

■ INTRODUCTION ■

Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains

Romain MELOT et André TORRE

UMR SAD-APT
INRA - AgroParistech

melot@agroparistech.fr

torre@agroparistech.fr

La multiplication des travaux sur l'action publique et les réseaux d'acteurs locaux a contribué à placer les enjeux de gouvernance au cœur de la dynamique des territoires, en mettant l'accent sur les structures de pilotage des actions collectives, ainsi que sur les processus de négociation et de concertation pouvant s'initier entre les parties prenantes du développement. Toutefois, les analyses des phénomènes de conflictualité comme éléments constitutifs de cette dynamique restent encore insuffisamment nombreuses, et l'accent exclusivement porté, le plus souvent, sur les processus de coopération. Or, les conflits d'usage des espaces font à bien des égards partie intégrante de la vie publique locale et des relations de voisinage dans les territoires ruraux et périurbains, quelle que soit la forme que revêt leur expression : oppositions entre voisins, prises de parole et médiatisation, pressions auprès des élus et de l'administration, interventions d'associations, demandes adressées aux juridictions. Ils se révèlent comme des moments incontournables de la vie des territoires et des processus de développement, avec leurs avancées et leurs résistances.

On souligne souvent qu'il n'est pas facile d'appréhender et de modéliser les conflits, et c'est vrai. Mais si la conflictualité portant sur l'usage de l'espace demeure un phénomène difficile à saisir dans ses manifestations sans cesse mouvantes, c'est qu'elle renvoie à une réalité complexe, que l'on peut cependant se risquer à classer en quelques grandes catégories : conflits relatifs aux ressources de l'espace rural ou portés par la ville en dehors de ses frontières, conflits autour de l'usage du sol ou associés aux pollutions de natures diverses, conflits liés à des questions de bornage, de frontière et de définition des droits de propriété...

L'étude de ces conflits permet de mieux comprendre les recompositions territoriales qui accompagnent et sont induites par les phénomènes de développement ou de repli des espaces ruraux et périurbains, autrement dit, les mécanismes par lesquels le conflit, non seulement crée du lien social, mais « fabrique » du territoire. C'est ce que l'observation nous apprend des reconfigurations d'acteurs et des transformations des modes de régulation et de gouvernance, à la fois publique et privée, telles qu'elles se manifestent au niveau local, pendant et suite aux phases de conflictualité.

La question des conflits portant sur les *ressources* de l'espace rural est sans doute la plus complexe dans ses manifestations. Ces ressources peuvent être localisées sur un point déterminé du territoire (comme dans le cas de l'exploitation du sous-sol) et donner lieu à des conflits spatialement délimités (comme ceux dans lesquels les riverains se mobilisent contre l'implantation ou l'extension d'usines de traitement des déchets). Il peut s'agir, à l'inverse, de ressources diffuses, à l'origine de mobilisations protestataires d'autant plus complexes que l'extension spatiale du bien partagé rend délicate une imputation claire des responsabilités et de la propriété. Les conflits autour de la qualité de l'air, de la chasse et surtout de la gestion de l'eau témoignent de cette complexité inhérente à la multiplication des échelles de gouvernance et à la superposition des usages. Ces conflits peuvent relever par ailleurs d'une logique patrimoniale, lorsqu'est en jeu la préservation d'un paysage ou d'un écosystème. C'est alors la question de l'image du territoire porté par les acteurs en présence qui devient le support des oppositions.

Un autre angle d'approche de la conflictualité concerne les tensions nées de la diffusion des dispositifs et aménagements liés à la ville dans les zones rurales et périurbaines. Par cette expression générale, nous entendons aussi bien l'extension des infrastructures lourdes de transport que les aménagements divers (stations d'épuration, centres de gestion des déchets, ...) qui font que « la ville se prolonge hors de la ville ». Ce n'est plus alors la question de la *ressource* qui est au centre du jeu, ressource préservée ou partagée au sein d'une entité aux contours relativement bien identifiés que serait l'espace rural, mais bien celle des *flux* imposés par la ville et d'une certaine manière subis par le monde rural plus ou moins proche des franges urbaines. Les mobilisations qui découlent de ce type de conflit sont en rapport avec la dimension des ouvrages publics concernés et l'importance de l'impact social, économique et environnemental qu'ils impriment aux territoires concernés. On peut y ajouter l'impact des visions de l'espace rural portées par des urbains, qui viennent impacter les territoires ruraux dans le cadre de mobilités plus ou moins longues, voire même par des interventions à distance, sans oublier l'avancée permanente du front urbain et sa consommation de sols agricoles.

Enfin, à l'intersection de ces phénomènes, un objet occupe une position singulière en raison de sa place centrale dans les stratégies de gestion de l'espace et de son rôle moteur dans l'orientation de la décision publique au niveau local : l'ensemble des conflits liés à la propriété et à l'usage du sol. Le caractère récurrent des conflits attachés à cette problématique s'explique à la fois par leur nature générale – les enjeux de propriété foncière ne sont pas liés à l'exercice d'une activité spécialisée, mais intéressent virtuellement tout résident doté de droits sur le sol – et par leur lien avec les situations de marché qui définissent l'attractivité d'un territoire. Choix publics concernant la constructibilité, intervention des collectivités locales sur le marché, conflits de voisinage sur les servitudes privées, remise en cause de zonages environnementaux ou patrimoniaux, les conflits fonciers font partie du quotidien des espaces ruraux et périurbains et reflètent sans doute plus que tous les autres les évolutions sociales des territoires liés aux changements de population et au renforcement de la pression urbaine.

Dans ces différentes manifestations de la conflictualité caractéristique des espaces ruraux, le monde agricole se trouve dans une position paradoxale, marquée par une triple ambivalence.

- Au-delà de son hétérogénéité, il constitue un groupe doté d'une capacité de mobilisation exceptionnelle (au travers de relais politiques, professionnels et syndicaux). Cependant, cette

capacité à faire entendre sa voix a pour contrepartie le risque de s'exposer à une critique stigmatisant l'agriculture dans son ensemble.

- En second lieu, victimes des externalités produites par la ville (extension des infrastructures, pollutions diverses), les agriculteurs peuvent se trouver eux-mêmes à la source de nuisances et de pollutions qui les placent en position d'accusés dans les conflits les opposant aux riverains.
- Enfin, concernés au premier chef par la pression exercée par le marché sur le foncier agricole, les exploitants agricoles sont dans le même temps susceptibles de s'intégrer à ces dynamiques de marché et par là-même de contester les décisions protégeant les terres agricoles. Ils se trouvent alors souvent dans une situation tout à fait particulière en tant que propriétaires des terres, et donc en mesure de les monnayer et de jouer un rôle dans le processus de spéculation.

Les articles¹ qui composent ce numéro renvoient, à des titres divers, à ces grandes catégories de la conflictualité des usages de l'espace.

Une première illustration de l'étude de la conflictualité renvoie à la problématique du prolongement de la ville « hors de la ville », au-delà de la simple extension du front urbain. **Hai Vu Pham, Thierry Kirat et André Torre** proposent ainsi une analyse économique ciblée des conflits liés aux infrastructures de transport en Ile-de-France dont la caractéristique est de se situer en périphérie de l'espace urbain, suivant des logiques de localisation géographique qui ne sont pas neutres socialement et renseignent sur l'inégale capacité de mobilisation des riverains d'un territoire à l'autre. En s'attachant à détailler le mécanisme des contestations fondées sur la notion d'utilité publique, leur propos vise à montrer que les conflits sont l'écho de la lutte vive entre les intérêts liés à l'urbanisation et la volonté de préservation de l'espace et qu'ils révèlent la complexité et les ambiguïtés du processus de décision publique.

Poursuivant ces analyses sur la conflictualité dans la région métropole en adoptant une perspective de géographie sociale, **Ségolène Darly** part de l'hypothèse que les dispositifs liés à la ville impliquent à moyen ou long terme une re-territorialisation de l'agriculture dans de véritables projets de territoire, alors que les espaces agricoles ont pu longtemps être considérés comme de simples supports de ces aménagements (en particulier les installations de traitement des déchets). Dans cet effort pour recréer du territoire, les conflits jouent un rôle capital dans la mesure où ils favorisent une mobilisation des acteurs locaux, exploitants agricoles et simples riverains, aux intérêts parfois divergents, mais dont l'activisme conflictuel met les décideurs publics face à leurs responsabilités. Les retournements d'alliance entre représentants du monde agricole et gestionnaires de parc naturel témoignent par exemple des reconfigurations de gouvernance que peuvent susciter les conflits d'usage dans les zones d'influence urbaine, où les représentations de l'agriculture (selon que l'on mette en avant dimension paysagère ou productive) s'affrontent de manière récurrente.

Comme le montre ce dernier exemple, les conflits d'usage font également intervenir plus spécifiquement les enjeux liés à la patrimonialisation des espaces protégés. C'est ce que montre l'étude comparée de **Philippe Jeanneaux et William's Daré** sur les cas auvergnats et réunionnais qu'ils développent à partir d'une analyse systématique des conflits relatés par la presse locale. Ils mettent en évidence que la patrimonialisation se réalise dans le cadre des politiques de zonage qui s'accumulent pour conférer à l'espace protégé les attributs collectifs

¹ Ces articles sont issus des programmes de recherche ANR « Analyse des dynamiques de conflits dans les territoires ruraux » (Andycote) et « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux et périurbains » (Cover).

essentiels au maintien du cadre de vie résidentiel. Des zonages protecteurs de natures diverses (espaces naturels sensibles, sites classés...) sont autant de « barrières à l'entrée » que des riverains soucieux de la préservation de leurs espaces résidentiels et récréatifs parviennent à imposer aux élus et représentants de l'administration à l'issue de contestations contre divers projets d'urbanisation et de développement.

Dans la continuité de cette réflexion sur les formes de patrimonialisation à l'interface du droit, de l'économie et de la sociologie, **Jean-Christophe Paoli** et **Romain Melot** partent d'un dispositif juridique ciblé (les règles d'urbanisme issues de la loi littoral) pour s'interroger sur la mise en œuvre des dispositifs de préservation dérogeant au droit commun, dans la perspective d'un renforcement des protections. Les dynamiques d'urbanisation du littoral corse offrent à cet égard une illustration des paradoxes de la patrimonialisation d'un espace dont le caractère encore vierge et convoité par l'économie résidentielle en fait une ressource rare. Si les « défenseurs naturels » de la préservation s'engagent avec succès dans la contestation des autorisations d'urbanisme, le caractère très ciblé géographiquement des zones de conflictualité et la tendance structurelle des élus locaux à généraliser l'accès à la rente foncière font douter de l'efficacité des règles en vigueur à assurer une protection pérenne.

L'analyse des conflits permet enfin de saisir la complexité des recompositions d'alliances et des modalités de coordination entre acteurs à l'échelle de territoires marqués par les transformations que « l'urbanité » imprime aux espaces ruraux. La perspective adoptée par **Luc Bossuet** et **Ornella Boutry**, visant à relire les dynamiques d'un territoire au prisme de l'histoire des coalitions sociales et des enjeux de pouvoirs liés à la maîtrise technique d'une ressource (la gestion de l'eau), offre un point d'observation particulièrement efficace pour aller au-delà du simple constat de l'opposition irréductible entre groupes professionnels qui n'ont rien d'entités figées. Ainsi, l'affrontement entre ostréiculteurs et agriculteurs céréaliers dans le bassin de la Charente autour du partage de la ressource en eau ne doit pas occulter l'arrière-plan que constituent les enjeux liés à l'économie résidentielle et touristique, dont les avocats ont parfois intérêt à minorer l'impact environnemental.

La sélection d'études que nous proposons comme illustration de l'actualité des recherches menées sur les conflits d'usage vise à présenter la diversité :

- des territoires enquêtés (espaces littoraux, périurbains, montagneux et insulaires, centralisés, périphériques, voire ultra périphériques),
- des enjeux économiques et sociaux appréhendés (gestion de l'eau, régulation du foncier agricole, implantation d'infrastructures d'utilité publique, patrimonialisation d'espaces protégés),
- des méthodes d'investigation, fondées sur des points d'observation originaux de la conflictualité (analyse de la presse locale, étude empirique du contentieux, enquêtes à dire d'experts, entretiens et observation auprès des acteurs des territoires) et la mobilisation de compétences pluridisciplinaires en sciences sociales (économie, géographie, sociologie, droit).

L'analyse empirique de ces conflits nous permet d'explorer les *jeux et les configurations d'acteurs locaux* qui caractérisent, à un moment donné et autour d'un objet donné, l'identité sans cesse mouvante d'un territoire. La fragilité et la reconfiguration permanente des jeux d'alliances entre acteurs trouvent leur origine dans les renouvellements socio-économiques et démographiques des populations, les compétences renforcées des élus locaux et l'apparition de nouveaux enjeux économiques dans certains territoires (spéculation sur le foncier résidentiel et touristique par exemple). Mais cette instabilité des compromis

sociaux tient encore plus fortement à l'évolution des attentes et des mentalités des populations - qu'elles soient anciennes ou néo rurales, permanentes ou de passage - vis-à-vis d'un espace rural dont la vocation productive se trouve de plus en plus souvent en porte-à-faux avec la destination résidentielle et paysagère qui lui est maintenant assignée.

L'observation empirique des conflits d'usage nous offre en outre la possibilité d'identifier des moments critiques où les *dispositifs de gouvernance* se retrouvent au cœur d'enjeux de pouvoir, de confrontations d'intérêts contradictoires et d'intenses mobilisations de la part des acteurs locaux. Le stade critique du conflit est celui d'une cristallisation des attentes et de l'engagement des acteurs, qui se traduit bien par une forte mobilisation des leviers d'action disponibles. Un des acquis des recherches est de montrer que la dynamique des conflits d'usage n'est pas extérieure au fonctionnement de la régulation publique, mais en fait partie intégrante. Elle constitue une forme de consolidation de l'intérêt général et participe ainsi à la gouvernance des territoires, en alternance ou en accompagnement de moments plus coopératifs ou de consolidation des accords. De ces multiples angles d'analyse, il ressort alors l'esquisse d'une dynamique générale de gouvernance et de développement, qui épouse, mais aussi révèle, les transformations à l'œuvre dans les espaces ruraux et périurbains français. ■