

Torre A., 2008, Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains, in Monteventi Weber L., Deschenaux Ch. et Tranda-Pittion N. (eds), *Campagne-ville. Le pas de deux*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains

André TORRE

Proximités, UMR SAD-APT

Agroparistech

16, rue Claude Bernard

F. 75231 Paris Cedex 05

torre@agroparistech.fr

Si les analyses économiques ont eu tendance, de manière générale, à négliger, l'étude des conflits (voir pourtant Marx 1867 ; Hirshleifer 2001 ; Commons 1950 ; Schelling 1960), les travaux qui relèvent de l'approche spatiale ou régionale n'ont pas réellement fait exception à la règle, en se concentrant sur les questions de concurrence spatiale, ou encore, dans les approches plus hétérodoxes, de coopération au sein des systèmes locaux de production. Le conflit est alors souvent considéré, dans le meilleur des cas, comme un problème à résoudre, d'où les travaux de type *conflict resolution*, ou encore comme un écueil à éviter, d'où les recherches en termes de négociation, de concertation et de médiation.

On peut toutefois adopter une autre approche, développée dans cet article, selon laquelle les conflits constituent des indicateurs et des révélateurs des nouveautés et des innovations et sont des moments particuliers de la vie des systèmes locaux et de leurs systèmes de gouvernance. L'introduction de nouvelles manières de faire ou de penser entraîne toujours des résistances, fondées ou non, qui peuvent dégénérer en conflits, les innovations les plus lourdes aux niveaux économique, social et environnemental conduisant souvent à des conflits qui durent et impliquent des nombreux acteurs, souvent constitués en groupes, ainsi qu'une extension forte spatiale. C'est en particulier le cas des conflits liés à des problématiques de développement durable, qui provoquent souvent des changements drastiques dans les modes de gouvernance locale, qu'il s'agisse d'une remise en cause des actions entreprises, des techniques et documents de gestion ou d'aménagement, ou de prise de pouvoir dans les tours de table. Pendant que les conflits d'usage et de voisinage durent, les modes de régulation locaux se reconfigurent et s'harmonisent.

Nos recherches sur les conflits d'usage et de voisinage (voir Caron & Torre 2006 ; Torre & Caron 2005 ; Torre & Lefranc 2005, Torre et al. 2005), fondées sur une approche empirico-déductive, ont été menées dans six aires géographiques métropolitaines aux caractéristiques hétérogènes : le district de Montrevel en Bresse (département de l'Ain), le Pays Voironnais (situé à la périphérie de Grenoble), le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche (espace naturel remarquable), l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire et deux micro régions situées en Haute-Corse : le Cortenais et la Balagne.

Le travail empirique, réalisé à l'identique pour chacune des zones d'étude, a consisté dans la mise en œuvre conjointe de trois méthodes de recueil de données, l'articulation de ces trois sources ayant pour but de nous prémunir des biais intrinsèques à chacune d'elles. La première source de données correspond à la réalisation d'enquêtes menées à dire d'experts (une quarantaine d'entretiens non directifs actifs donnant lieu à la production d'un compte-rendu,

par terrain). La seconde méthode a consisté dans le dépouillement et l'analyse de la Presse Quotidienne Régionale (dépouillement systématique des éditions régionales disponibles du quotidien local). La troisième méthode correspond à une analyse de bases de données juridiques, judiciaires et administratives (bases de données juridiques textuelles LAMYLINE), permettant d'identifier les décisions de justice (Conseil d'Etat, Cours administratives d'appel, Cour de cassation) ayant trait aux conflits d'usage dans chacun des six départements concernés pour la période. Le corpus d'environ 700 décisions de justice concernant des conflits localisés extrait des bases de données a fait l'objet d'analyses statistiques et lexicales, qui montrent, concernant ce mode d'engagement dans le conflit, un accroissement du volume d'affaires traitées au cours de la dernière décennie.

Les résultats de ce travail permettent de caractériser les conflits identifiés dans les six zones d'étude (en termes de matérialité locale - biens supports et objets de conflits - d'acteurs et d'usages incriminés, de manifestation et de déroulement, de modalités de gestion et de prévention des tensions et des conflits) et révèlent des régularités qui transcendent les spécificités locales en matière de manifestation et de modalités de régulation des conflits.

Les conflits et tensions que nous avons rencontrés dans nos recherches nous ont permis de tracer une première carte de la conflictualité dans les espaces ruraux et périurbains français et de dégager des enseignements de portée générale, qui sont présentés ci-dessous. Ces réflexions sont évidemment tirées des résultats de nos études de terrain et doivent être prises avec précautions. Elles méritent d'être étendues et validées à de nouvelles zones d'étude, mais offrent d'ores et déjà un cadre de réflexion sur les caractéristiques des conflits et leur rôle dans les processus de gouvernance territoriale.

Des conflits génériques... Mais des manifestations et des développements variés

Le premier enseignement de notre travail concerne les caractéristiques même des conflits et des tensions révélées dans nos trois zones d'étude. Il s'avère en effet qu'il s'agit de conflits génériques... mais présentant des modalités de fonctionnement ainsi que des développements variés.

Parmi les 9 types d'usages principaux des espaces ruraux et périurbains le plus souvent repérés (activité agricole, activité industrielle (y compris agroalimentaire), activité tertiaire, production d'énergie, construction d'infrastructures, gestion des déchets et problèmes d'épuration, protection et réservation (ou du non usage) de la nature, activités récréatives, activité résidentielle), trois sont principalement concernés par les conflits, voire supports de relations conflictuelles, quelle que soit la zone étudiée. Il s'agit, respectivement :

- de l'usage industriel
- de l'usage résidentiel (qui s'oppose souvent au précédent)
- de l'usage de protection et de gestion de la nature (idem)

L'usage industriel est souvent montré du doigt en raison des externalités négatives qu'il provoque (pollutions diffuses, nuisances olfactives, nuisances sonores) et qui incommode les voisins. Il est souvent dénoncé de manière préventive en raison des risques encourus par les populations riveraines, les conflits, généralement portés devant les médias ou les tribunaux, prenant alors naissance lors de la déclaration d'utilité publique ou la publicisation de l'opération. Du coup, les conflits qui émergent sont liés à l'installation de nouvelles usines ou bâtiments d'élevage, aux pollutions de diverses natures émises par ces activités, ainsi

qu'aux risques industriels encourus par les populations, une aversion pour le risque qui semble avoir fortement augmenté depuis la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse.

Les deux autres usages qui ressortent très fortement de nos enquêtes, à savoir résidentiel et de protection et de gestion de la nature, s'opposent souvent, de manière assez prévisible, à l'usage industriel. Les acteurs qui se trouvent en situations de conflit à propos de leur activité résidentielle prétendent défendre leur cadre de vie et se trouvent en différend avec l'installation de bâtiments industriels ou les nuisances provenant d'usines ou d'entreprises déjà installées. Ceux qui mobilisent des arguments en faveur des usages de protection et de gestion de la nature se veulent défenseurs du patrimoine naturel et de la qualité des milieux (eau, air, sols), qu'ils considèrent mis en danger par des activités de nature industrielle. Il en résulte des conflits qui révèlent les oppositions entre défenseurs du cadre de vie et industriels ou pouvoirs publics (qui donnent des autorisations d'installation ou de production industrielles) et semblent s'aiguiser encore plus fortement en zones périurbaines, où la pression foncière se conjugue aux effets du syndrome *nymby* (*not in my backyard*). En ce qui concerne la gestion de la nature, les conflits opposent souvent des associations de défense, représentantes de tout ou partie des intérêts des utilisateurs de la nature, et là encore des industriels ou des services de l'Etat (également responsables de la définition des périmètres des zones et de leur protection).

Toutefois, ces deux derniers usages (résidentiel et de protection de la nature) ne s'opposent pas seulement aux changements provoqués par la croissance de l'activité industrielle dans les zones rurales et périurbaines. En effet, il n'est pas rare de les voir s'opposer à des innovations issues des politiques d'Etat, en particulier en matière de gestion des déchets, de production ou transport d'énergie, et d'érection d'infrastructures de transport. De plus, l'usage de protection de l'environnement est lui-même souvent mis en cause et dénoncé dans le cas de procédures publiques de protection ou de préservation, la plupart du temps parce que les propriétaires ou les usagers craignent une limitation de leurs droits. On voit alors émerger le syndrome *nymby*, qui se traduit avant tout par deux phénomènes : une montée des attitudes opportunistes et individualistes, ainsi qu'un accroissement de la place de l'économie résidentielle, qui occupe une position croissante au sein de nombreux territoires.

La majeure partie des conflits trouvés dans nos zones d'étude est donc de nature générique, et correspond aux différents usages de l'espace et aux oppositions qu'ils suscitent. Toutefois, et au-delà de cette permanence, deux différences principales se font jour entre les conflits :

- la première est liée à la spécificité régionale. Par exemple, les conflits concernant les estuaires, ou les ports, présents dans deux de nos zones, sont très différents et connaissent des ampleurs très variables ;

- la seconde est liée à l'histoire proprement dite de chacun des conflits. Si les causes et les supports des conflits restent les mêmes, les manifestations en sont très variables. Les conflits ont une histoire longue, qui est à chaque fois singulière. C'est une des raisons pour lesquelles, plutôt que de passer par les usages, nous proposons avant tout raisonner en termes d'usagers de l'espace, de différends qui les opposent et d'actions et engagements entrepris ou à l'origine du processus conflictuel.

La dimension spatiale joue un rôle important dans la survenance des conflits, et encore davantage des tensions

L'ensemble des résultats présentés dans nos études montre que la dimension spatiale, et plus particulièrement les relations de proximité géographique, joue un rôle important dans la survenance des conflits, et encore davantage des tensions.

Alors que la relation de proximité géographique entre acteurs est souvent présentée, dans la littérature, comme présentant des avantages, en particulier en termes de transmission des connaissances et de solidarisation des acteurs, force est de constater qu'elle est également facteur d'opposition, voire de conflictualité entre les acteurs locaux. La proximité géographique qui joue dans le cas des conflits d'usage et de voisinage présente une composante spatiale plus importante que celle souvent mobilisée dans les études portant sur les dimensions productives de la proximité. En effet, alors que cette dernière se caractérise par un mélange de dimensions proprement physiques et de dimensions de nature davantage sociale (infrastructures de transport, coût des déplacements...), il n'en va pas de même ici. Les conflits éclatent entre des agents qui se trouvent dans des situations de superposition, de contiguïté, de connexité, de proche voisinage, ou encore qui prétendent à des usages différents du même espace ou du même lieu (Bonin et Torre, 2004).

Le problème premier vient des divergences de vues et d'utilisation de l'espace des acteurs, qu'ils soient ou non présents de manière durable sur la zone. Ils présentent en effet des différences notables, qui vont de l'opposition sur l'usage d'un espace (par exemple une opposition entre chasseurs et randonneurs sur l'usage de la même parcelle, entre des projets d'urbanisation concurrents, ou encore entre des promoteurs et des associations désirant réserver un espace à un usage de nature ou récréatif) à l'émission et à la réception d'externalités négatives (pollutions diffuses, émissions de gaz, épandages, ruissellement érosif...), en passant par l'interdiction de l'accès à telle ou telle zone. Le fait que chaque individu ne puisse disposer à lui tout seul de la jouissance de tout l'espace ou de tous les espaces qu'il désirerait utiliser est insuffisant à expliquer la totalité du problème qui se pose ici : ce n'est donc pas seulement une question de rareté de l'espace, mais également de l'usage qui lui est attribué. En effet, de nombreux espaces sont appropriés collectivement par des groupes d'acteurs, qui ne désirent pas en faire un usage personnel mais prétendent imposer cet usage à d'autres catégories d'acteurs, qui prévoient une destination différente (il arrive de plus en plus souvent que des acteurs qui se sont pas présents en permanence sur ou à côté d'un espace prétendent y imposer une fonction, un usage, ou le réserver). C'est à moment que les oppositions se font jour.

Si la proximité géographique est porteuse de tensions, c'est parce qu'elle impose une superposition, une contiguïté ou un voisinage des espaces sur lesquels les agents ont des projets d'usage ou se livrent à des actions individuelles ou collectives. Certains acteurs ou groupes d'acteurs ont des usages convergents ou suffisamment proches pour pouvoir s'accorder, mais ce n'est parfois pas le cas. Des tensions naissent alors des oppositions d'usage ou de projets, des oppositions provoquées par la superposition des espaces. Les relations décrites ci-dessus, et qui impliquent l'espace dans leur définition, relèvent de la catégorie des tensions. La proximité géographique est porteuse de ces tensions, et ce sont les engagements des acteurs qui vont conduire à l'entrée en jeu des conflits.

Beaucoup de conflits préventifs

Alors que l'on présente souvent le conflit comme l'aboutissement d'un processus complexe ou comme une déclaration de guerre entre deux parties, nos études montrent que, dans de

nombreux cas, les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux et périurbains dépendent d'un engagement de nature préventive.

Ces conflits sont préventifs parce que la survenance du conflit n'est pas soumise ou postérieure à celle d'un acte technique. On ne s'engage pas dans le conflit parce que l'autre partie a réalisé telle ou telle action, mais plutôt parce que l'on sait ou que l'on anticipe qu'elle va la réaliser. Le conflit est alors un moyen d'empêcher la survenance de l'acte technique ou de l'action que l'on craint ou à laquelle on s'oppose ; à ce titre il est de nature préventive. L'engagement (le plus souvent un recours en justice, mais également des manifestations à caractère médiatique) consiste à tenter de prévenir ou de devancer l'action de la partie adverse. Il n'intervient pas, comme on le prétend souvent, à la suite de phases de négociation infructueuses, ou après épuisement de toutes les solutions de nature coopérative, mais plutôt avant ces dernières. Il peut ainsi constituer une entrée directe dans la lutte, ou simplement signaler à l'adversaire que l'on est disposé à combattre et qu'il est peut-être plus raisonnable de négocier. Dans ce cas, il constitue un signal d'appel vers la solution de compromis, la prévention ne se faisant pas contre le principe même de l'acte technique mais contre sa teneur et ses caractéristiques, qui peuvent être discutées et négociées.

Ce cas est particulièrement patent dans les recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations d'utilité publique ou d'enquêtes publiques. Dans ce type de situations, les opposants (le plus souvent des associations de riverains ou de défense de la nature) se constituent partie civile, ou interviennent dans les médias, dès la révélation de l'affaire. Il s'agit généralement de recours contre des autorisations données par les pouvoirs publics, ou encore contre la mise en place d'infrastructures décidées par ces mêmes pouvoirs publics. Plutôt que d'attendre la construction de ces infrastructures ou le début des opérations de production, les opposants au projet préfèrent se mobiliser immédiatement et empêcher la survenance de l'acte technique dont ils désapprouvent la teneur. Le conflit, qui commence dès cet engagement, est préventif, puisqu'il tente d'empêcher la mise en place de l'installation ou de l'infrastructure en question. Dans tous les cas, il n'est pas lié à la matérialité d'une action, mais à son anticipation et à l'annonce de la survenance de cette dernière.

La confusion entre usages et usagers de l'espace

La confusion entre usages et usagers de l'espace, très courante dans les analyses des conflits ou de leurs modes de résolution, introduit des inexactitudes de traitement et des erreurs de nature analytique dans la prise en compte des tensions et de leur dénouement. On constate en effet souvent un glissement dommageable des usages vers les usagers, qui s'effectue de la manière suivante. 1) On commence par identifier un certain nombre d'usages de l'espace, comme nous avons pu le faire nous-mêmes au cours de notre travail. Il s'agit le plus souvent d'usages qui s'articulent autour d'activités humaines bien précises, telles que l'usage agricole, industriel, résidentiel, de nature... Ces catégories d'activités constituent en fait une extension de la notion de branche de production à des facteurs non productifs mais auxquels on peut attribuer une certaine valeur économique. 2) On montre qu'il y a opposition ou concurrence entre ces usages, l'usage agricole s'opposant par exemple à celui de nature ou industriel, car ils sont incompatibles sur le même espace, voire dans une relation de contiguïté ou de voisinage. Il y aurait ainsi des problèmes de concurrence de l'espace, ou encore de voisinage, les usages s'opposant et cherchant à s'éliminer réciproquement. 3) L'étape suivante consiste à assimiler les usages aux usagers, à savoir aux personnes qui sont porteuses des activités humaines ainsi identifiées. On passe insensiblement de l'usage agricole aux agriculteurs, de

l'usage résidentiel aux résidents, de l'usage de nature aux usagers de la nature, etc. 4) Le glissement suivant consiste à dégager des types d'attitudes par catégories sociales ou professionnelles, des attitudes qui conduisent à autant d'oppositions. Les agriculteurs, porteurs d'usages et de pratiques agricoles, s'opposent aux résidents, qui désirent habiter au sein d'espaces ruraux (ou encore plus souvent périurbain) et sont porteurs d'usages résidentiels, alors que les industriels, porteurs d'usages productifs (souvent polluants), s'opposent aux usagers des espaces, porteurs des usages ou non usages des espaces naturels. On en arrive alors à opposer des catégories d'acteurs, en présentant une vision réductrice et faussée de la réalité des espaces ruraux ou périurbains. C'est sur cette base commode qu'ont pris naissance les mythes de l'opposition systématique des intérêts des ruraux (majoritairement agriculteurs) et des nouveaux ruraux (provenant d'un milieu urbain), ou encore des agriculteurs et des chasseurs par exemple.

Nos études montrent pourtant l'existence de trois phénomènes concomitants :

- un même acteur est souvent porteur d'usages différents : un agriculteur peut également être chasseur, ou défenseur de la nature ; un industriel peut pratiquer la randonnée ; un résident peut se livrer, dans le cadre de son activité professionnelle, à une activité productive polluante...

- un même acteur va présenter des facettes différentes au sein de différents groupes sociaux ou professionnels. Son comportement et son engagement vont alors varier selon qu'il se trouve en train de débattre de ses intérêts au sein d'une association de défense de l'environnement ou en pleine activité productive au sein de son entreprise ou de son exploitation agricole ;

- les acteurs qui appartiennent à des catégories « homogènes » vont présenter des comportements et avoir des réactions différentes à des sollicitations ou à des événements qui les affectent. Tous les nouveaux ruraux ne cherchent pas à développer les services dans les campagnes ; une partie d'entre eux préfère une nature ou des villages sanctuarisés. Tous les habitants « anciens » des campagnes ne sont pas réfractaires à l'installation de nouvelles activités : une bonne partie d'entre eux constitue justement le terreau de ce changement, etc...

Pour ces raisons, les conflits doivent être saisis entre usagers et non pas entre usages. Le prix à payer est important, car il se traduit par une perte en clarté et par un accroissement de la complexité des relations ainsi décrites. Pourtant, il s'agit de la représentation la plus proche de la réalité dont nous disposons aujourd'hui et c'est sur la base des interactions et des coordinations entre acteurs insérées dans des rets de nature institutionnelle que doit se bâtir l'analyse des conflits.

Tensions et conflits ont des évolutions contrastées et se manifestent comme des moments particuliers d'un processus de gouvernance

L'enseignement suivant de notre travail concerne les caractéristiques mêmes des tensions et conflits qui, loin d'être des moments particuliers, ou des processus linéaires, révèlent au contraire des évolutions contrastées et se manifestent comme des moments particuliers d'un processus de gouvernance fait de phases alternées de conflictualité et d'apaisement, voire de négociation. La distinction entre tensions et conflits (fondés sur l'engagement d'une ou plusieurs des parties prenantes) est au cœur du processus d'interactions et de socialisation entre individus ou groupes porteurs d'intérêts, d'usages et de projets différents, un processus qui ne présente aucun caractère de linéarité et se met en place sur des bases alternées d'opposition et de réconciliation entre les parties prenantes.

Le processus ainsi décrit est le fruit d'une interaction permanente entre des forces poussant à la conflictualité et d'autres incitant à la coopération, des forces qui s'incarnent au quotidien par l'existence de tensions et de négociations prenant des formes multiples (controverses, disputes, discussions, groupes de réflexion...). Cette alchimie complexe est à la base des évolutions du système et qualifie les formes prises par le processus au cours du temps. En fait, ce dernier présente toujours deux faces, une de nature conflictuelle et une de nature coopérative, facettes complémentaires mais dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Les relations locales s'élaborent et se déroulent sur la base de ce double phénomène et incorporent toujours des doses variées et plus ou moins importantes de tensions et de recherche de coopération. On peut ainsi dire que les conflits sont la face cachée de la négociation, de même que les relations de coopération doivent toujours s'accommoder d'une part de tensions et de recherche de leur résolution. Aux phases basses de conflictualité correspondent des phases hautes de négociation, alors qu'aux eaux mortes de la coopération répondent les déchaînements de nature conflictuelle (parfois avec un certain temps de latence dû au délai nécessaire de perception des conséquences des actions entreprises dans un sens ou dans l'autre).

Ainsi donc, le processus est non linéaire, et fait de ruptures et de passage d'un état à l'autre. Et à cette non linéarité d'ensemble répond celle des tensions et conflits proprement dits. En effet, et contrairement à une opinion couramment avancée, le conflit n'est pas un moment exceptionnel, ou une rupture radicale et brutale avec un quotidien fait de coopération ou, dans le pire des cas, de concurrence. Il s'inscrit au contraire dans la temporalité et se présente comme l'héritage ou la conclusion des phases antérieures d'échanges et d'oppositions. Tensions et conflits ont souvent une histoire longue, faite de pics conflictuels et de moments d'apaisement. On peut distinguer, à cet égard, un certain nombre de situations :

- dans certains cas, les tensions montent graduellement et s'accumulent, jusqu'au moment où l'une des parties décide de s'engager et de passer au conflit proprement dit ;
- parfois, le conflit marque le début du processus, comme dans le cas des conflits anticipés, qui se caractérisent par des engagements (le plus souvent des recours en justice) précédant le cours de l'acte technique;
- il arrive également que le temps de conflit soit de courte durée. Par exemple, le recours en justice qui se met en place suite à l'annonce ou à la construction d'une infrastructure peut aboutir à une indemnisation qui satisfait les deux parties, ou encore se solder par une décision qui conduit l'une des deux parties à abandonner le terrain et à quitter les lieux.

Les conflits sont toujours liés à la nouveauté, et en particulier à la survenance de nouvelles actions

Les conflits sont, dans de nombreux cas, la conséquence des innovations (sociales, organisationnelles, technologiques) qui se mettent en place au niveau des systèmes locaux, en particulier quand il s'agit de conflits qui prennent une certaine ampleur et dépassent l'affrontement interindividuel.

Il faut ici faire une distinction entre deux types de conflits et de tensions :

- les premiers ressortent des oppositions entre voisins et relèvent des relations interpersonnelles. Il s'agit par exemple de l'interdiction d'accès à un champ ou un chemin, de la construction contestée d'un bâtiment, de l'épandage d'engrais, d'une contestation de

remembrement, d'un problème de frontière ou de bordure... Ces situations naissent de la nouveauté, *i.e.* du fait que l'une des deux parties se livre à une nouvelle action, qui n'était pas anticipée par le voisin, ou encore qui rompt le champ des habitudes. Cette rupture entraîne des tensions, et éventuellement des actions qui marquent l'entrée dans le conflit. Toutefois, on ne peut ici parler d'innovation au sens où, s'il s'agit bien d'une action nouvelle, elle ne présente pas de caractère d'originalité et ne fait que reproduire des cas similaires, qui se sont déjà déroulés entre d'autres acteurs ;

- les seconds présentent en revanche un caractère innovant bien établi. Il ne s'agit plus de relations de voisinage, mais de projets de nature plus importante par leur volume, et qui introduisent une innovation au niveau des terrains considérés. Le terme innovation doit ici être compris au sens schumpétérien : il ne s'agit pas d'une nouveauté « absolue », mais d'une nouveauté au sein du secteur ou de l'aire géographique considérés, il ne comporte également aucune connotation positive ou négative. Le projet de construction d'une autoroute, d'une ligne de TGV, d'une usine d'incinération... constitue une innovation au niveau local, et va entraîner des réactions au regard de ce caractère innovant. Mais l'innovation n'est pas seulement technologique ; elle peut être sociale, avec la mise en place de groupes de travail ou de commissions, ou encore organisationnelle, avec la proposition de nouvelles modalités de gestion des terres, des lieux de passage, ou encore de remembrement. Les conflits qui naissent suite à ces innovations prennent alors le plus souvent des formes différentes des précédents. Etant de nature plus générale, ils intéressent immédiatement un plus grand nombre d'acteurs, qui se sentent concernés ou agressés par cette innovation, et vont s'y opposer ou la soutenir. Les opposants ont tendance à se regrouper au sein de communautés, de groupes ou d'associations, qui vont les représenter lors des débats, des confrontations, ou défendre leurs intérêts devant la justice par exemple. De manière logique, les formes prises par le conflit sont alors davantage publiques que les précédentes. La médiatisation joue un grand rôle et les activités de lobbying deviennent prégnantes. Dans ce cas également le recours aux tribunaux, plutôt que d'intervenir avant le déclenchement de l'action proprement dite se fait le plus souvent de manière préventive, au moment de son annonce.

Les conflits apportent le changement et constituent une manière de modifier les règles et régulations

Il faut noter que les processus de pilotage des conflits, ou les tentatives de résolution, engendrent des innovations de nature sociale ou organisationnelle. Les conflits, qui interviennent en phase d'innovation ou de nouveauté, apportent le changement et constituent une manière de modifier les règles et les régulations en vigueur, en particulier au niveau local.

La gouvernance des territoires suppose des procédures de coopération entre acteurs porteurs d'usages, de représentations et de projets différents, qui établissent des accords ou des compromis autour de formes de régulation forcément instables et sujettes à remises en question. Ces accords, ces compromis, sont le fruit de négociations, concernant des personnes ou, le plus souvent, des groupes. Elles supposent un dépassement provisoire des tensions, un apaisement des conflits, dans le but d'arriver à une solution commune. On retrouve ici le processus de gouvernance fait de phases alternées de conflictualité et d'apaisement, les négociations se déroulant durant les périodes d'apaisement et ayant pour objet de garantir une diminution des troubles favorable à la réalisation des objectifs communs à l'ensemble de la population locale. Dans le but de réaliser ces objectifs généraux partagés par le plus grand nombre (développement local, amélioration des qualités de vie...), les acteurs acceptent de renoncer à une partie de leurs exigences ou de leurs revendications, et de prendre en compte

une partie des demandes de leurs opposants. Dans d'autres cas, le règlement du conflit devient effectif, et fait taire une des parties prenantes (logique de *loyalty*, pour reprendre les termes d'Hirschman, 1970), voire lui impose le départ (logique *d'exit*). Les conflits reçoivent ainsi une issue provisoire, favorable aux projets et à la projection commune des acteurs locaux. Des règles communes sont alors trouvées, ou revalidées, qui contribuent au fonctionnement du système. Les actes techniques peuvent se dérouler, et assurer les fonctions de développement local.

Ce système de gouvernance fonctionne avec des tensions permanentes, qui contribuent à réévaluer la place de l'un ou de l'autre acteur ou groupe dans la structure d'ensemble, ou encore à réaménager les importances respectives des projets en cours d'exécution. Il exclut toutefois, en rythme de croisière, les conflits majeurs, qui empêchent le bon déroulement des opérations. Nous voulons dire par là que certaines affaires se trouvent en situation de coopération et de négociation alors que, dans le même temps, d'autres subissent un pic de conflictualité. Ces dernières sont provisoirement en *stand-by*, dans l'attente d'un compromis permettant de reprendre la phase de négociation et de coopération.

L'irruption des conflits est une occasion de remettre en question ou de changer les règles de gouvernance. Cette contestation des règles en vigueur, qui se fait au nom du refus d'un projet ou d'un acte technique, va permettre de contester les régulations en place, de tester leur solidité (en particulier celle des accords entre personnes ou groupes d'acteurs) et éventuellement de leur substituer d'autres règles, de fonctionnement et d'action. Si ce dernier cas se produit, on assiste à un changement qui concerne à la fois les sphères de l'action et de la négociation :

- dans la sphère de l'action, on remet en question certaines manières de faire et certains actes techniques. On ne construit plus des bâtiments dans tel site sensible sans procéder à une enquête publique, on durcit les procédures d'agrément, on abandonne certains systèmes de culture, on renonce à l'émission des pesticides dans certaines zones, etc.

- dans la sphère de la négociation, on assiste à un changement des manières de procéder pour obtenir des compromis, ou à une modification à des équilibres entre groupes de personnes. Les structures de gouvernance sont remises en question, avec les règles qui les gouvernent et les hiérarchies des acteurs ; les dispositifs locaux évoluent, en intégrant de nouveaux membres et de nouvelles solutions techniques. Dans ce cas, les groupes qui gouvernent les dispositifs se recomposent à l'issue de la phase conflictuelle. Les rapports de pouvoir vont également évoluer...

Les conflits sont des luttes de pouvoir

Les conflits ne mettent pas en jeu des personnes privées ou publiques placées dans un cadre de relations symétriques et exemptes de pouvoirs, en particulier quand ils se situent dans le champ de l'action publique et impliquent la mise en œuvre de dispositifs de droit public. Opérations d'aménagement et d'urbanisme, réalisation d'infrastructures d'intérêt public, réglementation de la chasse, autorisation administrative d'établissement d'activités industrielles, agricoles ou extractives, constituent autant de cas dans lesquels les intérêts résidentiels ou pour le cadre de vie sont mis en balance avec des réalisations visant l'intérêt public ou une contribution à l'activité économique, à l'emploi, ou aux ressources fiscales des collectivités territoriales. Pourtant, ces réalisations ne sont pas homogènes, dans la mesure où :

- les dispositifs juridiques et les conditions de la compensation des « perdants » ne sont pas basés sur un modèle unique et se différencient en fonction des opérations concernées ;

- les conditions de l'action collective en faveur d'une prise en compte des intérêts locaux, notamment ceux liés au cadre de vie, sont contingentes et varient en fonction de la composition sociodémographique des populations.

Un bilan du droit administratif révèle l'existence de trois catégories de « perdants » dans le droit positif. Il s'agit (comme le montrent les articles L. 123-24 du code rural, L571-14 du code de l'environnement, 1609 quater viciés A du code général des impôts, et le décret du Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3/06/02), des exploitants agricoles, des riverains d'infrastructures aéroportuaires et des riverains de points noirs des réseaux routier et ferroviaires nationaux. En dehors de ces catégories, aucun dispositif juridique ne fait peser sur les maîtres d'ouvrage l'obligation de contribuer sous une forme financière à la compensation des dommages causés par la réalisation ou d'exploitation de l'infrastructure. Cependant, le Code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et les établissements publics en dépendant (relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire) l'obligation de réaliser une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification qu'ils adoptent (ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004).

S'agissant des conditions de l'action collective en faveur d'une prise en compte des intérêts locaux, la capacité de *voice* (ici encore au sens de Hirschman) devant les tribunaux administratifs, ainsi que l'aptitude à entreprendre de négocier les conditions de la réalisation du projet avec le maître d'ouvrage semblent corrélées au niveau socio-professionnel des populations concernées. Par ailleurs, l'engagement dans la contestation des enquêtes d'utilité publique, des déclarations d'utilité publique, des documents d'urbanisme, ou des autorisations administratives d'exploiter, est variable dans l'espace ; cette variabilité peut être mise en rapport avec la densité et le niveau socio-professionnel des intéressés, le plus souvent usagers résidentiels de l'espace périurbain.

En définitive, il importe de distinguer deux dimensions des phénomènes de pouvoir dans l'analyse des relations conflictuelles. En premier lieu, les inégalités qui marquent les conditions dans lesquelles les intérêts sont protégés : l'intérêt public prédomine généralement sur les intérêts privés, même exprimés par voie d'action collective devant les juridictions administratives. En deuxième lieu, les garanties procédurales prévues par le droit et relatives aux intérêts privés (enquête d'utilité publique et commissions de débat public), qui n'assurent pas une représentation systématique des intérêts des populations concernées. Le cas de la procédure d'enquête publique est à cet égard significatif, qui consiste à créer un cadre dans lequel les intéressés peuvent exprimer un point de vue sur le projet, avec la limite de la prise en compte effective de ce dernier.

Bibliographie

Bonin M., Torre A., 2004, Typologie de liens à l'espace impliqués dans les conflits d'usage. Etude de cas dans les Monts d'Ardèche, *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 5, 17-31.

- Caron A., Torre A., 2006, Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural, *Développement Durable et Territoires*, 7.
- Commons J.R., 1950, *The Economics of collective action*, University of Wisconsin Press.
- Hirshleifer J., 2001, *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Kirat T. et Jeanneaux P., 2005, Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? *Economie et Institutions*, n° 6-7.
- Kirat T., 2005, Les conflits liés au voisinage, ou comment penser l'effet des relations juridiques sur la construction institutionnelle de l'espace in Torre A. et Filippi M. (eds), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Paris, INRA Editions, pp. 243-256.
- Marx K., 1867, *Le Capital, Critique de l'Economie Politique*, Giard et Brière, Paris.
- Schelling T. (1960), *The strategy of conflict*, Harvard University Press.
- Torre A., Caron A., 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, *Economie et Institutions*, 6 & 7, 183-220.
- Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., Paoli J.C., Salazar M.I., Thinon P., 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4.
- Torre A., Lefranc C., 2006, les Conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Régionale, *Espaces et Sociétés*, Vol. 124-125, N^{os} 1-2, 93-110.