
- l'exonération de l'impôt foncier

De leur côté, les habitants peuvent apporter :

- une diminution des rejets polluants et, notamment, des produits domestiques chimiques
- l'interdiction de tout nouveau comblement et de toute nouvelle construction
- l'entretien des roubines privées
- le remplacement des murets de clôture par des haies vives composées d'espèces locales
- le maintien des espèces locales et une limitation de l'expansion des espèces invasives
- le respect de la circulation sur les chemins communaux
- la modification, voire la destruction de certaines constructions pour tenir compte des prescriptions architecturales.

Qui participerait à ce dialogue ? Dans un processus de dialogue territorial, il faut distinguer quatre niveaux d'implication :

- certains acteurs vont simplement être informés (par exemple, les habitants des communes)
- d'autres vont être informés et consultés, leur avis étant sollicité à certaines étapes du processus (par exemple, les administrations et certains experts, ainsi que des groupes d'usagers de l'espace comme les chasseurs)
- un nombre restreint d'acteurs va participer à la co-construction de l'accord-cadre (ils peuvent être regroupés dans un comité de pilotage)
- au cas par cas, certains seront impliqués dans la négociation finale des conventions.

Le processus de dialogue dans son ensemble mobilise donc des outils de communication, des événements publics (réunions-débats), des réunions de groupes de travail, des entretiens individuels ou en petit groupes, etc.

Ces propositions sont détaillées dans un document de travail remis au Siel.

Pistes de réflexion

Il appartient désormais au Siel de décider des suites à donner à cette proposition. Quelques remarques de portée générale peuvent cependant être faites.

- Le dilemme entre l'instauration d'un dialogue et la crainte que celui-ci ne soit perçu comme une incitation au développement de la cabanisation doit être traité comme un point central, pour deux raisons. D'une part, parce que c'est autour de débat que l'action de concertation est la plus susceptible de susciter des tensions, notamment au sein même du Siel. D'autre part, parce que le refus d'évoquer la régularisation des actions prescrites interdit au Siel d'utiliser dans la négociation un argument de poids aux yeux des cabaniers. En effet, l'incertitude de leur situation constitue l'une des principales sources d'angoisse des cabaniers – donc l'une de leur principales demandes - et les dissuade sans doute en partie de mettre en œuvre des actions à long terme pour la préservation de l'environnement. Pour le Siel, pouvoir utiliser cet argument, sans pour autant prendre le risque de créer un appel d'air qui susciterait de nouvelles installations, modifierait sensiblement les termes de la négociation actuelle. L'unanimité n'étant pas faite à ce sujet au sein du Siel, ce point doit faire l'objet d'un débat constructif entre élus, peut-être avec l'appui ou l'expertise d'autres institutions.
- L'attachement de certains cabaniers à leur mode de vie (liberté, convivialité...) ne doit pas être sous-estimé¹ et la revendication d'un héritage historique semble ressentie comme

¹ Voir Cadoret, Anne, 2006, p. 235-237

une réalité et non pas uniquement comme un alibi. Il faut donc en tenir compte dans le dialogue. Cependant, cette situation n'est pas généralisable. Une recommandation importante en termes de concertation serait de construire progressivement, y compris avec les cabaniers eux-mêmes, des distinctions jugées par tous comme pertinentes dans cette population qui n'est pas homogène. Il ne s'agit nullement de diviser pour mieux régner, mais de proposer des traitements différents à des catégories de population dont les besoins sont différents. Le sentiment de se situer – ou non- dans un héritage historique et patrimonial peut faire l'objet d'une première distinction, si des critères quelque peu objectifs peuvent être trouvés à ce propos. Le caractère permanent ou temporaire de l'habitation peut également aider à catégoriser les cabanes, car cela influe notablement sur les attentes des habitants et sur leurs impacts vis-à-vis des milieux. La précarité de la situation économique doit également aider les collectivités à apporter des propositions ciblées qui seront mieux entendues.

- Le Siel gagnerait certainement à mieux connaître les réseaux de dialogue existants au sein de la population des cabaniers, c'est-à-dire les réseaux informels autour desquels se structurent les échanges au quotidien, de façon à repérer les personnes qui sont, au sein de ces réseaux, en mesure de mobiliser leur entourage de façon la plus efficace possible et de constituer, à la fois des porte-parole et des courroies de transmission des accords qui seront pris, voire à contribuer ultérieurement au respect des engagements des cabaniers. Des enquêtes peuvent être réalisées dans ce but.
- On peut se demander s'il sera confortable pour le personnel du Siel d'assurer deux missions qui peuvent paraître difficiles à concilier : d'un côté, le rôle consistant à raffermir la politique de répression (surveillance et dénonciation des délits, rappels périodiques de fermeté adressés aux élus, etc.) et d'un autre côté le rôle d'animateurs du dialogue qui suppose une certaine confiance et une empathie envers la situation des cabaniers. Il faut citer ici cette remarque de l'une des personnes interrogées « *Un bon accord, c'est quand vous-même et votre interlocuteur sortez satisfaits. Cela demande du temps et cela repose sur le respect* ». Le respect est difficile si les interlocuteurs sont d'abord considérés comme des contrevenants. Cette question n'a pas été approfondie dans le cadre de cette étude mais elle mériterait de l'être. Ne serait-il pas préférable que le Siel se concentre sur son rôle d'animation du dialogue, de fourniture et mutualisation d'information auprès des partenaires concernés, de conseil auprès des cabaniers ou d'autres missions, de façon à laisser aux services de police le rôle de surveillance et de verbalisation ? Cela supposerait un plus grand investissement des services communaux à ce niveau, mais peut-être aussi d'autres administrations (gardes environnement...).

Sources

Entretiens réalisés par P.Y. Guihéneuf et Ph. Barret avec :

- Hélène Fabrega, Juliette Picot et Alain Bonafoux (Siel) ;
- Béatrice Denjean (Parquet du Tribunal de Grande Instance de Montpellier) ;
- Pierre Coutenier (Département de l'Hérault, Service foncier),
- Nathalie Poudou et Marie Arranger (SAFER) ;
- Jean-Claude Armand et Emilien Muin (Conservatoire du Littoral) ;
- Marc Esteben (DIREN LR, Inspection des sites)
- Michèle Bouis (CAUE de l'Hérault)
- Carole DONADA (Conseiller municipal de Lattes)
- Jean-Pierre Deneu (Maire de Vic-la-Gardirole)
- Henri Viols (Conseiller municipal de Villeneuve-lès-Maguelone)
- Mme. Boisseron, M. Palpacuer, M. Piaud et M. Hirsch (Conseillers municipaux de Mireval)
- Association du Four à Chaux
- 15 habitants de Vic-la-Gardirole, Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone.

Participation aux conseils syndicaux et réunions de travail du Siel du 16 octobre 2006, 14 novembre 2006, 19 décembre 2006, 10 mai 2007, 13 juin 2007, 20 juin 2007, 12 juillet 2007.

Principaux documents consultés :

- Mission Littoral, 2005. Traiter le phénomène de la cabanisation. Guide pour l'action.
- Cadoret Anne, 2006. Le phénomène de cabanisation. In : Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux. Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon. Thèse de Géographie. Université de Montpellier III Paul Valéry.
- Documents divers produits par le Siel.